

Kommunales Kennzahlenmanagement am Beispiel von Vermessungs- und Kataster- ämtern in Nordrhein-Westfalen

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung des Grades Doktor-Ingenieur (Dr.-Ing.)
der
Hohen Landwirtschaftlichen Fakultät
der
Rheinischen-Friedrich-Wilhelms-Universität zu Bonn

vorgelegt am 24. August 2007

von
Gaby Alexandra Boele-Keimer
aus Köln

Referent: Prof. Dr.-Ing. Theo Kötter

Korreferent: Prof. Dr.-Ing. Klaus Kummer

Tag der mündlichen Prüfung: 18. April 2008

Diese Dissertation ist auf dem Hochschulserver der ULB Bonn
http://hss.ulb.uni-bonn.de/diss_online elektronisch publiziert.

Erscheinungsjahr: 2008

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	3
Abbildungsverzeichnis	7
Tabellenverzeichnis	9
Abkürzungsverzeichnis	10
Kurzfassung.....	13
Abstract.....	14
1. Einleitung.....	15
1.1 Ausgangssituation und Problemstellung.....	15
1.2 Stand der Forschung	17
1.3 Ziele der Untersuchung	20
1.4 Übertragbarkeit der Ergebnisse.....	21
1.5 Methodik der Untersuchung	22
1.6 Aufbau der Untersuchung.....	24
2. Vermessungs- und Katasterverwaltung in NRW.....	26
2.1 Geschichte des Liegenschaftskatasters	26
2.1.1 Die Ursprünge als Steuerkataster.....	26
2.1.2 Die Entwicklung zum Eigentumskataster.....	26
2.1.3 Die Entwicklung zum Mehrzweckkataster	27
2.1.4 Die Entwicklung zum Geobasisinformationssystem	27
2.2 Aufbau der Vermessungs- und Katasterverwaltung in NRW.....	28
2.2.1 Behördenorganisation und Rechtsgrundlagen	28
2.2.2 Die Referate 36 und 37 des Innenministeriums.....	29
2.2.3 Die Dezernate 33 der Bezirksregierungen.....	30
2.2.4 Das Landesvermessungsamt	31
2.2.5 Die Kreise und kreisfreien Städte als Katasterbehörden	32
2.3 Produkte der Vermessungs- und Katasterämter	33
2.3.1 Produktkatalog.....	33
2.3.2 Produktgruppe 01: Vermessung und Erhebung von Geobasisdaten	38
2.3.3 Produktgruppe 02: Führung der Geobasisdaten	38
2.3.4 Produktgruppe 03: Geoinformationsdienste, Geodatenmanagement	40
2.3.5 Produktgruppe 04: Grundstücksneuordnung.....	41
2.3.6 Produktgruppe 05: Grundstückswertermittlung	41
2.4 Ausgewählte Entwicklungen im Vermessungs- und Katasterwesen	42
2.4.1 Amtliche Lagebezugs- und Abbildungssysteme in NRW.....	43
2.4.2 Automatisierung der Katasterwerke.....	44
2.4.3 Nutzung satellitengestützter Messverfahren.....	46
2.4.4 Bedeutung für die Vermessungs- und Katasterämter.....	47
3. Analysekonzeption des kommunalen Kennzahlenmanagements.....	48
3.1 Verwaltungsmodernisierung auf kommunaler Ebene	48
3.1.1 New Public Management.....	48
3.1.2 Das Neue Steuerungsmodell.....	51
3.2 Kennzahlen.....	56
3.2.1 Begriff "Kennzahlen"	56
3.2.2 Grenzen des Kennzahleneinsatzes	58
3.2.3 Abgrenzung der untersuchungsrelevanten Kennzahlen.....	59

3.3	Komponenten des Kennzahlenmanagements.....	61
3.3.1	Konzeptionelle Gestaltung.....	61
3.3.1.1	Beteiligte	62
3.3.1.2	Abdeckung der Zielfelder	63
3.3.1.3	Erhebung der Kennzahlenwerte	67
3.3.1.4	Wettbewerbselemente	73
3.3.2	Inhaltliche Gestaltung	75
3.3.2.1	Informationsgehalt	76
3.3.2.2	Beeinflussbarkeit.....	76
3.3.2.3	Stabilität der Bezugsgröße.....	78
3.3.2.4	Messaufwand.....	78
3.3.3	Nutzung von Kennzahlen in Managementinstrumenten	79
3.3.3.1	Controlling.....	79
3.3.3.2	Berichtswesen.....	80
3.3.3.3	Planung, Budgetierung und Budgetbewirtschaftung.....	80
3.3.3.4	Zielvereinbarungen	83
3.3.4	Steuerung durch Kennzahlen	84
3.3.4.1	Analytische Nutzung	84
3.3.4.2	Instrumentelle Nutzung.....	85
3.3.5	Das Analysekonzept im Überblick	87
4.	Analyse und Bewertung der untersuchten Anwendungsfälle	89
4.1	Konzeptionelle Gestaltung.....	89
4.1.1	Beteiligte des Kennzahlenmanagements	89
4.1.1.1	Die kommunalen Kennzahlensysteme.....	89
4.1.1.2	Die landesweiten und interkommunalen Systeme	89
4.1.2	Abdeckung der Zielfelder.....	93
4.1.2.1	Die kommunalen Kennzahlensysteme.....	93
4.1.2.2	Die interkommunalen und landesweiten Kennzahlensysteme.....	94
4.1.3	Erhebung der Kennzahlenwerte	97
4.1.3.1	Kostenrechnung.....	97
4.1.3.2	Technische Realisierung.....	102
4.1.4	Wettbewerbselemente	103
4.2	Inhaltliche Gestaltung	104
4.2.1	Bewertung der Kennzahlensets.....	104
4.2.1.1	Übernahme von Teilungsvermessungen	104
4.2.1.2	Übernahme von Gebäudeeinmessungen	108
4.2.2	Bewertung der Kennzahlensets.....	111
4.2.2.1	Die kommunalen Kennzahlensysteme.....	111
4.2.2.2	Die landesweiten und interkommunalen Kennzahlensysteme.....	112
4.2.3	Interkommunale Vergleichbarkeit	113
4.2.3.1	Ursachen unterschiedlicher Kennzahlenwerte.....	113
4.2.3.2	Bedeutung der Katasterqualität für interkommunale Vergleiche.....	114
4.2.3.3	Erhebungsbedingte Unterschiede.....	116
4.3	Nutzung von Kennzahlen in Managementinstrumenten	117
4.3.1	Controlling.....	117
4.3.1.1	Organisation des Controllings.....	117
4.3.1.2	Inhalte und Auswertungen im Controlling	119
4.3.2	Berichtswesen	120
4.3.2.1	Die kommunalen Kennzahlensysteme.....	120
4.3.2.2	Die interkommunalen und landesweiten Kennzahlensysteme.....	122
4.3.3	Planung, Budgetierung und Budgetbewirtschaftung.....	124
4.3.3.1	Planungs- und Budgetierungsprozess	124
4.3.3.2	Die Budgetbewirtschaftung	127

4.3.4	Zielvereinbarungen	127
4.3.4.1	Die Vereinbarungsebenen	127
4.3.4.2	Inhalte und Evaluierung	128
4.4	Steuerung durch Kennzahlen	130
4.4.1	Analytische Nutzung	130
4.4.2	Produktgestaltung	131
4.4.2.1	Veränderung der Produktpalette	131
4.4.2.2	Veränderung der Produktgestaltung	132
4.4.3	Prozessgestaltung	134
4.4.3.1	Einsatz neuer Technologien	134
4.4.3.2	Organisatorische Veränderungen	135
4.4.4	Personaleinsatz	136
4.4.4.1	Personalbedarfsplanung	136
4.4.4.2	Steuerung des Personaleinsatzes	137
4.4.4.3	Steuerung der Personalfreisetzung und der Arbeitszeitgestaltung	138
4.4.4.4	Personalführung und Mitarbeitermotivation	140
4.4.5	Interkommunale Zusammenarbeit	142
4.4.6	Gründe für den geringen Nutzungsgrad von Kennzahlen	144
4.4.6.1	Geringe Aussagekraft der kommunalen Kennzahlen	144
4.4.6.2	Haltung der Führungskräfte	146
4.5	Zusammenfassung der Ergebnisse der empirischen Untersuchung	149
4.5.1	Ergebnisse zu den vier Komponenten	149
4.5.2	Bedeutung interkommunaler Vergleiche	151
4.5.3	Verknüpfung von strategischem und operativem Controlling	153
5.	Weiterentwicklung des Kennzahlenmanagements zum "Zwei-Ebenen-Modell" ...	156
5.1	Das "Zwei-Ebenen-Modell"	156
5.2	Ebene I – Landesweites Kennzahlenmanagement	158
5.2.1	Konzeptionelle Gestaltung der Ebene I	158
5.2.2	Inhaltliche Gestaltung der Ebene I	162
5.2.3	Nutzung von Kennzahlen der Ebene I in Managementinstrumenten	164
5.2.4	Steuerung durch Kennzahlen der Ebene I	166
5.3	Ebene II – Verwaltungsinternes Kennzahlenmanagement	167
5.3.1	Konzeptionelle Gestaltung der Ebene II	167
5.3.2	Inhaltliche Gestaltung der Ebene II	169
5.3.2.1	Produkt- bzw. unterproduktbezogene Kennzahlen	170
5.3.2.2	Produktübergreifende Kennzahlen	171
5.3.3	Nutzung von Kennzahlen der Ebene II in Managementinstrumenten	173
5.3.3.1	Planung und Budgetierung	173
5.3.3.2	Controlling und Berichtswesen	175
5.3.3.3	Zielvereinbarungen	179
5.3.4	Steuerung durch Kennzahlen der Ebene II	181
5.3.4.1	Produktgestaltung	181
5.3.4.2	Prozessgestaltung	184
5.3.4.3	Steuerung des Personaleinsatzes	186
5.4	Vorteile des "Zwei-Ebenen-Modells"	190
6.	Fazit und Ausblick	193
6.1	Fazit	193
6.2	Ausblick	195
Anhang A 1	Kennzahlenset der Ebene I	197
A 1.1	Produktbezogene Kennzahlen	197
A 1.2	Produktübergreifende Kennzahlen	199

Anhang A 2	Kennzahlenset der Ebene II	200
A 2.1	Produkt- und unterproduktbezogene Kennzahlen	200
A 2.1.1	Vermessung und Erhebung von Geobasisdaten	200
A 2.1.2	Führung der Geobasisdaten	202
A 2.1.3	Geoinformationsdienste, Geodatenmanagement	204
A 2.1.4	Grundstücksneuordnung	206
A 2.1.5	Grundstückswertermittlung	207
A 2.1.7	Overhead	208
A 2.2	Produktübergreifende Kennzahlen	209
A 2.3	Projektbezogene Kennzahlen	209
Anhang A 3	Amtsinterner Controllingbericht	210
A 3.1.	Interkommunaler Vergleich	210
A 3.1.1	Produktbezogene Kennzahlen	210
A 3.1.2	Produktübergreifende Kennzahlen	210
A 3.2	Verwaltungsinterne Kennzahlen	211
A 3.2.1	Kennzahlen zur Kosten- und Prozesseffizienz	211
A 3.2.2	Kennzahlen zur Kundenorientierung	213
A 3.2.3	Kennzahlen zur Mitarbeiterorientierung	213
A 3.2.4	Projektbezogene Kennzahlen	213
A 3.3	Budgetbewirtschaftung	214
A 3.3.1	Budgeteinhaltung	214
A 3.3.2	Budgetrückstände	214
A 3.4	Optimierungsansätze	214
Anhang A 4	Dezernatscontrollingbericht	215
Literaturverzeichnis		217

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Aufbau der Untersuchung	24
Abbildung 2: Organisation der Vermessungs- und Katasterverwaltung in NRW	29
Abbildung 3: Kommunale Aufgabentypen und ihre Aufsichtsformen	33
Abbildung 4: Produkt- und Unterproduktkatalog für Vermessungs- und Katasterämtern in NRW	36
Abbildung 5: Automatisierung der Katasterwerke	44
Abbildung 6: Gegenüberstellung altes und neues Verwaltungsverständnis	50
Abbildung 7: Produkte im Fokus des Verwaltungshandelns	53
Abbildung 8: Grad der Erreichung der grundsätzlichen Reformziele	55
Abbildung 9: Kennzahlenfunktionen innerhalb des Steuerungskreises	57
Abbildung 10: Kennzahlen in Kommunalverwaltungen.....	60
Abbildung 11: Komponenten des Kennzahlenmanagements	61
Abbildung 12: Verhältnis zwischen Kennzahlenangebot, -nachfrage und -bedarf.....	63
Abbildung 13: Mögliche Kennzahlen in den vier Zielfeldern	66
Abbildung 14: Aufbau der Kostenrechnung	68
Abbildung 15: Leistungsarten in der Kommunalverwaltung.....	69
Abbildung 16: Zusammenhang zwischen Bearbeitungs-, Liege-, Transport-, Warte- und Durchlaufzeiten	72
Abbildung 17: Wettbewerbsformen in Kommunalverwaltungen.....	73
Abbildung 18: Bewertungskriterien für Kennzahlen	75
Abbildung 19: Managementbereiche in privatwirtschaftlichen Unternehmen	77
Abbildung 20: Budgetierungsprozesse	81
Abbildung 21: Nutzung von Kennzahlen	84
Abbildung 22: Unterschiede zwischen Zielvereinbarung und systematischer Leistungsbewertung	87

Abbildung 23: Das Analysekonzept – die Untersuchungskriterien in den vier Komponenten des Kennzahlenmanagements	88
Abbildung 24: Darstellung der bestehenden Kennzahlensysteme der Vermessungs- und Katasterämter in NRW	92
Abbildung 25: Ablauf der Übernahme einer Teilungsvermessung	105
Abbildung 26: Überblick über die ALK-Systeme, Stand 01.01.2006	115
Abbildung 27: Systemzusammenhang zwischen Kostenrechnung und Markt.....	145
Abbildung 28: Defizite in den untersuchten Kennzahlensystemen	149
Abbildung 29: Planungs- und Steuerungsprozess im LVermGeo Sachsen-Anhalt.....	154
Abbildung 30: Konzeptionelle Gestaltung des Kennzahlenmanagements der Ebene I	161
Abbildung 31: Möglicher Zeitablauf der Planung und Haushaltsaufstellung	174
Abbildung 32: Controlling und Berichtswesen auf der Ebene II	176
Abbildung 33: Vorteile des "Zwei-Ebenen-Modells"	190

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Bedarfsermittlung im Budgetierungsprozess	82
Tabelle 2:	Kennzahlen zur Übernahme von Teilungsvermessungen	106
Tabelle 3:	Kennzahlen zur Übernahme von Gebäudeeinmessungen	109
Tabelle 4:	Analyse der Veränderbarkeit kommunaler Ausgaben.....	126
Tabelle 5:	Nutzung von Mehreinnahmen im Einzelbudget	175
Tabelle 6:	Ziele des Geodatenmanagements	182
Tabelle 7:	Fragen zur Produktkritik beim Geodatenmanagement	183

Abkürzungsverzeichnis

ABK	Amtliche Basiskarte
AdV	Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland
AFIS	Amtliches Festpunktinformationssystem
AGVGA	Arbeitsgemeinschaft der Vorsitzenden der Gutachterausschüsse für Grundstückswerte in NRW
ALB	Automatisiertes Liegenschaftsbuch
ALK	Automatisierte Liegenschaftskarte
ALKIS	Amtliches Liegenschaftskataster-Informationssystem
AP-Feld	Aufnahmepunktfeld
ATKIS	Amtliches Topografisch-Kartographisches Informationssystem
BauGB	Baugesetzbuch
BBauG	Bundesbaugesetz
BDVI	Bund der Öffentlich-bestellten Vermessungsingenieure
CeGI	Center for Geoinformation
DHDN	Deutsches Hauptdreiecksnetz
DGK	Deutsche Geodätische Kommission
DGK5	Deutsche Grundkarte im Maßstab 1:5.000
DVOzVermKatG NRW	Durchführungsverordnung zum Vermessungs- und Katastergesetz Nordrhein-Westfalen
EDBS	Einheitliche Datenbankschnittstelle
EEG NRW	Landesenteignungs- und -entschädigungsgesetz NRW
ETRS89	Europäisches Terrestrisches Referenzsystem 1989
FortfErl.	Fortführungserlass Nordrhein-Westfalen
FortfVERl.	Fortführungsvermessungserlass Nordrhein-Westfalen
FuB	Flächenmanagement und Bodenordnung (Zeitschrift)
GAVO NRW	Gutachterausschussverordnung Nordrhein-Westfalen
GB	Geschäftsbereich des Landesvermessungsamtes
GDI-DE	Geodateninfrastruktur Deutschland – Gemeinsames Vorhaben von Bund, Ländern und Kommunen für den Aufbau einer länder- und ressortübergreifenden Geodateninfrastruktur Deutschland
GemHVO NRW	Gemeindehaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen
GemKVO	Gemeindekassenverordnung
GeoInfoDok	Dokumentation zur Modellierung der Geodaten des amtlichen Vermessungswesens
GIS	Geoinformationssystem
GkG NRW	Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit
GLL	Behörde für Geoinformation, Landentwicklung und Liegenschaften
GO NRW	Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen
GPA NRW	Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen
GPS	Global Positioning System
IHK	Industrie- und Handelskammer
IKO-Netz	Interkommunales Vergleichsring-Netz der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement

ITRS	Internationales Terrestrisches Referenzsystem
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KIWI	Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KOLEIKAT	Kosten- und Leistungsrechnung Kataster
KrO NRW	Kreisordnung Nordrhein-Westfalen
LPersVG NRW	Landespersonalvertretungsgesetz Nordrhein-Westfalen
LOG NRW	Landesorganisationsgesetz Nordrhein-Westfalen
LSA	Land Sachsen-Anhalt
LSA VERM	Zeitschrift für das Öffentliche Vermessungswesen des Landes Sachsen-Anhalt
LVermA NRW	Landesvermessungsamt Nordrhein-Westfalen
MwSt	Mehrwertsteuer
NAS	Normbasierte Austauschschnittstelle
NaVKV	Nachrichten aus der Niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung
NBG	Niedersächsisches Beamtenengesetz
NivP-Feld	Nivellementpunktfeld
NKF	Neues Kommunales Finanzmanagement
NKFG NRW	Kommunales Finanzmanagementgesetz Nordrhein-Westfalen
NÖV NRW	Nachrichten aus dem öffentlichen Vermessungswesen
NPM	New Public Management
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSM	Neues Steuerungsmodell
ÖbVermIng	Öffentlich-bestellte Vermessungsingenieurin/ Öffentlich-bestellter Vermessungsingenieur
OWL	Ostwestfalen-Lippe
PreuLa	Preußische Landesaufnahme
SAPOS	Satellitenpositionierungsdienst der deutschen Landesvermessung
SGB	Sozialgesetzbuch
TP (1)	Trigonometrischer Punkt 1. Ordnung
TP-Feld	Trigonometrisches Festpunktfeld
TS	Tarifstelle
TVöD	Tarifvertrag öffentlicher Dienst
UTM	Universale Transversale Mercator Abbildung
VermGebO NRW	Vermessungsgebührenordnung Nordrhein-Westfalen
VermGebT NRW	Vermessungsgebührentarif Nordrhein-Westfalen
VermKatG NRW	Vermessungs- und Katastergesetz Nordrhein-Westfalen
VILV	verwaltungsinterne Leistungsverrechnung
VPErl.	Vermessungspunkterlass NRW
VuKV Nds.	Vermessungs- und Katasterverwaltung Niedersachsen
VwGO NRW	Verwaltungsgerichtsordnung
WertV	Wertermittlungsverordnung

Abkürzungsverzeichnis

zfv	Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement
ZfB	Zeitschrift für Betriebswirtschaft
ZV-Aut	Vorschriften für das automatisierte Zeichnen der Liegenschaftskarte in Nordrhein-Westfalen (Zeichnvorschrift Aut-NRW)

Kurzfassung

Kommunales Kennzahlenmanagement am Beispiel von Vermessungs- und Katasterämtern in Nordrhein-Westfalen

Seit Mitte der 1990er Jahre werden in den kommunalen Verwaltungen in Deutschland Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung entwickelt. Kennzahlen nehmen dabei als Instrument der Steuerungsunterstützung eine Schlüsselfunktion ein. Das Thema der Untersuchung ist die Nutzung von Kennzahlen in den kommunalen Vermessungs- und Katasterämtern in Nordrhein-Westfalen. Das Ziel war es, bestehende Systeme zu analysieren, Defizite aufzudecken und darauf aufbauend ein neues, optimiertes Kennzahlenmanagement zu entwickeln.

Dazu wurden die bestehenden Kennzahlenansätze von sechs Vermessungs- und Katasterämtern sowie die vermessungsbezogenen Kennzahlensysteme der Bezirksregierungen, der Kommunalen Stelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) und der Gemeindeprüfungsanstalt NRW (GPA NRW) untersucht. Als Vergleich wurde darüber hinaus das Kennzahlenmanagement der staatlichen Vermessungs- und Katasterverwaltung in Niedersachsen hinzugezogen.

Die Analyse der Praxisbeispiele zeigt, dass Prozessveränderungen und Innovationen häufig erst durch interkommunale Vergleiche ausgelöst werden. Es bedarf also eines regelmäßigen landesweiten Vergleichs zwischen den Vermessungs- und Katasterämtern in NRW. Darüber hinaus kann festgehalten werden, dass sich die Bemühungen zu stark auf die Entwicklung des Kennzahlensets konzentrieren. Kennzahlenmanagement kann nur dann zu Effizienz- und Effektivitätssteigerungen führen, wenn Kennzahlen geplant, ausgewertet, kommentiert, berichtet und in Zielvereinbarungen genutzt werden.

Aufbauend auf diesen Erkenntnissen wurde ein Kennzahlenmanagement auf zwei Ebenen entwickelt. Im Kennzahlenmanagement der Ebene I werden jährlich landesweit einheitliche Kennzahlen erhoben, die sich aus den Jahresberichts-kennzahlen und hoch aggregierten Effizienz-kennzahlen zusammensetzen. Adressaten sind in erster Linie die für das Vermessungswesen zuständigen Dezernenten und Amtsleiter, die durch regelmäßige Vergleichswerte die Leistung ihrer Ämter besser einschätzen können. Gleichzeitig erhält das Land statt des bisher stark verwaltungsrechtlich geprägten und wenig effektiven Mittel der Sonderaufsicht ein durch den unmittelbaren Vergleich zwischen den Ämtern deutlich wirkungsvolleres Instrument zur Umsetzung von landesweiten Zielen im Vermessungswesen.

Auf der Ebene II wird ein verwaltungsinternes Kennzahlenmanagement empfohlen, in dem detailliertere Effizienz- und Effektivitätskennzahlen erhoben werden. Die Zahlen sollen Amts- und Abteilungsleitern zur amtsinternen Steuerung und Führung dienen. Von besonderer Bedeutung ist die Einbindung der Kennzahlen in einen umfangreichen Planungs-, Controlling- und Berichtsprozess. Darüber hinaus sollen die Kennzahlen der Ebene II als Grundlage für Zielvereinbarungen und die leistungsbezogene Bezahlung nach dem Tarifvertrag öffentlicher Dienst (TVöD) dienen. Um Datenfriedhöfe zu vermeiden, sollten sich Führungskräfte auf wenige Kennzahlen konzentrieren, diese allerdings systematisch in der Steuerung bis hin zur Evaluation des Zielerreichungsgrades anwenden.

Abstract

Management by Key Performance Indicators in municipal offices of land-registry and surveying in North Rhine-Westphalia

The topic of the research project is the utilisation of Key Performance Indicators in municipal offices of land-registry and surveying in North Rhine Westphalia (NRW). The aim of the investigation is to analyse existing systems, to reveal deficits and on this basis to build up the development of a new, optimised KPI-management.

For this purpose, the existing KPI-concepts of six offices of land-registry and surveying in NRW and three intermunicipal KPI-concepts in the state of NRW were analysed. Furthermore, the management by KPIs of the governmental administration of land-registry and surveying in Lower Saxony were examined.

The analysis of the existing KPI-concepts has revealed that process changes and innovations are often only triggered by intermunicipal comparisons. This means that a regular statewide comparison between the offices of land-registry and surveying in NRW is necessary. Moreover, it may be noted that efforts are concentrated too intensively on the development of the indicator set. Management by KPIs can only lead to an increased efficiency and effectiveness if KPIs are planned, evaluated, commented, reported and used in the target agreements. Therefore the utilisation of KPIs in management processes such as planning, controlling, reporting and the conclusion of target agreements should be intensified in the offices of land-registry and surveying.

The second aim of the examination was the development of a new KPI-concept in which the existing deficits are eliminated. To achieve this, a KPI-concept on two levels was developed. In the KPI-concept of Level I, uniform KPIs are collected throughout the state annually whereby intermunicipal comparisons become possible. Addressees are primarily the heads of department and of the offices in charge of land-registry and surveying who can better appraise the performance of their offices by using regular comparative values. The set of KPIs of Level I is made up of aggregated KPIs and product-related volume frameworks. With regard to the responsibility for the layout of the model and the evaluation of this trans-state system various possibilities are conceivable. The KPIs of Level I are to reveal an appraisal benchmark for own performances and to reveal the necessity to take action, to investigate them respectively.

At Level II an intra-administration KPI-concept is recommended in which KPIs for efficiency and effectiveness are collected. The prerequisite is a sufficiently detailed cost accounting and suitable time recording of staff. The figures are to support management staff in the offices of land-registry and surveying in steering and management. The integration of the KPIs in an extensive planning, controlling and reporting process is of particular importance. In addition, the KPIs of Level II are to serve as basis for target agreements and performance-related payment according to new collective wage agreements for civil services. To avoid data graveyards, management should concentrate on few data, however to then systematically apply them in control all the way to evaluation of the level of target performance achievement.

1. Einleitung

1.1 Ausgangssituation und Problemstellung

Seit Mitte der 1970er Jahre werden im angelsächsischen Raum Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung entwickelt, die unter dem Begriff **New Public Management (NPM)** zusammengefasst werden.¹ Dabei handelt es sich um Organisations- und Verfahrensprinzipien, die durch den Einsatz privatwirtschaftlicher Managementinstrumente geprägt sind.

In Deutschland wurden entsprechende Ansätze erst Anfang der 1990er Jahre aufgegriffen.² Wesentlichen Anteil daran, dass insbesondere auf der kommunalen Ebene die Ideen des NPM verbreitet wurden, hatte die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), die die Reformansätze im Konzept des **Neuen Steuerungsmodells (NSM)** auf deutsche Verwaltungen anpasste. Dabei handelt es sich um ein umfassendes Konzept zur kommunalen Verwaltungsmodernisierung, in dem Kennzahlen als Instrument der Steuerungsunterstützung eine Schlüsselfunktion einnehmen.³ Ziel der Nutzung von Kennzahlen ist es, die Transparenz des Verwaltungshandelns zu erhöhen, Steuerungsentscheidungen zu unterstützen und Verwaltungsabläufe effizienter und effektiver zu gestalten.

Von den verschiedenen Reformansätzen wurde die Reform des kommunalen Haushaltswesens in Nordrhein-Westfalen (NRW) besonders intensiv betrieben. So ist am 01.01.2005 das **Kommunale Finanzmanagementgesetz NRW (NKFG NRW)** in Kraft getreten. Das NKFG NRW ist ein Artikelgesetz, das im Wesentlichen aus dem Einführungsgesetz (NKFEG NRW) sowie den Änderungen der Gemeindeordnung (GO NRW) und der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO NRW) besteht. Hinzu kommen zahlreiche Anpassungen von Einzelvorschriften in anderen Gesetzen. Nach § 1 Abs. 1 NKFEG NRW müssen die Gemeinden und Gemeindeverbände ab dem Haushaltsjahr 2009 eine Form der doppelten Buchführung (Doppik) anwenden. Dafür ist spätestens zum 01.01.2009 eine Eröffnungsbilanz nach § 92 Abs. 1-3 GO NRW zu erstellen.

Nach § 12 GemHVO NRW sollen für die gemeindliche Aufgabenerfüllung produktorientierte Ziele sowie Kennzahlen zur Zielerreichung bestimmt werden. Diese Ziele und Kennzahlen sollen zur Grundlage der Gestaltung, Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle des jährlichen Haushalts gemacht werden. Eine ähnliche Zielrichtung hat die Aufforderung des Gesetzgebers an die Gemeinden in § 18 GemHVO, eine Kostenrechnung zur Unterstützung der Verwaltungssteuerung einzuführen. Vor diesem Hintergrund umfassen die Haushaltsreformen vieler Gemeinde- und Kreisverwaltungen neben der Einführung der Doppik auch die Einführung einer Kostenrechnung und die Erarbeitung von Kennzahlen.

Kennzahlen sind numerische, verdichtete und steuerungsrelevante Informationen über eine Organisationseinheit.⁴ Sie dienen dazu, subjektive Einschätzungen zu objektivieren, Diskussionen zu versachlichen und Entscheidungen zu erleichtern. Kennzahlen sichern auch bei dezentraler Ressourcenverantwortung den Informationsfluss, erleichtern die outputorientierte

¹ Schröter, E.; Wollmann, H.: New Public Management, in: Blanke, B.; v. Bademer, S.; Nullmeier, F.; Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 2005, S. 63 - 73.

² Zu den Gründen für die verspätete Aufnahme der Diskussion in Deutschland siehe: Jeadicke, W.; Thrun, T.; Wollmann, H.: Modernisierung der Kommunalverwaltung. Evaluierungsstudie zur Verwaltungsmodernisierung im Bereich Planen, Bauen und Umwelt, 2000, S. 28 f.

³ KGSt: Dezentrale Ressourcenverantwortung: Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell. KGSt-Bericht Nr. 12/1991. Spätere Ausformulierung des Konzeptes in: KGSt: Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung. KGSt-Bericht Nr. 5/1993.

⁴ Vgl. KGSt: Kennzahlenorientierte Steuerung und interkommunale Vergleiche (IKO-Netz). Methodik und Vorgehensweise in der Arbeit mit Kennzahlen und interkommunalen Vergleichen, unveröffentlichtes Manuskript, ohne Jahr.

Steuerung und ermöglichen im Rahmen interkommunaler Vergleiche einen "Quasi-Wettbewerb".

Vor diesem Hintergrund befasst sich die Arbeit mit der Nutzung von Kennzahlen in **Vermessungs- und Katasterämtern in Nordrhein-Westfalen (NRW)**.⁵ In NRW ist das Vermessungswesen kommunalisiert, so dass auch die Vermessungs- und Katasterämter von der Gemeindehaushaltsreform betroffen sind. Neben den allgemeinen Gründen für die Einführung von Kennzahlen, wie dem erheblichen Kostendruck der kommunalen Haushalte und dem Bemühen um mehr Service- und Kundenorientierung, hat dieses Thema für Vermessungs- und Katasterämter eine besondere Relevanz.

Die Vermessungs- und Katasterämter haben vergleichsweise hohe Mitarbeiterzahlen und einen hohen Sachhaushalt, weshalb von der Kommunalpolitik und Verwaltungsspitze hier besondere Einsparpotentiale vermutet werden. Insbesondere die Notwendigkeit eines eigenen Außendienstes wird häufig in Frage gestellt, zumal die Aufgaben in Teilen auch von Öffentlich bestellten Vermessungsingenieuren und Öffentlich bestellten Vermessungsingenieurinnen (ÖbVermlng) übernommen werden können. Hinzu kommt häufig eine Unkenntnis über die genauen Aufgaben und die Prozesse in den Vermessungs- und Katasterämtern. Hier können Kennzahlen die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung dokumentieren und helfen, die Diskussionen zu versachlichen.

Eine weitere Besonderheit der Vermessungs- und Katasterämter im Vergleich zu anderen kommunalen Ämtern besteht in der Regelung der Aufsicht. Neben der Dienstaufsicht durch den Oberbürgermeister oder Landrat unterliegen die Vermessungs- und Katasterämter nach § 23 Abs. 1 Vermessungs- und Katastergesetz (VermKatG NRW) für einen Teil ihrer Aufgaben der Sonderaufsicht der Bezirksregierungen. Diese umfasst neben der Aufsicht der Rechtmäßigkeit auch die beschränkte Aufsicht über die Zweckmäßigkeit. Hierdurch erhöht sich der Dokumentations- und Argumentationsbedarf der Amtsleitung, der durch Kennzahlen unterstützt werden kann.

Die zentralen Aufgaben der Vermessungs- und Katasterämter sind hoheitlicher Natur. Sie sind räumlich auf den Amtsbezirk beschränkt und unterliegen dem Gebührenrecht. Eine Ausweitung der Einnahmenseite bei diesen Aufgaben ist insofern nicht möglich. Aus diesem Grund wird vielfach wenig Dringlichkeit darin gesehen, diese Aufgaben durch Kennzahlen zu steuern. Allerdings können auch hoheitliche Aufgaben mit unterschiedlicher Effizienz und Effektivität bearbeitet werden, was durch Kennzahlen gemessen und dokumentiert werden kann.

Hinzu kommt, dass die Katasterbehörden in NRW gerade vor fachlichen Reformen und Innovationen stehen, wie z.B. der Fertigstellung der Automatisierten Liegenschaftskarte (ALK), der Migration nach dem Amtlichen Liegenschaftskataster-Informationssystem (ALKIS), der Umstellung auf das Europäische Terrestrische Referenzsystem 1989 (ETRS89) in Verbindung mit der Einführung der Universalen Transversalen Mercator Abbildung (UTM), der Einführung der Amtlichen Basiskarte (ABK), der Nutzung des Satellitenpositionierungsdienstes SAPOS im Außendienst oder der Einführung von kommunalen Geoinformationssystemen (GIS). Ziel der genannten Reformen ist die Verbesserung der Leistungen hinsichtlich der Effizienz und Effektivität. Kennzahlen bieten sich zum einen zur mittel- und langfristigen Projektsteuerung während der Aufbauphase an. Außerdem können sie zur Dokumentation und Steuerung der reformbedingten Effizienz- und Effektivitätsfortschritte genutzt werden.

Gerade bei den hoheitlichen Aufgaben der Katasterbehörden bestehen keine Vergleichsmöglichkeiten zu externen Anbietern, so dass ein natürlicher Wettbewerb, in dem Kosten

⁵ Im Zuge der Modernisierungsmaßnahmen in Kommunalverwaltungen in den 1990er Jahren wurden die bisherigen Ämter vielfach in andere Organisationseinheiten überführt, z.B. Abteilungen, Fachdienste, Ressorts, etc. Im Rahmen dieser Arbeit wird der Begriff Vermessungs- und Katasteramt übergreifend für alle Organisationseinheiten genutzt. Die Leitung wird dementsprechend als Amtsleitung bezeichnet.

und Qualität ständig verglichen werden, nicht entstehen kann. Hier können kennzahlengestützte interkommunale Vergleiche abhelfen. Im Zusammenhang mit dem nordrhein-westfälischen Vermessungs- und Katastergesetz von 2005 (VermKatG NRW) werden außerdem verstärkt Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit bzw. der Aufgabenübertragung im Bereich der Vermessungs- und Katasterämter diskutiert. Um sachgerechte Entscheidungen über Aufgabenverlagerungen oder -übernahmen zu treffen, werden produktorientierte Kennzahlen von Bedeutung sein.

Abschließend lässt sich feststellen, dass die besondere Position des Amtes innerhalb der Kommunalverwaltung, der beschleunigte Wandel in der Aufgabenstruktur sowie die Möglichkeiten der interkommunalen Kooperation zu erhöhtem Entscheidungsdruck und Argumentationsbedarf der Führungskräfte in Vermessungs- und Katasterämtern führen werden und dadurch ein besonderer Bedarf an aussagefähigen Kennzahlen besteht.

1.2 Stand der Forschung

Vorreiter bei der Untersuchung kommunalen Verwaltungshandelns in Deutschland ist die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt). Zum Thema Vermessungs- und Katasterämter sind hier Mitte der 1980er Jahre Untersuchungen durchgeführt worden, die sich mit den Zielen und Aufgaben sowie mit der Arbeitsverteilung und der Zusammenarbeit mit anderen kommunalen Behörden beschäftigen.⁶ Im Vordergrund stand insofern die Beschreibung von Aufgaben, weniger die Methoden zur Steuerung von Vermessungs- und Katasterämtern.

Seit Anfang der 1990er Jahre konzentrieren sich die Veröffentlichungen und die Veranstaltungen der KGSt auf das Neue Steuerungsmodell als umfassendes Konzept zur Verwaltungsreform.⁷ Insbesondere zu den Themen Kennzahlen und Controlling sind zahlreiche Publikationen erschienen.⁸ In diesem Zusammenhang sind auch Veröffentlichungen aus dem universitären Umfeld zu nennen.⁹ Eine Zusammenfassung aktueller Forschungsansätze in Deutschland findet sich im Handbuch zur Verwaltungsreform, herausgegeben von BLANKE, von BADEMER, NULLMEIER und WEWER.¹⁰

Kennzeichnend für die oben genannten Veröffentlichungen ist ein hoher Praxisbezug. So erfolgt die Erstellung von KGSt-Berichten stets in einem gutachtlichen Verfahren mit einer Arbeitsgruppe aus Mitarbeitern von Kommunalverwaltungen. Auch die Herausgeber der Reihe "Die neue Kommunalverwaltung" legen ihren Schwerpunkt auf die praxisnahe Darstellung moderner kommunaler Verwaltungsführung. Da es sich aber, zumindest bei den KGSt-Berichten, nicht um projektbezogene Berichte handelt, verbleiben die Vorschläge regelmäßig auf einer Metaebene. Kritisch anzumerken ist dabei, dass die Auseinandersetzung mit der betriebswirtschaftlichen Managementforschung häufig nur von untergeordnetem Interesse ist.

⁶ KGSt: Vermessungs- und Katasteramt: Ziele und Aufgaben, Beschreibung des Aufgabeninhalts, KGSt-Bericht Nr. 4/1987, 1987; KGSt: Vermessungs- und Katasteramt: Arbeitsverteilung und Zusammenarbeit, KGSt-Bericht, Nr. 4/1989, 1989.

⁷ Veröffentlichung des ersten Konzeptes: KGSt: Dezentrale Ressourcenverantwortung: Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell, KGSt-Bericht Nr. 12/1991, 1991. Ausformulierung des Konzeptes: KGSt: Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung, KGSt-Bericht Nr. 5/1993, 1993.

⁸ KGSt: Verwaltungscontrolling im Neuen Steuerungsmodell, KGSt-Bericht Nr. 15/1994, KGSt: Steuerung mit Zielen: Ziele entwickeln und präzisieren, KGSt-Bericht Nr. 3/2001, 2001.

⁹ Vgl. hierzu Veröffentlichungen der Reihe "Die neue Kommunalverwaltung", herausgegeben von BALS, HACK und REICHARD sowie die KWI-Arbeitshefte des Kommunalwissenschaftlichen Instituts (KWI) der Universität Potsdam. Schwarting, G.: Effizienz in der Kommunalverwaltung. Dezentrale Verantwortung, Produkte, Budgets und Controlling, 2005.

¹⁰ Blanke, B.; v. Bademer, S.; Nullmeier, F.; Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 2005.

Als umfangreiche Untersuchungen, in denen aus betriebswirtschaftlicher Perspektive kommunales Kennzahlenmanagement und Controlling thematisiert werden, sind die Arbeiten von HUNOLD¹¹, MÜLLER¹² und SCHUSTER¹³ zu erwähnen. Sie beziehen sich auf Einzelaspekte, wie die kommunale Kostenrechnung, Controlling und Leistungsvergleiche, gehen aber nicht auf die Bedürfnisse einzelner Fachämter ein.

Kommunale Leistungsvergleiche und Benchmarking sind in Deutschland durch den Interkommunalen Vergleichsring der KGSt und die Projekte der Bertelsmann Stiftung bekannt geworden. Die Ergebnisse beider Einrichtungen zeigen die Stärken und Schwächen interkommunaler Vergleiche.¹⁴ Auf den Erkenntnissen wird im Rahmen dieser Arbeit aufgebaut, um die Rahmenbedingungen für ein langfristig ausgelegtes, landesweites Benchmarking darzustellen.

Als Grundlage für das Gesetzgebungsverfahren des Kommunalen Finanzmanagementgesetzes in NRW gilt die Projektdokumentation der Modellkommunen in NRW.¹⁵ Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes zum 01.01.2005 wuchs der Bedarf nach weiterer beratender Literatur. Im Zuge dessen wurden erste Ratgeber veröffentlicht, die inzwischen in 2. und 3. Auflage vorliegen.¹⁶ Der Schwerpunkt dieser Veröffentlichungen liegt auf den Details der doppelten Buchführung und der Erstellung von Bilanzen. Das Kennzahlenmanagement und die Einführung eines Kosten- und Leistungscontrollings werden höchstens am Rande erwähnt.

In der Bundesrepublik Deutschland liegt die Zuständigkeit für das amtliche Vermessungswesen bei den Bundesländern. Anders als in NRW ist die Führung des Liegenschaftskatasters in vielen Ländern Aufgabe der Landesverwaltung, wo in der Regel deutlich früher Controlling und Kennzahlenmanagement eingeführt wurden. Als Beispiel sei hier die Vermessungsverwaltung in Niedersachsen genannt. Hier wurden bereits Mitte der 1990er Jahre im Zuge der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung umfangreiche Projektberichte¹⁷, Präsentationen¹⁸ und Handbücher verfasst.¹⁹ Es folgten Anwenderberichten, die insbesondere in den Nachrichten der Niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung (NaVKV) veröffentlicht wurden.²⁰

¹¹ Hunold, C.: Kommunale Kostenrechnung – Gestaltung, Nutzung und Erfolgsfaktoren, 2003.

¹² Müller, U.: Controlling aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive. Ein Beitrag zur Verwaltungsreform, 2004.

¹³ Schuster, F.: Der interkommunale Leistungsvergleich als Wettbewerbssurrogat, Hrsg.: KPMG, 2003.

¹⁴ Adamaschek, B.: Interkommunaler Leistungsvergleich. Leistung und Innovation durch Wettbewerb. Eine Dokumentation zu dem Projekt des Deutschen Beamtenbundes und der Bertelsmann Stiftung "Grundlagen einer leistungsfähigen Kommunalverwaltung", 1997; Bertelsmann Stiftung: Jahresbericht 2006 für das SGB II-Benchmarking der Optionskommunen, 2006; KGSt: Arbeit mit Kennzahlen, KGSt-Bericht Nr. 4/2001, 2001.

¹⁵ Modellprojekt "Doppischer Kommunalhaushalt in NRW" (Hrsg.): Neues Kommunales Finanzmanagement – Betriebswirtschaftliche Grundlagen für das doppelte Haushaltsrecht, 2. Auflage auf der Basis der Endergebnisse des Modellprojekts, S. 26.

¹⁶ Häfner, P.: Doppelte Buchführung für Kommunen nach dem NKF, Grundlagen des doppelten Haushaltswesens, 3. Auflage, 2005.; Raupach, B.; Stangenberg, K.: Doppik in der öffentlichen Verwaltung. Grundlagen, Verfahrensweisen, Einsatzgebiete, 2006; Fudalla, M.; ZurMühlen, M.; Wöste, C.: Doppelte Buchführung in der Kommunalverwaltung, 2. Auflage, 2005.

¹⁷ Lachnit, L.: Betriebswirtschaftliche Konzeption einer Kosten-, Leistungs- und Kennzahlenrechnung im Vermessungs- und Katasterwesen, unveröffentlichtes Skript, ohne Jahr; Lachnit, L.: Betriebswirtschaftlicher Behördenvergleich als Controllinginstrument im Niedersächsischen Vermessungs- und Katasterwesen, unveröffentlichter Endbericht, Dezember 1996. Lachnit, L.; Wolf, B.: Budgetierung als betriebswirtschaftliches Führungsinstrument für die öffentliche Verwaltung, exemplarisch dargestellt am Beispiel der Nds. Vermessungs- und Katasterverwaltung, unveröffentlichter Endbericht, August 1999. Lachnit, L.: Prozessorientiert erweiterte Kosten- und Leistungsrechnung für die öffentliche Verwaltung, in: NaVKV, Heft 2/1999, S. 72-80;

¹⁸ Lachnit, L.: System zur Beschreibung und Erfassung der Arbeitseffizienz mit Hilfe von technisch-organisatorischen Indikatoren und Kennzahlen zur verbesserten betriebswirtschaftlichen Führung der öffentlichen Verwaltung im Vermessungs- und Katasterwesen – unveröffentlichte Projektpräsentation, Juni 1994.

¹⁹ Vermessungs- und Katasterverwaltung Niedersachsen: Handbuch KOLEIKAT – Leitfaden zur Anwendung der Kosten- und Leistungsrechnung, Stand 1.1.2006.

²⁰ Vgl. u.a. von Daack, W-E.: Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung beim Katasteramt Osnabrück, in: NaVKV, Heft 4/1994, S. 286 – 292. Bölke, H.; Ritterhoff, M.: Kosten- und Leistungsrechnung im Kataster-

Auch in Sachsen-Anhalt wurde bereits Mitte der 1990er Jahre ein institutionalisiertes Controlling in der Vermessungs- und Katasterverwaltung etabliert.²¹ Zunächst bezog es sich auf den zweitstufigen Verwaltungsaufbau, bei dem die Katasterämter der direkten Dienst- und Fachaufsicht des Ministeriums des Innern unterstanden. Während das operative Controlling die Aufsicht über Katasterämter und Landesvermessungsbehörde unterstützte, richtet sich das strategische Controlling auf die Einhaltung des Kontraktmanagements zum Innenministerium.²² In 2004 wurden die regionalen Katasterbehörden und die Landesvermessungsbehörden im Landesamt für Vermessung und Geoinformation zu einer integrierten Geoinformationsbehörde zusammen geführt. Die Controllingansätze sind dabei auf die neue Behörde übertragen und auf neue Aufgabenbereiche in der Landesvermessung erweitert worden.

Sowohl die Controllingansätze der Vermessungsverwaltungen aus Niedersachsen als auch aus Sachsen-Anhalt liefern wichtige Erkenntnisse über die inhaltliche Gestaltung von Kennzahlensets im Vermessungswesen. Insbesondere die mehr als zehnjährige Erfahrung mit der Kosten- und Leistungsrechnung und dem Berichtswesen zeigen, wie diese Instrumente im Vermessungs- und Katasterwesen wirkungsvoll eingesetzt werden können. Aufgrund der unterschiedlichen Organisations- und Zuständigkeitsstrukturen und insbesondere der unterschiedlichen Aufsichtsstrukturen können die Ansätze allerdings nicht ohne Weiteres auf die kommunale Ebene übertragen werden.

Speziell auf kommunaler Ebene in NRW sind die Aktivitäten des Fachausschuss für Vermessungswesen des Landkreistag NRW zu erwähnen. Hier wurden Ende der 1990er Jahre Vorschläge für Produkt- und Leistungsverzeichnisse sowie Kennzahlensets erstellt. Allerdings wurden die Ergebnisse nicht fortgeführt und zu einem umfassenden Kennzahlenmanagement vervollständigt, in dem auch die Steuerung durch die erhobenen Kennzahlen thematisiert wird.

Abschließend lässt sich feststellen, dass es bereits umfangreiche Veröffentlichungen zu neuen Steuerungsansätzen inklusive Controlling und Kennzahlenbildung in den kommunalen Verwaltungen gibt. Allerdings verbleiben diese auf der Ebene der Gesamtverwaltung. Es fehlen konkrete Controllingkonzepte für technische Fachämter. Hinzu kommt, dass sich die Diskussion noch zu stark auf die konzeptionelle Gestaltung von Controlling konzentriert, es fehlt der Transfer zu den Managementinstrumenten und zur Ableitung von Managemententscheidungen. Die Ergebnisse der betriebswirtschaftlichen Managementforschung werden in der verwaltungswissenschaftlichen Literatur noch wenig berücksichtigt.

Bestehende interkommunale Vergleiche sind zeitlich terminiert und konzentrieren sich auf die Erarbeitung von Kennzahlensets. Sie orientieren sich noch zu wenig auf die kontinuierliche Effizienz- und Effektivitätssteigerung.

Innerhalb der Vermessungs- und Katasterverwaltungen verfügen Länder mit staatlichem Kataster schon über umfangreiche Controlling-Erfahrungen. Hier ist zu prüfen, ob eine Übertragung der hier gemachten Erfahrungen auf das kommunalisierte Kataster möglich ist und wie ein landesweites Kennzahlenmanagement aussehen könnte.

amt Osnabrück, in: NaVKV, Heft 2/1996, S. 52. von Daack, W-E.: Erfahrungen mit der Kosten- und Leistungsrechnung in der Niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung (KOLEIKAT), in: NaVKV, Heft 4/1997, S. 155 – 172. Lachnit, L.: Struktur eines Qualitätscontrollingsystems für die öffentliche Verwaltung, in: NaVKV, Heft 4/2000, S. 13 – 26.

²¹ Dieckmann, C.: Controlling-Ansätze für die Vermessungs- und Katasterverwaltung, in: LSAVERM Heft 2 /1996, S. 103 – 113. Dieckmann, C.: Kostenrechnung für die Katasterämter, in: LSA VERM, Heft 1/2000, S. 3 – 22.

²² Kristen, G.; Strecker, F.: Controlling in der VuKV LSA, in: LSA VERM, Heft 2/1998, S. 130 – 141.

1.3 Ziele der Untersuchung

Die Arbeit verfolgt angesichts der dargestellten Erkenntnisdefizite die folgenden Ziele:

1. Analyse und Bewertung der bestehenden kommunalen Kennzahlensysteme und ihrer Anwendung in der Praxis und
2. Problemorientierte Weiterentwicklung des Kennzahlenmanagements.

Ziel 1: Analyse und Bewertung der bestehenden Kennzahlensysteme und ihrer Anwendung in der Praxis

Gegenstand dieser Arbeit ist das Kennzahlenmanagement in Vermessungs- und Katasterämtern in Nordrhein-Westfalen. Beispielhaft werden ausgewählte kommunale sowie die bestehenden interkommunalen und landesweiten Kennzahlensysteme zunächst anhand ihrer konzeptionellen und inhaltlichen Gestaltung analysiert. Der Analyseansatz richtet sich dabei nach der Dimension der Zielsetzung, nämlich der Steuerungsoptimierung. Im Vordergrund steht somit nicht der Umfang eines Kennzahlensystems, sondern die Steuerungsrelevanz der Ergebnisse. Die zentrale Frage lautet dabei:

Wie geeignet ist das gewählte Kennzahlensystem hinsichtlich seiner konzeptionellen und inhaltlichen Gestaltung, um eine optimierte Steuerung zu ermöglichen?

Kennzahlen können ihre Steuerungsfunktionen nur unter sinnvollen Rahmenbedingungen entfalten. Deshalb wird zusätzlich die Einbindung der Kennzahlensysteme in den Steuerungsablauf analysiert. Kriterien sind dabei, inwieweit die Zahlen für Planung und Budgetierung, Controlling und Berichtswesen, Zielvereinbarungen und interkommunale Vergleiche genutzt werden. Über die formale Nutzung von Kennzahlen in Managementinstrumenten hinaus zielt die Frage, inwieweit Kennzahlen zur Prozess- und Produktoptimierung oder auch zur Steuerung des Personaleinsatzes genutzt werden. Die zentrale Frage lautet dabei:

In welchem Umfang werden Kennzahlen in Managementinstrumenten genutzt und inwieweit dienen sie als Grundlagen für Steuerungsentscheidungen?

Ziel 2: Problemorientierte Weiterentwicklung des Kennzahlenmanagements

Im Anschluss an die Bestandsanalyse werden die Defizite der bestehenden Ansätze und ihre Auswirkungen zusammengefasst. Darauf aufbauend wird ein neues Kennzahlenmanagement entwickelt, das sowohl einen jährlichen Kennzahlenvergleich auf Landesebene als auch ein detailliertes Kennzahlenmanagement auf kommunaler Ebene ermöglicht.

Die oben genannten beiden Ziele sind auf die Kennzahlenarbeit in Vermessungs- und Katasterämtern gerichtet und können als konkrete Ziele der Arbeit bezeichnet werden. Die daraus resultierenden Untersuchungsergebnisse sollen in erster Linie Führungskräfte in den kommunalen Vermessungsbehörden unterstützen, Kennzahlen in ihren Ämtern bzw. Abteilungen einzuführen bzw. vorhandene Ansätze zu optimieren.

Daneben soll die Untersuchung auch der besseren Verständigung verschiedener Personen in der Kommunalverwaltung dienen. Das Vermessungswesen ist technisch anspruchsvoll und einem steten Wandel unterzogen. Die Voraussetzungen insbesondere bezüglich der Katasterqualität sind aufgrund historischer Entwicklungen in NRW in jeder Kommune unterschiedlich. Hinzu kommen komplexe Zuständigkeitsstrukturen zwischen den Behörden der Vermessungsverwaltung und ein detailliertes Gebührenrecht. Diese Ausgangssituation führt dazu, dass insbesondere auf der Seite von Controllern, der Kämmerei, den Organisationsämtern, dem Verwaltungsvorstand und der Kommunalpolitik häufig Unkenntnis und Unverständnis für die Belange der Vermessungs- und Katasterämter herrschen. Diesen (Berufs-) Gruppen soll die Untersuchung helfen, sich über die Aufgaben der Katasterbehörden zu informieren und die Möglichkeiten und Grenzen von Kennzahlenarbeit in diesen Ämtern abzuschätzen.

1.4 Übertragbarkeit der Ergebnisse

Das amtliche Vermessungswesen ist in den einzelnen Bundesländern unterschiedliche organisiert.²³ In den meisten Ländern ist das Vermessungswesen dem Innenministerium zugeordnet, das als oberste Vermessungsbehörde fungiert. Die Aufgaben der Landesvermessung werden in der Regel von Landesbetrieben oder -ämtern wahrgenommen, die in vielen Fällen die oberen Vermessungsbehörden darstellen. Die Aufgabe des Liegenschaftskatasters wird auf regionaler Ebene meist von staatlichen, nachgeordneten Ämtern als unteren Vermessungsbehörden wahrgenommen.²⁴ Ausnahmen hiervon stellen die Länder **NRW, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Baden-Württemberg und Berlin** dar, in denen die Führung des Liegenschaftskatasters auf die Kreise und kreisfreien Städte bzw. die Bezirke übertragen wurde.

In NRW erfolgte diese Kommunalisierung bereits 1948, in Brandenburg nach der Funktionalreform Mitte der 1990er Jahre.²⁵ In Mecklenburg-Vorpommern nehmen die Landräte und die Oberbürgermeister der kreisfreien Städte die Aufgaben des Liegenschaftskatasters im übertragenen Wirkungskreis als Vermessungs- und Katasterbehörden wahr.²⁶ Der Landtag hat im April 2006 mit der Verabschiedung des Gesetzes zur Modernisierung der Verwaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern über neue Kreisstrukturen entschieden. Danach wird es mit den Kommunalwahlen im Frühjahr 2009 anstatt der bisherigen 12 Landkreise und sechs kreisfreien Städte noch fünf Kreise geben.

In Baden-Württemberg ist die Kommunalisierung des Liegenschaftskatasters erst 2005 eingeführt worden. Zuvor waren die (staatlichen) Vermessungsämter dem Landesvermessungsamt nachgeordnete untere Sonderbehörden. Auf Antrag konnte allerdings bereits damals einer Gemeinde vom Wirtschaftsministerium die Aufgaben des staatlichen Vermessungsamts als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden.²⁷ Im neuen Vermessungsgesetz Baden-Württemberg sind die neun Stadt- und 35 Landkreise als untere Vermessungsbehörden benannt.²⁸ Noch immer besteht die Möglichkeit, die Führung des Liegenschaftskatasters und die Durchführung von Liegenschaftsvermessungen auf Antrag einer Gemeinde zu übertragen. Insofern gibt es zusätzlich 16 städtische Vermessungsdienststellen.²⁹

In Berlin ist die Aufgabe des Liegenschaftskatasters den Bezirken übertragen. Da die Verfassung des Landes Berlin den Bezirken eine relativ große Autonomie gewährt, kann auch hier von kommunalisierten Vermessungs- und Katasterämtern gesprochen werden.

Im Rahmen von Verwaltungsreformen werden auch in anderen Ländern regelmäßig die Vor- und Nachteile einer Kommunalisierung des Katasters diskutiert. Während sich die Kommunalisierung in Rheinland-Pfalz oder dem Saarland politisch nicht durchsetzen konnte, scheint ihre Einführung in Sachsen und Schleswig-Holstein inzwischen sehr wahrscheinlich.

²³ Vgl. zum Überblick über die Organisationsformen in den Bundesländern: Kummer, K.; Pischler, N.; Zeddies, W.: Das Amtliche deutsche Vermessungswesen. Stark in den Regionen und einheitlich im Bund – für Europa, in: zfv 5/2006, S. 234 – 241.

²⁴ Ein staatliches Kataster haben die Flächenländer Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Hessen, Rheinland-Pfalz, Thüringen, Sachsen, Bayern und das Saarland. In Sachsen-Anhalt, Thüringen und dem Saarland wurden die Landesvermessungsbehörden und die regionalen Katasterbehörden zusammengeschlossen. Ein ähnlicher Integrationsansatz ist auch bei den Stadtstaaten Hamburg und Bremen zu finden.

²⁵ Vgl. § 23 Gesetz über die Landesvermessung und das Liegenschaftskataster im Land Brandenburg (Vermessungs- und Liegenschaftsgesetz – VermLieG)

²⁶ Vgl. § 1 Gesetz über die Landesvermessung und das Liegenschaftskataster des Landes Mecklenburg-Vorpommern – Vermessungs- und Katastergesetz (VermKatG).

²⁷ Vgl. § 9 Abs. 1 Vermessungsgesetz für Baden-Württemberg (VermG) von 1961, zuletzt geändert 1999.

²⁸ Vgl. §§ 7 – 10 Vermessungsgesetz für Baden-Württemberg (VermG)

²⁹ Stand 31.07.2007.

In Sachsen konnten bisher kreisfreie Städte nach § 3 Gesetz über die Landesvermessung und das Liegenschaftskataster im Freistaat Sachsen (SächsVermG) auf Antrag die Führung des Liegenschaftskatasters übertragen bekommen. Von dieser Möglichkeit haben die kreisfreien Städte Dresden, Leipzig und Chemnitz Gebrauch gemacht. Im Rahmen einer umfangreichen Verwaltungsreform seit 2005 wird unter anderem die flächendeckende Kommunalisierung des Liegenschaftskatasters angestrebt. Das Kabinett hat im Mai 2007 beschlossen, einen entsprechenden Gesetzentwurf im Landtag einzubringen.³⁰ Mit dem In-Kraft-Treten des Gesetzes wird zum 1. Juli 2008 gerechnet.³¹

In Schleswig-Holstein ist das amtliche Vermessungswesen staatlich organisiert. Die insgesamt acht Katasterämter agieren nach § 2 Gesetz über die Landesvermessung und das Liegenschaftskataster (VermKatG) als untere Landesbehörden. Allerdings wird auch in Schleswig-Holstein an einer umfangreichen Verwaltungsreform gearbeitet. Dazu wurde vom Kabinett im April 2006 in einem Eckpunktepapier die Einrichtung von vier kommunalen Verwaltungsregionen beschlossen, denen auch die Aufgabe des Kataster- und Vermessungswesens übertragen werden sollen.³²

Vor diesem Hintergrund richtet sich die Arbeit nicht nur an die Führungskräfte von Vermessungs- und Katasterämtern, Mitarbeiter im Controlling und die zuständigen Verwaltungsvorstände der nordrhein-westfälischen kreisfreien Städte und Landkreise, sondern auch an die entsprechenden Mitarbeiter von Kommunalverwaltungen in anderen Bundesländern. Insbesondere in Brandenburg, Berlin und Baden-Württemberg besteht die Möglichkeit, das hier vorgeschlagene Zwei-Ebenen-Modell auf die eigenen Kreise und kreisfreien Städte bzw. Bezirke zu transferieren. In Sachsen und Schleswig-Holstein, wo die neue Organisation des Vermessungswesens noch nicht endgültig entschieden ist, können die hier identifizierten Stärken und Schwächen eines Controllings auf kommunaler Ebene bei den Überlegungen berücksichtigt werden.

1.5 Methodik der Untersuchung

Zur Strukturierung und Eingrenzung des Untersuchungsfeldes erfolgt zunächst eine umfassende Literaturlauswertung. Hierbei zeigt sich, dass das Thema eine Schnittstelle zwischen der verwaltungswissenschaftlichen Evaluierungsforschung und der betriebswirtschaftlichen Managementforschung darstellt. Zusätzlich wird die vermessungs- und katasterspezifische Literatur ausgewertet.

Empirisch basiert die Arbeit auf der **Untersuchung des Kennzahlenmanagements von sechs Vermessungs- und Katasterämtern in Nordrhein-Westfalen**. Als Fallstudien wurden die Vermessungs- und Katasterämter von vier kreisfreien Städten sowie die Ämter von zwei Kreisen ausgewählt. Auf Wunsch der Gesprächspartner sind die Fallstudien in dieser Arbeit anonymisiert worden. Die Fallstudien werden deshalb "Stadt A, B, C und D" bzw. "Kreis A" und "Kreis B" genannt.

Alle sechs Ämter haben an einem der beiden interkommunalen Vergleichsringe der KGSt teilgenommen (IKO-Netz). Das IKO-Netz initiiert, organisiert und begleitet seit Mitte der 1990er Jahre Kennzahlenvergleiche von Kommunen. Für die Vermessungs- und Katasterämter wurden inzwischen zwei Vergleichsringe durchgeführt. Während die untersuchten Äm-

³⁰ Am 15. Mai 2007 hat das Sächsische Kabinett beschlossen, den Gesetzentwurf zum Gesetz zur Neuordnung der Sächsischen Verwaltung (Sächsisches Verwaltungsneuordnungsgesetz – SächsVwNG) im Landtag einzubringen. Hierin integriert ist in Artikel 9 das Gesetz über das amtliche Vermessungswesen und die amtlichen Geobasisdaten im Freistaat Sachsen (Sächsisches Vermessungs- und Geobasisdatengesetz – SächsVermGeoG), in dem in § 2 (1) Nr. 3 die Kreise und kreisfreien Städte als untere Vermessungsbehörden benannt werden.

³¹ Pressemitteilung der Sächsischen Staatsregierung vom 15.05.2007.

³² Eckpunkte zur Errichtung der Kommunalen Verwaltungsregionen – von der Landesregierung am 25. April 2006 zustimmend zur Kenntnis genommen.

ter der kreisfreien Städte am bundesweiten Vergleichsring beteiligt waren, der von 1999 bis 2004 durchgeführt wurde, sind die untersuchten Ämter der Kreise Teilnehmer am derzeit noch laufenden Vergleichsring, der sich auf die Kreise in NRW beschränkt. Drei der ausgewählten Städte haben sich auch deshalb als Fallstudien angeboten, da die Einführung der Doppik als externes Rechnungswesen bei ihnen bereits weit fortgeschritten ist. Außerdem verfügen alle sechs Ämter über eine Kostenrechnung. Die Untersuchung sowohl von Kreisen als auch von kreisfreien Städten gewährleistet, dass die unterschiedlichen Rahmenbedingungen bei der Analyse Beachtung finden. Die räumliche Verteilung der Fallstudienämter über vier Regierungsbezirke sichert zudem, dass die lokalen Unterschiede des Katasters berücksichtigt werden.

Als erster Untersuchungsschritt wurden Unterlagen ausgewertet, die von den Fallstudienämtern zur Verfügung gestellt wurden. Dabei spielten Haushaltsberichte, Dienstanweisungen zum Haushalt, Produktbeschreibungen, Kennzahlenbeschreibungen, Handbücher zur Einführung der Kostenrechnung und schriftliche Zielvereinbarungen eine wichtige Rolle.

Im zweiten Untersuchungsschritt wurden Interviews mit Mitarbeitern der Fallstudienämter durchgeführt. Bezüglich der konzeptionellen Gestaltung der Kennzahlensysteme wurden Gespräche mit den Controllern bzw. den für Controlling zuständigen Mitarbeitern geführt. Für die Analyse der inhaltlichen Gestaltung wurden in den Ämtern zusätzlich die Fach-, Abteilungsleiter bzw. Sachgebietsleiter gezielt zu ihren Aufgabenbereichen befragt.³³ Wichtigste Gesprächspartner hinsichtlich der Nutzung von Kennzahlen in Managementinstrumenten und der tatsächlichen Ableitung von Maßnahmen waren die Amtsleiter bzw. ihre Stellvertreter. Die Gespräche wurden leitfadengestützt durchgeführt.

Während die kommunalen Kennzahlensysteme im Vordergrund stehen, werden in der Untersuchung zusätzlich noch weitere interkommunale bzw. landesweite Kennzahlensysteme berücksichtigt:

- Die **Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt)** hat im Rahmen des interkommunalen Vergleichsring-Netzes (IKO-Netz) zwei Vergleichsringe zum Thema Vermessung und Kataster durchgeführt, wobei umfangreiche Kennzahlensets erarbeitet wurden. Die Ergebnisse der Kennzahlenermittlung werden interkommunal verglichen und mit den Vertretern der Vermessungs- und Katasterämter diskutiert.
- Die **Gemeindeprüfungsanstalt NRW (GPA NRW)** führt im Rahmen der überörtlichen Prüfung Zweck- und Rechtmäßigkeitsuntersuchungen u.a. unter den Kreisen und kreisfreien Städten durch. Dabei werden auch die Vermessungs- und Katasterämter untersucht, wofür ebenfalls ein Kennzahlenset erarbeitet wurde. Die Prüfberichte werden den Gemeinden sowie der kommunalen Aufsicht und der Fachaufsicht vorgelegt.
- Zur Wahrnehmung der Sonderaufsicht fragen die Bezirksregierungen jährlich Kennzahlen der Vermessungs- und Katasterämtern für die **Katasterjahresberichte** ab. Sie werden anschließend im Innenministerium landesweit zusammengestellt und ausgewertet.
- Während das Kennzahlenmanagement in der Vermessungs- und Katasterverwaltung in NRW noch am Anfang steht, haben Bundesländer mit staatlich organisiertem Vermessungswesen deutlich früher angefangen, Kennzahlen zu erheben und mit ihnen zu steuern. Als eines der ersten Länder hat **Niedersachsen** bereits 1994 begonnen,

³³ Wie schon bei der Bezeichnung der Ämter gibt es auch für die darunter liegenden Organisationseinheiten unterschiedliche Bezeichnung, z.B. Sachgebiete, Fachbereiche, Abteilungen, Gruppen, etc. Im Rahmen dieser Arbeit werden Organisationseinheiten unterhalb der Amtsleitung als Abteilungen bezeichnet. Die Führungskräfte auf dieser Ebene werden dementsprechend Abteilungsleiter genannt.

ein Kennzahlenmanagement in seiner Vermessungs- und Katasterverwaltung einzuführen. Als Vergleich wird deshalb zusätzlich zu den Fallstudien dieses landesweit ausgerichtete Kennzahlenmanagement untersucht.

Die detaillierte Erläuterung dieser Systeme findet in Kapitel 4.1.1 statt.

1.6 Aufbau der Untersuchung

Die Arbeit ist in sechs Kapitel unterteilt. Im **ersten Kapitel** werden zunächst die Ausgangslage und die Problemstellung dargestellt. Es folgt eine Erläuterung des Forschungsstandes, der Ziele der Untersuchung und der angewandten Methodik.

Abbildung 1: Aufbau der Untersuchung

Kapitel 1	Einleitung
Kapitel 2	Vermessungs- und Katasterverwaltung in Nordrhein-Westfalen
Kapitel 3	Analysekonzeption des Kennzahlenmanagements
Kapitel 4	Analyse und Bewertung der untersuchten Anwendungsfälle
Kapitel 5	Weiterentwicklung des Kennzahlenmanagements zum „Zwei-Ebenen-Modell“
Kapitel 6	Fazit und Ausblick

Im **zweiten Kapitel** wird die Vermessungs- und Katasterverwaltung in Nordrhein-Westfalen vorgestellt. Nach einem kurzen historischen Abriss folgt eine Erläuterung des aktuellen Verwaltungsaufbaus und die Darstellung der Aufgaben der Kreise und kreisfreien Städte als Katasterbehörden. Abschließend werden wichtige aktuelle Projekte der Verwaltung vorgestellt, wie z. B. die Umstellung auf das Bezugssystem ETRS89, die Fertigstellung der ALK und die Migration nach ALKIS. Diese Projekte werden erhebliche Auswirkungen auf die zukünftigen Aufgaben und Prozesse haben.

Das **dritte Kapitel** beschäftigt sich mit den theoretischen Grundlagen zum Kennzahlenmanagement und der Erarbeitung des Analysemodells. So wird zunächst ein kurzer Überblick über die Verwaltungsmodernisierung auf kommunaler Ebene gegeben. Anschließend folgt eine Erläuterung der Begriffe Kennzahlen und Kennzahlenmanagement. Es schließt sich die Darstellung des Analysemodells an. Im Rahmen des Analysemodells werden vier verschiedenen Komponenten des Kennzahlenmanagements identifiziert, die detailliert erläutert werden. Dabei wird auch auf den Untersuchungsumfang der einzelnen Komponenten im Rahmen dieser Arbeit eingegangen.

Im **vierten Kapitel** werden die Anwendungsfälle des Kennzahlenmanagements in der Praxis der Vermessungs- und Katasterämter analysiert und bewertet. Die Ergebnisse der empirischen Untersuchung beziehen sich auf den Untersuchungszeitraum von März 2005 bis März 2006. In Anlehnung an das Analysemodell werden in den Unterkapiteln die Untersuchungsergebnisse zu den vier verschiedenen Komponenten erläutert und bewertet:

- Im Kapitel 4.1 erfolgt die Analyse und Bewertung der konzeptionellen Gestaltung der Kennzahlensysteme in den Fallstudienämtern. Dabei wird auf die Beteiligten, die Abdeckung der Zielfelder, die Erhebungsverfahren von Kennzahlen sowie die Einführung von Wettbewerbselementen eingegangen.
- Im Kapitel 4.2 erfolgt die Untersuchung der Kennzahlensysteme hinsichtlich ihrer inhaltlichen Gestaltung. Dabei werden beispielhaft die Kennzahlen zu den Leistungen "Übernahme von Teilungsvermessungen" und "Übernahme von Gebäudeeinemessungen" diskutiert. Die Kennzahlen werden dabei bezüglich der Zielorientierung, Beeinflussbarkeit, Stabilität der Bezugsgrößen, Messaufwand sowie der interkommunalen Vergleichbarkeit bewertet.
- Das Kapitel 4.3 analysiert und bewertet die Nutzung von Kennzahlen in Managementinstrumenten. Dabei werden insbesondere die Instrumente des Controllings, des Berichtswesens, der Planung und Budgetierung und der Zielvereinbarungen untersucht. Grundlegende Fragen sind dabei, ob diese Instrumente eingesetzt werden, inwieweit Kennzahlen dabei eine Rolle spielen und welche Wirkungen und Konsequenzen mit der Nutzung von Kennzahlen verbunden sind.
- Im Kapitel 4.4 wird untersucht, inwieweit Kennzahlen in den Fallstudienämtern zu konkreten Managemententscheidungen geführt haben. Dabei wird zwischen analytischer und instrumenteller Nutzung unterschieden. Von einer analytischen Nutzung spricht man, wenn Kennzahlen den Führungskräften zum besseren Verständnis von Geschäftsprozessen dienen und zur Erhöhung der Transparenz führen. Entscheidender ist allerdings die instrumentelle Nutzung und die Frage, ob durch Kennzahlenmanagement Maßnahmen zur Effizienz- oder Effektivitätssteigerung ergriffen und Erfolge gemessen wurden.

Abschließend werden im Kapitel 4.5 die Untersuchungsergebnisse, insbesondere die Defizite und die als gut zu bewertenden Ansätze des bisherigen Kennzahlenmanagements, systematisch zusammengetragen. Darüber hinaus wird die Bedeutung interkommunaler Vergleiche erläutert und die Auswirkungen der fehlenden Integration zwischen operativem Controlling auf kommunaler Ebene und strategischem Controlling auf Landesebene beleuchtet.

Basierend auf den Untersuchungsergebnissen folgt im **fünften Kapitel** die Weiterentwicklung des Kennzahlenmanagements zum "Zwei-Ebenen-Modell". Die zwei Ebenen werden hinsichtlich der konzeptionellen und inhaltlichen Gestaltung der Kennzahlen und ihrer Nutzung detailliert vorgestellt. Abschließend werden die Vorteile des hier erarbeiteten Modells zusammengefasst.

Im **sechsten Kapitel** wird abschließend ein Fazit der Untersuchung und der Ergebnisse gezogen. Außerdem wird ein kurzer Ausblick auf die zukünftigen Entwicklungen in der kommunalen Kennzahlenarbeit gegeben.

2. Vermessungs- und Katasterverwaltung in NRW

2.1 Geschichte des Liegenschaftskatasters

2.1.1 Die Ursprünge als Steuerkataster

Die Ursprünge des Katasterwesens sind eng verknüpft mit der Grundsteuergesetzgebung. Nach der Französischen Revolution begann man in Frankreich ab 1790 mit der Erstellung eines Katasters. Ziel war es, nach Abschaffung der Steuerprivilegien für Adel und Klerus eine gerechte Grundlage für die Besteuerung des Grund und Bodens einzuführen.³⁴ Diese Arbeiten wurden durch Napoleon forciert und ab 1808 auch auf die damals französisch besetzten linksrheinischen Gebiete ausgedehnt.³⁵ Zwischen 1808 und 1814 wurden dadurch ca. 9.000 Gemeinden mit einer Fläche von 120.000 km² und fast 37 Millionen Parzellen nach den damaligen Standards des "Recueil méthodique" vermessen.

Der Wiener Kongress im Jahre 1815 führte zu territorialen Veränderungen in Europa, wobei unter anderem die Rheinprovinzen und Westfalen an Preußen fielen. Aufbauend auf dem bereits vorhandenen Kataster wurde nach den "Godesberger Instruktionen" in den Jahren 1820 bis 1834 ein vollständiges Parzellenkataster aufgestellt.³⁶ Es war die Grundlage für die Erhebung der Grundsteuer nach dem Grundsteuergesetz für die westlichen Provinzen Preußens von 1839 (Steuerkataster). Wegen der Zielrichtung der Steuererhebung lag die Zuständigkeit zunächst bei den Generaldirektionen, die wiederum dem Finanzminister unterstellt waren. Am 21. Mai 1861 wurde das "Gesetz betreffend die anderweitige Regelung der Grundsteuer" erlassen, das eine Vereinheitlichung der bisher regional verschiedenen Steuerkataster innerhalb von vier Jahren anstrebte.³⁷ Während dieses Gesetz in den östlichen Provinzen nur durch die Nutzung von Separationskarten und die Darstellung ungetrennter Hofräume erfüllt werden konnte, waren in den westlichen Provinzen aufgrund der guten Katastergrundlagen nur Feldvergleiche notwendig.³⁸

2.1.2 Die Entwicklung zum Eigentumskataster

Nach Einführung des Grundbuchs 1872 in Preußen und 1900 im ganzen Deutschen Reich begann der Übergang des ursprünglichen Steuerkatasters in ein Eigentumskataster.³⁹ Nach der Grundbuchordnung sollten die Grundstücke im Grundbuch nach einem "amtlichen Verzeichnis" benannt werden. Diese Funktion des amtlichen Verzeichnisses übernahmen die Katasterbücher, bestehend aus Grund- und Gebäudesteuerbüchern. Sie dienten nunmehr zur räumlichen Abgrenzung der im Grundbuch einzutragenden Rechte und somit zum Nachweis des Eigentums in der Örtlichkeit. Mit den Anweisungen VIII und IX von 1881 wurden deshalb u. a. auch die Fertigung von Grenzniederschriften, von Kontrollmessungen, Abmarkungen und die Fehlerverteilung bei Neuvermessungen vorgeschrieben. Fünfzehn Jahre später wurden diese hohen Standards mit der Anweisung II zur Steigerung der Rechtssicherheit und Zuverlässigkeit des Liegenschaftskatasters auch bei Fortführungsver-

³⁴ Vgl. v. Strombeck, H.: Das preußische Kataster. Teil 1, in: NÖV NRW 1/1974, S. 24 – 62, hier S. 31 f.

³⁵ Vgl. Günther, G.: Das französische Kataster, in: NÖV NRW 1/2004, S. 33-42.

³⁶ Vgl. v. Strombeck, H.: Das preußische Kataster, Teil 1, in: NÖV NRW 1/1974, S. 24 – 62, hier S. 44 ff.

³⁷ Vgl. v. Strombeck, H.: Das preußische Kataster, Teil 2, in: NÖV NRW 2/1974, S. 99 – 147, hier S. 102 ff.

³⁸ Für das ganze Staatsgebiet von 275.000 km² sollte innerhalb von 4 Jahren ein neues Kataster geschaffen werden. Von den 231.000 km² der östlichen Provinzen konnten in der kurzen Zeit nur 35.000km² neu gemessen werden; 194.000 km² mussten aus privaten Separationskarten zusammengetragen werden. Weiterer großer Mangel des Katasters in den östlichen Provinzen sind die ungetrennten Hofräume. Da bebauete Grundstücke einer Gebäudesteuer unterlagen, die unabhängig von der Parzellengröße erhoben wurde, wurden sie in den meisten Fällen wegen der großen Eile nicht vermessen.

³⁹ Vgl. v. Strombeck, H.: Das preußische Kataster, Teil 3, in: NÖV NRW 3/1974, S. 184 – 210, hier S. 184 f.

messungen eingeführt, wobei der Abmarkung der Grenzen besonders hohe Bedeutung beimessen wurde.⁴⁰

Einen weiteren Bedeutungsgewinn erfuhr das Kataster durch das Reichgerichtsurteil vom 12. Februar 1910. Hierdurch wurde festgestellt, dass sich der öffentliche Glaube des Grundbuchs auch auf die Angaben des Katasters erstreckt, soweit sie die Begrenzung der Grundfläche betreffen und damit das Rechtsobjekt Grundstück geometrisch definieren.⁴¹ Die Ansprüche an die Genauigkeit und Richtigkeit der Katasterkarten wurden also wiederum erhöht. Um das noch immer mit großen Fehlern behaftete Kataster zu verbessern, wurden in den folgenden Jahren Ergänzungsvorschriften zur Verschärfung der bisherigen Anweisungen für die Vermessungen erlassen.

2.1.3 Die Entwicklung zum Mehrzweckkataster

Mit dem Bodenschätzungsgesetz von 1934 wurde der Übergang vom Eigentumskataster zum Mehrzweckkataster ausgelöst. Mit dem Ziel der gerechteren Besteuerung sollten von den Finanzämtern Schätzungen der Bodenqualität vorgenommen werden. Um die Ergebnisse der Reichsbodenschätzung im Liegenschaftskataster nachweisen zu können, war eine Vereinheitlichung und Erneuerung des bisherigen Liegenschaftskatasters erforderlich. Im Jahr 1938 wurde mit dem Grundsteuergesetz die Grundvermögenssteuer und die Hauszinssteuer, die aus den Katasterunterlagen berechnet wurden, abgeschafft. Ausschlaggebend für die Besteuerung waren nur noch die neuen Bodenschätzungen, wodurch die Katasterbehörden von ihren steuerlichen Aufgaben befreit wurden. Im Bodenschätzungsgesetz von 1934 heißt es sinngemäß, dass das Kataster amtliches Verzeichnis für das Grundbuch sein soll, den Bedürfnissen der Steuer, der Statistik, der Wirtschaft und der Planung Rechnung tragen soll und als Grundlage für die topografischen Kartenwerke dienen soll. An diesem Anforderungskatalog hat sich bis in die 1970er Jahre nicht viel geändert. Noch im Vermessungs- und Katastergesetz NRW von 1972 heißt es, die Aufgabe des Katasters sei die Führung des Nachweises der Grundstücke und Gebäude, wie es die Bedürfnisse von Recht, Verwaltung und Wirtschaft erfordern.

2.1.4 Die Entwicklung zum Geobasisinformationssystem

Anfang der 1970er Jahre begann der nächste große Entwicklungsschritt in der Geschichte des Katasters. Mit der Aufstellung des Rahmen-Soll-Konzepts der Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland (AdV) 1971 zur Automatisierung der Katasternachweise und den Arbeiten am Automatisierten Liegenschaftsbuch (ALB) und der Automatisierten Liegenschaftskarte (ALK) wurde der Grundstein zum digitalen Kataster als Geobasisinformationssystem gelegt. Die neue Funktion wird im Vermessungs- und Katastergesetz NRW von 1990 deutlich, in dem erstmals vom Kataster als "Basisinformationssystem" die Rede ist.

Diese Entwicklung wurde 2001 durch die Marktstudie "Aktivierung des Geodatenmarktes in Nordrhein-Westfalen" unterstützt, in der erstmals Geobasisdaten als Wirtschaftsgut betrachtet wurden.⁴² Als Ergebnis der Studie empfahlen die Autoren, die flächendeckende Verfügbarkeit aktueller Geodaten als wichtiges Instrument der Wirtschaftsförderung voranzutreiben und bessere Rahmenbedingungen für die Wertschöpfung von Geodaten zu schaffen. Im aktuellen Vermessungs- und Katastergesetz von 2005 wurden diese Empfehlungen in § 4 (Bereitstellung der Geobasisdaten) und in § 5 (Nutzung der Geobasisdaten, Öffentlichkeitsprin-

⁴⁰ Vgl. v. Strombeck, H: Das preußische Kataster, Teil 4, in: NÖV NRW 4/1974, S. 264 – 285, hier S. 264 f.

⁴¹ Vgl. v. Strombeck, H: Das preußische Kataster, Teil 4, in: NÖV NRW 4/1974, S. 264 – 285, hier S. 266 f.

⁴² MICUS Management Consulting: Aktivierung des Geodatenmarktes in Nordrhein-Westfalen, Hrsg: Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, 2001.

zip) aufgegriffen.⁴³ Über die Aufgaben des Liegenschaftskatasters heißt es in § 1 Abs. 3: "Die Geobasisdaten sind in einem Geobasisinformationssystem entsprechend den Anforderungen der Bürger und Nutzer aus Wirtschaft, Verwaltung, Recht und Wissenschaft zu führen und regelmäßig zu aktualisieren."

2.2 Aufbau der Vermessungs- und Katasterverwaltung in NRW

2.2.1 Behördenorganisation und Rechtsgrundlagen

Nach Art. 70 GG ist das Vermessungswesen in der Bundesrepublik Deutschland eine Angelegenheit der Länder.⁴⁴ Zur Gewährung eines Mindestmaßes an bundesweiter Einheitlichkeit wurde 1949 als Arbeitskreis der Ständigen Konferenz der Innenminister und Senatoren die Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland (AdV) gegründet. Der AdV gehören die Vermessungs- und Katasterverwaltungen der Länder sowie das Bundesministerium des Innern (Bundesamt für Kartografie und Geodäsie), das Bundesministerium für Verteidigung (Amt für Geoinformationssysteme der Bundeswehr) und das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Wasser- und Schifffahrtsverwaltung) als weitere Mitglieder an. Als ständige Gäste sind außerdem Vertreter der Deutschen Geodätischen Kommission (DGK), der Arbeitsgemeinschaft Nachhaltige Landentwicklung und der Deutschen Bahn zugelassen. Organe der AdV sind das Plenum und der Vorsitzende. Unterstützt wird die AdV durch ihre Geschäftsstelle. Innerhalb der AdV gibt es fünf Arbeitskreise (Grundlagenvermessung, Topografie und Kartografie, Informations- und Kommunikationstechnik, Liegenschaftskataster und Grundsatzangelegenheiten). Sie sind zur eingehenden Behandlung von Fachfragen eingerichtet worden.⁴⁵

In NRW wird das amtliche Vermessungswesen durch das Gesetz über die Landesvermessung und das Liegenschaftskataster (VermKatG NRW) vom 01.03.2005 geregelt. Es bezeichnet in § 1 Abs. 1 die Landesvermessung und die Führung des Liegenschaftskatasters als öffentliche Aufgaben, die durch das Landesvermessungsamt, die Bezirksregierungen sowie die Kreise und kreisfreien Städte als Katasterbehörden wahrgenommen werden.⁴⁶ Das amtliche Vermessungswesen gehört in NRW zum Geschäftsbereich des Innenministeriums. Dieses übt die Dienst- und Fachaufsicht über das Landesvermessungsamt und die Bezirksregierungen aus. Die Bezirksregierungen nehmen als Landesmittelbehörde die Sonderaufsicht über die Kreise und kreisfreien Städte als Katasterbehörden wahr. Sie führen auch die Aufsicht über die ÖbVermlng. Das Landesvermessungsamt nimmt im Wesentlichen Aufgaben im Bereich der Landesvermessung wahr. Die Führung des Liegenschaftskatasters wird in NRW durch die Kreise und kreisfreien Städte als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung wahrgenommen. Sie erhalten für die Durchführung dieser Aufgaben Schlüsselzuweisungen des Landes.

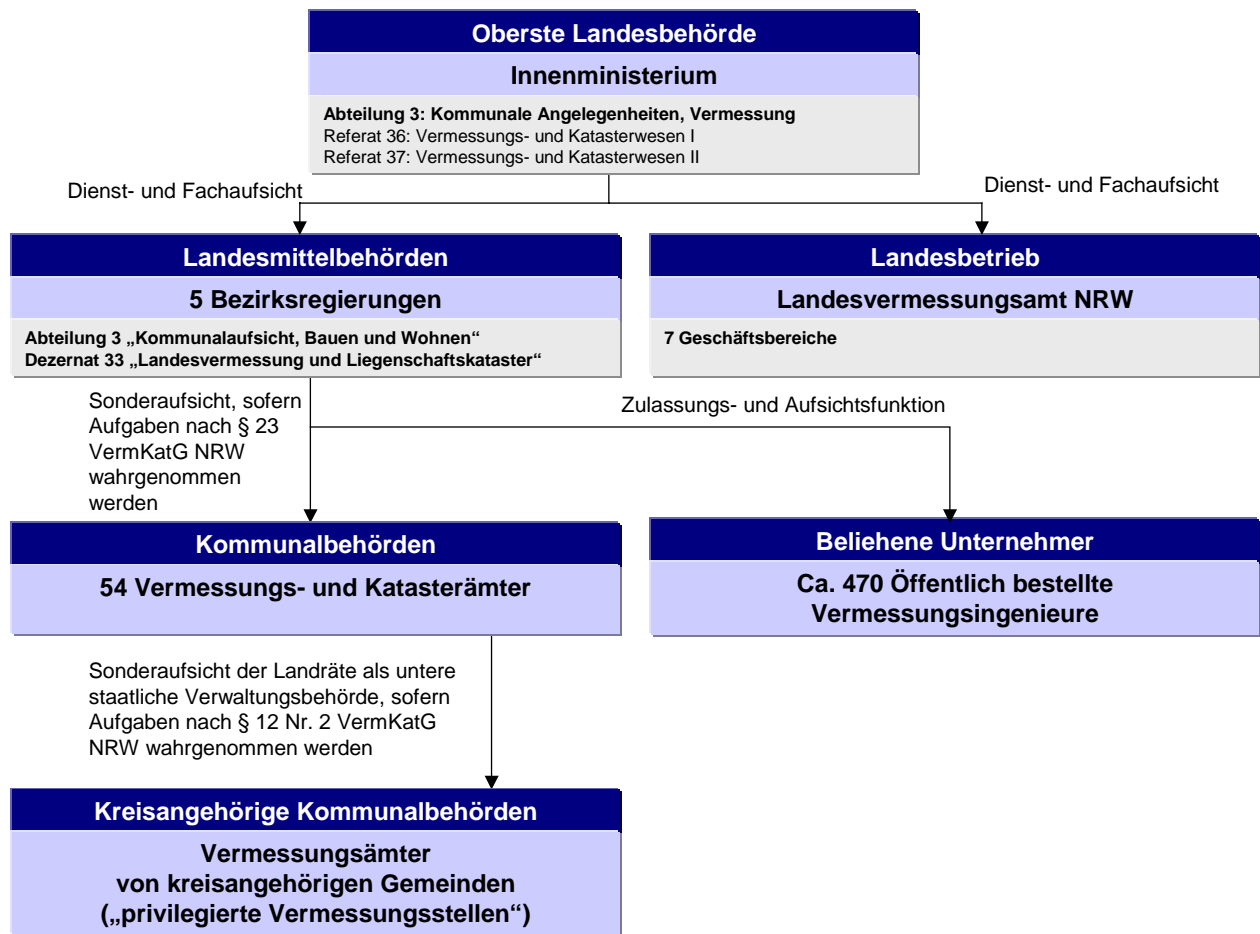
⁴³ Vgl. Mattiseck, K.: Modernisierung des öffentlichen Vermessungswesens in Nordrhein-Westfalen, in: NÖV NRW 2/2005, S. 79-83. Birth, K.; Mattiseck, K.: Bereitstellung und Nutzung von Geobasisdaten, in: FuB 4/2005, S. 189-196.

⁴⁴ Grundsätzlich sind alle Angelegenheiten, die nicht in der abschließenden Aufzählung in Artikel 73 GG als Bundesangelegenheit qualifiziert werden, Landesangelegenheit.

⁴⁵ Für weitere Informationen zur AdV siehe Kummer, K.; Pischler, N.; Zeddies, W.: Das Amtliche deutsche Vermessungswesen. Stark in den Regionen und einheitlich im Bund – für Europa, in: zfv 5/2006, S. 234 – 241.

⁴⁶ Die Eingliederung der staatlichen Katasterämter in die Stadt- und Kreisverwaltungen wurde nach dem zweiten Weltkrieg mit dem Gesetz über die Eingliederung der staatlichen Sonderbehörden in die Kreis- und Stadtverwaltungen vom 30. April 1948 beschlossen.

Abbildung 2: Organisation der Vermessungs- und Katasterverwaltung in NRW⁴⁷



2.2.2 Die Referate 36 und 37 des Innenministeriums

Das Referat 36 im Innenministerium ist für die Ausarbeitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu Grundsatzangelegenheiten, zum Liegenschaftskataster, zur Grundstückswertermittlung und zu Gebühren und Entgelten im Geoinformationsmanagement zuständig. Wichtige Aufgaben dabei sind die Abstimmungen mit den kommunalen Spitzenverbänden und mit den Berufsverbänden.⁴⁸ Referentenentwürfe werden im Gesetzgebungsprozess begleitet und der Erlass von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften organisiert. Weitere wichtige Aufgaben sind der ständige Austausch und die Abstimmung mit den Dezernaten 33 der Bezirksregierungen und dem Landesvermessungsamt. Daneben vertreten Mitarbeiter des Referats 36 das Land Nordrhein-Westfalen in der "Geodateninfrastruktur Deutschland" (GDI-DE) und in der AdV.⁴⁹

⁴⁷ In Anlehnung an Jäger, U.; Kuttner, W.; Seidel, J.: Vermessungs- und Liegenschaftswesen, Skript zum Lehrgang "Fachrecht" für Fachreferendare im Institut für öffentliche Verwaltung NRW, Stand: Dezember 2004, S. 2. In der Kabinettsitzung der Landesregierung NRW am 06.03.2007 wurde die Auflösung des Landesvermessungsamtes zum 01.01.2008 beschlossen. Die Aufgaben werden dann der Bezirksregierung Köln übertragen.

⁴⁸ Zu den kommunalen Spitzenverbänden in NRW zählen: Städtetag Nordrhein-Westfalen, Landkreistag Nordrhein-Westfalen und Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen; die für das Vermessungswesen relevanten Berufsverbände sind: Bund der Öffentlich bestellten Vermessungsingenieure (BDVI) und Verband deutscher Vermessungsingenieure (VDV)

⁴⁹ Die GDI-DE ist das gemeinsame Vorhaben von Bund, Ländern und Kommunen für den Aufbau einer länder- und ressortübergreifenden Geodateninfrastruktur Deutschland.

Das Referat 37 ist für technische Angelegenheiten auf Landesebene zuständig, insbesondere für die geodätischen Grundlagen und die Geobasisinformationssysteme. Zum Thema Raumbezug gehören die Koordinierung der geodätischen Grundlagenarbeiten sowie Entscheidungen in den Bereichen Raumbezug, Abbildungssysteme, Satellitenpositionierungsdienst, Erhebung der Geobasisdaten sowie die Informations- und Kommunikationstechnik im Vermessungs- und Katasterwesen. Zum Thema Geobasisinformationssystem spielen Arbeiten zur Normung und Standardisierung, die Ableitung von Produkten der Landesvermessung und des Liegenschaftskatasters sowie die Führung und Bereitstellung von Geobasisdaten eine wichtige Rolle. Im Vergleich zu dem strategischen Aufgabenfeld des Referats 36 handelt es sich hierbei eher um operative Aufgaben. Allerdings spielen auch hier der Austausch und die Abstimmung mit den Dezernaten 33 der Bezirksregierungen und dem Landesvermessungsamt eine wichtige Rolle.

Das Innenministerium übt die Dienst- und Fachaufsicht über die nachgeordneten Landesbehörden aus. Die Dienstaufsicht wird dabei durch Referat 52 "Organisation, Dienstaufsicht und Stellenpläne nachgeordneter Bereiche, Ideenmanagement NRW, Amtl. Statistik, Neue Steuerung" wahrgenommen, während die Fachaufsicht über die Landesbehörden der Vermessungs- und Katasterverwaltung durch die Referate 36 und 37 ausgeübt wird.

2.2.3 Die Dezernate 33 der Bezirksregierungen

Nach § 23 Abs. 4 VermKatG NRW führen die Bezirksregierungen Aufgaben der Kreise und kreisfreien Städte als Katasterbehörden aus, soweit es aus **übergeordneten Gesichtspunkten** oder zur Einführung oder Entwicklung besonderer Verfahren notwendig oder zweckmäßig ist. Die Bezirksregierungen übernehmen dann Arbeiten die der Ergänzung, Erneuerung und Fortführung des Liegenschaftskatasters und seiner geodätischen Grundlagen dienen. So sind die Bezirksregierungen zuständig für die Erhebung von Geobasisdaten zur Bestimmung von Höhenfestpunkten des Raumbezugsfeldes, soweit diese für die Verknüpfung mit dem Liegenschaftskataster erforderlich sind. Sie koordinieren die Arbeiten zur Erhebung der charakteristischen Topografie. Unter Beachtung der Erfordernisse der Topografischen Landeskarten erheben sie ergänzende topografische Daten. Insbesondere zur Realisierung eines einheitlichen Raumbezugssystems übernehmen die Bezirksregierungen Arbeiten zur Ergänzung, Erneuerung und Fortführung der geodätischen Grundlagen des Liegenschaftskatasters. Dies erfolgt vorrangig an den Grenzen ihrer Bezirke und an den Grenzen benachbarter Katasterbehörden.⁵⁰ Nicht zuletzt haben die Bezirksregierungen auch die Aufgabe, andere Vermessungsstellen bei der Prüfung und Eichung ihrer Vermessungsinstrumente, die im amtlichen Vermessungswesen eingesetzt werden, zu unterstützen.

Die Bezirksregierungen führen die **Aufsicht** über die Katasterbehörden.⁵¹ Sie führen zudem die Aufsicht über die privilegierten behördlichen Vermessungsstellen mit Ausnahme der kreisangehörigen Gemeinden, soweit diese Liegenschaftsvermessungen durchführen. In Abgrenzung zur allgemeinen Aufsicht (Kommunalaufsicht), die nach § 116 Gemeindeordnung NRW (GO NRW) eine reine Rechtsaufsicht darstellt, handelt es sich bei der Aufsicht des Landes bei Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung um eine Sonderaufsicht im Sinne von § 116 Abs. 2 GO NRW bzw. 57 Abs. 2 Kreisordnung NRW (KrO NRW). Neben der Rechtmäßigkeit erstreckt sich die Sonderaufsicht auch auf die Zweckmäßigkeit der Aufgabewahrnehmung in dem im jeweiligen Fachgesetz bestimmten Umfang (beschränkte Zweckmäßigkeitssaufsicht). Nach § 25 Abs. 3 VermKatG NRW umfasst die Aufsicht in der Vermessungsverwaltung das Recht der Aufsichtsbehörden zur zweckmäßigen Erfüllung dieser Aufgaben

⁵⁰ § 2 Abs. 4 DVOzVermKatG NRW

⁵¹ § 25 Abs. 1 VermKatG NRW

- allgemeine Weisungen zur Sicherung der gleichmäßigen Erfüllung der Aufgaben zu erteilen und
- besondere Weisungen zu erteilen, wenn die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben nicht gesichert erscheint oder überörtliche Interessen gefährdet sein können.⁵²

Zur Wahrnehmung der Aufsicht können sich die Aufsichtsbehörden jederzeit über die gesetzmäßige und zweckmäßige Aufgabenerfüllung unterrichten lassen und turnusmäßig Geschäftsprüfungen der Katasterbehörden durchführen.

Die Dezernate 33 der Bezirksregierungen erfüllen außerdem die Funktion als **Widerspruchsbehörden** für Vermessungs- und Katasterämter sowie für ÖbVermlng.⁵³ Wird gegen einen Verwaltungsakt der Vermessungs- und Katasterämter bzw. der ÖbVermlng Widerspruch eingelegt, so hat die Ausgangsbehörde zunächst die Möglichkeit, dem Widerspruch nach § 72 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) abzuwehren. Ist der Widerspruch aus Sicht der Ausgangsbehörde unzulässig oder unbegründet, kann ihm nicht abgeholfen werden. Der Widerspruch wird dann zusammen mit dem Ausgangsbescheid bei der Widerspruchsbehörde vorgelegt. Die Dezernate 33 prüfen erneut die Zulässigkeit und Begründetheit und entscheiden durch den Erlass eines Widerspruchsbescheids.⁵⁴ Bei Zulässigkeit und Begründetheit des Widerspruchs kann der Widerspruchsbescheid die Aufhebung oder Abänderung des Ausgangsbescheids bedeuten. Bei Unzulässigkeit oder Unbegründetheit wird der Widerspruch zurückgewiesen. Der Widerspruchsführer hat bei einem zurückgewiesenen Widerspruch die Möglichkeit, nach § 74 Abs. 1 VwGO Klage vor einem Verwaltungsgericht einzureichen.

Im Rahmen der **Verwaltungsstrukturreform** in NRW ist geplant, die derzeit fünf Regierungsbezirke und die beiden Landschaftsverbände auf drei Regionalverwaltungen für das Rheinland, Westfalen und das Ruhrgebiet zu reduzieren.⁵⁵ Außerdem wird intensiv geprüft, welche Aufgaben des Landes in Zukunft entfallen können, privatisiert oder auch kommunalisiert werden können. In der Vermessungs- und Katasterverwaltung sollen von den ca. 650 Stellen auf Landesebene rund 200 abgebaut werden.⁵⁶ Vor diesem Hintergrund besteht derzeit ein hohes Maß an Ungewissheit über die zukünftigen Standorte und Aufgaben sowie die personelle Ausstattung der Vermessungsdezernate bei den Bezirksregierungen.

2.2.4 Das Landesvermessungsamt

In der Kabinettsitzung der Landesregierung NRW am 06.03.2007 wurde beschlossen, das Landesvermessungsamt zum 01.01.2008 aufzulösen und die Aufgaben der Bezirksregierung Köln zu übertragen.⁵⁷ Da noch keine Informationen zur künftigen Organisation und zum Aufgabenspektrum des Landesvermessungsamtes vorliegen, wird im Folgenden die bisherige Situation beschrieben.

Die Aufgaben des Landesvermessungsamtes sind größtenteils im Abschnitt II des VermKatG NRW geregelt. Danach ist das Landesvermessungsamt zuständig für die **Erhebung und Führung von Geobasisdaten der Landesvermessung** sowie für ihre Bereitstellung. Dies beinhaltet auch die Einräumung von Nutzungsrechten. Als Geobasisdaten der Landesver-

⁵² § 25 Abs. 5 VermKatG NRW

⁵³ Am 31.01.2006 hat das Kabinett eine weitgehende Abschaffung des Widerspruchsverfahrens in NRW beschlossen. Innenministerium NRW: Verwaltungsmodernisierung in Nordrhein-Westfalen. Erster Zwischenbericht zur Verwaltungsstrukturreform, Bürokratieabbau und Binnenmodernisierung, ohne Jahr, S. 12f.

⁵⁴ § 73 Abs. 1 VwGO

⁵⁵ Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen: Verwaltungsmodernisierung in Nordrhein-Westfalen. Zweiter Zwischenbericht zu Verwaltungsstrukturreform, Bürokratieabbau und Binnenmodernisierung, Juni 2007, S. 6.

⁵⁶ Pressemitteilung des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen vom 07.03.2007: Kabinett beschließt Auflösung des Landesvermessungsamtes.

⁵⁷ Pressemitteilung des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen vom 07.03.2007: Kabinett beschließt Auflösung des Landesvermessungsamtes.

messung gelten dabei die Daten des geodätischen Raumbezugs für Lage, Höhe und Schwere, insbesondere im Anschluss an internationale Bezugssysteme sowie die topografisch-kartographischen Geobasisdaten über die Erdoberfläche des Landes. Es gilt, geodätische Sachverhalte durch Geobasisdaten nachzuweisen, darzustellen und zu beschreiben. Zur Erhebung und Führung gehören dabei insbesondere

- die Einrichtung und Laufendhaltung der Festpunktfelder der Lage, Höhe und Schwere,
- der Aufbau und die Unterhaltung eines Satellitenpositionierungsdienstes,
- die Einrichtung und Laufendhaltung der topografischen Informationen und
- die Führung des Landesluftbildarchivs.⁵⁸

Zur einheitlichen Führung des Liegenschaftskatasters unterstützt das Landesvermessungsamt die Erstellung, Pflege und Weiterentwicklung von Programmsystemen für automatisierte Verfahren und Erneuerungsarbeiten einer Katasterbehörde, die überörtliche Bedeutung haben oder deren Leistungskraft übersteigen.⁵⁹ Für Nutzer, die katasteramtsbezirksübergreifende Auszüge aus dem Liegenschaftskataster benötigen, wurde im Landesvermessungsamt ein **Geodatenzentrum** eingerichtet.⁶⁰ Das Landesvermessungsamt handelt dabei im Auftrag der Katasterbehörden. Außerdem unterstützt das Landesvermessungsamt andere Landesbehörden und Einrichtungen des Landes sowie sonstige Stellen bei der Eichung von Vermessungsinstrumenten oder -geräten und der Nutzung der topografischen Landeskartenwerke und des automatisiert geführten Geobasisinformationssystems. Das Landesvermessungsamt stellt auch die topografischen Landeskartenwerke her, zu denen nach dem § 7 Abs. 2 Durchführungsverordnung zum Vermessungs- und Katastergesetz NRW (DVOz-VermKatG NRW) die Hauptkartenwerke und Sonderkarten zählen.

In der Kabinettsitzung der Landesregierung NRW am 06.03.2007 wurde neben dem Beschluss zur **Auflösung des Landesvermessungsamtes** die ganze Vermessungs- und Katasterverwaltung des Landes einer Aufgabenkritik unterzogen. Von den bisherigen Aufgaben soll als staatliche Kernaufgaben nur noch die Erhebung, Führung und Bereitstellung von Geobasisdaten auf der Grundlage eines einheitlichen Raumbezugs, die Aufsicht sowie die Ausbildung und Prüfung des Vermessungsfachpersonals verbleiben.

2.2.5 Die Kreise und kreisfreien Städte als Katasterbehörden

Gemeinden sind Gebietskörperschaften und stellen die Grundlage des demokratischen Staatsaufbaus dar. Sie sind in ihrem Gebiet, soweit die Gesetze nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmen, ausschließliche und eigenverantwortliche Träger der öffentlichen Verwaltung. Bei den Aufgaben der Gemeinden und Kreise können nach § 3 GO NRW bzw. § 2 KrO NRW drei Aufgabentypen unterschieden werden:

- die Selbstverwaltungsaufgaben (freiwillige und Pflichtaufgaben),
- Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und
- Auftragsangelegenheiten kraft Bundesrecht.

Die in § 23 Abs. 1 VermKatG NRW genannten Aufgaben sind den Kreisen und kreisfreien Städten als **Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung** übertragen. Die gesetzlichen Grundlagen liefern Art. 78 Abs. 4 Satz 2 Landesverfassung NRW (LVerf NRW) und § 3 Abs. 2 GO NRW bzw. § 2 KrO NRW in Verbindung mit dem Vermessungs- und Katastergesetz. Nach §25 VermKatG NRW führen die Bezirksregierungen die Sonderaufsicht über die Kreise und kreisfreien Städte als Katasterbehörden. Bei der Sonderaufsicht handelt es sich um eine Rechts- und beschränkte Zweckmäßigkeitssaufsicht.

⁵⁸ § 9 VermKatG NRW.

⁵⁹ § 2 Abs. 1 VermKatG NRW.

⁶⁰ § 15 Abs. 1 VermKatG NRW.

Abbildung 3: Kommunale Aufgabentypen und ihre Aufsichtsformen

	Eigener Wirkungskreis		Übertragener Wirkungskreis	
	Selbstverwaltungsaufgaben		Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung	Auftragsangelegenheiten
	Freiwillige Aufgaben	Pflichtaufgaben		
Beispiele	Museen, Schwimmbäder, Wirtschaftsförderung	Schulen, Bauleitplanung, Abwasserbeseitigung	Kataster, Bauaufsicht, Denkmalschutz	Wohngeld, Zivilschutz
Gesetzl. Regelungen	Art. 28 GG, Art. 78 Abs. 3 LVerf NRW, §§ 2, 4 GO NRW i.V. m. Spezialgesetzen, z.B. § 1 Abs. 3 BauGB		Art. 78 Abs. 4 Satz 2 LVerf NRW; § 3 Abs. 2 GO NRW, i.V. m. Spezialgesetzen z.B. § 23 VermKatG NRW	Art. 85 GG i.V.m. Spezialgesetzen, z.B. § 2 ZivilschG; vgl. auch § 16 LOG
Aufsicht	Rechtsaufsicht		Sonderaufsicht (§ 116 Abs. 2 GO NRW): Rechts- und (beschränkte) Zweckmäßigkeitssaufsicht	Fachaufsicht (§§ 13, 16 LOG): Rechts- und (umfassende) Zweckmäßigkeitssaufsicht
Allgemeine Kommunalaufsicht (§ 116 Abs. 1 GO NRW)				

Neben den oben genannten Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung übernehmen insbesondere die Vermessungs- und Katasterämter der kreisfreien Städte zahlreiche **freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben**, beispielsweise die Herstellung thematischer Karten, die Durchführung von Ingenieurvermessungen, den Aufbau und die Pflege von kommunalen Geoinformationssystemen oder auch die Erstellung von 3D-Stadtmodellen.

Bei den Vermessungs- und Katasterämtern sind die Geschäftsstellen des jeweiligen Gutachterausschusses eingerichtet. Die Gutachterausschüsse für Grundstückswerte sind 1960 mit dem Bundesbaugesetz (BBauG) eingeführt worden. Der Gesetzgeber hat damit die Absicht verbunden, die Transparenz des Geschehens auf dem Grundstücksmarkt und insbesondere die Preise und deren Entwicklung bekannt zu machen. Heute wird das Gutachterausschusswesen in den §§ 192 – 199 Baugesetzbuch (BauGB) und durch die jeweiligen Gutachterausschussverordnungen (GAVO) der Länder geregelt. In NRW sind die Gutachterausschüsse bei den kreisfreien Städten, den Landkreisen und den großen kreisangehörigen Städten eingerichtet worden, wobei auch gemeinsame Gutachterausschüsse für benachbarte Gebietskörperschaften möglich sind.⁶¹

2.3 Produkte der Vermessungs- und Katasterämter

2.3.1 Produktkatalog

Es gibt zahlreiche Systematisierungsansätze zum Aufgabenfeld von Vermessungs- und Katasterämtern. Ende der 1980er Jahre hat sich die KGSt intensiv mit diesem Thema auseinandergesetzt.⁶² Schwerpunkt waren dabei die Beschreibung der Aufgaben und Überlegungen zur Organisation von Vermessungs- und Katasterämtern. Darauf aufbauend wurde Mitte der 1990er Jahre, nachdem im Zusammenhang mit dem neuen Steuerungsmodell die Produktbildung hohe Bedeutung erlangt hatte, auch ein Produktkatalog für die Vermessungs-

⁶¹ Als "Große kreisangehörige Städte" werden in NRW kreisangehörige Städte mit mehr als 60.000 Einwohner bezeichnet, vgl. § 4 Abs. 1 GO NRW. Im Rahmen der Reform der Gemeindeordnung soll der Schwellenwert gesenkt werden, vgl. Gesetzentwurf der Landesregierung vom 19.03.2007, Drucksache 14/3979.

⁶² KGSt: Vermessungs- und Katasteramt: Ziele und Aufgaben, Beschreibung des Aufgabeninhalts, KGSt-Bericht Nr. 4/1987. KGSt: Vermessungs- und Katasteramt: Arbeitsverteilung und Zusammenarbeit, KGSt-Bericht, Nr. 4/1989; bereits zuvor: KGSt: Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung der Aufgabengruppe 62: Vermessungs- und Katasterwesen, KGSt-Bericht Nr. 11/1983.

und Katasterämter erarbeitet.⁶³ Dieser umfasst drei Produktbereiche, sechs Produktgruppen und 15 Produkte.

Mitte der 1990er Jahre hat auch der Landkreistag NRW ein Produkt- und Leistungsverzeichnis zu den Aufgaben der Vermessungs- und Katasterämter entwickelt. Hierbei wird zwischen 10 Produkten und 44 Leistungen unterschieden. Für jede Leistung ist eine Leistungsbeschreibung inklusive möglicher Kennzahlen erarbeitet worden. Ziel war es, mit dem Produktkatalog und den Leistungsbeschreibungen "eine Grundlage für eine Kosten- und Leistungsrechnung, für ein verwaltungsinternes Berichtswesen, für die jährlich zu erstellenden Berichte an die Bezirksregierungen und nicht zuletzt für einen interkommunalen Leistungsvergleich" zu schaffen.⁶⁴ Das Produkt- und Leistungsverzeichnis wurde letztmalig 1998 fortgeschrieben.

Bei der aktuellen Reform des kommunalen Rechnungswesens spielt der Produktrahmen zum Kommunalen Finanzmanagementgesetz (NKFG NRW) eine wichtige Rolle, der wiederum auf dem Produktrahmen der Innenministerkonferenz von 2003 basiert.⁶⁵ Hier sind die Aufgaben der Vermessungs- und Katasterämter im Produktbereich Nr. 51 "Räumliche Planung und Entwicklung, Geoinformation" in den Produktgruppen 03 bis 06 angesiedelt. Insgesamt werden 15 Produkte unterschieden. Als weiterer Systematisierungsansatz für die Aufgaben der Vermessungs- und Katasterämter sei hier noch auf die acht Betrachtungsebenen der GPA NRW hingewiesen.

Die KGSt definiert 1994 ein Produkt als "eine Leistung oder eine Gruppe von Leistungen, die von Stellen außerhalb des jeweils betrachteten Fachbereichs innerhalb oder außerhalb der Verwaltung benötigt werden."⁶⁶ SCHWARTING kritisiert hieran, dass der Fachbereich als geschlossenes Unternehmenssystem verstanden wird. Außerdem beinhaltet die Definition keine Abgrenzung zu zeitlich befristeten Projekten. Alternativ schlägt SCHWARTING folgende Definition vor: "Ein Produkt ist eine Leistung oder eine Gruppe von Leistungen in bestimmter Menge und Qualität, von der Kommune oder in ihrem Auftrag erstellt, die von Nutzern innerhalb wie außerhalb des jeweiligen Fachbereiches regelmäßig in Anspruch genommen werden. Projekte hingegen sind entsprechende Leistungen, die einmalig oder unregelmäßig den genannten Adressaten zur Verfügung gestellt werden."⁶⁷

Letztlich bleibt festzustellen, dass eine präzise **Definition kommunaler Produkte** nicht möglich ist, weshalb für die Praxis nur noch der Weg der Konvention bleibt. "Ein Produkt ist demnach das, was eine Kommune als Produkt bezeichnet."⁶⁸ Als Folge haben sich in den Kommunen uneinheitliche Produktstrukturen entwickelt, in denen die Begriffe Produktbereich, Produktgruppe, Produkt oder Leistung mit unterschiedlicher Bedeutung eingesetzt werden.

⁶³ KGSt: Aufgaben und Produkte der Gemeinden, Städte und Kreise für die Bereiche Räumliche Nutzungen, Bau, Kommunale Immobilien und Umweltschutz, KGSt-Bericht Nr. 5/1996. Seitdem wurde das Thema Vermessungs- und Kataster in der KGSt nur noch im IKO-Netz Vergleichsring behandelt. Seit 2004 wird allerdings das Thema Geodatenmanagement intensiv bearbeitet. Vgl. hierzu folgende Veröffentlichungen: KGSt: Geodatenmanagement, KGSt-Materialien Nr. 4/2004, KGSt: Anforderungen an das kommunale Geodatenmanagement, KGSt-Bericht Nr. 5/2004; KGSt: Angewandtes Geodatenmanagement, KGSt-Bericht Nr. 6/2006.

⁶⁴ Landkreistag NRW: Allgemeine Hinweise zum Produkt- und Leistungsverzeichnis und zu den Leistungsbeschreibungen, unveröffentlicht.

⁶⁵ Siehe NKF-Vorschlag für die produktorientierte Gliederung des Haushaltsplans, Anlage 4B zum NKF-Gesetz NRW und Anlage 6 zum Beschluss der Innenministerkonferenz vom 21.11.2003.

⁶⁶ KGSt: Organisationsmodell für Gemeinden der Größenklasse 5. Organisation des Schulverwaltungs-, Sport- und Kulturamtes, Bericht Nr. 5/1994, S. 11.

⁶⁷ Schwarting, G.: Effizienz in der Kommunalverwaltung. Dezentrale Verantwortung, Produkte, Budgets und Controlling, 2005, S. 125, Rz. 188.

⁶⁸ Schwarting, G.: Effizienz in der Kommunalverwaltung. Dezentrale Verantwortung, Produkte, Budgets und Controlling, 2005, S. 125, Rz. 188.

Im Rahmen dieser Arbeit wird ein **Produkt- und Unterproduktkatalog** vorgestellt, der sich am NKF-Vorschlag für die produktorientierte Gliederung des Haushaltsplans und am Produkt- und Leistungsverzeichnis des Landkreistags NRW orientiert. Er besteht aus fünf Produktgruppen, die sich wiederum aus 12 Produkten und 39 Unterprodukten zusammensetzen. Um Missverständnis zu vermeiden, wird für die Untergliederung von Produkten statt des Begriffs Leistung der Begriff Unterprodukte verwendet. Beispielsweise setzt sich das Produkt "Geodätischer Raumbezug" aus drei Unterprodukten zusammen, nämlich der Erhaltung des TP-, NivP und AP-Feldes. Unterprodukte sind nicht mit Zwischenergebnissen oder Tätigkeiten zu verwechseln, die auf dem Weg hin zur Produkterstellung notwendig sind.⁶⁹

An dieser Stelle sei noch auf die Veränderlichkeit des Produktkatalogs hingewiesen. Durch die Änderung von Gesetzen oder auch kommunalen Beschlüsse müssen Produktkataloge regelmäßig überarbeitet werden.⁷⁰

⁶⁹ KGSt: Aufgaben und Produkte der Gemeinden, Städte und Kreise für die Bereiche Räumliche Nutzungen, Bau, Kommunale Immobilien und Umweltschutz, KGSt-Bericht Nr. 5/1996, S 17.

⁷⁰ Schwarting, G.: Effizienz in der Kommunalverwaltung. Dezentrale Verantwortung, Produkte, Budgets und Controlling, 2005, S. 125, Rz. 203.

Abbildung 4: Produkt- und Unterproduktkatalog für Vermessungs- und Katasterämtern in NRW

Produktgruppe	Produkt	Unterprodukt
01 Vermessung und Erhebung von Geobasisdaten	01.01 Geodätischer Raumbezug	01.01.01 Erhaltung des TP- Feldes (Vermessung und Übernahme)
		01.01.02 Erhaltung des NivP-Feldes (Vermessung und Übernahme)
		01.01.03 Erhaltung des AP-Feldes (Vermessung und Übernahme)
	01.02 Liegenschaftsvermessung	01.02.01 Durchführung von Teilungsvermessungen
		01.02.02 Durchführung von Grenzvermessungen
		01.02.03 Durchführung von Gebäudeeinmessungen
		01.02.04 Durchführung von Vermessungen für Bodenordnungsverfahren
		01.02.05 Durchführung von Vermessungen an langgestreckten Anlagen
	01.03 Ingenieurvermessung	01.03.01 Ingenieurvermessung
	02 Führung der Geobasisdaten	02.01 Führung des Liegenschaftskatasters
02.01.02 Übernahme von Grenzvermessungen		
02.01.03 Übernahme von Gebäudeeinmessungen und -abbrüchen		
02.01.04 Übernahme von Baulandumlegungen und Flurbereinigerungsverfahren		
02.01.05 Übernahme von Änderungen der Tatsächlichen Nutzung		
02.01.06 Übernahme von Veränderungen im Grundbuch		
02.01.07 Übernahme sonstiger Angaben zum Flurstück und von Hinweisen auf Nachweisen anderer Stellen		
02.01.08 Flurstücksverschmelzungen		
02.02 Pflege und Erneuerung des Liegenschaftskatasters		02.02.01 Aufbau ALK, Migration nach ALKIS
		02.02.02 Feldvergleich, Katasterneuvermessungen einschl. Übernahme, Berichtigungen des Liegenschaftskatasters
02.03 Führung weiterer Geobasisdaten		02.03.01 Topografische Aufnahmen
		02.03.02 Fortführung der DGK 5 / ABK
		02.03.03 Abgabe von Auszügen aus der DGK 5 / ABK

Produktgruppe	Produkt	Unterprodukt
03 Geoinformationsdienste, Geodatenmanagement	03.01 Bereitstellung und Abgabe von Geobasis- und Geofachdaten	03.01.01 Abgabe von Auszügen aus dem Katasterzahlennachweis und dem Nachweis von Festpunkten (Unterlagenerstellung)
		03.01.02 Beratung, Auskünfte und Abgabe von Auszügen aus dem Liegenschaftskataster, Kartenvertrieb
		03.01.03 Bescheinigungen und Unschädlichkeitszeugnisse
		03.01.04 Überwachung der Gebäudeeinmessungspflicht
	03.02 GIS, Kartografie und Reprografie	03.02.01 Kommunale Geodatenportale
		03.02.02 Herstellung, Beratung und Abgabe von thematischen Karten
03.02.03 Reprografische Dienstleistungen, Scan- und Plotcenter		
04 Grundstücksneuordnung und grundstücksbezogene Ordnungsmaßnahmen	04.01 Grundstücksneuordnung	04.01.01 Baulandumlegung
		04.01.02 Vereinfachte Baulandumlegung
05 Grundstückswertermittlung	05.01 Kommunale Wertermittlung	05.01.01 Kommunale Wertermittlungen
		05.01.02 Gutachtliche Stellungnahmen für das Arbeitsamt
	05.02 Gesetzliche Wertermittlung	05.02.01 Erstellung von Wertgutachten für bebaute Grundstücke
		05.02.02 Erstellung von Wertgutachten für unbebaute Grundstücke
	05.03 Markt- und Preisanalysen	05.03.01 Führung der Kaufpreis- und Mietpreissammlung
		05.03.02 Bodenrichtwertauskünfte und Auskünfte aus der Kaufpreissammlung
		05.03.03 Erstellung von Marktberichten und Ableitung sonstiger für die Wertermittlung erforderlichen Daten
05.03.04 Ermittlung von Bodenrichtwerten		

2.3.2 Produktgruppe 01: Vermessung und Erhebung von Geobasisdaten

Die Produktgruppe 01 umfasst folgende Produkte:

- Produkt 01.01 Geodätischer Raumbezug
- Produkt 01.02 Liegenschaftsvermessung
- Produkt 01.03 Ingenieurvermessung

Der **geodätische Raumbezug** wurde über Jahrzehnte durch Festpunktfelder gebildet: durch das trigonometrische Lagefestpunktfeld (TP-Feld), das Nivellementpunktfeld (NivP-Feld) für die Höhenbestimmung und das Schwerefestpunktfeld. Sie bilden ein zusammenhängendes Feld koordinierter Festpunkte, dessen Einheitlichkeit und Genauigkeit es ermöglicht, alle Vermessungsarbeiten relativ spannungsfrei durchzuführen und in zusammenhängenden Karten darzustellen. Das Trigonometrische Festpunktfeld wurde für die tägliche Arbeit durch das Anschlusspunktfeld (AP-Feld) verdichtet.

Von der Qualität und einer ausreichenden Anzahl von Festpunkten und Aufnahmepunkten hing lange die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit der örtlichen Vermessung ab. Aus diesem Grund war die Überwachung und Pflege der Festpunktfelder über lange Zeit eine wichtige Aufgabe der Vermessungs- und Katasterämter. Inzwischen wird der geodätische Raumbezug nicht nur durch die Festpunktfelder, sondern auch über die SAPOS-Referenzstationen gebildet. So können mit satellitengeodätischen Messmethoden Liegenschaftsvermessungen unabhängig vom Festpunktfeld in hoher Genauigkeit durchgeführt werden. Aus diesem Grund sind der TP- und der NivP-Erlass 2003 dahingehend geändert worden, dass die Vermessungs- und Katasterämter die Überwachung des TP- und NivP-Feldes nur noch bedarfsorientiert durchführen müssen. Auch die Anschlusspunktfelder werden nur in stark ausgedünnter Form gepflegt.

In den Vermessungs- und Katasterämtern werden sowohl Liegenschaftsvermessungen als auch Ingenieurvermessungen durchgeführt. Zu den **Liegenschaftsvermessungen** gehören Katasterneuvermessungen und Fortführungsvermessungen. Neuvermessungen sind notwendig, wenn die vorliegenden Vermessungsgrundlagen nicht mehr einen gesicherten Nachweis gewährleisten. Bei den Fortführungsvermessungen unterscheidet man nach Nr. 1.11 Abs. 2 FortfVErl. zwischen Teilungsvermessungen, Grenzvermessungen, Gebäudeeinmessungen und sonstigen Vermessungen zur Fortführung des Liegenschaftskatasters. In TS 4 VermGebT NRW werden zusätzlich als Fortführungsvermessungsarten noch Vermessungen an langgestreckten Anlagen und Vermessungen zur Durchführung von Umlegungen nach dem BauGB genannt.

Insbesondere in den kreisfreien Städten führen die Vermessungs- und Katasterämter umfangreiche **Ingenieurvermessungen** im Auftrag anderer Organisationseinheiten der Stadtverwaltung aus. Im Zusammenhang mit dem Bau von Gebäuden, Straßen, Brücken, Straßenbahnen, U-Bahnen und Kanälen sind Außendiensttrupps häufig über Monate beschäftigt. In diesen Fällen ist es sinnvoll, die Ingenieurvermessungen in weitere Leistungen zu unterteilen. Ebenfalls im Bereich der Ingenieurvermessung sind topografische Aufnahmen anzusetzen, die beispielsweise zur Ermittlung von Versiegelungsgebühren dienen.

2.3.3 Produktgruppe 02: Führung der Geobasisdaten

Die Aufgaben zur Führung von Geobasisdaten sind im NKF-Produktrahmen mit der Vermessung und Erhebung von Geobasisdaten zusammengefasst worden. Aufgrund des erheblichen Personalaufwands, der insbesondere mit der Führung, Pflege und Erneuerung des Liegenschaftskatasters verbunden ist, wird hierfür eine eigene Produktgruppe gewählt. In dieser Produktgruppe werden folgende drei Produkte zusammengefasst:

- Produkt 02.01 Führung des Liegenschaftskatasters
- Produkt 02.02 Pflege und Erneuerung des Liegenschaftskatasters

- Produkt 02.03 Führung weiterer Geodaten

Nach § 11 Abs. 1 VermKatG NRW sind im **Liegenschaftskataster** für das Landesgebiet alle Liegenschaften aktuell darzustellen und zu beschreiben. Der Begriff Liegenschaften beinhaltet dabei Flurstücke und Gebäude.⁷¹ Die Darstellung und Beschreibung umfasst die Liegenschaftsangaben⁷², die Eigentümerangaben⁷³, die Angaben zur Nutzung und die Angaben zur charakteristischen Topografie in jederzeit unverändert wiedergabefähiger Form. Das Liegenschaftskataster enthält somit den Nachweis der Grenzen, die Flächengröße, die Lagebezeichnungen und Nutzungsarten der Flurstücke und die Ergebnisse der Bodenschätzung (tatsächliche Verhältnisse), während Eigentum, Rechte und Lasten der Grundstücke (rechtliche Verhältnisse) im Grundbuch nachgewiesen werden.⁷⁴

Fortführungen erfolgen zum einen bei jeder Veränderung von Flurstücken oder Gebäuden und zum anderen bei eigentumsrechtlichen Veränderungen. Das Fortführungsverfahren ist im Fortführungserlass (FortfErl.) von 1990 geregelt. In den Nummern 3 und 4 FortfErl. werden sämtliche Arten von Veränderungen bzw. Fortführungsanlässe aufgezählt.⁷⁵ In dem hier vorgestellten Produkt- und Unterproduktkatalog wird zwischen acht Fortführungsarten unterschieden. Besonders hohe Fallzahlen ergeben sich bei der Übernahme von Gebäudeeinemessungen⁷⁶ und bei der Übernahme von Teilungsvermessungen.⁷⁷ Von zahlenmäßiger Bedeutung sind außerdem die Veränderungen der Eigentumsverhältnisse nach Veränderungsmitteilungen der Grundbuchämter.

Zumindest die kreisfreien Städte führen neben der Katastersituation zusätzlich die Stadtopografie in ihrem Kartenwerk, weshalb man hier von Stadtgrundkarten spricht. Die Stadtgrundkarte ist rechtlich eine Ausgabeform des Liegenschaftskatasters.

Zur **Pflege und Erneuerung** des Liegenschaftskatasters sind regelmäßig Berichtigungen, Feldvergleiche und Neuvermessungen notwendig. Im Zusammenhang mit dem Aufbau und der Fortführung der ALK fallen personalintensive Arbeiten zur Rohdatenerfassung, Koordinatenberechnung und Homogenisierung an.

Bei der **Führung weiterer Geodaten** spielt die Fortführung der Deutschen Grundkarte im Maßstab 1:5.000 (DGK5) eine Rolle. Bei diesem Kartenwerk sind die Arbeiten in NRW auf das Landesvermessungsamt, die Bezirksregierungen und die Vermessungs- und Katasterämter aufgeteilt. Im Gegensatz zum VermKatG NW von 1990 enthält das neue VermKatG NRW keinen Hinweis auf die DGK5 mehr. Ziel ist es, die DGK5 durch die aus ALKIS gene-

⁷¹ "Ein Flurstück ist ein begrenzter Teil der Erdoberfläche, der im Liegenschaftskataster unter einer besonderen Bezeichnung geführt wird." (§ 11 Abs. 2 VermKatG NRW) "Gebäude sind dauerhafte, selbständig benutzbare, überdeckte bauliche Anlagen, die wegen ihrer Bedeutung im Liegenschaftskataster nachzuweisen sind. Sie können von Menschen betreten werden und sind geeignet oder bestimmt, dem Schutz von Menschen, Tieren, Sachen oder der Produktion von Wirtschaftsgütern zu dienen." (§ 11 Abs. 3 VermKatG NRW)

⁷² Zu den Liegenschaftsangaben gehören nach § 11 Abs. 4 VermKatG NRW die Angaben zur geometrischen Form, Lage und Größe der Liegenschaften, einschließlich der bestimmenden Koordinaten sowie Angaben zur Flurstücksnummern, Straßennamen, Hausnummern und Lagebezeichnungen.

⁷³ Zu den Eigentümerangaben gehören nach § 11 Abs. 5 VermKatG NRW die Namen und Geburtsdaten der Eigentümerinnen, Eigentümer und Erbbauberechtigten in Übereinstimmung mit dem Grundbuch, ihre der Katasterbehörde bekannt gewordenen aktuellen Anschriften, die Anteilsverhältnisse und Angaben zu nachgewiesenen Grundbuchbezeichnungen.

⁷⁴ Teile der rechtlichen Verhältnisse, die im Grundbuch nachgewiesen werden, werden im Liegenschaftskataster zusätzlich nachrichtlich geführt.

⁷⁵ Vgl. insbesondere Nr. 3.1 FortfErl. und Nr. 4.1 FortfErl.

⁷⁶ In 2005: 57.738 übernommene Gebäudeeinemessungen in NRW (eigene und beigebrachte), vgl. Katasterjahresbericht 2005, unveröffentlicht.

⁷⁷ In 2005: 20.806 übernommene Teilungsvermessungen in NRW (eigene und beigebrachte), vgl. Katasterjahresbericht 2005, unveröffentlicht.

rierbare Amtlichen Basiskarte (ABK) zu ersetzen.⁷⁸ Doch auch dann werden Aufwände für die Erhebung und Übernahme topografischer Elemente entstehen.

2.3.4 Produktgruppe 03: Geoinformationsdienste, Geodatenmanagement

In der Produktgruppe 03 werden alle Tätigkeiten zusammengefasst, bei denen Geobasisdaten und Geofachdaten den Kunden in unterschiedlicher Form zur Verfügung gestellt werden. Es wird zwischen folgenden Produkte unterschieden:

- Produkt 03.01 Bereitstellung und Abgabe von Geobasis- und Geofachdaten
- Produkt 03.02 GIS, Kartografie und Reprografie

Im Kapitel 2.1.4 wurde bereits der Paradigmenwechsel angesprochen, den das Vermessungs- und Katasterwesen in den letzten Jahren durchlaufen hat. Die **Bereitstellung und offensive Verbreitung von Geobasisdaten** hat an Bedeutung gewonnen, weshalb der Verwendungsvorbehalt des alten VermKatG NW um das Verbreitungsgebot in § 4 Abs. 1 VermKatG NRW ergänzt wurde. Geobasisdaten des Liegenschaftskatasters werden mit Ausnahme der Eigentümerangaben jedermann zur Nutzung für eigene Zwecke zugänglich gemacht. Nur für die Abgabe von Eigentümerangaben wird noch ein berechtigtes Interesse gefordert.⁷⁹ Nach § 4 Abs. 1 VermKatG NRW sollen für die Bereitstellung insbesondere Online-Verfahren eingesetzt werden.

Für die Durchführung von Liegenschaftsvermessungen und zur Erstellung von Lagepläne benötigen Vermessungsstellen Unterlagen aus dem Liegenschaftskataster, die beim Vermessungs- und Katasteramt beantragt werden. In der Leistung 03.01.01 wird der Aufwand für diese Unterlagenerstellung abgebildet. In den Leistungen 03.01.02 werden alle Tätigkeiten des Bürgerservice im Zusammenhang mit dem Liegenschaftskataster zusammengefasst. Dies betrifft die Beratung, Erteilung von Auskünften sowie die Abgabe von Auszügen aus Liegenschaftskarte und Liegenschaftsbuch. Im Rahmen des Kartenvertriebs werden sowohl die kommunalen Karten als auch die Karten des Landesvermessungsamts angeboten. Des Weiteren erstellen die Vermessungs- und Katasterämter Unschädlichkeitszeugnisse und Bescheinigungen, was in der Leistung 03.01.03 zusammengefasst wird.

Eine weitere Leistung stellt die Gebäudeeinmessungskontrolle dar. Nach § 16 Abs. 2 VermKatG sind Gebäudeeinmessungen grundsätzlich unmittelbar nach der Fertigstellung des Gebäudes oder der äußeren Grundrissveränderung zu beantragen. Wird dieser Pflicht nicht innerhalb von drei Monaten nachgekommen, fordern die Vermessungs- und Katasterämter den Verpflichteten auf, die Einmessung innerhalb einer Frist von einem Monat zu beantragen. Verstreicht diese Frist, ohne dass die Einmessung beauftragt wurde, veranlassen die Vermessungs- und Katasterämter die Gebäudeeinmessung und machen die Kostengegenüber dem Verpflichteten geltend.

Im Produkt **GIS, Kartografie und Reprografie** spielt derzeit der Aufbau und die Pflege von kommunalen Geodatenportalen eine wichtige Rolle. Durch die Digitalisierung von Geobasis- und Geofachdaten besteht die Möglichkeit, diese in einem System gemeinsam bereitzustellen, um die Daten dort miteinander zu verschneiden, zu bearbeiten, zu selektieren, etc. Die Online-Bereitstellung erlaubt den Nutzern einen ständigen Zugriff auf aktuelle Daten.

Insbesondere in den kreisfreien Städten werden thematische Karten für Kunden innerhalb und außerhalb der Verwaltung hergestellt. Aufwände fallen dabei für die Beratung, Herstellung

⁷⁸ Vgl. Begründung zu § 8 Abs. 1 des Entwurfs zur DVOzVermKatG NRW

⁷⁹ Vgl. § 1 Abs. 2 VermKatG NRW.

Reprografische Dienstleistungen umfassten insbesondere die Herstellung, Vervielfältigung und Maßstabsumbildung von Karten, Plänen und sonstigen grafischen Produkten mit Techniken wie Reproduktionsphotografie oder Lichtpause. Heute fallen in der Leistung 03.02.03 vor allem großflächige Scan- und Plotleistungen an.

2.3.5 Produktgruppe 04: Grundstücksneuordnung

Die bodenordnerische Verfahren nach § 46 ff. BauGB beschreiben gesetzlich geregelte und behördlich geleitete Tauschverfahren zur Grundstücksneuordnung. Bei den kreisfreien Städten wird die Geschäftsstelle des Umlegungsausschusses häufig als kommunalen Aufgaben bei den Vermessungs- und Katasterämtern eingerichtet. Entscheiden sich kreisangehörige Städte und Gemeinden für eine Umlegung, haben sie die Möglichkeit, den Kreis mit der Einrichtung einer Geschäftsstelle zu beauftragen. Diese wird dann in der Regel beim Vermessungs- und Katasteramt der Kreisverwaltung eingerichtet.

Im Produkt 04.01 Grundstücksneuordnung werden die Unterprodukte Baulandumlegungen und vereinfachte Baulandumlegungen zusammengefasst. Das Unterprodukt Baulandumlegung umfasst die Geschäftsführung für den Umlegungsausschuss der Gemeinde und die Vorbereitung der Beschlüsse des Umlegungsausschusses. Die Hauptaufgaben bestehen im Führen von Verhandlungen mit den Beteiligten (Eigentümer, Behörden, Dienststellen der kommunalen Verwaltung) sowie in dem Entwurf, der Aufstellung und dem Vollzug des Umlegungsplans (Umlegungskarte und -verzeichnis). In den Abschlussarbeiten werden die Abrechnungen und die Archivierung der Unterlagen durchgeführt.

Die vereinfachte Umlegung ist 2004 in das BauGB (§ 80) aufgenommen worden und stellt eine Erweiterung der früheren Grenzregelung dar. Statt des Umlegungsplans setzt hierbei die Gemeinde nach Erörterung mit den Eigentümern durch Beschluss die neuen Grenzen sowie die Geldleistungen fest und regelt die Neuordnung. Insofern ist das Verfahren weniger aufwändig als die förmliche Umlegung.

2.3.6 Produktgruppe 05: Grundstückswertermittlung

Die Aufgabenfelder der Gutachterausschüsse sind in § 193 BauGB geregelt. Ermächtigt durch § 199 BauGB ist die Gutachterausschussverordnung Nordrhein-Westfalen (GAVO NRW) erlassen worden, in der ergänzend zur bundesgesetzlichen Regelung zusätzliche Aufgaben der Gutachterausschüsse in NRW genannt werden.⁸⁰ Während die Mitglieder der Gutachterausschüsse ehrenamtlich arbeiten, werden alle vor- und nachbereitenden Tätigkeiten durch die Mitarbeiter der Geschäftsstelle durchgeführt. Folgende Produkte werden unterschieden:

- Produkt 05.01 Kommunale Wertermittlung
- Produkt 05.02 Gesetzliche Wertermittlung
- Produkt 05.03 Markt- und Preisanalysen

⁸⁰ Nach § 5 GAVO NRW gehören in NRW zu den Pflichtaufgaben der Gutachterausschüsse

- Erstattung von Gutachten nach § 5 Abs. 2 des Bundeskleingartengesetzes und nach § 2 Abs. 1 des Landesenteignungs- und -entschädigungsgesetzes (EEG NW),
- Erstattung von Gutachten über die Höhe anderer Vermögensvor- und -nachteile bei städtebaulichen oder sonstigen Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Grunderwerb oder mit Bodenordnungsmaßnahmen, sowie der Aufhebung oder Beendigung von Miet- oder Pachtverhältnissen,
- Durchführung von Zustandsfeststellungen für ein Grundstück oder einen Grundstücksteil einschließlich seiner Bestandteile bei vorzeitiger Besitzeinweisung nach § 116 Abs. 5 BauGB oder nach § 37 Abs. 4 EEG NW.

Zusätzlich können Gutachterausschüsse nach § 5 Abs. 5 auch folgende Aufgaben übernehmen:

- Erstattung von Gutachten über Miet- und Pachtwerte,
- Erstellung von Mietwertübersichten und Mitwirkung bei der Erstellung eines Mietspiegels,
- Führung einer Mietdatenbank; Erteilung von Wertauskünften und Stellungnahmen über Grundstückswerte,
- Vornahme individueller Auswertungen aus der Kaufpreissammlung in anonymisierter und aggregierter Form.

Für Aufgaben der eigenen Gebietskörperschaft und für Aufgaben anderer Kommunen sind Werte von Grundstücken, Gebäuden oder Rechten durch die kommunalen Bewertungsstellen zu ermitteln. Bei der Ermittlung angemessener Ver- oder Ankaufspreise wird die kommunale Bewertungsstelle beratend tätig. Gerade im Zusammenhang mit der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements hat die **kommunale Wertermittlung** an Bedeutung gewonnen, da für die Erstellung der Eingangsbilanzen sämtliche kommunalen Liegenschaften bewertet werden müssen. Im Rahmen der Amtshilfe werden in den Wertermittlungsabteilungen auch Kurzgutachten zum Immobilienvermögen von Personen gemacht, die einen Antrag auf staatliche Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch gestellt haben.

Im Bereich der **gesetzlichen Wertermittlung** haben die Gutachterausschüsse die Aufgaben, Verkehrswertermittlungen von bebauten und unbebauten Grundstücken sowie von grundstücksbezogenen Rechten vorzunehmen. Darüber hinaus sollen sie Miet- und Pachtwertgutachten sowie Gutachten nach § 5 Abs. 2 des BKleingG und nach § 24 Abs. 1 EEG NW erstellen. Auch Gutachten über Vermögensvor- und -nachteile bei städtebaulichen Aufgaben gehören zum Aufgabengebiet der Gutachterausschüsse. Die Gutachten sind von der Geschäftsstelle vorzubereiten. Antragsberechtigt sind im wesentlichen die Grundstückseigentümer, ihnen gleichstehende Berechtigte, Gerichte und Behörden.

Im Produkt **Markt- und Preisanalysen** werden sämtliche Leistungen um die Führung und Auswertung der Kaufpreissammlung zusammengefasst. Die Kaufpreissammlung, zu deren Führung der Gutachterausschuss gem. § 195 BauGB verpflichtet ist, wird bei der Geschäftsstelle des Gutachterausschusses geführt. Jeder notarielle Vertrag, durch den sich jemand verpflichtet, Eigentum an einem Grundstück zu übertragen oder ein Erbbaurecht zu begründen, ist in Kopie dem Gutachterausschuss zu übersenden. Diese werden dann in unterschiedlicher Intensität in den Geschäftsstellen ausgewertet und in der Kaufpreissammlung geführt.

Die Geschäftsstelle des Gutachterausschusses erteilt mündliche Auskünfte und schriftliche Auszüge aus der Bodenrichtwertkarte. Bei vorliegendem berechtigtem Interesse werden Auszüge aus der Kaufpreissammlung, wegen der besonderen datenschutzrechtlichen Erfordernisse allerdings nur in anonymisierter Form, abgegeben.

Zur Erstellung unabhängiger Grundstückswertermittlungen und zur Transparenz des Grundstücksmarktes veröffentlicht der Gutachterausschuss jährlich zum 31.03. eine Übersicht über den Grundstücksmarkt.⁸¹ Ebenso werden in geeigneter Weise sonstige für die Wertermittlung erforderlichen Daten, insbesondere Indexreihen, Umrechnungskoeffizienten, Liegenschaftszinssätze und Vergleichsfaktoren abgeleitet und veröffentlicht.

Bodenrichtwerte sind durchschnittliche Lagewerte für den Boden unter Berücksichtigung des unterschiedlichen Entwicklungszustandes. Aus der Kaufpreissammlung hat der Gutachterausschuss Bodenrichtwerte mindestens für baureifes Land zu ermitteln und zu veröffentlichen. Dabei sind die Bodenrichtwerte für lagetypische Grundstücke abzuleiten, deren wertbestimmende Merkmale wie z.B. Entwicklungszustand, Erschließungszustand, Art und Maß der baulichen Nutzung hinreichend festgelegt sind.

2.4 Ausgewählte Entwicklungen im Vermessungs- und Katasterwesen

Im Zusammenhang mit Kennzahlenmanagement wird stets die Vergleichbarkeit von Kennzahlen angesprochen. Aufgrund der unterschiedlichen Katasterqualität, der unterschiedlichen Erfassungsstände und -inhalte des digitalen Kartenwerks und der heterogenen DV- und GIS-Systeme sind viele Mitarbeiter der Meinung, die Leistungen verschiedener Ämter seien nicht vergleichbar. Zur Erläuterung werden im Folgenden ausgewählte Aspekte der Heterogenität im Katasterwesen vorgestellt.

⁸¹ § 13 Abs. 2 GAVO NRW.

Darüber hinaus sollen hier die derzeit anstehenden Veränderungen im Vermessungs- und Katasterwesen dargestellt werden. Der rasante Technologiefortschritt, insbesondere bei der Automatisierung von Prozessen, der Digitalisierung von Geodaten und der Satellitengeodäsie beeinflusst die Produktpalette und die Leistungserbringung in den Vermessungs- und Katasterämtern. Sie bieten die Möglichkeit zu erheblichen Effizienzsteigerungen, die durch Kennzahlenmanagement dokumentiert, gemessen und eingefordert werden können.

2.4.1 Amtliche Lagebezugs- und Abbildungssysteme in NRW

Grundlegende Bedingung für die Bestimmung konsistenter Koordinaten für Punkte der Realwelt und ihre Abbildung auf eine Karte ist die Bereitstellung eines einheitlichen geodätischen Raumbezugssystems und die Festlegung eines Projektionsverfahrens. Diese Grundlagen wurden lange von den einzelnen europäischen Staaten unterschiedlich festgelegt, so dass es für Europa über mehrere Jahrhunderte hinweg keine einheitlichen Koordinaten- und Kartenabbildungen gab. In Deutschland war die geodätische Grundlage der Lagefestpunkte über Jahrzehnte das Deutsche Hauptdreiecksnetz (DHDN). Es ist im 19. Jahrhundert durch Triangulation entstanden und besteht in NRW aus dem 1895 festgestellten Schreiberschen Block der Preußischen Landesaufnahme (PreuLa).⁸² Seit 1927 wurden die Lagefestpunkte mit Hilfe der Gauß-Krüger-Abbildung in die Ebene projiziert.

Mit dem Aufkommen von elektronischen Distanzmessern und Tachymetern setzte sich Anfang der 1970er Jahre die Erkenntnis durch, dass das bis zu 100 Jahre alte trigonometrische Festpunktfeld der Preußischen Landesaufnahme den wachsenden Genauigkeitsanforderungen nicht mehr genügte und einer Erneuerung bedurfte. Nach einem Beschluss der AdV sollten bei den Netzerneuerungen aus Rücksicht auf die bundesweite Einheitlichkeit des DHDN nur lokale Fehler beseitigt werden. Die astronomisch-geodätische Lagerung und das Maßstabsgefälle sollten erhalten bleiben. Entsprechend dieser AdV-Empfehlung wurden in NRW nur punktuell die PreuLa-Koordinaten von neun Trigonometrischen Punkten der 1. Ordnung (TP(1)) verbessert. Sie bildeten zusammen mit den unveränderten TP(1) die Grundlage des Netz 77 in NRW. Die Erneuerung des TP-Netzes 2. Ordnung erfolgte durch Streckenneumessung und wurde 1988 abgeschlossen. Die TP-Netze 3. und 4. Ordnung wurden durch kombinierte Richtungs- und Streckennetze, sowie durch satellitengeodätische Messungen Neubestimmt. Die Arbeiten sind 2004 abgeschlossen worden. Neben dem Netz 77 wurden lokal noch weitere Netze eingeführt, so haben beispielsweise die von Bodenbewegungen stark betroffenen Katasterbezirke des Ruhrgebietes ein eigenes Netz 66 aufgebaut.

Aufgrund der rasanten Entwicklung des weltweit nutzbaren Global Positioning System (GPS) und dessen Nutzung auch im Vermessungswesen entstanden Ende des 20. Jahrhunderts vermehrt Forderungen nach einem europaweit einheitlichen Bezugssystem. So fand bereits 1989 auf Anregung europäischer Vermessungsverwaltungen eine erste umfassende GPS-Beobachtungskampagne zur Realisierung eines europaweit einheitlichen Bezugssystems statt, dem **Europäischen Terrestrischen Referenz System 1989 (ETRS89)**. Im Mai 1991 entschied die AdV, das ETRS89 für die Bereiche Landesvermessung und Liegenschaftskataster bundesweit einzuführen.⁸³ Das ETRS89 ist ein geozentrisches Bezugssystem, das auf dem weltumspannenden Internationalen Terrestrischen Referenzsystem (ITRS) basiert. Auf der Grundlage der Koordinaten der sich in Europa befindenden Referenzstationen des ITRS zum Zeitpunkt 1989 wurde das ETRS89 definiert und durch umfangreiche Messkampagnen in ganz Europa verdichtet.

Der AdV-Beschluss zum ETRS89 wurde 1995 nochmals bestätigt und gleichzeitig die Universale Transversale Mercator Abbildung (UTM) als verebnete Darstellung für groß- und kleinmaßstäbige Karten festgelegt.⁸⁴ Wie bei der bisherigen Gauß-Krüger-Abbildung handelt

⁸² Das DHDN wurde ursprünglich definiert durch den Zentralpunkt Rauenberg, das Besselellipsoid als Bezugsellipsoid, dem Azimut Richtung Marienkirche und fünf Grundlinienmessungen zur Maßstabsbestimmung.

⁸³ Vgl. Beschlussprotokoll zur 88. Tagung der AdV, Antrag Nr. 26/2, 07.05.1991.

⁸⁴ Vgl. Beschlussprotokoll zur 96. Tagung der AdV, Antrag Nr. 4/4, 19.05.1995.

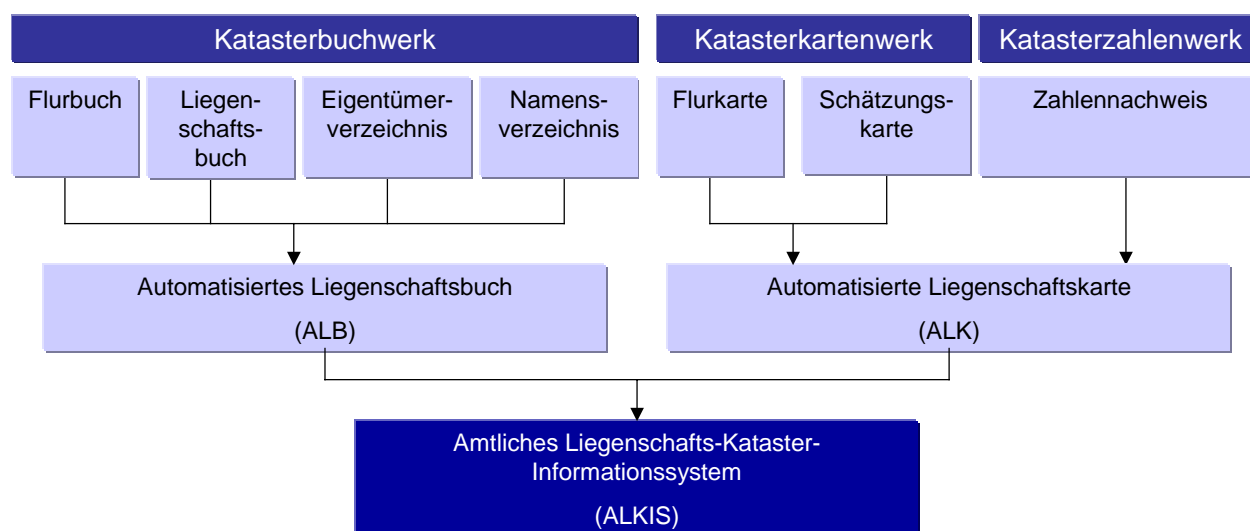
es sich hierbei um eine konforme Zylinderabbildung. Allerdings sind die Meridianstreifen mit 6° doppelt so breit wie bei der Gauß-Krüger-Abbildung.

Zum Ablauf der ETRS89-Einführung wird im AdV-Beschluss 1995 zwischen Grundlagenvermessung und Liegenschaftskataster unterschieden. Während ETRS89 im Lagefestpunktfeld zusätzlich zu den bestehenden Systemen kurzfristig eingeführt werden soll, können im Liegenschaftskataster zunächst die Einrichtung von ALK, ALB und ATKIS im bisherigen System fortgesetzt werden. Eine Umstellung wird hier erst nach Fertigstellung der Basisinformationssysteme gefordert. Aus diesem Grund wurde in NRW die ETRS-Einführung erst 2004 seitens des Landes mit dem Einführungserlass ETRS89/UTM im Liegenschaftskataster geregelt.⁸⁵ Demnach ist das ETRS89 ab sofort als weiteres amtliches Bezugssystem für das Liegenschaftskataster eingeführt. Die Überführung des Punktnachweises ist bis zum 01.01.2009 abzuschließen, die des Grundrissnachweises zum 01.01.2010.

2.4.2 Automatisierung der Katasterwerke

Die Führung des Liegenschaftskatasters begann in papiergebundener Form. Als Liegenschaftsbuch wurden analoge Flurbücher, Liegenschaftsbücher, Eigentümerverzeichnisse und Namensverzeichnisse genutzt. Zur Liegenschaftskarte gehörten die gezeichneten Flur- und Schätzungskarten. Das Katasterzahlenwerk bestand aus verschiedenen Zahlennachweisen, in erster Linie den Vermessungsrissen. In den 1970er Jahren wurden die ersten Vorbereitungen zur Digitalisierung der Katasterwerke und zum Aufbau des ALB und der ALK getroffen.

Abbildung 5: Automatisierung der Katasterwerke



Für das **ALB** wurde 1973 ein Soll-Konzept von der AdV beschlossen. Das Programmsystem wurde 1983 freigegeben und wird von den meisten Bundesländern, so auch NRW, genutzt. Der Inhalt des ALB gliedert sich in Angaben zu den einzelnen Flurstücken, zu den Ergebnissen der Bodenschätzung, zu den Nutzungsarten, zu den öffentlich-rechtlichen Festlegungen, zu den Grundflächen und zu den Eigentümern und den Inhabern von Rechten. Es besteht aus fünf Dateien: der Flurstücksdatei, der Datei Buchungsstelle, der Datei Eigentümer/Erbbauberechtigte, der Gemarkungsdatei und der Gemeindedatei. Als Liegenschaftsbuch im Rechtssinne ist dabei der periphere Großspeicher der EDV-Anlage definiert, d.h. die Fortführung des Liegenschaftsbuches erfolgt nicht schon mit der Eingabe der Daten, sondern erst mit der Speicherung der Daten auf dem Großspeicher. Der Inhalt des ALB wird in

⁸⁵ Einführung des Europäischen Terrestrischen Referenzsystems 1989 mit Universaler Transversaler Mercator Abbildung (ETRS89/UTM) als amtliches Bezugssystem für das Liegenschaftskataster in NRW – Einführungserlass ETRS89/UTM vom 09.08.2004.

standardisierten Auszugsformen wiedergegeben. Das ALB liegt seit 2000 in NRW einheitlich, vollständig und flächendeckend vor.

Grundlage der **ALK** ist das von der AdV im Jahre 1976 beschlossene Soll-Konzept. Hauptkomponenten der ALK sind der Datenbankteil und der Verarbeitungsteil, die über eine Einheitliche Datenbankschnittstelle (EDBS) miteinander verbunden sind. Über die EDBS wird auch die Verbindung zu externen Nutzern ermöglicht. Die Datenbank beinhaltet die Primärdatei, das Auftragsbuch und die Systemdatei. In der Primärdatei werden die Punkt- und die Grundrissdatei geführt. Während die Punktdati die Koordinaten enthält, beinhaltet die Grundrissdatei alle geometrischen und semantischen Informationen der Kartendarstellung.

Die Vorteile der ALK gegenüber der analogen Lösung liegen in der ständigen und schnellen Verfügbarkeit aktueller Daten. Die Repräsentation als Vektorgraphik ermöglicht eine verlustfreie Skalierbarkeit und somit die Abgabe von Auszügen in verschiedenen Maßstäben. Die digitale Karte kann blattschnittunabhängig präsentiert werden und die Folienstruktur erlaubt die Sortierbarkeit der Daten nach Objektgruppen. Mit der ALK bestehen einfache Verschneidungsmöglichkeiten mit anderen Fachdaten.

Die Vermessungs- und Katasterämter in NRW haben Mitte der 1990er Jahre mit der Umstellung der analogen Liegenschaftskarte auf die ALK begonnen. Eine einheitliche Vorgehensweise wurde seitens des Landes nicht vorgegeben. So haben die 54 Vermessungs- und Katasterämter autonom über die Anschaffung der notwendigen Programmsysteme für Verarbeitungsteil und Datenbank entschieden. Die Datenersterfassung wurde mit unterschiedlichen Methoden verfolgt. So wurden in einigen Ämtern die Daten am Digitalisierstisch erfasst, andere haben ihre Daten aufwändig mit Hilfe des Katasterzahlenwerks konstruiert.

Zur Gewährleistung der Richtigkeit und der Vorschriftenkonformität darf die ALK eines Katasteramtsbezirks oder von Teilgebieten hieraus erst nach der Genehmigung durch die Bezirksregierung den Status der amtlichen Liegenschaftskarte übernehmen. Bis dahin müssen parallel die analogen Karten weitergeführt werden. Voraussetzung für die Genehmigung ist die Prüfung der Datenhaltung und -sicherung auf Konsistenz und Integration. Außerdem muss es jederzeit möglich sein, analoge Auszüge auszugeben, die der geometrischen und kartographischen Qualität der gezeichneten Form nicht nachstehen. Nach Angaben des Landesvermessungsamtes lag die ALK zum 31.12.2006 für rd. 94% der Fläche von NRW vor. Diese Zahl bezieht sich allerdings auf die digitalisierte Fläche. Der Anteil der Fläche, für die die ALK als amtliche Karte genehmigt ist, dürfte deutlich niedriger sein.

Eines der Hauptdefizite von ALK und ALB ist der hohe Pflegeaufwand für die Programmsysteme. Die in den 1970er Jahren entwickelte Datenstruktur genügt nicht mehr den modernen Anforderungen der Datenverarbeitung, beispielsweise fehlt in der ALK eine durchgängige fachliche Objektsicht. Auch die internationalen Normungsaktivitäten auf dem Gebiet der Geoinformationstechnologie wurden nicht berücksichtigt. Hinzu kommt, dass die alphanumerischen Liegenschaftsinformationen nur unzureichend gegenseitig integriert sind. So sind 75% der ALB-Informationen zum Flurstück redundant in der ALK gespeichert, wodurch ein hoher Synchronisierungsaufwand entsteht. Aufgrund der unterschiedlichen Landschaftsmodellierungen bei ALK und dem Amtlichen Topografisch-Kartographischen Informationssystem (ATKIS) ist der gegenseitige Austausch zwischen den Geobasisdaten des Liegenschaftskatasters und der Landesvermessung praktisch unmöglich. Ein weiteres wesentliches Manko der ALK ist das Fehlen von Konzepten zur Beschreibung der Datenqualität durch Metadaten.

Zur Behebung all dieser Defizite und gleichzeitig zur Fortentwicklung der bestehenden Systeme hat die AdV beschlossen, ein Fachkonzept für eine automatisierte, integrierte Führung aller Geobasisdaten zu entwickeln. Im Rahmen des AFIS-ALKIS-ATKIS-Projektes wird das **AAA-Datenmodell** erstellt, in dem die Grunddatenbestände des Amtlichen Festpunktinformationssystems (AFIS), des Amtlichen Liegenschaftskatasterinformationssystems (ALKIS) und des Amtlichen Topografisch-Kartographischen Informationssystem (ATKIS) zu einem

Grunddatenbestand der Geodaten des amtlichen Vermessungswesens zusammengeführt werden.⁸⁶ Die bisherigen Informationssysteme ALB und ALK werden im Rahmen dieses Datenmodells zukünftig integriert in ALKIS geführt, für das ein eigenes Fachkonzept erstellt wird.

Durch die Definition eines bundesweit einheitlichen Grunddatenbestandes wird das ALKIS-Fachkonzept die Einheitlichkeit des Liegenschaftskatasters in Deutschland deutlich verbessern. Außerdem handelt es sich um ein eindeutiges Fachkonzept. Somit schafft ALKIS die Voraussetzung, dass verschiedene GIS-Softwarehersteller parallel entsprechende Produkte entwickeln und anbieten können und es erleichtert den Anwendern, Schnittstellen für Anwendungen zu schreiben. Durch die durchgängig konsequente, fachliche Objektsicht können die Objekte unabhängig voneinander bearbeitet werden. Dies ermöglicht größte Flexibilität hinsichtlich gegenwärtiger und zukünftiger Nutzeranforderungen. Es ermöglicht ferner die Zuweisung unterschiedlicher Qualitätsmerkmale, aber auch verschiedene Zuständigkeiten für die Führung. Die Integration von Sach- und Graphikdaten des Liegenschaftskatasters ermöglicht eine redundanzfreie Datenhaltung. Durch die horizontale Integration von ALB und ALK wird der Aufwand für die Führung der Daten sowie der Programmier- und Portieraufwand verringert. Infolge der vertikalen Integration, die erreicht wird durch die Abstimmung der Datenmodelle und der Objektartenkataloge von ALKIS und ATKIS, ergeben sich Synergieeffekte bei der Führung und Benutzung.

Nach dem ALKIS-Einführungserlass vom 15.02.2005 bedarf es vor der Einführung einer ALKIS Verfahrenslösung im Produktionsbetrieb in einem nordrhein-westfälischen Vermessungs- und Katasteramt einer Eignungsprüfung der Software. Für die Eignungsprüfung sind die Anforderungen der GeoInfoDok der AdV, des Qualitätsbuchs NRW sowie des NRW-Pflichtenhefts zu erfüllen.

Voraussetzung für die Migration nach ALKIS ist die Fertigstellung der ALK. Abhängig von der Qualität der ALK stehen noch Arbeiten zur Vormigration an. Entscheidende Kriterien für die ALK sind dabei der Austausch über EDBS, die OBAK-Konformität und die Frage nach der integrierten Führung von Punkt- und Grundrissnachweis. Die Vorprüfung des ALB bezieht sich auf die Schnittstelle WLDGE und die Strukturierung der Eigentümerangaben. Außerdem erfolgt eine Konsistenzprüfung zwischen ALB und ALK. Die eigentliche Migration der Daten erfolgt automationsunterstützt. Je fehlerfreier die Vormigration erfolgt ist, desto reibungsloser wird die Migration ablaufen. Einmal migrierte Datenbestände müssen fortan ALKIS-konform gehalten werden. Alle ALKIS-Inkonformitäten der Datenbestände, die bis zu diesem Zeitpunkt vernachlässigt werden konnten, werden im Rahmen einer Nachmigration beseitigt. Da nicht alle Bezieher von Katasterdaten ihre Systeme sofort auf die neuen ALKIS-Gegebenheiten umstellen werden, muss dafür Sorge getragen werden, dass eine Rückmigration der ALKIS-Daten in die bisher gewohnte ALK/ALB-Daten möglich ist.

2.4.3 Nutzung satellitengestützter Messverfahren

Seit Mitte der 1990er Jahre beschäftigt sich die AdV mit dem Aufbau des **Satellitenpositionierungsdienstes der deutschen Landesvermessung (SAPOS)**. Inzwischen realisiert SAPOS flächendeckend und bundesweit den amtlichen geodätischen Raumbezug durch ein Netz von permanent betriebenen GPS-Referenzstationen. Die Grundlage bilden ca. 280 Referenzstationen, wovon sich 27 in NRW befinden. Diese Referenzstationen empfangen Signale der GPS-Satelliten, ermitteln Korrekturdaten und stellen sie zusammen mit weiteren beschreibenden Daten für differenzielle GPS-Messverfahren zur Verfügung. Unterschiedliche Service- bzw. Genauigkeitsbereiche ermöglichen Positionsbestimmungen, die genauer sind, als sie mit der Nutzung der unkorrigierten GPS-Signale möglich wären. Nach § 10 Abs. 1 Nr. 2 VermKatG NRW ist die Bereitstellung eines Satellitenpositionierungsdienstes eine hoheitliche Aufgabe des LVermA.

⁸⁶ Sämtliche Beschreibungen des AAA-Datenmodells sind in der Dokumentation zur Modellierung der Geodaten des amtlichen Vermessungswesens (GeoInfoDok) veröffentlicht.

Durch SAPOS wird das Raumbezugssystem der Landesvermessung mit moderner Technik realisiert. Die bisher notwendigen Festpunktfelder können deutlich reduziert werden, was mit erheblichen Ressourceneinsparungen verbunden ist. Satellitengeodätische Messmethoden können wirtschaftlicher eingesetzt werden, da keine vorhabenbezogenen GPS-Basisstationen mehr eingerichtet werden müssen. Somit entfallen die Kosten eines zweiten Rovers, der Aufwand für die Standortsuche, die Messung und die Auswertung der Messung der Basisstationen entfallen. Die Ergebnisse werden direkt im Bezugssystem ETRS89 ausgegeben und müssen nicht mehr transformiert werden.

2.4.4 Bedeutung für die Vermessungs- und Katasterämter

Die hier skizzierten Veränderungen werden sich nachhaltig auf das Aufgabenspektrum und die Prozesse der Vermessungs- und Katasterämter auswirken. Darüber hinaus wird es auch zu Aufgabenverschiebungen zwischen den Ämtern und den ÖbVermlng kommen. Im Rahmen einer Studie im Auftrag der fünf Münsterlandkreise wurden im März 2007 die monetären Effekte für die anstehenden Veränderungen abgeschätzt. Dabei beziehen sich die Zahlen jeweils auf den Gesamtzuschussbedarf eines Kreises für das Vermessungs- und Katasterwesen. Es wird unterschieden zwischen kurz-, mittel- und langfristig anfallenden Effekten, wobei kurzfristige Effekte bis Ende 2008, mittelfristige bis 2010 und langfristige ab 2011 zu erwarten sind.⁸⁷

Derzeit binden die Arbeiten im Stützpunktfeld, die für die Einführung des Bezugssystems ETRS89 notwendig sind, noch Ressourcen. Diese temporäre Aufgabe wird in Abhängigkeit vom Umstellungszeitpunkt des jeweiligen Amtes wegfallen. Darüber hinaus ermöglicht die Nutzung von SAPOS eine deutliche Reduzierung der Arbeiten im Festpunkt- und AP-Feld. Allein für die Reduzierung der Aufgaben im geodätischen Raumbezug wird kurzfristig ein Einsparpotenzial von ca. 1 % gesehen.

Die Vermessungs- und Katasterämter haben in den vergangenen Jahren die Umstellung vom analogen zum digitalen Rissarchiv vollzogen. Dadurch besteht die Möglichkeit, den ÖbVermlng einen Online-Zugriff auf das Rissarchiv einzurichten und somit die Unterlagenerstellung möglichst vollständig auf diese zu übertragen. Voraussetzung für die Annahme dieses Online-Zugriffs durch die ÖbVermlng ist die Überarbeitung der Gebührenordnung, wobei durch die Preisreduzierung von selbst zusammengestellten Unterlagen Anreize geschaffen werden müssen. Hier wird mittelfristig ein Einsparvolumen von 3 % gesehen.

Es ist davon auszugehen, dass die ALKIS-Migration die stärksten Veränderungen und Aufwandsreduzierungen in Zukunft mit sich bringen wird. Zum einen wird dann der jetzt noch erhebliche Aufwand für die ALK-Erstellung und die Vormigrationsarbeiten entfallen. Durch die Ableitung der Amtlichen Basiskarte aus der ALK wird sich auch der Aufwand für das topografische Kartenwerk deutlich verringern. Die größten Effizienzsteigerungen sind allerdings in der Übernahme zu erwarten. Hier wird angestrebt, dass die ÖbVermlng Datensätze erstellen, die bis auf notwendige Homogenisierungen in einem weitgehend automatisierten Datenfluss von den Ämtern übernommen werden können. Es wird geschätzt, dass die genannten Veränderungen durch ALKIS langfristig zu einem Einsparpotenzial von bis zu 25% des heutigen Zuschussbedarfs führen.

⁸⁷ MICUS Management Consulting: Machbarkeitsstudie zur interkommunalen Zusammenarbeit der Münsterlandkreise im Vermessungs- und Katasterwesen, März 2007.

3. Analysekonzeption des kommunalen Kennzahlenmanagements

3.1 Verwaltungsmodernisierung auf kommunaler Ebene

3.1.1 New Public Management

Seit den 1990er Jahren unterliegen die Rahmenbedingungen und Anforderungen an Verwaltungen einem Wandel. NASCHOLD unterscheidet aus deutscher Perspektive zwischen folgenden Problemkomplexen:⁸⁸

- Neuartige Typen von Problemlagen: veränderte Aufgabenstruktur, Druck zum Abbau staatlicher Leistungen und eine kritischere Haltung der Bürger, "schleichende Katastrophen" etwa im Umweltbereich, steigende Komplexität technologisch-ökonomischer Entwicklungen, veränderte Bedürfnisse der Beschäftigten an den Arbeitgeber, allgemeiner Wertewandel.
- Verändertes internationales Umfeld: vertiefte europäische Integration, Ausdehnung nach Osten, schlanker Staat als ökonomischer Wettbewerbsvorteil.
- Paradigmenwechsel in den Unternehmen des privaten Sektors: Just-in-time-Konzepte, Total-Quality-Management, Refokussierung und Segmentierung der Unternehmenstätigkeit, Dezentralisierung sowohl von Unternehmensfunktionen als auch Ergebnisverantwortung (Profit-Center-Prinzip), Optimierung der Ablauforganisation.

Als Antwort auf die neuen Problemkomplexe entstanden konkurrierende Modernisierungspolitiken in den OECD-Ländern. Insbesondere der staatliche Modernisierungsansatz nach Maßgabe **marktwirtschaftlicher Rationalisierungsstrategien**, der in den USA, Großbritannien und Neuseeland in den späten 1970er Jahren verfolgt wurde, hat nachhaltigen Einfluss gehabt. Für ihn ist die Bezeichnung "New Public Management" (NPM) geprägt worden. NPM, entstanden vor dem Hintergrund von akuten Budgetproblemen der meisten OECD-Staaten, hat durch den Druck zur Kostenreduzierung in der Verwaltung eine ganz neue Bedeutung bekommen.

Ursprünglich wurde der NPM-Ansatz vor allem von neo-liberalen und neo-konservativen Promotoren aufgegriffen, die das politisch-administrative Handlungsproblem überwiegend dem Versagen der "sozialdemokratischen Wohlfahrtspolitik" zugeschrieben haben.⁸⁹ Inzwischen ist es schwieriger, NPM einer bestimmten politischen Richtung zuzuordnen, jedoch kann ein gewisser gemeinsamer theoretischer Hintergrund identifiziert werden. So berufen sich Verfechter u.a. auf die Public Choice Theorie, die auch im öffentlichen Sektor bei der Inanspruchnahme staatlicher Dienstleistungen verstärkt Auswahlmöglichkeiten und marktwirtschaftliche Strukturen einräumen will. Daneben sind Anschauungen eines "Managerialismus" anzutreffen, dessen Grundlage wiederum die Auffassung ist, dass sich Binnenstrukturen der Verwaltung analog zu erwerbswirtschaftlichen Organisationen optimieren lassen.⁹⁰

⁸⁸ Naschold, F.: Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik. Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa, 1995, S. 63 ff.

⁸⁹ Insbesondere durch die Regierungsantritte von Margaret Thatcher 1979 in Großbritannien und von Ronald Reagan 1980 in den USA hat sich NPM in diesen Ländern als Verwaltungsparadigma durchgesetzt. Jaedicke, et al. nennen in diesem Zusammenhang auch den Regierungsantritt von Helmut Kohl 1982 in der Bundesrepublik Deutschland. Vgl. Jaedicke, W.; Thrun, T.; Wollmann, H.: Modernisierung der Kommunalverwaltung. Evaluierungsstudie zur Verwaltungsmodernisierung im Bereich Planen, Bauen und Umwelt, 2000, S. 21 ff. Eine vergleichbare Aufwertung des NPM-Ansatzes wie in GB und den USA hat es allerdings damals in Deutschland nicht gegeben.

⁹⁰ Schuster, F.: Der interkommunale Leistungsvergleich als Wettbewerbssurrogat, Hrsg.: KPMG, 2003, S. 56.

Zentrale Reformansätze des NPM sind:⁹¹

- die Reduzierung der Staatsaufgaben durch Privatisierung und Aufgabenabbau,
- die Reduzierung der Regelungen für öffentliches und privates Handeln durch Deregulierung und
- die Erhöhung administrativer Effizienz durch binnenstrukturelle Managementreformen.

Im Rahmen dieser Untersuchung geht es vor allem um die betriebswirtschaftlich ausgerichteten und **binnenstrukturierten Modernisierungsansätze** des New Public Managements. Darunter versteht man ein Bündel von Organisations- und Verfahrensprinzipien, von denen die folgenden an erster Stelle zu nennen sind:⁹²

- Einsatz privatwirtschaftlicher Managementinstrumente und -praktiken
- Orientierung an einem professionellen und verantwortungsbewussten Management
- Instrumente und Standards der administrativen Leistungsmessung und Outputkontrolle
- größere Disziplin und Sparsamkeit in der Ressourcennutzung
- Disaggregation, Verselbständigung und Dezentralisierung von Verwaltungseinheiten
- Stärkung des Wettbewerbs.

JANN liefert eine Gegenüberstellung des klassischen, bürokratisch-hierarchischen Regulierungsmodells und des neuen Steuerungsansatzes, die der Abbildung 7 zu entnehmen ist.

In Deutschland wurden die NPM-Ansätze erst in den frühen 1990er Jahren, also 10 bis 15 Jahre nach dem Beginn dieser Modernisierungsdiskussion im internationalen Kontext, aufgegriffen.⁹³ Der Hauptgrund für das lange Ignorieren lag darin, dass bis in die späten 80er Jahre im maßgeblichen verwaltungspolitischen und -wissenschaftlichen Diskurs kein akuter reformpolitischer Problem- und Handlungsdruck festgestellt wurde. So wurde die deutsche Verwaltung in der deutschen Diskussion insbesondere im Hinblick auf Zuverlässigkeit und Rechtmäßigkeit als besonders hochwertig eingeschätzt.⁹⁴ Zudem war die Anzahl der öffentlich Beschäftigten an der Gesamtbeschäftigung mit 14,8% (in 1991) "schlanker" als in Großbritannien (19,9%) und gleichauf mit den USA (14,9%).⁹⁵ Außerdem schien die kommunale Selbstverwaltung in Deutschland einen erheblichen Grad von Dezentralisation, Dekonzentration, Variabilität und Flexibilität zu erlauben, so dass entsprechende Modernisierungsansätze als nicht notwendig eingestuft wurden. So vertrat WOLLMANN noch 1996 die These, dass die deutsche Verwaltung bereits in der Vergangenheit eine gerade im internationalen Vergleich beachtliche Reform- und Innovationsfähigkeit bewiesen hätte.⁹⁶

Diese Einschätzung änderte sich schlagartig in den frühen 1990er Jahren. Der entscheidende Auslöser für die bundesdeutsche Debatte über eine substanzielle Reform des öffentlichen Sektors waren zum einen die Finanzprobleme und Defizite in den öffentlichen Haushalten,

⁹¹ Vgl. im Folgenden Budäus, D.: Public Management: Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, 3. unveränderte Auflage, 1995, S. 46 f. Vgl. auch Jeadicke, W.; Thrun, T.; Wollmann, H.: Modernisierung der Kommunalverwaltung. Evaluierungsstudie zur Verwaltungsmodernisierung im Bereich Planen, Bauen und Umwelt, 2000, S. 21 ff.

⁹² Jeadicke, W.; Thrun, T.; Wollmann, H.: Modernisierung der Kommunalverwaltung. Evaluierungsstudie zur Verwaltungsmodernisierung im Bereich Planen, Bauen und Umwelt, 2000, S. 28 f.

⁹³ Adamaschek, B.: Kostenrechnung für den öffentlichen Sektor, in: Blanke, B.; v. Bademer, S.; Nullmeier, F.; Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 2005, S. 360 – 373, hier S. 361.

⁹⁴ Naschold, F.: Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik. Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa, 1995, S. 22.

⁹⁵ Jeadicke, W.; Thrun, T.; Wollmann, H.: Modernisierung der Kommunalverwaltung. Evaluierungsstudie zur Verwaltungsmodernisierung im Bereich Planen, Bauen und Umwelt, 2000, S. 28 f.

⁹⁶ Wollmann, H.: Verwaltungsmodernisierung: Ausgangsbedingungen, Reformanläufe und aktuelle Modernisierungsdiskurse. In: Reichard, C.; Wollmann, H. (Hrsg.): Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?, 1996, S. 1 – 49, hier S. 30 f.

die durch die Kosten der Wiedervereinigung massiv verschärft wurden.⁹⁷ Außerdem wurde durch die Diskussion des "Standorts Deutschland" der Modernitätsrückstand der öffentlichen Verwaltung als Standortnachteil im internationalen Wettbewerb herausgestellt. Im Zuge der fortschreitenden europäischen Integration war man zusätzlich gezwungen, sich verstärkt mit dem Modernisierungspotenzial der in den anderen Ländern verfolgten Reformkonzepte auseinander zu setzen. Hinzu kam die Infragestellung der wiedervereinigungsbedingten Verwaltungsaktivitäten. "Hatten die deutsche Vereinigung und der massive Institutionentransfer aus der "alten" Bundesrepublik nach Ostdeutschland alle verwaltungspolitische Aufmerksamkeit zunächst absorbiert und wegen der vordergründigen Überlegenheit des bundesrepublikanischen Modells sogar dem Modernisierungs- und Reformbedarf in eigener Sache vorübergehend eher Wind aus den Segeln genommen, so brach die vertagte und suspendierte Modernisierungs- und Reformfrage inzwischen umso vehementer auf."⁹⁸

Abbildung 6: Gegenüberstellung altes und neues Verwaltungsverständnis⁹⁹

Bürokratische und zentralistische Steuerung („Gegenwärtige Steuerungspraxis“)	Ergebnisorientierte und dezentrale Steuerung („Neues Steuerungsmodell“)
Steuerung über Inputs (Regeln und Ressourcen)	Ziel- und ergebnisorientierte Steuerung (Produktsteuerung)
Ständige Eingriffe ins Tagesgeschäft, Übersteuerung im Detail	Steuerung auf Abstand, Steuerung über Ziele
Exzessiver Zentralismus	Selbststeuerung dezentraler Einheiten (Steuerung im Regelkreis)
Organisierte Unverantwortlichkeit (Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung)	Abgestufte, weitgehend delegierte Ergebnisverantwortung (Einheit von Fach- und Ressourcenverantwortung)
Übertriebene Arbeitsteilung und Spezialisierung	Re-Integration von fragmentierter Aufgabenwahrnehmung (Gesamtprozessoptimierung)
Orientierung an den internen Erfordernissen des Verwaltungsablaufs	Bürger- und Kundenorientierung
Orientierung an arbeitsplatzbezogener Ordnungsmäßigkeit	Umfassende Qualitätsorientierung
Abschottung von Marktdruck, natürliche und künstliche Monopole	Marktorientierung und Wettbewerb
Präferenz für Eigenerstellung (übertriebene vertikale und horizontale Integration)	Konzentration auf Kernkompetenzen (Gewährleistungsverwaltung, Leistungstiefenpolitik)
Kameralistische Haushaltsführung	Transparenz von Kosten und Leistung (Kosten- und Leistungsrechnung)
Juristische Personalverwaltung	Personalmanagement (Leistungsanreize, Führung, Personalentwicklung)

⁹⁷ Wollmann, H.: Verwaltungsmodernisierung: Ausgangsbedingungen, Reformanläufe und aktuelle Modernisierungsdiskurse. In: Reichard, C.; Wollmann, H. (Hrsg.): Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?, 1996, S. 1 – 49, hier S. 22 ff.

⁹⁸ Jeadicke, W.; Thrun, T.; Wollmann, H.: Modernisierung der Kommunalverwaltung. Evaluierungsstudie zur Verwaltungsmodernisierung im Bereich Planen, Bauen und Umwelt, 2000, S. 30.

⁹⁹ Jann, W.: Neues Steuerungsmodell, in: Blanke, B.; v. Bademer, S.; Nullmeier, F.; Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 2005, S. 74 – 84, hier S. 76.

Die Übertragung erwerbswirtschaftlicher Mechanismen in die öffentliche Verwaltung hat auch erhebliche **Kritik** hervorgerufen.¹⁰⁰ Ein wichtiger Kritikpunkt gilt der Reduzierung auf betriebswirtschaftliche Aspekte, durch die die Besonderheiten des politisch-administrativen Systems vernachlässigt und tiefgreifende Unterschiede zwischen öffentlichem und privatem Management nicht ausreichend berücksichtigt werden.¹⁰¹ Kritisch wird auch die Neubestimmung der Rolle der Politik gesehen, die sich auf eine strategisch geprägte Steuerungsfunktion beschränken soll. Hier wird die Gefahr gesehen, dass die demokratisch legitimierten Kontrollrechte beschnitten werden und gegenüber der mächtiger gewordenen Verwaltungsführung an Bedeutung verlieren. NPM sei zu stark auf die interne Steuerung fixiert, während politische und staatliche Maßnahmen auf gesellschaftliche Gestaltung – somit externe Steuerung – gerichtet seien. Außerdem wird von Kritikern gemutmaßt, dass es sich bei NPM um ein oberflächliches und kurzfristiges Phänomen handelt, bei dem schon Bekanntes unter neuem Namen verkauft wird und ein Aktionismus ausgelöst wird, der vor allem der Auslastung von Beratungsunternehmen diene.

LAUX fügt hinzu, dass man sich beim NPM zu sehr an einem idealisierten Typ des Großunternehmens orientiere, das über eine vergleichsweise hoch entwickelte betriebswirtschaftliche Steuerung samt allen aktuellen Instrumenten verfüge. Einheitliche Gestaltungsmodelle dieser Art seien auch im erwerbswirtschaftlichen Bereich mit seinen unterschiedlichen Betriebsgrößen nicht anzutreffen.¹⁰² Die Kritik am NPM geht sogar so weit zu behaupten, diese "angelsächsische Bewegung" sei aufgrund von historischen und kulturellen Unterschieden als solche nicht auf kontinentaleuropäische Verwaltungen übertragbar. So sei in den angelsächsischen Staaten eine ohnehin managerialistisch geprägte Verwaltung anzutreffen, die von der mehr legalistisch bestimmten Administration Mitteleuropas unterschieden werden müsse.¹⁰³

3.1.2 Das Neue Steuerungsmodell

Trotz der geschilderten Kritik haben erwerbswirtschaftliche Strukturveränderungen inzwischen eine "normative Vorbildfunktion" innerhalb der Verwaltungsmodernisierung bekommen.¹⁰⁴ Wesentlichen Anteil daran, dass insbesondere auf der kommunalen Ebene die Ideen des NPM verbreitet wurden, hatte die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt). Mit der Bündelung von Reformelementen, die die KGSt über die Jahre entwickelt hat, legte sie mit dem **Neuen Steuerungsmodell (NSM)** ein umfassendes Konzept zur kommunalen Verwaltungsmodernisierung vor.¹⁰⁵

¹⁰⁰ Vgl. Wollmann, H.: Verwaltungsmodernisierung: Ausgangsbedingungen, Reformanläufe und aktuelle Modernisierungsdiskussion. In: Reichard, C.; Wollmann, H. (Hrsg.): Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?, 1996, S. 1 – 49, hier S. 30, 31, 40 ff.; König, K.: On the Critique of New Public Management. Speyerer Forschungsberichte 155, 1996, S. 3 ff. Zu Unterschieden von öffentlichem und privatem Sektor vgl. auch Naschold, F.: Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik. Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa, 1995, S. 249 f.

¹⁰¹ Jann, W.: Lernen vom privaten Sektor – Bedrohung oder Chancen? Oder: Wer hat Angst vor Public Management? In: Edeling, T.; Jann, W.; Wagner, D. (Hrsg.): Öffentliches und privates Management. Fundamentally Alike in All Unimportant Respects? Schriftenreihe Interdisziplinäre Organisations- und Verwaltungsforschung, Band 1, 1998, S. 11 – 52, hier S. 24 f., 28 f., 30 f. Zur Naivität der Übertragung von erwerbswirtschaftlichen Modellen vgl. auch ausführlich Reichard, C.: Kommentierung aus wissenschaftlicher Sicht (zu: Wettbewerbselemente in der öffentlichen Verwaltung), in: König, K.; Füchtner, N. (Hrsg.): "Schlanker Staat" – Verwaltungsmodernisierung im Bund. Zwischenbericht, Praxisbeiträge, Kommentare. Speyerer Forschungsberichte 183, 1998, S. 305 – 326.

¹⁰² Vgl. Laux, E.: Privatwirtschaftliche Vorbilder für den öffentlichen Sektor? In: Edeling, T.; Jann, W.; Wagner, D. (Hrsg.): Öffentliches und privates Management. Fundamentally Alike in All Unimportant Respects? Schriftenreihe Interdisziplinäre Organisations- und Verwaltungsforschung, Band 1, 1998, S. 71 – 78, hier S. 75 ff.

¹⁰³ Vgl. König, K.: On the Critique of New Public Management. Speyerer Forschungsberichte 155, 1996, S. 77 ff.

¹⁰⁴ Schuster, F.: Der interkommunale Leistungsvergleich als Wettbewerbssurrogat, Hrsg.: KPMG, 2003, S. 63.

¹⁰⁵ Veröffentlichung des ersten Konzeptes: KGSt: Dezentrale Ressourcenverantwortung: Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell, KGSt-Bericht Nr. 12/1991, 1991. Ausformulierung des Konzeptes: KGSt: Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung, KGSt-Bericht Nr. 5/1993, 1993.

Erstmals dargestellt wird dieses Modell durch einen Aufsatz des damaligen Leiters der KGSt, BANNER, in dem dieser die Strukturen in den Kommunalverwaltungen als ein "System organisierter Unverantwortlichkeit" beschreibt, das nicht die optimale Leistung, sondern den maximalen Ressourcenverbrauch belohnt.¹⁰⁶ So stehen ein Mangel an mittel- und langfristiger strategischer Steuerung bei gleichzeitiger Übersteuerung im Tages- und Routinegeschäft einer effektiven Verwaltungsarbeit im Wege.¹⁰⁷

Hinzu kommen Steuerungsprobleme zwischen Leitung und nachgeordneten Stellen innerhalb des Verwaltungsapparates. Die traditionelle Aufspaltung von Fach- und Ressourcenverantwortung sieht vor, dass Fachämter für die fachliche Aufgabenerfüllung zuständig sind und zentrale Ämter die finanziellen und personellen Ressourcen kontrollieren. Der daraus resultierende fehlende Anreiz zum Ressourcensparen innerhalb der Fachämter wird als Ursache für eine steigende Unproduktivität der Verwaltung und Ausdehnung der Verwaltung angesehen.¹⁰⁸ Gleichzeitig führt das bestehende Organisationsmodell mit seinen zentralistischen Strukturen und ausgeprägten Hierarchien, verbunden mit den wenig leistungsorientierten Laufbahn- und Besoldungsstufen zu einer zunehmenden Unzufriedenheit der beschäftigten Mitarbeiter in den Kommunalverwaltungen.¹⁰⁹

Im Verhältnis zwischen Bürgern und der Verwaltung ist gleichzeitig eine deutliche Steigerung der Anspruchshaltung seitens der Bürger an die von kommunaler Seite erbrachten Leistungen zu beobachten. Neben verbesserten Informations- und Mitwirkungsmöglichkeiten werden zunehmend Professionalität und Effizienz des Verwaltungshandelns gefordert.¹¹⁰ Außerdem wird die Zusammenarbeit zwischen dem Gemeinderat als Beschluss- und Lenkungsorgan der Gemeinde und der Verwaltung als deren Vollzugsorgan, aber auch zwischen Leitung und nachgeordneten Stellen innerhalb des Verwaltungsapparats aufgrund zahlreicher Steuerungsdefizite als grundlegend reformbedürftig angesehen.¹¹¹

Unter dem Leitspruch "Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen" wird im NSM ein neues Leitbild für Kommunen entworfen, das auf drei Elementen basiert:

- dezentrale Ressourcenverantwortung,
- output-orientierte Steuerung über Produkte,
- Einführung von Wettbewerbselementen.

Diesen drei Elementen werden im Neuen Steuerungsmodell verschiedene Einzelkomponenten zugeordnet, die im Folgenden kurz vorgestellt werden. Dabei wird insbesondere die Bedeutung von Kennzahlen in jedem Element herausgestellt.

Dezentrale Ressourcenverantwortung

Vorrangiges Ziel des Neuen Steuerungsmodells ist der Erhalt und Ausbau der Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltungen und die Sicherstellung der künftigen Handlungsfähigkeit.

¹⁰⁶ KGSt: Dezentrale Ressourcenverantwortung: Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell. KGSt-Bericht Nr. 12/1991, 1991.

¹⁰⁷ Die KGSt spricht in diesem Sinne von Strategie- und Managementlücken, KGSt: Budgetierung: Ein neues Verfahren der Steuerung kommunaler Haushalte, KGSt-Bericht Nr. 6/1993, 1993, S. 9 ff. Vgl. auch Reichard, C.: Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung, (Modernisierung des öffentlichen Sektors: 3), 1994, S. 13 ff. Budäus, D.: Public Management. Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, 1994, S. 11 ff.

¹⁰⁸ Banner, G.: Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungssystem, in: Verwaltungsführung, Organisation, Personalwesen 1/1991, S. 6-11, hier S. 7.

¹⁰⁹ Die KGSt spricht in diesem Sinne von Attraktivitätslücken. KGSt: Budgetierung: Ein neues Verfahren der Steuerung kommunaler Haushalte, KGSt-Bericht Nr. 6/1993, 1993, S. 11 f.

¹¹⁰ Die KGSt spricht in diesem Sinne von einer Legitimitätslücke, KGSt: Budgetierung: Ein neues Verfahren der Steuerung kommunaler Haushalte, KGSt-Bericht Nr. 6/1993, 1993, S. 12.

¹¹¹ Heider, K.: Öffentliche und private Akteure im Städtebau. Zur Organisation, Aufgabenverteilung und Optimierung städtebaulicher Planung, in: Beiträge zu Städtebau und Bodenordnung, Bd. 23. Schriftenreihe des Instituts für Städtebau, Bodenordnung und Kulturtechnik der Universität Bonn, 2002, S. 56.

Als wesentliches Reformelement wird hierzu der Aufbau einer unternehmensähnlichen, dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur der Kommunalverwaltung betrieben. Dabei sollen die untersten Leistungseinheiten sowohl die Ressourcen- und Ergebnisverantwortung tragen, als auch die maximale Initiativ- und Gestaltungsfreiheit ausüben.

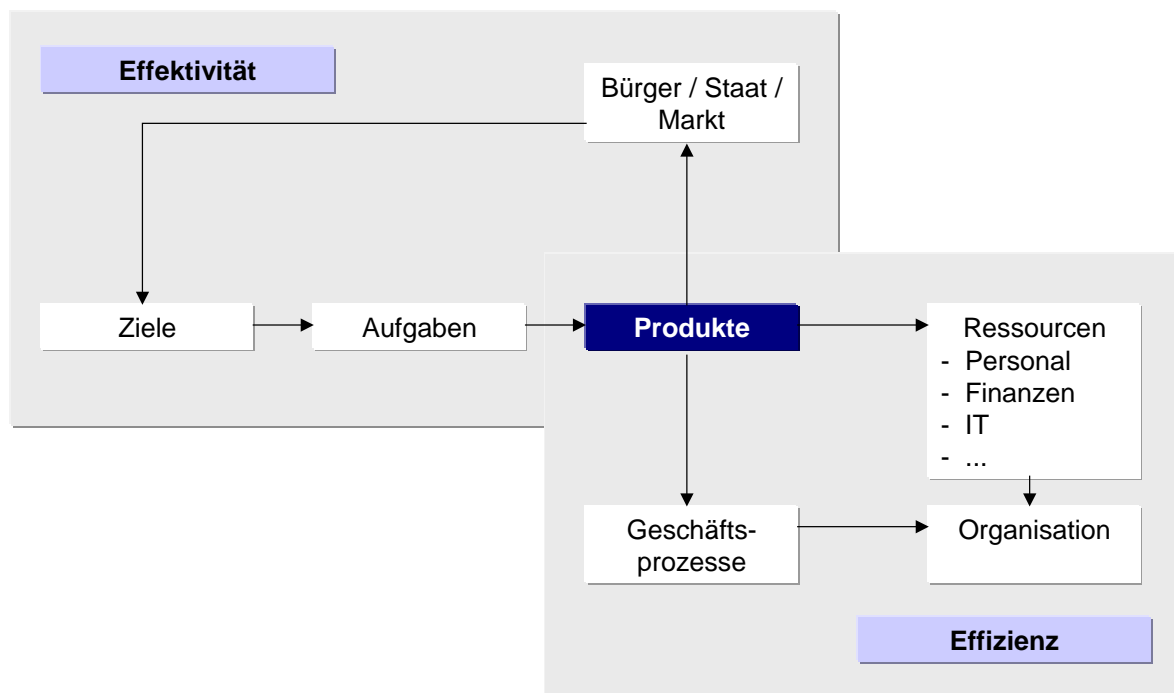
Im Rahmen eines Kontraktmanagements sollen zwischen den Ebenen verbindliche Absprachen über die zu erbringenden Leistungen, die Budgets, die Art der Berichterstattung und über das Ergebnis getroffen werden. Die Absprachen sollen nicht nur innerhalb der Verwaltung getroffen werden, sondern auch zu einer klareren Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung führen. Notwendige Voraussetzung, damit die einzelnen Leistungseinheiten sich nicht vollständig verselbständigen, ist ein zentraler Steuerungsdienst, der die notwendigen Steuerungs- und Controllingaufgaben wahrnimmt.

Nach HORVÁTH kann vermutet werden, dass die Tendenz zur Dezentralisierung in der Verwaltung den Einsatz von Kennzahlen zur Steuerung verstärkt, da die Verselbständigung formalzielorientierte Steuerungsgrößen begünstigt.¹¹²

Output-orientierte Steuerung

Wichtigstes Element der output-orientierten Steuerung ist die Bildung von Produkten. Die unzähligen Einzelaktivitäten einer Verwaltung müssen dafür zu einer überschaubaren Anzahl von Leistungspaketen zusammengefasst werden. Als Produkt wird dabei eine Leistung oder eine Gruppe von Leistungen angesehen, die ein steuerungsrelevantes und messbares Ergebnis liefern und die von Stellen außerhalb der betrachteten Organisationseinheit (innerhalb oder außerhalb der Verwaltung) nachgefragt werden. Für jedes Produkt sind die Ziele, Mengen, Qualität, Zielgruppen und Kosten zu ermitteln. Im Neuen Steuerungsmodell sind Produkte die zentralen Bezugspunkte der Zielformulierung und Kennzahlenbildung und stellen damit die Grundlage für die ergebnisorientierte Steuerung dar.

Abbildung 7: Produkte im Fokus des Verwaltungshandelns¹¹³



¹¹² Horváth, P.: Der Einsatz von Kennzahlen im Rahmen des Controllings. In: WiSt 7/1983, 1983, S. 349 – 356, hier S. 351.

¹¹³ In Anlehnung an: KGSt: Der Haushaltsplan: Ansätze zur entscheidungs- und verhaltensorientierten Neugestaltung. KGSt-Materialien, Band 1: Textteil, 1997, S. 29.

Damit das tägliche Verwaltungshandeln auf Produkte ausgerichtet werden kann, müssen Haushaltsplanung und -vollzug, aber auch Berichtswesen und Kostenrechnung auf dem Produktbegriff aufbauen. Die Haushaltspläne sind deshalb bereits vielerorts nach Produkten gegliedert worden. Die Einführung einer Kostenrechnung als internes Rechnungswesen dient dazu, Produktbudgets entwickeln zu können, in denen die gewünschten Ergebnisse und Leistungen der Verwaltung mit den dafür notwendigen Ressourcen gekoppelt werden.

Mit dem Anspruch des Neuen Steuerungsmodells, kommunales Handeln in einem umfassenden Steuerungsprozess auf der Basis von produktbezogenen Leistungs- und Finanzziele zu gestalten, ergibt sich die Notwendigkeit der regelmäßigen Überprüfung in Form von Kennzahlen, inwieweit die selbst gesteckten Anforderungen auch tatsächlich eingelöst werden und ggf. steuernd eingegriffen werden muss.

Einführung von Wettbewerbselementen

Durch Wettbewerbselemente sollen die neuartigen Organisationsstrukturen und Steuerungsinstrumente letztendlich "unter Strom gesetzt" bzw. aktiviert werden. Da wegen des Monopolcharakters vieler kommunaler Leistungen kein Wettbewerbsdruck entstehen kann, werden insbesondere für die Bereiche der Hoheits- und Eingriffsverwaltung interkommunale Vergleichsringe als Wettbewerbssurrogate eingeführt. Zentrale Größen bei diesen Vergleichen sind sowohl Effizienz- als auch Effektivitätskennzahlen.¹¹⁴ In anderen Bereichen, in denen ein echter Wettbewerb mit privaten Anbietern stattfinden kann, sollen obligatorische Ausschreibungen für einen Wettbewerbsdruck in den Verwaltungseinheiten sorgen.

Das NSM stellt keine Patentlösung dar. Es ist vielmehr eine "Skizze der unverzichtbaren Mindestanforderungen (Essentials) für das Entstehen des Dienstleistungsunternehmens Kommunalverwaltung".¹¹⁵ Die Unterschiede der deutschen Kommunen erlauben keine Konkretisierung der Ratschläge, vielmehr muss jede Kommune individuell prüfen, ob und wie die verschiedenen Elemente des "Werkzeugkastens NSM" eingeführt werden sollen.¹¹⁶

Die Anregungen der KGSt wurden früh aufgegriffen. Bereits 1992 planten 20% der Kommunen die Einführung neuer Steuerungsinstrumente. Nach Umfragen des Deutschen Städtetags betrieben Anfang 1996 83% der Mitgliedsstädte konkrete Modernisierungsmaßnahmen; im Jahr 2000 waren es bereits gut 90% der Mitgliedsstädte.¹¹⁷ Die letzte große Befragung über den Modernisierungsprozess wurden von der Hans-Böckler-Stiftung 2005 durchgeführt. Dabei wurden verschiedene Personengruppen aller KGSt-Mitgliedskommunen sowie aller Nichtmitgliedskommunen mit mehr als 20.000 Einwohner befragt. Nach Einschätzung der befragten Verwaltungschefs ergibt sich folgendes, sehr positives Bild über den Erreichungsgrad der Reformziele.

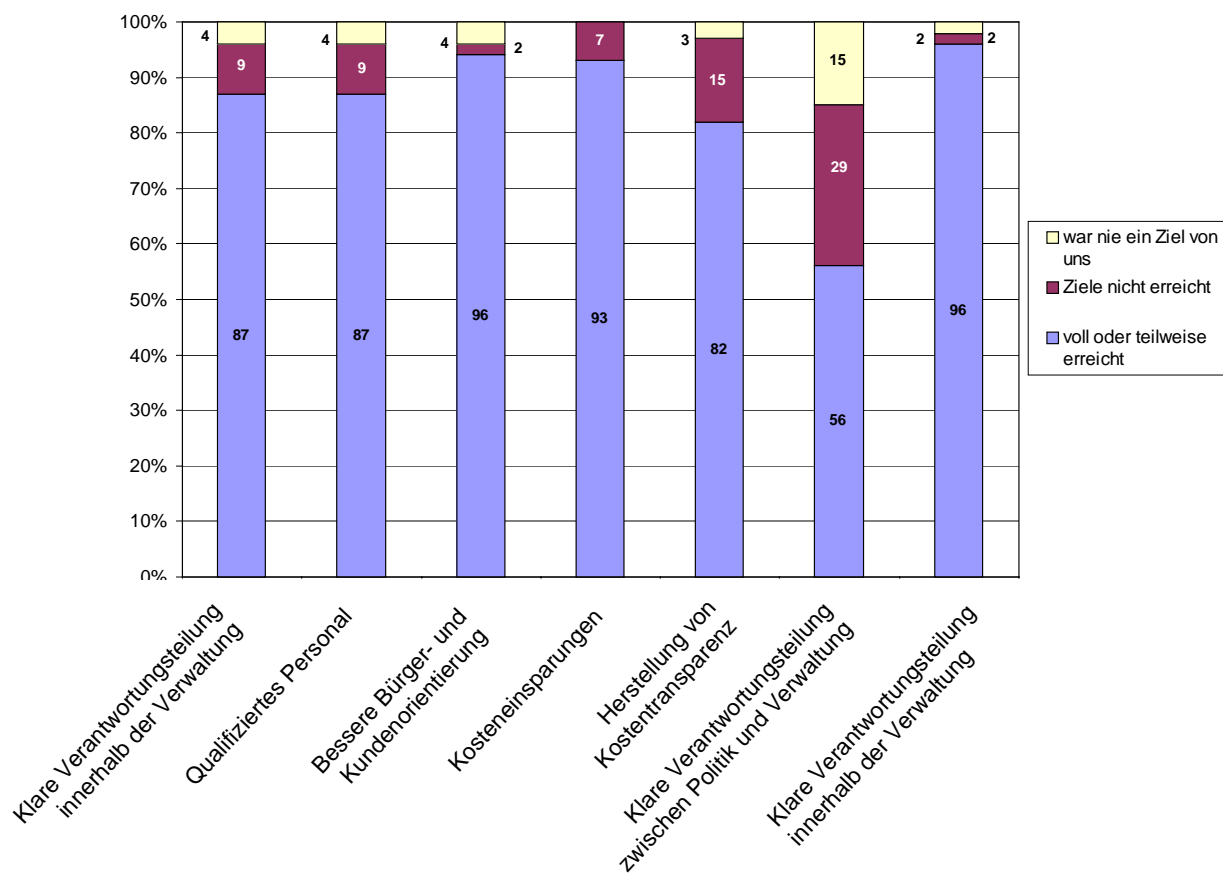
¹¹⁴ KGSt: Verwaltungscontrolling im Neuen Steuerungsmodell, KGSt-Bericht Nr. 15/1994, 1994, S. 46, 53 f. KGSt: Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung, KGSt-Bericht Nr. 5/1993, S. 22.; KGSt: Kommune und Wettbewerb – Erste Überlegungen und Empfehlungen, Bericht Nr. 8/1996.

¹¹⁵ KGSt: Das neue Steuerungsmodell – Begründungen, Konturen, Umsetzung, KGSt-Bericht 5/1993, S. 15.

¹¹⁶ Vgl. Müller, U.: Controlling aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive. Ein Beitrag zur Verwaltungsreform, 2004, S. 19.

¹¹⁷ Schöneich, M.: Zum Stand der Dinge – 3. Umfrage des DST zur Verwaltungsmodernisierung in den Städten, in: Deutscher Städtetag (Hrsg.): Verwaltungsmodernisierung: Warum so schwierig, warum so langsam? Eine Zwischenbilanz, S. 9-15. vgl. auch Grömig, E.: Reform der Verwaltung vor allem wegen Finanzkrise und überholter Strukturen, in: Der Städtetag, Heft 3/2001, 2001, S. 11 ff.

Abbildung 8: Grad der Erreichung der grundsätzlichen Reformziele¹¹⁸



Während diese Befragungsergebnisse einen hohen Grad der Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells erwarten lassen, sieht die Praxis häufig anders aus.¹¹⁹ Das Streben nach Strukturertalt und der Widerstand gegen die Entwertung hierarchischer Positionen wurde vielfach unterschätzt. Auch hemmt die Vielfalt der Gemeinwohlaspekte im Gegensatz zur privatwirtschaftlichen Gewinnerorientierung die klare Zielfindung und -verfolgung in der öffentlichen Verwaltung. Ein weiteres Problem ist die mangelnde Integration der verschiedenen Ansätze und Projekte. Die Folge sind vereinzelt Insellösungen, die ihre Wirkung nicht entfalten können. Vielfach wird die einseitige Ausrichtung der Veränderungsansätze kritisiert. Wegen der Finanznot der Städte hat die Kostenorientierung häufig Priorität. Man erhofft sich hier schnell messbare Ergebnisse, die Steigerung der Kunden- und Mitarbeiterorientierung bleibt hingegen oft ein Lippenbekenntnis. Ein weitverbreiteter Fehler ist auch die Unterschätzung des Zeitbedarfs für eine Reformmaßnahme. So können die Erarbeitung von Konzepten, die Einbindung der Mitarbeiter und des Personalrats, die Produktbildung sowie die IT-Umsetzung Jahre beanspruchen.

Abschließend kann festgestellt werden, dass die Grundprinzipien und Ziele des Neuen Steuerungsmodells angesichts der bisherigen Steuerungsdefizite unverzichtbar sind. Mit dem

¹¹⁸ KGSt: Das Neue Steuerungsmodell: Bilanz der Umsetzung, KGSt-Bericht Nr. 2/2007, S. 60.

¹¹⁹ Die KGSt weist in ihrem Bericht darauf hin, dass die Antworten der Vorsitzenden der Personalräte in der Regel 5 bis 10 Prozentpunkte reformkritischer ausfielen als die der Bürgermeister und Landräte. KGSt: Das Neue Steuerungsmodell: Bilanz der Umsetzung, KGSt-Bericht Nr. 2/2007, 2007, S. 24.. Zur Kritik an fehlender Reformumsetzung siehe auch: Landeshauptstadt Düsseldorf: Düsseldorfer Entfesselungsimpulse 2006. Wachstum freisetzen! Beschäftigung fördern! Neue Wege in die Köpfe! Vom Reden zum Handeln!, 2006. Klepper, C. D.: Bürokratieabbau in Deutschland – versinkt unsere Zukunft im Regelsumpf? In: Stiftung Marktwirtschaft, Frankfurter Institut (Hrsg.): Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 91, Juli 2005, S. 5 – 9.

NSM wurde eine umfassende Reformwelle ausgelöst und damit ein positives Klima für Veränderungen geschaffen. Teilkonzepte des NSM, wie das Ressourcenverbrauchskonzept und das Thema Zielvereinbarungen, sind inzwischen in Gesetzen und (NKF) oder Verträgen (TVöD) aufgegriffen worden. Der Umsetzungsgrad fällt in den einzelnen Kommunen allerdings sehr unterschiedlich aus und zeigt, wie schwierig sich die Realisierung in der Praxis gestaltet.

3.2 Kennzahlen

3.2.1 Begriff "Kennzahlen"

Seit dem Beginn der Kennzahlendiskussion im deutschsprachigen Raum in den 1930er Jahren hat der Kennzahlenbegriff eine abwechslungsreiche Entwicklung durchlaufen.¹²⁰ Zunächst wurden Kennzahlen in erster Linie zur **Analyse der Wirtschaftlichkeit** bzw. der finanziellen Sicherheit des Betriebes im Rahmen von Kreditwürdigkeitsprüfungen eingesetzt.¹²¹ Später forderten Konjunkturschwankungen und das Auftreten neuer Entscheidungssituationen ein immer schnelleres Anpassen der Betriebe an veränderte Wirtschaftsbedingungen. Man sprach von Kennzahlen als Zahlen und Zahlenverhältnisse, die für ein betriebswirtschaftliches Erkenntnisziel Aussagewert besitzen.¹²² Es folgte eine deutliche Ausweitung des Begriffs, wonach Kennzahlen als fragebezogene Relativzahlen definiert wurden, die die Entwicklung stärker zu den allgemeinen Informationsaufgaben führte.¹²³

Ogleich der Schwerpunkt in der betriebswirtschaftlichen Literatur noch immer auf finanziellen Kennzahlen liegt, so treten doch in der Diskussion zunehmend nicht-finanzielle Kennzahlen auf. An der Harvard Business School ist diese Entwicklung Anfang der 1990er Jahre Anlass gewesen, von "neuen Steuerungsgrößen" zu sprechen, die etwa Qualität, Kundenzufriedenheit, Innovationsorientierung und Mitarbeiter in den Mittelpunkt rückten.

Vor dem Hintergrund immer lauterer Kritik an der Eindimensionalität finanzieller Kennzahlensysteme in den USA wurde Anfang der 1990er Jahre unter der Leitung von Kaplan und Norton ein Forschungsprojekt mit zwölf amerikanischen Unternehmen durchgeführt.¹²⁴ Ziel war, die vorhandenen Kennzahlensysteme den gestiegenen Anforderungen der Unternehmen anzupassen. Im Konzept **Balanced Scorecard** werden dementsprechend die traditionellen finanziellen Kennzahlen durch eine Kunden-, eine interne Prozess- und eine Lern- und Entwicklungsperspektive ergänzt und auf die verfolgte Unternehmensstrategie bezogen.¹²⁵ Innerhalb der Perspektiven sieht das Konzept der Balanced Scorecard eine strikte Beschränkung der ausgewiesenen Kennzahlen vor (z.B. auf jeweils fünf Kennzahlen). Angesichts der bereits angesprochenen Kennzahlenvielfalt in den Unternehmen erfordert dies folglich eine starke Selektion. Die Trennung von Wichtigem und Unwichtigem ist ein Grundmerkmal der Balanced Scorecard, was auch schon in der Konzentration auf wenige Perspektiven deutlich wurde.

¹²⁰ Reichmann, T.: Controlling mit Kennzahlen und Managementberichten, 2001, S. 19.

¹²¹ Vgl. Schenk, H.: Die Betriebskennzahlen. Begriff, Ordnung und Bedeutung für die Betriebsbeurteilung, 1939, S. 3.

¹²² Vgl. Bourffier, W.: Kennzahlen im betrieblichen Rechnungswesen, in: Der Österreichische Betriebswirt, 2. Jg. (1952), S. 26 – 40, hier S. 28.

¹²³ Vgl. Wissenbach, H.: Betriebliche Kennzahlen und ihre Bedeutung im Rahmen der Unternehmensentscheidung. Bildung, Auswertung und Verwendungsmöglichkeiten von Betriebskennzahlen in der unternehmerischen Praxis, 1967, S. 33.

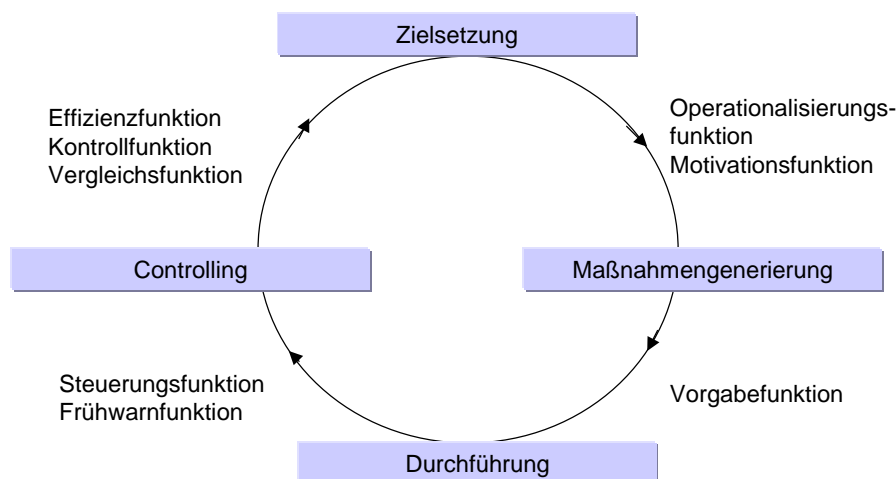
¹²⁴ Vgl. Kaplan, R.; Norton, D., P.: The Balanced Scorecard – Measures that Drive Performance. In: Harvard Business Review, January – February 1992, S. 71-79; Kaplan, R.; Norton, D., P.: Putting the Balanced Scorecard to Work, in: Harvard Business Review, September – October 1993, S. 134 – 142. Kaplan, R.; Norton, D., P.: Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System, in: Harvard Business Review, January – February 1996, S. 75 – 85.

¹²⁵ Weber, J.: Einführung in das Controlling, 9. Auflage, 2002, S. 203.

Im Rahmen dieser Untersuchung werden Kennzahlen nach der prägnanten Bürkeler-Definition, der auch SIEGWART folgt, als "**betrieblich relevante, numerische Informationen**" definiert.¹²⁶ Wichtigste Voraussetzung für die Bildung von Kennzahlen ist die Definition von Zielen. Nur durch Ziele kann überhaupt die Relevanz von Informationen bewertet und somit die Aussagekraft einer Kennzahl bewertet werden. Wichtige Eigenschaften von Kennzahlen sind die Steuerungsfähigkeit im Hinblick auf die angestrebten Ziele, die Quantifizierbarkeit und die Vergleichbarkeit der Informationen.

Kennzahlen können innerhalb des Gesamtsteuerungskreises einer Organisationseinheit eine Vielzahl von **Funktionen** übernehmen.¹²⁷

Abbildung 9: Kennzahlenfunktionen innerhalb des Steuerungskreises



Bei der Zielsetzung können Kennzahlen eine Operationalisierungsfunktion übernehmen. Durch die Quantifizierung in einer Zahl werden Ergebnisse messbar und vergleichbar. Sie ermöglichen auch ein langfristiges und strategisches Controlling. Kennzahlen unterstützen damit Entscheidungen über zeitnahe und angemessene Reaktionen auf Entwicklungen, sowie von Strategien zur Erreichung der angestrebten Ziele. Effekte aus geänderten gesetzlichen Vorgaben, Umstrukturierungen und Managemententscheidungen können durch Kennzahlen belegt werden. Im Zusammenhang mit der Maßnahmengenerierung liefern Kennzahlenwerte Orientierungsgrößen für den Vollzug. Sie haben somit Vorgabefunktion, wodurch die Einschätzung des Maßnahmenvollzugs ermöglicht wird.

Gleichzeitig wird davon ausgegangen, dass sich die Vorgabe von quantitativen und qualitativen Zielkennzahlen motivationsfördernd auf die Mitarbeiter auswirkt.¹²⁸ Durch die Schaffung von vergleichbaren Daten werden Benchmarks und Kennzahlenvergleiche ermöglicht, aus denen sich wiederum neue Erkenntnisse für das eigene Handeln ableiten lassen. Leistung wird durch Kennzahlen deutlich; die latente Unzufriedenheit, die mit der Unkenntnis der eigenen Leistung eintritt, wird verhindert. Eng damit verbunden ist die Wettbewerbsfunktion von Kennzahlen. Gerade im Verwaltungswesen, wo oft keine Wettbewerbsbedingungen herrschen, ist die Einrichtung eines künstlichen Wettbewerbs, beispielsweise durch Vergleichsringe, ein Motivationsinstrument.¹²⁹ Durch die Transparenz der Daten wird der Leistungsanreiz erhöht.

¹²⁶ Siegwart, H.: Kennzahlen für die Unternehmensführung, 2002, S. 17.

¹²⁷ Lenk, K.: Kennzahlen als Angebote an die lernende Organisation, in: Die innovative Verwaltung, 2/1997, 1997, S. 22 – 27, hier S. 24.

¹²⁸ Adamaschek, B.: Interkommunaler Leistungsvergleich. Leistung und Innovation durch Wettbewerb. Eine Dokumentation zu dem Projekt des Deutschen Beamtenbundes und der Bertelsmann Stiftung "Grundlagen einer leistungsfähigen Kommunalverwaltung.", 1997, S. 21 ff.

¹²⁹ Zur kritischen Diskussion der Motivationsfunktion von Kennzahlen in interkommunalen Vergleichen siehe Kapitel 4.5.2.

Im operativen Geschäft dienen Kennzahlen der laufenden Steuerung. Komplexe Sachverhalte können an zentraler Stelle mit geringem Aufwand beobachtet werden. Führungskräfte erhalten so die Sicherheit, dass keine besonderen Vorkommnisse vorliegen und sie sich anderen Aufgaben zuwenden können. Kennzahlen können in diesem Zusammenhang auch im Rahmen von Frühwarnsystemen angewendet werden, indem sie Schwellwerte darstellen. Sobald diese kritischen Werte unter- oder überschritten werden, sind Steuerungsmaßnahmen zu überlegen. Dadurch werden Problemlagen frühzeitig angezeigt, noch bevor sie finanzielle Auswirkungen haben.¹³⁰

Am Ende einer Planungseinheit können Kennzahlen durch Plan-Ist-Vergleiche eine Kontrollfunktion entfalten. Anhand von Über- oder Untererfüllungen können Zielerreichungsgrade abgeleitet werden. Gleichzeitig können langfristige Zeitreihenvergleiche von Kennzahlen Aussagen über Entwicklungen und Trends zulassen. Kennzahlen können das eigene Handeln sowohl vor den Vorgesetzten als auch der Öffentlichkeit rechtfertigen (Legitimationsfunktion). Durch die numerische Beschreibung von Sachverhalten sind sie besser definierbar und gegenüber anderen Sachverhalten besser abgrenzbar.

Im Rahmen der Planung liefern Kennzahlen eine systematisierte Informationsbasis und erleichtern somit Entscheidungsprozesse und die Ergebnisorientierung von Diskussionen. Durch komprimierte Aussagen geben Kennzahlen Auskunft über Stärken und Schwächen, woraus wiederum Handlungsbedarfe und -möglichkeiten abgeleitet werden können. Kennzahlen bieten damit stabile und aussagefähige Planungsgrundlagen.

Kennzahlen können als Grundlage für eine gezieltere Mittelzuweisung (Budgetierung) fungieren und somit eine Effizienzfunktion entwickeln. Während dieser Aspekt im kameralistischen Haushaltswesen nicht hinreichend berücksichtigt werden konnte, ist mit dem neuen NKFGesetz die notwendige Umstellung auf die doppelte Buchführung begonnen worden, die eine output-orientierte Steuerung und Budgetierung ermöglicht.

3.2.2 Grenzen des Kennzahleneinsatzes

Nach der Erläuterung der vielfältigen Funktionen von Kennzahlen erscheinen sie als eine Art "Wunderwaffe" der Steuerung. Um diesen Eindruck zu korrigieren, werden hier die Grenzen und Schwierigkeiten des Kennzahleneinsatzes angesprochen. Dabei kann zwischen zwei Fehlerquellen unterschieden werden: dem Formalaufbau und der Ermittlung.¹³¹

Fehler, die sich auf den **Formalaufbau** beziehen, führen dazu, dass die Kennzahl trotz exakter Ermittlung keine Aussagekraft entwickelt.¹³² Ein wichtiges Maß für die Kundenzufriedenheit ist bei vielen Dienstleistungen die Geschwindigkeit, mit der das Ergebnis bereit gestellt wird. Misst man hierfür die reine Bearbeitungszeit, die ein Vorgang bei den Mitarbeitern auslöst, erhält man Informationen zum Bearbeitungsprozess. Die reine Bearbeitungszeit darf allerdings nicht mit der Durchlaufzeit verwechselt werden. Hierzu müssen neben der Bearbeitungszeit auch Liegezeiten (Vorgang liegt beim Bearbeiter und wird nicht bearbeitet) und externe Wartezeiten (Vorgang ist aus Gründen, die nicht unmittelbar im eigenen Organisationsbereich zu finden sind, der Bearbeitung entzogen) berücksichtigt werden. Die externen Wartezeiten spielen beispielweise bei der Übernahme von Vermessungsschriften eine große Rolle. Sind die Unterlagen nicht vollständig oder fehlerhaft, werden sie der Vermessungsstelle zur Überarbeitung zurückgeschickt. Wie lang die Überarbeitungsphase im Einzelnen dauert, liegt dabei nicht in der Zuständigkeit des Vermessungs- und Katasteramtes. Da Liege- und Wartezeiten in der Regel einen deutlich größeren Anteil an der Durchlaufzeit haben, ist

¹³⁰ Vgl. Botta, V.: Kennzahlensysteme als Führungsinstrument: Planung, Steuerung und Kontrolle in der Rentabilität im Unternehmen, 1997, S. 19 f.

¹³¹ Meyer, C.: Betriebswirtschaftliche Kennzahlen und Kennzahlen-Systeme, 1994, S. 43 f.

¹³² Vgl. Staehle, W.: Management, 1999, S. 66.

die Bearbeitungszeit als Kennzahl für die Kundenorientierung nur bedingt tauglich.¹³³ Die aussagekräftige Kennzahl für diesen Zweck ist vielmehr die Durchlaufzeit, die sowohl die Bearbeitungs-, als auch die Liege- und die Wartezeiten umfasst.¹³⁴

Fehler bei der **Kennzahlenermittlung** führen dazu, dass eine mögliche exakte Quantifizierung von Sachverhalten oder Zusammenhängen nicht stattfinden kann. Fehlerquellen können dabei die Erhebungsmethode, die Aktualität der Ausgangsdaten oder die Aufbereitung der Informationen sein. Außerdem besteht gerade beim Aufbau von Kennzahlensystemen stets die Gefahr der inadäquaten Interpretation von Einzelkennzahlen.¹³⁵ Für SCHUSTER bilden Kennzahlen ein Realsystem in verkürzter, modellhafter Form ab. "Daraus folgt, dass sowohl der Prozess der Kennzahlenbildung, d. h. der Reduktion des Originals auf bestimmte Quantitäten, als auch die Interpretation ermittelter Kennzahlen nicht geringen Risiken unterliegen, die im Folgenden zu berücksichtigen sind."¹³⁶

Um eine Kennzahl richtig bewerten zu können, bedarf es stets vergleichbarer Kenngrößen. Für fundierte Aussagen über die Entwicklung von Sachverhalten oder Zusammenhängen müssen Kennzahlen über Jahre geführt werden.

Als größte Kritik an Kennzahlen wird stets der Mangel an Vergleichbarkeit beklagt. Dies kann zum einen dann der Fall sein, wenn innerhalb eines Produktes die Komplexität der einzelnen Fälle für einen Kennzahlenvergleich zu stark schwankt. Zum anderen fühlt man sich insbesondere in den Kommunen nicht mit anderen Kommunen vergleichbar, weil Strukturen, Prozesse und Produkte unterschiedlich zugeschnitten sind. Hier gilt es festzustellen, dass auch bei schwankender Komplexität der Einzelfälle bei einer ausreichenden Datenbasis in der Regel Mittelwerte gebildet werden können. Ist das nicht sinnvoll, muss die Bezugsgrundlage geändert werden. Bei interkommunalen Vergleichen gilt es, die Art der Unterschiede zu bestimmen und die Beeinflussbarkeit zu untersuchen.

3.2.3 Abgrenzung der untersuchungsrelevanten Kennzahlen

Kennzahlen können nach einer Vielzahl von Kriterien systematisiert und klassifiziert werden. Meyer unterscheidet beispielsweise nach:¹³⁷

- der betrieblichen Funktion (Einkauf, Lagerwirtschaft, Produktion, Vertrieb, Personalwirtschaft, Finanzwirtschaft),
- den statistisch-methodischen Aspekten (absolute Zahlen, Verhältniszahlen)
- dem zeitlichen Bezug (Zeitpunktgröße, Zeitraumgröße)
- den Quellen im Rechnungswesen (Kosten- und Leistungsrechnung, Statistik, Personalakten etc.)
- dem betrieblichen Bezug (gesamtbetriebliche Kennzahl, teilbetriebliche Kennzahl)
- den Planungsgesichtspunkten (Soll-Kennzahl, Ist-Kennzahl) etc.

Angewendet auf Kommunalverwaltungen können die Kennzahlenklassifizierungen folgendermaßen dargestellt werden:

¹³³ Laut REFA-Bundesverband beanspruchen die Zwischenzeiten (Liege-, Transport- und Wartezeiten) oftmals mehr als 80% eines Prozesses. Vgl. REFA-Bundesverband e.V. und Deutsche MTM-Vereinigung e.V.: Standard-Methoden des Organisierens für Verwaltung und Dienstleistung, 2005, hier S.89.

¹³⁴ Zur Erläuterung der verschiedenen Prozesszeiten siehe auch Kapitel 4.3.3.

¹³⁵ Vgl. Gaitandes, M.: Praktische Probleme der Verwendung von Kennzahlen für Entscheidungen, in: ZfB, 49 Jg. 1979, S. 57 – 64, hier S. 57 – 5; Staehle, W.: Management, 1999, S. 67.

¹³⁶ Schuster, F.: Der interkommunale Leistungsvergleich als Wettbewerbssurrogat, 2003, S. 83.

¹³⁷ Meyer, C.: Betriebswirtschaftliche Kennzahlen und Kennzahlen-Systeme, 1994, S. 6 ff.

Abbildung 10: Kennzahlen in Kommunalverwaltungen

Gliederungskriterium	Verschiedene Arten von Kennzahlen in Kommunalverwaltungen						
Statistische Form	Absolute Zahlen				Verhältniszahlen		
	Einzel-zahlen	Sum-men	Diffe-renzen	Mittel-werte	Beziehungs-zahlen	Gliederungs-zahlen	Index-zahlen
Bezugsobjekt	Kommunalverwaltung				Kommunales Umfeld		
	Gesamt-verwaltung	Ämter		Kommunale Daten			
		Querschnittsämter	Fachämter				
Adressat / Nutzer	Verwaltungsintern				Kommunal-politik / Bürger	Rechts-, Sonder-oder Fachaufsicht	
	Verwaltungs-vorstand	Dezernent	Amts-leiter	Abteilungs-leiter			
Kennzahlenarten / Zielfelder	Mengengerüste		Finanzen/ Ressourcen		Bürger/ Kunden		Prozesse/ Strukturen

Die in Abbildung 10 genannten Gliederungskriterien werden im Folgenden näher beschrieben. Hinsichtlich der **statistischen Form** kann zwischen absoluten Zahlen und Verhältniszahlen unterschieden werden. Die Frage, ob absolute Zahlen Kennzahlenfunktion übernehmen können, ist in der Literatur intensiv diskutiert worden.¹³⁸ SIEGWART stellt dazu fest: "Der in der Literatur herrschende Meinungsstreit, ob neben Verhältniszahlen auch absolute Zahlen betriebswirtschaftliche Kennzahlen sein können, ist für die Praxis irrelevant, da eine ganze Reihe von absoluten Zahlen sowieso laufend als Kennzahlen verwendet werden."¹³⁹ Dies gilt auch für Vermessungs- und Katasterämter, wo Mengengerüste oder Gewinne als absolute Zahlen wichtige Steuerungsgrößen sind. Es ist allerdings auch anzumerken, dass sowohl Absolut- als auch Verhältniskennzahlen erst durch eine zusätzliche Vergleichskennzahl an Aussagekraft gewinnen.

Hinsichtlich des **Bezugsobjektes** von Kennzahlen kann man zwischen Kennzahlen unterscheiden, die die Kommunalverwaltung selbst betreffen und solchen, die im kommunalen Umfeld gebildet werden. Innerhalb der Kennzahlen aus der Kommunalverwaltung kann wiederum unterschieden werden zwischen den Zahlen, die sich auf die Gesamtkommune beziehen und denen, die sich auf einzelne Ämter (Querschnittsämter oder Fachämter) beziehen. In dieser Arbeit liegt der Fokus auf den Kennzahlen der Vermessungs- und Katasterämter.

Bezüglich der **Adressaten und Nutzer** von Kennzahlen kann zwischen den verschiedenen (Führungs-)Ebenen innerhalb der Kommunalverwaltung (Produktverantwortlicher, Abteilungsleiter, Amtsleiter, Dezernent, Verwaltungsvorstand) unterschieden werden. Zusätzlich können Kennzahlen auch von der Kommunalpolitik, von den Bürgern oder auch der Aufsichtsbehörde nachgefragt und genutzt werden.

Kennzahlen können hinsichtlich ihrer **Zielfelder** unterschieden werden. Es wurde bereits erwähnt, dass in den Anfängen des Kennzahleneinsatzes nur finanzielle Kennzahlen genutzt wurden. Inzwischen hat sich der Begriff deutlich ausgeweitet und bezieht sich beispielsweise

¹³⁸ Oeller, K.-H.: Systemorientierte Unternehmensführung mit Hilfe kybernetischer Kennzahlensysteme, in: Malik, F. (Hrsg.): Praxis des systemorientierten Managements. Festschrift zum 60. Geburtstag von Prof. Hans Ulrich, 1979, S. 11-153, hier S. 116; Schott, G.: Kennzahlen. Instrument der Unternehmensführung, 1991, S. 19; Wissenbach, H.: Betriebliche Kennzahlen und ihre Bedeutung im Rahmen der Unternehmerentscheidung, 1967, S. 33; Aktuell: auch die KGSt unterscheidet in ihren IKO-Netz-Vergleichsringsen zwischen Grundzahlen (Absolutzahlen) und Kennzahlen (Verhältniszahlen, die aus mind. zwei Grundzahlen gebildet werden) in: KGSt: Kennzahlenorientierte Steuerung und interkommunale Vergleiche – Methodik und Vorgehensweise in der Arbeit mit Kennzahlen und interkommunalen Vergleichen, o.J.

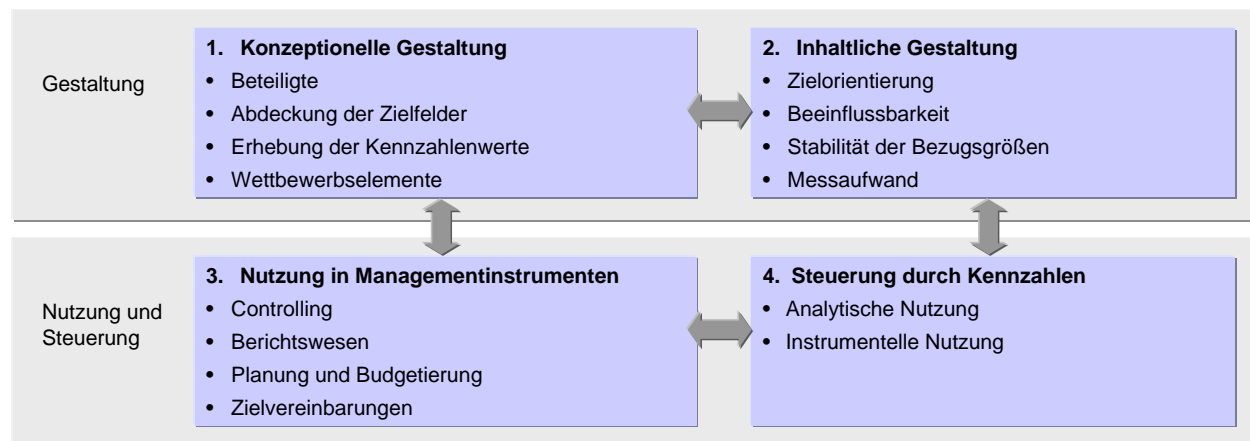
¹³⁹ Siegwart, H.: Kennzahlen für die Unternehmensführung, 2002, S. 11.

im Zusammenhang mit der Balanced Scorecard neben den Finanzen auch auf die Perspektiven Kunden, Mitarbeiter und Prozesse. Dieser Aspekt ist von grundlegender Bedeutung und wird deshalb in Kapitel 3.3.1.2 intensiv erläutert.

3.3 Komponenten des Kennzahlenmanagements

Kennzahlenmanagement beschränkt sich nicht auf die Erhebung von Kennzahlen. Vielmehr stellt es einen umfassenden Steuerungsansatz dar, der sich aus vier Komponenten zusammensetzt.¹⁴⁰

Abbildung 11: Komponenten des Kennzahlenmanagements



Die ersten beiden Komponenten beschreiben die konzeptionelle und inhaltliche Gestaltung des Kennzahlensystems. Der zweite Teil des Kennzahlenmanagements bezieht sich auf die Nutzung von Kennzahlen und die Steuerung durch Kennzahlen. Zwischen den einzelnen Komponenten gibt es enge Zusammenhänge. Ausgangspunkt für die Konzeption eines Kennzahlenmanagements sollten eigentlich Überlegungen zur Steuerung durch Kennzahlen sein, also die hier als letztes genannte Komponente. Alle anderen Komponenten sollten sich an dem Ziel orientieren, durch die Einführung von Kennzahlen die Organisationseinheit hinsichtlich Effizienz und Effektivität besser zu steuern. Davon ausgehend sollten im Rahmen der inhaltlichen Gestaltung die relevanten Kennzahlen und die Form der Nutzung in den Managementinstrumenten festgelegt werden. In der praktischen Umsetzung wird jedoch zu meist mit der konzeptionellen Gestaltung begonnen, wo die grundlegenden Rahmenbedingungen hinsichtlich der Adressaten, Zielfelder und der technischen Realisierung im Vordergrund stehen. Anschließend wird dieses Gerüst inhaltlich mit Kennzahlenwerten gefüllt. Es folgt die Festlegung der Verwendung in Managementinstrumenten und die anschließende Nutzung der Ergebnisse für Managemententscheidungen.

3.3.1 Konzeptionelle Gestaltung

Im Rahmen der Konzeption werden Rahmenbedingungen des Kennzahlensystems festgelegt, z. B. hinsichtlich der Beteiligten, der Perspektiven (Abdeckung der Zielfelder), der Erhebungsgrundlagen sowie der technischen Realisierung.¹⁴¹

¹⁴⁰ HUNOLD unterscheidet in Anlehnung an DELONE und MCLEAN zwischen fünf Erfolgsfaktoren von Informationssystemen: der Qualität der Informationssysteme, der Nutzung von Informationen, der Zufriedenheit der Nutzer, dem individuellen Erfolg der Nutzer und dem organisatorischen Erfolg. Der organisatorische Erfolg wurde hier als Komponente vernachlässigt, da es sich stets als schwierig erweist, den Erfolg einer Organisation auf einzelne Einflussgrößen zu reduzieren. Vgl. Hunold, C.: Kommunale Kostenrechnung, 2003, hier S. 70, 86 ff.

¹⁴¹ HUNOLD interpretiert Informationssysteme als Dienstleistungen und spricht hier von der System- und der Servicequalität. Vgl. Hunold, C.: Kommunale Kostenrechnung, 2003, hier S. 70ff.

3.3.1.1 Beteiligte

Die Einführung eines Kennzahlenmanagements erfordert zum einen personelle Voraussetzungen im Bereich der Betriebsleitung und zum anderen organisatorische Vorkehrungen zur Sicherung eines reibungslosen und wirtschaftlichen Verfahrensablaufs.¹⁴² Folgende Funktionen bzw. Beteiligte sind bei einem Kennzahlenmanagement zu unterscheiden:

- Modellgestalter
- Ermittler
- Auswerter
- Nutzer

Der **Modellgestalter** ist in erster Linie für die konzeptionelle und inhaltliche Gestaltung des Kennzahlensystems zuständig. Er erarbeitet die Rahmenbedingungen, definiert den Formalaufbau der Kennzahlen, die Ermittlungsmodalitäten etc. In Kommunalverwaltungen sind in der Regel verschiedene Personen an der Modellgestaltung beschäftigt. Da es sich meist um verwaltungsweite Projekte handelt, gibt es häufig ein Projektteam in einem zentralen Querschnittsamt, das zentrale Vorgaben über den Aufbau der Kosten- und Leistungsrechnung, über die interne Leistungsverrechnung und auch über die Kennzahlenarten macht. Die hier arbeitenden Mitarbeiter sind in erster Linie mit der konzeptionellen Gestaltung betraut.

Die **Controller** der einzelnen Ämter bzw. die Dezernatscontroller haben dann die Aufgabe, entsprechend der verwaltungsweiten Vorgaben die inhaltliche Gestaltung vorzunehmen, also konkrete Kennzahlen für die jeweiligen Fachämter zu erarbeiten. Dabei sind sie auf die Mitarbeiter in den Fachämtern angewiesen. Bei den Vermessungs- und Katasterämtern haben dazu meist intensive Gespräche zwischen Controllern und den zuständigen Abteilungsleitern stattgefunden, bei denen man sich auf einzelne Kennzahlen verständigt hat.

Die **Ermittler** der Kennzahlen sind für die Erhebung und Errechnung der Kennzahlenwerte zuständig. Sie sind also in der Regel die Mitarbeiter in den Fachabteilungen, die das operative Geschäft durchführen. Sie richten sich bei der Kennzahlenermittlung nach den Vorgaben des Modellgestalters und sorgen für die Weiterleitung der Daten an den Auswerter. Im Idealfall sollten Modellgestalter und Ermittler bei der inhaltlichen Gestaltung des Kennzahlensystems eng zusammenarbeiten, um die Aussagekraft der Kennzahlen richtig einschätzen zu können.

Der **Auswerter** ist für die Interpretation der ermittelten Kennzahlenwerte zuständig. Insbesondere bei den Kennzahlen zur Wirtschaftlichkeit ist die in der Regel die Aufgabe der Controller, die die von den Ermittlern gelieferten Werte verschiedenen Auswerteverfahren unterziehen. In großen Organisationseinheiten gibt es noch die Unterscheidung zwischen dem Auswerter, der die Zahlen zusammenstellt, und dem Kommentator, der die Auswertungen erläutert und Handlungsoptionen zur Gegensteuerung aufzeigt.

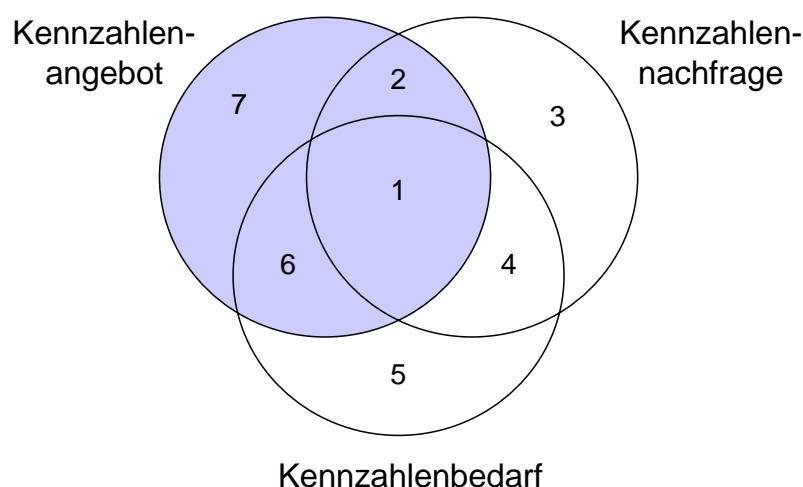
Die **Nutzer** sind die Führungskräfte, die anhand der Kennzahlen Entscheidungen treffen sollen. Sie müssen regelmäßige, kommentierte Berichte eines aussagekräftigen Kennzahlensets anfordern. Im Folgenden wird die Bedeutung der Zusammenarbeit zwischen Controllern und Führungskräften dargestellt.

Die Abbildung verdeutlicht die Beziehung zwischen dem Informationsangebot des Controllers (Auswerter), das von der Perspektive auf die Erhebungsmöglichkeiten geprägt ist, der Informationsnachfrage durch die Führungskräfte (Nutzer), die durch das Führungsverhalten dominiert ist und dem eigentlichen Informationsbedarf, der von den sachlichen Problemen abhängt.¹⁴³

¹⁴² Meyer, C.: Betriebswirtschaftliche Kennzahlen und Kennzahlen-Systeme, 1994, S. 19 f.

¹⁴³ Weber, J.: Einführung in das Controlling, 2002, S. 103 f.

Abbildung 12: Verhältnis zwischen Kennzahlenangebot, -nachfrage und -bedarf¹⁴⁴



Feld 1 kennzeichnet in diesem Modell die ideale Situation, in der Bedarf, Nachfrage und Angebot übereinstimmen. Schwieriger zu erkennen ist die Situation in Feld 2. Hier werden durch die Führungskräfte den Controllern Informationsprodukte abgenommen, für die bei näherem Hinsehen gar kein Bedarf besteht. Weber vermutet, dass dieser Fall nicht selten vorkommt, und nennt als möglichen Grund die Unentgeltlichkeit der von Controllern erbrachten Informationsleistungen. Müssten Führungskräfte für jeden Bericht oder jede gelieferte Zahl Verrechnungspreise zahlen, wäre das Feld 2 vermutlich schnell unbesetzt.

Feld 3 stellt eine Nachfrage des Managements dar, die nicht dem Bedarf entspricht, wobei dies vom Controlling auch festgestellt wird. Aufgabe des Controllers ist es in einem solchen Fall, das Management "aufzuklären", entsprechendes Know-how zu vermitteln und die jeweils richtigen Informationen anzubieten. Feld 4 kennzeichnet potenzielle Informationsprodukte hoher Priorität. Das Management hat nicht nur einen tatsächlichen Bedarf, sondern fragt die entsprechenden Informationen bereits nach, ohne dass der Controller sie anbietet. Hier herrscht Handlungsbedarf, der nur von zu hohen Kosten der neuen Informationsprodukte gebremst werden dürfte. Als Beispiel seien hier interkommunale Vergleiche genannt.

Unter Feld 5 finden sich "Hidden information products", innovative Informationen, die vom Management noch nicht nachgefragt, aber prinzipiell gebraucht werden. Stets auf der Suche nach solchen Informationsprodukten zu sein, erhält den Nutzen der Controller für das Management. Das Management kennt ohne entsprechende Kommunikation der Controller nicht alle Informationsmöglichkeiten, für die es grundsätzlich Bedarf hätte. "Informationsprodukte", die vom Manager nicht nachgefragt werden, müssen in diesem Feld 6 gesondert "verkauft" werden.

Wird dieses Informationsangebot von den Führungskräften nicht angenommen, könnte es daran liegen, dass die Controller einen Bedarf lediglich vermutet haben, der de facto gar nicht vorhanden ist. Dieser Fall wird in Feld 7 dargestellt. Aufgabe des Controllers ist es dann, das Angebot so schnell wie möglich einzustellen, um keine unnötigen Kosten zu verursachen.

3.3.1.2 Abdeckung der Zielfelder

Sowohl in der wirtschaftswissenschaftlichen als auch in der verwaltungswissenschaftlichen Literatur wird auf die zunehmende Bedeutung einer ganzheitlichen Leistungsbeurteilung hingewiesen, die über die Steuerung anhand von reinen Finanzkennzahlen hinaus geht. "Ganzheitliche Leistungsbeurteilung bedeutet [...], dass nicht nur über Kosten und Mengen, son-

¹⁴⁴ In Anlehnung an: Weber, J.: Einführung in das Controlling, 2002, S. 104.

dem auch über Qualität, Service, Innovation, Kundenzufriedenheit und vor allem Zielerreichung (Wirkung) berichtet wird.¹⁴⁵ Mit der Entwicklung der Balanced Scorecard Anfang der 1990er Jahre wurden neben der wirtschaftlichen Perspektive drei weitere Zielfelder eingeführt, zu denen Kennzahlen ermittelt werden. Die vier Perspektiven (Zielfelder) der Balanced Scorecard sind:

- Die finanzielle Perspektive zeigt, ob die Implementierung der Strategie zur Ergebnisverbesserung beiträgt. Die finanziellen Kennzahlen nehmen dabei eine Doppelrolle ein. Zum einen definieren sie die finanzielle Leistung, die von einer Strategie erwartet wird. Zum anderen fungieren sie als Endziele für die anderen Perspektiven der Balanced Scorecard. Kennzahlen der Kunden-, internen Prozess- sowie Lern- und Wachstumsperspektive sollen grundsätzlich über Ursache-Wirkungsbeziehungen mit den finanziellen Zielen verbunden sein.
- Die Kundenperspektive reflektiert die strategischen Ziele des Unternehmens in Bezug auf die Kunden- und Marktsegmente, auf denen es konkurrieren möchte. Für die identifizierten Kunden- und Marktsegmente sollen Kennzahlen, Zielvorgaben und Maßnahmen entwickelt werden.
- Aufgabe der internen Prozessperspektive ist es, die Prozesse abzubilden, die vornehmlich von Bedeutung sind, um die Ziele der finanziellen und der Kundenperspektive zu erreichen. Hierbei ist eine Darstellung der kompletten Wertschöpfungskette hilfreich.
- Die Kennzahlen der Lern- und Entwicklungsperspektive beschreiben die Infrastruktur, die notwendig ist, um die Ziele der ersten drei Perspektiven zu erreichen. Die Notwendigkeit von Investitionen in die Zukunft wird von KAPLAN und NORTON besonders betont. Drei Hauptkategorien werden hierbei unterschieden: Qualifizierung von Mitarbeitern, Leistungsfähigkeit des Informationssystems sowie Motivation und Zielausrichtung von Mitarbeitern.

Eine der Balanced Scorecard ähnliche Systematik der Zielfelder ist von der KGSt für Kommunen entwickelt worden.¹⁴⁶ Hier wird zwischen den drei Zielfeldern Bürger/Kunden, Prozesse/Strukturen und Ressourcen unterschieden.

- Bürger/ Kunden: Hier werden zum einen die Ergebnisse und Wirkungen des kommunalen Handelns angesprochen (Outcome). Zum anderen geht es um konkrete Programme und Produkte und ihre Akzeptanz bei den Kunden.
- Prozesse/Strukturen: Prozesse und die Ablauforganisation von Verwaltungen bieten Möglichkeiten, über sie den Ressourceneinsatz und die Quantität und Qualität von Produkten positiv zu beeinflussen. Daneben gilt es die Organisationsstrukturen (Zuständigkeiten, Outsourcing, etc.) anzupassen.
- Ressourcen: In diesem Zielfeld werden sämtliche Ressourcen, die die Leistungsfähigkeit der Verwaltung bestimmen zusammengefasst, nämlich Finanzen, Personal, Vermögen und in zunehmenden Maße auch Informationen.

Das Konzept der KGSt bezieht sich auf hochaggregierte Kennzahlen zur Steuerung der Gesamtverwaltung. Fokus dieser Arbeit ist allerdings das Kennzahlenmanagement in Fachämtern, nämlich den Vermessungs- und Katasterämtern. Daraus ergeben sich andere Schwer-

¹⁴⁵ Adamaschek, B.: Kostenrechnung für den öffentlichen Sektor, in: Blanke, B.; v. Bademer, S.; Nullmeier, F.; Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 2005, S. 360 – 373, hier S. 365.

¹⁴⁶ KGSt: Strategisches Management III: Zielbezogene Budgetierung, KGSt-Bericht Nr. 10/2000; KGSt: Steuerung mit Zielen: Ziele entwickeln und präzisieren, KGSt-Bericht Nr. 03/2001, Pook, M.; Tebbe, G.: Berichtswesen und Controlling, in: Die neue Kommunalverwaltung, Band 6, 2002, S. 59.

punktsetzungen bezüglich der Zielfelder. Im Rahmen dieser Arbeit wird deshalb zwischen folgenden vier Zielfeldern unterschieden:

- **Kosteneffizienz:** Während die Finanzen im Konzept der KGSt nur als Unterpunkt im Zielfeld Ressourcen dargestellt werden, werden sie hier an erster Stelle genannt. Hintergrund ist, dass der Wirtschaftlichkeit derzeit in der kommunalen Praxis die höchste Priorität beigemessen wird. Wirtschaftlichkeit wird hier mit Effizienz gleichgesetzt, also dem Verhältnis einer in definierter Qualität erstellten Leistung zu dem Aufwand, der zur Erreichung dieser Leistung nötig ist (Kosten-Nutzen-Verhältnis). Kennzahlen zur Wirtschaftlichkeit (Effizienz Kennzahlen) geben Auskunft über die Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Mengengerüsten. Die wichtigsten produktorientierten Finanzkennzahlen sind in der Regel Stückkosten, wobei die Gesamtkosten, die für die Bearbeitung aller Anträge entstanden sind auf die Anzahl der bearbeiteten Anträge verteilt wird. Sie geben Auskunft über die Kosteneffizienz einer Tätigkeit.
- **Prozesseffizienz:** In engem Zusammenhang mit der Wirtschaftlichkeit steht die Organisation von Prozessen. Sie werden im Konzept der KGSt als Unterpunkt des Zielfeldes Prozesse/Strukturen genannt. Während die Optimierung der grundlegenden Strukturen auf der Ebene von Fachämtern von geringer Bedeutung ist, spielt die Optimierung insbesondere der in hoher Fallzahl durchzuführenden Prozesse eine große Rolle für das operative Geschäft. Hierbei werden die personalbezogenen Mengengerüste mit den Leistungsmengen kombiniert, so dass Aussagen über die Personalkapazitäten pro Antrag möglich sind. Möchte man noch mehr über den Prozess erfahren, müssen neben den Bearbeitungszeiten auch Liegezeiten und Transportzeiten erhoben werden.
- **Kundenorientierung:** Im Zuge des neuen Steuerungsmodells hat die Kundenorientierung in den Kommunalverwaltungen an Bedeutung gewonnen, weshalb dieses Zielfeld im Konzept der KGSt an erster Stelle genannt wird. Während dort allerdings die Dimension "Wirkung" in den Vordergrund gestellt wird, sollen im Rahmen dieser Untersuchung konkrete Kundenwünsche wie Lieferungszeiten und Zufriedenheit mit dem Service stärker Beachtung finden. Eine wichtige Qualitätsanforderung seitens des Kunden an das Vermessungs- und Katasteramt ist meist die Geschwindigkeit, mit der Unterlagen bereitgestellt werden, Vermessungen ausgeführt oder Vermessungsergebnisse ins Kataster übernommen werden. Insofern sind hier die durchschnittlichen Durchlaufzeiten pro Vorgang oder der prozentuale Anteil der innerhalb eines Zeitlimits von x Wochen bearbeiteten Aufträge wichtige Effektivitätskennzahlen.
- **Mitarbeiterorientierung:** Personal wird im KGSt-Konzept als ein Unterziel im Zielfeld Ressourcen genannt. Für die Leitung eines Amtes sind die Leistungsfähigkeit und Motivation der Mitarbeiter allerdings von großer Bedeutung. Während die Leistungsfähigkeit der Mitarbeiter in die Kosteneffizienz einfließt, soll hier insbesondere nach Mitarbeiterstruktur und -motivation gefragt werden. Die Erhebung von so subjektiven Kriterien wie Mitarbeiterzufriedenheit und Motivation ist nur über Befragungen möglich. Hier muss der Nutzen-Kosten-Aufwand für regelmäßige Erhebungen abgewogen werden. Deutlich einfacher zu erfassen sind objektive Kriterien, wie z.B. der Krankenstand, die Fortbildungsquote oder die Fluktuation.

Bei den zugeordneten Kennzahlen ist zwischen subjektiv und objektiv zu erfassenden Kennzahlen zu unterscheiden. Während die objektiven Kriterien gemessen und gezählt werden können, bedarf es zur Einschätzung der subjektiven Kriterien Befragungen der Mitarbeiter oder der Kunden. Da das Standard-Kennzahlenmanagement mit einem möglichst geringen Erhebungsaufwand verbunden sein sollte, werden im Rahmen dieser Untersuchung nur objektivierbare Kennzahlen betrachtet, die regelmäßig automatisiert erhoben werden können.

Abbildung 13: Mögliche Kennzahlen in den vier Zielfeldern

Zielfeld	Mögliche Kennzahlen
Kosteneffizienz	Stückkosten
	Kostendeckungsgrad
Prozesseffizienz	Bearbeitungsdauer
Kundenorientierung	Durchlaufzeiten
	Zufriedenheit mit Service und Erreichbarkeit
Mitarbeiterorientierung	Krankenstand
	Fluktuation
	Arbeitsklima / Motivation

Objektive Kriterien (messen, zählen)
 Subjektive Kriterien (befragen, bewerten)

Mengengerüste stellen die numerischen Input- und Outputgrößen dar. Die Leistungsmengengerüste werden in den meisten Fällen als Anzahl der bearbeiteten Anträge angegeben. Geht es um die Bearbeitung von Karten, ist auch die Einheit "km²" oder "ha" sinnvoll. Um die Volatilität der betrachteten Fälle zu reduzieren, werden häufig noch kleinteiligere Einheiten gewählt, z.B. Anzahl der Grenzpunkte, die durch Teilungsvermessungen neu entstanden sind. Die wichtigsten finanzbezogenen Mengengerüste stellen die Einnahmen, die Kosten und der Zuschussbedarf dar.

Schlichte Mengengerüste lassen sich im Gegensatz zu den anderen Kennzahlen keinem Zielfeld zuordnen. Darüber hinaus haben sie ohne Vergleichszahl einen geringeren Aussagewert, da sie keine Verbindung zwischen Input- und Outputgrößen herstellen. Im Rahmen des IKO-Netz-Vergleichsring werden Mengengerüste deshalb als "Grundzahlen" deutlich von den "Kennzahlen" abgegrenzt. Dieser Ansatz erscheint hier nicht sinnvoll, da abhängig vom Detaillierungsgrad und von der interkommunalen Vergleichbarkeit auch Mengengerüste sehr aussagekräftig sein können.

BUDÄUS hat im Rahmen seines "Vierebenenkonzeptes" folgende Ebenen zur Bewertung und Steuerung des Verwaltungshandelns identifiziert: Effektivität, Maßnahmeneffizienz, Kosteneffizienz (Wirtschaftlichkeit im eigentlichen Sinne) und Ordnungsmäßigkeit.¹⁴⁷ Hierbei stellt insbesondere die Ordnungsmäßigkeit ein Zielfeld dar, das weder in der Balanced Scorecard noch im Zielfeld-Spektrum der KGSt genannt wird. Insofern ist zu überlegen, ob es im Rahmen dieser Arbeit als eigenes Zielfeld aufgegriffen wird.

Zunächst ist davon auszugehen, dass sämtliches Verwaltungshandeln gesetzmäßig vollzogen wird und es keiner besonderen Kennzahlen bedarf. Wie allerdings erläutert gibt es in der Vermessungs- und Katasterverwaltung in NRW das Instrument des Widerspruchs, bei dem das Verwaltungshandeln der Vermessungs- und Katasterämter und der ÖbVermlng durch die Bezirksregierungen als Widerspruchsbehörden kontrolliert wird.¹⁴⁸ Insofern ist die Anzahl der stattgegebenen Widersprüche eine Kennzahl für die Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns. Allerdings sind diese Fälle so selten, dass die Steuerungsrelevanz dieser Kenn-

¹⁴⁷ In Anlehnung an Budäus, D.: Public Management: Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, 1995, S. 59.

¹⁴⁸ Vgl. Kapitel 2.2.4

zahl als zu gering einzuschätzen ist, um sie zu berücksichtigen. Darüber hinaus ist die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens in NRW bereits von der Landesregierung beschlossen worden.¹⁴⁹

3.3.1.3 Erhebung der Kennzahlenwerte

Die Kennzahlenwerte werden im Rahmen verschiedener Erhebungsprozesse ermittelt. Die für die Vermessungs- und Katasterämter wichtigsten Erhebungsprozesse sind:

- Kostenrechnung
- Auswertung des Geschäftsbuchs
- Erfassung der Bearbeitungszeiten

Die **Kostenrechnung** ist der komplexeste Erhebungsprozess und stellt für viele kommunale Ämter noch die größten Schwierigkeiten dar. Aus diesem Grund beschränkt sich die Untersuchung auf verschiedene Aspekte der Kostenrechnung.

Die Erhebung von Kennzahlen muss in einem vertretbaren Kosten-Nutzen-Verhältnis erfolgen. Wichtige Voraussetzung für die aufwandsarme Kennzahlenerhebung ist die entsprechend **technische Realisierung**.

3.3.1.3.1 Kostenrechnung

In vielen Kommunen existiert neben dem obligatorischen externen Rechnungswesen (Haushalt), das vornehmlich der Dokumentation und Rechenschaftslegung dient, auch ein internes Rechnungswesen (Kostenrechnung), das auf die verwaltungsinterne Steuerung ausgerichtet ist.¹⁵⁰ Beide Rechnungswesen beinhalten finanzbezogenen Kennzahlen, aus denen sich Aussagen über die Wirtschaftlichkeit ableiten lassen.

Der Fokus dieser Untersuchung liegt auf den produktorientierten Kennzahlen, die der Steuerung auf Amtsebene dienen. Sie gehen in ihrem Detaillierungsgrad deutlich über die meist stark aggregierten Haushaltszahlen hinaus.¹⁵¹ Die wichtigste Quelle für detaillierte finanzwirtschaftliche Kennzahlen einer Organisationseinheit ist deshalb ihre Kostenrechnung. Dabei folgt die Kostenrechnung in der öffentlichen Verwaltung im Wesentlichen den Grundsätzen, die in der Privatwirtschaft entwickelt worden sind:¹⁵² Die Erstellung betrieblicher Leistungen (Güter- und/ oder Dienstleistungen) erfordert den Einsatz von Produktionsfaktoren. Beides wird in der Kostenrechnung mengen- und wertmäßig erfasst. Dabei werden die Kosten verursachungsgerecht dem Absatz von Leistungen zugeordnet.

Die Kostenrechnung erfolgt in einem dreistufigen Aufbau. An erster Stelle steht die Kostenartenrechnung. Dabei werden alle Kosten der Abrechnungs- oder Planungsperiode nach Kostenarten gegliedert und in Einzel- und Gemeinkosten zerlegt. Im zweiten Schritt erfolgt die Kostenstellenrechnung. Hierbei werden die vorliegenden Gemeinkosten auf die Abteilungen bzw. sonstigen Organisationseinheiten, d. h. auf die Orte ihrer Entstehung (Kostenstellen) verteilt. Die Verteilung kann entweder direkt nach Verursachung oder indirekt mittels Schlüssel erfolgen. Abschließend wird die Kostenträgerrechnung durchgeführt. Hierbei werden die

¹⁴⁹ Innenministerium NRW: Verwaltungsmodernisierung in Nordrhein-Westfalen. Erster Zwischenbericht zur Verwaltungsstrukturreform, Bürokratieabbau und Binnenmodernisierung, ohne Jahr, S. 12.f.

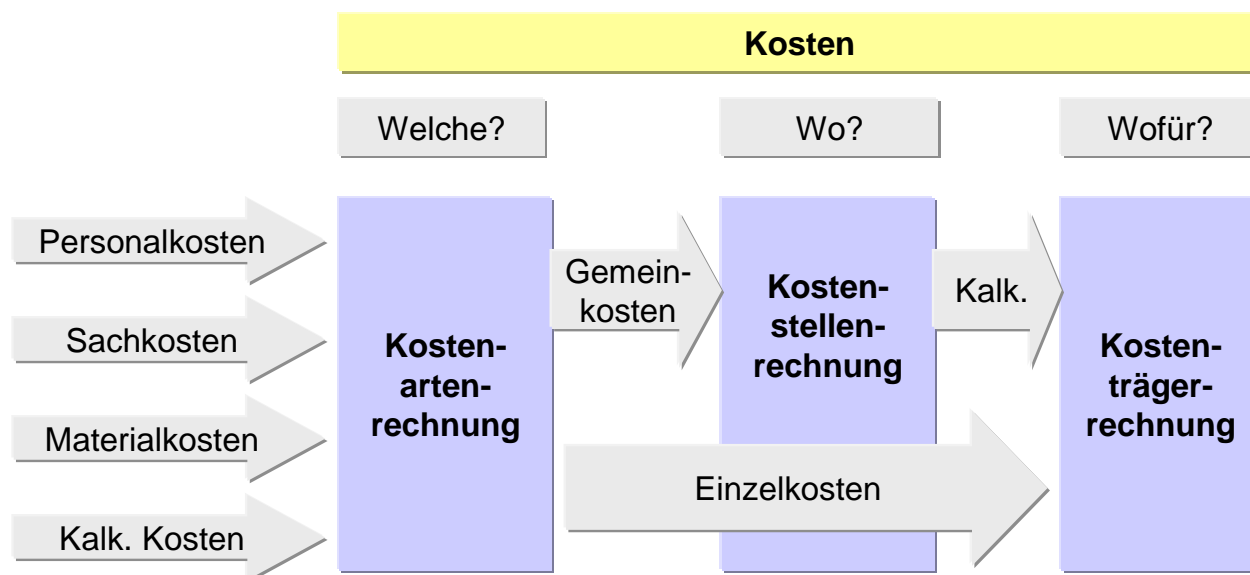
¹⁵⁰ In § 18 GemHVO NRW wird den Kommunen empfohlen, eine Kostenrechnung zur Unterstützung der Verwaltungssteuerung einzuführen.

¹⁵¹ Der Detaillierungsgrad von Haushalten variierte derzeit erheblich. Seit Ende der 1990er Jahre bemühen sich vielen Kommunen mit der Einführung von Produkthaushalten um aussagekräftigere Haushaltszahlen. Je nach Detaillierungsgrad der Produktgliederung kann schon von einer "Quasi-Kostenrechnung" gesprochen werden. Spätestens ab dem Haushaltsjahr 2009 sind die Kommunen verpflichtet, die Doppik zu nutzen. Auch hier sind unterschiedliche Detaillierungsgrade möglich, die sich in der Anzahl der Teilergebnis- und Teilfinanzpläne niederschlägt.

¹⁵² Adamaschek, B.: Kostenrechnung für den öffentlichen Sektor, in: Blanke, B.; v. Bademer, S.; Nullmeier, F.; Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 2005, S. 360 – 373, hier S. 365.

in den Kostenstellen gesammelten Gemeinkosten und die ausgewiesenen Einzelkosten den Kostenträgern zugeordnet. Kostenträger sind dabei die Produkte bzw. Unterprodukte eines Amtes.

Abbildung 14: Aufbau der Kostenrechnung



Kostenrechnungen wurden in den Verwaltungen zunächst nur in Einrichtungen eingeführt, für die die Kosten Einfluss auf die Höhe von Entgelten, Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Dritten, Zuweisungen oder Steuerzahlungen hatten (kostenrechnende Einheiten). Dabei verfolgte die Kostenrechnung allerdings in erster Linie fiskalische Ziele. Mit der Einführung einer Kostenrechnung auch in anderen Ämtern soll die Effizienz des Verwaltungshandelns ermittelt, dokumentiert und erhöht werden. Kosten und Leistungen sollen systematisch und nachhaltig transparent gemacht werden, wodurch ein erhöhtes Kostenbewusstsein entstehen soll. Mit den Kennzahlen der Kostenrechnung sollen Informationen für Entscheidungen und Planungen bereitgestellt werden.

Die Untersuchung von HUNOLD zeigt, wie unterschiedlich Kommunen die Kostenrechnung einführen.¹⁵³ So variieren die Kostenrechnungen hinsichtlich der Anwendungsbereiche (nur in kostenrechnenden Stellen oder auch in anderen Verwaltungseinheiten), der Komplexität (Anzahl der Kostenträger), der angewandten Kostenrechnungsmethoden (Vollkostenrechnung, Istkostenrechnung, Plankostenrechnung, Deckungsbeitragsrechnung, Normalkostenrechnung, Prozesskostenrechnung) und der Abrechnungsmodalitäten (Aufteilung von Gemeinkosten, Berücksichtigung verwaltungsinterner Leistungen, etc.). Im Rahmen dieser Untersuchung sollen die Kostenrechnungen der untersuchten Ämter nur hinsichtlich vier Kriterien näher beleuchtet werden:

- Anzahl der Kostenträger
- Verwaltungsinterne Leistungsverrechnung
- Personalkostenerfassung und
- Personalkostenveranschlagung.

1. Anzahl der Kostenträger

Ein wichtiges Kriterium für die Aussagekraft der Kostenrechnung ist die Anzahl der Kostenträger bzw. der Einheiten auf der kleinsten Gliederungsstufe. Zu beachten sind dabei unterschiedliche Bezeichnungen wie Produkte, Leistungen, Unterprodukte etc. Hierbei gilt es ei-

¹⁵³ Hunold, C.: Kommunale Kostenrechnung – Gestaltung, Nutzung und Erfolgsfaktoren, 2003, S. 143. Einen guten Überblick über mögliche Kostenrechnungssysteme gibt: Bachmann, P.: Controlling für die öffentliche Verwaltung. Grundlagen, Verfahrensweisen, Einsatzgebiete, 2004, S. 56 ff.

nerseits einen ausreichenden Detaillierungsgrad zu erreichen, aber andererseits einen übersichtlichen Produktkatalog zu erstellen und den Buchungsaufwand gering zu halten.

2. Verwaltungsinterne Leistungsverrechnung

Ein wichtiger Aspekt bei der Kostenstellenrechnung ist die **verwaltungsinterne Leistungsverrechnung**, also die Abbildung von verwaltungsinternen Leistungsströmen.¹⁵⁴ Grundsätzlich können die kommunalen Leistungen in vier Leistungsarten unterschieden werden: Serviceleistungen, Steuerungsleistungen, Produktleistungen und allgemeine Leistungen.

Abbildung 15: Leistungsarten in der Kommunalverwaltung¹⁵⁵

Serviceleistungen	Leistungen, die als Service für andere Verwaltungseinheiten erstellt werden z.B. Erteilung von Auskünften, Druckerei
Steuerungsleistungen	Leistungen, die zur Gesamtsteuerung der Verwaltung dienen z.B. Verwaltungsvorstand und Rat
Produktleistungen	Leistungen, die zur Erstellung von (End-)Produkten dienen z.B. Liegenschaftsvermessungen, Katasterauszüge
Allgemeine Leistungen	Leistungen, die als Service für die Gesamtverwaltung erbracht werden, aber nicht zur den Serviceleistungen gehören z.B. Gesamtpersonalrat, Kantine

Serviceleistungen sind Leistungen, die von Servicebereichen (= internen Dienstleistern) innerhalb der Verwaltung für andere Fachbereiche erbracht werden.¹⁵⁶ Servicebereiche sind insofern mittelbar an der Erstellung externer (End-)Produkte beteiligt. Kennzeichnend für Serviceleistungen sollten eindeutige Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen sein. Im Bereich der Vermessungs- und Katasterämter sind die Erteilung von Auskünften im Zusammenhang mit Baugenehmigungen oder mit der Aufstellung von Bebauungsplänen, sowie die Durchführung von Druckaufträgen typische Beispiele für Serviceleistungen.

Steuerungsleistungen fallen im Zusammenhang mit der Gesamtsteuerung der Verwaltung durch die Verwaltungsführung und die Kommunalpolitik an. Sie verursachen Overheadkosten. Charakteristisch für Steuerungsleistungen ist, dass sie keinen unmittelbaren Einfluss auf die Erstellung und den Bezug von (End-)Produkten haben.

Produktleistungen sind Leistungen, deren Ergebnis (End-)Produkte sind, die entweder internen oder externen Leistungsempfängern zur Verfügung gestellt werden. Beispiele hierfür sind die Durchführung von Liegenschaftsvermessungen, die sowohl für andere Ämter als auch für Bürger durchgeführt werden.

Als allgemeine Leistungen werden hier Leistungen für die Gesamtverwaltung bezeichnet, die nicht als Steuerungs- oder Serviceleistungen anzusehen sind. Als Beispiele können hier die verwaltungsweite Kantine oder auch der Gesamtpersonalrat genannt werden.

¹⁵⁴ KGSt: Verwaltungsinterne Leistungsverrechnung, KGSt-Bericht 6/1998, S. 9.

¹⁵⁵ In Anlehnung an: KGSt: Verwaltungsinterne Leistungsverrechnung, KGSt-Bericht 6/1998, S. 13.

¹⁵⁶ Schwarting, G.: Effizienz in der Kommunalverwaltung. Dezentrale Verantwortung, Produkte, Budgets und Controlling, 2005, Rz. 157 ff.

Im Rahmen der Fallstudienuntersuchung wurden folgende Aspekte zur verwaltungsinternen Leistungsverrechnung abgefragt:

- Abschluss von schriftlichen Vereinbarungen,
- Erfassung verwaltungsinterner Serviceleistungen und
- Budgetrelevanz der internen Leistungsverrechnung.

Vor der Erbringung von verwaltungsinternen Serviceleistungen sollten schriftliche Vereinbarungen zwischen den Verantwortlichen geschlossen werden, in denen die Mengen, Qualität, Kosten und Fertigstellungstermine geregelt werden. Diese Vereinbarungen dienen zur Klärung der Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen, zur Transparenz der Leistungserbringung und zur Verhaltenssteuerung sowohl auf Auftragnehmer- als auch auf Auftraggeberseite. Hinsichtlich der Erfassung verwaltungsinterner Serviceleistungen wird unterschieden, ob die Erfassung nur für kostenrechnende Verwaltungseinheiten oder für sämtliche Verwaltungseinheiten erfolgt.

Voraussetzung für die gewünschte Verhaltenswirkung ist die Einbeziehung der Leistungsverrechnung in die Budgetierung.¹⁵⁷ Dabei wird der Teil des Budgets, der auf Vorleistungen für die Produkte anderer Organisationseinheiten entfällt, auf diese Leistungsempfänger verteilt. Die internen Leistungsanbieter sind dann gehalten, ihren Finanzbedarf zum Teil durch die verwaltungsinterne Leistungsverrechnung zu decken. Bei der Fallstudienuntersuchung wird zwischen Ämtern unterschieden, deren Leistungserfassung ohne Konsequenzen auf die Budgetgestaltung ist und solchen, deren interne Leistungsströme Budgetrelevanz haben.

3. Personalkostenerfassung

Der Personalkostenanteil liegt im öffentlichen Dienst in der Regel zwischen 70 und 80%. Deshalb hat die Erfassung der Personalkosten für die Ermittlung finanzwirtschaftlicher Kennzahlen eine besonders große Bedeutung. Die Ermittlung der Gesamtpersonalkosten eines Amtes oder auch der gesamten kommunalen Verwaltung ist mit geringem Aufwand durch die Personalämter möglich. Für die Ermittlung produktorientierter Kennzahlen muss allerdings der Personalaufwand pro Produkt erfasst werden, wobei verschiedene Varianten möglich sind:¹⁵⁸

- Schätzungen der Arbeitszeitanteile pro Produkt¹⁵⁹
- vollständige Erfassung von produktbezogener und nicht-produktbezogener Arbeitszeit durch Selbstaufschreibung¹⁶⁰

4. Personalkostenveranschlagung

Bei der Ermittlung der Personalkosten muss auch über die Art der Personalkostenveranschlagung entschieden werden. Zu unterscheiden sind dabei:

- Vollkosten
- verwaltungsweite Pauschalen
- übergeordnete Pauschalen.

¹⁵⁷ KGSt: Verwaltungsinterne Leistungsverrechnung, KGSt-Bericht 6/1998, S. 9.

¹⁵⁸ Neben den beiden hier genannten Methoden kann die Abschätzung von Arbeitszeitanteilen auch über Momentaufnahmen erfolgen. Dabei werden die anfallenden Tätigkeiten und Aufgaben von Mitarbeitern stichprobenartig beobachtet und dokumentiert. Durch eine Vielzahl solcher Beobachtungen wird auf die Häufigkeit aller Sachverhalten (Aufgaben und Zeitanteile) für einen bestimmten Zeitraum geschlossen. Sie wurde allerdings von keinem der untersuchten Fallstudienämter zur regulären Erfassung von Arbeitszeitanteilen durchgeführt. Vgl. REFA-Bundesverband e.V. und Deutsche MTM-Vereinigung e.V.: Standard-Methoden des Organisierens für Verwaltung und Dienstleistung, 2005, hier S. 111 – 116.

¹⁵⁹ REFA-Bundesverband e.V. und Deutsche MTM-Vereinigung e.V.: Standard-Methoden des Organisierens für Verwaltung und Dienstleistung, 2005, hier S. 117 – 122.

¹⁶⁰ REFA-Bundesverband e.V. und Deutsche MTM-Vereinigung e.V.: Standard-Methoden des Organisierens für Verwaltung und Dienstleistung, 2005, hier S. 123 – 128.

Geht man von den Vollkosten aus, werden die individuellen Zahlungen an jeden einzelnen Mitarbeiter angesetzt, wobei das Lebensalter, der Familienstand und krankheitsbedingte Kosten eine nicht unerhebliche Rolle spielen. Dies stellt zwar die genaueste Erhebungsform dar, führt allerdings auch dazu, dass sich die individuelle Situation einzelner Mitarbeiter auf die Kostenhöhe der Produkte auswirkt.¹⁶¹

Alternativ kann auf verwaltungsweite Personalkostenstandardwerte zurückgegriffen werden. Dies ist insbesondere dann sinnvoll, wenn die Kostenrechnung innerhalb der gesamten Kommunalverwaltung eingeführt werden soll. Im Rahmen der Normierung muss detailliert festgelegt werden, wie Faktoren wie Sozialabgaben, der Rückstellungsaufwand für die Altersversorgung von Beamten, Trennungsentschädigungen, Beihilfen, Lohnfortzahlungen bzw. der Wegfall von Lohnfortzahlungen, etc. berücksichtigt werden. Bei weiterreichenden Pauschalierungen können ggf. Entgeltgruppen zusammengefasst werden.

Für interkommunale Vergleiche ist die Normierung von Personalkosten von Bedeutung, da sie sonst nicht zu vergleichbaren Ergebnissen führen. Hierbei kann auf die überregionale Personalkostenberechnung der KGSt oder auf individuell festgelegte Pauschalen zurückgegriffen werden.

3.3.1.3.2 Technische Realisierung

Um die Erhebung von Kennzahlen mit möglichst geringem Aufwand durchzuführen, bedarf es technischer Lösungen. Hier spielen zum einen die DV-unterstützte Erhebung von Kennzahlen und die systemtechnische Integration verfügbarer Daten zur Vermeidung von Medienbrüchen eine Rolle.

Die Automatisierung der verschiedenen Datenquellen für Kennzahlen zielt auf eine Arbeitserleichterung der datenerhebenden Mitarbeiter. Die wichtigsten Datenquellen für die Bildung von Kennzahlen sind die Kostenrechnung, die Zeiterfassung und das Geschäftsbuch. Hier gilt es zu prüfen, inwieweit diese Daten digital erfasst werden und mit welcher Software sie bearbeitet werden. Das Ziel sollte es sein, redundante Erhebungen zu vermeiden und geeignete, einfach zu bearbeitende Erhebungsgrundlagen zu schaffen, die den Ermittlungsaufwand von Daten minimieren.

1. Geschäftsbücher

Für die Übernahme sind die Vermessungs- und Katasterämter durch den FortfErl. dazu verpflichtet, Geschäftsbücher zu führen. Zunächst wurden analoge Geschäftsbücher eingesetzt, die allerdings den Nachteil hatten, dass die Daten nur an einer zentralen Stelle erfasst wurden und keine automatisierten Abfrage- und Auswertemöglichkeiten bestanden. Zur Vermeidung langer Wegezeiten wurden Geschäftsvorgänge später in Standard-Office-Anwendungen dezentral verwaltet. Dies führte aber zu einer mehrfachen Datenhaltung in den drei Arbeitsbereichen Unterlagenerstellung, Vermessung und Übernahme mit der Folge, dass identische Daten von Kunden bis zu drei Mal erfasst, vorgehalten und gepflegt werden mussten.

Von Vorteil ist deshalb der Einsatz von zentralen Geschäftsbüchern, die eine abteilungsübergreifende Datenbearbeitung ermöglichen, wobei durch unterschiedliche Zugriffsrechte eine größtmögliche Betriebs- und Datensicherheit gewährleistet wird. Der Vorteil moderner Geschäftsbücher liegt in der einheitlichen Antragsverwaltung, der einheitlichen Adressverwaltung und der größeren Transparenz im Bearbeitungsprozess. So können Rückfragen nach dem Sachstand der Bearbeitung zum Großteil anhand des Datenbestandes geklärt werden.

¹⁶¹ Schwarting, G.: Effizienz in der Kommunalverwaltung. Dezentrale Verantwortung, Produkte, Budgets und Controlling, 2005, Rz. 288 ff.

In den modernen Geschäftsbüchern werden fast alle antragsbezogenen Vorgänge dokumentiert und können automatisiert abgerufen werden. Allerdings gibt es gravierende Unterschiede bei der Antragsverwaltung. Während weit verbreitete Programme wie GEORG der Firma GeoSoft in allen Bereichen (Auskunft, Übernahme, Vermessung, Wertermittlung) eingesetzt werden können, sind Eigenentwicklungen häufig speziell für einen einzigen Bereich konzipiert worden. Auch variieren die Auswertungsmöglichkeiten "Die eingesetzten EDV-Lösungen unterstützen i.d.R. über die Eintragungen in die Geschäftsbücher hinaus Aufgaben wie Serienbriefherstellung, automationsgestützte Abrechnung, Fristüberwachung, Kassenanbindung, Festhalten des Bearbeitungsstandes etc."¹⁶² Insbesondere bei der automationsgestützten Abrechnung ist zu prüfen, ob das genutzte System die Anforderungen des § 12 Gemeindekassenverordnung (GemKVO) erfüllt.

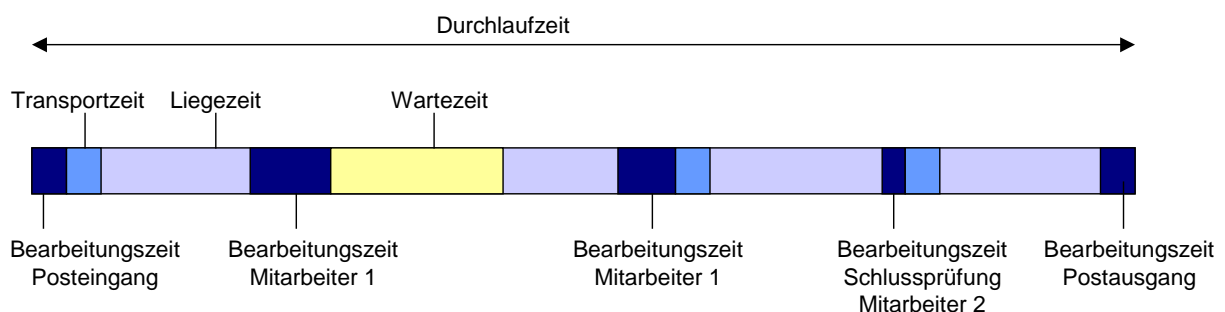
Die Geschäftsbücher können auch dazu dienen, die Durchlaufzeiten von Aufträgen zu ermitteln. So wird sowohl der Tag des Eingangs als auch der Tag des Abschlusses eingetragen. Dies ermöglicht statistische Auswertungen von durchschnittlichen Durchlaufzeiten. Abhängig von den Auswertungsfunktionalitäten der Geschäftsbücher können bei der Übernahme auch die externen Zeiten, die durch Wiedervorlagen bei den ÖbVermlng zustande kommen, erfasst und von den Durchlaufzeiten abgezogen werden.

2. Zeiterfassung

Die Prozesseffizienz ergibt aus dem Verhältnis von Bearbeitungszeiten zu Durchlaufzeiten. Deshalb bedarf es, um Aussagen zur Prozesseffizienz treffen zu können, genauer Kenntnisse der durchschnittlich anfallenden Bearbeitungs-, Liege-, Transport- und Wartezeiten (Prozesszeiten).¹⁶³

Die Durchlaufzeiten gliedern sich in Bearbeitungs- und Zwischenzeiten, wobei sich die Zwischenzeiten aus Transportzeiten, Liegezeiten und Wartezeiten zusammensetzen. Transportzeiten entstehen, wenn Unterlagen z. B. durch Boten von einem Sachbearbeiter zum anderen transportiert werden. Zeiten, die anfallen, wenn mit der Bearbeitung eines Vorgangs noch nicht begonnen wird, obwohl die notwendigen Voraussetzungen hierfür erfüllt sind, werden als Liegezeiten bezeichnet. Wartezeiten entstehen, wenn die Voraussetzung für die Bearbeitung aufgrund externer Umstände nicht erfüllt sind. Dies trifft insbesondere in der Übernahme häufig zu, wenn auf die Berichtigung oder Vervollständigung von Vermessungsunterlagen durch die einreichenden Vermessungsstellen gewartet werden muss. Die Summe aus Bearbeitungs- und Zwischenzeiten ergibt dann die Durchlaufzeit.

Abbildung 16: Zusammenhang zwischen Bearbeitungs-, Liege-, Transport-, Warte- und Durchlaufzeiten



Die Prozesszeiten können in unterschiedlichen Verfahren erhoben werden. Beispielsweise können Mitarbeiter in Workshops die Prozess zusammenstellen und die Zeiteile dabei abschätzen. Ein anderer Weg ist die Selbstaufschreibung, wobei hier nicht arbeitsplatzbezo-

¹⁶² Back, H.; Gruber, U.; Lach, R., Schlegel, B., Tennagels, M.: Die Abbildung der Geschäftsprozesse im Liegenschaftskataster, in: NÖV NRW 2/2000, S. 85 – 114, hier S. 91.

¹⁶³ REFA-Bundesverband e.V. und Deutsche MTM-Vereinigung e.V.: Standard-Methoden des Organisierens für Verwaltung und Dienstleistung, 2005, hier S.87 – 92.

gen nur die eigenen Bearbeitungszeiten erfasst werden. Stattdessen werden auf Laufzetteln jeweils der Bearbeiter, der Eingang der Unterlagen, die Tätigkeit, die Dauer der Bearbeitungszeit und der Ausgang vermerkt. Anschließend können hieraus Bearbeitungs-, Liege-, Transport-, Warte- und Durchlaufzeiten ermittelt werden.

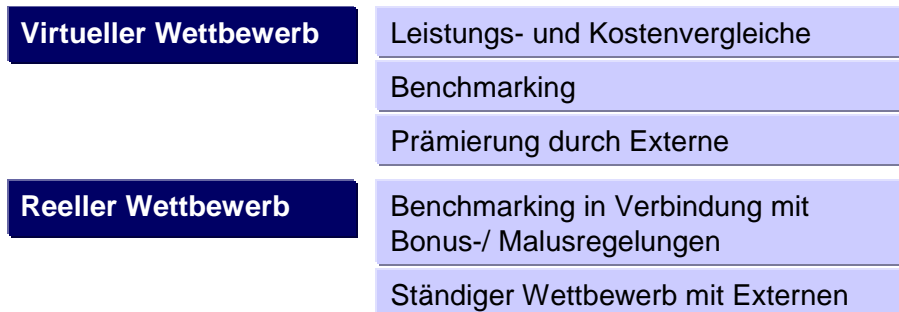
Diese Methode ist für den ersten interkommunalen Vergleichsring der KGSt angewendet worden. Vorteil dieses Verfahrens ist, dass sich neben der Erfassung der Bearbeitungszeit auch Aussagen über die Liege- und Wartezeiten machen lassen. Entscheidender Nachteil ist allerdings, dass diese Prozesszeiterfassung sehr aufwändig ist und personenbezogene Leistungskontrollen der Mitarbeiter ermöglichen. Hinzu kommt, dass diese Art der Zeiterfassung keiner Plausibilitätsprüfung, wie z. B. dem Abgleich mit der Nettoarbeitszeit unterzogen werden kann. Diese sehr aufwändige Form der Zeiterfassung ist deshalb nur anlassbezogen und über einen begrenzten Zeitraum sinnvoll.

Die Vielfalt an Datenquellen lässt bereits ahnen, wie wichtig Schnittstellen zwischen den Datensammlungen sind. Je mehr Daten sich automatisiert miteinander verschneiden lassen, desto geringer ist der Aufwand der Datenaufbereitung und die Gefahr von Übertragungsfehlern. Die Einführung automatisierter Datenschnittstellen vereinfacht somit die Arbeit der Datenauswerter. Durch die softwareunterstützte Bereitstellung von Standardformularsätzen und Standardgraphiken erfährt das Berichtswesen an die Führungskräfte formale und materielle Kontinuität.

3.3.1.4 Wettbewerbselemente

Obwohl Wettbewerbselemente bereits in den ersten Veröffentlichungen über das Neue Steuerungsmodell als wichtiges Reformelement beschrieben wurden, ist der Anwendungsgrad dieses Elements noch verhältnismäßig gering.¹⁶⁴ Zwei Grundformen von Wettbewerb sind zu unterscheiden: der virtuelle und der reelle Wettbewerb.¹⁶⁵

Abbildung 17: Wettbewerbsformen in Kommunalverwaltungen



Beim **virtuellen Wettbewerb** findet ein Vergleich von Daten, Abläufen, institutionellen Lösungen samt Bewertung nach einheitlichen Leistungs- und Wertmaßstäben statt. Er bietet den Teilnehmern die Möglichkeit, die eigenen Leistungen in diesem Vergleich einzuordnen. Aus der Vergleichsbewertung kann ein Anreiz zur Verbesserung der eigenen Positionierung auf der Leistungsskala folgen.

Zu dieser Kategorie gehören Leistungs- und Kostenvergleiche anhand von Kostenrechnungen und Kennziffersystemen. Vergleiche von Kostenstrukturen und Qualitätsstandards bei der Erfüllung bestimmter Aufgaben relativieren das erreichte Niveau durch Bezugnahme auf andere Organisationen, die ebenfalls diese Aufgaben erfüllen.

¹⁶⁴ Bogumil, J.; Kuhlmann, S.: Zehn Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung, in: Jann, W., et al.: Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren, Berlin S. 51 – 63.

¹⁶⁵ Nullmeier, F.: Wettbewerb und Konkurrenz, in: Blanke, B.; v. Bademer, S.; Nullmeier, F.; Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 2005, S. 108 – 120, hier S. 111.

Schwierigkeiten der Kosten- und Leistungsvergleiche ergeben sich aus der Forderung nach gleichzeitiger Berücksichtigung von Menge, Kosten, Leistungsumfang, Leistungsstandards bzw. Qualität und Bürgernähe. Ein derart umfassender Vergleich der Aufgabenerfüllung setzt den Aufbau eines normierten Kennzahlensystems voraus. Von den Beteiligten werden solche Systeme oft wegen des vermeintlichen Mangels an Vergleichbarkeit kritisiert. Hier gilt es, ggf. durch Pauschalierung von Kostenansätzen die Vergleichbarkeit herzustellen und erhebungsbedingte Unterschiede durch systematische Plausibilitätsprüfungen zu minimieren. Allerdings können auch nicht normierte Vergleiche gewisse positive Wirkungen entfalten. "Ohne standardisierte Kennzahlen und Vergleichsbewertungen lassen sich immerhin "Ideenmärkte" entwickeln, in die vor allem quantitativ und qualitativ beschriebene Erprobungen neuer Verfahren und Leistungsformen bzw. -qualitäten eingehen."¹⁶⁶

Durch die differenzierte Darstellung von Kosten und Leistungen finden sich die einzelnen Administrationen in eine Welt der Relationierung des eigenen Tuns versetzt. "Konnte man sich bisher auf die Bewältigung der eigenen Probleme, der lokalen Schwierigkeiten ohne Seitenblick auf andere Verwaltungen konzentrieren, wird nunmehr die relative Position im Raum aller Verwaltungen zu einer möglichen neuen Richtschnur des Handelns."¹⁶⁷

Benchmarking ist ein kontrollierter Prozess des Lernens aus Leistungsvergleichen. Man unterscheidet mehrere Analysephasen. In der Strategiephase kommt es darauf an, jene Verbesserungsmaßnahmen zu identifizieren, die am ehesten geeignet sind, die Leistungen der eigenen Organisation an das Niveau der Vergleichsorganisationen heranzuführen oder diese zu überbieten. Das kann im Einzelfall auch durch Übernahme der bei anderen gefundenen Lösungen erfolgen, setzt aber meist die Anpassung externer Lösungsmodelle an die Gegebenheiten der eigenen Organisation voraus. Engpassfaktor des Benchmarkings ist die verfügbare Information. Gerade in der Wirtschaft fehlt es oftmals an genauer Kenntnis der konkreten Lösungen von anderen Anbietern. Hier besteht der große Vorteil von öffentlichen Verwaltungen, die einen offeneren Informationsaustausch pflegen können. Aufgrund der fehlenden Konkurrenz in den meisten Aufgabenfeldern können Benchmarks dazu genutzt werden, von den Besten zu lernen und erfolgreiche Ansätze zu übernehmen bzw. zu adaptieren.

Durch die Einführung von zusätzlichen Wettbewerbselementen, z.B. durch Prämierung von Höchstleistungen durch einen Externen, entfalten Benchmarkings eine zusätzliche Anreizwirkung. Als Beispiele seien hier Auszeichnungen und Wettbewerbe der Bertelsmann Stiftung und der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer genannt.

Diese Wettbewerbsform wird als virtuell bezeichnet, weil auch bei einer Verweigerung des Wettbewerbs kaum negative Konsequenzen zu befürchten sind. Der Wettbewerb wird nur durch die wechselseitige systematisierte Beobachtung in einem Vergleichsverfahren hergestellt, daher kann auch von Wettbewerb in der Beobachterperspektive gesprochen werden.

Werden die oben genannten Leistungs- und Kostenvergleiche mit Bonus- bzw. Malusregelungen für die Budgetierung gekoppelt, entwickelt sich der virtuelle Wettbewerb zu einem realen. Bei **realen Wettbewerbselementen** nehmen die Beteiligten eine Teilnehmerperspektive ein. Dabei agieren die Teilnehmer in einem Wettbewerbsumfeld, dem sie sich nicht ohne Konsequenzen entziehen können, wobei sich die Konsequenzen entweder auf die Finanzausstattung der Organisationseinheit beziehen oder auf das personenbezogene Einkommen. Mehrere Akteure verhalten sich zueinander als Konkurrenten und müssen sich als solche zueinander verhalten, weil bei dauerhafter Missachtung des Wettbewerbshandelns andere Nachteile hinzunehmen sind – bis hin zum Ausscheiden aus dem Markt.

¹⁶⁶ Nullmeier, F.: Wettbewerb und Konkurrenz, in: Blanke, B.; v. Bademer, S.; Nullmeier, F.; Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 2005, S. 108 – 120, hier, S. 113.

¹⁶⁷ Nullmeier, F.: Wettbewerb und Konkurrenz, in: Blanke, B.; v. Bademer, S.; Nullmeier, F.; Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 2005, S. 108 – 120, hier, S. 113.

Produzieren Verwaltungseinheiten die gleichen Produkte wie Externe kann durch die Einführung einer budgetrelevanten internen Leistungsverrechnung der ständige Wettbewerb dieser Einheiten mit externen Anbietern erreicht werden. Dies kann in den Vermessungs- und Katasterämtern insbesondere im Bereich der Ingenieurvermessung oder Reprografie eine Rolle spielen. Hier kann es zu grundsätzlichen Make-or-buy-Entscheidungen kommen.

3.3.2 Inhaltliche Gestaltung

Im Rahmen der inhaltlichen Gestaltung eines Kennzahlensystems ist über die Auswahl der einzelnen Kennzahlen zu entscheiden. Wichtige Kriterien für die Auswahl von sinnvollen Kennzahlen sind:¹⁶⁸

- der Informationsgehalt
- die Beeinflussbarkeit
- die Stabilität der Bezugsgrößen
- der Messaufwand.

Darüber hinaus hängt die Verwertbarkeit und der Nutzen von Informationen in wesentlichem Maße von der Aktualität ab. Kennzahlen beziehen sich stets auf bestimmte Stichtage oder Zeiträume. Je geringer der Zeitabstand zwischen dem in der Vergangenheit liegenden Stichtag bzw. dem Ende der beobachteten Zeitspanne und der Auswertung ist, desto aktueller ist die Kennzahl.

Die oben genannten Aspekte werden im Folgenden kurz vorgestellt und später im Unterkapiteln 4.2 für die Kennzahlen zur Übernahme von Teilungs- und Gebäudeeinmessungen diskutiert. Die Abbildung 18 gibt bereits vorab einen Überblick über die Untersuchungskriterien der Kennzahlen.

Abbildung 18: Bewertungskriterien für Kennzahlen

Informationsgehalt	Zielorientierung
	Steuerungsrelevanz
Beeinflussbarkeit	Produktion
	Einkauf
	„Absatz“
Stabilität der Bezugsgrößen	Datenbasis
	Homogenität der Fälle
Messaufwand	Erhebungsaufwand
	Dokumentationsaufwand

¹⁶⁸ Ähnliche Aufzählungen in: KGSt-Bericht: Arbeit mit Kennzahlen, KGSt-Bericht Nr. 4/2001, S. 32; Meyer, C.: Betriebswirtschaftliche Kennzahlen und Kennzahlen-Systeme, 1994, S. 24 ff.

3.3.2.1 Informationsgehalt

Wichtigstes Kriterium für eine sinnvolle Kennzahl ist ihr Informationsgehalt, der sich wiederum aus zwei Komponenten zusammensetzt:

- Zielorientierung
- Steuerungsrelevanz.

Kennzahlen sind nur dann sinnvoll, wenn sie auf einem **Ziel** basieren und dazu dienen, zielrelevante Aussagen zu machen. Im Rahmen dieser Arbeit werden die Ziele Kosten- und Prozesseffizienz sowie Kunden- und Mitarbeiterorientierung untersucht. Das bedeutet, dass alle Kennzahlen dahingehend überprüft werden müssen, ob sie eine Aussagekraft hinsichtlich dieser Ziele entfalten. Die Zielorientierung setzt voraus, dass ein behördliches Ziel erkannt (Zieldefinition) und die zu lösende Aufgabe exakt definiert (Aufgabendefinition) wurde. Aus letzterem ergibt sich der sachliche Inhalt des Informationsbedarfs. Eine Kennzahl kann nur dann verwendet werden, wenn der Informationsbedarf mit der gelieferten Information übereinstimmt. Um diesen Zusammenhang stets zu überprüfen ist der Formalaufbau und die Konstruktion der Kennzahl mit ihren Elementen zu beschreiben und dem Informationsbedarf hinsichtlich eines Ziels anzupassen. Nur bei Deckungsgleichheit von Informationsbedarf und Aussageinhalt eignet sich die Kennzahl.

Die Kennzahlen zur Kosteneffizienz betreffen den Zuschussbedarf, die Stückkosten oder den Kostendeckungsgrad eines Prozesses. Zur Prozesseffizienz wird in der Regel die Personalkapazität erhoben. Die Effektivitätskennzahlen zu Kundenorientierung beziehen sich in den Vermessungs- und Katasterämtern in den meisten Fällen auf die Durchlaufzeit eines Falles und die Anzahl von Beanstandungen. Kennzahlen zur Mitarbeiterorientierung können Aussagen über den Krankenstand, zur Fortbildungsquote oder zu den Beiträgen im Rahmen eines Ideenmanagements beinhalten.

Die **Steuerungsrelevanz** beschreibt die Gewichtung, mit der ein Ziel durch die Kennzahl verfolgt wird. Dabei hängt die Steuerungsrelevanz von der Dringlichkeit ab, die man einem bestimmten Ziel beimisst, oder auch von der Auswirkung, die der untersuchte Prozess haben kann.

Beispielsweise haben Effizienzverbesserungen insbesondere bei den Aufgaben, die besonders häufig anfallen oder die besonders einnahmen- oder kostenrelevant sind, eine höhere Wirkung als bei "Orchideenfällen" oder Aufgaben ohne nennenswerte Einnahmen- oder Kostenrelevanz. Auch hinsichtlich der Effektivität können Unterschiede zwischen den Produkten bestehen. So werden Gebäudeeinemessungen vom Kunden eher als lästige und teure Pflicht wahrgenommen, während an der zügigen Durchführung von Teilungsvermessungen in der Regel ein erhebliches Interesse besteht.

3.3.2.2 Beeinflussbarkeit

Die Beeinflussbarkeit von Kennzahlen steht in engem Verhältnis zu den Adressaten. Im Rahmen dieser Arbeit werden insbesondere die Abteilungs- und Amtsleiter als Adressaten betrachtet, insofern werden die hier vorhandenen Einflussmöglichkeiten näher untersucht.

Hinsichtlich der Beeinflussbarkeit von Kennzahlenwerten bestehen erhebliche Unterschiede zwischen der Wirtschaft und dem öffentlichen Dienst. In der Privatwirtschaft können die Führungskräfte Produktion, Materialbeschaffung und Absatz steuern bzw. beeinflussen.

Abbildung 19: Managementbereiche in privatwirtschaftlichen Unternehmen

Produktion	Beschaffung	Absatz
Personaleinsatz	Bezugsquellen	Preisgestaltung der eigenen Produktion
Prozessgestaltung	Beschaffungswege	Vertriebsgebiete
Losgrößen	Beschaffungsmenge	Vertriebswege
Einführung neuer Produkte	Preisgestaltung beim Einkauf	Kundenansprache, Marketing
Make-or-buy-Entscheidungen		

Innerhalb der Produktion können der Personaleinsatz, die Prozessgestaltung, die Produktqualität, die Losgrößen, die Einführung neuer Produkte und Make-or-buy-Entscheidungen beeinflusst werden. Bei der Beschaffung können Optimierungsmaßnahmen die Bezugsquellen, die Beschaffungswege, die Beschaffungsmengen und die Preisgestaltung beim Einkauf betreffen. Beim Absatz bestehen Handlungsspielräume hinsichtlich der Preisgestaltung der Produkte, des Vertriebsgebiets, der Vertriebswege und der Kundenansprache, also dem Marketing.

Im Vergleich dazu sind die Einflussmöglichkeiten der Führungskräfte in Vermessungs- und Katasterämtern gerade bei den hoheitlichen Produkten relativ gering. Insbesondere der Vertrieb kann kaum gesteuert werden. So wird die Preisgestaltung in der Regel durch Gebührentarife bestimmt. Das Vertriebsgebiet ergibt sich durch den Amtsbezirk, eine Ausweitung ist höchstens im Rahmen interkommunaler Kooperationen möglich. Hinsichtlich der Vertriebswege hat sich durch die Digitalisierung der Produkte in den vergangenen Jahren einiges getan. So können Daten nicht nur analog, sondern auch digital auf Datenträgern oder online zur Verfügung gestellt werden. Im Bereich der Kundenansprache besteht ebenfalls ein gewisser Handlungsspielraum, der durch das Verwendungs- und Öffentlichkeitsgebot im neuen VermKatG NRW unterstützt wird. Allerdings ist beispielsweise die Bereitstellung von Vermessungsunterlagen streng antragsbezogen und kann durch Marketingmaßnahmen nicht intensiviert werden.

Die Kommunalverwaltung ist hinsichtlich der Kostenstrukturen am ehesten mit einem Dienstleistungsbetrieb vergleichbar. Bei einem Personalkostenanteil von 70-80% können Optimierungsmaßnahmen bei der Materialbeschaffung nur geringe Wirkung entfalten. Aber auch diese Einflussmöglichkeiten sind bei den Fachämtern einer Kommunalverwaltung relativ gering, da der Einkauf in der Regel zentral durch ein Querschnittsamt erfolgt.

Einen gewissen Spielraum haben die Führungskräfte in Vermessungs- und Katasterämtern hinsichtlich der Produktion. So sind

- der Bearbeitungsprozess,
- der Personaleinsatz und
- die Produktqualität

grundsätzlich steuerbar. Zwar gibt es auch in diesen Bereichen Beschränkungen, so darf beispielsweise die Produktqualität nur innerhalb der Erlassvorschriften variiert werden und Veränderungen des Personaleinsatzes unterliegen dem Dienst- und Arbeitsrechts. Nichtsdestoweniger bieten sich in diesen Bereichen durchaus Steuerungsmöglichkeiten, auf die in den Kapiteln 4.4.2 – 4.4.4 näher eingegangen wird.

3.3.2.3 Stabilität der Bezugsgröße

Um die statistische Aussagekraft von Kennzahlen zu gewährleisten sind zwei Faktoren von Bedeutung:

- ausreichende Datenbasis
- ausreichende Homogenität der Fälle.

Kennzahlen sind nur dann aussagekräftig, wenn sie sich auf eine ausreichend große **Datenbasis** beziehen. Der Umfang der Datenbasis ist stark von dem Erhebungszeitraum abhängig. Während die Anzahl der durch das Amt durchgeführten Teilungsvermessungen innerhalb eines Monats zu gering für aussagekräftige Vergleiche sein dürfte, ist dagegen ein Vergleich der Jahreszahlen sinnvoll. Darüber hinaus ist die Datenbasis auch von dem Betrachtungsraum abhängig. Während in einzelnen Ämtern innerhalb eines Jahres nur wenige Identitätsbescheinigungen erstellt werden, können Kennzahlen zu diesem Produkt in einem landesweiten Vergleich durchaus Bedeutung haben.

Die zweite Anforderung an die Bezugsgröße ist die **Homogenität der Fälle**. Sollen die Kennzahlen vergleichbar sein, dürfen die Bezugsgrößen nur geringen Komplexitätsschwankungen unterliegen. Dieser Aspekt wird von Kritikern von Kennzahlensystemen besonders häufig betont. Jede Anfrage sei individuell, so dass Kennzahlenvergleiche nicht sinnvoll seien.

Interessante Aussagen wurden dazu in einer Organisationsuntersuchung des Bürgerservice in einem der Fallstudienämter aus dem Jahr 2001 gemacht.¹⁶⁹ Dabei wurden die Sachbearbeiter sowie der Sachgruppenleiter befragt, wie hoch sie den Anteil von besonders aufwändigen "Problemfällen" bei den schriftlichen Anträgen einschätzen. Als "Problemfälle" wurden dabei Anträge definiert, deren Bearbeitung mehr als eine Stunde in Anspruch nimmt.

Von den Sachbearbeitern wurde geschätzt, dass rund 30% der Fälle nach der oben genannten Definition als problematisch einzustufen sind. Der Sachgruppenleiter hat den Anteil der "Problemfälle" auf nur 10% geschätzt. Anschließend erfolgte eine Erfassungszeit von vier Wochen, in der jeder Mitarbeiter über die Bearbeitungszeiten pro Fall Buch geführt hat. Dabei wurden rund 500 schriftliche Anträge bearbeitet. Die Auswertung hat ergeben, dass nur bei ca. 1% der Fälle eine Bearbeitungszeit von über einer Stunde benötigt wurde. Alle weiteren Fälle konnten als "normal" eingeschätzt werden.

Diese Untersuchung zeigt, wie schwierig es für Sachbearbeiter ist, den Anteil von "Problemfällen" realistisch einzuschätzen. Da "Problemfälle" mehr Aufmerksamkeit erfordern und zusätzliche Rückfragen oder Recherchen verursachen, findet eine stärkere Auseinandersetzung mit ihnen statt, so dass in der Folge der Anteil häufig überschätzt wird. Ähnliche Fehleinschätzungen sind auch in anderen Bereichen, wie z. B. der Unterlagenerstellung zu vermuten.

3.3.2.4 Messaufwand

Eine wesentliche Rolle spielt die Kosten-Nutzen-Relation von Kennzahlen. Kennzahlen sollten nur erhoben werden, wenn der sich daraus ergebende Nutzen höher eingeschätzt wird, als der Aufwand, der für die Erfassung, Auswertung und Dokumentation entsteht. Während der Aufwand noch relativ leicht abgeschätzt werden kann, ist die Quantifizierung des Nutzens des immateriellen Gutes "Information" sehr viel schwieriger.

Häufig erhöhen sich die Kosten mit steigender Qualität überproportional, während der Nutzen nicht in gleichem Umfang zunimmt. Hier gilt es bei alternativen Konstruktionen die Kennzahl auszuwählen, die bei gleichen qualitativen Informationsmerkmalen die geringsten Erhebungskosten verursacht.

¹⁶⁹ Stadt C: Gutachten zur Organisation und Personalbemessung der Katasterauskunft, Teilbereich "Auskünfte und Auszüge aus dem Buch- und Kartenwerk", 2001, unveröffentlicht.

Wichtig in diesem Zusammenhang ist die Einbindung von Kennzahlen in eine Kostenrechnung und die technische Realisierung des Kennzahlensystems. Im Idealfall sollten Kennzahlen vollständig automatisiert erfasst werden können und keinen zusätzlichen Dokumentationsaufwand bei den Mitarbeitern erfordern.

3.3.3 Nutzung von Kennzahlen in Managementinstrumenten

Die Unternehmens- oder auch Amtsführung umfasst die Gesamtheit aller Instrumente, Regeln, Prozesse und Institutionen zur Erfüllung von Führungsaufgaben innerhalb eines sozialen Systems. Im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells wurde insbesondere die Einführung folgender vier Steuerungsinstrumente in Kommunalverwaltungen empfohlen:

- Controlling
- Berichtswesen
- Planung und Budgetierung
- Zielvereinbarungen.

Parallel zum operativen Geschäft wird das Controlling durchgeführt, wobei eine laufende oder punktuelle Kennzahlenaufbereitung stattfindet. Das Berichtswesen ist streng genommen der nach außen gerichtete Teil des Controllings und dient der Übermittlung und Interpretation der kennzahlengestützten Informationen an die Führungskräfte. Rechtzeitig vor Beginn des neuen Jahres stehen Planungs- und Budgetierungsaufgaben an, auf deren Ergebnissen anschließend die Zielvereinbarungen für die Arbeit des kommenden Jahres beruhen. Kennzahlen spielen in allen Managementinstrumenten eine wichtige Rolle. Sie können je nach Instrument unterschiedliche Funktionen haben.¹⁷⁰

3.3.3.1 Controlling

Auch in der Vergangenheit haben Amtsleiter, Verwaltungsvorstände und der Rat den Stand der Verwaltungsaktivitäten zu beobachten, um daraus Schlüsse für die Arbeit der Verwaltung zu ziehen. Die Betrachtungsweise war jedoch eher punktuell, einen flächendeckenden Ansatz über allen kommunalen Aktivitäten gab es nicht.¹⁷¹ Einzig der Haushaltsplan bot umfassende Informationen zur Finanzwirtschaft einer Kommune. Die Jahresrechnung wurde allerdings zu spät vorgelegt, um daraus nach Ansatzpunkte für die Steuerung zu gewinnen. Sie konnte nur als Grundlage für die nachträgliche Kontrolle genutzt werden. Hinzu kam, dass der Haushalt auf reine Inputgrößen beschränkt blieb und Ziele, wenn überhaupt außerhalb des Haushalts dokumentiert waren.

An diesen Defiziten setzt im Neuen Steuerungsmodell das Instrument des Controllings an. Controlling wird in der betriebswirtschaftlichen und inzwischen auch in der verwaltungswissenschaftlichen Literatur intensiv bearbeitet.¹⁷² Dabei kann Verwaltungscontrolling als ein funktionsübergreifendes Steuerungsinstrument definiert werden, das den Entscheidungs- und Steuerungsprozess in Verwaltungen durch zielgerichtete Informationen und Informationsverarbeitung unterstützt und optimiert.¹⁷³ So, wie die Kostenrechnung lange nur bei kostenrechnenden Organisationseinheiten der Kommunalverwaltungen durchgeführt wurde,

¹⁷⁰ Zur Erläuterung der Funktionen siehe Kapitel 3.2.1.

¹⁷¹ Schwarting, G.: Effizienz in der Kommunalverwaltung. Dezentrale Verantwortung, Produkte, Budgets und Controlling, 2005, Rz. 299.

¹⁷² Vgl. in der betriebswirtschaftlichen Literatur die Standardwerke: Staehle, W.: Management, 1999; Reichmann, T.: Controlling mit Kennzahlen und Managementberichten, 2001; Preißler, P.: Controlling – Lehrbuch und Intensivkurs, 12. Auflage, 2000. Vgl. für die verwaltungswissenschaftliche Literatur: Müller, U.: Controlling aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive – Ein Beitrag zur Verwaltungsreform, 2004; Bachmann, P.: Controlling für die öffentliche Verwaltung. Grundlagen, Verfahrensweisen, Einsatzgebiete, 2004; Pook, M.; Tebbe, G.: Berichtswesen und Controlling, 2002; KGSt: Verwaltungscontrolling im neuen Steuerungsmodell, KGSt-Bericht 15/1994, mit jeweils weiteren Verweisen.

¹⁷³ Müller, U.: Controlling aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive. Ein Beitrag zur Verwaltungsreform, 2004, S. 74 ff.

haben sich auch die Controllingaktivitäten lange auf die kostenrechnenden Einheiten beschränkt. Inzwischen wird nicht zuletzt im neuen Haushaltsrecht gefordert, dass das Controlling alle kommunale Aktivitäten erfassen sollte.

Es stellt somit die Grundlage des Kennzahlenmanagements dar, da hier ausschließlich an der Erhebung und Auswertung von Kennzahlen gearbeitet wird. Ziel des Verwaltungscontrollings ist es, alle Strukturen, Verfahrensabläufe und Prinzipien auf ihre Effizienz und Effektivität hin zu prüfen. Im Rahmen dieser Untersuchung werden drei Aspekte des Controllings betrachtet: die Organisationsform des Controllings, die Kennzahlenarten, die regelmäßig im Controlling ausgewertet werden und die Art der durchgeführten Auswertungen.

3.3.3.2 Berichtswesen

Berichte über bestimmte Aspekte der Verwaltungstätigkeit sind auch in der Vergangenheit üblich gewesen, beispielsweise als Vorbericht im Haushaltsplan und als Rechenschaftsbericht, der der Jahresrechnung beigelegt wird. Das Berichtswesen erhält jedoch im Zuge des Modernisierungsprozesses eine weiter gehende Bedeutung. Es ist gleichsam als Gegengewicht zur Delegation von Verantwortung zu verstehen. Mehr Verantwortung auf der Fachebene korrespondiert mit der Verpflichtung, über den größeren Verantwortungsbereich an diejenigen zu berichten, die Verantwortung delegiert haben.

Das Berichtswesen ist das nach außen gerichtete Element des Controllings und dient der Organisationsführung als Mittel der Informationsversorgung. Durch das Berichtswesen erfolgt der Abgleich zwischen Informationsentstehung bzw. -auswertung und der Informationsverwendung.¹⁷⁴ Die Controllingberichte beinhalten Aussagen über die Kassenlage, die Produktionslage, die Personallage, die Kostensituation, etc.. Darüber hinaus können Berichte für alle Ebenen des Verwaltungsmanagements von Nutzen sein. Werden Schwachstellen innerhalb der einzelnen Fachbereiche oder Abteilungen entdeckt, so können diese in Berichtsform an die zuständigen Manager weitergemeldet werden. Diese Informationsumkehrung dient dazu, dass Mängel dezentral innerhalb der mittleren und unteren Hierarchieebene erkannt und abgestellt werden können.

Die wesentliche Leistung des Controllingpersonals liegt darin, ein schlankes, entscheidungs- und aktionsauslösendes Berichtswesen zu entwickeln. Die Qualität des Berichtswesens hängt von drei Kriterien ab, die bei den untersuchten Kennzahlensystemen analysiert wurden:¹⁷⁵

- Berichtsebenen
- Berichtsfrequenzen
- Berichtsinhalte.

3.3.3.3 Planung, Budgetierung und Budgetbewirtschaftung

Idealerweise sollten Planung und Budgetierung vollständig auf leistungsbezogenen Kennzahlen beruhen. Deshalb wird hier untersucht, inwieweit die Kennzahlen der Vermessungs- und Katasterämter zu Planungs- und Budgetierungszwecken genutzt werden. Dabei werden insbesondere der Ablauf des Planungs- und Budgetierungsprozess sowie die Gewährung von Bonusregelungen untersucht.

Der Handlungsspielraum der Führungskräfte von kommunalen Fachämtern ist dabei unterschiedlich. Während in einigen Kommunen die Amtsleiter inzwischen über die Budgetverantwortung für Sach- und Personalausgaben ihres Amtes verfügen, wird in anderen Verwaltungen das Personalbudget zentral vom Personalamt verwaltet. Nur in Einzelfällen wird die

¹⁷⁴ Müller, U.: Controlling aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive – Ein Beitrag zur Verwaltungsreform, 2004, S. 83.

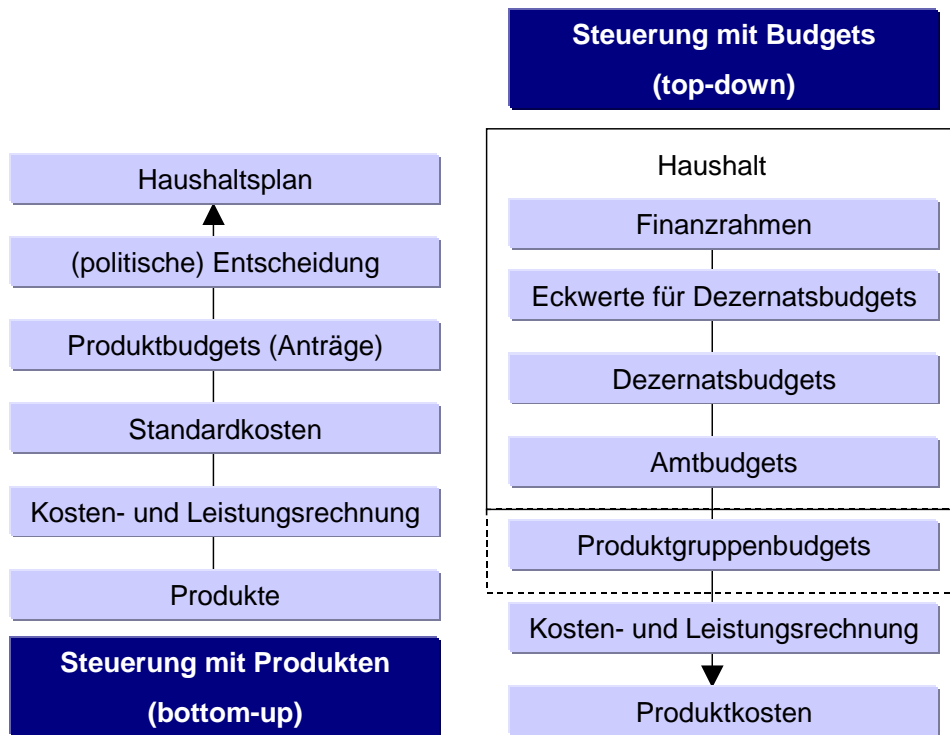
¹⁷⁵ Pook, M.; Tebbe, G.: Berichtswesen und Controlling, in: Die neue Kommunalverwaltung, Band 6, 2002, S. 37 und auch in Frageform S. 40: Wer berichtet wem?, Was soll berichtet werden? Wann soll berichtet werden?.

Verantwortung für begrenzte Budgets an Abteilungsleiter weiter übertragen. Die Deckungsfähigkeit von Sachausgaben ist in der Regel gegeben. Eine eigenverantwortliche Ausweitung des Personals etwas zu Lasten der Sachausgaben ist, abgesehen von den Begrenzungen des Stellenplans, schon im Hinblick auf die daraus resultierenden längerfristigen Verpflichtungen ausgeschlossen.

1. Planungs- und Budgetierungsprozess

Beim Budgetierungsprozess lassen sich grundsätzlich zwei Vorgehensweisen unterscheiden. So können entweder Vorgaben top-down gemacht werden oder bottom-up entwickelt werden.

Abbildung 20: Budgetierungsprozesse¹⁷⁶



Beim Bottom-up-Verfahren werden die in den einzelnen Entscheidungsbereichen des mittleren und unteren Managements erarbeiteten Teilbudgets sukzessive bottom-up zu einem Gesamtbudget des Unternehmens zusammengefasst. Voraussetzungen für dieses Verfahren sind exakte Beschreibungen aller Produkte nach Art, Qualität und Menge. Neben den eigenen Stückkosten müssen hierfür Vergleichswerte bekannt sein, um zu optimierten Standardkosten zu kommen. Als Vorteile dieser Methode werden der Einbezug der Detail- und Fachkenntnisse und die verbesserte Motivation der hierarchischen Ebenen angesehen. Als nachteilig erweist sich der höhere Koordinationsbedarf und die Gefahr von Fehlinformationen durch "Bereichsegoismen".

Ausgangsbasis des Top-down-Verfahrens sind die vom Verwaltungsvorstand geplanten Ziele und Sollgrößen. Die Budgets der untergeordneten Organisationseinheiten werden so lange angepasst, bis die Ausgangsgrößen erreichbar erscheinen. Vorteil dieses Verfahrens ist die unmittelbare Ausrichtung des Budgetierungsprozesses auf die übergeordneten Verwaltungsziele. Als nachteilig wird angesehen, dass Informationspotentiale und Detailkenntnisse der nachgeordneten Entscheidungseinheiten nicht ausgeschöpft werden, da diese in den Budgeterstellungprozess nicht eingebunden sind. Folgen der geringen Einbindung der

¹⁷⁶ Bals, H.: Neues kommunales Finanz- und Produktmanagement. Erfolgreich steuern und budgetieren, 2004, S. 37.

nachgeordneten Entscheidungseinheit können mangelnde Budgetakzeptanz und geringe Motivation zur Einhaltung des Budgets sein.

Unabhängig von der Ausgestaltung des Budgetierungsprozesses interessiert hier insbesondere, inwieweit Kennzahlen sowohl für die bottom-up als auch für die top-down orientierten Planungen genutzt werden. So sollten im Idealfall eine analytische Bedarfsermittlung basierend auf voraussichtlich zu leistenden Mengengerüste. Dazu werden zunächst die Leistungsmengen abgeschätzt und mit den Stückkosten multipliziert. Nach Abzug der absehbaren Einnahmen ergibt sich dann die bedarfsorientierte Dotation des Einzelbudgets.

Bei der vereinfachten Bedarfsermittlung hingegen wird der Zuschussbedarf des Vorjahres als Ausgangspunkt gewählt, wovon Zu- oder Abschläge vorgenommen werden.¹⁷⁷ "Dies birgt verständlicherweise die Gefahr, überkommene Strukturen vorerst zu akzeptieren und Unterschieden in der Wirtschaftlichkeit bei der Erstellung kommunaler Leistungen nicht hinreichend Rechnung zu tragen."¹⁷⁸

Tabelle 1: Bedarfsermittlung im Budgetierungsprozess¹⁷⁹

Analytische Bedarfsermittlung basierend auf Mengengerüsten	[Produkt A x Menge x Qualitätsstufe] x Kosten je Produkteinheit = Bedarf im Einzelbudget - budgetbezogenen Einnahmen = bedarfsorientierte Dotation des Einzelbudgets
Vereinfachte Bedarfsermittlung basierend auf den Vorjahresergebnissen	Zuschussbedarf Vorjahr + Zuschläge (z.B. neue Aufgabe 3D-Stadtmodell) - Abschläge (z.B. Sonderfaktoren in Vorjahren, die nicht mehr berücksichtigt werden müssen) = vereinfachte bedarfsorientierte Dotation des Einzelbudgets

2. Budgetbewirtschaftung

Mit der Budgetierung ist die Summe der ungedeckten Kosten für jedes Einzelbudget vorgegeben. Nichtsdestoweniger besitzen die Budgetverantwortlichen finanzwirtschaftliche Steuerungsparameter, nämlich zum einen die Möglichkeit, zusätzliche Einnahmen zu erzielen und zum anderen, die Ausgaben flexibel zu gestalten. Während mit dem ersten Instrument vorrangig der Budgetrahmen verändert werden kann, dient die Ausgabenflexibilität vor allem dazu, innerhalb dieses Rahmens wirtschaftlich effiziente Lösungen zu realisieren und ein möglichst gutes Leistungsergebnis zu erzielen, gleichzeitig aber auch auf unerwartete Veränderungen rasch reagieren zu können.

Für den Umgang mit zusätzlichen Einnahmen bieten sich drei Möglichkeiten:¹⁸⁰

- die Ergebnisverbesserung kommt dem Gesamtbudget zugute – dies entspricht im Wesentlichen dem traditionellen Verfahren,
- die Ergebnisverbesserung wird im laufenden Jahr zur Erweiterung des Spielraums für das Einzelbudget genutzt
- die Ergebnisverbesserung wird im Folgejahr zur Erweiterung des Spielraums für das Einzelbudget genutzt – dies kann z.B. im Wege der Übertragung erfolgen.

Zusätzliche Einnahmen im Einzelbudget können aus unterschiedlichen Gründen anfallen. Für die Nutzung des Instruments der unechten Deckungsfähigkeit ist es jedoch von ent-

¹⁷⁷ Schwarting, G.: Effizienz in der Kommunalverwaltung. Dezentrale Verantwortung, Produkte, Budgets und Controlling, 2005, Rz. 264 ff.

¹⁷⁸ Schwarting, G.: Effizienz in der Kommunalverwaltung. Dezentrale Verantwortung, Produkte, Budgets und Controlling, 2005, Rz. 265.

¹⁷⁹ In Anlehnung an Schwarting, G.: Effizienz in der Kommunalverwaltung. Dezentrale Verantwortung, Produkte, Budgets und Controlling, 2005, Rz. 264 ff.

¹⁸⁰ Schwarting, G.: Effizienz in der Kommunalverwaltung. Dezentrale Verantwortung, Produkte, Budgets und Controlling, 2005, Rz. 375 ff.

scheidender Bedeutung, ob die Mehreinnahmen managementbedingt sind; sich also auf aktives Handeln der betreffenden Fachebene zurückführen lassen. Nur in dem Fall kann die Budgeterweiterung als Anreizinstrument in Betracht kommen. Soweit Mehreinnahmen lediglich aufgrund externer Einflüsse zu verzeichnen sind, können sie nicht als Ergebnis der Budgetsteuerung betrachtet werden. Ob und inwieweit sie dennoch im Einzelbudget verbleiben, ist allein unter Zweckmäßigkeitsaspekten zu entscheiden.

Insbesondere im Vermessungs- und Katasterwesen ist die Abgrenzung managementbedingter von extern bedingten Mehreinnahmen nicht einfach. So kann eine steigende Anzahl von Übernahmeanträgen von Teilungsvermessungen nicht als managementbedingt eingestuft werden, während ein Anstieg von Übernahmeanträge von Gebäudeeinmessungen durchaus auf eine intensivere Gebäudeeinmessungskontrolle zurückgeführt werden kann. Zwar entstehen durch die Übernahme von Gebäudeeinmessungen keine Einnahmen, allerdings müssten sich entsprechende Maßnahmen bei den Gebühren für die Unterlagenerstellung abzeichnen. Die zusätzlichen Einnahmen sollten dann zumindest teilweise als managementbedingt eingestuft werden.

Dabei gilt generell, unabhängig von der Frage nach einer Steuerungsleistung, dass zunächst die im Einzelbudget veranschlagten Einnahmen erzielt werden müssen. Mehreinnahmen in Einzelfällen dienen zunächst vorrangig dazu, Mindereinnahmen an anderer Stelle zu kompensieren. Über die Inanspruchnahme von Mehreinnahmen in den übrigen Fällen kann deshalb erst dann für das Einzelbudget entschieden werden, wenn abzusehen ist, dass das Einnahmeziel erreicht wird und keine gravierenden Abweichungen auf der Ausgabeseite aufzufangen sind. Das dürfte in aller Regel erst zu einem vergleichsweise späten Zeitpunkt im Haushaltsjahr der Fall sein.

3.3.3.4 Zielvereinbarungen

Bereits in den ersten Veröffentlichungen zum Neuen Steuerungsmodell spielen Zielvereinbarungen und Kontraktmanagement eine wichtige Rolle.¹⁸¹ Ziel dieser Instrumente ist es, Klarheit über Leistungen, Budgets und Handlungsspielräume zu erzeugen. Politische Zielvorgaben, die die Verwaltung zu erfüllen hat, sind selten konkret genug, um ohne weiteres damit arbeiten zu können. Sie müssen durch die Verwaltung erst operationalisiert werden, um handeln und den Erfolg messen zu können. Nur bei Zielen, die quantitativ und qualitativ genau beschrieben und damit überprüfbar sind, kann letztlich beurteilt werden, ob sie tatsächlich erreicht wurden, bzw. in welchem Umfang sie erreicht wurden. Einzelne Ziele stehen immer in Konkurrenz zu anderen. Um die begrenzten Ressourcen sinnvoll einzusetzen, müssen Zielprioritäten, Zielkorridore und Mindestniveaus festgelegt werden. Zielvereinbarungen können sowohl der Organisationsentwicklung als auch der Personalentwicklung dienen.

Im Rahmen dieser Untersuchung interessiert die Nutzung von Kennzahlen in Zielvereinbarungen. Dabei werden nur schriftliche Zielvereinbarungen berücksichtigt, die insbesondere hinsichtlich der Vereinbarungsebenen und des Konkretisierungsgrades untersucht werden.

Hinsichtlich der Vereinbarungsebene beschränkt sich diese Studie auf Vereinbarungen zwischen Amtsleiter und Dezernent, Abteilungsleitern und Amtsleiter sowie zwischen Abteilungsleitern und weiteren Mitarbeitern. Das Kontraktmanagement, womit in der Regel Zielvereinbarungen mit der politischen Ebene gemeint sind, wird nicht betrachtet.

Im Vordergrund steht die Frage, ob und wie intensiv Kennzahlen zur Operationalisierung von Kennzahlen in Zielvereinbarungen genutzt werden. Der Abschluss von Zielvereinbarungen darf nicht zum Selbstzweck werden. Entscheidend ist deshalb eine abschließende Evaluierung und die Ermittlung eines Zielerreichungsgrads.

¹⁸¹ KGSt: Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung, KGSt-Bericht Nr. 5/1993, 1993, S. 16f.

3.3.4 Steuerung durch Kennzahlen

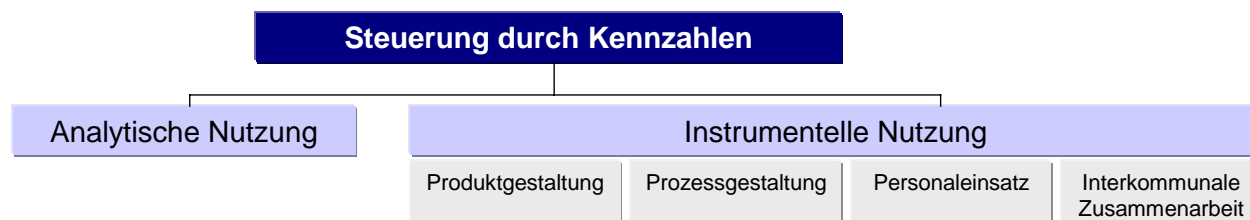
Die letzte Komponente des Kennzahlenmanagements betrifft die Steuerung und Führung durch Kennzahlen. Dabei gilt es, die Nutzung der Kennzahlen in Managemententscheidungen zu bewerten, wobei zwischen konzeptioneller und instrumenteller Nutzung unterschieden wird. Im Vordergrund steht die instrumentelle Nutzung, also die Ableitung und Umsetzung von effizienz- oder effektivitätssteigernden Maßnahmen. Diese können sich auf die Produktgestaltung, die Prozessgestaltung, den Personaleinsatz oder die interkommunale Zusammenarbeit beziehen.

In Kapitel 3.2.1 werden die verschiedenen Funktionen erläutert, die Kennzahlen in einem idealtypischen Steuerungskreis einnehmen können. In der Literatur wird dabei insbesondere die Entscheidungsunterstützungsfunktion von Kennzahlen und Kennzahlensystemen betont.¹⁸² Entscheidungen zu fundieren und damit sachgerechte Entscheidungen zu ermöglichen, sei ein bedeutender Zweck von Kennzahlen und Kennzahlensystemen.

Allerdings weist SANDT darauf hin, dass beabsichtigter und tatsächlicher Zweck bei den Managementinstrumenten nicht übereinstimmen müssen.¹⁸³ Als Beispiel nennt er die Kostenrechnung, bei der auch in der Literatur die Entscheidungsunterstützung als Hauptzweck genannt wird. Eine empirische Untersuchung unter Kostenrechnungsnutzern in der Wirtschaft hat gezeigt, dass die befragten Manager die Kostenrechnung in gleichem Maße zur Entscheidungsunterstützung und zu verhaltensorientierten Zwecken (Durchsetzung von bereits getroffenen Entscheidungen) nutzten. Für andere verhaltensorientierten Aspekte (Verbesserung des Verständnisses des Geschäfts und der Situation ohne unmittelbaren Entscheidungsbezug) wurde die Kostenrechnung sogar in deutlich stärkerem Ausmaß verwendet.¹⁸⁴ Daher ist auch für Kennzahlen und Kennzahlensysteme davon auszugehen, dass sie sowohl zur Ableitung konkreter Maßnahmen als auch zur verhaltensorientierten Nutzung dienen.¹⁸⁵

Aus diesem Grund wird in dieser Untersuchung in Anlehnung an MENON und VANDARAJAN zwischen analytischer und instrumenteller Nutzung von Kennzahlen unterschieden.¹⁸⁶

Abbildung 21: Nutzung von Kennzahlen



3.3.4.1 Analytische Nutzung

Eine analytische Nutzung findet dann statt, wenn Kennzahlen nicht unmittelbar zu Entscheidungen verwendet werden, sich aber durch sie ein besseres Geschäftsverständnis einstellt. Die analytische Nutzung kann auch als "weiche" Nutzung von Kennzahlen bezeichnet werden. Sie ist nicht auf die Ableitung von konkreten Maßnahmen ausgerichtet, sondern dient vielmehr der grundsätzlichen Unterstützung und Stärkung der Führungskräfte.

¹⁸² Vgl. Wolf, J.: Kennzahlensysteme als betriebliche Führungsinstrumente, 1977, S. 15: "Kennzahlen sind hervorragende und nahezu unentbehrliche Instrumente, um notwendige Entscheidungen des Managements vorzubereiten, zu fundieren, zu erleichtern oder in vielen Fällen erst zu ermöglichen."

¹⁸³ Sandt, J.: Management mit Kennzahlen und Kennzahlensystemen. Bestandsaufnahme, Determinanten und Erfolgsauswirkungen, 2003, S. 25 f.

¹⁸⁴ Vgl. Homburg, C.; Weber, J.; Aust, R.; Karlshaus, J.T.: Interne Kundenorientierung der Kostenrechnung. Ergebnisse der Koblenzer Studie. Band 7 der Schriftenreihe Advanced Controlling, 1998, S. 37.

¹⁸⁵ Vgl. Lachnit, L. : Zur Weiterentwicklung betriebswirtschaftlicher Kennzahlensysteme, in: ZfbF, 28. Jg. (1976), Nr. 4, S. 216-230.

¹⁸⁶ Menon, A.; Vandarajan, R.: A Model of Marketing Knowledge Use Within firms, in: Journal of Marketing, Nr. 1 56. Jg., 1992, S. 53-71, hier S. 54 f. Hier wird zwischen symbolischer, konzeptioneller und instrumenteller Nutzung unterschieden.

Auf analytischer Ebene nutzen Führungskräfte die durch Kennzahlen geschaffene Transparenz ihrer Einheiten. Kennzahlen fördern das allgemeine Verständnis von Führungskräften für das Geschäft und dienen dazu, Zusammenhänge zwischen Leistungsbeziehungen besser zu analysieren. Insbesondere in Verwaltungen dienen Kennzahlen auf konzeptioneller Ebene dazu, interne Auftragnehmer-Auftraggeber-Beziehungen zu verdeutlichen und die interne Leistungserbringung zu quantifizieren.

Eine symbolische Nutzung von Kennzahlen findet dann statt, wenn bereits getroffene Entscheidungen im Nachhinein über Kennzahlen begründet werden. Sie bezieht sich also auf den Einsatz von Kennzahlen, um bereits getroffene Entscheidungen zu legitimieren oder Positionen des Nutzers zu unterstützen. Dies ist der Fall, wenn die geeignete Interpretation von Kennzahlen es erlaubt, Entscheidungen zu beeinflussen und/oder wenn der Einsatz von Kennzahlen dabei hilft, Entscheidungen bei anderen Personen durchzusetzen.

3.3.4.2 Instrumentelle Nutzung

Die instrumentelle Nutzung ist auf konkrete Maßnahmen zur Effizienz- oder Effektivitätssteigerung ausgerichtet. Die Möglichkeiten, die eigene Arbeit effizienz- oder effektivitätssteigernd zu beeinflussen, sind in der Wirtschaft deutlich größer als in der Verwaltung. Insbesondere bei den hoheitlichen Aufgaben führen die gesetzlichen Vorgaben zu geringen Spielräumen. Wie bereits in Kapitel 3.3.2.2 gezeigt, konnten in dieser Arbeit drei Bereiche identifiziert werden, in denen Führungskräfte in Vermessungs- und Katasterämtern über einen Spielraum für Managemententscheidungen verfügen: Produktgestaltung, Prozessgestaltung und Personaleinsatz. Als weiterer, übergreifender Steuerungsansatz besteht für kommunale Ämter darüber hinaus die Möglichkeit, die Leistungserbringung über interkommunale Zusammenarbeit zu optimieren.

1. Produktgestaltung

Die Veränderung der Produktgestaltung kann sich auf die Veränderung der Produktpalette oder die Veränderung der Qualität eines Produktes beziehen. Die Produktpalette kann einerseits um neue Produkte ergänzt werden. Gleichzeitig kann die Veränderung der Produktpalette auch die Aufgabe von bisher erbrachten Leistungen betreffen. Die Qualität eines Produktes kann durch zusätzliche Leistungen erhöht bzw. durch eine Reduzierung der Bearbeitungstiefe verringert werden.

Bei der Veränderung der Produktqualität entsteht in der Regel ein Interessenkonflikt zwischen Effizienz und Kundenzufriedenheit. Beispielsweise hat die Reduzierung der Bearbeitungstiefe von einzelnen Tätigkeiten zwar eine effizienzsteigernde Wirkung, da Mitarbeiter der Vermessungs- und Katasterämter weniger Zeit für die Ausführung einer Tätigkeit aufbringen. Allerdings ist hiermit meist gleichzeitig eine Qualitätsminderung der Leistungen verbunden.

2. Prozessgestaltung

Erhebliche Einflussmöglichkeiten ergeben sich bei der Prozessgestaltung. Die Sonderaufsicht des Landes beschränkt sich darauf, dass bestimmte Ergebnisse mit einer vorgeschriebenen Qualität erbracht werden müssen. Über den Weg zur Erreichung dieser Ziele können die Kommunen selbständig entscheiden. Insofern bestehen hier Spielräume, insbesondere hinsichtlich der Nutzung neuer Technologien und organisatorischer Veränderungen.

3. Personaleinsatz

Aufgrund der kritischen Haushaltssituation der Kommunen liegt das größte Interesse der Verwaltungsführung in der Regel auf der Ressourceneinsparung. Wie oben bereits erläutert, stellen die Personalkosten den größten Kostenfaktor in den Vermessungs- und Katasteräm-

tern dar. Hinsichtlich des Personalmanagements werden folgende Funktionsfelder betrachtet:¹⁸⁷

- Personalbedarfsplanung
- Steuerung des Personaleinsatzes
- Steuerung der Personalfreisetzung und der Arbeitszeitgestaltung
- Personalführung und Mitarbeitermotivation.

Mit dem 01.10.2005 ist der Tarifvertrag öffentlicher Dienst (TVöD) in Kraft getreten, mit dem in den Kommunen in Nordrhein-Westfalen neue Tarifvereinbarungen gelten. Eine zentrale Neuerung im TVöD ist die Einführung einer leistungsbezogenen Komponente. Zukünftig soll bis zu 8% der Gesamtentgeltsumme als variable leistungsabhängige Vergütung gezahlt werden. Für die Feststellung oder Bewertung von Leistungen sieht der TVöD zwei alternative Methoden vor: den Vergleich von Zielerreichung mit den in der Zielvereinbarung angestrebten Zielen oder über eine systematische Leistungsbewertung.¹⁸⁸

Die Zielvereinbarung ist dabei als freiwillige Abrede zwischen der Führungskraft und einzelnen Beschäftigten definiert. Inhalt einer Zielvereinbarung sind objektivierbare Leistungsziele sowie die Bedingungen der Erfüllung. Beim Abschluss der Zielvereinbarung ist darauf zu achten, dass die individuellen Leistungsziele von den Beschäftigten beeinflussbar und in der regelmäßigen Arbeitszeit erreichbar sind.¹⁸⁹

Die systematische Leistungsbewertung beruht auf einem betrieblich vereinbarten System, wobei die Bewertung nach möglichst messbaren oder anderweitig objektivierbaren Kriterien stattfinden soll. "Wesentlicher Unterschied zu der leistungsorientierten Bezahlung aufgrund von Zielvereinbarungen ist die fehlende unmittelbare Beteiligung des/der einzelnen Beschäftigten: Weder die Bestimmung der Maßstäbe und Kriterien, anhand derer die Leistungsfeststellung vorgenommen wird, bedürfen eines persönlichen Aktes der Zustimmung des Beschäftigten, sondern werden rein kollektiv auf der Ebene des Personalrats mit dem Arbeitgeber vorgenommen."¹⁹⁰

Beide Modelle können auch miteinander kombiniert werden. So können verschiedene Organisationseinheiten verschiedene Bewertungsmethoden anwenden. Ebenso ist es möglich, mit Gruppen bzw. Teams eine Zielvereinbarung abzuschließen und mit einzelnen Mitarbeitern oder Mitarbeiterinnen aus der Gruppe bzw. dem Team eine Individualzielvereinbarung zu treffen.

¹⁸⁷ Ähnlich: Reichard, C.: Personalmanagement, in: Blanke, B.; v. Bademer, S.; Nullmeier, F.; Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 2005, S. 229-235, hier S. 229.

¹⁸⁸ § 18 Abs. 5 TVöD-VKA.

¹⁸⁹ § 18 Abs. 6 Satz 2 TVöD-VKA.

¹⁹⁰ KGSt: Leistungsorientierte Entgeltbestandteile im TVöD: Erste Empfehlungen, Bericht Nr. 2/2006, S. 39.

Abbildung 22: Unterschiede zwischen Zielvereinbarung und systematischer Leistungsbewertung¹⁹¹

Zielvereinbarung (ZV)	Systematische Leistungsbewertung (SLB)
Freiwillige Abrede	Mit der Personalvertretung vereinbartes betriebliches System
Über objektivierbare Leistungsziele und ihre Erfüllung	Nach möglichst messbaren/anderweitig objektivierbaren Kriterien
Verständigung auf vereinbarte oder vorgegebene Ziele, ohne Zielvereinbarung kein Leistungsentgelt	Unabhängig von der Zustimmung des Mitarbeiters/der Mitarbeiterin

4. Interkommunale Zusammenarbeit

Als zusätzliche Möglichkeit, Effizienz- oder Effektivitätssteigerungen zu erreichen, können Kommunalverwaltungen interkommunal kooperieren. Nach Artikel II und III des Gesetzes zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit der Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen vom 03.02.2004 besteht auch für Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung die Möglichkeit, eine Vereinbarung zur Aufgabenübertragung auf eine andere oder zur Aufgabenerledigung durch eine andere Gebietskörperschaft in dem dort festgelegten Rahmen zu treffen.

3.3.5 Das Analysekonzept im Überblick

Entscheidend für ein erfolgreiches Kennzahlenmanagement ist die Verknüpfung der vier Komponenten, also der Gestaltung des Systems und der Nutzung der Informationen. Eine Verbesserung der inhaltlichen Gestaltung beispielsweise durch die Formulierung von 20 neuen Kennzahlen wird keine Wirkung erzielen, solange nicht die Managementinstrumente und die Steuerungsmechanismen entsprechend angepasst werden.

Der Fokus dieser Untersuchung liegt auf dem kommunalen Kennzahlenmanagement in sechs Fallstudienämtern. Im Kapitel 4 werden ihre Kennzahlensysteme bezüglich der konzeptionellen bzw. der inhaltlichen Gestaltung, der Nutzung in Managementinstrumenten und der Nutzung zu Steuerungsentscheidungen untersucht. Das Analysekonzept orientiert sich dabei an den im Kapitel 3 theoretisch abgeleiteten Untersuchungskriterien, die in der Abbildung 23 zusammenfassend dargestellt werden.

Vergleichend zum kommunalen Kennzahlenmanagement in den Fallstudienämtern werden im Rahmen dieser Untersuchung auch Kennzahlenansätze auf interkommunaler oder landesweiter Ebene herangezogen. Dabei werden insbesondere die IKO-Netz-Vergleichsringe der KGSt, die überörtliche Prüfung der GPA NRW, die Katasterjahresberichte der Bezirksregierungen sowie das landesweite Kennzahlenmanagement der niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung betrachtet. Diese Systeme werden im Kapitel 4.1.1.2 näher erläutert.

¹⁹¹ KGSt: Leistungsorientierte Entgeltbestandteile im TVöD: Erste Empfehlungen, Bericht Nr. 2/2006, S. 29.

Abbildung 23: Das Analysekonzept – die Untersuchungskriterien in den vier Komponenten des Kennzahlenmanagements

1. Konzeptionelle Gestaltung	2. Inhaltliche Gestaltung
<ol style="list-style-type: none">1. Beteiligte<ul style="list-style-type: none">• Modellgestalter• Ermittler• Auswerter• Nutzer2. Abdeckung der Zielfelder<ul style="list-style-type: none">• Kosteneffizienz• Prozesseffizienz• Kundenorientierung• Mitarbeiterorientierung3. Erhebung der Kennzahlenwerte<ul style="list-style-type: none">• Kostenrechnung<ul style="list-style-type: none">• Anzahl der Kostenträger• Verwaltungsinterne Leistungsverrechnung• Personalkostenerfassung• Personalkostenveranschlagung• Technische Realisierung4. Wettbewerbselemente<ul style="list-style-type: none">• Virtueller Wettbewerb<ul style="list-style-type: none">• Leistungs- und Kostenvergleiche• Benchmarking• Prämierung durch Externe• Reeller Wettbewerb<ul style="list-style-type: none">• Benchmarking in Verbindung mit Bonus- und Malusregelungen• Ständiger Wettbewerb mit Externen	<ol style="list-style-type: none">1. Informationsgehalt<ul style="list-style-type: none">• Zielorientierung• Steuerungsrelevanz2. Beeinflussbarkeit<ul style="list-style-type: none">• Produktion• Einkauf• Absatz3. Stabilität der Bezugsgrößen<ul style="list-style-type: none">• Datenbasis• Homogenität der Fälle4. Messaufwand<ul style="list-style-type: none">• Erhebungsaufwand• Dokumentationsaufwand
3. Nutzung in Managementinstrumente	4. Steuerung durch Kennzahlen
<ol style="list-style-type: none">1. Controlling<ul style="list-style-type: none">• Organisation des Controllings• Inhalte und Auswertung des Controlling2. Berichtswesen<ul style="list-style-type: none">• Berichtsebenen• Berichtsfrequenzen• Berichtsinhalte3. Planung und Budgetierung<ul style="list-style-type: none">• Planungs- und Budgetierungsprozess• Budgetbewirtschaftung4. Zielvereinbarungen<ul style="list-style-type: none">• Zielvereinbarungsebenen• Inhalt und Evaluierung von Zielvereinbarungen	<ol style="list-style-type: none">1. Analytische Nutzung2. Instrumentelle Nutzung<ul style="list-style-type: none">• Produktgestaltung<ul style="list-style-type: none">• Veränderung der Produktpalette• Veränderung der Produktgestaltung• Prozessgestaltung<ul style="list-style-type: none">• Einsatz neuer Technologien• Organisatorische Veränderungen• Personaleinsatz<ul style="list-style-type: none">• Personalbedarfsplanung• Steuerung des Personaleinsatzes• Steuerung der Personalfreisetzung und der Arbeitszeitgestaltung• Personalführung und Mitarbeitermotivation• Interkommunale Zusammenarbeit

4. Analyse und Bewertung der untersuchten Anwendungsfälle

4.1 Konzeptionelle Gestaltung

4.1.1 Beteiligte des Kennzahlenmanagements

4.1.1.1 Die kommunalen Kennzahlensysteme

In fünf der sechs untersuchten Fallstudienämtern wird die Einführung von Kennzahlen in der gesamten Stadt- bzw. Kreisverwaltung durch ein Projektteam in einem Querschnittsamt gesteuert. Die Teams nehmen dabei die Rolle des Modellgestalters ein, wobei über die grundsätzlichen Gestaltungsaspekte, wie Zielfelder, Gestaltung der Kostenrechnung, technische Realisierung, etc. entschieden wird. Die einzelnen Ämter erhalten den Auftrag, diese Systeme mit eigenen Kennzahlen inhaltlich zu füllen. Die Führungskräfte entscheiden dann über die einzelnen Kennzahlenformeln, die in ihren Sachbereichen sinnvoll sind, so dass auch hier von einer (inhaltlichen) Modellgestaltung gesprochen werden kann.

Abweichend von dieser Variante wird in der Stadt B zusätzlich zu den verwaltungsweiten Kennzahlen ein amtsinternes Kennzahlensystem geführt, das sowohl konzeptionell als auch inhaltlich von den Führungskräften vom Vermessungs- und Katasteramt entwickelt wurde.

Die Ermittler der Kennzahlen sind entweder die Sachbearbeiter selbst (z. B. bei der Zeiterfassung) oder Mitarbeiter, die für das Controlling zuständig sind und dann z. B. die Auswertung des Geschäftsbuchs zentral vornehmen. Bei der Organisation des Controllings ist ein Unterschied zwischen den Ämtern der kreisfreien Städte und der Kreise festzustellen. Die Auswertung und Aufbereitung der Kennzahlen erfolgt in den kreisfreien Städten durch Mitarbeiter innerhalb der Ämter mit einer Verwaltungsausbildung, die für das Controlling zuständig sind. Bei den untersuchten Kreisen wird diese Aufgabe von den Führungskräften der Fachämter oder Controllern auf Dezernatsebene übernommen.

Adressaten der Kennzahlensysteme sind in der Regel die Abteilungs- und Amtsleiter. In Einzelfällen interessieren sich auch die Dezernenten für produktbezogene Kennzahlen der Vermessungs- und Katasterämter. In der Regel erhalten sich allerdings nur aggregierte Kennzahlen. Einige wenige Kennzahlen werden in fünf der sechs untersuchten Ämter auch im Haushalt veröffentlicht und stehen somit dem Verwaltungsvorstand, der Kommunalpolitik und der Öffentlichkeit zur Verfügung.

Vorteil dieser Kennzahlenarbeit ist der geringe Entwicklungsaufwand, den jedes einzelne Amt hat: so sind das Konzept, die Erfassungsmethoden, das Berichtswesen und die technische Realisierung vorgegeben. Außerdem sichert die verwaltungsweite Einführung von Kennzahlen die Einheitlichkeit der Zahlen in der Stadt- oder Kreisverwaltung, z. B. hinsichtlich der Verteilung der Overheadkosten oder der Berücksichtigung verwaltungsinterner Leistungsverrechnung. Die Wahrnehmung der Kennzahlen durch die zuständigen Dezernenten fällt sehr unterschiedlich aus. Nur in Einzelfällen wird eine Kommentierung von Kennzahlenwerten durch die Amtsleiter verlangt. Von Nachteil sind die geringen Gestaltungsmöglichkeiten der einzelnen Ämter: so werden die Anzahl der Produkte bzw. der Kostenträger in der Regel begrenzt und die Gestaltung der Kostenrechnung vorgegeben.

4.1.1.2 Die landesweiten und interkommunalen Systeme

Neben den kommunalen Systemen werden im Rahmen dieser Untersuchung vier interkommunale bzw. landesweite Kennzahlensysteme untersucht:

- Interkommunales Vergleichsring-Netz (IKO-Netz) der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt)
- überörtliche Prüfung der Gemeindeprüfungsanstalt NRW (GPA NRW)

- Katasterjahresberichte der Bezirksregierungen
- Kennzahlensystem der niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung.

Die KGSt führt seit 1996 **interkommunale Vergleichsring-Netze (IKO-Netze)** zu verschiedenen kommunalen Fragestellungen durch. In einem ersten Schritt müssen sich die Teilnehmer, bestehend aus Vertretern interessierter Ämter und Mitarbeitern der KGSt, zunächst auf bestimmte Produkte einigen, die untersucht werden sollen. Basierend auf dem konzeptionellen Grundgerüst der KGSt werden anschließend unter fachlichen Gesichtspunkten Kennzahlen definiert.¹⁹² Insofern kann auch hier zwischen den konzeptionellen Modellgestaltern (KGSt) und den inhaltlichen Modellgestaltern (Arbeitsgruppe der teilnehmenden Kommunen) unterschieden werden. Die Kennzahlenermittlung erfolgt durch die Mitarbeiter, die z. B. Bearbeitungszeiten und Mengengerüste dokumentieren. Die Auswertung und Aufbereitung der amtsbezogenen Kennzahlen erfolgt noch in den Ämtern, der interkommunale Vergleich hingegen durch Mitarbeiter der KGSt. Nutzer der IKO-Netze sind in erster Linie die Abteilungs- und Amtsleiter. Im Idealfall führen interkommunale Leistungsvergleiche zu einem Benchmarking, wobei sich die Teilnehmer intensiv über Verbesserungsmöglichkeiten austauschen. Insbesondere die Teilnehmer mit schwächeren Ergebnissen sollen von den Ämtern mit besonders guten Ergebnissen lernen und deren Ansätze adaptieren.

Zum Thema Vermessung und Kataster wurden inzwischen zwei Vergleichsringe durchgeführt. Der erste begann 1999 als bundesweit angelegtes Projekt. Hieran haben sowohl Stadtstaaten wie Bremen und Hamburg, große kreisfreie Städte wie Köln und Wuppertal, als auch Landkreise wie Wesel und Ludwigslust teilgenommen. Aufgrund der Unterschiede der Teilnehmer hinsichtlich der Größe, Organisationsform und der rechtlichen Grundlagen konnten kaum zufriedenstellende Ergebnisse erarbeitet werden. Der Vergleichsring wurde 2004 beendet.

Im Herbst 2002 fand die Auftaktveranstaltung zu einem zweiten Vergleichsring für Vermessungs- und Katasterämter statt, der sich nur auf die Kreise in NRW beschränkt hat. Nach anderthalb Jahren konnten erste kennzahlenbasierte Vergleichswerte vorgelegt, interpretiert und verglichen werden. Dabei wurde die Kennzahlenarbeit durch einen interkommunalen Erfahrungsaustausch begleitet, der den Lernprozess in den Ämtern unterstützt hat.

Am 24.04.2004 hat der nordrhein-westfälische Landtag das Gesetz zur Errichtung der **Gemeindeprüfungsanstalt NRW (GPA NRW)** verabschiedet. Die Aufgabe der überörtlichen Prüfung der Kommunen wird seit diesem Zeitpunkt nicht mehr von den Bezirksregierungen und Kreisen, sondern von der GPA NRW wahrgenommen. Die überörtliche Prüfung war bisher als reine Rechtsaufsicht ausgestaltet, wobei der Fokus auf der nachgehenden Betrachtungen abgeschlossener Haushaltsjahre lag. Mit der Übertragung der Aufgabe auf die GPA ist die überörtliche Prüfung neu konzipiert worden. Sie wird heute als begleitende Prüfung verstanden, bei der neben der Rechtmäßigkeit auch Zweckmäßigkeitüberlegungen berücksichtigt werden. Der Fokus wird dabei auf Wirtschaftlichkeitsanalysen über vergleichende Untersuchungen (Benchmarking) gelegt. Ziel ist es, einen Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI) zu ermitteln.

Zwischen Herbst 2005 und Winter 2006 hat die GPA NRW die überörtliche Prüfung aller Kreise in NRW durchgeführt. Unter anderem werden dabei auch die Vermessungs- und Katasterämter überprüft. Im Vorfeld wurde dazu wurden unter Beteiligung der Vermessungs- und Katasterämter der Kreise Wesel, Lippe, Minden-Lübbecke, Höxter und des Hochsauerlandkreises ein Kennzahlenset konzipiert. Insofern findet die Modellgestaltung auch hier einerseits durch die GPA NRW (konzeptionelle Ebene), andererseits durch die eine Arbeitsgruppe bestehend aus den Amtsleitern von fünf Vermessungs- und Katasterämtern (inhaltli-

¹⁹² KGSt: Kennzahlenorientierte Steuerung und interkommunale Vergleiche (IKO-Netz). Methodik und Vorgehensweise in der Arbeit mit Kennzahlen und interkommunalen Vergleichen, unveröffentlichtes Manuskript, ohne Jahr.

che Ebene) statt. Anschließend wurde den Ämtern mitgeteilt, welche Unterlagen und Daten während der Prüfung benötigt werden. Die Prüfung selbst erfolgt in zwei Schritten. Zunächst werden die Daten vor Ort erhoben und die Plausibilität mit den Mitarbeitern der Kreise abgestimmt. In einem zweiten Schritt werden die Daten interkommunal verglichen. Die Ermittlung und Auswertung der Kennzahlen wird dabei durch Mitarbeiter der GPA vorgenommen. Abschließend wird ein Prüfbericht verfasst.

Nach § 105 Abs. 4 legt die GPA NRW die Prüfungsergebnisse der geprüften Gemeinde, den Aufsichtsbehörden sowie den Fachaufsichtsbehörden vor. Innerhalb der Gemeinde legt der Bürgermeister den Prüfungsbericht dem Rechnungsprüfungsausschuss zur Beratung vor, der wiederum den Rat über die wesentlichen Inhalte und die Ergebnisse der Beratung informiert. Insofern sind alle genannten Gremien als Nutzer des Prüfungsberichts zu bezeichnen. Aufgrund des Fokus auf Zweckmäßigkeitüberlegungen und vergleichende Untersuchungen gewinnen die Prüfberichte der GPA NRW allerdings auch hohe Bedeutung für die Abteilungs- und Amtsleiter der untersuchten Fachämter.

Die GPA NRW führt die überörtlichen Prüfungen für kreisangehörige Gemeinden (kleine, mittlere und große), für kreisfreie Städte und Kreise sowie für die Landschaftsverbände und sämtliche Zweckverbände durch. Im Anschluss an die Prüfung der Vermessungs- und Katasterämter der Kreise werden ab Frühjahr 2007 die Vermessungs- und Katasterämter der kreisfreien Städte geprüft. Aufgrund der Fülle an zu prüfenden Einrichtungen wird derzeit eine Frequenz von 3 bis 4 Jahren angestrebt, in der z.B. die Vermessungs- und Katasterämter der Kreise wiederholt geprüft werden. Das vorliegende Kennzahlenset soll dabei fortgeschrieben und verfeinert werden. Durch die Wiederholung der Prüfungen wird es möglich sein, Veränderungen aufzuzeigen und zu kommentieren.

Zur Wahrnehmung der Sonderaufsicht erstellt das zuständige Referat im Innenministerium landesweite **Katasterjahresberichte** des Vermessungs- und Katasterwesens. In Abstimmung mit Vertretern des Landesvermessungsamtes, der Bezirksregierungen sowie des Landkreis- und Städtetages wurde dazu ein Kennzahlenset entwickelt, das im Erlass des Innenministeriums beschrieben ist.¹⁹³ Das Kennzahlenset wird regelmäßig überarbeitet und an die aktuellen Anforderungen angepasst. Beispielsweise sind im Zuge der Umstellung auf ETRS89 Kennzahlen zum Stützpunktfeld (Anzahl der Punkte und Fläche des vorliegenden Stützpunktfeldes) aufgenommen worden. Die Modellgestalter sind dabei die oben genannte Arbeitsgruppe unter Federführung des Innenministeriums.

Die Ermittlung der Kennzahlenwerte wird durch Mitarbeiter der Vermessungs- und Katasterämter durchgeführt. Die Zahlen werden in einem Programm erfasst und an die Bezirksregierungen übermittelt, wo die Zusammenfassung der Kennzahlenwerte auf der Ebene der Regierungsbezirke stattfindet. Nach der Übermittlung an das Innenministerium findet dort die landesweite Zusammenstellung der Ergebnisse statt. Nutzer des Systems sind zum einen Innenministerium und die Bezirksregierungen, die amtsbezogene Informationen für die Ausübung der Sonderaufsicht erhalten.

Darüber hinaus werden in ähnlicher Form wie die Katasterjahresberichte Berichte der Gutachterausschüsse erstellt. Sie beinhalten zwar auch Strukturdaten über den Personalbestand der Gutachterausschüsse und ihrer Geschäftsstellen und die dort anfallenden Mengengerüste an Gutachten. Größtenteils werden in den Berichten jedoch Statistiken zum kommunalen Grundstücksmarkt übermittelt, die einmal im Jahr auf Landesebene im Grundstücksmarktbericht NRW aufbereitet werden.

In der folgenden Abbildung sind sowohl die amtsinternen Kennzahlensysteme (Kostenrechnungen, interne Statistiken) als auch die verwaltungsinternen (Haushaltszahlen) als auch die

¹⁹³ Erlass des Innenministeriums NRW vom 03.09.1999, unveröffentlicht, S. 12.

interkommunalen (IKO-Netz Vergleichsring) als auch die landesweiten Kennzahlensysteme (Jahresberichte und überörtliche Prüfung) dargestellt.

Abbildung 24: Darstellung der bestehenden Kennzahlensysteme der Vermessungs- und Katasterämter in NRW



Im Rahmen der Modernisierung der **Niedersächsischen Vermessungsverwaltung** hat das Innenministerium im Juni 1993 unter anderem die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung als Modellversuch im Katasteramt Osnabrück beschlossen. Die Umsetzung erfolgte in einem Kooperationsprojekt zwischen dem Katasteramt Osnabrück als Pilotamt und dem Institut für Betriebswirtschaftslehre II der Carl v. Ossietzky Universität Oldenburg. 1995 wurde die Datenermittlung und -auswertung auch bei fünf weiteren "Stützämtern" getestet und erprobt. Seit 1.1.1997 ist die Kosten- und Leistungsrechnung in der Vermessungs- und Katasterverwaltung flächendeckend verbindlich eingeführt worden. Dazu wird das einheitliche Programmsystem KOLEIKAT eingesetzt.

Parallel zur KLR wurde Mitte der 90er Jahre ein ganzes Bündel an Reforminstrumenten eingeführt, die unter dem Begriff "Steuerungsinstrumente Niedersachsen" (SIN) zusammengefasst werden. Dazu gehören Maßnahmen zu Mitarbeiterführung und Personalmanagement, die Produktbildung, die Einführung von Berichtswesen, Controlling, Budgetierung und Planung sowie Maßnahmen zur Kunden- und Qualitätsorientierung.

Im Jahr 2005 wurde eine zweite große Reform in der Vermessungs- und Katasterverwaltung durchgeführt, bei der Struktur- und Organisationsveränderungen im Vordergrund standen. So wurden die Bezirksregierungen als Mittelinstanz abgeschafft und die Anzahl der Katasterämter von 24 auf 14 reduziert. Hinzu kommt eine Zusammenführung der Vermessungs- und Katasterverwaltung mit der staatlichen Moorverwaltung, der Domänenverwaltung und der Agrarstrukturverwaltung in den vierzehn neuen Behörden für Geoinformation, Landentwicklung und Liegenschaften (GLL).

Das Kennzahlensystem ist landesweit in der ganzen Vermessungs- und Katasterverwaltung einheitlich eingeführt. Die Modellgestaltung wurde größtenteils im Rahmen des Pilotprojektes beim Katasteramt Osnabrück festgelegt. Die Ermittlung der Kennzahlen findet durch die Mitarbeiter der einzelnen GLL statt, von wo sie gebündelt quartalsweise an die GLL Lüneburg übermittelt werden. Dort werden im Dezernat 6 (Landesweite Aufgaben) die landesweiten Ergebnisse vierteljährlich zusammengestellt und den GLL sowie dem Innenministerium be-

richtet. Den GLL werden dabei pro Produkt der landesweite Mittelwert, die landesweiten Minimal- und Maximalwerte und die GLL-spezifische Leistungen mitgeteilt. Eine individuelle Auswertung findet in unterschiedlicher Form durch die für das Controlling zuständigen Mitarbeiter der GLL statt. Das Controlling einer GLL ist in der Regel als Stabstelle bei der Amtsleitung angesiedelt. Die Auswertung findet insofern landesweit und behördenintern statt. Nutzer der Kennzahlen sind die Führungskräfte innerhalb der GLL sowie das Innenministerium.

4.1.2 Abdeckung der Zielfelder

4.1.2.1 Die kommunalen Kennzahlensysteme

An dieser Stelle werden die Kennzahlensysteme der Fallstudienämter hinsichtlich der Kennzahlenarten miteinander verglichen. Hierdurch wird deutlich, wo der Schwerpunkt des Systems liegt und welche Ziele prioritär verfolgt werden.

Hinsichtlich des Inhalts und des Detaillierungsgrades lassen sich bei den Fallstudien zwei Gruppen bilden. Die Vermessungs- und Katasterämter der Städte A, B und C haben vergleichsweise detaillierte Systeme eingeführt, mit 150 – 200 Kennzahlen für ihr gesamtes Aufgabenspektrum. Für Stadt C gilt es allerdings klarzustellen, dass die aufgeführten Leistungskennzahlen zwar theoretisch festgelegt wurden, sie aber im Vergleich zu den Zahlen der Kostenrechnung nicht erhoben und dokumentiert werden.

Die Vermessungs- und Katasterämter der beiden Kreise führen mit 50 – 80 Kennzahlen deutlich weniger umfangreiche Systeme. Allerdings nehmen sie noch im IKO-Netz Vergleichsring teil, so dass zusätzlich die 168 IKO-Netz-Kennzahlen addiert werden müssten.

Drei Faktoren führen dazu, dass die städtischen Systeme umfangreicher sind, als die der Kreise:

- umfangreicheres Aufgabenspektrum
- höherer Detaillierungsgrad
- höherer Abdeckungsgrad der Zielfelder.

Das Aufgabenspektrum ist aufgrund der zusätzlichen kommunalen Aufgaben in den Vermessungs- und Katasterämtern der kreisfreien Städte deutlich umfangreicher. Allerdings ist dieser Aspekt nicht zu hoch einzuschätzen. Die hoheitlichen Aufgaben, die aufgrund ihres vergleichsweise hohen Personaleinsatzes besonders steuerungsrelevant sind, werden von allen Vermessungs- und Katasterämtern ausgeführt.

Einen wesentlich größeren Einfluss auf die Anzahl der Kennzahlen hat der Detaillierungsgrad, mit dem sie erhoben werden. Je differenzierter beispielsweise die unterschiedlichen Übernahmefälle betrachtet werden, desto umfangreicher wird das Kennzahlensystem.

Darüber hinaus spielt auch der Abdeckungsgrad der Zielfelder eine wichtige Rolle. Der Schwerpunkt der Kennzahlen liegt eindeutig im Bereich der Mengengerüste und der Kennzahlen zur Kosteneffizienz. Diese Kennzahlenarten werden in allen untersuchten Ämtern erhoben, was sich allein durch die Führung einer Kostenrechnung ergibt. Im Gegensatz zu den Kennzahlensystemen der Kreise werden in den kreisfreien Städten noch zusätzlich Kennzahlen zur Kundenorientierung und zur Prozesseffizienz erhoben. In der Stadt B werden zusätzlich Kennzahlen zur Mitarbeiterorientierung erfasst.

Es ist festzustellen, dass die Erhebung und Nutzung von nicht-finanziellen Kennzahlen in der freien Wirtschaft deutlich ausgeprägter ist als bei den untersuchten kommunalen Ämtern.¹⁹⁴ In einer Befragung von 2002 haben 265 Manager ausführlich Auskunft über ihre Kennzah-

¹⁹⁴ Sandt, J.: Management mit Kennzahlen und Kennzahlensystemen. Bestandsaufnahme, Determinanten und Erfolgsauswirkungen, 2003, S. 89 f.

lensysteme und -nutzung gegeben.¹⁹⁵ Dabei wurden auch die Anzahl und die Art der zur Verfügung stehenden Kennzahlen erfragt. Als Kennzahlenarten wurde zwischen Innovationskennzahlen, Mitarbeiterkennzahlen, Prozesskennzahlen, Markt- bzw. Kundenkennzahlen und Finanzkennzahlen unterschieden.

Finanzkennzahlen sind zwar eindeutig die am meisten genutzten Kennzahlen: so verfügen mehr als 85% der Manager über mehr als fünf Finanzkennzahlen. Allerdings erhalten immerhin 50% der Manager mehr als fünf Kennzahlen aus den Bereichen Markt/Kunde, Prozesse und Mitarbeiter. Immerhin noch 28% der Befragten erhalten mehr als fünf Kennzahlen zum Thema Innovation. Der Autor schließt daraus: "Die oft angeführte These, die traditionelle Kennzahlensituation sei finanzlastig und zu sehr nachlaufend, findet hier für den deutschen Raum eine empirische Untermauerung."¹⁹⁶ Nichtsdestoweniger ist im Vergleich zur kommunalen Verwaltung in der Wirtschaft eine deutlich größere Vielfalt an Kennzahlenarten festzustellen.

4.1.2.2 Die interkommunalen und landesweiten Kennzahlensysteme

Auch bei den interkommunalen und landesweiten Kennzahlensystemen gibt es Unterschiede hinsichtlich der durch die Kennzahlen abgedeckten Zielfelder. Im Folgenden werden einerseits die Kennzahlenarten des gesamten Kennzahlensets analysiert. Da diese allerdings unterschiedliche Aufgabenspektren abbilden, werden zur besseren Vergleichbarkeit anschließend ausschließlich nur die Kennzahlen zum Produkt "Führung des Liegenschaftskatasters" betrachtet.

Im zweiten **IKO-Netz-Vergleichsring** wird zwischen Grundzahlen und Kennzahlen unterschieden. Als Grundzahlen werden alle Mengenangaben bezeichnet, die zur Bildung von Kennzahlen notwendig sind. Sie setzen sich zusammen aus inputorientierten Grundzahlen, wie die Anzahl der eingesetzten Arbeitsstunden, und outputorientierten Grundzahlen, wie die Anzahl der bearbeiteten Anträge. Als "Kennzahlen" dürfen nur Quotienten bezeichnet werden, also beispielsweise die Durchlaufzeit pro Antrag oder die Kosten pro Antrag. Die Anzahl der reinen Kennzahlen dieses Systems in den untersuchungsrelevanten Aufgabenbereichen beträgt 44. Da allerdings bei den anderen Systemen auch Mengengerüste als Kennzahlen gezählt worden sind, sind die Grundzahlen zur besseren Vergleichbarkeit bei der Gesamtzahl von 168 Kennzahlen mit einbezogen worden.

Zum Thema Übernahme werden im IKO-Netz Vergleichsring 27 Kennzahlen erhoben. Dabei wird zwischen folgenden Übernahmefällen unterschieden:

- Übernahme von Teilungsvermessungen
- Übernahme von Gebäudeeinemessungen
- Übernahme von Schlussvermessungen

Zu jedem Übernahmefall werden Kennzahlen bezogen auf einen Antrag und bezogen auf eine kleinteiligere Einheit (Grenzpunkte bzw. Gebäude) erhoben. Als Kennzahlen zur Kosteneffizienz werden jeweils die Stückkosten für jeden Übernahmefall und für jede Einheit erhoben. Zur Prozesseffizienz werden die externen Wartezeiten, die in den verschiedenen Übernahmefällen pro Antrag entstehen, erfasst. Zur Kundenorientierung werden die Durchlaufzeiten pro Antrag für die drei Übernahmefälle dokumentiert.

Ziel der **Gemeindeprüfungsanstalt NRW (GPA NRW)** ist es, eine Wirtschaftlichkeitsanalyse aller Kreise in NRW durchzuführen. Aus den Vermessungs- und Katasterämtern münden zwei Kennzahlen in den Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI):

¹⁹⁵ Sandt, J.: Management mit Kennzahlen und Kennzahlensystemen. Bestandsaufnahme, Determinanten und Erfolgsauswirkungen, 2003, S. 89 f.

¹⁹⁶ Sandt, J.: Management mit Kennzahlen und Kennzahlensystemen. Bestandsaufnahme, Determinanten und Erfolgsauswirkungen, 2003, S. 111.

- Zuschussbedarf für das Vermessungs- und Katasterwesen je Einwohner und
- Personalausgaben je Ist-Stelle.

Daneben werden auf Amtsebene sechs Mengengerüste erhoben, von denen sich vier auf die Gesamteinnahmen, -kosten, den Zuschussbedarf und die Sachkosten beziehen. Interessant sind die amtsbezogenen Kennzahlen zum Personaleinsatz. So wird die Gesamtzahl der vollzeitverrechneten Stellen ermittelt. Um im interkommunalen Vergleich Aussagen zum Besoldungs- und Vergütungsniveau zu ermöglichen, wird die Kennzahl "Punktwert Personal" gebildet. Dazu werden den Besoldungs- und Vergütungsgruppen Punktwerte zugeordnet. Entsprechend der Anzahl der vollzeitverrechneten Stellen in den verschiedenen Punktgruppen ergibt sich aus der Summe der Personalpunktwert für das gesamte Amt.

Im Kennzahlensystem der GPA NRW für die Vermessungs- und Katasterämter wird zwischen acht "Betrachtungsebenen" (Produkte bzw. Produktgruppen) unterschieden. Der Großteil der Kennzahlen bezieht sich auf Amtsebene oder auf die Ebene der acht Produkte. So werden wie schon auf der Amtsebene für jedes Produkt die Einnahmen, Kosten, Sachkosten und Zuschussbedarf ermittelt. Außerdem wird berechnet, wie sich die Personalkosten auf die Produkte verteilen.

Eine detailliertere Unterteilung auf Ebene von einzelnen Anträgen wird bisher nur für die zwei besonders kostenrelevanten Produkte "Vermessung und Geobasisdaten" und "Führung des Liegenschaftskatasters" vorgenommen. Hierzu werden auch ausgewählte Leistungsmengen und finanzbezogene Mengengerüste erfasst. Da zum derzeitigen Stand des Kennzahlensystems keine Kennzahlen zur Übernahme erhoben werden, ist hier kein Vergleich mit den anderen Systemen möglich.

Die hohe Zahl von finanzbezogenen Mengengerüsten verdeutlicht, dass das Ziel der GPA NRW-Erhebung der Vergleich der Wirtschaftlichkeit ist. Dieser Vergleich soll einerseits zwischen den Vermessungs- und Katasterämtern der verschiedenen Kreise stattfinden. Es soll aber auch zwischen den unterschiedlichen Ämtern innerhalb einer Kreisverwaltung verglichen werden können.

Die **Katasterjahresberichte** werden am Ende eines Jahres von den Vermessungs- und Katasterämtern ausgefüllt und an die Dezernate 33 der Bezirksregierungen geschickt. Im Gegensatz zu anderen Kennzahlenberichten enthalten sie weder Aussagen zur Kosteneffizienz, zur Prozesseffizienz noch zur Kundenorientierung. Es handelt sich vielmehr um eine Übersicht über die Mengengerüste, die im Katasterwesen anfallen. Insgesamt werden dort 74 Kennzahlen erhoben. Der Großteil davon, nämlich 60 Kennzahlen, sind Leistungsmengengerüste. Daneben werden mit den Einnahmen in verschiedenen Produkten noch 14 finanzbezogene Mengengerüste erhoben.

Die Beschränkung auf Mengengerüste erklärt sich durch den Erhebungsgrund. Mit den Katasterjahresberichten will das Land Informationen zur Ausübung der Sonderaufsicht erfassen. Die Sonderaufsicht beschränkt sich auf fachliche Aspekte; in welcher Form und mit welcher Effizienz diese fachlichen Anforderungen von den einzelnen Katasterämtern umgesetzt werden, liegt nicht in diesem Aufsichtsbereich des Landes. Dies können die Kommunen aufgrund ihrer Organisations- und Haushaltshoheit individuell bestimmen.

Der hohe Detaillierungsgrad des Katasterjahresberichts wird deutlich, wenn man sich die Kennzahlen zur Übernahme anschaut. Hier werden allein 41 Kennzahlen zu Leistungsmengen erhoben. Dabei wird zwischen folgenden Übernahmefällen unterschieden:

- beigebrachte Teilungsvermessungen
- eigene Teilungsvermessungen
- beigebrachte Grenzvermessungen
- eigene Grenzvermessungen

- beigebrachte Gebäudeeinmessungen
- eigene Gebäudeeinmessungen
- Übernahme von Bodenschätzung in des Liegenschaftskataster
- Übernahme von Änderungen der tatsächlichen Nutzung
- Übernahme von Veränderungen des Grundbuchs
- Übernahme von Katasterneuvermessungen.

Zu diesen Übernahmefällen werden jeweils die Anzahl der zugegangenen, übernommenen und unerledigten Anträge erfasst. Als weitere Übernahmefälle werden Umlagungen, und Flurbereinigungsverfahren kennzahlenmäßig erfasst. Hinzu kommen zwei finanzbezogene Mengengerüste, nämlich die Gesamteinnahmen für die Übernahme beigebrachter Vermessungsschriften und die Gesamteinnahmen für die Übernahme eigener Vermessungsschriften.

Das **niedersächsische Kennzahlensystem** beinhaltet eine Fülle von Kennzahlen, was insbesondere mit der sehr detaillierten Produktuntergliederung zusammenhängt. So werden die Kennzahlen vierteljährlich für insgesamt 56 Produkte erhoben, wovon sechs noch weiter unterteilt sind. Insgesamt werden also Kennzahlen für 72 Produkte bzw. Unterprodukte ermittelt. Für neun Produkte werden die Kennzahlen für zwei unterschiedliche Einheiten angegeben. Dies betrifft z. B. Teilungsvermessungen, für die Kennzahlen pro Antrag und pro Grenzpunkt ermittelt werden. Ein anderes Beispiel ist die Übernahme von Gebäudeeinmessungen, bei denen die Kennzahlen sowohl bezogen auf einen Antrag als auch bezogen auf ein Gebäude berechnet werden. Infolgedessen beinhaltet das niedersächsische Kennzahlensystem 81 Basiseinheiten.

Zu jeder Basiseinheit werden dann mindestens drei Gesamtmengenangaben erhoben, nämlich die Leistungsmengen (Anzahl der Anträge, Anzahl Fortführungsbelege, Anzahl km² etc.), die Kosten und die Kapazitäten, die in dem Berichtszeitraum für dieses Produkt angefallen sind. Stehen den Kosten Einnahmen gegenüber, so werden auch die Erlöse berechnet.

Es folgt dann die Ermittlung der Stückkosten für jede Basiseinheit. Für den Fall, dass Einnahmen generiert werden, werden auch die Stückerlöse und die Kostendeckung ermittelt. Insgesamt werden somit 136 Kennzahlen zur Kosteneffizienz gebildet.

Zum Thema Prozesseffizienz werden aus den Gesamtkapazitäten und den Leistungsmengen die Stückkapazitäten berechnet. Daraus lässt sich erkennen, wie viele Bearbeitungsstunden durchschnittlich für einen Vorgang aufgewendet wurden. Anhand dieser Kapazitätswerte, die nur im niedersächsischen System und im IKO-Netz-Vergleichsring erhoben werden, lassen sich Aussagen über den Personalbedarf in Abhängigkeit von den voraussehbaren Antragszahlen machen.

Hinsichtlich des Aufgabenspektrums gibt es im Berichtswesen der niedersächsischen Behörden für Geoinformation, Landentwicklung und Liegenschaften (GLL) kaum Unterschiede zu den Vermessungs- und Katasterämtern in NRW. Zwar werden hier, anders als in NRW, auch Aufgaben der Flurbereinigung übernommen. Allerdings wird dies im Berichtswesen nur durch drei Produkte abgebildet, nämlich "Flurbereinigung", "Auswertung der Bodenschätzungsergebnisse einschließlich vorbereitender Aufgaben" und "Bodenschutzprogramme".

Der Detaillierungsgrad des niedersächsischen Kennzahlensystems wird besonders deutlich, wenn man sich das Aufgabenfeld Übernahme anschaut. Hier wird zwischen vier verschiedenen Übernahmefällen unterschieden:

- (eigene und eingereichte) Zerlegungsvermessungen / Sonderungen
- (eigene und eingereichte) Grenzfeststellungen
- (eigene und eingereichte) bandförmige Vermessungen
- (eigene und eingereichte) Gebäudevermessungen.

Für jeden Fall werden die Kennzahlen einmal bezogen auf einen Antrag und bezogen auf eine kleinteiligere Einheit ermittelt. Bei den Zerlegungsvermessungen, den Grenzfeststellungen und den bandförmigen Vermessungen ist diese kleinteiligere Einheit die Anzahl neuer Grenzpunkte; bei der Gebäudevermessung ist dies die Anzahl der übernommenen Gebäude. Für jede dieser acht Basiseinheiten werden zunächst die Mengengerüste berechnet. Daraus werden anschließend als Kennzahlen zur Kosteneffizienz die Stückkosten, die Stückerlöse und die Kostendeckung ermittelt. Als Kennzahl zur Prozesseffizienz werden zusätzlich die Stückkapazitäten ermittelt. Insgesamt werden somit allein bei diesem überschaubaren Aufgabenfeld 64 Kennzahlen gebildet.

4.1.3 Erhebung der Kennzahlenwerte

4.1.3.1 Kostenrechnung

4.1.3.1.1 Anzahl der Kostenträger

Die Anzahl der Produkte gibt zwar einen Hinweis auf den Detaillierungsgrad der Kostenrechnung, allerdings muss bei einem Vergleich das Aufgabenspektrum eines Amtes berücksichtigt werden. Gerade die städtischen Ämter haben in der Regel deutlich mehr Aufgaben als die Ämter der Kreisverwaltungen, weshalb auch die Anzahl der Produkte bzw. in der Kostenrechnung die der Kostenträger deutlich höher ausfallen wird. So stellt die Bodenordnung in Stadt B ein eigenes Produkt mit 3 Leistungen dar, während sie im Kreis A vom Fachbereich Vermessung und Kataster nicht durchgeführt wird und somit auch nicht im dortigen Produktkatalog erwähnt wird.

Im Vermessungs- und Katasteramt der Stadt A sind die Aufträge letztlich die Kostenträger, was zu mehr als tausend Kontierungsobjekten führt. Diese Unterscheidung ist sicherlich für die Steuerung des Amtes zu detailliert und ein Beispiel für die Kritik von BALS über die Kostenrechnung in öffentlichen Verwaltungen: "... sie waren meist überdimensioniert, weil sie flächendeckend und auf der Grundlage eines zu detaillierten Produktkatalogs (Investitionsruinen) konzipiert wurden. Sie waren zu aufwändig, weil Informationen auf Verdacht bzw. auf Vorrat produziert wurden."¹⁹⁷

Als Reaktion auf ausufernde Produktkataloge haben die Haupt- bzw. Organisationsämter die Fachämter aufgefordert, ihre Anzahl der Produkte zu reduzieren. Da man trotzdem an einer flächendeckenden Kostenrechnung festhalten wollte, blieb den Fachämtern nur die Möglichkeit, Leistungen zu größeren Produkten zusammenzufassen. Als Beispiel hierfür kann die Stadt D genannt werden, wo im Produkt "Aktuelles Liegenschaftskataster" neun Kostenträger zusammengefasst wurden:

- Übernahme von Teilungsvermessungen
- Übernahme von Grenzvermessungen und Verschmelzungen
- Übernahme von Gebäudeeinmessungen und Überwachung der Gebäudeeinmessungspflicht
- Abgleich ALB-Grundbuch über Veränderungslisten
- Entwicklung und Pflege von ALK, ALB und Punktdat
- Herstellung und Fortführung der DGK 5
- Feldvergleich
- Auftragsbezogene Bereitstellung von DGK 5 und Luftbilder
- Entwicklung und Pflege von ALKIS

Um Informationen zum Prozess auszudrücken wird im Kennzahlensystem beispielsweise die Kennzahl "Bearbeitungszeit pro Auftrag" für das Produkt "Aktuelles Liegenschaftskataster" erfasst. Da in dem Produkt allerdings völlig unterschiedliche Aufträge vermischt werden, ist der Kennzahlenwert von 61 Minuten pro Auftrag sinnlos. Hier müssten die Kennzahlen mindestens kostenträgerbezogen erhoben werden, um zu aussagekräftigen Ergebnissen zu kommen.

¹⁹⁷ Bals, H.: Neues kommunales Finanz- und Produktmanagement. Erfolgreich steuern und budgetieren, 2004, S. 38 f.

Das Dilemma, in dem viele Vermessungs- und Katasterämter beim Aufbau der Kostenrechnung stecken, besteht darin, dass sie tatsächlich eine große Aufgabenvielfalt anbieten, diese aber aufgrund der konzeptionellen Vorgaben zu einer "schlanken Kostenrechnung" nicht als Kostenträger abbilden dürfen.

Bei der Gestaltung einer Kostenrechnung ist nichtsdestoweniger auf eine ausreichend kleinteilige Differenzierung zu achten. Nur so können für die relevanten Leistungen Kennzahlen erhoben werden. Der in Kapitel 2.3 vorgestellte Produkt- und Unterproduktkatalog umfasst 39 Leistungen. In dieser Größenordnung sollte sich auch die Anzahl der Kostenträger bewegen. Wichtig ist allerdings auch, dass aus der Vielfalt von Kennzahlen aus der Kostenrechnung im Rahmen des Berichtswesens, nur die wichtigsten Kennzahlen adressatenbezogen selektiert werden. Dies ist insbesondere deshalb sinnvoll, da ein nicht unerheblicher Teil der in den Vermessungs- und Katasterämtern erbrachten Produkte nur von geringer Steuerungsrelevanz ist. Entsprechende Kennzahlen sollten dann nur an Produktverantwortliche bzw. Abteilungsleiter berichtet werden. Auf diesen Aspekt wird in Kapitel 5.3.2.1 ausführlich eingegangen.

4.1.3.1.2 Interne Leistungsverrechnung

Hinsichtlich der Verrechnung verwaltungsinterner Leistungen können in den untersuchten Ämtern drei Vorgehensweisen unterschieden werden:

- keine Vereinbarungen, Kostenerfassung nur für kostenrechnende Stellen, keine Budgetrelevanz
- keine Vereinbarungen, Kostenerfassung für alle Leistungen, keine Budgetrelevanz
- Vereinbarungen, Kostenerfassung, Budgetrelevanz.

Zur ersten Gruppe zählen das Amt der Stadt C, sowie die Ämter der Kreise A und B. Hier werden keine Vereinbarungen über interne Leistungserbringung getroffen. Die kostenmäßige Erfassung der Leistungen erfolgt nur bei kostenrechnenden Stellen. In diesen Fällen findet nicht nur eine Erfassung, sondern auch die Monetarisierung der Aufwände statt. Die internen Leistungen haben in der Regel keine Budgetrelevanz.

Im Gegensatz dazu werden in den Städten A und B sämtliche verwaltungsinternen Leistungen kosten- und mengenmäßig erfasst und dem auftraggebenden Amt als fiktive Kosten in Rechnung gestellt. Allerdings werden auch hier keine Vereinbarungen getroffen und die internen Kosten entfalten keine Budgetrelevanz. Da sie bisher nur als "Spielgeld" fungieren, zeigt die Verrechnung bisher nur geringe Wirkung.

In der Vermessungs- und Katasterverwaltung des Landes Niedersachsen werden Umfang, Menge und Zeitplan der Fertigstellung in schriftlichen Vereinbarungen festgehalten. Sämtliche Kosten werden erfasst und den entsprechenden Einrichtungen in Rechnung gestellt. Die verwaltungsinterne Leistungserbringung hat hier auch Budgetrelevanz.

Die Erfassung verwaltungsinterner Leistungen ist ein wichtiger Bestandteil eines Kennzahlenmanagements. Drei Ziele werden mit der verwaltungsinternen Leistungsverrechnung verfolgt:¹⁹⁸

- Änderung der Nachfrage (Verhaltenssteuerung)
- Änderung der Produktion (Anpassung der Kosten- und Qualitätsstruktur an die Nachfrage)
- Ermittlung der vollständigen Produktkosten.

¹⁹⁸ Schwarting, G.: Effizienz in der Kommunalverwaltung. Dezentrale Verantwortung, Produkte, Budgets und Controlling, 2005, Rz. 159.

Durch die Erfassung interner Leistungen werden erstmals die Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen verdeutlicht. So sind die leistungsempfangenden Fachbereiche in der Lage, die Vorleistungen anderer Fachbereiche kritisch zu durchleuchten.¹⁹⁹ Damit wird ein Kostendruck aufgebaut, der zum stetigen Hinterfragen der intern erbrachten Leistungen führt. Ziel ist die Schaffung "interner Märkte", in denen die Organisationseinheiten sich als Auftragnehmer und Auftraggeber begegnen und konkrete Vereinbarungen über Art, Menge und Qualität der Leistung treffen.

Nach der Umstellung von bisherigen Verwaltungseinheiten in kostenrechnende Stellen wird häufig die Erfahrung gemacht, dass es zu einem Rückgang der internen Aufträge kommt.²⁰⁰ Dies zeigt, dass bei der internen Auftragsvergabe aufgrund der fehlenden Kostenrelevanz zu umfangreiche Aufträge vergeben werden oder die Aufträge mengenmäßig und qualitativ nicht klar abgegrenzt werden.

Beispielsweise werden in einigen der untersuchten Ämter thematische Karten für andere Fachbereiche der Kommunalverwaltung erstellt. Mitarbeiter befürchten nun, dass bei der Einführung einer "echten" internen Verrechnung viele auftraggebende Ämter auf eine Beauftragung des Vermessungs- und Katasteramtes verzichten und versuchen werden, ihre Karten zunächst über einfache Zeichenprogramme selbst zu entwerfen. Hier gilt es, sich dem Wettbewerb zu stellen und durch die Qualität der erstellten Karten und durch geringe Kosten zu überzeugen.

Für die Ermittlung der vollständigen Produktkosten, die unmittelbar für den Bürger als Endabnehmer erstellt werden, ist die Leistungsverrechnung unerlässlich. Unabhängig davon, an welcher Stelle der Verwaltung die Kosten entstehen, sind sie dem Endprodukt zuzurechnen. Dieser Zielsetzung kommt eine besondere Bedeutung dann zu, wenn es sich bei den abnehmenden Bereichen um kostenrechnende Einrichtungen handelt, in denen vollkostenorientierte Benutzungsgebühren zu kalkulieren sind.

Die Kenntnis des vollständigen Ressourcenverbrauchs bringt aber auch in den "nicht kostenrechnenden Einrichtungen" erhebliche Vorteile. Gerade Vermessungs- und Katasterämter, die besonders viele interne Leistungen für andere Ämter erbringen, können durch die interne Leistungsverrechnung ihren tatsächlichen Kostendeckungsgrad belegen.

Während die Kosten für Serviceleistungen von Querschnittsämtern (Personalamt, Kämmererei) und allgemeine Leistungen wie Personalrat und Kantine in vielen Kommunalverwaltungen zumindest rechnerisch auf die Fachämter verteilt werden, werden die Serviceleistungen von Fachämtern bei diesen Verrechnungen bisher stiefmütterlich behandelt. Da die Fachämter in erster Linie Endprodukte für externe Kunden anbieten, werden die verwaltungsinternen Serviceleistungen "nebenbei miterledigt". Der zusätzliche Aufwand wird meist nicht quantifiziert.

Die Vermessungs- und Katasterämter sind typische Erbringer von Serviceleistungen. Sie verwalten eine große Menge originärer Datensätze und sind deshalb für viele Fachämter die zentrale Anlaufstelle für Auskünfte und Auszüge. Die Bauordnungsämter brauchen zur Bearbeitung von Bauanträgen regelmäßig Auskünfte aus den Katasterverzeichnissen. Die Planungs- und Liegenschaftsämter greifen für ihre städtebaulichen Kalkulationen für die Entwicklung von Bauland in der Regel auf Daten der Gutachterausschüsse zurück. Umlegungsausschüsse lassen die vermessungstechnischen und graphischen Arbeiten ebenfalls häufig im Vermessungs- und Katasteramt anfertigen. Um in diesem Geflecht interner Leistungs-

¹⁹⁹ Für die Lenkung nach dem Verrechnungspreis prägte Eugen Schmalenbach 1948 den Begriff der "pretialen Lenkung", vgl. Coenenberg, A.: Kostenrechnung und Kostenanalyse, 2003, S. 516 f.

²⁰⁰ Schwarting, G.: Effizienz in der Kommunalverwaltung. Dezentrale Verantwortung, Produkte, Budgets und Controlling, 2005, Rz. 160.

erbringung die nötige Transparenz zu schaffen, sollten verwaltungsinterne Leistungen verrechnet werden.

4.1.3.1.3 Personalkostenerfassung

Die einfachste Form der Erfassung besteht darin, die Mitarbeiter jährlich zu befragen, wie hoch der Anteil ihrer Arbeitszeit ist, den sie für die verschiedenen Produkte aufwenden. Wenn Mitarbeiter nur an einem einzigen Produkt arbeiten, können ihre Personalkosten vollständig auf dieses Produkt gebucht werden. Diese Art der Erfassung wird in den Vermessungs- und Katasterämtern der Städte B und C, sowie in den beiden Kreisen durchgeführt. Der Vorteil dieser Methode liegt in der Einfachheit der Erfassung. Dadurch, dass die Mitarbeiter keine detaillierte Zeitaufschreibung betreiben müssen, stimmen auch die Personalräte dieser Art der Zeiterfassung in der Regel zu.

Der Nachteil liegt allerdings in der Ungenauigkeit der Daten. Da die Einschätzung der Arbeitsanteile nur jährlich durchgeführt wird, werden die saisonalen Unterschiede bei der Auftragserfüllung nicht berücksichtigt. So wird bei Mitarbeitern in den Geschäftsstellen der Gutachterausschüsse die Bearbeitung der Bodenrichtwerte im Sommer relativ wenig Arbeit bedeuten. Am Jahresende hingegen, wenn die Bodenrichtwertsitzung vorbereitet werden muss, werden erhebliche Stunden anfallen. Darüber hinaus findet keine Unterscheidung zwischen produktbezogener und nicht-produktbezogener Arbeitszeit statt.

In bestimmten Fällen findet allerdings auch in diesen Ämtern eine genaue Zeiterfassung statt, z. B. wenn es um Aufträge für kostenrechnende Stellen geht oder wenn die Gebührenordnung Zeitgebühren vorsieht. Diese Erfassung erfolgt allerdings nur auftragsbezogen und nicht systematisiert.

Genauer ist die vollständige Erfassung der Arbeitszeiten durch jeden Mitarbeiter. In einem Zeiterfassungsprogramm hält dabei jeder Mitarbeiter die produktbezogenen und die nicht-produktbezogenen Arbeitszeiten²⁰¹ sowie die Abwesenheitszeiten²⁰² fest. Außerdem werden die Arbeitszeiten zum einen nach der Leistungsart entsprechend dem tatsächlichen Einsatz und zum anderen entsprechend organisatorischer Zugehörigkeit nach Kostenstellen ausgewiesen. Vorteil dieser Erfassung ist die höhere Genauigkeit, mit der die Personalkosten pro Produkt ermittelt werden. Außerdem ergibt sich durch den Abgleich der dokumentierten Arbeitszeiten mit den Anwesenheitszeiten die Möglichkeit, grobe Fehler aufzudecken.

Diese Art der Zeiterfassung findet in den Vermessungs- und Katasterämtern der Städte A und D, im IKO-Netz Vergleichsring sowie in der niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung statt. Das Rastermaß für die Aufzeichnungen sind Halb- bzw. Viertelstunden. Zeitaufwände, die unter diesen Rastermaßen liegen, werden auf- oder abgerundet. Die Zeiteinheiten werden durch die Beschäftigten ermittelt und entweder manuell in ein System eingegeben oder, falls kein PC-Arbeitsplatz zur Verfügung steht, handschriftlich dokumentiert. Spätestens zum Monatsende werden die Daten rückwirkend für diesen Monat ermittelt. Aus Qualitätsgründen sollten die Daten allerdings täglich für den vorhergegangenen Tag oder mindestens wöchentlich für die vorangegangene Woche erhoben werden. Vorteil dieser Methode ist die deutlich höhere Genauigkeit der Angaben, da die Bearbeitungsaufwände zu Kostenträgern, Kostenstellen, Aufträgen, Kunden und internen Grundaufwänden erfasst werden. Durch den Abgleich mit der Nettoarbeitszeit, die in allen Ämtern durch ein Zeiterfassungssystem dokumentiert wird, ist außerdem eine Plausibilitätsprüfung möglich.

²⁰¹ Nicht-produktbezogener Zeitaufwand (Grundaufwand) entsteht bei der Bearbeitung eigener Personalangelegenheiten, bei Kontakten und Besprechungen mit dem Personalrat, bei allgemeinen Anlässen wie Sicherheitsbelehrungen, bei dienstlichen Ehrungen, bei Arbeitsunterbrechungen durch Besucherbetreuung, Einarbeiten neuer Kollegen und ausnahmsweise bei genehmigten privaten Tätigkeiten.

²⁰² Abwesenheitszeiten können unterschieden werden in Urlaubszeiten, Krankheitszeiten, gesetzliche Feiertage, Arztbesuche und Weiterbildungen.

In der herkömmlichen Systemstruktur der Kostenrechnung bildet die Kostenstellenrechnung ein für die Verteilung der Gemeinkosten notwendiges Bindeglied zwischen der Kostenarten- und Kostenträgerrechnung, in dem die nicht einzeln für Kostenträger entstandenen Kosten auf Kostenstellen erfasst und über Gemeinkostenzuschläge auf die Kostenträger verteilt werden. Dieses Vorgehen erübrigt sich bei der detaillierten Zeiterfassung, da hier rund 80% der Gesamtkosten als Einzelkosten direkt den Kostenstellen und Kostenträgern zugeordnet werden können. Der Anteil der Gemeinkosten fällt dabei so gering aus, dass er beispielsweise entsprechend den Personalkostenanteilen auf die Kostenträger verrechnet werden kann. Die Kostenstellenrechnung dient dann ausschließlich der Wirtschaftlichkeitsüberwachung der Stellen. Insgesamt lässt sich feststellen, dass die inputbezogenen Mengengerüste, also insbesondere die Arbeitszeiten pro Produkt, durch eine detaillierte Zeiterfassung mit besonders hoher Qualität ermittelt werden können.²⁰³

Die vollständige Zeiterfassung ist allerdings unter den Mitarbeitern sehr umstritten. So besteht die Sorge, dass die Zahlen von den Führungskräften auf einzelne Mitarbeiter zurückgeführt werden und zu personenbezogenen Leistungskontrollen und -vergleichen genutzt werden. Nach § 72 Abs. 3 Nr. 2 LPErsVG ist der Personalrat mitbestimmungspflichtig, wenn es um die Einführung, wesentliche Änderung oder wesentliche Erweiterung von technischen Einrichtungen geht, die geeignet sind, das Verhalten oder die Leistung der Beschäftigten zu überwachen.

Die Verwaltungsführung wird nur dann die notwendige Zustimmung des Personalrats erhalten, wenn die Zeiterfassung anonymisiert erfolgt. Voraussetzung dafür ist die Definition von verschiedenen Funktionsrollen für die Beschäftigten, die Kostenstellenverantwortlichen und die für die Kostenrechnung zuständigen Mitarbeiter. So kann sichergestellt werden, dass die Aufwandsdaten mit direktem Beschäftigtenbezug ausschließlich dem Kostenstellenverantwortlichen und dem jeweiligen Beschäftigten zugänglich sind. Die Dokumentationen der einzelnen Mitarbeiter werden dabei vom Kostenstellenverantwortlichen gesammelt, der wiederum die Personalaufwände seiner Kostenstelle zusammenstellt und den Controllern bzw. den Führungskräften nur diese aggregierten Informationen zur Verfügung stellt.

Vor dem Hintergrund, dass die Personalkosten den größten Kostenfaktor in den Vermessungs- und Katasterämtern darstellen, hat eine genaue Personalkostenerfassung hohe Priorität. Die Möglichkeit, Personalkosten als Einzelkosten direkt den Kostenstellen und Kostenträgern zuordnen zu können, erhöht die Qualität der Kosten- und Leistungsrechnung. Gerade bei den derzeitigen Umstellungs- und Migrationsarbeiten (ETRS89, ALKIS, Rissarchiv) arbeiten viele Mitarbeiter an temporären Aufgaben (Kostenträgern) und in verschiedenen Organisationseinheiten (Kostenstellen), so dass sich die Bedeutung einer genauen Zeiterfassung erhöht. Beispielsweise gibt es in vielen Ämtern einen Austausch von Mitarbeitern, die an der ALK-Ersterfassung, an der ALK-Homogenisierung oder an der ALKIS-Migration arbeiten, mit Mitarbeitern, die in der Übernahme von Vermessungsschriften arbeiten. Dadurch wird erreicht, dass jeder Mitarbeiter in der Fortführung auch mit den technischen ALK bzw. ALKIS-Systemen vertraut ist.

4.1.3.1.4 Personalkostenveranschlagung

In den kommunalen Fallstudienämtern wurde in der Kostenrechnung stets auf verwaltungsweite Personalkostenstandardwerte zurückgegriffen. Diese werden von den Personalämtern vorgegeben und werden unter einheitlicher Berücksichtigung von Sozialabgaben, dem Rückstellungsaufwand für die Altersversorgung von Beamten, Trennungentschädigungen, Beihilfen, Lohnfortzahlungen, etc. in unterschiedlichen Frequenzen ermittelt. Auch die Kostenrechnung der niedersächsischen Vermessungsverwaltung orientiert sich an verwaltungsweiten Standardwerten, wobei sich diese auf die Landesebene beziehen.

²⁰³ Lachnit, L.: Prozessorientiert erweiterte Kostenrechnung für die öffentliche Verwaltung; in: Nachrichtenheft Niedersachsen, Nr. 2/1999, 1999, S. 72 – 80, hier S. 73.

Im Rahmen der IKO-Netz Vergleichsringe wurde auf die von der KGSt-ermittelten überregionalen Personalkostenpauschalen für die drei Gruppen Ingenieure, Techniker und Hilfskräfte zurückgegriffen. Diese Pauschalen bilden auch die Grundlage für die Personalkostenermittlung der GPA NRW. Dabei werden allerdings nicht wie bei der KGSt die Versorgungsaufwendungen der Stadt Köln berücksichtigt. Um ein realistischeres Bild der angefallenen Personalkosten zu zeichnen, rechnet die GPA hier mit den im Haushalt des Kreises bzw. der kreisfreien Stadt angewiesenen Beiträge zur Versorgungskasse, die im Verhältnis der übrigen Personalkosten auf die Betrachtungsebenen verteilt werden. In den Katasterjahresberichten werden keine Personalkosten erhoben.

4.1.3.2 Technische Realisierung

Der **Automationsgrad der Kennzahlenermittlung** ist in den untersuchten Ämtern sehr unterschiedlich. Die Kennzahlenerfassung und -verarbeitung wird mit unterschiedlichen Softwareprodukten unterstützt. Bei den Geschäftsbüchern werden das sehr verbreitete Programm GEORG oder Eigenentwicklungen mit unterschiedlichen Funktionalitäten eingesetzt. Basisfunktionalität der Geschäftsbücher ist die Wiedergabe von Mengengerüsten der dort erfassten Anträge. Teilweise sind darüber hinaus umfangreiche Auswertungen hinsichtlich der Bearbeitungszeiten automatisiert möglich. Die Erfassung von Leistungen außerhalb des Geschäftsbuchs, wie z. B. mündliche Auskünfte, findet in der Regel per Strichliste oder in einem Tabellenkalkulationsprogramm statt.

Wichtigste Größe des Input sind die Personalkosten. Diese werden nur in den Städten A und D sowie in der Vermessungsverwaltung in Niedersachsen digital erfasst. In den anderen Ämtern werden die Zeiten am Anfang eines Jahres überschlägig von jedem Mitarbeiter geschätzt.

Zwar existiert in Stadt D seit Ende 2004 ebenfalls eine detaillierte digitale Personalkostenerfassung, allerdings ist sie mit besonders hohem Aufwand verbunden. Die Mitarbeiter dokumentieren die Arbeitszeiten uneinheitlich, z. B. in einer Exceltabelle und geben die Informationen an den direkten Vorgesetzten weiter. Dieser anonymisiert die Daten und leitet sie an die Abteilungsleiter weiter. Von den Abteilungen werden die auftragsbezogenen Arbeitszeiten dann an die zentrale Verwaltungsabteilung geleitet, die die Daten mit den Kosten und Einnahmen verknüpfen und die gebündelten Informationen monatlich wieder den Abteilungsleitern vorlegen. Der Prozess könnte durch die direkte Zeiteingabe durch die Mitarbeiter und durch den Aufbau einer Schnittstelle zwischen der Zeiterfassung und der Kostenrechnung erheblich verbessert werden.

Die Verbindung von Mengengerüsten und Kosten erfolgt in der Kosten- und Leistungsrechnung. Hierfür werden ebenfalls unterschiedliche Systeme eingesetzt. Während in den beiden Kreisen die Kostenrechnung anhand von einfachen Tabellenkalkulationen durchgeführt wird, werden in den anderen Ämtern umfangreichere Systeme eingesetzt.

Für die Übernahme sind die Vermessungs- und Katasterämter durch den FortfErl. dazu verpflichtet, Geschäftsbücher zu führen. Zunächst wurden analoge Geschäftsbücher eingesetzt, die allerdings den Nachteil hatten, dass die Daten nur an einer zentralen Stelle erfasst wurden und keine automatisierten Abfrage- und Auswertemöglichkeiten bestanden. Zur Vermeidung langer Wegezeiten wurden Geschäftsvorgänge später in Standard-Office-Anwendungen dezentral verwaltet. Dies führte aber zu einer mehrfachen Datenhaltung in den drei Arbeitsbereichen Unterlagenerstellung, Vermessung und Übernahme mit der Folge, dass identische Daten von Kunden bis zu drei Mal erfasst, vorgehalten und gepflegt werden mussten.

Hinsichtlich der **Datenintegration** aus verschiedenen Quellen ist das System der Vermessungs- und Katasterverwaltung in Niedersachsen besonders komfortabel. Die "Kosten- und Leistungsrechnung Kataster" (KOLEIKAT) ist ein maßgeschneidertes und umfassendes Kal-

kulationssystem.²⁰⁴ Über die Schnittstelle zur Zeiterfassungssoftware werden die Zeitaufwände der einzelnen Mitarbeiter eingespeist. Über die Verbindung zum Geschäftsbuch erfolgt die Verknüpfung zu den Leistungsmengen (Anzahl von Aufträgen) und den Erlösen. Eine Verbindung mit dem landesweiten Haushaltsprogramm liefert die notwendigen Informationen zur Einhaltung des Haushalts.

Eine ähnliche Situation liegt in Stadt A vor, wo bis auf die Anzahl der gebührenfreien Auskünfte alle Mengengerüste automatisiert erfasst werden, in digitalen Systemen gespeichert und durch Schnittstellen miteinander kombiniert werden. In den anderen Fallstudienämtern liegen nur Einzellösungen vor, bei denen verschiedene Daten manuell nachgetragen werden müssen.

Wichtig für ein möglichst wenig aufwändiges Kennzahlenmanagement ist, dass die Mengengerüste vollständig automatisiert und in digitalen Systemen erfasst werden. Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass die Nutzung von Schnittstellen zur Zeiterfassung (Personalkosten) und zum Geschäftsbuch (Anzahl der bearbeiteten Anträge, Antragsbearbeitungsdauer) die Fehleranfälligkeit verringert und den Erfassungsaufwand reduziert.

4.1.4 Wettbewerbselemente

Bis auf den IKO-Netz-Vergleichsring, die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der GPA NRW und das Kennzahlensystem der Vermessungsverwaltung in Niedersachsen sind die untersuchten Kennzahlensysteme nicht mit Wettbewerbselementen verbunden. Bei den amtsinternen oder verwaltungsweiten Kennzahlensystemen führen die unterschiedlichen Rahmenbedingungen beispielsweise hinsichtlich der Kostenerfassung oder der Produktkataloge dazu, dass ein direkter Vergleich der Kennzahlen nicht möglich ist.

Auch die Katasterjahresberichte der Bezirksregierungen haben keine Wettbewerbsfunktion. Die Ergebnisse werden zwar vom Innenministerium zusammengestellt, sie werden jedoch nicht als Übersicht den Vermessungs- und Katasterämtern mitgeteilt. Kommentierungen oder Bewertungen der Kennzahlen finden höchstens bilateral zwischen Bezirksregierung und einem Vermessungs- und Katasteramt statt, wenn ein sonderaufsichtliches Eingreifen geboten erscheint. Dies lässt sich darauf zurückführen, dass die Jahresberichte lediglich der Durchführung der Sonderaufsicht dienen sollen und keine Controllinginstrumente darstellen. Nichtsdestoweniger ist es bedauerlich, dass die Fülle von Informationen, die unter erheblichem Aufwand jährlich von den Vermessungs- und Katasterämtern bereit gestellt werden, nicht genutzt wird.

Die fehlenden Wettbewerbselemente sind als ein Mangel der Kennzahlensysteme einzuschätzen. Ohne den Vergleich mit den Leistungen anderer Ämter besteht für die Führungskräfte nicht die Möglichkeit die eigenen Leistungen richtig einzuschätzen.

Hier liegt ein deutlicher Vorteil in den Systemen des IKO-Netzes. Während beim ersten IKO-Netz-Vergleichsring noch die Vergleichbarkeit der Zahlen relativ gering war und es kaum zum Austausch zwischen den Teilnehmern kommen konnte, hat sich der zweite IKO-Netz-Vergleichsring zu einem Benchmarking entwickelt, in dem die Teilnehmer durch Prozessvergleiche voneinander lernen. Allerdings werden die IKO-Netz-Kennzahlen fast nur auf Fachebene wahrgenommen. Den zuständigen Verwaltungsvorständen wurden die Kennzahlen nur in Einzelfällen vorgelegt. Es besteht also für die Amtsleitung kaum externer Druck, sich mit den Ergebnissen auseinander zu setzen.

Über die Vergleichswirkung der Wirtschaftlichkeitskennzahlen der GPA NRW können noch keine Aussagen getroffen werden. Allerdings haben diese Berichte intern bereits erhebliche

²⁰⁴ Hierbei ist allerdings anzumerken, dass diese Kostenrechnung Kataster (KOLEIKAT) nicht mit der Kostenrechnung der restlichen Landesverwaltung korrespondiert und hier in absehbarer Zeit Anpassungen notwendig sind.

Diskussionen ausgelöst. Aufgrund der hohen Aufmerksamkeit, die den GPA NRW-Berichten seitens der Haupt- und Organisationsämter, der Verwaltungsvorstände und der Kommunalpolitik entgegengebracht wird, ist zu vermuten, dass sie einen deutlich höheren Wettbewerbsdruck entwickeln werden als die IKO-Netz-Vergleichsringe.

Die niedersächsische Vermessungs- und Katasterverwaltung hat hier deutliche Vorteile, da in den landesweit vierzehn Geoinformationsbehörden ein völlig einheitliches Kennzahlensystem aufgebaut werden konnte. So können hier ebenfalls Behördenvergleiche als Benchmarking durchgeführt werden. An zentraler Stelle werden dazu quartalsweise die Daten der Ämter zusammengetragen, in überschaubare Graphiken umgeformt und den Dezernatsleitern und dem Behördenleiter zur Verfügung gestellt. Bis 2004 enthielten die Vergleiche die Ergebnisse von jedem Katasteramt im Regierungsbezirk. Beispielsweise wurden zum Produkt "Antragsannahme, Ausführung und Auswertung eigener Zerlegungsvermessungen" für die Maßeinheit Grenzpunkt folgende Vergleiche gebildet:

- Stückkosten und Stückerlöse je Grenzpunkt je Amt
- Stückergebnisse je Grenzpunkt je Amt (Erlöse abzüglich der Kosten)
- Leistungsmengen je Amt (Anzahl der aufgenommenen Grenzpunkte)
- durchschnittliche Bearbeitungsdauer je Grenzpunkt je Amt.

Zusätzlich wurden die Durchschnittszahlen für den Bezirk ermittelt. Nach der Neuorganisation 2005 hat man auch das Berichtswesen verändert. Heute werden den GLL pro Produkt nur noch der landesweite Mittelwert, die landesweiten Minimal- und Maximalwerte und die eigene Leistung mitgeteilt. Dadurch ist kein direkter Vergleich mit den restlichen GLL mehr möglich.

Zusätzlich wurde, um die Geoinformationsbehörden zur Unterschreitung der Budgets zu motivieren, eine Bonusregelung eingeführt. Werden die Budgets der Geoinformationsbehörden unterschritten, werden 85% der Einsparungen den Ämtern im nächsten Haushalt wieder zur Verfügung gestellt. Die Bonusregelung ist als landesweites System zu verstehen; die zusätzlichen Mittel werden gleichmäßig auf die GLL verteilt. Eine gestaffelte Zuteilung, die z. B. von den Ergebnissen der Behördenvergleiche abhängig gemacht würde, findet nicht statt.

4.2 Inhaltliche Gestaltung

4.2.1 Bewertung der Kennzahlensets

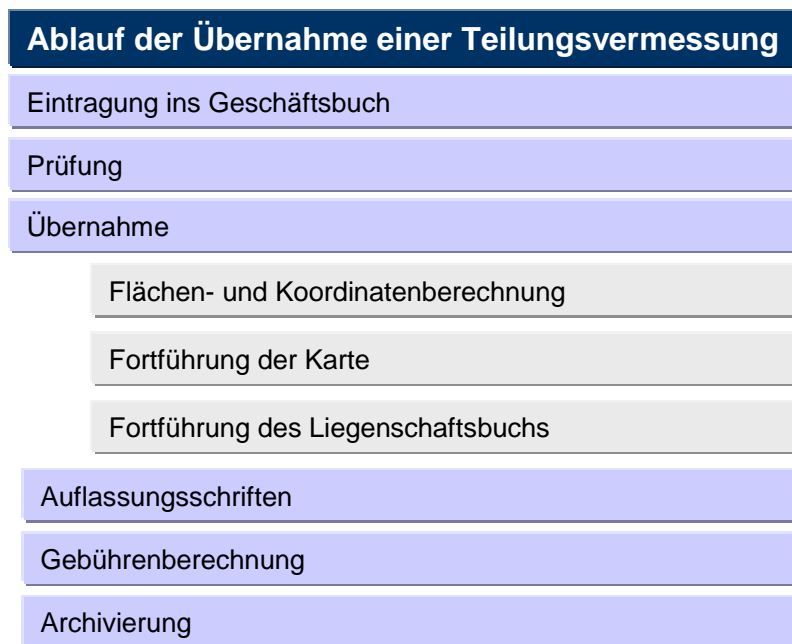
Die untersuchten Kennzahlensysteme der Ämter umfassen eine Vielzahl an Kennzahlen. Die Auswertung jeder einzelnen Kennzahlenformel wäre sehr unübersichtlich und hätte zu zahlreichen Wiederholungen geführt. Aus diesem Grund beschränkt sich die Dokumentation der inhaltlichen Analyse auf Kennzahlen zur Übernahme von Teilungsvermessungen und Gebäudeeinmessungen.

4.2.1.1 Übernahme von Teilungsvermessungen

4.2.1.1.1 Aufgabenbeschreibung

Die Übernahme einer Fortführungsvermessung ist ein komplexes Verfahren, das in den Vermessungs- und Katasterämtern unterschiedlich organisiert ist. Die folgende Abbildung stellt in grober Schematisierung die einzelnen Arbeitsschritte der Übernahme einer Teilungsvermessung dar.

Abbildung 25: Ablauf der Übernahme einer Teilungsvermessung



Ausgangspunkt ist i. d. R. der Antrag zur Fortführung, der zusammen mit den Vermessungsunterlagen beim Katasteramt von einer Vermessungsstelle eingereicht wird. Im Katasteramt erfolgt zunächst die Eintragung in das Geschäftsbuch. Nach Nr. 8 (1) FortfErl. sind dort mindestens die laufende Nummer des Vermessungsantrags bzw. die laufende Nummer des Eingangs der beigebrachten Vermessungsschriften, das Antragsdatum und ggf. Rückgabe und Wiedereingangsdatum, der Antragssteller bzw. die bebringende Vermessungsstelle, die Art der Vermessung, das Flurstückskennzeichen und die Fortführungsnummer anzugeben.

Anschließend erfolgt die Prüfung der Vermessungsschriften, der angewendeten Mess- und Berechnungsverfahren, der programmgestützten Berechnungen, der Kontrolliertheit der Messungen, der Genauigkeit und Zuverlässigkeit der Messwerte und Punktbestimmungen, der Abweichungen der Messergebnisse von früheren Nachweisen sowie des Koordinatenverzeichnisses. In diesem Arbeitsschritt wird auch die Aktualität der Unterlagen geprüft.²⁰⁵ Falls hierbei Beanstandungen festgestellt werden, werden die Unterlagen zur Nachbearbeitung wieder an die Vermessungsstelle zurückgeschickt bzw. bei kleineren Mängeln fehlende oder berichtigten Dokumente nachgefordert.

Im Rahmen der eigentlichen Übernahme erfolgen die Fortführung des Zahlenwerks, der Karte und des Liegenschaftsbuchs. Zunächst werden die Flächengrößen der Flurstücksabschnitte und die Flurstückskordinaten berechnet und die neuen Flurstücksnummern vergeben. Anschließend wird die Karte nach den Vorschriften des Flurkartenerlasses (bei konventioneller analoger Führung) bzw. nach den Vorschriften für das automatisierte Zeichnen der Liegenschaftskarte in Nordrhein-Westfalen (ZV-Aut) (bei digitaler Führung) fortgeführt. Für ca. 94 % der Landesfläche wird die Liegenschaftskarte derzeit digital geführt, so dass die Fortführung mit Hilfe des jeweiligen Verarbeitungstools der ALK erfolgt. Für die restlichen Gebiete wird die Liegenschaftskarte noch analog, also am Zeichentisch fortgeführt. Liegen so wie im hier dargestellten Fall Vermessungsschriften der Fortführung zugrunde, sind für die Fortführung des Liegenschaftsbuchs die entsprechenden Angaben in einem Fortführungsbeleg zusammenzufassen und anschließend in das inzwischen flächendeckend geführte ALB zu übernehmen.

²⁰⁵ Nach TS 2.4 VermGebT sind Vermessungsunterlagen nur 18 Monate nach ihrer Ausfertigung gültig. Bei der Übernahme von Vermessungen muss deshalb geprüft werden, ob die Vermessungen innerhalb der Frist durchgeführt wurden.

Nach Abschluss der Übernahme ins Liegenschaftskataster sind die Veränderungen den Eigentümern und Erbbauberechtigten, dem Grundbuchamt und dem Finanzamt mitzuteilen. Den Eigentümern und Erbbauberechtigten werden dafür Fortführungsmitteilungen, Flurstücksnachweise und Auszüge aus der veränderten Flurkarte geschickt. Für Bürger sind diese Auflassungsschriften besonders wichtig, da sie die Zerlegung eines Flurstücks dokumentieren, die Voraussetzung für die grundbuchrechtliche Abschreibung ist. Umfangreiche Veränderungen können auch durch Offenlegung bekannt gegeben werden.

Handelt es sich um eine kostenpflichtige Übernahme, werden anschließend die Gebühren für die Katasterübernahme nach der VermGebO NRW ermittelt. Die Gebühren für eine Teilungsvermessung errechnen sich nach TS 5.1 VermGebT aus einem Grundbetrag für jedes neu entstandene Flurstück, multipliziert mit einem Wertfaktor, der sich aus dem Bodenrichtwert ergibt.

Abschließend erfolgt die Archivierung der Fortführungsunterlagen und der Fortführungsmitteilungen im Vermessungs- und Katasteramt. Nach Abschnitt VII FortfErl. müssen Fortführungsrisse und Grenzniederschriften dauerhaft, Fortführungsbelege und Flächenberechnungen für 30 Jahre und Vermessungsanträge sowie Schriftwechsel für 10 Jahre aufbewahrt werden.

4.2.1.1.2 Untersuchungsergebnisse

Tabelle 2: Kennzahlen zur Übernahme von Teilungsvermessungen

Ziel	Kennzahl	Einheit
Wirtschaftlichkeit	Stückkosten einer übernommenen Teilungsvermessung	€
	Stückkosten pro übernommenem Flurstück	€
	Stückkosten pro neuem Grenzpunkt	€
	Kostendeckungsgrad pro übernommener Teilungsvermessung	%
Prozesseffizienz	Durchschnittliche Bearbeitungszeit pro übernommener Teilungsvermessung	Stunden
Kundenorientierung	Durchschnittliche Durchlaufzeit pro Teilungsvermessung	Tage
	Anteil der innerhalb von x Tagen übernommenen Teilungsvermessungen	%
	Anzahl der stattgegebenen Widersprüche	Anzahl

Informationsgehalt

Die Zielorientierung insbesondere von Stückkosten und Kostendeckungsgrad ist als hoch einzuschätzen. Diese Kennzahlen geben aussagekräftige Informationen zur Kosteneffizienz. Die Steuerrelevanz von Effizienzkennzahlen ist bei der Übernahme von Teilungsvermessungen sehr hoch. Zwar hat sich die Anzahl der eingereichten Teilungsvermessungen in den vergangenen Jahren verringert. Im Jahr 2005 wurden allerdings noch durchschnittlich 385 Teilungsvermessungen pro Amt übernommen. Aufgrund ihrer Gebührenpflichtigkeit ist die Übernahme zusätzlich von erheblicher Einnahmerelevanz.

Die Bearbeitungszeit von der Antragsannahme bis zur Versendung der Auflassungsschriften gibt Auskunft über die Effizienz der Prozessgestaltung. Anders als bei der Bearbeitungszeit werden bei der Durchlaufzeit auch Liegezeiten und externe Wartezeiten berücksichtigt. Externe Wartezeiten ergeben sich insbesondere, wenn bei der Prüfung der Unterlagen Mängel der Vollständigkeit oder Richtigkeit festgestellt und sie den Vermessungsstellen zur Nachbearbeitung wieder zurückgeschickt werden müssen.

Der Informationsgehalt der durchschnittlichen Durchlaufzeiten bzw. der innerhalb einer gewissen Frist erreichten Durchlaufzeiten ist sehr hoch. Da mit diesen Vermessungen meist wirtschaftliche Interessen verbunden sind, nämlich der Baubeginn oder die Beleihungsmöglichkeit des Grundstücks, besteht hier ein besonders hoher Zeitdruck. In vielen Fällen ent-

stehen mit jedem Tag, der bis zur Zusendung der Auflassungsschriften vergeht, reale Einnahmeverluste.

Beeinflussbarkeit

Die Beeinflussbarkeit des Bearbeitungsprozesses ist relativ hoch. Aufgrund der Komplexität des Prozesses sind verschiedene Prozessgestaltungen möglich. So kann eine ganzheitliche Bearbeitung gewählt werden, bei der alle Arbeitsschritte von einem Bearbeiter ausgeführt werden. Vorteil dieses Verfahrens sind geringe Liegezeiten. Allerdings lässt es sich kaum konsequent durchhalten, da insbesondere die Prüfung der Unterlagen und die Fortführung der Liegenschaftskarte spezielle Fachkenntnisse erfordern, über die nicht alle Mitarbeiter verfügen. Das Gegenbeispiel ist die "Fließbandbearbeitung", bei der ein Übernahmeantrag für jeden Arbeitsschritt einem neuen Bearbeiter übergeben wird. Der Vorteil ist hierbei der hohe Spezialisierungsgrad der Mitarbeiter bei ihren Arbeitsschritten. Als nachteilig sind allerdings die Liegezeiten einzuschätzen, die bei der Übergabe eines Vorgangs zwischen zwei Mitarbeitern entstehen. Bei der "Fließbandbearbeitung" ist auch die Gefahr von Engpässen durch den Ausfall einzelner, spezialisierter Mitarbeiter hoch, wodurch unter Umständen besonders lange Liegezeiten ausgelöst werden. In der Regel ist eine Mischform sinnvoll, bei der einzelne Arbeitsschritte zusammengefasst werden.

Auch hinsichtlich der Produktqualität haben Führungskräfte bei der Übernahme von Teilungsvermessungen einen Spielraum. So wird beispielsweise die Prüfung der Unterlagen in unterschiedlicher Intensität durchgeführt. Die Vermessungs- und Katasterämter bewegen sich dabei zwischen den Vorschriften des FortfVERl. und des FortfErl. Nach Nr. 14.3 FortfVERl. sind die Vermessungsstellen für die Vollständigkeit und Richtigkeit der von ihnen eingereichten Vermessungsschriften voll umfänglich verantwortlich, so dass eine Prüfung der Unterlagen durch das Vermessungs- und Katasteramt entfallen könnte. Auf der anderen Seite sind nach Nr. 5.3 Abs. 2 FortfErl. die Vermessungs- und Katasterämter dafür zuständig, über die Eignung der Vermessungsschriften als Grundlage für die Fortführung des Liegenschaftskatasters zu entscheiden. In den Fallstudienämtern wird die Prüfung meistens noch sehr intensiv betrieben. So liegt die Quote der beanstandeten Vermessungsunterlagen in mehreren Ämtern bei ca. 25%.

Auch beim Personaleinsatz haben die Führungskräfte einen gewissen Spielraum. Insbesondere bei der "Fließbandorganisation" können durch die Einheitlichkeit der Arbeitsschritte Differenzierungen hinsichtlich der Eingruppierungsmerkmale vorgenommen werden. Beispielsweise werden in einigen Ämtern die Mitarbeiter, die für die Prüfung zuständig sind, höher als ihre Kollegen eingestuft, da für die Arbeit eine fundierte Kenntnis der Regelwerke nötig ist und die Aufgabe einen hohen Anteil selbständig zu treffender Entscheidungen enthält.

Stabilität der Bezugsgröße

Die Datenbasis zum Produkt Übernahme von Teilungsvermessungen innerhalb eines Amtes ist bei monatlicher Auswertung eher gering, bei jährlicher Auswertung aber durchaus ausreichend. Insbesondere zur Darstellung der Kosteneffizienz sind verschiedene Bezugsgrößen denkbar. Am einfachsten ist sicherlich der Bezug von Kosten auf einen Übernahmeantrag. In der Praxis variiert die Komplexität eines Antrags allerdings massiv. So können in einem Antrag ganze Neubaugebiete, in denen viele neue Flurstücke vermessen wurden, eingereicht werden, während in einem anderen Antrag nur ein einziges Flurstück neu gebildet wird. Je umfangreicher die zugrundeliegende Vermessung ist, desto aufwändiger ist auch die Übernahme der Vermessung. Insbesondere die Prüfung der Unterlagen, die Flächen- und Koordinatenberechnung und die Fortführung der Liegenschaftskarte dauern bei umfangreichen Vermessungen länger. Insofern ist es sinnvoll, die Kennzahlen an einer stabileren Bezugsgröße als der Anzahl der Anträge auszurichten.

Dabei bietet sich die Anzahl der neu gebildeten Flurstücke an. Da in der Regel Baugrundstücke von gleicher Größenordnung gebildet werden, lassen sich Rückschlüsse auf die Größe des Vermessungsgebietes ziehen. Insofern sind die Kennzahlen Stückkosten bzw. Kosten-

deckungsgrad einer übernommenen Teilungsvermessung pro neu gebildetem Flurstück eine aussagekräftige Größe. Im Kennzahlensystem der Niedersächsischen Vermessungsverwaltung wird die Anzahl der neuen Grenzpunkte als Bezugsgröße für die Übernahme von Teilungsvermessungen gewählt, was zu einer noch höheren Homogenität der Einzelfälle führt.

Bei den Effektivitätskennzahlen zur Kundenorientierung ist zu überlegen, durch welche Kennzahl die Durchlaufzeiten am besten erfasst werden können. Die Ermittlung der durchschnittlichen Durchlaufzeit pro übernommener Teilungsvermessung hat den Nachteil, dass Ausreißer die Kennzahl verschlechtern. Besonders lange Durchlaufzeiten, die nicht durch das Vermessungs- und Katasteramt beeinflussbar sind, ergeben sich, wenn die eingereichten Grenzniederschriften noch nicht rechtskräftig sind, und für die Übernahme noch das Ende der Rechtsbehelfsfristen abgewartet werden muss. Auch die externen Wartezeiten, die sich durch Wiedervorlagen bei den Vermessungsstellen oder durch das Nachreichen von fehlenden Unterlagen ergeben, können die Durchlaufzeiten erheblich verlängern.

Um den Einfluss dieser Ausreißer aus der Kennzahl auszufiltern, kann alternativ auch der Erfüllungsgrad einer Zielvorgabe ermittelt werden. So kann als angestrebte Durchlaufzeit für die Übernahme von Teilungsvermessungen eine Dauer von x Tagen festgelegt werden. Für die einzelnen Vorgänge muss dann nur noch geprüft werden, wie hoch der Anteil der Fälle ist, die innerhalb der vorgegebenen Zeit abschließend bearbeitet wurden.

Messaufwand

Der Messaufwand der Kennzahlen zur Kosteneffizienz ist nach Einführung einer Kostenrechnung relativ gering. Als Grundgrößen braucht man die Zeiterfassung der Mitarbeiter in der Übernahme, um die Personalkosten zu ermitteln. Die Sach- und Betriebskosten werden über Gemeinsschlüssel verteilt. Die Anzahl der Anträge lässt sich automatisiert aus dem Geschäftsbuch entnehmen. Die Anzahl der neu gebildeten Flurstücke ist ein Faktor für die Gebührenermittlung, diese Grundgröße müsste insofern nicht doppelt erfasst werden. Auch die Anzahl der neuen Grenzpunkte kann bei der Vergabe neuer Punktnummern leicht ermittelt werden. Allerdings ist fraglich, inwieweit auf die Anzahl der Flurstücke bzw. die Anzahl der neuen Grenzpunkte für die Kennzahlenermittlung automatisiert zugegriffen werden kann. Gegebenenfalls müsste hier eine zusätzliche Dokumentation dieser Größen in der Kostenrechnung erfolgen. Die Einnahmen durch Gebühren, die für den Kostendeckungsgrad relevant sind, können wiederum automatisiert dem Geschäftsbuch oder dem Haushalt entnommen werden.

Auch für die Kennzahl der Prozesseffizienz ist die Zeiterfassung der Mitarbeiter die Grundlage. Die Anzahl der Produktivstunden innerhalb eines Zeitraums kann dann auf die Anzahl der bearbeiteten Anträge, neuen Flurstücke oder der neuen Grenzpunkte verteilt werden.

Der Messaufwand der Durchlaufzeit ist als gering anzusehen. So können das Datum des Antragseingangs und auch das Datum der Versendung der Fortführungsmitteilung dem Geschäftsbuch entnommen werden. In einigen Geschäftsbüchern wird die sich daraus ergebende Zeitspanne automatisch berechnet und kann durch eine Schnittstelle zur Kennzahlenberechnung weitergegeben werden. In anderen Fällen bedarf es dann eines zusätzlichen Berechnungs- und Dokumentationsaufwands.

4.2.1.2 Übernahme von Gebäudeeinmessungen

4.2.1.2.1 Aufgabenbeschreibung

Zur Übernahme von Gebäudeeinmessungen verfahren die Mitarbeiter der Vermessungs- und Katasterämter ähnlich wie bei der Übernahme von Teilungsvermessungen. Auch hierbei erfolgt zunächst die Eintragung des Übernahmeantrags in das Geschäftsbuch und die Prüfung der Unterlagen. Anschließend erfolgt die Koordinatenberechnung, die Fortführung des ALB und der Liegenschaftskarte.

Abschließend erfolgt die Archivierung der Fortführungsunterlagen und der Fortführungsmitteilungen im Vermessungs- und Katasteramt. Nach Abschnitt VII FortfErl. müssen Fortführungsrisse dauerhaft, Fortführungsbelege und Flächenberechnungen für 30 Jahre und Vermessungsanträge sowie Schriftwechsel für 10 Jahre aufbewahrt werden.

Die Aktualität des Gebäudebestandes ist ein wichtiges Qualitätskriterium des Katasters. Aus diesem Grund wurde mit dem ersten VermKatG von 1972 die Gebäudeeinmessungspflicht eingeführt. Heute sind Eigentümer und Erbbauberechtigte nach § 16 Abs. 2 VermKatG NRW verpflichtet, Gebäude und Gebäudeveränderungen auf ihre Kosten von einem ÖbVermlng oder der Katasterbehörde einmessen zu lassen. Kommen die Eigentümer dieser Pflicht nicht nach, können die Katasterbehörden nach § 16 Abs. 3 VermKatG die Einmessung auf Kosten des Eigentümers veranlassen.

Die DVOzVermKatG NRW sieht in § 19 umfangreiche Regelungen zur Kontrolle der Gebäudeeinmessungspflicht vor. Erklärtes Ziel ist dabei die Beschleunigung des Verfahrens. Durch die Vorgabe von Maximalzeiten beispielsweise für die Beauftragung von Vermessungsstellen, die Erstellung der Unterlagen, die Durchführung der Vermessung und die Übernahme ins Kataster soll erreicht werden, dass alle Gebäudeerrichtungen bzw. -veränderungen nach spätestens einem Jahr ins Kataster übernommen sind.

4.2.1.2.2 Untersuchungsergebnisse

Tabelle 3: Kennzahlen zur Übernahme von Gebäudeeinmessungen

Ziel	Kennzahl	Einheit
Wirtschaftlichkeit	Stückkosten pro übernommener Gebäudeeinmessung	€
	Stückkosten pro übernommenem Gebäude	€
Prozesseffizienz	Durchschnittliche Bearbeitungszeit pro übernommener Gebäudeeinmessung	Stunden
Kundenorientierung	Durchschnittliche Durchlaufzeit pro übernommener Gebäudeeinmessung	Wochen
	Anteil der innerhalb von x Tagen übernommenen Gebäudeeinmessungen	%
	Anzahl der zur Gebäudeeinmessung aufgeführten Eigentümer	Anzahl

Informationsgehalt

Der Informationsgehalt von Stückkosten pro übernommener Gebäudeeinmessung bzw. pro übernommenem Gebäudeobjekt ist hoch, da sich an ihr die Kosteneffizienz messen lässt. Der Kostendeckungsgrad, der für die Übernahme von Teilungsvermessungen interessant ist, ist für die Übernahme von Gebäudeeinmessungen wenig sinnvoll, da keine Einnahmen erzielt werden. Die Steuerungsrelevanz kann ebenfalls als hoch eingestuft werden. Da die Übernahme von Gebäudeeinmessungen in den Fallstudienämtern zwischen 65-85% aller Übernahmen ausmachen, ist die Effizienzsteigerung bei diesem Produkt ein wichtiges Ziel. Zur Ermittlung der Prozesseffizienz bietet sich analog zur Übernahme von Teilungsvermessungen auch hier die Bearbeitungszeit als Kennzahl an.

Für die Bestimmung von Kennzahlen zur Kundenorientierung sollten zunächst die Zielgruppen und ihre Hauptinteressen analysiert werden. Zur Gebäudeeinmessung von neuerrichteten Gebäuden bzw. Gebäudeveränderungen sind die Grundstückseigentümer bzw. Erbbauberechtigten verpflichtet. Nichtsdestoweniger ist das Interesse der Auftraggeber an den Ergebnissen der Gebäudeeinmessung in der Regel eher gering.

Allerdings haben andere Nutzer der Liegenschaftskarte, insbesondere Ver- und Entsorgungsunternehmen oder auch Planungsämter ein großes Interesse an einem möglichst aktuellen Gebäudenachweis. Dies wird auch nach § 1 Abs. 3 VermKatG mit der Forderung nach einem aktuellen Kataster vom Gesetzgeber verlangt. Insofern ist mit der Erfassung der

Durchlaufzeit eine hohe Zielorientierung und Steuerungsrelevanz verbunden. Betrachtet man allerdings die im IKO-Netz-Vergleichsring ermittelten Durchlaufzeiten für Gebäudeeinmessungen, liegen diese im Durchschnitt 224 Kalendertage über den Übernahmezeiten von Teilungsvermessungen. Hier zeigt sich, dass bisher der zügigen Bearbeitung von Teilungsvermessungen in den Vermessungs- und Katasterämtern Priorität eingeräumt wurde.

Insofern ist auch die Anzahl der zur Gebäudeeinmessung aufgeforderten Eigentümer bzw. Erbbauberechtigten eine wichtige Kennzahl zur Effektivität der Gebäudeeinmessungskontrolle. Eine weitere wichtige Größe ist die Anzahl der noch einzumessenden Gebäude, die vor 1972 erbaut wurden. Diese Gebäude unterliegen nicht der Gebäudeeinmessungspflicht und müssen von Amts wegen eingemessen werden. Im Gegensatz zur Übernahme von Teilungsvermessungen ist bei der Übernahme von Gebäudeeinmessungen nicht mit Widersprüchen zu rechnen, da sie nicht gebührenpflichtig sind.

Beeinflussbarkeit

Die genannten Effizienz- und Effektivitätskennzahlen sind im gleichen Maße wie die Kennzahlen zur Übernahme von Teilungsvermessungen durch Entscheidungen zum Bearbeitungsprozess, zur Produktqualität und zum Personaleinsatz beeinflussbar (vgl. Unterkapitel 5.2.1.2).

Stabilität der Bezugsgröße

Die jährliche Datenbasis für die Übernahme von Gebäudeeinmessungen innerhalb eines Amtes ist ausreichend hoch. Im Jahr 2005 wurden ca. 1.069 Gebäudeeinmessungen pro Amt übernommen. Am einfachsten ist es als Bezugsgröße den einzelnen Übernahmeantrag zu zählen. Da allerdings pro Antrag auch mehrere Gebäudeeinmessungen eingereicht werden können, ist die Berechnung der Stückkosten pro übernommenem Gebäude eine stabilere Bezugsgröße.

Analog zur Übernahme von Teilungsvermessungen hat auch hier die Ermittlung der durchschnittlichen Durchlaufzeit pro übernommener Gebäudeeinmessung den Nachteil, dass Ausreißer sich stark bemerkbar machen. Besonders lange Durchlaufzeiten, die nicht durch das Vermessungs- und Katasteramt beeinflussbar sind, ergeben sich durch Wiedervorlagen bei den Vermessungsstellen oder durch das verspätete Nachreichen von fehlenden Unterlagen. Sie können die Durchlaufzeiten erheblich verlängern.

Um den Einfluss dieser Ausreißer aus der Kennzahl herauszufiltern, kann alternativ auch der Erfüllungsgrad einer Zielvorgabe ermittelt werden. So kann als angestrebte Durchlaufzeit für die Übernahme von Gebäudeeinmessungen eine Dauer von x Wochen festgelegt werden. Für die einzelnen Vorgänge muss dann nur noch geprüft werden, ob sie innerhalb der vorgegebenen Zeit liegen. Nach § 19 Abs. 4 DVOzVermKatG NRW hat die Übernahme von Gebäudeeinmessungen innerhalb von drei Monaten nach Einreichen der Vermessungsschriften zu geschehen.

Messaufwand

Der Messaufwand der Kennzahlen zur Kosteneffizienz ist nach Einführung einer Kostenrechnung relativ gering. Als Grundgrößen braucht man die Zeiterfassung der Mitarbeiter in der Übernahme, um die Personalkosten zu ermitteln. Die Sach- und Betriebskosten werden über Gemeinsschlüssel verteilt. Die Anzahl der Anträge lässt sich automatisiert aus dem Geschäftsbuch entnehmen. Allerdings ist fraglich, inwieweit auf die Anzahl der Gebäude für die Kennzahlenermittlung automatisiert zugegriffen werden kann. Gegebenenfalls müsste hier eine zusätzliche Dokumentation dieser Größe in der Kostenrechnung erfolgen.

Der Messaufwand der Durchlaufzeit ist als gering einzuschätzen, da er durch das Datum des Antragseingangs und das Datum der Mitteilungsversendung im Geschäftsbuch leicht zu ermitteln ist. Falls das Geschäftsbuch keine Funktionalitäten zur automatisierten Berechnung

des Zeitraums bereithält, bedarf es einer manuellen Berechnung und Dokumentation im Kennzahlensystem.

Die Anzahl der zur Einmessung aufgeforderten Eigentümer und Erbbauberechtigten ist ebenfalls über den Postausgang relativ leicht zu ermitteln. In einigen Ämtern ist die Gebäudeeinmessungskontrolle auch mit dem Geschäftsbuch verknüpft, so dass die Daten hieraus entnommen werden können.

Die Anzahl der übernommenen Gebäude, die vor 1972 erbaut wurden, lässt sich aus dem Geschäftsbuch entnehmen. Anstatt eines Antragstellers wird bei diesen Objekten die Vermessung von Amts wegen vermerkt.

4.2.2 Bewertung der Kennzahlensets

4.2.2.1 Die kommunalen Kennzahlensysteme

Wie schon die Diskussion der Kennzahlen zur Übernahme von Teilungs- und Gebäudeeinmessungen für diesen Teilbereich gezeigt hat, werden auch in den anderen Produkten sinnvolle und aussagekräftige Kennzahlen erhoben. Innerhalb der Vermessungs- und Katasterämtern besteht Klarheit über die eigenen Aufgaben, die Ziele, die Zielgruppen und die Qualitätsanforderungen. Zwar werden die Ziele teilweise unterschiedlich gewichtet, aber die Formeln sind in der Regel unstrittig.

Eine Ausnahme stellen einzelne Kennzahlen der Stadt D dar, wo im Produkt "Aktuelles Liegenschaftskataster" die Kennzahl "Bearbeitungszeit pro Auftrag" erhoben wird. Da in dem Produkt völlig unterschiedliche Aufträge vermischt werden (Übernahmen, ALK-Entwicklung, DGK5-Fortführung, ALKIS-Migration), ist der Kennzahlenwert von 61 Minuten pro Auftrag sinnlos. Hier müssten die Kennzahlen mindestens kostenträgerbezogen erhoben werden, um zu aussagekräftigen Ergebnissen zu kommen. Allerdings ist dieses Defizit im Vermessungs- und Katasteramt bekannt und eher ein Beispiel für nicht ausreichende Kommunikation zwischen Führungskraft und Controller als dass es von einem falschen Kennzahlenverständnis zeugen würde.

Hinsichtlich der Zielfelder ist eine starke Konzentration auf Kennzahlen zur Kosteneffizienz festzustellen. Kundenorientierung und Prozesseffizienz werden deutlich weniger berücksichtigt. Kennzahlen zur Mitarbeiterorientierung werden im Rahmen des Kennzahlenmanagements nur in der Stadt B erhoben. Es ist davon auszugehen, dass auch in den anderen Ämtern entsprechende Statistiken vorliegen und anlassbezogen ausgewertet werden. Nichtsdestoweniger bleibt festzustellen, dass eine strukturierte, regelmäßige Auswertung und die Berichterstattung von Kennzahlen zur Mitarbeiterorientierung im Rahmen des Kennzahlenmanagements in der Regel nicht erfolgt.

Der Umfang der Kennzahlensysteme variiert erheblich, wobei die kreisfreien Städte deutlich mehr Kennzahlen führen als die Kreise. Es wurden bereits drei Gründe hierfür identifiziert: das umfangreichere Aufgabenspektrum in den Vermessungs- und Katasterämtern der kreisfreien Städte, der höhere Detaillierungsgrad, mit dem die einzelnen Produkte untersucht werden und eine größerer Vielfalt bei der Abdeckung der Zielfelder.

Bei der Ausgestaltung der Kennzahlen setzen die Ämter unterschiedliche Schwerpunkte. So werden im Amt der Stadt B überdurchschnittlich viele Kennzahlen zum Thema Personalmanagement und Systemtechnik erhoben, während im Kreis B und in der Stadt C die Fortschritte bei der Gebäudeeinmessung eine große Rolle spielen. In Stadt A werden für städtische Aufgaben sehr viele Ingenieurvermessungen durchgeführt, weshalb hier in diesem Bereich besonders viele Kennzahlen erhoben werden.

Projektbezogene Kennzahlen werden in der Regel nur für Großprojekte erfasst, wie z. B. "Fertigstellung der ALK" und "Fortschritte im Stützpunktfeld". Da jedoch bisher kaum Plan-

zahlen vorliegen, lassen die projektbezogenen Kennzahlen keine Aussagen über einen planmäßigen Fortschritt zu. Eine systematische Beobachtung und Auswertung aller laufenden Projekte findet über das Kennzahlenmanagement nicht statt.

Informationen, die auf subjektive Einschätzungen beruhen, können über Befragungen, Beschwerdekästen, Interviews oder Veranstaltungen erhoben werden. Hier werden von den Vermessungs- und Katasterämtern unterschiedliche Maßnahmen ergriffen, z. B.

- Beschwerdekästen im Bürgerbüro mit der Möglichkeit, dass Kunden sich individuell über Einzelaspekte beschweren
- Befragungen im Bürgerbüro bei denen Kunden nach ihrer Zufriedenheit mit dem Service, den Öffnungszeiten, der Erreichbarkeit, den Produkten, den Wartezeiten, etc. befragt werden
- ÖbVermlng-Versammlungen: regelmäßige Treffen, bei denen die ÖbVermlng als Fachkunden nach ihrer Zufriedenheit zur Zusammenarbeit mit dem Amt befragt werden, z.B. zu den Vorgaben zu AP-Anschlüssen, zu Vorgaben bei der Übernahme, zur Art der Unterlagenbereitstellung, zum Online-Angebot oder auch zur Erreichbarkeit von Mitarbeitern.
- Befragungen von Mitarbeitern anderer Ämter der Kommunalverwaltung, nach ihrer Zufriedenheit mit den Leistungen des Vermessungs- und Katasteramtes als Content Provider.

Zur Mitarbeiterzufriedenheit wurde in vier der sechs untersuchten Ämter innerhalb der letzten drei Jahre eine Befragung durchgeführt. Eine besonders umfangreiche Untersuchung wurde hierzu von einer dritten Stelle unter allen Mitarbeitern des Vermessungs- und Katasteramtes der Stadt A durchgeführt. Hier wurde anonym die Zufriedenheit mit den Aufgaben, dem Arbeitsplatz, den Kollegen und den Führungskräften abgefragt.

Die Ergebnisse aus Befragungen und Veranstaltungen werden im Kennzahlenmanagement nicht berücksichtigt. Zur subjektiven Einschätzung der Kundenzufriedenheit werden in der Stadt B nur die Anzahl von Beschwerden im Beschwerdebriefkasten erhoben. Zur Mitarbeiterorientierung werden hier die Krankenstände und Fortbildungsinformationen erfasst.

Aufgrund des Erhebungsaufwands und der Erwartung, dass sich die Ergebnisse nur in größeren Zeitabständen verändern werden, sollten diese subjektiven Kennzahlen nur in größeren Zeitabständen erfasst werden. Nichtsdestoweniger sollten die Erhebungen möglichst unverändert wiederholt werden, um Aussagen über Entwicklungstendenzen zu erhalten.

4.2.2.2 Die landesweiten und interkommunalen Kennzahlensysteme

Die landesweiten und interkommunalen Kennzahlensysteme haben unterschiedliche Zielrichtungen und sind insofern auch unterschiedlich gestaltet. Am umfangreichsten ist das Kennzahlenset der niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung. Hier werden mit einem hohen Detaillierungsgrad Mengengerüste, Kennzahlen zur Kosteneffizienz, zur Prozesseffizienz und zur Kundenorientierung erhoben. Insbesondere die produktbezogenen Personalkapazitäten bilden die Grundlage für die Ressourcenplanung des folgenden Jahres.

Dass allein die Menge der Kennzahlen keine Rückschlüsse auf die Aussagekraft eines Kennzahlensets zulässt, zeigen die Katasterjahresberichte. Hier wurden zwar 2006 insgesamt 186 Kennzahlen pro Amt erhoben, da es sich jedoch lediglich um Mengengerüste handelt, ist der Informationsgehalt gering.

Im IKO-Netz Vergleichsring werden mit 168 Kennzahlen etwa gleich viele Angaben wie in den Katasterjahresberichten erhoben. Sie umfassen sowohl Mengengerüste, als auch Kennzahlen zur Kosteneffizienz, zur Prozesseffizienz und zur Kundenorientierung und bieten insbesondere durch den interkommunalen Vergleich somit vielfältige Informationen. Von Nachteil ist allerdings, dass hierbei nur einzelne Aufgaben betrachtet werden. Insbesondere bei

der Zuordnung von Personalkosten besteht die Möglichkeit, dass Aufwände nicht vollständig bei den untersuchten Aufgaben veranschlagt werden.

Die GPA NRW hat zur Analyse der finanziellen Situation auf die Haushaltszahlen zurückgegriffen, so dass hierbei sämtliche Kosten berücksichtigt werden. Allerdings hat auch hier der Landkreistag Kritik an der mangelnden Vergleichbarkeit von Kennzahlen geübt.

4.2.3 Interkommunale Vergleichbarkeit

4.2.3.1 Ursachen unterschiedlicher Kennzahlenwerte

Eine der zentralen Bestandteile im Neuen Steuerungsmodell ist die Einführung von Wettbewerbselementen. Da ein Wettbewerb mit der freien Wirtschaft nicht möglich ist, sollten für die anderen Aufgabenfelder Bedingungen eines "Quasi-Wettbewerbs" durch interkommunale Vergleiche geschaffen werden. Wichtig für die Akzeptanz dieser Vergleichskennzahlen ist die interkommunale Vergleichbarkeit der Daten.

Unterschiedliche Kennzahlenwerte können drei Ursachen haben:

- managementbedingte Unterschiede der Prozessgestaltung, der Produktgestaltung oder des Personaleinsatzes
- unterschiedliche Vorgehensweise bei der Erhebung der Zahlen
- unterschiedliche, nicht-beeinflussbare ("fixe") Rahmenbedingungen

Zu den **direkt beeinflussbaren Bereichen** gehören die Prozessgestaltung, die Produktgestaltung und der Personaleinsatz. Unterschiede in diesen Bereichen sollen durch Kennzahlenvergleiche aufgedeckt und bewertet werden. Im Rahmen eines Benchmarking sollen anschließend "best practices" identifiziert werden, um voneinander zu lernen.

Weiteres wichtiges Kriterium für die Vergleichbarkeit von Kennzahlen ist die Eindeutigkeit ihrer Definition und des **Erhebungsverfahrens**. Besteht großer Definitionsbedarf, so erfordern interkommunale Kennzahlenvergleiche einen hohen Abstimmungsaufwand. Beispielsweise hängt die Berechnung von Stückkosten stark von der Gestaltung der Kostenrechnung ab. Abhängig von der Personalkostenerhebung, der Personalkostenveranschlagung, der Berücksichtigung von Sachkosten sowie der Aufteilung von Gemeinkosten können die Ergebnisse erheblich variieren. Auch die Erhebung von Bearbeitungs- und Durchlaufzeiten bedarf genauer Festlegungen, wie die Messung erfolgen soll.

Mit **"fixen" Rahmenbedingungen** sind alle Faktoren gemeint, die auf Ebene der Amts- und Abteilungsleiter nur in geringem Maße beeinflusst werden können, bzw. zu deren Änderung ein erheblicher Aufwand notwendig ist. Hierzu gehört unter anderem die Katasterqualität eines Amtsbezirks. Bestehen beispielsweise größere Bergsenkungsgebiete, kann die Katasterqualität nur mit großem Zeitaufwand verändert werden. Ein weiterer Aspekt betrifft Organisationsentscheidungen innerhalb der Verwaltung, die nicht auf Ebene der Ämter zu beeinflussen sind. Beispielsweise sind einige Ämter hinsichtlich der DV-Betreuung ihrer Fachverfahren zusammen mit der ganzen Kommunalverwaltung an kommunale Rechenzentren gebunden.

Der Übergang zwischen den als fix zu betrachtenden und den zu beeinflussenden, managementbedingten Rahmenbedingungen ist fließend, wie das Beispiel der Rechenzentren zeigt. Sollten belastbare Wirtschaftlichkeitsabschätzungen zeigen, dass andere Formen der DV-Betreuung zu geringeren Kosten führen, ist es Aufgabe der Amtsleitung, auf eine Veränderung hinzuwirken.

4.2.3.2 Bedeutung der Katasterqualität für interkommunale Vergleiche

Bezüglich der fixen Rahmenbedingungen wird im Bereich des Vermessungs- und Katasterwesens stets auf die unterschiedliche Katasterqualität verwiesen, weshalb interkommunale Vergleiche nicht sinnvoll seien. Tatsächlich ist das nordrhein-westfälische Liegenschaftskataster derzeit von großer Heterogenität geprägt. Folgende Aspekte spielen dabei eine Rolle:

- unterschiedliche Datenqualitäten
- Bodensenkungsgebiete
- unterschiedliche Erfassungsstände und -inhalte
- heterogene DV- und GIS-Systeme.

Unterschiede in der Datenqualität ergeben sich durch die unterschiedlichen Bezugssysteme. Neben der Erneuerung des TP-Feldes in das Netz 77 sollte auch das dem TP-Feld nachgeordnete Vermessungspunktfeld erneuert werden. Die umfangreichen Arbeiten einer Neuvermessung bzw. Neuberechnung konnten allerdings nicht überall realisiert werden. Insofern liegen in vielen Katasterbezirken noch Vermessungspunkte mit ausschließlich PreuLA-Koordinaten vor. Doch auch in den Netz 77-Gebieten gibt es Missstände: der landesweit variable Netzmaßstab, inhomogene Punktlagegenauigkeiten und verbleibende Netzspannungen im dm-Bereich. In den Bodensenkungsgebieten des Ruhrgebietes wurde statt des Netz 77 das Netz 66 eingeführt.

Auch in den Gebieten mit einheitlicher Systemgrundlage gibt es noch erhebliche Differenzen bezüglich der Lagegenauigkeit der Punkte. Während die direkt erneuerten Punkte des Netzes 77 in der Punktdaten der ALK den Lagestatus (LST) 177 erhalten haben, haben indirekt überführte Punkte den LST 077 oder 277 mit unterschiedlichen Genauigkeitsangaben erhalten. Auch durch Flurbereinigungen sind gebietsweise neue Netze aus einem Guss geschaffen worden, die zu einer im Vergleich zur Preußischen Landesaufnahme höheren Katasterqualität geführt haben. Immerhin sind diese Qualitätsstufen zumindest markungs- bzw. gebietsweise einheitlich. Eine Untersuchung der Bezirksregierung Münster hat ergeben, dass allein in diesem Regierungsbezirk 23 verschiedene Lagestatus für die Punktarten vorliegen. Die Lagegenauigkeiten dieser Systeme variieren zwischen 12 Stufen. Hinzu kommt, dass in Einzelfällen auch zwischen Punkt- und Grundrissdatei unterschiedliche Systemgrundlagen verwendet wurden.

Weitere Qualitätsunterschiede sind durch unterschiedliche Methoden zur Herstellung der Grundrissdatei entstanden. Während einige Punkte ausschließlich digitalisiert wurden, wurden andere anhand der Vermessungsunterlagen aufwändig konstruiert. Außerdem bestehen derzeit noch Qualitätsunterschiede durch die teils integrierte, teils nicht integrierte Führung von Punkt- und Grundrissdatei. Die mit Hilfe der Vermessungsergebnisse berechneten Koordinaten der TP, AP und Objektpunkte (Vermessungskordinaten) und die Koordinaten, mit denen die Punktlage der Objekte des Liegenschaftskatasters dargestellt wird (Präsentationskoordinaten) weichen häufig voneinander ab. Spätestens im Rahmen der ALKIS-Migration müssen Punkt- und Grundrissnachweis integriert geführt werden.

Ziel des VPErl. 1996 war vor allem die Einführung des **Koordinatenkatasters**. Hierunter wird der Nachweis von Grenzen und Gebäuden im Liegenschaftskataster verstanden, bei dem für alle Grenzpunkte und ausgewählte Gebäudepunkte Lagekoordinaten mit hoher Genauigkeit und Zuverlässigkeit ermittelt und digital gespeichert werden. Diese Koordinaten werden zum maßgebenden Katasternachweis; im Koordinatenkataster wird zukünftig nur noch mit diesen Koordinaten gearbeitet.

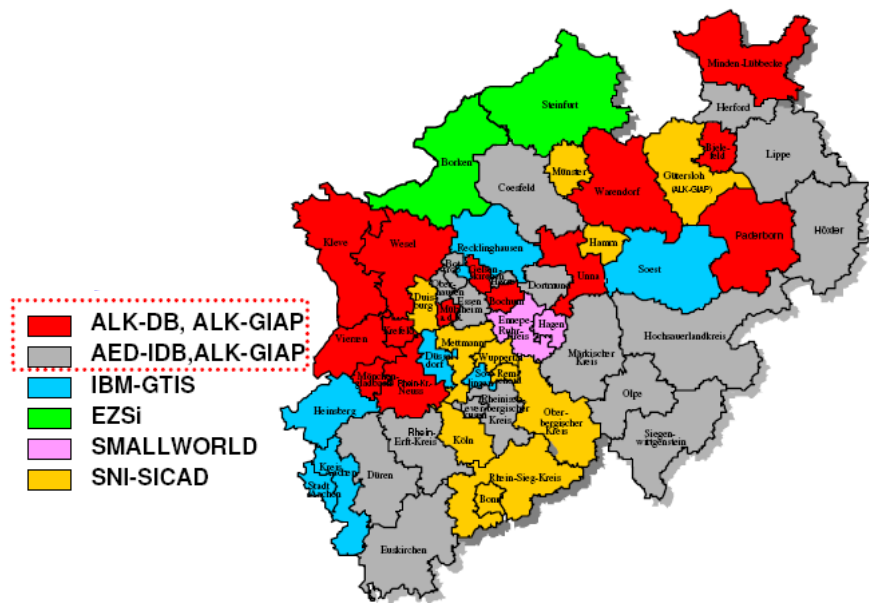
Insbesondere im Ruhrgebiet führen bergbaubedingte **Bodensenkungen** zur erheblichen Verschlechterung des Katasters. Durch Senkungs- und Verschiebungseinflüsse kann sowohl die Lage als auch die Höhe von vermarkten Punkten verändert werden, was die Vermessungen vor Ort erheblich erschwert. Im ländlichen Raum ist hingegen der Anteil von **Urkataster** besonders hoch. Hiermit werden Katasterbereiche bezeichnet, die Ende des 19. Jahrhun-

derts aufgenommen worden sind und nicht den heutigen Genauigkeitsanforderungen genügen.

Während das ALB einheitlich seit 2001 flächendeckend eingeführt ist, liegt die ALK noch nicht für die ganze Landesfläche vor. Nach einer Erhebung des LVermA lag der **ALK-Erfassungsstand** in NRW zum 01.01.2006 bei 94%. Zu beachten ist allerdings, dass es sich bei den Zahlen um Angaben der Digitalisierung handelt, nicht um Angaben der Führung als amtliche Karte, für die die Prüfung und Genehmigung der Bezirksregierung notwendig ist.

Die Städte und Kreise führen das Kataster nach den Regeln des Landes, hatten aber die Möglichkeit, zumindest bei der ALK über **Datenverarbeitungs- und Geoinformationssysteme** frei zu entscheiden. Aus diesem Grund sind die Verfahrenslösungen bei der ALK in NRW sehr unterschiedlich. Als Landeslösung für den Verarbeitungsteil der ALK war der ALK-Giap entwickelt worden. Er wird noch immer vom Großteil der Katasterbehörden verwendet, allerdings wird er teilweise mit der ALK-Datenbank, teilweise mit der AED-IDB kombiniert. Als weitere Verfahrenslösungen werden noch Geolis, EZSi, SmallWorld und SNI-Sicad genutzt. Im Rahmen der Umstellung auf ALKIS werden die bestehenden ALK-Systeme und das ALB durch neue ALKIS-Systeme abgelöst.

Abbildung 26: Überblick über die ALK-Systeme, Stand 01.01.2006²⁰⁶



Die genannten Aspekte haben dazu geführt, dass die Katastergrundlagen in den verschiedenen Amtsbezirken erheblich variieren. Für interkommunale Vergleiche ist nun zu untersuchen, inwieweit die Erfüllung einzelner, besonders kostenintensiver Aufgaben von der Katasterqualität abhängt.

Von den betrachteten Aufgaben wirkt sich die Katasterqualität am stärksten auf die **Durchführung von Teilungsvermessungen** aus. Bei den örtlichen Vermessungsarbeiten wird man am stärksten mit den Defiziten von Urkataster, Bodensenkungsgebieten, unterschiedlichen Systemgrundlagen und schlechtem Lagestatus konfrontiert. Insbesondere der Arbeitsschritt der Grenzuntersuchung wird durch die Katasterqualität beeinflusst. Da die Grenzuntersuchung bei Gebäudeeinmessungen, wenn überhaupt, nur in reduziertem Umfang erfolgt, wirken sich unterschiedliche Katasterqualitäten hier kaum aus.

²⁰⁶ Quelle: Landesvermessungsamt NRW auf der Basis der Katasterjahresberichte der Vermessungs- und Katasterämter.

Nichtsdestoweniger ist der Aufwand bei Teilungsvermessungen auch von vielen anderen, beeinflussbaren Entscheidungen abhängig, beispielsweise zum Personaleinsatz, zur Arbeitsorganisation oder zum Instrumenteneinsatz. Insofern können unterschiedliche Kennzahlenwerte bezüglich der Stückkosten oder der Durchlaufzeiten nicht vollständig durch die Katasterqualität erklärt werden. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn der Vergleich sich nicht auf zwei "Extremkatasterbezirke" beschränkt, sondern beispielsweise landesweit organisiert ist. Durch die Einbeziehung aller 54 Vermessungs- und Katasterämter relativieren sich die Auswirkungen einzelner Katasterbereiche. Darüber hinaus ist mit zunehmendem Koordinatenkatasteranteil und der einheitlichen Verwendung von ETRS89 von einer Verringerung der Unterschiede auszugehen.

Ogleich sich die Katasterqualität in der Örtlichkeit auch bei der **Übernahme** auswirkt, ist der Einfluss hier deutlich geringer als bei der Durchführung von Liegenschaftsvermessungen. Von größerer Bedeutung ist hier die Führung der ALK. Diese ist zu einem gewissen Teil abhängig von der eingesetzten Verfahrenslösung, wobei mit der Umstellung auf ALKIS weit reichende Entscheidungen anstehen. Allerdings spielen auch bei der Übernahme zahlreiche managementbedingten Entscheidungen eine Rolle, wie beispielsweise die Organisation des Übernahmeverfahrens, die Prüfungsintensität oder die Homogenisierungsverfahren. Analog zur Vergleichbarkeit von Liegenschaftsvermessungen gilt auch hier, dass die Vergleichbarkeit mit der Anzahl der beteiligten Ämter wächst. Und auch hier ist mit einer Verbesserung der Vergleichbarkeit durch die Einführung von ALKIS zu rechnen. Anstatt der unterschiedlichen ALK-Systeme, die teilweise nicht vorschriftenkonform geführt werden, besteht nun die Hoffnung, dass die ALKIS-Systeme zur Vereinheitlichung beitragen.

Der Aufwand für die **Erstellung von Vermessungsunterlagen** hängt in erster Linie von der Art der Fortführungsvermessung und vom Bearbeitungsprozess ab, insbesondere davon, ob die Risse digital vorliegen und sich leicht selektieren lassen. Die Katasterqualität mag ggf. bei Urkataster eine Rolle spielen, da in diesem Fall die Risse häufig nur schwer lesbar sind. Allerdings finden in diesen Bereichen auch nur selten Fortführungsvermessungen statt. Der Einfluss der managementbedingten Entscheidungen auf die Effizienz und die Effektivität der Unterlagenerstellung ist auf jeden Fall deutlich höher einzuschätzen als der Einfluss der Katasterqualität.

In der **Grundstücksbewertung** spielt die Katasterqualität keine Rolle. Allgemein gibt es im Bereich der Wertermittlung keine als fix zu betrachtenden Rahmenbedingungen, da die Bewertungsfälle in den Kommunen sehr ähnlich sind. Die Vorgehensweise und die Inhalte der Gutachten können durch die Gutachterausschüsse bzw. die Geschäftsstellen im Rahmen der Vorschriften selbst bestimmt werden. Ergeben sich dadurch Unterschiede in den Kennzahlen, sind sie als managementbedingte Unterschiede zu betrachten und für interkommunale Vergleiche zu nutzen.

4.2.3.3 Erhebungsbedingte Unterschiede

Von größerer Bedeutung für die Vergleichbarkeit von Kennzahlen sind weniger die "fixen" Rahmenbedingungen als vielmehr erhebungsbedingte Unterschiede. Dies wurde insbesondere beim IKO-Netz-Vergleichsring deutlich, wo mehrere Kennzahlauswertungen vergangen sind, bevor man sich auf vergleichbare Zahlen einigen konnte. Voraussetzung, um uneinheitliche Erhebungsmethoden aufzudecken, sind regelmäßige Plausibilitätskontrollen der gelieferten Zahlen.

Die Schwierigkeit der einheitlichen Kennzahlenerhebung wird auch bei den Katasterjahresberichten deutlich. Im Jahr 1999 hat das Innenministerium einen "Jahresberichtserlass" herausgegeben, in dem die Bedienung des Berichtsprogramms erläutert und zu jedem Berichtsfeld die Zähl- bzw. Erhebungsweise vorgegeben wird. Dieser Erlass wird regelmäßig überarbeitet. Nichtsdestoweniger hat eine Untersuchung zwischen den Vermessungs- und

Katasterämtern von fünf Kreisen in 2006 ergeben, dass zahlreiche Berichtsfelder seit Jahren unterschiedlich ausgefüllt werden.²⁰⁷

Bei der Anzahl der Anträge auf Unterlagenerstellung für Teilungsvermessungen beispielsweise zählen einige Ämter die betroffenen Flurstücke, andere zählen die Anträge pro Öb-Vermlng unabhängig vom Messgebiet, andere zählen wiederum die Anzahl der Gebührenbescheide, die abschließend gestellt werden. Nach dem "Jahresberichtserlass" wird hier folgendes gefordert: "Bezieht sich ein Antrag auf räumlich getrennte Vermessungsvorhaben gleicher Art, so ist hier auf die Anzahl der Vorhaben abzustellen. Bezieht sich ein Antrag gleichzeitig auf mehrere Vermessungsvorhaben verschiedener Art, so ist entsprechend einer tatsächlichen oder fiktiven Gebührenabrechnung zu zählen."²⁰⁸

Ein anderes Beispiel betrifft die Anträge auf Unterlagen für Gebäudeeinmessungen. Da in den vergangenen Jahren die Einmessung von Gebäuden, die vor 1972 erbaut wurden, vernachlässigt wurde, haben einige Ämter einen Rückstau von mehreren Hundert Gebäudeeinmessungen. Landesweit sollen rund 700.000 Gebäude im Kataster fehlen. Im Katasterjahresbericht wird abgefragt, wie viele Anträge im Berichtsjahr neu eingegangen sind und wie viele davon abschließend bearbeitet wurden. Aus der Differenz ergibt sich die Anzahl der unerledigten Anträge. Bei dem Vergleich der Zahlen wurde deutlich, dass einige Ämter die noch anstehenden Gebäudeeinmessung von Amts wegen bei der Zahl der Antragseingänge berücksichtigen. Die Höhe der unerledigten Fälle ist bei diesen Ämtern deutlich höher, als wenn nur die beantragten Einmessungen verglichen werden.

Als weiteres Beispiel kann das Berichtsfeld zu den Gebühreneinnahmen für die Abgabe von Vermessungsunterlagen genannt werden. Beim Vergleich der Kennzahlen der fünf Kreise in 2006 hat sich gezeigt, dass die Einnahmen in einem Amt erheblich nach unten abwichen. Auf Nachfrage konnte festgestellt werden, dass in diesem Feld nur die Einnahmen für die Unterlagenerstellung im Auftrag anderer Vermessungsstellen berücksichtigt wurden. Die Gebühren für die Unterlagenerstellung der eigenen Vermessungen wurden aufgrund einer Fehlbuchung den Übernahmegebühren zugeschlagen.

Die hier genannten Beispiele zeigen, dass unterschiedliche Zählweisen meist relativ schnell festgestellt werden können, wenn man die Zahlen mehrerer Ämter miteinander vergleicht. Um die Aussagekraft der Katasterjahresberichte zu erhöhen, sollten die Bezirksregierungen regelmäßig entsprechende Plausibilitätsprüfungen durchführen.

4.3 Nutzung von Kennzahlen in Managementinstrumenten

4.3.1 Controlling

4.3.1.1 Organisation des Controllings

Üblicherweise wird in der betriebswirtschaftlichen Literatur zwischen strategischem und operativen Controlling unterschieden. Während dem strategischen Controlling eher eine langfristige Perspektive zuerkannt wird, ist das operative Controlling als kurz- bis mittelfristig orientiert. Bei der Übertragung dieses Konzepts auf Kommunen wird in der verwaltungswissenschaftlichen Literatur das strategische Controlling auf der Ebene der Verwaltungsführung angesiedelt, während bei den Fachämtern von einem operativen Controlling gesprochen wird.

Der Fokus liegt hier auf dem Controlling der Fachämter. Hierzu wurden in den untersuchten Kommunen unterschiedliche organisatorische Lösungen gefunden. Grundsätzlich ist ein Unterschied zwischen den Ämtern der kreisfreien Städte und der Kreise festzustellen. So gibt es in den städtischen Ämtern Mitarbeiter mit einer Verwaltungsausbildung, die als amtsinter-

²⁰⁷ MICUS Management Consulting: Machbarkeitsstudie zur interkommunalen Zusammenarbeit der Münsterlandkreise im Vermessungs- und Katasterwesen, unveröffentlichter Endbericht, 2006, S. 18.

²⁰⁸ Erlass des Innenministeriums NRW vom 03.09.1999, unveröffentlicht, S. 12.

ne Controller fungieren. Darüber hinaus bestehen in den Städten zusätzliche Controllingeinheiten auf Dezernatsebene oder auch auf der Ebene der Gesamtverwaltung.

In der Literatur wird die Verknüpfung zentraler und dezentraler Elemente im Controlling, so wie es in den städtischen Ämtern erfolgt, als schwierig eingestuft.²⁰⁹ Da das dezentrale Controlling einerseits der Fachebene hierarchisch unterstellt ist und gleichzeitig dem dezentralen Controlling zuarbeitet, werden Interessenskollisionen befürchtet.

Vor dem Hintergrund, dass Controller nicht nur nachträgliche Finanzkontrollen durchführen sollen, sondern vielmehr die Steuerung durch Aufzeigen von Kostensenkungspotenzialen und durch Vorschläge zur Leistungsverbesserung unterstützen sollen, ist die organisatorische Einbindung auf der Fachebene sehr wichtig. Hier können sie sich intensiv in die Rahmenbedingungen des Vermessungs- und Katasterwesens einarbeiten und in enger Abstimmung mit den Führungskräften die Erhebung und Auswertung von Kennzahlen durchführen. Um die Rolle des Controllings auf der Fachebene als "Diener zweier Herren" zu entschärfen sollte ein verbindliches Regelwerk erarbeitet werden, das die Beziehungen zwischen Zentrale und Fachebene beschreibt und zugleich Konfliktlösungsmechanismen bereithält.

In den Kreisen verfügen die Ämter über kein eigenes Controllingpersonal, die Zuständigkeit für das übergeordnete Controlling wird durch Dezernatscontroller wahrgenommen. Die Aufbereitung von Kennzahlen innerhalb der Fachämter wird in der Regel von einem Abteilungsleiter wahrgenommen. In der Regel betrifft dies die Katasterjahresberichte, die Auswertungen aus dem Geschäftsbuch und die Führung von Personalstatistiken. Obgleich die genannten Controlling-Aufgaben parallel zu fachlichen Aufgaben durchgeführt werden, darf ihre Bedeutung nicht gering geschätzt werden. Während heute die genannten Kennzahlenauswertungen häufig nur einmal im Jahr anfallen und nur punktuell oder in großen Zeitabständen diskutiert werden, ist Controlling als dauerhafter, systematischer, begleitender und regelmäßiger Prozess zu verstehen. Hier ist es die Aufgabe des Amtleiters regelmäßig Auswertungen und Berichte einzufordern und den Controller bei Steuerungsentscheidungen einzubeziehen.

Im Zusammenhang mit der Organisation ist auch die Frage nach der Personalqualifikation interessant. So verfügen die Amtscontroller in den städtischen Ämtern über eine Verwaltungsausbildung und haben die speziellen Controllingkenntnisse durch Fortbildungsveranstaltungen erlernt, während das amtsinterne Controlling in den Ämtern der Kreise von Vermessungsingenieuren durchgeführt wird.

In der verwaltungswissenschaftlichen Literatur wird diskutiert, inwieweit beim Controlling auf vorhandenes Personal zurückgegriffen werden kann bzw. ob neue Fachkräfte mit spezifischen Kenntnissen benötigt werden. SCHWARTING stellt fest, "dass in der Praxis viele Aufgaben im Controlling von Verwaltungsmitarbeitern – in der Regel mit entsprechender Fortbildung - übernommen werden können."²¹⁰ Dies kann im Rahmen dieser Untersuchung im Hinblick auf die Fachebene bestätigt werden.

In den Städten, wo Mitarbeiter mit einer Verwaltungsausbildung mit dem Controlling betraut sind, besteht eine personelle Trennung zwischen der Auswertung der Kostenrechnung und den Jahresberichten. Sinnvoll wäre es hier, auch die Erstellung der Jahresberichte den für das Controlling zuständigen Mitarbeitern zu übertragen. Die im Jahresbericht gefragten Kennzahlen zum eingesetzten Personal und zu den Einnahmen liegen hier in der Regel bereits vor. Zusätzlich käme dann noch die Auswertung des Geschäftsbuchs auf das Controlling-Personal zu, wofür ein entsprechender Zugriff auf das Geschäftsbuch notwendig wäre.

²⁰⁹ Schwarting, G.: Effizienz in der Kommunalverwaltung. Dezentrale Verantwortung, Produkte, Budgets und Controlling, 2005, Rz. 319.

²¹⁰ Schwarting, G.: Effizienz in der Kommunalverwaltung. Dezentrale Verantwortung, Produkte, Budgets und Controlling, 2005, Rz. 312.

Vorteil dieser Organisationsform ist dann, dass das Controlling als zentrale Stelle für die Kennzahlenauswertung und -aufbereitung auch das Geschäftsbuch als besonders wichtige Kennzahlenquelle betreut und redundante Kennzahlenerhebungen aus dem Geschäftsbuch für interne Berichte und Katasterjahresberichte wegfallen.

4.3.1.2 Inhalte und Auswertungen im Controlling

Hinsichtlich der **Inhalte des Controllings** kann zwischen den verschiedenen Kennzahlenarten unterschieden werden. So kann sich das Controlling auf die aggregierten Haushaltszahlen beschränken. Weiter führend ist die produktorientierte Betrachtung von Mengengerüsten. Zusätzlicher Informationsgehalt ist durch die Auswertung von Effizienzkennzahlen zu erwarten, wobei zwischen den reinen Finanzkennzahlen und den Kennzahlen der Prozesseffizienz unterschieden wird. Als besonders weit reichend und umfassend kann ein Controlling bezeichnet werden, in dem auch die Kennzahlen zur Kunden- und Mitarbeiterorientierung betrachtet werden. Sollen Wettbewerbsfunktionen mit dem Controlling verbunden werden, bedarf es zusätzlich noch des Vergleichs mit anderen Kommunen oder anderen Benchmarks.

In den Ämtern der Städte A und B beschäftigen sich die Controller mit allen hier zur Verfügung stehenden Kennzahlenarten, also sowohl den Kennzahlen zur Kosteneffizienz, zur Prozesseffizienz und zur Kundenorientierung. In der Stadt C, wo zwar ebenfalls ein sehr detailliertes System an Leistungskennzahlen erarbeitet wurde, werden diese nicht regelmäßig erhoben. Stattdessen beschränkt sich das Controlling auf die Haushaltszahlen und die Kostenrechnung. Positiv zu bewerten ist allerdings, dass vom Controlling für das Scan-Center, den Außendienst und die Mikroverfilmung ein Vergleich mit privatrechtlichen Angeboten durchgeführt wird, um die Wettbewerbsfähigkeit der Verwaltungsleistungen zu prüfen.

Die Kennzahlen des IKO-Netzes werden in den beteiligten Ämtern in der Regel unabhängig vom Verwaltungscontrolling erhoben und genutzt. So geschieht es auch im Kreis B: Die Kenntnisnahme der Vergleichskennzahlen beschränkt sich hier auf das Vermessungs- und Katasteramt. Positiv ist da die Praxis im Kreis A zu bewerten, wo der Dezernatscontroller zusätzlich zu den Kennzahlen zur Kosteneffizienz auch die IKO-Netz-Vergleichsringzahlen auswertet und an den Dezernenten berichtet.

Als weiteres Qualitätskriterium im Controlling der Vermessungs- und Katasterämter wird der Detaillierungsgrad und die **Auswertungsintensität** der Kennzahlen betrachtet. Die zentrale Aufgabe der Controller stellt die Budgetbewirtschaftung dar. Kennzahlen können auf unterschiedliche Weise ausgewertet werden, z. B. im Rahmen von Ist-Soll-Vergleichen. Die Wirkung von Ist-Soll-Vergleichen kann durch die Festlegung von Schwellenwerten, die eine Abweichungsanalyse auslösen, intensiviert werden. Eine weitere Möglichkeit ist der Zeitreihenvergleich, bei dem die Ergebnisse zu verschiedenen Stichtagen miteinander verglichen werden. Daraus lassen sich langfristige Entwicklungen aufdecken, die Aufschluss über die künftigen Mengengerüste und Ziele geben. Aufgrund des nicht-existenten Wettbewerbs, insbesondere bei den hoheitlichen Aufgaben der Vermessungs- und Katasterämter, ist der interkommunale Vergleich von Kennzahlen die intensivste Auswertungsstufe. Hierdurch lassen sich die erbrachten Leistungen im Vergleich einschätzen und bewerten. Auf die konkrete Ausgestaltung der Kostenrechnung in den einzelnen Ämtern wird aufgrund der Komplexität nicht eingegangen.

In allen untersuchten Ämtern dienen Kennzahlen dazu, die Einhaltung des Budgets zu prüfen. Der Fokus liegt dabei auf dem haushaltsmäßigen Vollzug. Als weitere sehr verbreitete Auswertungsmethode werden Zeitreihenvergleiche durchgeführt. Diese Ex-Post-Betrachtungen werden allerdings meist im Zusammenhang mit Mengengerüsten angestellt. So werden häufig Zu- oder Abnahmen bei der Anzahl der Anträge oder bei den Gebühreneinnahmen dargestellt. Hieraus können dann Planzahlen für die Mengengerüste des kommenden Planungszeitraums abgeleitet werden. Zeitreihenvergleiche bezüglich durchschnittlicher Bearbeitungszeiten spielen hingegen höchstens in Ausnahmefällen eine Rolle. In den

Ämtern, in denen Kennzahlen geplant werden, wird als zusätzliche Auswertemethode ein Ist-Soll-Vergleich durchgeführt.

Hervorzuheben ist auch die Auswertung der operativen Arbeitszeiten durch das Controlling im Vermessungs- und Katasteramt der Stadt A. Als Schwellenwert sollen hier nicht mehr als 18% der Arbeitszeit als Grundaufwand deklariert werden. Diese Praxis führt dazu, dass Mitarbeiter selbst sensibilisiert werden, wie hoch ihr Anteil an produktiver Arbeit ist. Da die Zeiten in Stadt A nicht mitarbeiter-, sondern produktbezogen erfasst und amtsintern offen gelegt werden, führt die Aufdeckung besonders hoher Grundaufwände in einem Produkt zu lebhaften Diskussionen zwischen den beteiligten Mitarbeitern.

In der niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung ist das Controlling amtsintern organisiert, was bei den deutlich größeren Einheiten der Behörden für Geoinformation, Landentwicklung und Liegenschaften (GLL) sinnvoll ist. Hier werden neben den Haushaltszahlen auch die Zahlen der Kostenrechnung ausgewertet. Zusätzlich werden noch Kapazitätsberechnungen durchgeführt. Dies hat den Vorteil, dass sich anhand der Kennzahlenanalyse eine fiktive Personalbemessung ableiten lässt. Die genannten Zahlen werden vierteljährlich im landesweiten Vergleich ausgewertet. Diese Auswertung findet zentral im GLL Lüneburg statt und wird den anderen GLL zur Verfügung gestellt. Hierdurch ist der direkte Vergleich mit den Leistungen anderer Ämter möglich.

Für das Controlling in den kommunalen Ämtern ist festzustellen, dass es sich in der Regel auf die Dokumentation des haushaltsmäßigen Vollzugs beschränkt. Im Sinne des Neuen Steuerungsmodells sollte es jedoch nicht allein auf die Frage der Zielerreichung konzentriert bleiben, sondern vielmehr den gesamten Ressourceneinsatz und zugleich das Leistungsergebnis miteinbeziehen. Statt der bisher rückwärtsgewandten Prüfung der Budgeteinhaltung sollte das Controlling zukunftsorientiert agieren und sich mit den Auswirkungen von absehbaren Entwicklungen beschäftigen.

Darüber hinaus sollte sich das Controlling verstärkt um das Aufdecken von Kostensenkungspotenzialen bemühen und Vorschläge zur Leistungsverbesserung unterbreiten. Damit ergibt sich eine gewisse Nähe zur klassischen Organisationsuntersuchung. Noch weiter reichend ist die Überprüfung der Ziele selbst, denn das Verfehlen gesetzter Ziele muss nicht von vornherein auf Mängel im Verwaltungshandeln zurückzuführen sein. Vielmehr kann es erforderlich sein, Zielkorrekturen vorzunehmen oder auftretende Zielkonflikte auszuräumen.

Während des Untersuchungszeitraums waren die Controlling-Strukturen in einigen Fachämtern gerade erst eingeführt worden. Generell lag der Schwerpunkt der Arbeiten auf dem Aufbau der Kostenrechnung, der Umstellung auf das NKF und der erstmaligen Abstimmung von Kennzahlen. Insofern ist davon auszugehen, dass nach Abschluss dieser Grundlagenarbeiten das Controlling zusätzliche Aufgaben zur Steuerungsunterstützung übernehmen wird, die dann auch eine aktivere Auswertung von Kennzahlen bedeutet. Voraussetzung hierfür ist eine enge Zusammenarbeit mit den Führungskräften.

4.3.2 Berichtswesen

4.3.2.1 Die kommunalen Kennzahlensysteme

Beim Berichtswesen der untersuchten Vermessungs- und Katasterämter kann zwischen zwei Arten von Berichten unterschieden werden. Zum einen gibt es Finanz- oder Budgetberichte, die an den Dezernenten und Kämmerer adressiert sind. Sie werden vierteljährlich (Städte A und C), tertial (Kreis A und Stadt B) oder halbjährlich (VuKV Niedersachsen) verfasst. Inhaltlich beschränken sie sich häufig auf den Nachweis der Budgeteinhaltung. Produktorientierte Leistungskennzahlen werden dabei nicht mitgeteilt.

In Stadt A werden in den jährlichen Dezernentenberichten zusätzlich zu den Budgetkennzahlen die Aufgaben und Entwicklungen im Vermessungs- und Katasteramt beschrieben. Dies ist sinnvoll, da viele Dezernenten und Kämmerer nur über vage Kenntnisse des Aufgaben-

spektrums verfügen. Um die Leistungen des eigenen Amtes einschätzen zu können, sind interkommunale Budget- und Leistungskennzahlen für Dezernenten besonders hilfreich. Dies wird im Kreis A bereits insoweit praktiziert, als dass die Ergebnisse des IKO-Netz-Vergleichsringes auch an den Dezernenten berichtet werden. Inzwischen liegen den Organisationsämtern und Kämmerern zumindest bei den Kreisen durch die Berichte der GPA NRW Informationen über produktorientierte Finanzkennzahlen in den Vermessungs- und Katasterämtern vor.

Von den Budget- und Finanzberichten zu unterscheiden sind die internen Berichte, die von den Abteilungs- oder Sachgebietsleitern für die Amtsleiter geschrieben werden. Sie werden in höheren Frequenzen als die Finanzberichte geliefert; in den Kreisen A und B sowie in der Stadt A monatlich, in Stadt B tertial, in der VuKV Nds. halbjährlich. Auffallend ist hierbei der große Berichtszeitraum in Stadt C, da hier die internen Berichte nur jährlich verfasst werden. In diesen internen Berichten spielen auch die produktorientierten Finanzkennzahlen aus der Kostenrechnung eine Rolle. Die weiteren produktorientierten Leistungskennzahlen werden allerdings nur in den Städten A und B mitgeteilt.

Bei den internen Berichten ist ein geringer Grad der Formalisierung zu erkennen. Insbesondere in der Stadt C variiert der Detaillierungsgrad des internen Berichts zwischen den unterschiedlichen Abteilungen erheblich. Hier entscheiden die Abteilungsleiter selbst, was sie in dem Bericht darstellen und inwieweit sie dabei auf Kennzahlen zurückgreifen. Aber auch in anderen Ämtern wird den Berichten eher wenig Bedeutung beigemessen, die Nutzung von Kennzahlen beschränkt sich meist auf die Nennung von Mengengerüsten.

Von den Führungskräften wird häufig darauf verwiesen, dass sie über die laufenden Geschäfte auch ohne Kennzahlenberichte stets informiert sind. Gleichzeitig konnte allerdings die Frage nach durchschnittlichen Durchlaufzeiten bei der Übernahme von Teilungs- oder Gebäudeeinemessungen häufig nicht sicher beantwortet werden. Die Vermutung liegt nahe, dass seitens der Amtsleiter vor allem die Einhaltung des Budgets als Kennzahl jederzeit präsent ist, weniger jedoch die qualitativen Leistungen des Amtes oder seine Wirtschaftlichkeit. BALS hat es 2004 folgendermaßen formuliert: "Die Budgets sind der Planungs- und Steuerungsschwerpunkt, nicht die Leistungserbringung."²¹¹ Um die Informationslücke zu füllen, sollten die Amtsleiter in ihren Berichten auch nach Leistungskennzahlen fragen und genaue Vorgaben darüber machen, welche Informationen ihnen geliefert werden sollen.

Um die Erfassung der Berichtsinhalte zu vereinfachen und den Vergleich zwischen den Ergebnissen verschiedener Berichte zu erleichtern ist eine einheitliche Gestaltung der Berichte anzustreben. "Dabei wird – gerade auch im Hinblick auf die Wiedererkennbarkeit beim Adressaten – auf eine standardisierte, im Zeitablauf möglichst unveränderte Form Wert zu legen sein."²¹² Insofern gilt es seitens des Berichtsadressaten nicht nur über den Inhalt, sondern auch über die Berichtsform genaue Vorgaben zu machen.

Ein Defizit vieler Berichte ist außerdem die Art und Weise der Aufbereitung der Informationen. Außer in den Berichten in den Städten A und B werden von den Controllern nur selten Visualisierungen der Auswertungen durchgeführt. Während reine Zahlentabellen zwar viele Kennzahlen enthalten, lassen sich daraus nur mit zusätzlichem Aufwand Informationen ableiten. Besonders leserfreundlich sind deshalb grafische Aufbereitungen von Kennzahlen, durch die die wichtige Ergebnisse besser hervortreten und ein Berichtsgespräch erleichtern.

²¹¹ Bals, H.: Neues kommunales Finanz- und Produktmanagement. Erfolgreich steuern und budgetieren, 2004, S. 23.

²¹² Schwarting, G.: Effizienz in der Kommunalverwaltung. Dezentrale Verantwortung, Produkte, Budgets und Controlling, 2005, Rz. 358.

Dies kann z. B. mit dem sehr einfachen Ampelverfahren erfolgen, bei dem die Kennzahlenwerte je nach Bewertung in einer der drei Ampelfarben markiert werden:²¹³

- grün: es besteht kein Handlungsbedarf, die Zielerreichung ist nicht gefährdet
- gelb: die Zielerreichung ist nicht unbedingt gesichert, es besteht noch kein akuter, aber möglicherweise präventiver Handlungsbedarf
- rot: die Zielerreichung ist konkret gefährdet, es besteht akuter Handlungsbedarf.

Eine Beobachtung insbesondere bei den internen Berichten betrifft die Vollständigkeit der Berichte bezüglich aller kennzahlenmäßigen Informationen. Hier ist festzustellen, dass sich die Berichte größtenteils auf die Finanzkennzahlen beschränken. Weitere Kennzahlen, wie z. B. die Jahresberichte oder Informationen zum Personalwesen, werden den Führungskräften getrennt von den Controlling-Berichten vorgelegt. Dementsprechend obliegt den Führungskräften die Aufgabe, die Kennzahlen selbst in einen Zusammenhang zu bringen und Ursache-Wirkungs-Beziehungen herauszuarbeiten. Die Kennzahlenlieferanten liefern wenig Unterstützung, die Kennzahlen im Zusammenhang zu sehen und zu interpretieren.

Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt SANDT bei seiner Untersuchung des Kennzahlenmanagements in der Wirtschaft.²¹⁴ Nur 7% der befragten Manager erhielten ihre Informationen in einem Bericht, während 93% der Manager verschiedene Berichte unterschiedlicher Organisationseinheiten erhielten. SANDT zieht daraus folgendes Fazit: "Die Controller, denen eine Informationsversorgung der Manager und auch die "Voranalyse der Zahlenflut" zugeschrieben wird, nehmen diese Rolle nicht an bzw. offenbar lediglich für finanzielle Kennzahlen."²¹⁵

4.3.2.2 Die interkommunalen und landesweiten Kennzahlensysteme

Im Rahmen des **IKO-Netz-Vergleichsrings** für Vermessungs- und Katasterämter der Kreise in NRW wurden im April 2004 erste kennzahlenbasierte Vergleichswerte erhoben. Es folgten halbjährliche Kennzahlenberichte, die von der KGSt in tabellarischen Übersichten zusammengestellt wurden und den teilnehmenden Amtsleitern übermittelt wurden. Die Erhebungsergebnisse haben für alle Grund- und Kennzahlen die Werte der einzelnen Ämter, sowie Median, Minimum und Maximum enthalten. Die Ergebnisse wurden in regelmäßigen Sitzungen intensiv diskutiert. Von den Beteiligten wird betont, dass die Erkenntnisgewinne weniger durch die Vergleiche der Kennzahlenwerte als durch den interkommunalen Erfahrungsaustausch entstanden sind.

Zum vorläufigen Abschluss des Projektes wurde im Juni 2005 ein umfangreicher Abschlussbericht durch die KGSt erstellt. Nach der Erläuterung der Kennzahlenarbeit im IKO-Netz der KGSt, der Ausgangslage und dem Kennzahlensystem im Überblick folgt die Interpretation der Arbeitsergebnisse. Dabei werden anhand von Säulendiagrammen ausgewählter Kennzahlen die wesentlichen Ergebnisse des Vergleichsrings dargestellt und textlich kommentiert. Da der Vergleichsring ein zeitlich begrenztes Projekt ist, wird kein dauerhaftes Berichtswesen stattfinden.

Das Berichtswesen der **GPA NRW** über ihre überörtliche Prüfung ist besonders weit reichend. Die Kreise und kreisfreien Städte erhalten umfangreiche Prüfberichte, die Personalstrukturkennzahlen, haushaltsorientierte Kennzahlen und produktorientierte Kennzahlen enthalten. Der Großteil der Kennzahlenwerte wird im Vergleich mit den Kennzahlenwerten der anderen Kommunen dargestellt. Die Auswertung erfolgt als Minimum-, Maximum-, Mittelwert-Darstellung, wodurch die Kennzahlenwerte des eigenen Amtes bewertet werden können. Zusätzlich zu den Kennzahlen werden noch weitere Aspekte untersucht, die sich zur

²¹³ Schwarting, G.: Effizienz in der Kommunalverwaltung. Dezentrale Verantwortung, Produkte, Budgets und Controlling, 2005, Rz. 306.

²¹⁴ Sandt, J.: Management mit Kennzahlen und Kennzahlensystemen. Bestandsaufnahme, Determinanten und Erfolgsauswirkungen, 2003, S. 116 f.

²¹⁵ Sandt, J.: Management mit Kennzahlen und Kennzahlensystemen. Bestandsaufnahme, Determinanten und Erfolgsauswirkungen, 2003, S. 118.

Kennzahlenbildung nicht anbieten, beispielsweise die Organisationsstruktur eines Amtes oder die Darstellung von verwaltungsinternen Leistungsbeziehungen im Haushalt.

Basierend auf den Kennzahlen werden in den Prüfberichten Feststellungen zur Bewertung des Status quo in dem geprüften Amt gemacht. Darüber hinaus werden Empfehlungen gegeben, wie die Leistung eines Amtes verbessert werden kann. Dabei wird die Beurteilung der Leistung eines Amtes nicht nur von monetären Aspekten abhängig gemacht. Gleichzeitig werden auch Rahmenbedingungen wie die Bevölkerungsdichte, die Katasterqualität oder das Vorhandensein von Bodensenkungen berücksichtigt.

Anschließen erfolgen Potenzialberechnungen, wobei zwischen personalwirtschaftlichen Maßnahmen (Nichtbesetzen freierwerdender Stellen, Ersetzen freierwerdender Stellen mit abweichender Besoldung/ Vergütung und Änderung der Aufbauorganisation) und der Reduzierung der Sachausgaben unterschieden wird. Die aufgezeigten Potenziale zur Personalausgabenreduzierung und zur Sachausgabenreduzierung werden zusammengefasst als kurz-, mittel- und langfristig zu realisierende Beträge.

Abschließend erfolgt die Kommentierung und Bewertung der beiden KIWI-Kennzahlen. Zur Kennzahl "Zuschussbedarf je Einwohner für das Vermessungs- und Katasterwesen" wird zunächst die Entwicklung der Kennzahl in den letzten fünf Jahren gezeigt. Anschließend werden die Zahlen im interkommunalen Vergleich dargestellt. Da der Aufwand im Bereich Vermessung und Kataster nicht nur von der Anzahl der Einwohner, sondern auch von der Fläche des Amtsgebietes abhängt, wird als zusätzlicher Vergleichsfaktor die Bevölkerungsdichte eingeführt. Es erfolgt dann ein Vergleich des Zuschussbedarfs pro Einwohner des zu prüfenden Amtes mit strukturell vergleichbaren Ämtern, wobei wieder das Ergebnis kommentiert wird. Zielrichtung der zweiten KIWI-Kennzahl "Personalausgaben je Ist-Stelle" ist die Ermittlung und Bewertung des Stellenniveaus im interkommunalen Vergleich. Nachdem der Kennzahlenwert des zu prüfenden Amtes zunächst mit sämtlichen Kreisen verglichen wird, folgt anschließend wieder ein Vergleich zwischen den Kreisen mit vergleichbarer Einwohnerdichte.

Die überörtliche Prüfung von Vermessungs- und Katasterämtern ist durch die GPA NRW in 2005/2006 erstmals für die Ämter der Kreise durchgeführt worden. Ab Frühjahr 2007 werden die Vermessungs- und Katasterämter der kreisfreien Städte geprüft. Aufgrund der Vielzahl der zu prüfenden Einrichtungen wird eine Wiederholung der Prüfung der Vermessungs- und Katasterämter der Kreise erst in 3 – 4 Jahren möglich sein. Durch den Vergleich mit den Ergebnissen aus der ersten Prüfung werden sich dann zusätzliche Auswertungs- und Kommentierungsmöglichkeiten ergeben. Das Kennzahlenset soll dann erweitert werden.

Besonders wenig Erkenntnisgewinn geht von den **Katasterjahresberichten** aus. Die von den Ämtern jährlich ermittelten Kennzahlen werden zunächst in den Bezirksregierungen zusammengestellt und anschließend an das Innenministerium berichtet. Hier folgt die landesweite Zusammenstellung. Eine Auswertung der Zahlen in Form von Zeitreihen findet höchstens in Einzelfällen statt. Da die Zahlen nicht geplant werden, können auch Ist-Soll-Vergleiche nicht stattfinden. Auch Kommentierungen oder Bewertungen werden nicht vorgenommen. Weder die Vergleiche auf Regierungsbezirksebene noch auf Landesebene werden den Kommunen zur Verfügung gestellt. Nur die Angaben zur ALK-Fertigstellung werden regelmäßig vom LVerMA in Präsentationen verwendet.

Ogleich die Berichte in erster Linie auf die Durchführung der Sonderaufsicht ausgerichtet und nicht als explizites Controllinginstrument konzipiert sind, ist es bedauerlich, dass der mögliche Informationsgewinn nicht ausgeschöpft wird.

In der **niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung** werden folgende Berichte erarbeitet:

- behördenintern Quartalsberichte an die Dezernatsleitung und die Behördenleitung
- Halbjahresberichte von der Behördenleitung an das Innenministerium und
- quartalsweise Behördenvergleichsberichte.

Die behördeninternen Quartalsberichte enthalten Informationen über den Fortgang wichtiger Projekte sowie Prognosen bis zum Jahresende durch die Team- bzw. Projektleiter. Aus der Kosten- und Leistungsrechnung werden den Dezernenten und dem Behördenleiter hierdurch vierteljährlich Informationen zu den Kostenarten, Kostenträgern und Kostenstellen geliefert. Sie werden als Soll-Ist-Vergleiche und als Zeitreihenvergleiche aufgearbeitet. Anfangs wurden diese Zahlen monatlich zusammengestellt; die kurzen Betrachtungszeiträume waren allerdings für die Steuerung nicht sinnvoll. Zusätzlich erhalten die Dezernenten und der Behördenleiter vierteljährlich abgeleitete Kennzahlen aus der Kostenrechnung zu den Kapazitäten, den Kosten und Erlösen sowie den Mengengerüsten. Die Berichte an die Dezernatsleiter und den Behördenleiter enthalten sowohl die Ergebnisse der einzelnen Dezernate als auch aggregierte Zahlen für die gesamte Behörde. Sie erhalten keine qualitativen Kennzahlen.

An das Innenministerium werden halbjährlich Berichte verfasst, die die Einhaltung der Zielvereinbarungen dokumentieren. Hierbei geht es in erster Linie um die Einhaltung der Budgets. Sollten Abweichungen auftreten, müssen sie begründet werden. Die Berichte enthalten insofern auch die Ergebnisse der Kosten- und Leistungsrechnung, die Informationen zu Kapazitäten, Kosten- und Erlösen sowie Mengengerüsten. Qualitative Kennzahlen werden allerdings nicht nachgehalten.

Zusätzlich werden quartalsweise die Daten der Behördenvergleiche erhoben, vom Dezernat 6 in Lüneburg (Landesweite Aufgaben) ausgewertet, durch das Controlling in überschaubare Graphiken umgeformt und den Dezernatsleitern und dem Behördenleiter zur Verfügung gestellt. Bis 2004 enthielten die Vergleiche die Ergebnisse von jedem Katasteramt im Regierungsbezirk. Beispielsweise wurden zum Produkt "Antragsannahme, Ausführung und Auswertung eigener Zerlegungsvermessungen" für die Maßeinheit Grenzpunkt folgende Vergleiche gebildet:

- Stückkosten und Stückerlöse je Grenzpunkt je Amt
- Stückergebnisse je Grenzpunkt je Amt (Erlöse abzüglich der Kosten)
- Leistungsmengen je Amt (Anzahl der aufgenommenen Grenzpunkte)
- durchschnittliche Bearbeitungsdauer je Grenzpunkt je Amt

Zusätzlich wurde die Durchschnittszahlen für den Bezirk ermittelt. Nach der Neuorganisation 2005 hat man auch das Berichtswesen verändert. Heute werden den GLL pro Produkt nur noch der landesweite Mittelwert, die landesweiten Minimal- und Maximalwerte und die eigene Leistung mitgeteilt. Dadurch ist kein direkter Vergleich mit den restlichen GLL möglich.

4.3.3 Planung, Budgetierung und Budgetbewirtschaftung

4.3.3.1 Planungs- und Budgetierungsprozess

In den untersuchten Vermessungs- und Katasterämtern werden weder reine Top-down- noch reine Bottom-up-Verfahren angewendet. Vielmehr wird ein top-down-geprägtes Gegenstromverfahren durchgeführt, in dem der Schwerpunkt zwar eindeutig auf der Ressourcenvergabe durch das Budget liegt, aber Planungen auf Amtsebene durchaus bis zu einem gewissen Grad berücksichtigt werden.

Inwieweit diese Fach- und Detailplanungen bei der Budgetierung Bedeutung gewinnen, hängt eng mit der Finanzlage der Kommunen zusammen. Beispielsweise musste der Kreis B bereits ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen. Vor diesem Hintergrund bietet das Budgetierungsverfahren den Ämtern wenig Spielraum und beinhaltet lediglich Vorgaben von Min-

Mindesteinsparungen. Zwar befindet sich die Stadt C nicht in der Haushaltssicherung. Um aber den Haushaltsausgleich auch in Zukunft sicherzustellen, werden auch hier regelmäßig die Budgets gekürzt. Es liegt dann an den Ämtern, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen, um die Einsparungen zu realisieren.

Unabhängig von der Ausgestaltung des Budgetierungsprozesses interessiert hier insbesondere, inwieweit Kennzahlen sowohl für die bottom-up als auch für die top-down orientierten Planungen genutzt werden. So sollten im Idealfall eine analytische Bedarfsermittlung basierend auf voraussichtlich zu leistenden Mengengerüste. Dazu werden zunächst die Leistungsmengen abgeschätzt und mit den Stückkosten multipliziert. Nach Abzug der absehbaren Einnahmen ergibt sich dann die bedarfsorientierte Dotation des Einzelbudgets.²¹⁶

Voraussetzung für diese analytische Bedarfsermittlung sind verlässliche Kosteninformationen, die erst nach mehrjähriger Anwendung einer Kostenrechnung vorliegen. Wichtig ist dabei, dass die Kostenrechnung hinsichtlich ihrer Gliederung mit der Haushaltssystematik abgestimmt ist. In den Städten A und C, wo dies der Fall ist, gibt es bereits erste Ansätze zur produktorientierte Planungen auf der Basis der Kostenrechnung. In den Ämtern der Stadt B, der Stadt C und im Kreis B liegen zwar ebenfalls Kostenrechnungen vor, die mangelnde Verbindung mit der Finanzsteuerung lassen allerdings keine haushaltsrelevanten Planungen zu. In diesem Zusammenhang ist wieder auf BALS zu verweisen, der die mangelnde Verknüpfung der Kostenrechnung mit dem Haushalt kritisiert: "Sie [die KLR] war zu aufwändig, ... , weil die Kostenrechnung nicht mit dem Haushalts- und Rechnungswesen verknüpft war. Ungeklärt blieb, wie ausgehend von den mehr oder weniger zuverlässig ermittelten Ist-Stückkosten über ein dann erforderliches Plankostensystem Produktbudgets ermittelt werden sollten, um daraus ein operationales Aktionsprogramm zu erzeugen, das dann neben oder an die Stelle eines Haushalts hätte treten können."²¹⁷

In den anderen Ämter wird im Rahmen der Budgetierung eine vereinfachte Bedarfsermittlung durchgeführt, die auf den Ergebnissen des Jahres basiert. Ausgehend von Zuschussbedarf des Vorjahres werden dabei entweder Zu- oder Abschläge gemacht.

Aufgrund der Haushaltskonsolidierungen, die derzeit in fast allen nordrhein-westfälischen Kommunen betrieben werden, ist im Rahmen der Budgetierung die Vorgabe von Mindesteinsparungen unabhängig von der Leistungserbringung eine gängige Praxis. Einige Kommunen haben für verschiedene Aufgabentypen unterschiedliche Veränderbarkeitsgrade und Einsparpotenziale festgelegt.

Legt man die in Tabelle 4 von der Stadt Düsseldorf vorgenommenen Ausgabengruppen zugrunde, fallen bei den Vermessungs- und Katasterämtern folgenden Ausgabearten an:

- Personalkosten
- dem Grunde nach vorgegebene Ausgaben (z.B. für die Fortführung des Liegenschaftskatasters),
- freiwillige, aber durch Beschlüsse und Verträge gebundene Ausgaben (z.B. für die zügige Fertigstellung der ALK, die in vielen Ämtern von Ver- und Entsorgungsbetrieben oder auch kreisangehörigen Gemeinden bezuschusst wurde.),
- freiwillige Ausgaben ohne Bindung (z.B. für die Erstellung von 3D-Stadtmodellen für verwaltungsinterne Zwecke).

²¹⁶ Vgl. Kapitel 3.3.3.3; Schwarting, G.: Effizienz in der Kommunalverwaltung. Dezentrale Verantwortung, Produkte, Budgets und Controlling, 2005, Rz. 264 ff.

²¹⁷ Bals, H.: Neues kommunales Finanz- und Produktmanagement. Erfolgreich steuern und budgetieren, 2004, S. 38 f.

Tabelle 4: Analyse der Veränderbarkeit kommunaler Ausgaben²¹⁸

Ausgabeart	Vollständig verbindlich	Dem Grunde und der Höhe nach vorgegeben	Dem Grunde nach vorgegeben	Freiwillig, aber durch Beschlüsse und Verträge gebunden	Freiwillig und ohne Bindungen	Personalausgaben
Disponibilitätskategorie	1	2	2	3	3	Sonderbudget
Kurz- und mittelfristige Veränderbarkeit	0% Reduzierung möglich	bis zu 3 % Reduzierung möglich	bis zu 10% Reduzierung möglich	bis zu 50% Reduzierung möglich	bis zu 100% Reduzierung	bis zu 3% Reduzierung möglich
Anteil am Haushaltsvolumen	56%	16%	5%	3%	0,1%	20%
Summe max. Veränderungsvolumen	3% der Gesamtausgaben					

Entsprechend des Anteils der Aufgabenarten und ihres Disponibilitätsgrads werden dann Mindesteinsparungen vorgegeben. Solange noch personelle Überkapazitäten in den Ämtern vorhanden sind, kann dieses Vorgehen durchaus erfolgreich sein. Kritisch zu sehen ist es, wenn es die vermuteten Effizienzreserven in einem Amt nicht mehr gibt und die Mitarbeiter überlastet werden. Die Folgen sind erhöhte Krankenstände und tlw. langfristige Ausfälle von Mitarbeitern.

Diese Fehlentwicklung kann durch interkommunale Leistungsvergleiche vermieden werden. Nur durch den Vergleich mit anderen Ämtern ist es Dezernenten möglich, besonders effizientes Handeln in einem Amt festzustellen und im Budgetierungsprozess zu berücksichtigen.²¹⁹

Im Rahmen der Budgetierung ist auf die Defizite der Aufspaltung von Dienst- und Sonderaufsicht hinzuweisen. Sie ermöglicht es, sich hinter den Vorgaben der jeweils anderen Aufsicht "zu verstecken". Geteilte Verantwortlichkeiten sind stets ungesunde Rahmenbedingungen für das Management. Dabei hat die Pauschalierung der Schlüsselzuweisungen des Landes an die Kommunen zu einer Verschärfung der Situation geführt. Da keine Zweckbindung der Schlüsselzuweisungen zum Vermessungs- und Katasterwesen vorliegt, schwindet die Transparenz über die Höhe der Zuschüsse bzw. das Bewusstsein dafür.

Anders als in den nordrhein-westfälischen Vermessungs- und Katasterämtern spielen in der niedersächsischen VuKV produktorientierte Kennzahlen sowohl in den Planungsprozessen der GLL als auch beim Innenministerium eine wichtige Rolle. Im Herbst jeden Jahres legt das Innenministerium jedem GLL eine Übersicht über seine Leistungsmengen je Produkt der ersten drei Quartale vor. Diese Leistungsmenge wird bis zum Ende des Jahres hochgerechnet. Von den Dezernenten der GLL werden dann Planzahlen der Leistungsmengen für das Folgejahr genannt. Diese basieren auf der Beobachtung des Marktes, der Erfahrung der Dezernenten und auch der personalwirtschaftlichen Entwicklung eines GLL. Diese Planzahlen werden im Innenministerium unter Berücksichtigung der Vorgaben des Haushaltsplans diskutiert und ggf. korrigiert.

Das Innenministerium ergänzt die Übersicht dann um die durchschnittlichen Kapazitätswerte des Landes pro Produkt aus dem Behördenvergleich und die Kapazitätswerte des jeweiligen GLL für das einzelne Produkt. Bei den Kapazitätswerten handelt es sich um Mitarbeiterstunden pro Maßeinheit des Produktes, also beispielsweise pro Grenzpunkt oder pro Auftrag. Liegt die GLL-spezifische Kapazitätswert unterhalb des Landesdurchschnitts, wird diese Zahl für die weitere Planung angenommen. Liegt die GLL-eigene Kapazitätswert oberhalb

²¹⁸ Quelle: Stadt Düsseldorf, 1994, zitiert nach Schwarting, G.: Effizienz in der Kommunalverwaltung. Dezentrale Verantwortung, Produkte, Budgets und Controlling, 2005, Rz. 270.

²¹⁹ Vgl. Kapitel 7.7.1 über die Defizite der Kostenrechnung in der öffentlichen Verwaltung.

des Landesdurchschnitts, wird von der GLL-eigenen Zahl ein Abschlag von 10% vorgenommen und diese Zahl zur weiteren Planung verwendet. Damit wird vermieden, dass die Ämter für hohe Kapazitätswerte "belohnt" werden, indem ihre überdurchschnittlich hohen Werte auch den zukünftigen Planungen zugrunde gelegt werden. Eine Verbesserung der Kapazität pro Produkt um 10% in einem Jahr wird als realistisch betrachtet. Durch den Vergleich mit den landesweiten Kapazitätswerten fließen die Ergebnisse des Behördenvergleichs in die Budgetierung ein. Das Ergebnis der Planung ist dann eine Plan-Gesamtkapazität für jedes Produkt, die zu einer behördenweiten Gesamtkapazität aufsummiert wird.

Als weitere Plangröße werden die Kosten und die Erlöse für das Folgejahr ermittelt. Basis sind wiederum die Ist-Erlöse bzw. die Ist-Kosten der vergangenen drei Quartale für jedes Produkt. Die Planungen der Gesamtkapazitäten, der Gesamterlöse und der Gesamtkosten pro Produktgruppe bilden die Grundlage für die Zielvereinbarungen.

4.3.3.2 Die Budgetbewirtschaftung

Den untersuchten Vermessungs- und Katasterämtern werden keine Incentivierungen zu wirtschaftlichem Handeln durch Bonusregelungen geboten. Zwar sieht beispielsweise eine Dienstanweisung aus Kreis A detaillierte Bonusregelungen für folgende Fälle vor:

- Einsparungen durch die Verzögerung von Wiederbesetzungen
- Einsparungen durch Stellenreduzierungen
- Mehreinnahmen.

Allerdings sind die hier dargestellten Bonusregelungen stets von der Zustimmung des Kämmers abhängig. Vor dem Hintergrund der Haushaltskonsolidierungen werden sie deshalb derzeit nicht gewährt. Sämtliche Mehreinnahmen oder Einsparungen werden von der Kammererei abgeschöpft. Auch in den anderen untersuchten kommunalen Vermessungs- und Katasterämtern gehen Mehreinnahmen vollständig in das Gesamtbudget ein.

Diese Vorgehensweise hängt nicht zuletzt mit der geringen Stabilität von kommunalen Haushalten zusammen. Durch die Abhängigkeit von Bundes- und Landesgesetzen, von Förderprogrammen und Zweckzuweisungen sind Kommunen auf der Einnahmen- und Ausgabe Seite in hohem Maße fremdbestimmt. Hinzu kommt, dass sich sozioökonomische Prozesse, wie der demografische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Strukturwandel, Arbeitslosigkeit, Sozialhilfebedarf, etc., besonders stark auf die kommunalen Haushalte auswirken.²²⁰

Hier ist ein deutlicher Vorteil der staatlichen Vermessungs- und Katasterverwaltung in Niedersachsen festzustellen. Bonusregelungen sind aufgrund der höheren Stabilität im Landshaushalt eher möglich als in Kommunalhaushalten. So können 85% der Mehreinnahmen im Budget der niedersächsischen VuKV verbleiben. Allerdings bedeutet dies nicht einen Verbleib in der einzelnen besonders erfolgreichen Behörde, sondern im Gesamthaushalt. Damit möchte man regionale Unterschiede ausgleichen, denen die Behörden unterliegen.

4.3.4 Zielvereinbarungen

4.3.4.1 Die Vereinbarungsebenen

Zielvereinbarungen werden in den untersuchten Katasterämtern noch sehr wenig eingesetzt. Auf allen Ebenen gleichzeitig, also zwischen Dezernent und Amtsleiter sowie zwischen Amtsleiter und den Abteilungsleitern, werden Zielvereinbarungen derzeit nur im Vermessungs- und Katasteramt Stadt B genutzt. In Stadt C sind Jahresgespräche auf allen Ebenen vorgeschrieben, deren Ergebnisse teilweise in Protokollen festgehalten werden. Hier wurde nicht im einzelnen untersucht, inwieweit diese Gespräche Zielvereinbarungscharakter haben und wie häufig die Ergebnisse tatsächlich schriftlich festgehalten werden. In Stadt A und im Kreis A beschränkt sich der Abschluss von schriftlichen Zielvereinbarungen auf die Ebene

²²⁰ Schwarting, G.: Effizienz in der Kommunalverwaltung. Dezentrale Verantwortung, Produkte, Budgets und Controlling, 2005, S. 73.

zwischen Dezernent und Amtsleiter. Mit den Abteilungs- bzw. Sachgebietsleitern werden nur mündliche Vereinbarungen getroffen. Im Kreis B werden keine schriftlichen Zielvereinbarungen getroffen.

In der niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung werden die Zielvereinbarungen zwischen dem Innenministerium und jedem Amtsleitern einer GLL abgeschlossen. Sie dienen dazu, die von der GLL im Folgejahr zu erbringenden Leistungen mit den zur Verfügung stehenden Personalkapazitäten sowie den Einnahmen und Ausgaben zu konkretisieren. Hierfür ist von Vorteil, dass sich Dienst- und Fachaufsicht im Innenministerium in einer Hand befinden.

4.3.4.2 Inhalte und Evaluierung

Die Untersuchung der Inhalte der schriftlichen Vereinbarungen ergibt, dass diese eher beschreibender Natur und wenig konkret sind. Dies trifft insbesondere auf die Vereinbarungen zwischen Amtsleiter und Dezernenten zu. Aufgrund der mangelnden Fachkenntnisse seitens der Verwaltungsvorstände werden hier nur wenige Details vereinbart. Produktorientierte Leistungskennzahlen werden nur in Einzelfällen verwendet. So werden insbesondere projektbezogene Kennzahlen, z. B. bezüglich der Fertigstellung der ALK, in schriftlichen Zielvereinbarungen genannt. Ziele zum laufenden Geschäft werden in der Regel nicht durch Kennzahlen konkretisiert.

Eine formale Evaluierung der Ergebnisse ist bei keiner der kommunalen Zielvereinbarungen vorgesehen. Zwar werden die vergangenen Planungszeiträume in den Jahres- oder Mitarbeitergesprächen mündlich besprochen, es findet jedoch keine Dokumentation der Ergebnisse oder eine Ermittlung von Zielerreichungsgraden statt. Vor diesem Hintergrund ist zu bezweifeln, dass Zielvereinbarungen eine motivierende Wirkung entfalten.

Von den Gesprächspartnern wird allerdings immer wieder auf mündliche Vereinbarungen verwiesen. Als Vorteil mündlicher Vereinbarungen wird vor allem der geringere Aufwand genannt. Außerdem seien insbesondere zwischen Amts- und Abteilungsleiter die Ziele meist sehr eindeutig und bedürften keiner schriftlichen Fixierung.

Hier ist kritisch anzumerken, dass mündliche Vereinbarungen häufig noch weniger konkret sind als schriftliche Vereinbarungen und noch seltener einer Evaluierung unterzogen werden. Zielvereinbarungen dienen nicht nur den Mitarbeitern als Orientierung; sie fordern auch Vorgesetzte zur Benennung und Priorisierung von Zielen sowie zur projektbezogenen Planung auf. Gerade in den technischen Ämtern sind Führungskräfte häufig zu einem hohen Grad mit dem operativen Geschäft beschäftigt, während Führungsaufgaben einen geringeren Teil ihrer Arbeitszeit ausmachen.

BÖLLHOFF und WEWER beschreiben den Verwaltungsalltag folgendermaßen: "Was an Vorgängen auf dem Schreibtisch landet, wird abgearbeitet, so gut es eben geht. Was an Aufträgen hereinkommt, wird ebenfalls nach und nach erledigt. Für strategische Überlegungen und die Definition von Zielen fehlt angesichts des Arbeitsanfalls vermeintlich die Zeit. Da mangels klarer Ziele niemand genau beurteilen kann, ob man erfolgreich arbeitet oder nicht, herrscht eine ständige, unterschwellige Unzufriedenheit."²²¹

Durch den Abschluss von Zielvereinbarungen werden Führungskräfte dazu gebracht, sich auf ihre Führungsaufgaben zu konzentrieren, strategische Ziele zu entwickeln, dabei aber realistische Erwartungen für einen Planungshorizont zu formulieren. Dabei sollen keine umfangreichen Quasi-Verträge abgeschlossen werden. Die Vereinbarungen sollten allerdings schriftlich festgehalten und durch Kennzahlen konkretisiert werden. Von großer Bedeutung ist dabei auch die Evaluierung von Zielerreichungsgraden. Sie dienen dazu, Mitarbeitern ein

²²¹ Böllhoff, D.; Wewer, G.: Zieldefinition in der Verwaltung, in: Blanke, B.; v. Bademer, S.; Nullmeier, F.; Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 2005, S. 147-153, hier S. 152.

messbares Feed-back über ihre Leistungen zu geben. Nur so können Kennzahlen ihre Motivations-, Planungs- und Operationalisierungsfunktion entwickeln.

Ein Vorbild kann dabei die niedersächsische Vermessungs- und Katasterverwaltung sein. Hier basieren die Zielvereinbarungen zwischen Innenministerium und den Amtsleitern einer GLL auf produktorientierten Kapazitätsplanungen. Außerdem werden konkrete, kennzahlenbasierte Vereinbarungen zu den Leistungsarten getroffen, die anhand einer formellen Evaluierung am Ende des Jahres überprüft werden.

Die Vereinbarung besteht aus drei Abschnitten. Zunächst wird der Zweck kurz erläutert. Es folgt im zweiten Abschnitt eine eher allgemeine Darstellung der Aufgaben der Vermessungs- und Katasterverwaltung. Konkret werden die Aussagen der Zielvereinbarung im dritten Abschnitt "Leistungen". Grundlage für die Vereinbarungen sind dabei:

- die erbrachten Leistungen im Vorjahr
- die Ergebnisse der Kostenrechnung im Vorjahr
- die voraussichtlichen Veränderungen bei den Leistungsmengen
- die voraussichtliche personalwirtschaftliche Entwicklung
- die Vorgaben des jeweils gültigen Haushaltsplans.

Aus den vorangegangenen Planungen werden das Beschäftigungsvolumen in Vollzeiteinheiten, die Beschäftigungskapazität in Stunden, die Personal-, die Sach- und die Investitionsausgaben in Euro, das Einnahmesoll sowie die Kosten und Erlöse bestimmt. Es folgt eine Aufspaltung dieser Zahlen nach 19 Produktuntergruppen. Anschließend wird die Beschäftigungskapazität je nach Leistungsart (Markt-, Amts- und Innenleistung) aufgeschlüsselt.

Es folgen weitere Vereinbarungen zu den drei Leistungsarten. Für die Marktleistungen werden als Kennzahlen zur Kundenorientierung die maximalen Durchlaufzeiten (Bearbeitungszeiten einschließlich Liegezeiten) vereinbart. Bei den Marktleistungen können die Beschäftigungskapazitäten, die Kosten und die Erlöse zwischen den einzelnen Produktgruppen entsprechend den veränderten Mengen ausgetauscht werden. Eine Änderung der Zielvereinbarung ist erst notwendig, wenn auf Jahresbasis entweder die Solleinnahmen und dadurch die Erlöse durch unvorhersehbare oder unabwendbare Entwicklungen nicht zu erreichen sind oder die Beschäftigungskapazitäten und damit die Kosten für die Summe der Marktleistungen überschritten werden.

Bei den Amtsleistungen werden einzelne Projekte wie beispielsweise die Fertigstellung einzelner ALK-Folien oder die Aktualität des Gebäudenachweises in der ALK in die Zielvereinbarungen aufgenommen. Hier werden allerdings weniger konkrete Vorgaben gemacht, im Vordergrund steht die Festlegung längerfristiger fachlicher Ziele zur Aktualisierung und Qualitätssicherung des Liegenschaftskatasters. Verbleibende freie Beschäftigungskapazitäten können unter Beachtung dieser langfristigen, fachlichen Ziele eingesetzt werden.

Für die Innenleistungen wird eine maximale Beschäftigungskapazität von 15% festgelegt. Dadurch soll verhindert werden, dass Stunden unüberlegt als Innenleistung gebucht werden.

Die Einhaltung oder Nichteinhaltung der Zielvereinbarungen wird dem Innenministerium durch Ist-Soll-Vergleiche in den Halbjahresberichten mitgeteilt. Negative Abweichungen müssen dabei erläutert werden. Am Ende eines Planungsjahres wird der Zielerreichungsgrad festgelegt. Eine Incentivierung zur Einhaltung der Zielvereinbarungen besteht in der Bonus-Malus-Regelung im Rahmen der Budgetierung.

4.4 Steuerung durch Kennzahlen

4.4.1 Analytische Nutzung

Von fast allen Gesprächspartnern werden die analytischen Vorteile und der Nutzen von Kennzahlen betont. So erhöhen Kennzahlen die Transparenz erheblich und führen zu einem vertieften Verständnis der Leistungsbeziehungen und Vorgänge. Den folgenden Aussagen wurde von kaum einer Führungskraft widersprochen:

- "Durch die Kennzahlen erhalte ich einen Überblick über die Zusammenhänge in meiner Geschäftseinheit."
- "Die Kennzahlen tragen sehr zum allgemeinen Verständnis der aktuellen Situation meiner Geschäftseinheit bei."
- "Meine Kenntnisse über die Wirkung meiner Geschäftseinheit werden durch die Kennzahlen wesentlich erweitert."

Einziges Ausnahmen stellten dabei die Mitarbeiter aus Stadt D dar, die aufgrund der mangelhaften inhaltlichen Gestaltung ihres Kennzahlensystems keinen Erkenntnisgewinn aus den Kennzahlenwerten ziehen konnten.²²²

Von allen anderen wurden allerdings auch folgende Aussagen bestätigt:

- "Die Kennzahlen helfen mir, meine Zeit und Kapazität zu schonen, indem ich lediglich bei bedeutenden Abweichungen eingreife."
- "Die Kennzahlen dienen mir als Ampel, die mir zeigt, ob alles im grünen Bereich ist oder ob etwas aus dem Ruder läuft."
- "Mit Hilfe der Kennzahlen verschaffe ich mir einen Überblick über den Stand der Dinge in meiner Geschäftseinheit."
- "Einigen Kennzahlen schenke ich erhöhte Aufmerksamkeit, weil sie für den Geschäftsbereich entscheidende Aspekte betreffen."
- "Einige Kennzahlen diskutiere ich häufig mit Kollegen und Mitarbeitern."

Geringere Zustimmung fanden die folgenden Aussagen:

- "Einige Kennzahlen veranlassen mich und meine Mitarbeiter, uns mit grundlegenden Annahmen unseres Geschäfts und mit Maßnahmen zu beschäftigen."
- "Einige Kennzahlen sind mir ständig präsent."
- "Auf einige Kennzahlen fokussiere ich sehr oft und regelmäßig meine Aufmerksamkeit."

Dabei wurde häufig darauf hingewiesen, dass sich das eigene Kennzahlensystem noch in der Aufbauphase befindet und nur aus diesem Grund die Zahlen noch nicht so intensiv genutzt und diskutiert werden.

In einigen Fällen wurde auch eine symbolische Nutzung der Kennzahlen bestätigt. So werden die Entwicklungen des Geschäfts von den Führungskräften häufig unabhängig von Kennzahlen frühzeitig wahrgenommen. Die Defizite werden dabei erahnt, können allerdings nicht quantifiziert werden. Aufgrund der Berufserfahrung werden dann Entscheidungen getroffen, die zu diesem Zeitpunkt noch nicht durch Kennzahlen belegt werden können. Unterstützen die später ausgewerteten Kennzahlen die eigene Entscheidung, werden sie bei der Rechtfertigung der Entscheidung als Entscheidungsgrundlage angegeben.

Unterschiedlich wurde der Erkenntnisgewinn bewertet, der durch interne Leistungsverrechnungen entsteht. Einige Führungskräfte sehen darin die lang erwünschte, notwendige Dokumentation des nicht unerheblichen Aufwandes für interne Leistungen. Andere kritisieren

²²² Vgl. Kapitel 5.2.3.1.

den hohen Verwaltungsaufwand für interne Buchungen, zumal es sich um rein formale Umverteilungen zwischen den Ämtern handelt.

Im Vergleich zur instrumentellen Nutzung wird die analytische Nutzung häufig als wenig effektiv betrachtet. Dadurch, dass keine unmittelbaren Maßnahmen ausgelöst werden, wird ihre Wirkung häufig als sehr gering eingeschätzt. Allerdings hat die konzeptionelle Nutzung gerade im Bereich der öffentlichen Verwaltung derzeit eine wichtige Funktion. So schaffen Kennzahlen allein durch die objektive Dokumentation von Sachverhalten ein Bewusstsein für die vorhandenen Defizite. Fehlentwicklungen lassen sich somit nicht mehr kaschieren und die Notwendigkeit einer Gegensteuerung wird offensichtlich.

4.4.2 Produktgestaltung

4.4.2.1 Veränderung der Produktpalette

Veränderungen der Produktpalette finden bei den untersuchten Ämtern zum einen durch die Reduzierung von Aufgaben und zum anderen durch die Erweiterung des Leistungsspektrums statt.

Bei der **Reduzierung von Aufgaben** spielt Outsourcing, also die Übertragung von betrieblichen Geschäftsprozessen oder von ganzen Geschäftsbereichen an einen privaten Dienstleister, eine wichtige Rolle. Dies ist insbesondere bei Erneuerungsprojekten regelmäßig ein Thema. So musste in den 1990er Jahren in den Ämtern entschieden werden, ob die Erstdigitalisierung der Liegenschaftskarte intern durchgeführt oder die Arbeiten an Externe vergeben werden sollten. In jüngerer Vergangenheit musste entschieden werden, ob das Scannen der Risse zum Aufbau digitaler Rissarchive amtsintern oder extern durchgeführt werden sollte. Auch bei der Erstellung des Stützpunktfeldes für die Umstellung nach ETRS89 stellt sich die Frage, inwieweit die Arbeiten durch Mitarbeiter des Vermessungs- und Katasteramtes durchgeführt oder an Externe vergeben werden sollen.

Bei den laufenden Aufgaben stellt sich diese Frage eher selten. Grundsätzlich besteht bei der DV- und GIS-Betreuung die Möglichkeit, verschiedene Aufgaben (Pflege, Hosting etc.) durch Mitarbeiter des Amtes, durch Mitarbeiter anderer Abteilungen in der Verwaltung oder durch externe Anbieter erbringen zu lassen.

Ein Dauerthema hinsichtlich der Reduzierung von Aufgaben ist die Einstellung von Liegenschaftsvermessungen durch die Vermessungs- und Katasterämter. Wegen der Möglichkeit, diese Aufgaben den ÖbVermlng zu übertragen und damit den ortsansässigen Mittelstand zu stärken, wird von vielen Kommunalpolitikern die Notwendigkeit eines eigenen Außendienstes für diese Zwecke nicht gesehen.

Die Befürworter des amtseigenen Außendienstes argumentieren, dass die verwaltungseigenen Vermessungstrupps bei ihren Vermessungen auch umfangreiche Maßnahmen zur Verbesserung der Katasterqualität durchführen. Überhaupt könne die Qualität des Katasters nur durch regelmäßige eigene Außendiensttätigkeit eingeschätzt und bewertet werden. Außerdem würde durch die Einstellung des eigenen Außendienstes dem Katasteramt wichtiges Know-how verloren gehen, was bei der Übernahme von Vermessungsschriften dringend benötigt werde. Verhandlungen mit den ÖbVermlng über die Durchführung von kritischen Vermessungen könnten ansonsten nicht mehr "auf gleicher Augenhöhe" geführt werden. Als weiteres Argument wird angegeben, dass ohne einen eigenen Außendienst die Ausbildung von Technikern, Inspektoren und Referendaren nicht mehr vollständig angeboten werden könne.

Als Ergebnis dieser Diskussion wurden in vielen Vermessungs- und Katasterämtern die Stellen des Außendienstes kontinuierlich reduziert. In vielen Ämtern beschränken sich die Tätigkeiten der Außendienste inzwischen auf Arbeiten im Grundlagennetz, auf Ingenieurvermessungen und Liegenschaftsvermessungen im Auftrag der Kommune oder auf Gebäudeeintrasmessungen, die von Amts wegen durchgeführt werden. Im Kreis B werden beispielsweise

Bürger, die eine Liegenschaftsvermessung in Auftrag geben wollen, an die ÖbVerming verwiesen.

Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Ingenieur- und Liegenschaftsvermessungen auf Vollkostenbasis wurde in den untersuchten Ämtern bisher noch nicht angestellt. An dieser Stelle können Kennzahlen dazu dienen, Aussagen zur Wirtschaftlichkeit des amtseigenen Außendienstes zu treffen.

Durch die Digitalisierung der Geobasisdaten haben sich neben den hoheitlichen Aufgaben **neue Aufgabenfelder** für Vermessungs- und Katasterämter ergeben. Insbesondere bei den großen kreisfreien Städten sind Mitarbeiter der Vermessungs- und Katasterämter derzeit damit beschäftigt, dreidimensionale Stadtmodelle aufzubauen. In den untersuchten Fallstudienämtern war dies insbesondere in den Städten A und B ein wichtiges Thema, mit dem sich jeweils mindestens ein Mitarbeiter beschäftigt hat.

Als weiteres neues Aufgabenfeld spielt der Aufbau und die Aktualisierung von internen Geoinformationssystemen bzw. von Internet-Geoportalen eine zunehmend wichtige Rolle. In den großen kreisfreien Städten ist man diesbezüglich schon sehr weit. So verfügt Stadt A über ein besonders umfangreiches kommunales System, in dem neben den Geobasisdaten des Vermessungs- und Katasteramtes auch zahlreiche Geofachdaten u.a. aus dem Planungs- und Umweltamt geführt werden. Auch in den Kreisen wird an diesem Thema gearbeitet. Da die Kreisverwaltungen allerdings nur vergleichsweise wenig Daten originär erheben, ist es wichtig, mit den kreisangehörigen Kommunen zu kooperieren.

Die hier genannten Aufgabenfelder sind allerdings nicht aufgrund von Kennzahlenuntersuchungen eingeführt worden. Auslöser waren vielmehr die vorhandenen technischen Möglichkeiten im Zusammenhang mit einem politischen Auftrag. Kritisch zu sehen ist, dass für neue Aufgaben häufig weder belastbare Marktstudien oder Nutzerprofile recherchiert werden. Fragen zur Produktqualität beispielsweise hinsichtlich des Detaillierungsgrads (level of detail) der 3D-Modelle werden erst im Projekt geklärt. Auch hinsichtlich der kommunalen Geoinformationssysteme gibt es anfangs nur vage Überlegungen zu den Inhalten. Nur in Einzelfällen wurden exakte Projektzeitpläne aufgestellt, die die Qualität, die zeitliche Befristung und die Weiterführung der Systeme beinhalteten. Hier können projektbezogene Kennzahlen die Steuerung verbessern.

Hinsichtlich der Veränderung der Produktpalette haben die kommunalen Vermessungs- und Katasterämter in NRW eine andere Ausgangsposition als die GLL in Niedersachsen. Aufgrund der staatlichen Organisation des Vermessungswesens in Niedersachsen haben die einzelnen GLL keinen Spielraum, freiwillige Aufgaben zu übernehmen oder diese wieder aufzugeben.

4.4.2.2 Veränderung der Produktgestaltung

Hinsichtlich der Freiheitsgrade bei der Produktgestaltung ist zwischen hoheitlichen und freiwilligen Aufgaben zu unterscheiden. Bei den freiwilligen Aufgaben können die Kommunen frei über die hier angestrebte Qualität entscheiden. So haben Vermessungs- und Katasterämter großen Spielraum bei der Gestaltung von 3D-Stadtmodellen oder kommunalen Geoinformationssystemen. Zur Qualität der hoheitlichen Aufgaben sind die in Erlassen getroffenen Festlegungen zu berücksichtigen. Allerdings bestehen auch hier Freiheitsgrade, wie im Folgenden gezeigt wird.

Wurden die Führungskräfte in den Fallstudienämtern nach effizienzsteigernden Maßnahmen befragt, die sie aufgrund des Kennzahlenmanagements ergriffen haben, wurden fast ausschließlich Maßnahmen zur Reduzierung der Bearbeitungstiefe genannt. Hintergrund dieser Maßnahmen waren allerdings in keinem Fall die amtsinternen Kennzahlensysteme, sondern stets die IKO-Netz-Vergleichsringe. Der größte Erkenntnisgewinn anhand von Kennzahlen ist insofern erst durch den systematischen Vergleich mit anderen Ämtern entstanden.

Auch wenn die Vergleichbarkeit der konkreten Kennzahlenwerte von den Teilnehmern immer wieder in Frage gestellt wurde, haben sie doch dazu geführt, dass sich die Mitglieder über die Prozesse und die Qualitätsstandards ausgetauscht haben und anschließend Entscheidungen für die Leistungserbringung im eigenen Amt getroffen haben.

Als Beispiel für die **Reduzierung von Tätigkeiten** kann die Erteilung von Grenzmaßen genannt werden. Im Rahmen des zweiten IKO-Netz Vergleichsrings sind die Bearbeitungszeiten dieses Prozesses erhoben worden. Dabei wurde festgestellt, dass die Bearbeitungszeit in einem Amt deutlich höher war als der Durchschnitt. Ein detaillierter Prozessvergleich hat ergeben, dass in den anderen Kreisen die Grenzmaße durch einen Mitarbeiter bearbeitet und von diesem auch direkt an den Antragsteller verschickt werden. In dem abweichenden Amt wurde hingegen am Ende des Prozesses noch eine Kontrolle durch den Sachgebietsleiter durchgeführt, um das Vier-Augen-Prinzip einzuhalten.

Nun stellte sich die Frage, ob diese zusätzliche Tätigkeit, verbunden mit einer zusätzlichen Schnittstelle, auch in Zukunft beibehalten werden sollte. Nach der Beobachtung der Fehlerquote, die durch die letzte Kontrolle behoben wurde, hat man sich anschließend für die Beibehaltung der Kontrolle entschieden. Es wurde also zugunsten der Qualität auf eine Effizienzinsparung bewusst verzichtet.

Weitere Bereiche, in denen eine Verminderung der Bearbeitungstiefe möglich ist, sind die Prüfung von Vermessungsschriften und die Unterlagenerstellung. Im Kreis B wurde beispielsweise die Intensität der Prüfung der eingereichten Unterlagen nach dem Vergleich der Beanstandungsquoten mit anderen Ämtern reduziert. Da die Vermessungsstellen mit ihrer Fertigungsaussage die Vollständigkeit und Richtigkeit ihrer Unterlagen bzw. Vermessungen bescheinigen, wird hier die Möglichkeit gesehen, den Prüfaufwand des Vermessungs- und Katasteramtes zu reduzieren.

Im Rahmen des zweiten IKO-Netz Vergleichsrings wurde außerdem die Bearbeitungstiefe der Vermessungsunterlagen bei der Unterlagenerstellung diskutiert. Zunächst bedeutet es für die Vermessungsstellen eine erhebliche Vereinfachung, wenn die Risse intensiv vorselektiert sind und nur die relevanten Risse herausgegeben werden. Der hohe Selektionsgrad verursacht gleichzeitig für die Mitarbeiter des Vermessungs- und Katasteramtes mehr Aufwand. Zusätzlich wurden die Unterlagen bisher in vielen Ämtern aufgewertet, z.B. durch

- manuellen Eintrag der aktuellen Flurstücksnummern in die Auszüge alter Risse,
- Nummerierung der Risse und Kennzeichnung der Lage der Risse auf einer Übersichtskarte,
- farbige Markierung der Eigentumsgrenzen oder
- Transkription von Sütterlin-Bezeichnungen

In den letzten Jahren ist die Bearbeitungsintensität seitens vieler Ämter reduziert worden. Im Rahmen des IKO-Netz-Vergleichsrings sind beim Vergleich der Durchlaufzeiten der Unterlagenerstellung erhebliche Differenzen festgestellt worden. Beim detaillierten Vergleich der Prozesse sind dann die unterschiedlichen Bearbeitungstiefen offenbar geworden. Die Ämter, die bis zu diesem Zeitpunkt noch die zusätzlichen Leistungen erbracht haben, haben sich anschließend an den geringeren Ausarbeitungsstandard angepasst.

Die genannten Beispiele zeigen allerdings auch, dass es in den Fällen, in denen basierend auf dem Kennzahlenmanagement Maßnahmen zur Effizienzsteigerung ergriffen wurden, diese in erster Linie zur Verringerung von Qualitätsstandards geführt haben. Man könnte den Eindruck erhalten, dass die Verwaltungen dazu neigen, den Weg des geringsten Widerstands zu gehen: Bei der Verschiebung von Arbeitsanteilen (Unterlagenerstellung) und Verantwortung (Übernahme) auf den ÖbVermIng als Beliehenen sind die geringsten Konflikte zu erwarten.

Im Fall der Übernahme ist die Reduzierung der Prüfungsintensität allerdings kritisch zu sehen. Da an dieser Stelle die endgültige Entscheidung über die Qualität und angesichts der Vielzahl der landesweit tätigen Vermessungsstellen auch die Einheitlichkeit des Katasters fällt, sollte sie essentielle Aufgabe des Vermessungs- und Katasteramtes bleiben. Dass trotz der Fertigungsaussage die Qualität der beigebrachten Vermessungsschriften nicht einwandfrei ist, zeigt sich daran, dass in den Ämtern, in denen die Prüfung noch intensiv betrieben wird, Beanstandungsquoten von 25% vorliegen.

Ähnliche Erfahrungen wurden auch bei der Einführung des Kennzahlenmanagements in der niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung gemacht. Gerade in den ersten Jahren wurde im Rahmen der Kennzahlenerhebung die Produkterstellung in den verschiedenen Ämtern detailliert diskutiert. Beim damaligen Katasteramt Osnabrück wurde beispielsweise festgestellt, dass bei der Erstellung von Verkehrswertgutachten anders als in den anderen Ämtern noch zusätzlich eine bautechnische Untersuchung gemacht wurde, weshalb sich die Kosten und die Durchlaufzeiten für ein Gutachten vom Durchschnitt abhoben. Nach Rückfragen bei den Kunden hat man sich für die Beibehaltung dieser Zusatzleistung entschieden, da die bautechnischen Untersuchungen als sehr wertvoll eingeschätzt wurden.

4.4.3 Prozessgestaltung

4.4.3.1 Einsatz neuer Technologien

In den vergangenen Jahrzehnten sind eine Vielfalt technischer Neuerungen in den Vermessungs- und Katasterämtern eingeführt worden. Dabei lassen sich grob unterscheiden:

- neue Techniken zur Koordinatenberechnung und -speicherung
- neue Techniken zur Führung des Liegenschaftskatasters und der Grundkarte
- neue Vermessungsinstrumente und Einsatz von Feldcomputern
- neue Reproduktionstechniken und
- neue Informations- und Kommunikationstechnik.

Bereits in den 1960er Jahren wurden Koordinatenberechnungen über Lochkarten- bzw. Lochstreifenverarbeitung eingeführt. Später folgte die Speicherung von Koordinaten in einem Koordinatenspeicher. Somit bestand die Möglichkeit, Punktkoordinaten ergänzt durch Steuerzeichen über Lochstreifen einem Kartierautomaten zuzuführen.

Erheblichen Einfluss auf den Fortführungsprozess des Liegenschaftskatasters hatte die Einführung der EDV-geführten Nachweise des Vermessungswesens. Dabei wurde zunächst der beschreibende Nachweis des Liegenschaftskatasters automatisiert (ALB), anschließend die Liegenschaftskarte (ALK). Durch die Digitalisierung der Risse können Unterlagen zügiger zusammengestellt werden. Aktuell steht mit der Migration nach ALKIS die nächste große technische Neuerung zur Führung des Liegenschaftskatasters an.

Auch im Außendienst hat der Einsatz neuer Techniken zur Veränderung von Prozessen geführt. Ein wichtiger Entwicklungsschritt stellte dabei die Nutzung elektrooptischer Entfernungsmesser dar. Später folgten elektronischen und selbstregistrierende Totalstationen, sowie zielsuchende, reflektorlose Tachymeter. Inzwischen bietet die Nutzung von Satellitenempfängern die Bestimmung von Standortkoordinaten, so dass umfangreiche Anschlussarbeiten entfallen können.

In der Reproduktion wurden die Lichtpausverfahren durch Scanner und Plotter abgelöst. Die GIS-Technologie ermöglicht die Bearbeitung und Speicherung von Geodaten auf dem Bildschirm. Photogrammetrische Verfahren ermöglichen die Auswertung von Luftbildern, z. B. zur Ermittlung von Versiegelungsflächen.

Unabhängig von den Fachaufgaben eines Amtes bieten neue Informations- und Kommunikationstechniken Möglichkeiten, Prozesse zu optimieren.²²³ So bieten die modernen Geschäftsbücher eine einheitliche Auftragsverwaltung für die Unterlagenerstellung, die Vermessung und die Übernahme. Dabei haben alle Mitarbeiter die Möglichkeit, auf die zentrale Adressverwaltung zuzugreifen, wodurch der Aufwand für Doppelerfassungen entfällt.

Zum Erstellen von Angeboten, Ladungen und Benachrichtigungen als auch von Rechnungen oder Gebührenbescheiden können in vielen Produkten die notwendigen Daten in einem maskengesteuerten Ablauf definiert und unter Benutzung von Makros in ein Dokument der Textverarbeitung exportiert werden. Besteht darüber hinaus die Verknüpfung der Geschäftsbücher mit der Kasse, kann der Sachbearbeiter die sofortige Rechnungserstellung veranlassen. Im Bereich der Vermessung unterstützen automatisierte Geschäftsbücher die effektive Koordination von Außendienstesätzen, da Aufträge in dem selben Gebiet berücksichtigt werden können.

Hinzu kommt der Einsatz von medienbruchfreien E-Government-Komponenten im Internet. Hier ist insbesondere die Internetplattform BORIS NRW zu erwähnen, auf der die Gutachterausschüsse mit ihren kommunalisierten Geschäftsstellen und das Land NRW seit 2003 eine flächendeckende, kostenlose Bereitstellung aller Bodenrichtwerte und der allgemeinen Daten der Markttransparenz anbieten.

Abschließend kann festgestellt werden, dass die Prozesse in den Vermessungs- und Katasterämtern insbesondere seit dem Ende des zweiten Weltkrieges durch den Einsatz neuer Technologien erheblich effizienter gestaltet worden sind. HÖHN ist der Ansicht, dass sich die Kommunalisierung des Katasters in NRW positiv auf die Bereitschaft zur Nutzung neuer Techniken ausgewirkt hat: "Die Katasterämter übertrafen sich gegenseitig in dem Einsatz der neuesten Vermessungsinstrumente."²²⁴

Durch das Fehlen eines systematischen Kennzahlenmanagements wurden die Effizienzsteigerungen aufgrund von neuen Techniken bisher nur unzureichend dokumentiert. So wurden Personalkürzungen vorgenommen, ohne dass zuvor die gestiegene Wirtschaftlichkeit nachgewiesen worden ist. Auch die Einführung entsprechender Systeme wurde nur in Einzelfällen mit projektbezogenen Kennzahlen begleitet.

4.4.3.2 Organisatorische Veränderungen

In engem Zusammenhang mit der Einführung neuer Techniken stehen häufig organisatorische Veränderungen. Dies können sein:

- Zusammenfassen von Tätigkeiten, ganzheitliche Sachbearbeitung, Bildung von Teamstrukturen
- Vereinheitlichung von Geschäftsprozessen
- Neuorganisation des Außendienstes aufgrund von Aufgabenverlagerungen
- Vermeidung redundanter Tätigkeiten, Verringerung von Overhead
- Aufbau und Verbesserung des Wissensmanagements.

Durch das Zusammenfassen von Tätigkeiten wird die Anzahl von Schnittstellen in einem Prozess verringert. Je weniger Mitarbeiter mit der Erstellung eines Produktes beschäftigt sind, desto geringer fallen die Liege- und Transportzeiten aus. Außerdem verringert sich die Gefahr, dass beim Ausfall eines Mitarbeiters ein Nadelöhr entsteht, in dem die Vorgänge sich aufstauen. Werden die Mitarbeiter so geschult, dass sie in Zukunft mehrere Tätigkeiten

²²³ REFA-Bundesverband e.V. und Deutsche MTM-Vereinigung e.V.: Standard-Methoden des Organisierens für Verwaltung und Dienstleistung, 2005, hier S. 178.

²²⁴ Höhn, R.: Das kommunalisierte Liegenschaftskataster in Nordrhein-Westfalen. Ein fast sechzig Jahre junges zukunftssträchtiges Erfolgsmodell, in: NÖV NRW 3/2006, S. 4 – 14. "Insbesondere für die Einführung automatisierter Verfahren war die Kommunalisierung von Vorteil."

ausführen können, kann durch das Zusammenfassen von Tätigkeiten auch eine bessere Auslastung der Mitarbeiter erreicht werden.

Als Beispiel ist hier die Fortführung der Liegenschaftskarte zu nennen. Bisher wurde die Prüfung und Bearbeitung von Vermessungsschriften durch die Sachbearbeiter durchgeführt, während die Fortführung der analogen Karte anschließend zeichnerisch geschulten Mitarbeitern überlassen wurde. Heute wird die Liegenschaftskarte größtenteils digital geführt und in vielen Ämtern wird die Fortführung der digitalen Karte von den Sachbearbeitern direkt durchgeführt. Häufig wurden dabei Teamstrukturen eingeführt.

Die Vereinheitlichung von Geschäftsprozessen kann beispielsweise bei getrennten Standorten eines Amtes eine Rolle spielen. Häufig werden neue Techniken zunächst nur von einzelnen Mitarbeitern eingesetzt. Dann gilt es durch die Schulung aller Mitarbeiter die Prozesse zu vereinheitlichen und die neuen Instrumente zum Standard zu machen.

Durch die Nutzung von Feldcomputern können Innendienstaufgaben stärker in den Außendienst verlagert werden. Dies betrifft sowohl Liegenschaftsvermessungen, als auch Ingenieurvermessungen und topografische Aufnahmen. Insbesondere bei komplexen Aufnahmen, wo Punkte, Linien und Flächen mit zusätzlichen Attributen erfasst werden, bietet es sich an, diese Attribute direkt vor Ort und auch gleich digital erfassen zu können. So können Handfeldskizzen und Punktnummernplots u. U. entfallen. Bei Absteckungen zeigt sich besonders der Vorteil des GIS-Zugriffs auf die vollständigen Planungsgrundlagen. Diese Aufgabenverlagerungen sind auch bei der Zusammenstellung der Messtrupps zu berücksichtigen.

Die Personalkürzungen in den vergangenen Jahren haben sich nicht nur auf die Ebene der Sachbearbeiter beschränkt. Auch bei den Führungskräften wurden viele Stellen abgebaut. Durch die Bildung größerer Einheiten sollten Overheadkosten abgebaut werden und flachere Hierarchien eingeführt werden.

Die Gründe für diese effizienzsteigernden Maßnahmen liegen allerdings nicht im amtsinternen Kennzahlenmanagement oder in interkommunalen Vergleichen. Vielmehr sind die Maßnahmen ergriffen worden, weil sie durch die zunehmende Digitalisierung der Geodaten und darauf aufbauend der zunehmenden Automation von Prozessen ermöglicht wurden. Auch die Digitalisierung und Automatisierung der örtlichen Vermessungen durch die Einführung von Totalstationen und GPS-Geräten hat diese Entwicklung vorangetrieben.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Vermessungs- und Katasterämter erhebliche Effizienzsteigerungen durch organisatorische Veränderungen realisiert haben, diese allerdings nicht durch das Kennzahlenmanagement ausgelöst wurden oder die Effekte durch ein Kennzahlenmanagement dokumentiert wurden.

4.4.4 Personaleinsatz

4.4.4.1 Personalbedarfsplanung

Die Personalbedarfsplanung ist die Dokumentation der möglichst genauen Schätzung des künftigen quantitativen und qualitativen Personalbedarfs aufgrund der zu erwartenden Entwicklung unter Einbeziehung der Ergebnisse der Ermittlung des Stellenbedarfs.²²⁵ Dies trifft insbesondere dann zu, wenn zusätzliche oder wegfallende externe Vorgaben eine Veränderung des Geschäftsfeldes verursachen. In diesem Bereich finden Kennzahlen ebenfalls eine intensive Nutzung. Alle Führungskräfte gaben an, dass ihre Planungen auf Kennzahlen beruhen. Hier lohnt es sich, genauer zu prüfen, anhand welcher Kennzahlen geplant wird.

Wie bereits die Untersuchung der Planungs- und Budgetierungsprozesse in Kapitel 4.3.3.1 gezeigt hat, basieren insbesondere die Haushaltsplanungen auf aggregierten Personal- und Sachkostenkennzahlen. Leistungsbezogene Kennzahlen auf Produktebene werden hier bis-

²²⁵ Zur Personalbedarfsplanung vgl. KGSt: Personalmanagement: Impulse für E-Government, KGSt-Bericht 1/2003, S. 32 und KGSt: Personalbedarfsplanung bei der Stadt Bochum, Mitgliederbericht, KGSt-Bericht 2/1990.

her nur selten eingesetzt. Von dem von REICHARD geforderten systematischen, regelmäßig fortgeschriebenen Verfahren der Personalbedarfsplanung auf Basis einer Personalstrukturstatistik ist man in den Ämtern noch entfernt.²²⁶ Allerdings bestehen insbesondere in den kreisfreien Städten Planungen, diese in Zukunft einzuführen. Sobald eine mehrjährige Datenbasis an Kennzahlen vorliegt, sollen die Planungen leistungsbezogen stattfinden, so wie es in der niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung bereits geschieht.

In engem Zusammenhang mit der planerischen Nutzung steht die Dokumentation von Effizienz- oder Effektivitätsfortschritten durch Kennzahlen. Analog zu der vorausschauenden Planung eines Projektes sollte nach Abschluss des Projektes die Wirkung anhand von Kennzahlen dokumentiert werden. Hierauf wird bisher wenig Wert gelegt. Vermessungs- und Katasterämter könnten dadurch stärker ihre Innovationskraft und ihre Reformfähigkeit dokumentieren.

4.4.4.2 Steuerung des Personaleinsatzes

Aufbauend auf diesen Kenntnissen muss dann über einen sinnvollen Personaleinsatz entschieden werden. Mögliche Maßnahmen sind:

- Arbeitszeitflexibilisierung
- Insourcing
- Bedarfsbezogener Einsatz von Mitarbeitern.

Je flexibler die Beschäftigten Zeitkontingente bis hin zur Jahresarbeitszeit nutzen können, desto wirtschaftlicher kann der Personaleinsatz erfolgen. Flexible Arbeitszeiten mit Funktionszeiten, die sich am tatsächlichen Bedarf orientieren, werden in den Ämtern angewendet und haben sich bewährt. So können Spitzenbedarfe oder saisonale Schwankungen ausgeglichen und kommunale Öffnungszeiten ohne einen Personalmehrbedarf erweitert werden. Überstundenvergütungen könnten abgebaut und die Personalkosten reduziert werden. Bewährt haben sich auch flexible Arbeitszeiten in Teams, z. B. in Bürgerbüros, bei denen die Teammitglieder selbst im Rahmen von Ansprech- und Servicezeiten die Arbeitszeitgestaltung organisieren.

Beim Insourcing werden ausgelagerte Geschäftsbereiche oder betriebliche Geschäftsprozesse in die Verwaltung zurückgeholt. Durch die Eigenerbringung von Leistungen, die zuvor an Dritte vergeben wurden, können ebenfalls nicht ausgelastete Mitarbeiter beschäftigt werden. Dies wurde in einigen Vermessungs- und Katasterämtern beispielsweise bei der Erstellung der ALK praktiziert. Während die Erstdigitalisierung im Rahmen der ALK-Erstellung von einzelnen Gemarkungen anfangs an externe Büros vergeben wurde, ist man später dazu übergegangen, die Arbeiten selbst durchzuführen. Bei dieser Entscheidung spielten allerdings neben der Personalauslastung auch Überlegungen zur Digitalisierungsqualität und zum Prüfungsaufwand eine Rolle.

Weitere Möglichkeiten bestehen in einem **dynamischen, bedarfsbezogenen Einsatz** von Mitarbeitern. Grundsätzlich ist ein auftragsbezogener Ressourcenabgleich zwischen verschiedenen Sachgebieten zu schaffen. Darüber hinaus können überschüssige Kapazitäten gezielt zur Beschleunigung von konkreten Projekten (z. B. dem Scannen von Rissen für den Aufbau eines digitalen Rissarchivs) eingesetzt werden. Langfristig kann das Personal auch zur Erhöhung der Katasterqualität, beispielsweise verstärkt in der Katastererneuerung oder der Homogenisierung der Liegenschaftskarte, eingesetzt werden. Gerade in den städtischen Vermessungs- und Katasterämtern können überschüssige Kapazitäten auch gezielt zur Realisierung neuer kommunaler Produkte wie 3D-Stadtmodellen oder Geoinformationssystemen umgeschult werden.

²²⁶ Reichard, C.: Personalmanagement, in: Blanke, B.; v. Bademer, S.; Nullmeier, F.; Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 2005, S. 229-235, hier S. 233.

Die genannten Lösungsansätze werden in den untersuchten Ämtern intensiv angewendet. Man versucht, das vorhandene Personal flexibel je nach Prioritätensetzung einzusetzen. Schwierigkeiten ergeben sich allerdings, wenn Mitarbeiter in absehbarer Zeit aus dem Dienst ausscheiden und man ihnen vorher nicht die Einarbeitung in neue Systeme (Rissarchiv, AL-KIS, polare Aufnahmemethoden) zumuten will. Handelt es sich um Monate bis zum Ausscheiden aus dem Beruf, ist dies sicherlich sinnvoll. Allerdings wurde dieses Problem von einer Führungskraft in Bezug auf einen 53-jährigen Mitarbeiter angesprochen. Hier sollten die Führungskräfte ihren Mitarbeitern durchaus mehr Lernfähigkeit zutrauen, bzw. sie – durch Motivierung begleitend – einfordern.

Als weitere Schwierigkeit wird genannt, dass durch die Automatisierung meist die gering qualifizierten Mitarbeiter freigesetzt werden, während für die anstehenden Aufgaben höher qualifizierte Mitarbeiter eingesetzt werden müssen. Eine Lösung kann es deshalb sein, auf Ebene der gesamten Stadt- oder Kreisverwaltung Mitarbeiter-Pools zu bilden, die einen ämterübergreifenden Einsatz von Mitarbeitern ermöglichen.²²⁷ In der Stadtverwaltung Detmold wurde eine Personaltransferagentur (PeTra) gegründet. Anlass für die Einrichtung war die Vorgabe eines Ratsbeschlusses, 80 Stellen einzusparen. Die Personaltransferagentur arbeitet fach- und bereichsübergreifend mit dem Ziel, Personal aus den Bereichen, in denen Stellenabbau erforderlich ist, so zu qualifizieren und umzuschulen, dass es dort eingesetzt werden kann, wo konkreter Bedarf besteht.

Befragt nach der Einschätzung solcher Projekte verweisen viele Führungskräfte auf die vermessungsspezifische Ausbildung der Mitarbeiter der Vermessungs- und Katasterämter, weshalb man bei Umbesetzungen in andere Ämter sehr unflexibel wäre. Nichtsdestoweniger bieten solche Stellenpools die Möglichkeit, insbesondere für Messgehilfen neue Aufgaben zu finden.

Die deutlich größeren Einheiten der GLL in Niedersachsen sind hinsichtlich ihres Personaleinsatzes flexibler. Ein GLL hat durchschnittlich 146 Mitarbeiter. Diese sind zwar in der Regel auf bis zu fünf Katasterämter verteilt, trotzdem wird das Personal bei besonders hoher Auftragszahl innerhalb der GLL flexibel eingesetzt.²²⁸ Ein Personalaustausch zwischen unterschiedlichen GLL ist bisher nicht durchgeführt worden.

4.4.4.3 Steuerung der Personalfreisetzung und der Arbeitszeitgestaltung

Der flexible Personaleinsatz führt gegebenenfalls zu einer zügigeren Durchführung einzelner Projekte oder zur Verbesserung der Leistungserbringung; eine wirkliche Ressourceneinsparung ist durch die Umschichtung von Personal innerhalb des Amtes oder der Gebietskörperschaft noch nicht erreicht. Weiter reichend sind deshalb Maßnahmen, durch die tatsächliche Einsparungen der Personalkosten erreicht werden, wie z. B.

- Nichtbesetzen freierwerdender Stellen bzw. Verzögerung der Nachbesetzung
- Neubewertung von Stellen und ersetzen freierwerdender Stellen mit abweichender Besoldung bzw. Vergütung
- Einführen von befristeten Stellen
- Überprüfung von Sachbezügen und freiwilligen Leistungen
- Einführung flexibler Arbeitszeitmodelle

Von den genannten Möglichkeiten werden derzeit insbesondere das Nichtbesetzen freierwerdender Stellen bzw. die Verzögerung von Nachbesetzungen praktiziert. Zahlreiche Kommunen haben zur Konsolidierung ihrer Haushalte eine Wiederbesetzungssperre oder -verzögerung eingeführt. Teilweise sind dies auch Vorgaben der Kommunalaufsicht. "Die zeit-

²²⁷ KGSt: Personalkostenmanagement: Möglichkeiten zur Optimierung der Personalkosten, KGSt-Bericht Nr. 4/2007, S. 90, KGSt: Intelligen sparen, 2003.

²²⁸ Die GLL Osnabrück ist mit 91 Stellen (inkl. des Stellenabbaus in 2006) die kleinste Behörde für Geoinformation, Landentwicklung und Liegenschaften und hat keine Außenstellen.

liche befristete Nichtbesetzung von Stellen hat den Vorteil, dass das Personal nur für einen Übergangszeitraum mehr belastet wird und das Ende dieser Mehrbelastung absehbar ist."²²⁹

In allen untersuchten Ämtern gab es Stellen mit sogenannten kw-Vermerken (kw = "künftig wegfallen"), die nach dem Ausscheiden des Mitarbeiters nicht wieder besetzt werden. Als Untersuchungsergebnis lässt sich festhalten, dass die Personalüberhänge derzeit in erster Linie über die "natürliche" Fluktuation abgebaut werden.

Die **Bewertung von Stellen** umfasst das Erfassen und Bewerten der mit der Wahrnehmung einer Stelle verbundenen Anforderungen und ihre Zuordnung zu Besoldungs- und Entgeltgruppen.²³⁰ Grundlage der Stellenbewertung ist nicht die Leistung des Stelleninhabers, sondern die die Stelle prägenden Tätigkeiten, die ein durchschnittlich befähigter Mitarbeiter nach Einarbeitung auf Dauer erbringt. Ziel der Stellenbewertung ist die Bezahlung der Mitarbeiter nach der Arbeitsschwierigkeit.

Die Neubewertung von freiwerdenden Stellen mit dem Ziel, die Stellen durch geringere Besoldungs- oder Entgeltgruppen zu besetzen, wird ebenfalls in den untersuchten Vermessungs- und Katasterämtern praktiziert. Von einigen Gesprächspartnern wird allerdings angemerkt, dass dies nur geringe Möglichkeiten zur Kosteneinsparung bietet, da in vielen Fällen die Aufgaben anspruchsvoller würden und deshalb eher eine Höherbewertung der Stellen notwendig sei.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass in Einzelfällen in der Vergangenheit Stellenbewertungen mit fortschreitender fachlicher und persönlicher Entwicklung des Stelleninhabers immer weiter angehoben wurden, ohne dass dies durch das tatsächliche Tätigkeitsvolumen abgedeckt gewesen wäre.²³¹ Damit wollte man Mitarbeitern Entwicklungsperspektiven auf ihrem konkreten Arbeitsplatz geben. Dieses Vorgehen erforderte zumindest formal eine Anreicherung der Tätigkeiten in den Stellenbewertungen. In diesen Fällen muss bei Nachfolgebesetzungen intensiv geprüft werden, welche Tätigkeiten mit der Stelle tatsächlich verbunden sind.

Durch die **Befristung von Arbeitsverträgen** kann ein zeitlich begrenzter Personalbedarf abgedeckt werden. Dies kann vor allem bei neuen Aufgaben, die ggf. nur von beschränkter Dauer sind, interessant sein oder für Aufgaben, für die ansonsten hohe Qualifizierungskosten bei vorhandenen Beschäftigten anfallen würden. In den Vermessungs- und Katasterämtern wurden befristete Arbeitsverträge im Zusammenhang mit der Erstellung der ALK und der Durchführung von kommunalen Bewertungen im Rahmen des NKF vergeben.

In vielen Ämtern wurden in der Vergangenheit durch den Arbeitgeber **Sachbezüge und freiwillige soziale Leistungen** gewährt. Dies betrifft beispielweise Freistellungen im Rahmen von Betriebsausflügen oder Brauchtumstagen, die Gewährung von Pausen während der Arbeitszeit (z. B. Frühstückspausen, Raucherpausen) sowie die Gewährung von Freistellungen an Geburtstagen. Die Gewährung von Sachbezügen kann sich beispielsweise auf die Kostenübernahme für Betriebsfeste, Zuschuss zur Cafeteria, Bereitstellung eines Sprudelautomaten oder die Übernahme der Selbstbeteiligung im Schadensfall bei dienstlich genutzten Privat-PKW beziehen.

"Gerade bei diesen Aufwendungen ist festzustellen, dass einmal gewährte freiwillige Leistungen des Arbeitgebers als Standard hingenommen werden, obwohl sie nicht mehr erforderlich oder nicht mehr zeitgemäß sind."²³² Bei der Überprüfung von freiwilligen Leistungen ist sorgsam abzuwägen, ob die tatsächlichen Einsparungen mögliche negative

²²⁹ KGSt: Personalkostenmanagement: Möglichkeiten zur Optimierung der Personalkosten, KGSt-Bericht Nr. 4/2007, S. 28.

²³⁰ Vgl. KGSt-Handbuch Organisationsmanagement, 1999, S. 19-30.

²³¹ Vgl. auch: KGSt: Personalkostenmanagement: Möglichkeiten zur Optimierung der Personalkosten, KGSt-Bericht Nr. 4/2007, S. f.

²³² KGSt: Personalkostenmanagement: Möglichkeiten zur Optimierung der Personalkosten, KGSt-Bericht Nr. 4/2007, S. 31 f.

ist sorgsam abzuwägen, ob die tatsächlichen Einsparungen mögliche negative Auswirkungen, wie Motivationsverlust und Verschlechterung des Betriebsklimas, rechtfertigen. Die KGSt empfiehlt, die Beschäftigten beim Abbau nicht mehr zeitgemäßer Leistungen zu beteiligen und interkommunale Vergleiche zur Orientierung und als Argumentationshilfe zu nutzen.²³³

Möglichkeiten, den Personalabbau durch **flexible Arbeitszeitmodelle** zu unterstützen, werden in den Vermessungs- und Katasterämtern hingegen bisher wenig diskutiert. Am ehesten werden noch Teilzeitvereinbarungen eingesetzt. Zahlreiche Verwaltungen starten derzeit Teilzeitoffensiven, um ihre Kapazitäten sozialvertraglich zu reduzieren. Teilzeit kann einzelvertraglich auf freiwilliger Basis erfolgen oder durch Haus- oder Bezirkstarifverträge erfolgen, wobei die letztere Lösung bisher vor allem in ostdeutschen Kommunen genutzt wurden.

In Niedersachsen wurden zum Ende des Jahres 2004 die Bezirksregierungen und weitere Landesbehörden aufgelöst. Andere Behörden wurden umstrukturiert oder neu eingerichtet. Infolge der damit verbundenen Aufgabenverlagerungen und des Wegfalls von Aufgaben wurde auf Landesebene der Stellenabbau durch verschiedene Instrumente unterstützt. Neben den anstehenden Altersabgängen und dem Auslaufen von Zeitverträgen wurde die Altersteilszeitgrenze auf 50 Jahre herabgesetzt. Darüber hinaus wurden die Regeln zur Einbindung der bestehenden Job-Börse der Landesverwaltung verschärft.²³⁴ Als ultima ratio wurde auch zeitlich befristet von 2004 bis Ende 2005 intensiv von der Möglichkeit der Versetzung von Beamten in den einstweiligen Ruhestand nach § 109 Abs. 2 Niedersächsisches Beamtengesetz (NBG) Gebrauch gemacht, wobei dies nur mit der Zustimmung des Betroffenen geschah.²³⁵ In der Vermessungsverwaltung haben sich 176 Mitarbeiter in den einstweiligen Ruhestand versetzen lassen.

Unter Berücksichtigung des Stellenabbaus von 2006 bestehen in den GLL in Niedersachsen insgesamt 2.041 Stellen. Von 2007 bis 2009 sollen 255 Stellen abgebaut werden. Da diese Stellen über die anstehenden Altersabgänge eingespart werden können, müssen keine Mitarbeiter über die Job-Börse vermittelt werden.

4.4.4 Personalführung und Mitarbeitermotivation

Im Zusammenhang mit der Personalführung und der Mitarbeitermotivation interessieren hier insbesondere die Einsatzmöglichkeiten von Kennzahlen. In der Wirtschaft spielen Kennzahlen eine wichtige Rolle zur Schaffung von Leistungsanreizen.

Managergehälter in der Wirtschaft setzen sich heute häufig aus einem erfolgs- bzw. leistungsabhängigen Anteil zusammen.²³⁶ Im Rahmen der Untersuchung von SANDT im Jahr 2002 wurden die Manager befragt, welche Kennzahlen mit ihrer erfolgsabhängigen Vergütung verknüpft sind. Bei 73% der befragten Manager sind Finanzkennzahlen mit der erfolgsabhängigen Vergütung verknüpft. Nur in 18% der Fälle sind es Kennzahlen aus dem Bereich Markt/Kunde, in 16% Prozesskennzahlen. Mitarbeiter- und Innovationskennzahlen werden nur in 9% bzw. 5% der Fälle mit der erfolgsabhängigen Vergütung verknüpft.

Das Personalwesen im öffentlichen Dienst erlaubt bisher nur gering wirksame Leistungsanreize. Mit dem 01.10.2005 ist der Tarifvertrag öffentlicher Dienst (TVöD) in Kraft getreten, mit dem in den Kommunen in Nordrhein-Westfalen neue Tarifvereinbarungen gelten. Eine zentrale Neuerung im TVöD ist die Einführung einer leistungsbezogenen Komponente. Zukünftig sollen bis zu 8% der Gesamtentgeltsumme als variable leistungsabhängige Vergütung ge-

²³³ KGSt: Personalkostenmanagement: Möglichkeiten zur Optimierung der Personalkosten, KGSt-Bericht Nr. 4/2007, S. 31.

²³⁴ Zu den Details siehe "Job-Börsen-Erlass" (RdErl. d. MI v. 24.08.2004).

²³⁵ Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport: Verwaltungsmodernisierung und Personalabbau – Personalwirtschaftliche Grundsätze, Anlage zur Kabinettsvorlage vom 15.03.2004.

²³⁶ Sandt, J.: Management mit Kennzahlen und Kennzahlensystemen. Bestandsaufnahme, Determinanten und Erfolgsauswirkungen, 2003, S. 123 f.

zahlt werden. Diese leistungsabhängige Komponente soll schrittweise, beginnend mit 1% in 2007, eingeführt werden. "Die leistungs- und/oder erfolgsorientierte Bezahlung soll dazu beitragen, die öffentlichen Dienstleistungen zu verbessern. Zugleich sollen Motivation, Eigenverantwortung und Führungskompetenz gestärkt werden."²³⁷

Um einer willkürlichen Gewährung von Leistungszulagen vorzubeugen, bedarf es in Zukunft eindeutiger und objektiver Aussagen zur Leistungserbringung der Mitarbeiter. Für die Feststellung oder Bewertung von Leistungen sieht der TVöD zwei alternative Methoden vor: den Vergleich von Zielerreichung mit den in der Zielvereinbarung angestrebten Zielen oder über eine systematische Leistungsbewertung.²³⁸

Bis zum Abschluss der Fallstudienuntersuchung im Rahmen dieser Arbeit gab es in keiner der untersuchten Kommunen eine Dienstvereinbarung, in der die Grundsätze zur Ausschüttung der Leistungsentgelte geregelt war. Die fehlenden Möglichkeiten wurden einerseits von den Führungskräften beklagt. Allerdings wurden auch vielfach Bedenken geäußert, wie die im Rahmen des TVöD in Zukunft möglichen Leistungsanreize in den Vermessungs- und Katasterämtern umgesetzt werden sollen.

In der Stadt A ist die Diskussionen zu diesem Thema insbesondere im Vermessungs- und Katasteramt bereits sehr intensiv geführt worden, weshalb die dort erarbeiteten Ansätze hier genauer erläutert werden.

Voraussetzung für die Einführung von Leistungsentgelten ist der Abschluss einer Dienstvereinbarung zwischen Personalamt und Personalrat. In der Stadt A wurde zur Erarbeitung der Dienstvereinbarung eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertretern des Personalamtes, des Personalrates und der Stadtkämmerei, gebildet, um die Grundsätze dieser Dienstvereinbarung, insbesondere die Grundsätze zur Ausschüttung der Leistungsentgelte zu regeln. Um eine hohe Akzeptanz sowohl von den Beschäftigten als auch von den Führungskräften zu erhalten, wurden die Amtsleiter gebeten, mit ihren Beschäftigten denkbare Modelle für Leistungsentgelte zu diskutieren und das Meinungsbild an das Personalamt zu übermitteln.

Die Befragung der Beschäftigten im Vermessungs- und Katasteramt hat gezeigt, dass es kein einheitliches Meinungsbild gibt. Knapp die Hälfte der Belegschaft spricht sich für das Prinzip "Gießkanne" aus, womit die Aufteilung der Gelder nach den herkömmlichen Kriterien (Arbeitszeit und Entgeltgruppe) gemeint ist. Ebenfalls knapp die Hälfte favorisiert die Aufteilung der Gelder, wobei 50% nach dem Prinzip Gießkanne vergeben werden und 50% leistungsorientiert vergeben werden sollen. Nur eine kleine Gruppe spricht sich für eine vollständig leistungsbezogene Ausschüttung aus.

Bei den Diskussionen in den Fachbereichen wurde deutlich, dass die Mitarbeiter kaum Möglichkeiten sehen, ihre Leistungen über objektivierbare Messgrößen einzuordnen. Auch gruppenbezogene Prämien werden abgelehnt, da die Aufgaben einzelner Mitarbeiter zu unterschiedlich seien. Aus diesem Grund haben sich die Führungskräfte auf folgenden Vorschlag geeinigt, den man dem Personalamt präsentieren will.

Grundsätzlich wird eine systematische Leistungsbewertung ggf. kombiniert mit Zielvereinbarungen zu Grunde gelegt. Dabei sollen keine Gruppen- sondern nur Einzelprämien vergeben werden. Es werden in Anlehnung an die Beurteilung von Beamten fünf Beurteilungskriterien vorgeschlagen:

- Arbeitsquantität: Arbeitsmenge, Arbeitstempo, Intensität, Wirksamkeit
- Arbeitsqualität: Arbeitsgüte, Zuverlässigkeit, Kundenorientierung

²³⁷ § 18 Abs. 1 TVöD-VKA.

²³⁸ § 18 Abs. 5 TVöD-VKA.

- Selbstständigkeit / Einsatzbereitschaft: eigenständiges Handeln, Mitdenken, Initiative, kontinuierliche Verbesserung, Motivation, Engagement
- Vielseitigkeit: Geistige Flexibilität, breite Einsetzbarkeit, Kreativität, Koordinationsfähigkeit, Lernfähigkeit/ Lernbereitschaft, wirtschaftliches Handeln
- Zusammenarbeit: Umgang mit Kunden und Kollegen, Teamverhalten, Informationsaustausch, Konfliktverhalten

Die Beschäftigten werden von ihren Vorgesetzten für jedes Kriterium auf einer Punkteskala von 1 bis 5 Punkten bewertet, wobei 1 Punkt bedeutet, dass die Leistung erheblich unter den Anforderungen liegt, während 5 Punkte Leistungen bedeuten, die erheblich über den Anforderungen liegen. Die Vergabe der Leistungsprämien beginnt ab 11 Punkten, was bedeutet, dass mindestens in einem Kriterium 3 Punkte vergeben sein müssen.

Das zur Verfügung stehende Budget wird entsprechend der Lohnsummen auf die Abteilungen verteilt. Die Zulagenhöhe des Einzelnen berücksichtigt die Arbeitsstunden (Reduzierung bei Teilzeit) und die tatsächliche Anwesenheit. Bis ca. 11 Tage Abwesenheit durch Krankheit oder unbezahlten Urlaub wird die gesamte mögliche Prämie ausgezahlt, ab mehr als 12 Tagen (ab 5%) reduziert sich der Anteil der Prämie.

Die Befragung der Mitarbeiter hat hier gezeigt, dass die Nutzung von leistungsbezogenen Kennzahlen in den Vermessungs- und Katasterämtern bisher nur auf geringe Akzeptanz stößt. Mit dem hier beschriebenen Vorschlag zur Leistungsbewertung wird ein zusätzliches, umfangreiches Bewertungssystem aufgebaut, das nicht in direktem Zusammenhang mit den Zielen des Vermessungs- und Katasteramtes steht. Es ist kritisch zu prüfen, inwieweit nicht doch auch für die Leistungsbewertung auf bereits vorliegende, zielorientierte Kennzahlen zurückgegriffen werden kann.

4.4.5 Interkommunale Zusammenarbeit

Als zusätzliche Möglichkeit, Effizienz- oder Effektivitätssteigerungen zu erreichen, können Kommunalverwaltungen interkommunal kooperieren. Nach Artikel II und III des Gesetzes zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit der Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen vom 03.02.2004 besteht auch für Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung die Möglichkeit, eine Vereinbarung zur Aufgabenübertragung auf eine andere oder zur Aufgabenerledigung durch eine andere Gebietskörperschaft in dem dort festgelegten Rahmen zu treffen.

Von dieser Regelung waren die Vermessungs- und Katasterämter allerdings bis zur Reform des VermKatG 2005 ausgeschlossen, da § 22 VermKatG NW (alt) vorsah, dass jeder Kreis oder jede kreisfreie Stadt ein Katasteramt einzurichten hat. Mit der Streichung dieser Ausschlussregel haben nun auch Vermessungs- und Katasterämter weit reichende Möglichkeiten der interkommunalen Kooperation. "Überträgt eine kreisfreie Stadt oder ein Kreis sämtliche Aufgaben auf eine andere kreisfreie Stadt oder Kreis, so ist sie nicht mehr verpflichtet oder berechtigt, ein Katasteramt und oder Vermessungsamt einzurichten."²³⁹

Über öffentlich-rechtliche Vereinbarungen nach § 23 Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit NRW (GkG NRW) lassen sich auch weniger intensive Kooperationsformen realisieren. Beispielsweise haben die Kreise Borken und Steinfurt eine Vereinbarung getroffen, dass sie unter anderem im Bereich des Vermessungswesens bei der Datenverarbeitung zusammenarbeiten werden.²⁴⁰

²³⁹ Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung zur Modernisierung des Vermessungs- und Katasterwesens (Katastermodernisierungsgesetz), Landtagsdrucksache 13/6183), NÖV NRW 2/2005, S. 103-117, hier S. 115.

²⁴⁰ Öffentlich-rechtlicher Vertrag zur Regelung der Zusammenarbeit bei der automatisierten Datenverarbeitung, vom 12.02.1996 zwischen dem Kreis Borken und dem Kreis Steinfurt.

Die Gespräche in den Fallstudienämtern haben ergeben, dass interkommunale Zusammenarbeit regelmäßig in den Vermessungs- und Katasterämtern diskutiert wird. Im Rahmen von Arbeitskreisen oder Abstimmungsrunden wird die Zusammenarbeit auch in vielen Bereichen zumindest auf einer wenig formellen Ebene praktiziert. Beispielsweise hat die Arbeitsgemeinschaft der Vorsitzenden der Gutachterausschüsse für Grundstückswerte in NRW (AGVGA) die Vereinheitlichung des Aufbaus des Grundstücksmarktberichtes bewirkt. Auch der Arbeitskreis "Kommunales Vermessungs- und Liegenschaftswesen" des Städtetags NRW hat 2004 ein Arbeitspapier zu den Möglichkeiten einer interkommunalen Zusammenarbeit im Vermessungs- und Katasterwesen erarbeitet.²⁴¹

Weiter gehende Ansätze zur interkommunalen Zusammenarbeit wurden unter anderem in den Vermessungs- und Katasterämtern folgender Kommunen bzw. Regionen verfolgt:

- Ruhrgebietsstädte Mülheim an der Ruhr, Oberhausen, Gelsenkirchen und Bottrop
- Münsterlandkreise Recklinghausen, Borken, Coesfeld, Warendorf und Steinfurt
- Modellregion Ostwestfalen-Lippe mit den Kreisen Minden-Lübbecke, Lippe, Höxter, Paderborn, Herford und Gütersloh sowie der kreisfreien Stadt Bielefeld und weiteren 69 kreisangehörigen Städten und Gemeinden
- Geonetzwerk Münsterland
- GeoZentrum Ruhr e.V. mit den Städten Mülheim an der Ruhr und Essen, der Universität Duisburg-Essen, der IHK Oberhausen, Mülheim, Essen zu Essen, dem Center for Geoinformation (CeGi) und der Projekt Ruhr GmbH
- Ruhrgebietsstädte Dortmund, Bochum, Herne und Gelsenkirchen.

Grundsätzlich lassen sich dabei zwei Vorgehensweisen unterscheiden: Sowohl die Ruhrgebietsstädte Mülheim an der Ruhr, Oberhausen, Gelsenkirchen und Bottrop als auch die Münsterlandkreise Recklinghausen, Borken, Coesfeld, Warendorf und Steinfurt haben durch externe Berater Kooperationsmöglichkeiten im gesamten Aufgabenfeld des Vermessungs- und Katasterwesens begutachten lassen. Die Kooperationen in Ostwestfalen-Lippe, das Geonetzwerk in Münster, die Geobusiness Region Bonn und auch das GeoZentrum Ruhr e.V. beschränken sich (zunächst) auf den Aufbau von regionalen Geoinformationssystemen und andere konkrete Projekte der Zusammenarbeit im Bereich der freiwilligen Aufgaben. Die Kooperation zwischen den Ruhrgebietsstädten Dortmund, Bochum, Herne und Gelsenkirchen beschränkt sich zunächst auf eine gemeinsame ALKIS-Beschaffung. Zwischen einzelnen Partnern gehen die Kooperationsbemühungen allerdings deutlich weiter und schließen die Führung eines gemeinsamen Katasters nicht aus.

Im Dezernat 33 der Bezirksregierung Düsseldorf werden nach einer Stellungnahme vom Herbst 2006 keine Vorteile in interkommunalen Kooperationen im Vermessungs- und Katasterwesen gesehen. Formelle Kooperationen werden abgelehnt, da sie der engen Einbindung der Ämter in die kommunalen Strukturen entgegenstehen würden, sie den Mitarbeitern und im kommunalpolitischen Raum nicht vermittelbar seien und sich keine Einsparpotenziale ergeben würden.²⁴²

Diese Einschätzung ist kritisch zu hinterfragen. Die oben erwähnte gemeinsame DV-Betreuung bei den Vermessungs- und Katasterämtern in Borken und Steinfurt ist ein Beispiel für interkommunale Kooperation, durch die die kommunale Einbindung der Vermessungs- und Katasterämter nicht gelitten hat. Sie wird von allen Beteiligten als sehr positiv bewertet und führt dazu, dass die Ämter geringere DV-Kosten als andere Vermessungs- und Katasterämter haben.

²⁴¹ Arbeitspapier des AK "Kommunales Vermessungs- und Liegenschaftswesen" des Städtetags NRW zur Ist-Situation und zu den Möglichkeiten einer interkommunalen Zusammenarbeit im Vermessungs- und Katasterwesen. Mai 2004, veröffentlicht.

²⁴² Will, K.: Interkommunale Zusammenarbeit in der Vermessungs- und Katasterverwaltung, www.bezreg-duesseldorf.de, Oktober 2006.

In der Kommunalpolitik und auch in den Haupt- und Personalämtern vieler Kommunen besteht großes Interesse an interkommunaler Zusammenarbeit und einem dadurch erzielten Stellenabbau.²⁴³ Beim Vermessungs- und Katasterwesen fehlt allerdings häufig die Kenntnis über das Aufgabenspektrum und die Möglichkeiten der Zusammenarbeit.

Hinsichtlich der Effizienz bestehen derzeit die größten Einsparpotenziale durch interkommunale Zusammenarbeit. Grundsätzlich erlaubt die zunehmende Digitalisierung von Geobasisdaten eine ortsunabhängige Erfüllung vieler Aufgaben der Vermessungs- und Katasterämter. So sind insbesondere in den Bereichen der Unterlagenerstellung, der Übernahme, der Bereitstellung von Geobasisdaten und auch der Führung der Kaufpreissammlung weit reichende Kooperationsformen denkbar und sinnvoll. Eine wichtige Voraussetzung, um in den genannten Bereichen zu kooperieren, ist die gemeinsame Beschaffung von ALKIS-Systemen. Außerdem bietet eine gemeinsame Beschaffung die Möglichkeit, die einmaligen Investitions- und Schulungskosten und später die laufenden Betriebs- und Wartungskosten zu reduzieren. Über Kennzahlen können nicht nur interkommunale Vergleiche stattfinden, sie erlauben auch die genaue Kalkulation von Einsparpotenzialen im Rahmen von interkommunaler Zusammenarbeit.

Der Koalitionsvertrag der im Mai 2004 gewählten Landesregierung von CDU und FDP enthält die Ankündigung der Novelle des Gesetzes zur kommunalen Gemeinschaftsarbeit (GkG) mit dem Ziel, interkommunale Kooperationen zu stärken und zu erweitern. "In Zukunft sollen Mehrfachzweckverbände möglich sein, die Koppelung von Aufgabenträgerschaft und Kooperationszulässigkeit wollen wir aufheben. Die Kommune sollen intensiv und ohne Sorge um ihre jeweilige Selbständigkeit Kooperationen anstreben; [...] die Koalition setzt auf freiwillige, selbstgestaltete und effektive kommunale Zusammenarbeit."²⁴⁴

4.4.6 Gründe für den geringen Nutzungsgrad von Kennzahlen

4.4.6.1 Geringe Aussagekraft der kommunalen Kennzahlen

Im Rahmen der Untersuchung hat sich herausgestellt, dass bisher nur die interkommunalen Vergleiche der KGSt Impulse zu Verbesserungsmaßnahmen gegeben haben. Die amtsinternen oder verwaltungsweiten Kennzahlensysteme wurden zwar von den Führungskräften auf analytischer und planerischer Ebene genutzt, es konnten jedoch bisher keine Maßnahmen zur Effizienz- oder Effektivitätssteigerung abgeleitet werden.

Deshalb ist ganz grundsätzlich die Frage zu stellen, ob die Kostenrechnung allein ein geeignetes Instrument ist, um die Steuerung in der öffentlichen Verwaltung zu verbessern.²⁴⁵ Dabei geht es weniger um den zusätzlichen Aufwand, der mit der Einführung von Kostenrechnungskonzepten verbunden ist und der von den Kritikern stets als erstes genannt wird. Vielmehr geht es um Bedenken, die vor allem von den engagierten Mitarbeitern in den für Reformen zuständigen Organisationseinheiten oder auch von Führungskräften genannt werden. Dies betrifft die mangelnden Interpretations- und Nutzungsmöglichkeiten der Kostenrechnungsergebnisse. Die Schwierigkeiten werden im Folgenden anhand eines Zahlenbeispiels aus einer Teilnehmerkommune des IKO-Netz-Vergleichsrings erläutert.

Bei der Zahl von 285 Anträgen auf Unterlagenerstellungen für Teilungs- und Grenzvermessungen in 6 Monaten stellt sich die Frage, ob aus ihr ein Steuerungsbedarf bzw. eine Optimierungsmöglichkeit abgeleitet werden kann. Die Anzahl der Unterlagenanträge wird weni-

²⁴³ So wurde die Machbarkeitsstudie zur interkommunalen Zusammenarbeit zwischen den Münsterlandkreisen nicht von den Amtsleitern, sondern von den Leitern der Haupt- und Personalämter beauftragt. Die Initiative wurde ursprünglich von den Landräten ergriffen.

²⁴⁴ Landesregierung NRW: Koalitionsvereinbarung NRW vom 20.06.2005, S. 52.

²⁴⁵ Vgl. Schwarting, G.: Effizienz in der Kommunalverwaltung. Dezentrale Verantwortung, Produkte, Budgets und Controlling, 2005, Rz. 342 ff. Vgl. Adamaschek, B.: Kostenrechnung für den öffentlichen Sektor, in: Blanke, B.; v. Bademer, S.; Nullmeier, F.; Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 2005, S. 360 – 383, hier S. 365.

ger durch Leistung der Verwaltung als durch die Bauwilligkeit der Bürger, also von außen, bestimmt. Diese Zahl zu steigern, um damit eine bessere Leistung zu erreichen, ist nicht möglich. Insofern dient das Mengengerüst zwar zur Information und Transparenz, zur Ableitung von Maßnahmen ist es aber ungeeignet.

Interessanter wird die Zahl, wenn sie im Rahmen der Kostenträgerrechnung in Bezug zu den Kosten gesetzt wird. Die Kosten von 252 Euro pro Antrag geben einen sinnvollen Ansatz zur Steuerung. Wenn schon die Leistungsmengen kaum verändert werden können, so könnte hier durch Senkung der Stückkosten optimiert werden. Einen eventuellen Erfolg könnte man dann in der nächsten Rechnungsperiode anhand der Ergebnisse der Kostenrechnung nachprüfen.

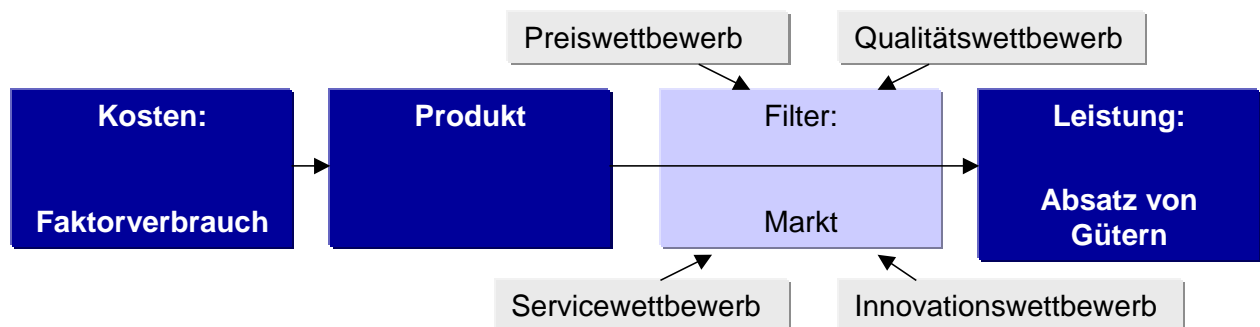
Gerade hier jedoch setzen die praktischen Probleme ein, die die Ämter daran hindern, Nutzen aus den Ergebnissen der Kostenrechnung zu ziehen. Die Beurteilung der Stückkosten von 252 Euro fällt sehr schwer. Von den Führungskräften wird in der Regel die Meinung vertreten, dass die Stückkosten relativ hoch sind und gesenkt werden können. Möglicherweise handelt es sich aber auch um eine Spitzenleistung, die nicht mehr zu verbessern ist. Dieser Standpunkt wird in der Regel von den Mitarbeitern vertreten. Sie sind der Meinung, die erreichten Stückkosten seien optimal "und falls Politik, die Verwaltungsführung, der Kämmerer oder das Controlling verlangen, dass dieser Wert unterboten werde, würden andere, ebenso wichtige Ziele (Rechtmäßigkeit, Kundenzufriedenheit etc.) darunter leiden."²⁴⁶

In dieser Situation, in der weder die eine noch die andere Seite ihre Auffassung beweisen kann, werden in der Regel keine Entscheidungen getroffen. Der Steuerungserfolg der mit nicht unerheblichem Aufwand ermittelten Zahl von 252 Euro pro Antrag bleibt aus. "Was bleibt, sind frustrierte Mitarbeiter, Verwaltungsführungen und Kostenrechner, die über viel Arbeit und fruchtlose Diskussionen unzufrieden sind."²⁴⁷

Auch Zeitreihenvergleiche bieten keinen besseren Steuerungsansatz. Wenn die Stückkosten im Laufe von zwei Rechnungsperioden von 300 auf 275 und schließlich auf den aktuellen Wert von 252 gesunken sind, gibt es noch keine Informationen darüber, ob die Optimierung noch weiter geht oder ob bei 252 Euro wirklich alle Effizienzreserven ausgeschöpft sind.

Nun stellt sich die Frage, warum die Kostenrechnung in der Wirtschaft als herausragendes Steuerungsinstrument gilt, während sie in der öffentlichen Verwaltung offensichtlich nichts bewirkt.

Abbildung 27: Systemzusammenhang zwischen Kostenrechnung und Markt²⁴⁸



²⁴⁶ Adamaschek, B.: Kostenrechnung für den öffentlichen Sektor, in: Blanke, B.; v. Bademer, S.; Nullmeier, F.; Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 2005, S. 360 – 383, hier S. 364.

²⁴⁷ Adamaschek, B.: Kostenrechnung für den öffentlichen Sektor, in: Blanke, B.; v. Bademer, S.; Nullmeier, F.; Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 2005, S. 360 – 383, hier S. 364.

²⁴⁸ Adamaschek, B.: Kostenrechnung für den öffentlichen Sektor, in: Blanke, B.; v. Bademer, S.; Nullmeier, F.; Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 2005, S. 360 – 383, hier S. 364.

Der Unterschied liegt auf der Leistungsseite. In einem Unternehmen werden Leistungen als "in Geld bewerteter Absatz von Gütern und/oder Dienstleistungen" definiert. Es werden also nur abgesetzte Güter oder Dienstleistungen, die sich auf dem Markt behauptet haben, in der Kostenrechnung erfasst. Bevor jedoch ein Absatz stattfindet und ein Erlös auf der Leistungsseite verbucht werden kann, sind alle Prüfungen des Marktes zu bestehen. Dazu gehören insbesondere der Preiswettbewerb, der Qualitätswettbewerb, der Servicewettbewerb, der Innovationswettbewerb, etc.. Genügt ein Produkt diesen Prüfungen nicht, so wird es nicht abgesetzt, es wird vom Markt auf Grund monetärer, aber auch nicht monetärer Kriterien "herausgefiltert".

Ähnliche Informationen zur Einschätzung der eigenen Kosten, der Qualität und des Service, die Unternehmen durch den Filter "Markt" erhalten, können Vermessungs- und Katasterämter nur durch interkommunale Vergleiche erhalten.

Dies wird von den Ergebnissen dieser Untersuchung bestätigt. Die größten Erkenntnisgewinne sind nicht durch amtsinterne oder verwaltungsweite Kennzahlensysteme entstanden, sondern durch den systematischen Vergleich mit anderen Ämtern. In Bezug auf das Beispiel der Stückkosten pro Unterlagenbereitstellung hat der IKO-Netz-Vergleichsring unter neun Kreisen in NRW ergeben, dass die durchschnittlichen Kosten bei 172 Euro pro Antrag liegen und der Wert unseres Beispiellamtes von 252 Euro pro Antrag überdurchschnittlich hoch ist. Auch wenn die Vergleichbarkeit der konkreten Kennzahlenwerte von den Teilnehmern immer wieder in Frage gestellt wurde, haben die Kennzahlen doch dazu geführt, dass sich die Mitglieder über die Prozesse und die Qualitätsstandards ausgetauscht haben.

So haben Gesprächspartner der Katasterabteilung in Stadt D berichtet, dass aufgrund des ersten (bundesweiten) Vergleichs rings das Verfahren der Katasterübernahme deutlich gestrafft wurde. Im Kreis B wurde beispielsweise die Intensität der Prüfung der eingereichten Unterlagen nach einem Vergleich mit anderen Ämtern reduziert. Und in Stadt A wurde die Bearbeitungsintensität der Aufträge in der Unterlagenerstellung eingeschränkt.

Insofern lässt sich feststellen, dass im Rahmen der Kennzahlenarbeit in erster Linie der Vergleich mit anderen Ämtern zu echten Veränderungen geführt hat. Aus diesem Grund ist es wichtig, dass es beim Kennzahlenmanagement einen interkommunalen Vergleich gibt.

4.4.6.2 Haltung der Führungskräfte

Auf die Frage nach Gründen für die geringe instrumentelle Nutzung der Kennzahlen, haben viele Gesprächspartner darauf verwiesen, dass sie kaum Möglichkeiten zu Verbesserungsmaßnahmen haben. Der Ausdruck "einem seien die Hände gebunden" wurde in diesem Zusammenhang häufig benutzt, meist mit Verweis auf das Dienst- und Arbeitsrecht.

Diese Einschätzung gilt es, kritisch zu hinterfragen. Dabei ist zu prüfen, inwieweit tatsächlich Restriktionen ein Handeln verhindern oder ob die Führungskräfte eher an einer "gefühlten Ohnmacht" leiden.

Zunächst ist festzustellen, dass die Kostenremanenz in Vermessungs- und Katasterämtern tatsächlich sehr hoch ist. Kennzahlen lassen vermuten, man könne beispielsweise 5% Produktivitätssteigerung in 5% Personalkostenenkungen umsetzen. Sie suggerieren eine Kostenflexibilität, die es in keiner Organisationseinheit gibt und von der man im öffentlichen Dienst besonders weit entfernt ist.

Die in Kapitel 4.4.4.3 genannten Instrumente zur Einsparung von Personalkosten wie der Einführung von Altersteilzeit, Teilzeitvereinbarungen oder eines Mitarbeiter-Pools bedürfen zuverlässiger Rahmenbedingungen, die auf Ebene der Stadt- oder Kreisverwaltung getroffen werden müssen. Nur mit der Unterstützung der Organisationsämter und des Verwaltungsvorstands ist es denkbar, dass solche Vereinbarungen auf der Amtsebene umgesetzt werden. Hier bedarf es intensiver Verhandlungen mit dem Personalrat, um zu flexiblen Lösun-

gen zu kommen. Der Bedarf nach einheitlichen Regelungskonzepten besteht auch für die Nutzung von Kennzahlen zur Einschätzung der Leistungszuschläge nach TVöD.

Darüber hinaus ist zu prüfen, ob der Aufwand, der mit einem professionellen Kennzahlenmanagement verbunden ist, für die Steuerung eines Vermessungs- und Katasteramtes angemessen ist. Bei den Kreisen haben viele Ämter inzwischen nicht mehr als 50 Mitarbeiter, und auch bei den kreisfreien Städten sinken die Mitarbeiterzahlen kontinuierlich. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die Ämter über die kritische Masse an Mitarbeitern verfügen, um überhaupt zu Effizienzsteigerungen kommen zu können.

Hier sei noch einmal an die Kritik von LAUX erinnert, für den sich das New Public Management zu sehr an einem idealisierten Typ des Großunternehmens orientiert, das über eine vergleichsweise hoch entwickelte betriebswirtschaftliche Steuerung samt allen aktuellen Instrumenten verfügt. Er fügt hinzu, dass einheitliche Gestaltungsmodelle dieser Art auch im erwerbswirtschaftlichen Bereich mit seinen unterschiedlichen Betriebsgrößen nicht anzutreffen sind.²⁴⁹ Da Vermessungs- und Katasterämter über ein besonders großes Produktspektrum verfügen, gibt es viele Bereiche, in denen heute nur noch 2-3 Mitarbeiter tätig sind, wie z.B. die DGK 5, Reprografie oder auch die Unterlagenerstellung. Hier ist es besonders schwer, Effizienzsteigerungen, die sich aus Prozessoptimierungen ergeben, in Personalkosten senkungen umzusetzen.

Als kontraproduktiv für die Steuerungsfähigkeit von Führungskräften in Vermessungs- und Katasterämtern ist auch die Trennung von Dienst- und Fachaufsicht im Vermessungswesen anzusehen. So werden auf Landesebene Reformen gefordert bzw. per Erlass angeordnet, ohne dass exakte Wirtschaftlichkeitsabschätzungen dazu durchgeführt werden. Die Einführung von ALKIS bedeutet für eine Kommune erhebliche Kosten, nicht nur für die Beschaffung des Systems, sondern auch für die Pflege, für Schulungen und für die umfangreichen Migrationsarbeiten. Ob die Effizienzsteigerungen in dem angestrebten Umfang tatsächlich realisiert werden, ist dabei noch offen. Auch die vom Land vorgeschriebene ETRS89-Umstellung ist für die Vermessungs- und Katasterämter mit erheblichem Mehraufwand verbunden, wobei der langfristige Nutzen für viele Ämter noch nicht absehbar ist.

Die genannten Argumente unterstützen die Position, dass Fehlsteuerungen vor allem an den mangelnden Beeinflussungsmöglichkeiten durch Führungskräfte liegen. Nichtsdestoweniger gibt es auch Hinweise darauf, dass bestehende Spielräume für Führung und Managemententscheidungen nicht in vollem Maße genutzt werden.

So werden Kennzahlen bisher kaum zur Personalführung eingesetzt. Die Möglichkeit, Ziele zu operationalisieren und im Rahmen von Zielvereinbarungen festzulegen und anschließend zu evaluieren, werden nur in Einzelfällen genutzt.

Die Untersuchung hat gezeigt, dass bei den Führungskräften ein ständiges Bemühen zur Optimierung von Prozessen besteht, solange sie nicht den Kern der Personalstruktur berühren. So entsteht der Eindruck, dass Maßnahmen des Personalmanagements nicht in vollem Maße umgesetzt werden. Die Einführung einer aufgabenbezogenen Zeiterfassung wird häufig mit dem Verweis auf den Personalrat als nicht umsetzbar eingestuft und nicht weiter verfolgt. Die Rücknahme freiwilliger Leistungen, insbesondere in den Außendiensten, wird meist nur halbherzig eingefordert. Auch ist den Führungskräften durchaus bekannt, wer von den Mitarbeitern als Minderleister einzustufen ist. Trotz der Kenntnisse werden nur selten die bestehenden Sanktionsmöglichkeiten des Dienst- und Arbeitsrechts ausgeschöpft.

²⁴⁹ Vgl. Laux, E.: Privatwirtschaftliche Vorbilder für den öffentlichen Sektor?, in: Edeling, T.; Jann, W.; Wagner, D. (Hrsg.): Öffentliches und privates Management. Fundamentally Alike in All Unimportant Respects? Schriftenreihe Interdisziplinäre Organisations- und Verwaltungsforschung, Band 1, 1998, S. 71 – 78, hier S. 75 f. und 77.

Aufgrund der besonderen Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Dienst und den fehlenden Möglichkeiten, kurzfristig Stellenkürzungen durchzuführen, ist speziell bei den öffentlichen Arbeitgebern eine umfassende Auslastung des Produktionsfaktors Arbeit sehr wichtig und sollte von den Führungskräften eingefordert werden. Grundsätzlich bedürfte es dafür, kreativer Arbeitszeitmodelle, intensiver Gespräche mit den Mitarbeitern und der oben genannten Unterstützung durch Haupt- bzw. Personalämter.

Neben den Personalkosten sollte auch in anderen Bereichen versucht werden, effektivitäts- und effizienzsteigernde Maßnahmen durchzuführen. Die Transparenz von Sachkosten sollte dazu führen, den Materialverbrauch kritisch zu durchleuchten. Insbesondere Mieten schlagen häufig mit erheblichen Kosten zu Buche. Die Möglichkeit, auf die Mietkosten Einfluss zu nehmen, war bei den Fallstudienämtern unterschiedlich. Sollte die Aufgabe von einzelnen Räumen oder gar der Umzug eines Amtes auf Initiative eines Amtsleiters möglich sein, müssen Alternativen geprüft werden.

Mit der Novelle des Gebührengesetzes 1999 wollte der Gesetzgeber auch bei den hoheitlichen Aufgaben einen gewissen Wettbewerb zwischen den Kommunen zulassen. Nach § 2 GebG NRW dürfen Kommunen für Aufgaben, bei denen sie nicht im Wettbewerb mit Externen stehen, die Gebühren variieren. Dieser Fall trifft beispielsweise bei der Unterlagenerstellung zu. Die damit verbundenen Möglichkeiten werden in den Vermessungs- und Katasterämtern kaum diskutiert.

Im Kapitel 4.4.2.1 wurden bereits die Möglichkeiten angesprochen, als Vermessungs- und Katasteramt neue Produkte zu entwickeln. Durch die Digitalisierung der Geobasisdaten können Vermessungs- und Katasterämter eine neue Rolle als Content Provider von raumbezogenen Daten übernehmen. In einigen Ämtern wurde diese Möglichkeit frühzeitig und sehr erfolgreich aufgegriffen. Allerdings ist dies nicht überall der Fall, so dass das Thema Geodatenmanagement in einigen Städten bzw. Kreisen noch sehr unkoordiniert behandelt wird. Diese Chance sollte von den Vermessungs- und Katasterämtern ergriffen werden. Die vorhandene Expertise zum Thema Geodaten und die originäre Führung der Geobasisdaten prädestiniert die Vermessungs- und Katasterämter für die Rolle als Content Provider.

Ein weiteres Feld, sich unterstützt durch Kennzahlen intensiver um Effizienz- und Effektivitätssteigerungen zu bemühen, ist die interkommunale Zusammenarbeit. Wie oben bereits erläutert, ist wegen des Umstiegs auf ALKIS der Zeitpunkt derzeit sehr günstig, um eine Basis für langfristige Kooperationen zu schaffen. Allerdings sind auch hier Hindernisse zu überwinden, insbesondere dann, wenn die Kooperation die Aufgabe oder Beschränkung der Zusammenarbeit mit einem kommunalen oder regionalen Rechenzentrum bedeutet.

Wird beispielsweise im Rahmen der interkommunalen Kooperation von Vermessungs- und Katasterämtern ein gemeinsamer Betrieb eines Geodatenportals über ein Verbandsgebiet hinaus angestrebt, kann dies zu Zielkonflikten mit dem jeweils zuständigen Rechenzentrum führen. Diese Erfahrung wurde bei der regionalen E-Government Kooperation in Ostwestfalen-Lippe gemacht, an der neben sechs Kreisen die kreisfreie Stadt Bielefeld und ausgewählte Kommunen sowie fünf Datenzentralen unmittelbar beteiligt gewesen sind. Der Organisationsvorschlag eines vernetzten, kreisübergreifenden Geodatenmanagements ist seinerzeit nicht umgesetzt worden, da unterschiedliche Vorstellungen über technische Rahmenbedingungen und Zuständigkeiten nicht nur auf Seiten der beteiligten Vermessungs- und Katasterämter bestanden haben. Die Notwendigkeit auch im Bereich der Rechenzentren eine stärkere Zusammenarbeit zu organisieren, ist zwar erkannt worden; eine Machbarkeitsstudie zur Optimierung der Zusammenarbeit kam allerdings nicht zustande.²⁵⁰ Hier müssen Effizienzsteigerungen anhand belastbarer Kennzahlen aufgezeigt werden.

²⁵⁰ Vgl. Vortrag von Herrn Ostrau, Leiter des Fachbereichs 5 (Vermessung und Kataster) des Kreises Lippe, beim Praxisforum eGovernment und geoGovernment am 12.09.2006 in Braunschweig.

Die hier aufgezeigten Spielräume für managementbedingte Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz und Effektivität in Vermessungs- und Katasterämtern sind nicht leicht zu nutzen. Sie fordern Überzeugungsarbeit, verursachen Interessenkonflikte mit anderen Führungskräften oder erfordern die Durchführung unpopulärer Maßnahmen unter den Mitarbeitern. Es handelt sich also um Maßnahmen, die häufig nicht ohne externen Anreiz oder Druck ergriffen werden. Bisher fehlen diese Mechanismen in vielen Ämtern.

4.5 Zusammenfassung der Ergebnisse der empirischen Untersuchung

4.5.1 Ergebnisse zu den vier Komponenten

Die Fallstudienuntersuchung hat gezeigt, dass es im derzeit praktizierten Kennzahlenmanagement eine Vielzahl an Defiziten gibt. Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die Untersuchungsergebnisse in den vier Komponenten des Kennzahlenmanagements und die daraus resultierenden Auswirkungen.

Abbildung 28: Defizite in den untersuchten Kennzahlensystemen

Komponenten des Kennzahlenmanagements	Defizite	Auswirkungen
Konzeptionelle Gestaltung	Mangelhafte Personalkostenerfassung	Geringe Aussagekraft der Daten
	Fehlende interne Leistungsverrechnung	Keine Transparenz über Gesamtleistung
	Uneinheitliche Produktdefinition	Mangelnde Vergleichbarkeit
	Geringer Grad der Automatisierung	Aufwändige Kennzahlenerfassung
	Fehlende Wettbewerbselemente	Fehlende Motivationselemente
Inhaltliche Gestaltung	Zu viele Kennzahlen pro Adressat	Mangelnde Übersichtlichkeit
	Fokus auf Kennzahlen zur Kosteneffizienz	Beschränkter Informationsgehalt
	Keine interkommunale Vergleichbarkeit	Fehlende Bewertungsmaßstäbe
Nutzung in Managementinstrumenten	Uneinheitliche, ungebündelte Berichte; geringer Visualisierungsgrad	Inkohärente, wenig leserfreundliche Informationsvermittlung
	Planung und Budgetierung ohne Kennzahlenbezug	Keine Planungsverbesserung
	Zielvereinbarungen ohne Kennzahlenbezug	Keine Motivationsfunktion
Steuerung durch Kennzahlen	Kaum instrumentelle Nutzung	Keine Effizienzsteigerung durch Kennzahlenmanagement

Die größten Defizite sind im Bereich der **konzeptionellen Gestaltung** festzustellen. Hier ist zunächst die mangelhafte Personalkostenerfassung zu nennen, wobei die Zeiterfassung in den Städten A und D von dieser Kritik auszunehmen ist. Personalkosten stellen mit Abstand den größten Kostenfaktor in den Vermessungs- und Katasterämtern dar und sollten deshalb mit einer hohen Genauigkeit erfasst werden. Nur jährlich geschätzte Zeitanzeile von Mitarbeitern führen zu einer geringeren Akzeptanz der Kennzahlen bei den Führungskräften.

Die fehlende interne Leistungsverrechnung ist ein Defizit, das in sämtlichen Fallstudienämtern festgestellt werden kann. Zwar werden in den Städten A und B für alle Aufträge fiktive Kosten errechnet, die zur Dokumentation der Leistungserbringung führen. Die mit einer echten Verrechnung verbundenen Effekte der Verhaltenssteuerung werden hierdurch allerdings

noch nicht erreicht. Konsequenz der fehlenden Verrechnung ist die fehlende Transparenz über die Gesamtkosten sowie das Fehlen der bereits angesprochenen Verhaltenssteuerung.

Die völlig unterschiedliche Definition von Produkten, Leistungen, Kostenstellen, Aufgaben, etc. führt zu Unübersichtlichkeit und fehlender Vergleichbarkeit. Hier hätte die Chance genutzt werden sollen, im Rahmen des NKF einheitliche Produktkataloge zu bilden.

Bis auf Stadt A verfügen die untersuchten Ämter über keine zufriedenstellenden technischen Lösungen zur Erfassung und Auswertung der Kennzahlen. Insbesondere fehlen Schnittstellen, um die digital erfassten Datenquellen miteinander zu verknüpfen und so einen automatisierten Datenfluss herzustellen. Die Folge ist, dass die Kennzahlenerfassung und -auswertung relativ aufwändig ist und sich hierdurch die Akzeptanz dieses Instruments verringert.

Die kommunalen Systeme verfügen über keine Wettbewerbselemente. Die Kostenrechnungen sind so unterschiedlich ausgestaltet, dass ein Vergleich der Kennzahlen nicht möglich ist. Hierin ist der mit Abstand gravierendste Mangel zu sehen. Wie bereits in Kapitel 4.4.6.1 erläutert, ist die Kostenrechnung in der Verwaltung nur dann sinnvoll, wenn die Ergebnisse mit den Leistungen anderer Verwaltungseinheiten verglichen werden können. Als Folge der fehlenden Wettbewerbselemente haben Führungskräfte nicht die Möglichkeit, die Ergebnisse ihrer Einheit einzuschätzen und daraus Maßnahmen ableiten zu können.

Im Gegensatz zur konzeptionellen Gestaltung ist die **inhaltliche Gestaltung** der Kennzahlensysteme grundsätzlich positiv zu bewerten. Den ausgewählten Kennzahlen ist anzumerken, dass innerhalb der Vermessungs- und Katasterämter Klarheit über die eigenen Aufgaben, die Ziele, die Zielgruppen und die Qualitätsanforderungen besteht. Die Zielorientierung ist insofern bei fast allen Kennzahlen sehr hoch. Als Ausnahme ist hier auf das Kennzahlensystem in Stadt D zu verweisen, bei dem durch starke Aggregation der Produkte die Kennzahlen an Aussagekraft verlieren.

Allerdings sind die Kennzahlensets in vielen Fällen zu umfangreich. Statt einer adressatenbezogenen Selektion auf einige wenige Kennzahlen, werden insbesondere den Amtsleitern zu viele Kennzahlen zur Verfügung gestellt. Hinsichtlich der Art der Kennzahlen ist ein starker Fokus auf Kennzahlen zur Kosteneffizienz festzustellen. Kundenorientierung und Prozesseffizienz könnten noch stärker berücksichtigt werden.

Alle untersuchten Systeme leiden an der nicht vorhandenen interkommunalen Vergleichbarkeit. Durch unterschiedliche Abgrenzungen der Produkte und durch unterschiedliche Messverfahren ist es nicht möglich, vergleichbare Informationen zu erhalten.

Die **Nutzung in Managementinstrumenten** ist wiederum als eher negativ zu bewerten. Zwar wird das Controlling in den meisten Ämtern noch sehr ambitioniert und mit einem relativ großen Aufwand betrieben, das Berichtswesen lässt allerdings an Einheitlichkeit und Aussagekraft zu wünschen übrig. Hier bedarf es einer stärkeren Bündelung aller relevanten Kennzahlenarten, einer klareren Bewertung hinsichtlich der Planzahlen inklusive der Kommentierung von Abweichungen und einer stärkeren adressatenbezogenen Selektion der Kennzahlen.

Die Planung und Budgetierung findet in den untersuchten Fallstudienämtern ohne Bezug zu den erhobenen Leistungskennzahlen statt. Eine Verbindung der Mittel der Ämter und ihrer Leistungserbringung ist folglich nicht gegeben. Hier besteht ein eklatantes Defizit. Die durch Berücksichtigung von Kennzahlen bestehende Möglichkeit, die Planung qualitativ zu verbessern, wird nicht genutzt. Die Akzeptanz des Kennzahlenmanagements sinkt, wenn deutlich wird, dass oberhalb der Amtsleiterebene kein Interesse an der Leistungserbringung besteht.

Auch Zielvereinbarungen finden heute noch ohne Kennzahlenbezug statt. Als Folge entwickeln die Kennzahlen keinerlei Motivationsfunktion. Solange keine klaren Ziele für einzelne

Mitarbeiter oder auch Mitarbeiterteams festgelegt werden, ist eine Bewertung der eigenen Leistung nicht möglich. Es stellt sich eine latente Unzufriedenheit ein. Dieser Aspekt wird mit der Einführung der leistungsbezogenen Bezahlung nach dem TVöD deutlich an Bedeutung gewinnen.

Hinsichtlich der **Steuerung durch Kennzahlen** wurde zwischen zwei Nutzungsebenen unterschieden. Die analytische Nutzung, durch die Führungskräfte ein besseres Verständnis ihres Geschäftsbereiches erhalten, wird von allen Gesprächspartnern bestätigt.

Die instrumentelle Nutzung, also die Ableitung von effizienz- oder effektivitätssteigernden Maßnahmen, findet hingegen kaum statt. Sowohl die Produktgestaltung, die Prozessgestaltung als auch der Personaleinsatz werden in der Regel ohne Kennzahlenbezug gesteuert. Lediglich das Kennzahlenmanagement im IKO-Netz-Vergleichsring hat zu konkreten Maßnahmen geführt, wobei es sich allerdings meist um die Reduzierung von Qualitätsstandards gehandelt hat. Inwieweit der Kennzahlenvergleich der GPA NRW zu Maßnahmen führt, bleibt abzuwarten.

Die Gründe für den geringen Nutzungsgrad der verwaltungsinternen Kennzahlensysteme sind vielfältig. Zum einen fehlen Bewertungsmaßstäbe für die eigenen Leistungen, die nur durch interkommunale Vergleiche erreicht werden können. Zum anderen spielt die "gefühlte Ohnmacht" von Führungskräften in Kataster- und Vermessungsämtern eine nicht zu unterschätzende Rolle, die es abzubauen gilt.

Wichtig für die Ableitung von Handlungsempfehlungen ist es, sich über die Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Komponenten des Kennzahlenmanagements klar zu werden. Die Gesamtwirkung ergibt sich nicht aus der Summe der Erfüllungsgrade der einzelnen Komponenten. Selbst wenn einzelne Aspekte, wie z. B. das Kennzahlenset, verbessert werden, muss dies keine positiven Auswirkungen auf das Ergebnis haben. Vielmehr gilt es, das Kennzahlenmanagement ganzheitlich wahrzunehmen und an den verschiedenen Komponenten gleichermaßen anzusetzen.

4.5.2 Bedeutung interkommunaler Vergleiche

Im Rahmen der Untersuchung wurden die interkommunalen Vergleiche über den IKO-Netz Vergleichsring, die Katasterjahresberichte und die GPA NRW-Prüfung berücksichtigt. Da mit den Katasterjahresberichten keine Prozessoptimierung angestrebt wird und die GPA NRW-Berichte erst nach Abschluss der Fallstudienuntersuchung vorlagen, können zu diesen beiden Instrumenten keine Aussagen zur Wirkung getroffen werden. Beim IKO-Netz Vergleichsring konnte ein relativ hohes Maß an Imitation von guten Beispielen festgestellt werden. Allerdings wurden vor allem solche Vorgehensweisen kopiert, bei denen Effizienz zugunsten von Qualitätsverminderungen erlangt wurden.

Ziel interkommunaler Vergleiche ist der Aufbau von nicht-marktlichen Wettbewerbssituationen. Nach ADAMASCHEK beruht das Wettbewerbskonzept hierbei nicht auf Nachfragewandlung und Drohung des Ausscheidens, sondern auf folgenden Anreizfaktoren:²⁵¹

- intrinsische Anreizfaktoren:
 - o dem Bedürfnis nach Anerkennung (ohne materielle Anerkennung)
 - o dem Ehrgeiz, "gut sein zu wollen" und
- extrinsische Anreizfaktoren:

²⁵¹ Adamaschek, B.: Interkommunaler Leistungsvergleich. Leistung und Innovation durch Wettbewerb. Eine Dokumentation zu dem Projekt des Deutschen Beamtenbundes und der Bertelsmann Stiftung "Grundlagen einer leistungsfähigen Kommunalverwaltung", 1997, S. 21 ff. Auf dieser Annahme basieren auch die IKO-Netz Vergleichsringe, vgl. KGSt: IKO-Netz. Dokumentation des Gründungssymposiums 16. Oktober in Hannover, Sonderinfo Nr. 24, 1996. Die Einordnung in intrinsische und extrinsische Faktoren beruht auf Schuster, F.: Der interkommunale Leistungsvergleich als Wettbewerbssurrogat, 2003, S. 147.

- Transparenz von Leistung²⁵²
- (öffentliche) Verantwortung für schlechte Leistung.

Hier ist zunächst zu prüfen, ob die genannten Anreizfaktoren in der Verwaltungspraxis tatsächlich wirksam werden. Anerkennungsbedürfnis und Ehrgeiz als Motivation zum interkommunalen Wettbewerb werden von den Verantwortlichen von interkommunalen Vergleichsprojekten vermutlich als menschliche Eigenschaft vorausgesetzt. Die Wirksamkeit dieser Eigenschaften wird allerdings in der ökonomischen Wettbewerbsliteratur bei nicht-eigentümergeführten Unternehmen bestritten.²⁵³ Stattdessen wird hier eher von der "Propensity to Monopolize" ausgegangen, also dem Bemühen, durch Wachstum Stabilität zu erlangen bzw. zu erhalten.²⁵⁴ Das Streben nach Expansion und Sicherheit verspricht für die Unternehmensleitung in erster Linie ein Mehr an Einkommen und Prestige und ist in der "Kohalition" der Organisation offenbar am leichtesten durchzusetzen. Als Folge kann im Vergleich mit eigentümergeführten Unternehmen ein eher geringeres Gewinn- und ein ausgeprägteres Sicherheitsstreben beobachtet werden.

Parallelen zu diesem Verhalten bei nicht-eigentümergeführten (Groß-)Unternehmen sind auch in Verwaltungseinheiten zu beobachten. So weist auch die KGSt darauf hin, dass aufgrund der getrennten Fach- und Ressourcenverantwortung die Leiter von Organisationseinheiten selbst wenig Interesse an der Reduzierung des Ressourcenverbrauchs haben.²⁵⁵ "Ganz ähnlich wie eben für das managementgeleitete Großunternehmen gezeigt, kann auch für Verwaltungen unterstellt werden, dass Bestandssicherung (und nicht etwa das "selbstlose" Streben nach Bestleistung) das für sie dominante Motiv ist."²⁵⁶ Vor diesem Hintergrund erscheinen die von ADAMASCHEK genannten intrinsischen Anreize allein als nicht ausreichend, um einen interkommunalen Wettbewerb dauerhaft wirksam zu machen.

Von größerer Bedeutung sind insofern die extrinsischen Anreize zur Leistungsverbesserung, also die Schaffung von Transparenz über die eigene Leistung innerhalb der Verwaltungsführung, dem Rat und/oder der Fachöffentlichkeit in Verbindung mit den jeweils möglichen Sanktionen. Zwar ist auch die Wirksamkeit extrinsischer Anreize in der Theorie umstritten.²⁵⁷ Nichtsdestoweniger konnte SCHUSTER nachweisen, dass bei der Untersuchung von Kommunen, die am interkommunalen Vergleich der Bertelsmann Stiftung teilgenommen haben, extrinsische Anreize zu einer Leistungsverbesserung geführt haben.²⁵⁸ Dabei wurden die Verantwortlichen regelmäßig von der Verwaltungsführung zur Berichterstattung aufgefor-

²⁵² Leistungstransparenz ist dabei auch die Voraussetzung für das Wirksamwerden intrinsischer Anreize. Hier ist insbesondere das Vorliegen von Vergleichsergebnissen in der Verwaltungsführung, dem Rat und der Fachöffentlichkeit gemeint.

²⁵³ Zohnhöfer, W.; Greiffenberg, H.: Neuere Entwicklungen in der Wettbewerbstheorie: Die Berücksichtigung organisationsstruktureller Aspekte, In: Cox, H.; Jens, U.; Markert, K. (Hrsg.): Handbuch des Wettbewerbs. Wettbewerbstheorie, Wettbewerbspolitik, Wettbewerbsrecht, 1981, S. 79 – 102, hier S. 84 f. und 88.

²⁵⁴ Cox, H.; Hübener, H.: Wettbewerb. Eine Einführung in Wettbewerbstheorie und Wettbewerbspolitik. In: Cox, H.; Jens, U.; Markert, K. (Hrsg.): Handbuch des Wettbewerbs. Wettbewerbstheorie, Wettbewerbspolitik, Wettbewerbsrecht, 1981, S. 1 – 48, hier S. 6.

²⁵⁵ KGSt: Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung. KGSt-Bericht Nr. 5/1993, 1993, S. 9. Nach WILLIAMSON sind Bürokratien bei unzulänglicher Kontrolle stets bemüht, neue Spielräume zu erkämpfen. Vgl. Williamson, O.E.: The Economics of Discretionary Behaviour, 1964. Dies unterstützt auch die Theorie vom dynamischen Wachstum bürokratischer Organisationen von PARKINSON: Parkinson, C. N.: Parkinsons neues Gesetz, 1984.

²⁵⁶ Schuster, F.: Der interkommunale Leistungsvergleich als Wettbewerbssurrogat, 2003, S. 149 f.

²⁵⁷ Als Beleg wird hier auf die Principal-Agent-Theorie verwiesen. Principal-Agent-Situationen entstehen, wenn ein Individuum oder eine Gruppe (Principal) von den Aktionen oder Leistungen anderer (Agent) abhängig ist, der Agent die Maximierung des eigenen Nutzens anstrebt (statt die des Principals) und zwischen beiden Akteuren eine asymmetrische Informationsverteilung vorliegt. Wenn die Verwaltung hier als Agent agiert, hat sie kein Interesse an der Schaffung von Transparenz gegenüber der Verwaltungsführung. (Vgl. Schuster, F.: Der interkommunale Leistungsvergleich als Wettbewerbssurrogat, 2003, S. 152. Darüber hinaus wird die Wirkung extrinsischer Anreize in Frage gestellt, da Sanktionen in der kommunalen Praxis nur selten angewendet werden.

²⁵⁸ Schuster, F.: Der interkommunale Leistungsvergleich als Wettbewerbssurrogat, 2003, S. 230.

dert. Auch Nachfragen aus dem Rat haben dazu geführt, dass verstärkt Verantwortung für schlechte Leistungen übernommen wurde.

Die Studie von SCHUSTER zeigt allerdings auch, dass dieses aktive Einbringen von Verwaltungsführung und Rat nicht als selbstverständlich vorausgesetzt werden kann. In zwei der sieben untersuchten Kommunen wurde auf eine leistungsbezogene Steuerung seitens Politiker und Dezernenten vollständig verzichtet.²⁵⁹ Hier wurde den Ergebnissen des interkommunalen Vergleichs regelrechtes Desinteresse entgegengebracht. Ähnliche Erfahrungen wurden auch beim IKO-Netz-Vergleichsring gemacht, wo die Vergleichsergebnisse in der Regel auf der Ebene der beteiligten Ämter verbleiben und nur in Einzelfällen an die Verwaltungsführung weiterberichtet werden.

Vor diesem Hintergrund sind bei der Konzeptionierung eines neuen Kennzahlenmanagements drei Aspekte zu berücksichtigen:

- Nur interkommunale Vergleiche ermöglichen eine Bewertung der eigenen Ergebnisse. Im neuen Kennzahlenmanagement ist insofern eine Vergleichsebene vorzusehen, in der einheitliche Kennzahlen erhoben werden.
- Um die Wirksamkeit interkommunaler Vergleiche zu stärken, müssen die Ergebnisse regelmäßig in geeigneter Form veröffentlicht werden.
- Die Ergebnisse müssen an die Ebene der Verwaltungsführung berichtet und dort zur Steuerung genutzt werden.

4.5.3 Verknüpfung von strategischem und operativem Controlling

Der Fokus dieser Arbeit liegt auf dem kommunalen Kennzahlenmanagement, also der Frage nach der optimalen Steuerung innerhalb von Stadt- und Kreisverwaltungen am Beispiel der Vermessungs- und Katasterämter. Parallel zu den kommunalen Bemühungen bestehen auf Landesebene grundsätzliche Ziele zur Weiterentwicklung des Liegenschaftskatasters. Im Vermessungs- und Katastergesetz werden dabei Qualitätsanforderungen die Verbesserung der Verfügbarkeit von Geobasisdaten (Öffentlichkeitsprinzip), die Verpflichtung öffentlicher Stellen zur Nutzung der Geobasisdaten (Verbreitungsgebot) sowie die stärkere Öffnung der Verfahren zur elektronischen Bereitstellung genannt.²⁶⁰ Für das amtliche deutsche Vermessungswesen formulieren KUMMER, PISCHLER und ZEDDIES ganz grundsätzlich: "Dem amtlichen deutschen Vermessungswesen sind als neuer Aufgabenbereich grundlegende Portal-, Basis- und Aktivierungsfunktionen für das gesamte Geoinformationswesen zugewiesen: Bereitstellung standardisierter und integrierter Geobasisdaten, Aufbau des Geonetzwerkes, Einrichtung der Geodatenportale und Entwicklung der Geodatendienste."²⁶¹

Im Rahmen der Katasterjahresberichte wird bereits versucht, entsprechende Informationen landesweit einheitlich abzufragen. So werden bereits beispielsweise der Bearbeitungsstand der Digitalen Liegenschaftskarte oder die Anzahl der noch einzumessenden Gebäude von vor 1972 erhoben. Allerdings werden die Ergebnisse bisher nur in geringem Umfang an die Vermessungs- und Katasterämtern kommuniziert. Konkrete Anforderungen an die Leistungen einzelner Ämter werden nur in Ausnahmefällen aus den Berichten abgeleitet.

Der Vergleich mit der Vermessungs- und Katasterverwaltung Niedersachsens hat gezeigt, dass es in Bundesländern, in denen das Liegenschaftskataster staatlich geführt wird, deutlich einfacher ist, das operative Controlling auf regionaler Ebene mit einem strategischen Controlling auf Landesebene zu verbinden.

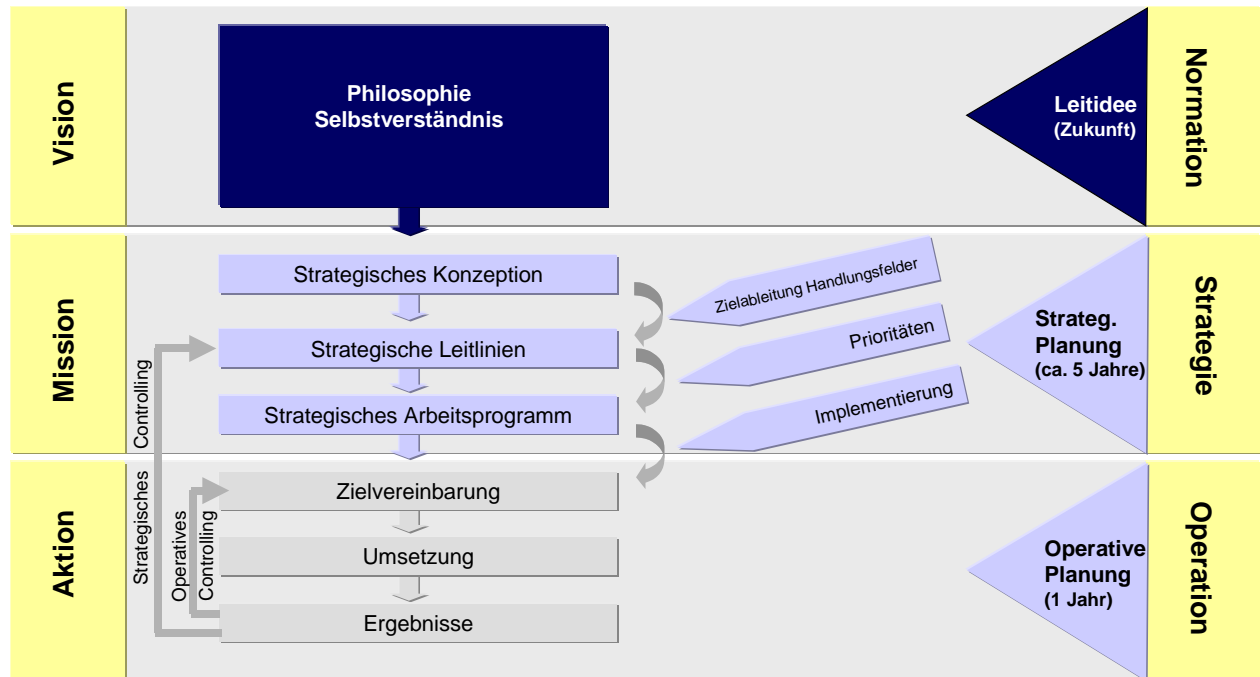
²⁵⁹ Schuster, F.: Der interkommunale Leistungsvergleich als Wettbewerbssurrogat, 2003, S. 230.

²⁶⁰ Birth, K.; Mattiseck, K.: Bereitstellung und Nutzung von Geobasisdaten, in: FuB 4/2005, S. 189-196.

²⁶¹ Kummer, K.; Pischler, N.; Zeddies, W.: Das Amtliche deutsche Vermessungswesen. Stark in den Regionen und einheitlich im Bund – für Europa, in: zfv 5/2006, S. 234 – 241.

Als noch deutlicheres Beispiel kann das Controlling in der Vermessungs- und Katasterverwaltung Sachsen-Anhalts genannt werden, da hier seit dem 01.01.2004 sämtliche Aufgaben und Kompetenzen des Geoinformationwesens im Landesamt für Vermessung und Geoinformation Sachsen-Anhalt (LVerGeo) gebündelt werden.²⁶² Das LVerGeo gliedert sich in vier Regionalbereiche und zwei Sachbereiche, die in Form einer Matrixorganisation ortsübergreifend in Funktionalbereichen strukturiert sind. Bereits vor dieser Neuorganisation bestand in Sachsen-Anhalt ein kostenrechnungsorientiertes Controlling der Katasterämter sowie ein strategisches Controlling im Rahmen des Kontraktmanagements mit dem Innenministerium.²⁶³ Die bestehenden Strukturen wurden auf die neue Organisation übertragen und werden kontinuierlich erweitert.

Abbildung 29: Planungs- und Steuerungsprozess im LVerGeo Sachsen-Anhalt²⁶⁴



Heute umfasst der Planungs- und Steuerungsprozess drei Ebenen. Als übergeordnete Leitideen dienen der gesetzliche Auftrag, die in der AdV vereinbarten strategischen Ansätze und die zwischen der AdV und dem Bund der Öffentlich bestellten Vermessungsingenieure (BDVI) abgestimmten Grundsätze. Auf strategischer Ebene findet die Konkretisierung der Leitideen statt, indem Handlungsfelder und Prioritäten definiert werden. Das strategische Arbeitsprogramm dient als Orientierungsrahmen für zentrale Führungsentscheidungen sowie operative Planungen und Handlungen. "Insofern ist es wesentliche Grundlage für die Mittelfristige Ressourcenplanung sowie die jährlichen Sollpersonalberechnungen und Haushaltsplanungen.²⁶⁵ Auf den hierbei festgelegten Meilensteinen basieren die jährlichen Zielvereinbarungen, die zwischen dem Präsidenten des LVerGeo und den Bereichsleitern geschlossen werden. Hinsichtlich des Controllings wird zwischen dem operativen Controlling unterschieden, das sich auf die Evaluierung der Zielerreichungsgrade auf operativer Ebene beschränkt und dem strategischen Controlling, anhand dessen die strategischen Leitlinien überarbeitet werden. "Ziel ist eine geschlossene, abgestimmte und redundanzfreie Planung

²⁶² Zuvor bestand die Vermessungs- und Katasterverwaltung aus 12 staatlichen Katasterämtern, der Landesvermessungsbehörde und der fachlichen Koordinierungsebene des Ministeriums des Innern.

²⁶³ Dieckmann, C.: Controlling-Ansätze für die Vermessungs- und Katasterverwaltung, in: LSAVERM Heft 2 /1996, S. 103 – 113. Kristen, G.; Strecker, F.: Controlling in der VuKV LSA, in: LSA VERM, Heft 2/1998, S. 130 – 141; Dieckmann, C.: Kostenrechnung für die Katasterämter, in: LSA VERM, Heft 1/2000, S. 3 – 22.

²⁶⁴ Kummer, K.; Schultze, K.: Die Integration zum Geoinformationssystem im Ein-Behörden-Modell – Das LVerGeo in Sachsen-Anhalt; in: zfv Jg. 4/2007, S. 239 – 246, hier S. 243.

²⁶⁵ Kummer, K.; Schultze, K.: Die Integration zum Geoinformationssystem im Ein-Behörden-Modell – Das LVerGeo in Sachsen-Anhalt; in: zfv Jg. 4/2007, S. 239 – 246, hier S. 243.

von der Vision zum operativen Geschäft, die durch ein gestuftes Controlling gesteuert und somit permanent angepasst wird."²⁶⁶

Das LVerMGeo in Sachsen-Anhalt zeigt wie umfassend und konsistent der Planungs- und Steuerungsprozess bei kompakten Behördenstrukturen aussehen kann. Insbesondere für die Einführung des AAA-Modells zur integrierten Führung des Geobasisinformationssystems bietet die organisatorische Einheit eine ideale Voraussetzung. "Die netzartige Überlagerung der Leistungserstellungsprozesse durch das Ein-Behörden-Modell mit der Matrixstruktur ist optimal geeignet, die eng verzahnten und vernetzten Prozesse und Fachverfahren entsprechend der komplexen Anforderungen zusammenzuführen, zu planen und zu steuern. Damit sind ausgezeichnete Voraussetzungen für aufgabenübergreifend einheitliche und integrierte Verfahren und Produkte sowie effiziente Prozesse geschaffen."²⁶⁷

Im Rahmen der Neugestaltung des Kennzahlenmanagements in NRW stellt sich nun die Frage, wie im kommunalisierten Liegenschaftskataster ein ähnlich umfassender Steuerungs- und Planungsprozess eingeführt werden kann, der sowohl strategische Ziele aus Landesperspektive als auch operative Ziele auf kommunaler Ebene abbildet.

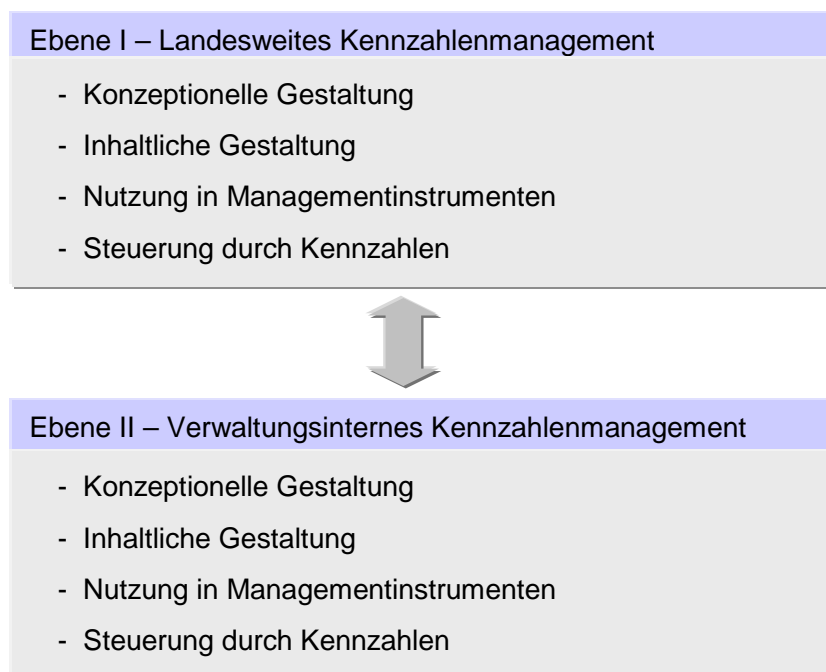
²⁶⁶ Schultze, K.: Der Zentrale Planungsstab – Strategieentwicklung im LVerMGeo, in: LSA VERM, 1/2007, S. 67 – 78, hier S. 72.

²⁶⁷ Kummer, K.; Schultze, K.: Die Integration zum Geoinformationssystem im Ein-Behörden-Modell – Das LVerMGeo in Sachsen-Anhalt; in: zfv Jg. 4/2007, S. 239 – 246, hier S. 244.

5. Weiterentwicklung des Kennzahlenmanagements zum "Zwei-Ebenen-Modell"

5.1 Das "Zwei-Ebenen-Modell"

Aufbauend auf den festgestellten Defiziten der bestehenden Kennzahlensysteme und dem Vergleich mit Controllingansätzen in staatlichen Vermessungs- und Katasterverwaltungen wird hier ein Kennzahlenmanagement entwickelt, das aus zwei Ebenen besteht:



Das entscheidende Merkmal des Kennzahlenmanagements der **Ebene I** ist die jährliche, landesweit einheitliche Erhebung, Auswertung und Kommunikation von Kennzahlen. Die Untersuchungen der GPA NRW haben gezeigt, wie groß das Interesse an vergleichbaren Kennzahlen ist. Die Bedeutung, die den im Herbst 2006 erstmalig vorgestellten GPA NRW-Berichten der Kreise beigemessen wurde, zeigt, dass sowohl Verwaltungsvorstände, Mitarbeiter der Haupt- und Personalämter, sowie die Kommunalpolitik als auch Amts- und Abteilungsleiter für die Steuerung von Kommunalverwaltungen dringend auf Vergleichszahlen angewiesen sind. Darüber hinaus stellt die KGSt im Hinblick auf ihre langjährige Erfahrung mit interkommunalen Vergleichen fest, dass beim interkommunalen Benchmarking "insbesondere die Akzeptanz der Beschäftigten für Veränderungen höher ist als bei anderen Instrumenten, wie beispielsweise Organisationsuntersuchungen durch Externe."²⁶⁸

Die Katasterjahresberichte bieten bereits heute landesweite Kennzahlen zum Vermessungs- und Katasterwesen. Hinzu kommen die Gutachterausschussberichte, die zwar größtenteils Sachinformationen über den Grundstücksmarkt enthalten, auf dem Tabellenblatt "Strukturdaten" allerdings auch Mengengerüste über die Anzahl der Mitarbeiter und der bearbeiteten Gutachten enthalten. Die Jahresberichte zielen darauf ab, Aussagen über das Aufgabenvolumen und den Erfüllungsgrad bestimmter landesweiter Ziele zu geben. Die Einführung eines von den bestehenden Jahresberichten unabhängigen Auswertungs- und Berichtswesens führt zu unnötigen Redundanzen. Gerade vor dem Hintergrund der eher geringen Aussage-

²⁶⁸ KGSt: Personalkostenmanagement: Möglichkeiten zur Optimierung der Personalkosten, KGSt-Bericht Nr. 4/2007, S. 77.

kraft des bisherigen Berichtswesens ist es sinnvoller, die Bemühungen hier durch eine neue Organisation zu intensivieren.²⁶⁹

Zusätzlich zu den Mengengerüsten der Jahresberichte sollte das Kennzahlenset der Ebene I produktbezogene Wirtschaftlichkeitskennzahlen umfassen, wie z.B. Kosten, Einnahmen und Zuschussbedarf. Sie bieten Kommunen die Möglichkeit, ein leistungsbezogenes Benchmarking durchzuführen. Die GPA NRW hat bereits für die überörtliche Prüfung der Kreise und kreisfreien Städte ein Kennzahlenset entwickelt, das sich größtenteils aus aggregierten Effizienz-kennzahlen zusammensetzt. Im Rahmen der überörtlichen Prüfung wird derzeit von einer Wiederholung der Prüfungen alle 3 – 4 Jahre ausgegangen. Für die frühzeitige Aufdeckung von negativen Entwicklungen ist diese Frequenz zu gering. Darüber hinaus ist der Erhebungsprozess der Kennzahlen im Rahmen der GPA-Untersuchungen sehr aufwendig und die Ergebnisse hinsichtlich ihrer Vergleichbarkeit umstritten. Aus diesem Grund wird auf der Ebene I ein Kennzahlenmanagement vorgeschlagen, in dem jährlich sowohl effektivitätsorientierte Zahlen aus den Jahresberichten als auch effizienzorientierte Kennzahlen zur Leistungserbringung der Kommunen in einer wenig aufwendigen Form erhoben werden.

Drei Zielgruppen sollen durch die Kennzahlen der Ebene I angesprochen werden:

- die zentralen Steuerungseinheiten in den Kreisen und kreisfreien Städten²⁷⁰
- das Innenministerium als oberste Landesbehörde
- die Führungskräfte der kommunalen Vermessungs- und Katasterämter.

Hinsichtlich der Zuständigkeit für die Modellgestaltung und die Auswertung dieses landesweiten Systems sind verschiedene Möglichkeiten denkbar. Diese werden im Kapitel 8.2.1 intensiv diskutiert. Abschließend wird empfohlen, dass Land und Kommunen gemeinsam einen Externen mit der Durchführung des Kennzahlenvergleichs beauftragen sollten.

Diese Form des Kennzahlenmanagements auf der Ebene I bietet die Möglichkeit, sowohl über den Zielerreichungsgrad von landesweiten Zielen (z. B. Vollständigkeit des Gebäudebestandes, flächendeckende Einführung der ALK bzw. von ALKIS) als auch über den Ressourcenverbrauch in den Vermessungs- und Katasterämtern Transparenz zu schaffen. Die gemeinsame Beauftragung eines Externen durch Land und Kommunen stellt einen neuen, kooperativen Ansatz dar, um die gemeinsame Aufgabenerfüllung im Liegenschaftskataster zu steuern. Insbesondere vor dem Hintergrund des Personalabbaus, den die Landesregierung in der Vermessungs- und Katasterverwaltung auf Landesebene plant, wird durch die Übertragung des Kennzahlenvergleichs auf einen Externen sichergestellt, dass die notwendigen Plausibilitätsprüfungen und Auswertungen durchgeführt werden und die Erkenntnisse in geeigneter Form aufbereitet werden.

Auf der **Ebene II** sollte ein verwaltungsinternes Kennzahlenmanagement stattfinden, in dem Effizienz- und Effektivitätskennzahlen für Produkte und Unterprodukte erhoben werden. Die Modellgestaltung sollte sich dabei an den ggf. vorhandenen verwaltungsinternen Vorgaben ausrichten. Diese Zahlen dienen vor allem der amtsinternen Steuerung und sollen tertiär erhoben und ausgewertet werden. Sie helfen, zum einen die kostenrelevanten Vorgänge im Auge zu behalten und zum anderen, die für Kunden besonders interessanten Leistungen des Kataster- und Vermessungsamtes abzubilden. Von besonderer Bedeutung ist die konsequente Einbindung der Kennzahlen in einen umfangreichen Planungs-, Controlling- und Be-

²⁶⁹ Die Kritik am Berichtswesen beschränkt sich auf die Katasterjahresberichte und die Strukturdaten der Gutachterausschussberichte. Die Sachinformationen über den Grundstücksmarkt, die in den Gutachterausschussberichten größtenteils vermittelt werden, fließen in den Grundstücksmarktbericht NRW ein und werden insofern intensiv genutzt.

²⁷⁰ Für die Prüfung der Effizienz der einzelnen Fachämter sind in den Kommunen unterschiedliche Einheiten zuständig. Dies können die Kämmerer, Organisationsämter, Personalämter oder auch die Dezernatseinheiten sein. Für die Ergebnisse interkommunaler Vergleiche interessieren sich u. U. auch Bürgermeister, Dezernenten oder Landräte. Im weiteren wird vereinfachend von der Zentralen Steuerung gesprochen.

richtsprozess. Darüber hinaus sollen die Kennzahlen der Ebene II als Grundlage für Zielvereinbarungen und die leistungsbezogene Bezahlung nach dem Tarifvertrag öffentlicher Dienst (TVöD) dienen. Um Datenfriedhöfe zu vermeiden, sollten sich Führungskräfte auf wenige Kennzahlen konzentrieren, diese allerdings systematisch in der Steuerung bis hin zur Evaluation des Zielerreichungsgrades anwenden.

Neben den Kennzahlen zum laufenden Geschäft sind hier auch Kennzahlen einzubeziehen, die nur bei Bedarf und nur zeitlich befristet erhoben werden. Es handelt sich hierbei beispielsweise um Projektkennzahlen, die dazu dienen, den Fortschritt eines Projektes zu dokumentieren und zu steuern. Wird durch die Kennzahlen der ersten Ebene ein Handlungsbedarf in einem Geschäftsfeld aufgedeckt, sollen durch die temporäre Erhebung von Prozesskennzahlen weitere Kenntnisse gesammelt werden. Darüber hinaus ist es sinnvoll, auf dieser Ebene Kennzahlen zum Thema Kunden- und Mitarbeiterzufriedenheit zu erheben, auszuwerten und zu nutzen.

5.2 Ebene I – Landesweites Kennzahlenmanagement

5.2.1 Konzeptionelle Gestaltung der Ebene I

Das Kennzahlenset der Ebene I besteht zum einen aus den Kennzahlen der Jahresberichte, zum anderen produktübergreifende und produktbezogene Kennzahlen zur Kosteneffizienz.²⁷¹ Eine Ausweitung auf weitere Zielfelder, z.B. die Kundenorientierung oder die Mitarbeiterorientierung, wird auf der Ebene I nicht empfohlen. Aufgrund der Schwierigkeiten einer einheitlichen, interkommunalen Erhebung sollte ein interkommunal zu erhebendes Kennzahlenset sich nur auf die Kennzahlen und Zielfelder beschränken, die von besonders großem Interesse sind.

Auch beim bundesweiten Benchmarking aller Optionskommunen nach § 6c SGB II, das von der Bertelsmann Stiftung betreut wurde, hat man auf die sonst bei der Bertelsmann Stiftung üblichen Zieldimensionen Mitarbeiter- und Kundenzufriedenheit verzichtet. "Dies hatte vor allem den Grund, dass sich alle Beteiligten zu Beginn des Projektes einig waren, dass die Erfüllung des gesetzlichen Auftrags sowie die Wirtschaftlichkeit der Auftragserfüllung [...] im Fokus sowohl des Steuerungs- als auch des öffentlichen Interesses stehen werden."²⁷²

Werden allerdings durch die Kennzahlen zur Kosteneffizienz erhebliche Abweichungen deutlich, sollten dann auf Projektebene zwischen einzelnen Ämtern intensivere und detailliertere Kennzahlenvergleiche durchgeführt werden, bei denen auch andere Zielfelder berücksichtigt werden.

Hinsichtlich der Durchführung des Kennzahlenvergleichs sind zwei Varianten denkbar. Bei der **Variante A** verbleibt die Zuständigkeit für die Jahresberichte bei den Bezirksregierungen und dem Innenministerium. Zusätzlich würde das Land durch die Kommunen beauftragt werden, Effizienz Kennzahlen für einen interkommunalen Leistungsvergleich zu erheben. Bei der **Variante B** beauftragen Land und Kommunen gemeinsam einen Externen mit dem strategischen und dem operativen Controlling.

Beide Varianten sind mit Vor- und Nachteilen verbunden, die gegeneinander abgewogen werden müssen. Dazu werden folgende Aspekte diskutiert:

- Auswertungsintensität
- Ansprache der Zielgruppen
- Kosten
- Umsetzungswahrscheinlichkeit

²⁷¹ Die inhaltliche Gestaltung des Kennzahlensets wird in Kapitel 5.2.2 erläutert.

²⁷² Bertelsmann Stiftung: Jahresbericht 2006 für das SGB II-Benchmarking der Optionskommunen, 2006, S. 20.

Auswertungsintensität

Das große Defizit der Katasterjahresberichte liegt in ihrem geringen Auswertungs- und Aufbereitungsgrad. Eine Erweiterung des Kennzahlensets um Effizienzkennzahlen würde nicht zur Aufhebung dieser Defizite führen, zumal die neuen Wirtschaftlichkeitskennzahlen im Rahmen der Sonderaufsicht kaum Informationsgehalt haben. Aufgrund von unterschiedlichen Ansprüchen an die Auswertungsintensität und -geschwindigkeit zwischen Land und Kommunen kann es dann zu Unstimmigkeiten kommen. Vor dem Hintergrund des anstehenden Personalabbaus auf Landesebene ist es fraglich, ob die aufwändige Prüfung und Auswertung eines umfangreichen interkommunalen Vergleichs von den Mitarbeitern der Bezirksregierungen und des Innenministeriums geleistet werden kann.

Bei der Variante B ist hingegen von einer hohen Auswertungs- und Prüfungsintensität auszugehen. Das eindeutige Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis zwischen den Kommunen und dem Land einerseits und einem externen Betreiber andererseits liefert geeignete Rahmenbedingungen für ein effizientes und effektives Kennzahlenmanagement, z. B. hinsichtlich der Einhaltung von Fristen, der Intensität von Plausibilitätsprüfungen und der Aufdeckung von hohen Standardabweichungen in einzelnen Kennzahlen.

Sollten die Leistungen des Anbieters nicht zufriedenstellend sein, kann die Beauftragung kurzfristig gekündigt werden. Die GPA NRW hat beispielsweise bereits Erfahrung bei der überörtlichen Prüfung von Vermessungs- und Katasterämtern gemacht. Darüber hinaus könnten auch andere öffentliche Einrichtungen oder private Beratungsunternehmen mit dem Betrieb des Kennzahlenmanagements beauftragt werden.

Ansprache der Zielgruppen

Untersuchungen zeigen, dass die intrinsischen Anreizfaktoren von interkommunalen Vergleichen nicht überbewertet werden dürfen. Die Schaffung von extrinsischen Anreizen durch die Informationsbereitstellung an die zuständigen Dezernenten bzw. die Organisationseinheiten für die zentrale Steuerung erhöhen die Wahrscheinlichkeit, dass Effizienz- und Effektivitätssteigerungen realisiert werden. Dies gilt insbesondere, wenn von den genannten Stellen eindeutige, leistungsbezogene Steuerungsvorgaben gemacht werden und die jeweils möglichen Sanktionsmöglichkeiten bei Minderleistungen angewandt werden.

Aus diesem Grund wird der entscheidende Erfolgsfaktor für ein landesweites Kennzahlenmanagement sein, inwieweit die Kennzahlenvergleiche bei den zuständigen Organisationseinheiten für die zentrale Steuerung in den Kommunen berichtet werden und sie hier akzeptiert und genutzt werden.

Bei der Variante A würde die Auswertung der Kennzahlen bei der obersten Fachbehörde angesiedelt sein, der Kontakt zu den kommunalen Steuerungseinheiten und Verwaltungsvorständen ist hier eher gering. Die Variante B hat hier den Vorteil, dass der Kennzahlenvergleich nicht als Instrument der Aufsicht missverstanden werden könnte, sondern als Benchmarking eines unabhängigen Externen zur Unterstützung der Steuerung.

Kosten

Variante A ist vermutlich nur mit geringen Mehrkosten verbunden. Bei dem stark vereinfachten Kennzahlenset, das zusätzlich zu den Jahresberichten auf der Ebene I empfohlen wird, ist der Erhebungsaufwand durch die Mitarbeiter der Ämter gering. Die Auswertung würde bei den Bezirksregierungen nur einen minimalen Mehraufwand bedeuten, zumal das bestehende Tabellenkalkulationsprogramm nur um ein weiteres Berichtsfeld ergänzt werden müsste. Die Ausfüllanleitung der Berichtsfelder kann im entsprechenden Erlass des Innenministeriums veröffentlicht werden.

Bei der Variante B hingegen entstehen Land und Kommunen durch die Beauftragung eines externen Betreibers Kosten.²⁷³ Einmalige Kosten entstehen bei der Festlegung eines Kennzahlensets, was in einer Sitzung mit Vertretern des Landes, dem Städtetag NRW, dem Landkreistag NRW und dem externen Betreiber abgestimmt werden müsste. Für die Vor- und Nachbereitung der Sitzungen zur Abstimmung des Kennzahlensets sowie für die Erstellung der Erhebungs- und Auswertungsformate wird hier ein Aufwand des Betreibers von maximal 20 Tagen abgeschätzt.²⁷⁴ Diese einmalig anfallenden Kosten reduzieren sich mit steigender Anzahl der Teilnehmer.

Die Ermittlung der Kennzahlenwerte sollte wie bisher bei den Katasterjahresberichten durch Mitarbeiter der Vermessungs- und Katasterämter durchgeführt werden. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Kennzahlenerhebung der Effizienz Kennzahlen deutlich einfacher gestaltet wird, als bei den Prüfberichten der GPA NRW.²⁷⁵ Die Kennzahlenwerte der einzelnen Ämter könnten dann digital an den Betreiber berichtet werden. Um den damit verbundenen Aufwand gering zu halten, ist nach einer möglichst einfachen technischen Realisierung zu suchen. Diese kann in der bisherigen Form von standardisierten Tabellenblättern erfolgen, die von den teilnehmenden Vermessungs- und Katasterämtern ausgefüllt werden. Weiterreichend ist der Ansatz, den die Bertelsmann Stiftung in ihrem Kennzahlenprojekt "Kennzahlen in Kommunen" (KiK) angewendet hat. Hier wurde den Kommunen ein Internetportal zur Verfügung gestellt, in dem die Daten online in eine Datenbank eingespeist und ausgewertet werden konnten.²⁷⁶

Die Auswertung erfolgt dann durch Mitarbeiter des externen Betreibers und umfasst folgende Schritte:

- Prüfung der eingesandten Kennzahlenwerte auf Plausibilität, z.B. im Hinblick auf die Ergebnisse des vergangenen Jahres und auf die Haushaltszahlen
- Interkommunaler Vergleich der Kennzahlenwerte aller Ämter
- Berechnung der Maximum-, Minimum- und Durchschnittswerte sowie der Standardabweichungen
- Erstellung und Versendung von verschiedenen Berichtsformen für Kommunen (Organisationseinheiten der zentralen Steuerung) und das Land (Dezernate 33 der Bezirksregierungen und Referate 36 und 37 des Innenministeriums)
- Veröffentlichung der Ergebnisse.

Nach Schätzungen ist für die hier skizzierten jährlichen Auswertungen des externen Betreibers ein Aufwand von maximal zehn Arbeitstagen pro Kommune anzusetzen. Über die Aufteilung der Kosten zwischen Land und teilnehmenden Kommunen müsste verhandelt werden. Nichtsdestoweniger sind für die Kommunen auch mit der Variante B relativ geringe Kosten verbunden, die durch die Umsetzung von effizienzsteigernden Maßnahmen schnell wieder ausgeglichen werden können. Bei der Berechnung der Kosten für das Land ist der Wegfall des bisherigen Aufwands bei Bezirksregierungen und Innenministerium zu berücksichtigen. Hinzu kommt der Informationsgewinn aus den intensiv geprüften und ausgewerteten Kennzahlenberichten.

Umsetzungswahrscheinlichkeit

Die landesweite Erhebung von Wirtschaftlichkeitskennzahlen durch die Bezirksregierungen ist nicht mit der beschränkten Sonderaufsicht der Bezirksregierungen begründbar. Ziel des Landes kann es lediglich sein, bestimmte Ziele im Vermessungs- und Katasterwesen landesweit einheitlich herzustellen. Eine Erhebung darüber, wie die Ergebnisse erzielt werden,

²⁷³ Die GPA NRW erhebt beispielsweise für die überörtliche Prüfung eine Gebühr von 455 Euro je Tagewerk, vgl. § 3 Abs. 1 Gebührensatzung der GPA NRW.

²⁷⁴ Die Aufwandsangaben basieren allein auf eigenen Abschätzungen.

²⁷⁵ Vgl. Kapitel 8.2.3.

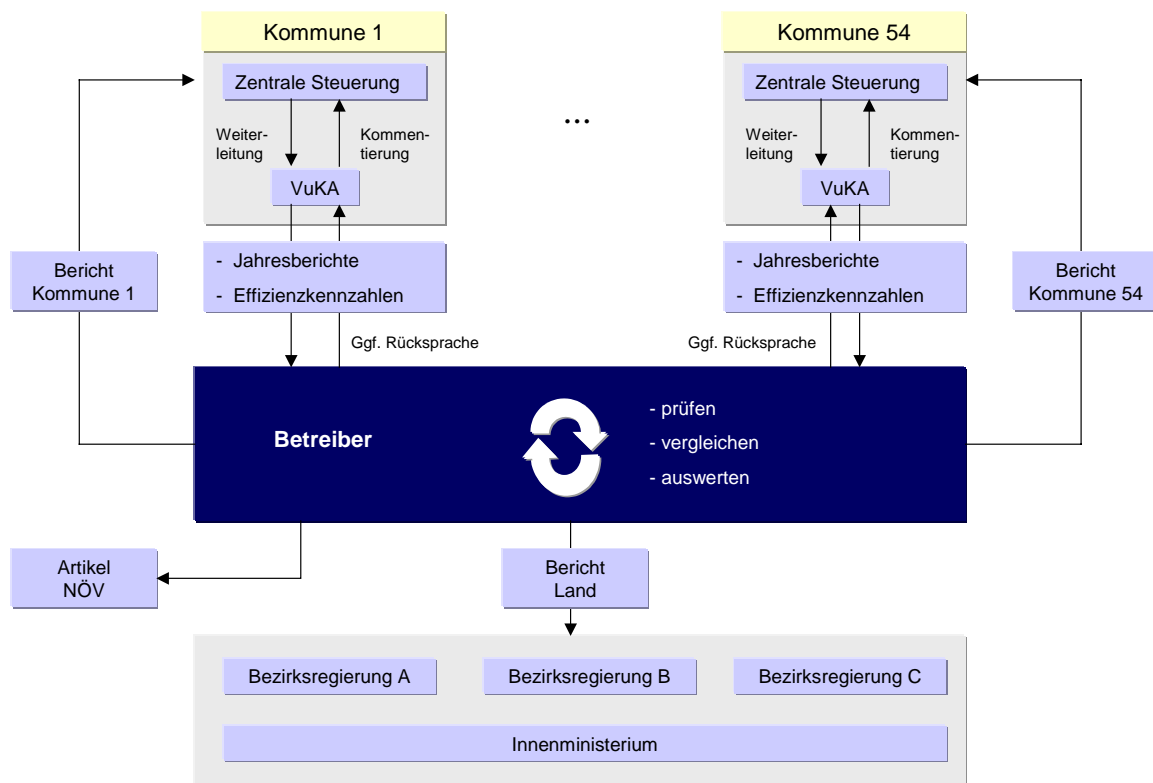
²⁷⁶ Vgl. www.kommunal-kompakt.de.

steht dem Land nicht zu. Die Initiative zum Aufbau eines landesweiten Kennzahlensystems in der Variante A könnte also nicht vom Land, sondern nur von den Kommunen selbst kommen. Grundsätzlich wäre hier ein Vorgehen analog zur Einrichtung des Geodatenzentrums im Landesvermessungsamt NRW vorstellbar.²⁷⁷ In ähnlicher Art und Weise könnten die Kreise und kreisfreien Städte das Land beauftragen, die derzeit bestehenden Jahresberichte um zusätzliche Effizienzkennzahlen auszuweiten. Allerdings ist der Aufwand für die 54 Vertragsabschlüsse sehr hoch, zumal die Jahresberichte wahrscheinlich nur bei einer Beteiligung aller Kommunen geändert würden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es beim Geodatenzentrum Monate dauerte, bis alle Kreise und kreisfreie Städte sich beteiligt haben, obgleich hier das LVermA intensiv für das Geodatenzentrum geworben hat. Von einem ähnlichen Engagement durch das Land ist hier nicht auszugehen.

Grundlage der Variante B ist eine entgeltliche Beauftragung eines externen Betreibers. Hierbei kann sich der Teilnehmerkreis zunächst auf besonders interessierte Kommunen beschränken. Aufgrund des originären Interesses des Betreibers an der Erhöhung der Teilnehmer ist hier von einer aktiven Ansprache aller weiteren Kommunen auszugehen. Die Realisierungswahrscheinlichkeit der Variante B ist deshalb deutlich höher als die der Variante A.

Aus den genannten Gründen wird empfohlen, mit der Durchführung der Kennzahlenerhebung und -auswertung auf der Ebene I einen externen Dritten zu beauftragen. Hinzu kommt die derzeitige Ungewissheit über die Neustrukturierung von räumlichen und inhaltlichen Zuständigkeiten der Bezirksregierungen in NRW, die ebenfalls gegen die Übertragung bzw. den Verbleib dieser Aufgaben bei den Bezirksregierungen spricht.

Abbildung 30: Konzeptionelle Gestaltung des Kennzahlenmanagements der Ebene I



²⁷⁷ Die Vertriebshoheit der Daten des Liegenschaftskatasters liegt bei den Eigentümern der Daten, nämlich den Kreisen und kreisfreien Städten. Durch die Kleinteiligkeit des Vertriebswesens entstand den Kunden, die grenzübergreifende Datensätze nachfragten, erheblicher Aufwand. Aus diesem Grund haben sämtliche Kreise und kreisfreie Städte in NRW Verträge mit dem Land abgeschlossen, in denen sie das Landesvermessungsamt NRW als Geodatenzentrum mit dem gebietsübergreifenden Vertrieb der Daten des Liegenschaftskatasters beauftragen. Später wurde diese Aufgabe des LVermA in § 15 Abs. 1 VermKatG NRW gesetzlich benannt.

5.2.2 Inhaltliche Gestaltung der Ebene I

Inhaltlich wird sich das Kennzahlenset der Ebene I aus zwei Bereichen zusammensetzen:

- Jahresberichte
- Effizienzkennzahlen.

Bei den Jahresberichten bietet es sich an, sowohl die Katasterjahresberichte als auch die Gutachterausschussberichte zusammenzufassen. An dieser Stelle soll insbesondere die Auswahl der neu hinzukommenden Effizienzkennzahlen diskutiert werden. Es wird empfohlen, sich auf produktbezogene Mengengerüste und produktübergreifende Kennzahlen zu beschränken. Die Beschreibung der einzelnen Kennzahlen befindet sich im Anhang A 1.

Anders als bei den IKO-Netz-Vergleichsringsen werden hier alle Produkte eines Amtes betrachtet. So müssen zwangsläufig sämtliche Kosten aufgedeckt werden, was durch Plausibilitätsprüfungen anhand der Haushaltszahlen geprüft werden kann.

Produktbezogene Mengengerüste

Die Erhebung der Wirtschaftlichkeitskennzahlen bei der GPA NRW ist vergleichsweise komplex. So beruhen die Einnahmen und Sachkosten auf den Haushaltszahlen der Ämter. Um trotz unterschiedlicher Haushaltssystematiken zu vergleichbaren Ergebnissen zu kommen, müssen die Zahlen rechnerisch bereinigt werden. Dies betrifft die unterschiedliche Handhabung von internen Leistungsverrechnungen, kalkulatorische Positionen sowie Sammelnachweispositionen. Für die Ermittlung der Personalkosten greift die GPA NRW auf die KGSt-Personalkostentabellen zurück. Dabei werden allerdings nicht wie bei der KGSt die Versorgungsaufwendungen der Stadt Köln, sondern die konkreten Werte der jeweiligen Kommunen angesetzt.

Die Berücksichtigung von unterschiedlichen Haushaltsansätzen und von lokalen Beiträgen zur Versorgungskasse erschwert die Kennzahlenerhebung erheblich und reduziert die Vergleichbarkeit. Auf dieses Defizit hat auch der Landkreistag NRW in seiner Stellungnahme an die GPA NRW aufmerksam gemacht. Die Abstimmungs- und Erhebungsschwierigkeiten stellen eine Gefahr für ein interkommunales Kennzahlenmanagement dar. Sie bestätigen Kritiker in ihrer Ansicht, ihre Leistungen und Produkte seien unvergleichbar und der Aufwand für die Ermittlung vergleichbarer Kennzahlen deutlich höher als der Nutzen. Um den Messaufwand gering zu halten und erhebungsbedingte Unterschiede zu vermeiden, sollte eine besonders einfache und transparente Berechnungsmethode gewählt werden.

Dies ist auch vor dem Hintergrund einer langfristigen Erhebung sinnvoll. Die Verwendung von Kennzahlen über einen längeren Zeitraum setzt voraus, dass die der jeweiligen Kennzahl zu Grunde liegenden Ausgangswerte stets in gleicher Weise ermittelt werden. Beziehen sich die Kennzahlen auf den Haushalt, ist dies oft genug nicht gewährleistet. "So können z.B. aus Veränderungen der haushaltsmäßigen Zuordnung oder aus der Neuorganisation von Aufgaben erhebliche Abweichungen im Zeitablauf resultieren, die einen Vergleich nicht mehr erlauben."²⁷⁸

Auch die Daten der Kostenrechnungen sind in der Regel für interkommunale Vergleiche nicht zu verwenden. Die Gestaltungsmöglichkeiten sind hier besonders vielfältig, was sich schon in den unterschiedlichen Produktkatalogen und den unterschiedlichen Berechnungsansätzen für verwaltungsinterne Leistungen, Bewertung des Anlagevermögens, Personalkostenveranschlagung etc. zeigt.

Aus diesem Grund werden die Kennzahlen der Ebene I unabhängig von Haushalten und Kostenrechnungen erhoben. Das Kennzahlenset ist in Anlage 1 zu finden. Für jedes der im

²⁷⁸ Schwarting, G.: Effizienz in der Kommunalverwaltung. Dezentrale Verantwortung, Produkte, Budgets und Controlling, 2005, S. 125, Rz. 335.

Kapitel 2.3 genannten Produkte werden Personalkosten, Sachkosten, Einnahmen und Zuschussbedarf bzw. Überschuss ermittelt. Wie ein zusätzliches Produkt wird dabei die Allgemeine Verwaltung berücksichtigt. Hierunter werden die Personal- und Sachkosten für Führungsaufgaben, allgemeine Verwaltung, Controlling und DV-Betreuung erfasst. Durch dieses Vorgehen wird der Overhead-Anteil aus den Produkten herausgefiltert und verbessert die Vergleichbarkeit der Ergebnisse in den einzelnen Produkten.

Die Personal- und Sachkosten werden pauschaliert pro besetzte vollzeitäquivalente Stelle erhoben. Hinsichtlich der Pauschalen kann auf die jeweils aktuellen, von der KGSt ermittelten Kostenansätze eines Arbeitsplatzes (Personal- und Sachkosten) zurückgegriffen werden. Eine ähnliche Vorgehensweise wurde auch bei der Machbarkeitsstudie zur interkommunalen Zusammenarbeit bei den Münsterlandkreisen gewählt, wobei allerdings auf die Differenzierung nach Dienst- oder Besoldungsgruppe verzichtet wurde.²⁷⁹ Anschließend müssen die Einnahmen der Ämter den Leistungen zugeordnet werden. Dabei werden verwaltungsinterne Leistungsverrechnungen nicht berücksichtigt.

Das Ergebnis pro Produkt ergibt sich dann aus der Differenz zwischen Personalkosten und Einnahmen. Im Großteil der Produkte ist mit einem Zuschussbedarf zu rechnen.

Produktübergreifende Kennzahlen

Neben den produktbezogenen Mengengerüsten sollen auch fünf produktübergreifende Kennzahlen erhoben werden. Der Quotient **Zuschussbedarf pro Einwohner** ist eine Kennzahl, die auch im Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI) der GPA NRW eine Rolle spielt. Hier wird sie allerdings aus den Haushaltsszahlen abgeleitet. Aufgrund der unterschiedlichen Haushaltssystematiken und der unterschiedlichen Handhabung von verwaltungsinterner Leistungsverrechnung soll hier für die Variante B eine einfachere Erhebungsmethode gewählt werden. Dabei wird der Zuschussbedarf eines Amtes aus der Summe der produktbezogenen Ergebnisse dividiert durch die Anzahl der Einwohner zum 31.12. des betrachteten Jahres gebildet.

Der Finanzierungsbedarf eines Kreises bzw. einer kreisfreien Stadt wird durch die Einwohner abgedeckt. Durch den Zuschussbedarf für das Vermessungs- und Katasterwesen je Einwohner wird somit auf vergleichbarer Ebene dargestellt, in welcher Größenordnung jeder Einwohner des Kreises belastet wird.

Als produktübergreifende Kennzahl sollte der **Kostendeckungsgrad** erfasst werden. Er gibt gerade im Vergleich mit anderen Ämtern einen Hinweis auf die Effizienz. Diese kann beeinflusst werden durch:

- Effizienz der Aufgabenerfüllung
- Anteil freiwilliger Aufgaben, denen keine kostendeckenden Einnahmen gegenüber stehen.

Die Personalausgaben stellen mit Abstand den größten Kostenfaktor in den Vermessungs- und Katasterämtern dar. Um die Personalkapazitäten vergleichbar zu machen, dürfen hierbei nicht die beschäftigten Personen, die ggf. nur in Teilzeit arbeiten, gezählt werden. Basis sollte vielmehr die **Anzahl der vollzeitäquivalenten Stellen (VZÄ)** im Amt sein.

Die Gesamtpersonalausgaben werden neben der absoluten Anzahl der besetzten Stellen vom Besoldungs- und Vergütungsniveau beeinflusst. Diese Informationen werden durch die Kennzahl **Punktwert Personal** ausgedrückt. Zur Ermittlung des Punktwertes ist eine Überleitung von Besoldungs- und Entgeltgruppen auf Punktwerte zu erarbeiten. Auf der Basis

²⁷⁹ Pro vollzeitäquivalenter Stelle sind 50.000 Euro Personalkosten und 10.000 Euro Sachkosten veranschlagt worden. MICUS Management Consulting: Machbarkeitsstudie zur interkommunalen Zusammenarbeit der Münsterlandkreise im Vermessungs- und Katasterwesen, März 2007, S. 5.

dieser Tabelle kann dann für jedes Amt ein gewichteter Durchschnittswert ermittelt werden. Dazu wird die Anzahl aller Stellen innerhalb einer Punktwertgruppe ermittelt und deren Anteil an der Gesamtstellenzahl berechnet. Dieser Quotient ist dann mit dem Punktwert der betrachteten Gruppe zu multiplizieren. Die Summe der gewichteten Punktwerte aller Punktgruppen ergibt den gewichteten Durchschnittswert.

Der Punktwert Personal gibt bei einer detaillierten Aufschlüsselung der Besoldungs- und Entgeltgruppen Hinweise auf die Personalentwicklung und Leitungsspannen und sollte deshalb auf Amtsebene als produktübergreifende Kennzahl erhoben werden.

Die **DV-Kosten** der Vermessungs- und Katasterämter gewinnen zunehmend an Bedeutung. Die Machbarkeitsstudie zur interkommunalen Zusammenarbeit in den fünf Münsterlandkreisen hat gezeigt, dass die jährlichen DV-Kosten zwischen den Vermessungs- und Katasterämtern erheblich schwanken. Da die DV-Betreuung in den einzelnen Ämtern unterschiedlich organisiert ist, sollte sie als produktübergreifende Kennzahl ermittelt werden. Dabei sollten zum einen die Personal- und Sachkosten erhoben werden, die durch Mitarbeiter innerhalb des Vermessungs- und Katasteramtes entstehen. Darüber hinaus sind in vielen Verwaltungen zusätzlich Mitarbeiter anderer Abteilungen mit der Betreuung von Fachanwendungen beschäftigt. Auch die hier anfallenden Personal- und Sachkosten sollten ermittelt werden. Zusätzlich entstehen in vielen Vermessungs- und Katasterämtern Kosten für die DV-Betreuung durch kommunale Rechenzentren. Die Summen aus den drei Kostenblöcken sollten addiert werden.

Ziel des Vergleichs der Effizienz Kennzahlen auf der Ebene I ist es nicht, exakte Kosten zu ermitteln, sondern vielmehr plausible Vergleichsgrößen darzustellen. Erst wenn auf dieser Ebene gravierende Abweichungen zu den landesweiten Durchschnittswerten festzustellen sind, sollten zeitlich befristet detailliertere Kennzahlenvergleiche durchgeführt werden.

5.2.3 Nutzung von Kennzahlen der Ebene I in Managementinstrumenten

Die Kennzahlenerhebung und -auswertung sollte möglichst früh nach Abschluss eines Haushaltsjahres erfolgen. So kann sichergestellt werden, dass die Ergebnisse in die Planung des nächsten Jahres eingehen. Werden die Berichte der Gutachterausschüsse bei diesem Kennzahlenmanagement miteinbezogen, so ergibt sich aus der GAVO die Berichtspflicht bis spätestens zum 28.02. eines Jahres.

Für die Kennzahlen der Ebene I kann zwischen drei Berichtswegen unterschieden werden:

- Individuelle Berichte an die einzelnen Kreise und kreisfreien Städte
- Bericht an die Bezirksregierungen und das Innenministerium
- Veröffentlichung in der NÖV NRW.

Individuelle Berichte an die einzelnen Kreise und kreisfreien Städte

Bei den individuellen Berichten an die Kommunen sollte sich die Auswertung des vorgeschlagenen Kennzahlensets auf die Zusammenstellung der Ist-Zahlen beschränken. Da keine Planzahlen erhoben werden, fällt die Möglichkeit eines Ist-Soll-Vergleichs weg. Zeitreihenvergleiche sollten nicht standardmäßig ermittelt werden, um die Auswertung so schlank wie möglich zu gestalten. Sollte die zeitliche Entwicklung einzelner Kennzahlen interessant sein, kann diese Auswertung in den Berichten durchgeführt werden.

Hinsichtlich der Auswertung der Kennzahlenwerte gibt es verschiedene Möglichkeiten, wie die Vermessungs- und Katasterverwaltung in Niedersachsen gezeigt hat. So können entweder die Kennzahlen aller Ämter unverschlüsselt benannt und allen Beteiligten zur Verfügung gestellt werden. Alternativ können die Ämter neben ihren eigenen Kennzahlenwerten die interkommunalen Ergebnisse als Mittelwerte, sowie Minimum- und Maximumwerte erhalten. Die Führungskräfte bekommen dadurch die Möglichkeit, die Leistung des eigenen Amtes

einzuschätzen, ohne die konkreten Ergebnisse anderer Ämter zu erfahren. Unter dem Aspekt der Leistungseinordnung würde diese Art der Darstellung also ausreichen.

Die GPA-Prüfung der Vermessungs- und Katasterämter der Kreise hat gezeigt, dass es sinnvoll ist, die Kreise nach ihrer Bevölkerungsdichte zu gliedern und insbesondere die Kennzahlen zur Wirtschaftlichkeit innerhalb strukturell vergleichbarer Kreise zu vergleichen. Dieser Ansatz sollte auch bei dem jährlichen Kennzahlenmanagement berücksichtigt werden. Wichtig ist auf jeden Fall eine getrennte Auswertung der Wirtschaftlichkeitskennzahlen von Kreisen und kreisfreien Städten, da hier aufgrund des unterschiedlichen Produktspektrums insbesondere bei den freiwilligen Aufgaben erhebliche Unterschiede zu erwarten sind.

Die oben beschriebene Controllingtabelle mit den Minimum-, Maximum- und Durchschnittswerten werden zunächst den zuständigen Dezernenten oder auch den Einrichtungen für die Zentrale Steuerung zugestellt. Zur besseren Lesbarkeit sollten dabei bereits besonders starke Abweichungen vom Mittelwert durch farbliche Ampelmarkierungen gekennzeichnet werden. Dieses Tabellenblatt sollte anschließend an die Amtsleiter geschickt werden, mit der Aufforderung, die Ergebnisse des eigenen Amtes im Rahmen des ersten Terialberichts eines Jahres zu erläutern. Auf den genauen Inhalt der Terialberichte wird in Kapitel 5.3.3.2 bzw. im Anhang A 3 eingegangen.

Adressaten der Berichte an die Kommunen sind die zentralen Steuerungseinheiten der Kommunalverwaltungen. Diese sollten die interkommunalen Vergleichszahlen im Rahmen der eigenen Planung und Budgetierung nutzen. So kann vereinbart werden, dass bei einem besonders guten Abschneiden im landesweiten Vergleich keine Kürzungen im Haushalt der Ämter vorgenommen werden, bzw. diese deutlich geringer ausfallen. So können besonders effizient arbeitende Ämter eine Anerkennung ihrer Leistung erfahren.

Die derzeitigen Entwicklungen der Digitalisierung und der Automatisierung im Kataster- und Vermessungswesen wirken sich effizienzsteigernd aus. Die hier skizzierte jährliche Erhebung ermöglicht es, das Ausmaß der Effizienzsteigerungen in anderen Ämtern zu beobachten und diese den Anforderungen an das eigene Amt zugrunde zu legen.

Es ist zu vermuten, dass gravierende negative Abweichungen eines Amtes von den interkommunalen Mittelwerten nicht mit der gleichen Konsequenz wie im niedersächsischen Vermessungs- und Katasterwesen behandelt werden. Während hier negative Abweichungen regelmäßig zu Budgeteinsparungen führen, sind die Konsequenzen bei der Budgetierung bei dem Kennzahlenmanagement der Ebene I von den individuellen Entscheidungen der Verwaltungsvorstände abhängig.

Die Nutzung der interkommunalen Kennzahlen in Zielvereinbarungen zwischen Dezernenten und Amtsleitern ist dringend zu empfehlen. Da sie auch fachfremden Verwaltungsvorständen die Möglichkeit bieten, Leistungsziele top-down zu definieren, stellen sie hierfür eine ideale Grundlage dar. So kann beispielsweise die Annäherung des Zuschussbedarfs eines Produktes an den Mittelwert zwischen strukturell vergleichbaren Kommunen innerhalb einem bestimmten Zeitraum festgeschrieben werden.

Die Zielvereinbarungen sollten am Ende der Planungseinheit evaluiert werden. Der Zielerreichungsgrad ist dann wiederum unter Berücksichtigung der neuen Jahresvergleichszahlen zu ermitteln. Sollte es also landesweit bestimmte Entwicklungen gegeben haben, werden diese bei der Bewertung der individuellen Leistung berücksichtigt.

Bericht an die Bezirksregierungen und das Innenministerium

Der jährliche Bericht auf Landesebene sollte sich an der bisherigen Berichtsform der Jahresberichte orientieren, um die Vergleichbarkeit zu den vorherigen Jahren herzustellen. Die höhere Auswertungsintensität steckt dabei in einer intensiven Plausibilitätsprüfung sämtlicher Zahlen. Wie bereits in Kapitel 4.2.3.3 dargestellt, gibt es erhebliche Unterschiede bei der

Erfassung der Zahlen der Katasterjahresberichte, die es durch kontinuierlichen Vergleich und Rücksprache mit den zuständigen Mitarbeitern in den Vermessungs- und Katasterämtern zu reduzieren gilt. Wie die Katasterjahresberichte in Zukunft stärker für die strategische Steuerung des Liegenschaftskatasters auf Landesebene genutzt werden können, soll hier nicht erläutert werden. Diesbezüglich werfen auch die Auflösung des Landesvermessungsamtes, die Neustrukturierung der Bezirksregierungen und der geplante Personalabbau in der Vermessungsverwaltung noch viele Fragen auf.

Grundsätzlich wird jedoch im Geoinformationswesen insbesondere durch das AAA-Modell die umfangreiche Integration von Geobasisdaten und der Aufbau von integrierten Geodaten-diensten angestrebt. Die historisch bedingten Grenzen zwischen Liegenschaftskataster und Landesvermessung verschwinden zunehmend.²⁸⁰ Vor diesem Hintergrund sind die Ergebnisse der Katasterjahresberichte verstärkt auch im Zusammenhang mit den Zielen der Landesvermessung zu sehen. Dieser Aspekt ist auch bei der Auswahl neuer Kennzahlen in den Jahresberichten zu berücksichtigen.

Veröffentlichung in der NÖV

Neben den individuellen Berichten an die einzelnen Kommunen sollten die Ergebnisse auf Landesebene auch in einem allgemeinen Bericht zusammengefasst und veröffentlicht werden. Hierzu bietet sich z. B. die Schriftenreihe NÖV NRW an. Dadurch ist sichergestellt, dass die Ergebnisse nicht im kommunalen Raum verbleiben, sondern auch auf Landesebene wahrgenommen werden. Die Auswertung und Kommentierung der landesweiten Ergebnisse sollte dabei vom externen Betreiber in Zusammenarbeit mit den Vermessungsfachleuten des Städte- und Landkreistags bzw. des Landes übernommen werden.

Als zusätzliche Anreizfunktion zur Ergebnisverbesserung sollten in dem veröffentlichten Bericht jeweils für die Kreise und kreisfreien Städte getrennt ca. fünf Ämter mit den besten Ergebnissen in der Kennzahl Zuschussbedarf pro Einwohner namentlich benannt werden.

5.2.4 Steuerung durch Kennzahlen der Ebene I

Hinsichtlich der Nutzung der Kennzahlen der Ebene I zu Steuerungszwecken können zwei Szenarien unterschieden werden. Zum einen gibt der Vergleich der Effizienzkennzahlen den kommunalen Steuerungseinheiten und Amtsleitern auf Produktebene Hinweise über die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung. Sollten hierbei erhebliche negative Abweichungen vom Durchschnittswert festgestellt werden, hilft ein Austausch mit den Ämtern, die in diesem Produkt besonders gut abgeschnitten haben. Sind die Unterschiede in den Kennzahlenwerten nicht ohne größeren Aufwand zu klären, müssen projektbezogen zusätzliche Detailkennzahlen erhoben werden. Hier ist auch der externe Betreiber aufgefordert, Produkte, bei denen die Ergebnisse besonders gravierende Abweichungen aufweisen, zu benennen und den Kommunen einen interkommunalen Austausch zu empfehlen. Der hohe Erkenntnisgewinn, der mit den IKO-Netz Vergleichsringen verbunden war, liegt insbesondere an den Gesprächsrunden, bei denen die verschiedenen Produktgestaltungen bzw. Herstellungsprozesse diskutiert wurden.

Insbesondere die Erbringung freiwilliger Aufgaben, wie die Erstellung von thematischen Karten oder Reprografien gilt es im Rahmen des Kennzahlenvergleichs kritisch zu hinterfragen. Beispielsweise können die Kennzahlen auch aufdecken, inwieweit landesweit noch gebührenpflichtige Liegenschaftsvermessungen von den Vermessungs- und Katasterämtern durchgeführt werden. Hier gilt es dann, den eigenen Erbringungsgrad zu überdenken.

²⁸⁰ Diese Entwicklung drückt sich in vielen Bundesländern in den Titeln der aktuellen Vermessungsgesetze aus. Während die Vorgängergesetze noch häufig "Gesetz über die Landesvermessung und das Liegenschaftskataster" hießen, sind die aktuellen Titel häufig nur noch "Vermessungsgesetz". Auch die Zusammenlegung von staatlichen Vermessungs- und Katasterämtern mit den Organisationseinheiten der Landesvermessung in sogenannten Integrationsbehörden ist dem engem Zusammenspiel beider Bereiche geschuldet.

Der interkommunale Vergleich zwischen den Münsterlandkreisen hat gezeigt, dass es hinsichtlich der DV-Kosten erhebliche Unterschiede gibt und insbesondere das Preis-Leistungs-Verhältnis der kommunalen Rechenzentren kritisch hinterfragt werden muss. Hier liefern Vergleichswerte Anhaltspunkte für die andernorts anfallenden Kosten und lösen Überlegungen zur anderweitigen, zeitlich befristeten Vergabe aus.

Bei den bestehenden interkommunalen Systemen wird von den Praktikern stets auf die mangelnde **Vergleichbarkeit** verwiesen. In Kapitel 5.6 wurde erläutert, dass sich die Katasterqualität als relevanteste unbeeinflussbare Rahmenbedingung nur in einzelnen Aufgaben auswirkt und hier die Vergleichbarkeit tatsächlich einschränkt. Doch auch diese Einschränkungen werden in einem landesweiten Vergleich durch die große Datenbasis reduziert. Weitere Unterschiede zwischen Kennzahlenwerten sind entweder erhebungs- oder managementbedingt. Während die erhebungsbedingten Unterschiede durch eine einheitliche Vorgehensweise behoben werden sollten, stehen die managementbedingten Unterschiede im Fokus eines Vergleichs und sollten intensiv diskutiert werden.

Im Zusammenhang mit den Jahresberichten könnten darüber hinaus auch zusätzlich projektbezogene Kennzahlen erhoben werden, die z.B. die Gesamtkosten von Reformen im kommunalen Vermessungs- und Katasterwesen aufdecken. Beispielsweise wäre es sinnvoll gewesen, die Kosten zu erheben, die den Vermessungs- und Katasterämtern mit der Migration nach ALKIS oder auch mit der Umstellung auf ETRS89 entstehen. Dadurch hätte zumindest im nachhinein eine Kosten-Nutzen-Abschätzung dieser Reformen stattfinden können. Hierzu hätten die Ämter frühzeitig regelmäßig nach ihren Aufwänden befragt werden müssen, um nach Abschluss der Migration bzw. der ETRS89-Umstellung einen vollständigen Überblick zu haben.

Dies würde jedoch sehr hohe Anforderungen an das Kennzahlenset und die Erhebung stellen. Je nach Fragestellung müssten neue Vorgaben gemacht werden. Um das Kennzahlenmanagement der Ebene I gerade in der Anfangsphase nicht zu überfrachten, wird hier ein besonders einfach zu handhabendes System vorgeschlagen, das in erster Linie dem Vergleich der produktbezogenen Personalkapazitäten dient.

5.3 Ebene II – Verwaltungsinternes Kennzahlenmanagement

5.3.1 Konzeptionelle Gestaltung der Ebene II

Neben den interkommunalen Kennzahlenvergleichen auf Landesebene sollten alle Vermessungs- und Katasterämter amtsinterne Kennzahlensysteme einführen bzw. fortführen. Diese Kennzahlensysteme der Ebene II sind den untersuchten Kennzahlensystemen der Fallstudienämter sehr ähnlich. Im Vergleich zur Ebene I sollen amtsintern deutlich mehr Kennzahlen erhoben, dokumentiert und ausgewertet werden. Innerhalb der Produkte sind die Kennzahlen so detailliert zu wählen, dass sie steuerungsrelevante Aussagen zulassen.

Während bei der Ebene I mit der Entscheidung für die Variante B die Informationsbereitstellung für die Dezernatsebene favorisiert wurde, gilt es auf der Ebene II möglichst umfassende Informationen für die Amts- und Abteilungsleiter bereit zu stellen. Controllingansätze sind häufig so konzipiert sind, dass aus dem Controlling insbesondere für Verwaltungsvorstand und politische Ebene hoch aggregierte Zahlen geliefert werden. Hier wird hingegen empfohlen, dieses Instrument so zu gestalten, dass es die Führungskräfte des Amtes maximal unterstützt.

Die Modellgestaltung des Kennzahlenmanagements innerhalb von Kommunen wird in der Regel zentral durch Projektgruppen in einer zentralen Steuerungseinheit erarbeitet. Die einzelnen Ämter erhalten den Auftrag, diese Systeme mit eigenen Kennzahlen inhaltlich zu füllen. Die Führungskräfte entscheiden dann über die einzelnen Kennzahlenformeln, die in ihren Sachbereichen sinnvoll sind. Vorteil dieser Aufgabenteilung ist der geringe Entwick-

lungsaufwand, den jedes einzelne Amt hat: so sind das Konzept, die Erfassungsmethoden, das Berichtswesen und die technische Realisierung vorgegeben.

Allerdings ist speziell für die Vermessungs- und Katasterämter auf die Notwendigkeit einer detaillierten Kostenrechnung hinzuweisen. Aus der Sicht der Gesamtverwaltung wird eine möglichst schlanke Kostenrechnung angestrebt, um den Buchungsaufwand gering zu halten. Aus diesem Grund werden nur wenige Kostenträger pro Amt zugelassen. Nichtsdestoweniger bedarf es aus der Sicht der Amts- und Abteilungsleitung dass durch die Kostenträger zumindest die Unterprodukte und der Overhead gebildet werden, um steuerungsrelevante Informationen zu erhalten. Diese sollten bei der Einführung der Kostenrechnung gefordert werden.

Da die Zahlen nicht interkommunal miteinander verglichen werden, ist es unerheblich, ob die Festlegung der Kostenträger und die Verteilungsschlüssel der Gemeinkosten in den Kreis- und Stadtverwaltungen unterschiedlich erfolgt. Hier ist es sinnvoll, sich in den Vermessungs- und Katasterämtern bestehenden kreis- bzw. stadtweiten Konzepten anzupassen. Wichtig für die Erfassung dieser Kennzahlen ist eine sachgerechte Zeiterfassung aller Mitarbeiter.

Aufgrund des hohen Anteils an verwaltungsinternen Serviceleistungen, die Vermessungs- und Katasterämter verwaltungsintern erbringen, sollten diese monetär erfasst werden. Hierdurch kann zumindest Transparenz geschaffen werden. Eine verhaltensbeeinflussende Wirkung erfährt die verwaltungsinterne Leistungsverrechnung allerdings erst, wenn die Buchungen auch Budgetrelevanz erhalten. Aus diesem Grund ist langfristig eine "echte" verwaltungsinterne Leistungsverrechnung anzustreben.

Die Adressaten des Kennzahlenmanagements der Ebene II sind die Amts- und Abteilungsleiter, die die Kennzahlen zur Budgetplanung und zum Budgetcontrolling, zur Steuerung von Prozessen und Projekten und zur Führung der Mitarbeiter nutzen. Für die Amtsleiter soll das Kennzahlenmanagement der Ebene II folgende Aufgaben erfüllen:

- Reduzierung des Steuerungsaufwands für das Tagesgeschäft: Aggregierte Kennzahlen helfen, Sicherheit über die planmäßige Entwicklung in den Produkten zu geben und steuerungsrelevante Abweichungen frühzeitig aufzuzeigen. Durch Kennzahlen wird die nur in begrenztem Maß zur Verfügung stehende Aufmerksamkeit der Amtsleitung für das Tagesgeschäft minimiert, ohne dass ein Informationsverlust entsteht.
- Verbesserung der Steuerung: Durch die Messung von Kennzahlen steigt die Transparenz von Sachverhalten. Fortschritte können geplant, ausgewertet und evaluiert werden. Dabei kann der Fokus der Steuerung auf Kennzahlen zur Kosteneffizienz, zur Prozesseffizienz, zur Kundenorientierung und zur Mitarbeiterorientierung gelegt werden.
- Verbesserung der Führung: Durch Nutzung von Kennzahlen in Zielvereinbarungen können Mitarbeiter gezielt geführt werden. Kennzahlen helfen bei der Beurteilung von Einzel- und Gruppenleistungen. Teambezogene Kennzahlen geben gemeinsame Ziele vor und fördern die Übernahme von Verantwortung.
- Konzentration auf Projekte: Die neu verfügbare Arbeitskraft der Führungskräfte sollte in die Planung, Umsetzung und Dokumentation von strategisch ausgerichteten Projekten eingesetzt werden. Projektbezogene Kennzahlen helfen dabei, die Umsetzung relevanter Projekte zu beobachten und ggf. steuernd einzugreifen.

Den Abteilungsleitern werden mit den Kennzahlen der Ebene II detaillierte Kennzahlen auf Ebene der Unterprodukte zur Verfügung gestellt, um das Tagesgeschäft zu steuern. Sie dienen dazu, die Planerreichung zu beobachten und das Personal optimal einzusetzen. In Einzelfällen interessieren sich auch die Dezernenten für produktbezogene Kennzahlen der Ver-

messungs- und Katasterämter. In der Regel erhalten sie allerdings nur stark aggregierte Kennzahlen, wie z. B. die Haushaltszahlen.

Die Untersuchung hat gezeigt, dass der Schwerpunkt der ermittelten Kennzahlen auf den Finanzkennzahlen liegt. Das ist erklärlich, da sich die gesamte Verwaltungsmodernisierung derzeit auf die Einsparung von Kosten konzentriert, während die anderen Zielfelder in den Hintergrund geraten. Außerdem lassen sich Finanzkennzahlen mit einem relativ geringen Aufwand bei hoher Qualität und Zuverlässigkeit erheben.

Die Erhebung und Nutzung von nicht-finanziellen Kennzahlen ist in der freien Wirtschaft deutlich ausgeprägter ist als bei den untersuchten kommunalen Ämtern.²⁸¹ Die in Ebene II erhobenen Kennzahlen sollten deshalb nicht nur das Thema Kosteneffizienz abdecken, sondern auch das Ziel Kundenzufriedenheit einbeziehen. Als Kennzahlen bieten sich die Kostendeckungsgrade, Stückkosten und Durchlaufzeiten an. Zum Thema Mitarbeiterzufriedenheit sollten nur objektiv messbare Kennzahlen erhoben werden. Kennzahlen zur subjektiven Mitarbeiterzufriedenheit, die aufwändige Befragungen voraussetzen, sollten nur in größeren Zeitabständen erfolgen.

Ein oft erwähnter Kritikpunkt an der Ermittlung von Kennzahlen betrifft die vermeintliche Unvergleichbarkeit von Einzelfällen. Insbesondere von den Sachbearbeitern wird regelmäßig auf die erheblichen Komplexitätsunterschiede der einzelnen Fälle verwiesen. Aus diesem Grund sei die Ermittlung von durchschnittlichen Arbeitszeiten und durchschnittlichen Kosten pro Fall nicht sinnvoll. Im Kapitel 3.3.2.3 wurde zu diesem Thema eine Untersuchung der Bearbeitungszeiten für schriftliche Auszugsanträge zitiert, die zeigt, dass der Anteil der Problemfälle von den Sachbearbeitern deutlich überschätzt wurde. Ähnliche Fehleinschätzungen sind auch in anderen Bereichen, wie z.B. der Unterlagenerstellung zu vermuten.

Diskussionen um die Vergleichbarkeit von Einzelfällen sind kein Spezifikum der Vermessungs- und Katasterämter, sondern werden bei fast allen Controllingprozessen in Wirtschaft und Verwaltung geführt. Hier helfen Zeitreihenvergleiche, um belastbare Aussagen zu erzielen. Grundsätzlich ist es als Führungsaufgabe zu verstehen, die Mitarbeiter zu einer sachgemäßen und einheitlichen Abgrenzung von Fällen aufzufordern. Gegebenenfalls geben einzelfallbezogene Bearbeitungszeiterfassungen Auskunft über den tatsächlichen Anteil der besonders komplexen Fälle.

Hinsichtlich der technischen Realisierung ist auf eine möglichst vollständig automatisierte Erfassung und die Nutzung von Schnittstellen zwischen verschiedenen Kennzahlenquellen zu achten. So kann die Fehleranfälligkeit verringert und der Erfassungsaufwand rationalisiert werden.

5.3.2 Inhaltliche Gestaltung der Ebene II

Die Untersuchung hat gezeigt, dass bei den Kennzahlensystemen häufig zu wenig adressatenbezogen selektiert wurde, so dass insbesondere den Amtsleitern zu viele Kennzahlen geliefert wurden. Deshalb wird hier zwischen den Kennzahlen für die Amtsleitung und den Kennzahlen für die jeweiligen Abteilungsleiter unterschieden.

Das komplette Kennzahlenset für die Ebene II ist inklusive der Nutzer, Zielfelder, Bezeichnungen, Quellen und Maßeinheiten im Anhang A 2 beschrieben. Die Kennzahlen der Ebene II lassen sich unterteilen in:

- produkt- und unterproduktbezogene Kennzahlen
- produktübergreifende Kennzahlen
- projektbezogene Kennzahlen

²⁸¹ Vgl. Kapitel 5.1.1 mit Bezug auf Sandt, J.: Management mit Kennzahlen und Kennzahlensystemen. Bestandsaufnahme, Determinanten und Erfolgsauswirkungen, 2003, S. 89 f.

Die Amtsleitung sollte in erster Linie produktbezogene Finanzkennzahlen und ausgewählte unterproduktbezogene Kennzahlen zur Kundenorientierung erhalten. Die Detailkennzahlen sollten an diese Adressaten nur dann berichtet werden, wenn sie von den Planzahlen um einen vorher zu bestimmenden Schwellenwert abweichen. Darüber hinaus sind der Amtsleitung aus ausgewählten produktübergreifenden Kennzahlen zur Kosteneffizienz des gesamten Amtes sowie zur Kunden- und Mitarbeiterorientierung zu berichten. Abschließend sollten sie projektbezogene Kennzahlen erhalten, die sie über den Projektfortschritt in Kenntnis setzen. Das Kennzahlenset für die Amtsleitung ist dem Amtsinernen Controllingbericht im Anhang A 3 zu entnehmen.

Auf Ebene der Abteilungsleiter sollen die Kennzahlen das Tagesgeschäft transparenter machen. Dementsprechend werden hier verstärkt produkt- und unterproduktbezogene Kennzahlen des eigenen Aufgabenfeldes berichtet. Darüber hinaus sollten sie als Projektverantwortliche auch über projektbezogene Kennzahlen informiert werden.

Ziel des Neuen Steuerungsmodells ist der Wechsel von der Inputorientierung hin zu einer ergebnis- bzw. produktorientierten Steuerung, die Finanz- und Leistungsziele miteinander verbindet. Aus diesem Grund müssen die Ergebnisse des Verwaltungshandelns (Output, Erlöse, Leistungen) produktbezogen abgebildet werden und in Beziehung zum entsprechenden Ressourcenverbrauch (Input, Aufwendungen, Kosten) gesetzt werden.

Der tabellarische Überblick über das Kennzahlenset ist im Anhang A 2. Ausgewählte Kennzahlen wurden bereits im Kapitel 4.2.1 erläutert. Im Folgenden werden die vorgeschlagenen Kennzahlen nun gruppenweise erläutert.

5.3.2.1 Produkt- bzw. unterproduktbezogene Kennzahlen

Zunächst ist für jedes Produkt ein Grundsatz an Mengengerüsten zu ermitteln, bestehend aus der Personalkapazität (produktbezogene Bearbeitungszeiten), den Kosten und den Einnahmen, woraus sich dann produktbezogene Ergebnisse ableiten lassen. Sind in einem Produkt keine Einnahmen zu erwarten, stellen die Kosten auch das Ergebnis dar. Die Erhebung von Stückzahlen bietet sich auf der hier gewählten Produktebene nicht an, da die Unterprodukte, die in einem Produkt zusammengefasst werden, stark variieren. Aus diesem Grund sollen stückbezogene Kennzahlen (Anzahl von Anträgen, Stückkosten, Stückerlöse, Stückbearbeitungszeiten) sowie Durchlaufzeiten von Anträgen nur auf der Ebene von Unterprodukten erhoben werden.

Die Finanzkennzahlen auf Produkt- und Unterproduktebene werden aus der Kostenrechnung entnommen. Hier ist über eine geeignete Form der Deckungsbeitragsrechnung zu entscheiden. Insbesondere auf Ebene der Abteilungsleiter werden Kennzahlen nur dann als steuerbar empfunden, wenn sie sich auf die beeinflussbaren Bereiche beziehen. Insofern muss über die Verteilung bzw. die Herausrechnung von Overheadkosten, Mieten, EDV-Kosten und Abschreibungen einheitlich für das Amt entschieden werden. Die Ermittlung der Deckungsbeiträge (DB) kann frei gewählt werden, z.B.

- DB I: Erlöse abzüglich der Personaleinzelkosten der produktiven Stunden
- DB II: DB I abzüglich der übrigen Personalkosten (i.W. nicht anrechenbare Stunden)
- DB III: DB II abzüglich des Materialaufwands und bezogener Fremdleistungen
- DB IV: DB III abzüglich der Kosten für Geschäftsbereichsleitung, Miete, Bürokosten, Kommunikation, EDV
- DB V: DB IV abzüglich Abschreibungen.

Um die Überschaubarkeit des Kennzahlensets für den jeweiligen Adressaten zu sichern, dürfen stückbezogene Kennzahlen standardmäßig nur für die aus Adressatensicht besonders steuerungsrelevanten Unterprodukte erhoben werden. Während der Abteilungsleiter, der für die Fortführung des Liegenschaftskatasters zuständig ist, für alle Übernahmefälle stückbezogene Kennzahlen und Durchlaufzeiten einfordert, interessieren den Amtsleiter nur

noch Detailkennzahlen zur Übernahme von Teilungsvermessungen und zu Gebäudeeinmessungen.

Im hier empfohlenen Kennzahlenset sind nur für einzelne Unterprodukte Detailkennzahlen (stückbezogene Kennzahlen und Kennzahlen zur Kundenorientierung) vorgesehen. Hier wurden die Unterprodukte ausgewählt, bei denen aufgrund hoher Fallzahlen, des besonderen Kundeninteresses oder auch von gesetzlichen Vorgaben von einer hohen Steuerungsrelevanz ausgegangen werden kann.

Die **Durchlaufzeiten** haben eine hohe Bedeutung für die Kunden und für die Aktualität des Katasters. Sie fungieren außerdem als Korrektiv. So kann aufgrund minimaler Personalkosten der Zuschussbedarf pro Fall besonders gering sein, was sich allerdings dann in extrem langen Durchlaufzeiten widerspiegelt. Auch vor dem Hintergrund, dass die DVOzVermKatG NRW maximale Durchlaufzeiten für die Erstellung von Unterlagen für Gebäudeeinmessungen, für die Gebäudeeinmessungen selbst und für die Übernahme von Gebäudeeinmessungen nennt, ist es sinnvoll, verstärkt Durchlaufzeiten zu erfassen.

Bezüglich der Durchlaufzeiten bedarf es genauer Festlegungen der Messung. Beispielsweise muss geklärt werden, ab wann die Durchlaufzeit gezählt wird und wie mit externen Wartezeiten umgegangen wird, die z.B. durch ÖbVermLng oder das Einhalten von gesetzlich vorgeschriebenen Fristen entstehen. Die Vermessungs- und Katasterämter müssen dazu entsprechende Auswertungsfunktionalitäten in ihren Geschäftsbüchern führen.

Neben den Mengengerüsten der im Betrachtungszeitraum final bearbeiteten Anträge ist auch die Kenntnis der noch nicht bearbeiteten Aufträge von Bedeutung. Daran orientiert sich die Planung des Personaleinsatzes in den nächsten Wochen bzw. Monaten.

5.3.2.2 Produktübergreifende Kennzahlen

Neben den produkt- bzw. unterproduktbezogenen Kennzahlen umfasst das Kennzahlenset der Ebene II auch einige produktübergreifende Kennzahlen. Zum Thema Kundenorientierung sind beispielsweise die Anzahl von Beschwerden oder Anregungen im "Beschwerdebriefkasten", bzw. auch die Anzahl von Dienstaufsichtsbeschwerden zu erfassen.

Zur Mitarbeiterorientierung sollten standardmäßig nur objektivierbare Kennzahlen beobachtet werden. Da von einem engen Zusammenhang zwischen Fehlzeiten, dem Betriebsklima, der Motivation und der Arbeitsbelastung ausgegangen werden kann, sind Krankenstände eine wichtige Kennzahl für die Amtsleitung.²⁸² Um die Flexibilität von Arbeitszeitangeboten zu prüfen, können die Quote von Teilzeitstelle oder auch von Tele-Arbeitsplätzen erhoben werden. Häufig ist es in Kommunen politisch gewollt, insbesondere in den technischen Bereichen die Frauenquote zu erhöhen, so dass auch dies eine sinnvolle Kennzahl zur Mitarbeiterorientierung sein kann.

Um das Ideenpotenzial von allen Mitarbeitern zu nutzen, gibt es in vielen Kommunalverwaltungen ein Vorschlagswesen. Im Idealfall dient das Vorschlagswesen zur Innovationsförderung, Kostenersparnis und Mitarbeitermotivation. Die Anzahl von Beiträgen aus dem Vermessungs- und Katasteramt kann in diesen Fällen ebenfalls eine wichtige Kennzahl für Amtsleiter sein, die den Mitarbeitern signalisiert, dass Ihre Beiträge erwünscht sind und geschätzt werden.

²⁸² Krankenstände werden in der Regel nach der Anzahl der Fehltage und/oder nach der Quote der Fehltage bezogen auf die Gesamtanzahl von Arbeitstagen erhoben. Bei näherem Untersuchungsbedarf können Krankenstände bezogen auf die Laufbahngruppen, Dienstverhältnisse, Geschlecht, Krankheitsdauer und Organisationseinheit differenziert werden. Vgl. allgemein zum Personalcontrolling: Holtbrügge, D.: Personalmanagement, 2005, S. 199 ff.

Von der Verwaltungsspitze wird inzwischen häufig der Zuschussbedarf eines Amtes pro Einwohner erfragt. Die Einwohner werden dabei als Vergleichsmaßstab mit den anderen Ämtern einer Verwaltung gewählt.

5.3.2.3 Projektbezogene Kennzahlen

Als Projekte werden hier zeitlich befristete Aufgaben verstanden, durch die z.B. neue Technologien eingeführt oder Vorgaben auf Länder- oder kommunaler Ebene umgesetzt werden. Projektbezogene Kennzahlen dienen der Planung, Steuerung und Dokumentation von Projekten. Die Grundlage für ein projektbezogenes Kennzahlenmanagement ist die abgeschlossene Definition des Projektes, inklusive einer Variantenabschätzung, der Investitionskostenskalkulation und der Personalplanung. Grundsätzlich sind dann drei Kennzahlengruppen zu unterscheiden:

- Kennzahlen zur Phasenvollendung
- Kennzahlen zum Projektbudget
- Kennzahlen zum Nutzungsgrad nach der Einführung.

Kennzahlen zur Phasenvollendung sind wichtig, um Abweichungen vom vorgesehenen Zeitplan frühzeitig aufzudecken. Wird beispielsweise beim Aufbau des digitalen Rissarchivs beim Scannen der Risse festgestellt, dass die Risse zum angestrebten Zeitpunkt nicht vollständig digital vorliegen werden, sind folgende Entscheidungen möglich:

- Verstärkung des Personals
- Vergabe von Scanleistungen an Externe
- Veränderung des Arbeitsprozesses
- Korrektur des Umsetzungszeitplans anhand der vorliegenden Kennzahlenwerte.

Bei Projekten, deren Fortschritt sich quantitativ messen lässt, sind Ist-Soll-Vergleiche eine Möglichkeit, um Zielerreichungsgrade von Phasen zu messen. Dies trifft beispielsweise auf folgende Projekte zu:

- Anzahl der zu scannenden Risse für das Rissarchiv
- Messung von Stützpunkten für die ETRS89-Umstellung
- Anteil des Katasterbezirks, für den die Liegenschaftskarte digital geführt wird
- Anteil des Katasterbezirks, der bereits nach ALKIS migriert ist.

Bei Projekten, deren Fortschritt sich nicht so leicht quantitativ bemessen lässt, sind vorher Meilensteine zu erarbeiten, deren Erreichung während des Projektverlaufs zu prüfen ist. Bei der Umstellung auf ALKIS sind folgende Meilensteine denkbar: Firmenpräsentationen aller Anbieter, Erstellung der Leistungsbeschreibung, Ausschreibung, Vergabe, Anpassung, Migration.

Eng verbunden mit der Einhaltung der Umsetzungsphasen ist die Einhaltung des Projektbudgets. Entsprechend des Projektfinanzplans ist die Budgetentwicklung zu dokumentieren und Ist-Soll-Vergleiche durchzuführen.

Mit der Einführung neuer Technologien werden Qualitäts- und Effizienzsteigerungen angestrebt. Diese können in vollem Umfang nur dann realisiert werden, wenn die neuen Technologien auch vollständig und ausschließlich eingesetzt werden. Insofern ist nach der Einführung per Kennzahl nachzuhalten, wie hoch der Nutzungsgrad ist. Als Kennzahl bietet sich dabei der Anteil der Fälle am Gesamtvolumen an, die nach dem neuen Verfahren bearbeitet werden. Erst wenn dieser zu 100% erreicht ist, kann ein Projekt als umgesetzt gelten.

Die Effizienzsteigerungen, die durch den Einsatz neuer Technologien entstehen, sollten sich anschließend in den ständig erhobenen produkt- und unterproduktbezogenen Kennzahlen

wiederspiegeln. Sie dienen dazu, die Effizienzsteigerungen zu dokumentieren und sollten entsprechend kommuniziert werden.

5.3.3 Nutzung von Kennzahlen der Ebene II in Managementinstrumenten

5.3.3.1 Planung und Budgetierung

In den untersuchten Ämtern haben die Kennzahlen nur geringen Einfluss auf Planung und Budgetierung. Die Budgetierung bedeutet heute vielfach die Fortschreibung des Vorjahresbudgets, bzw. dessen Kürzung um einen pauschalen Betrag. In Zukunft sollten Ergebnisse des Kennzahlenmanagements hierbei stärker berücksichtigt werden, wobei sich die Kennzahlen der Ebene II zusammen mit der Kostenrechnung als Planungs- und Budgetierungsbasis anbieten. Voraussetzung dafür ist eine Verknüpfung von Kostenrechnung mit der Haushaltssteuerung.

So sollte das Haushaltsaufstellungsverfahren weiterhin mit einem "Kassensturz" beginnen, bei dem alle voraussichtlichen Erträge und Aufwendungen, die nicht zwingend zweckgebunden sind und keinem speziellen Budget direkt zugeordnet werden können, zusammengestellt werden. Der Überschuss dieses Budgets "Allgemeine Finanzwirtschaft" definiert den finanziellen Spielraum im Ergebnisplan.

Anschließend werden Vorschläge zur groben Aufteilung der verfügbaren Mittel erarbeitet, die durch einen Eckwertebeschluss des Rates bzw. des Kreistages zur verbindlichen Vorgabe für die Aufstellung der Einzelhaushalte gemacht werden. Dabei sollten die Vorgaben des Eckwertebeschlusses nicht zu eng sein, damit den Fachausschüssen Gestaltungsspielräume verbleiben.²⁸³

Anschließend erfolgt die Planung von Kosten und Erlösen auf der Basis der Kostenrechnung. In Kapitel 3.3.3.3 wurden die Unterschiede zwischen der analytischen Bedarfsermittlung und der vereinfachten Bedarfsermittlung erläutert, wobei sich letztere an den Vorjahresergebnissen orientiert. Die analytische Bedarfsermittlung hat den Vorteil, dass durch die Vorabplanung von Mengengerüsten tatsächlich bedarfsorientierte Dotationen ermittelt werden. Die hier ermittelten Stückkosten und Stückkapazitäten pro Unterprodukt sind mit den absehbaren Mengengerüsten zu multiplizieren. Dadurch wird sichergestellt, dass Effizienzsteigerungen eines Prozesses bei der Budgetplanung unmittelbar berücksichtigt werden.

Um unterjährige Schwankungen des Aufwands innerhalb eines Unterproduktes zu berücksichtigen, sollten die Planungen monatsbezogen erfolgen. Beispielsweise im Unterprodukt "Ermittlung von Bodenrichtwerten" entstehen ein Großteil der Aufwände bei der Vorbereitung der jährlichen Bodenrichtwertsitzung des Gutachterausschusses. Hier hilft eine monatsgenaue Planung der Aufwände, um das Personal optimal einzusetzen.

Im Zusammenhang mit dem Berichtswesen wurde bereits die Notwendigkeit einer zukunftsorientierten und vorausschauenden (Markt-)Beobachtung erwähnt. Dies trifft umso mehr auf die Budgetplanung zu. Hier gilt es vorausschauend die Auftragsvolumen abzuschätzen. Beispielsweise deuten verschiedene Indikatoren der Bauwirtschaft auf Entwicklungen im Vermessungswesen hin. Da makroökonomische Indikatoren nur wenig Aussagekraft für die regionale Marktentwicklung liefern, ist es sinnvoller, sich bei örtlichen Entwicklungsgesellschaften und den Planungs- und Liegenschaftsämtern der eigenen Stadtverwaltung oder der kreisangehörigen Gemeinden nach Bauprojekten und Baulandausweisungen zu erkundigen.

Hinsichtlich der Ingenieurvermessungen ist ständig Kontakt zu den auftraggebenden Organisationseinheiten der Kommunalverwaltung zu halten. Auch in der Bodenordnung kann ein regelmäßiger Austausch mit den Planungsämtern sicherstellen, möglichst frühzeitig über anstehende Umlegungen informiert zu werden. Kommunale Baulandbeschlüsse können An-

²⁸³ Bals, H.: Neues kommunales Finanz- und Produktmanagement. Erfolgreich steuern und budgetieren, 2004, S. 49 f.

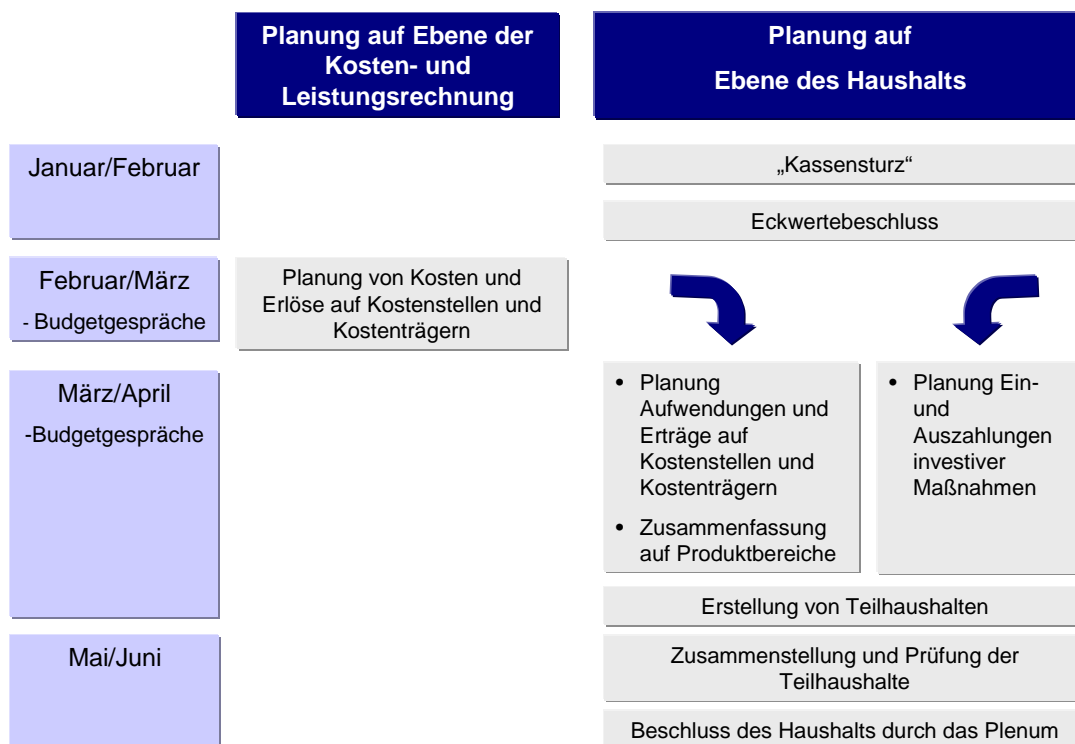
haltspunkte über das Baulandmanagement der kreisfreien Stadt oder der kreisangehörigen Gemeinden liefern.²⁸⁴

Entstehen neue Aufgaben durch neue Gesetze oder Erlasse, sind hier frühzeitig Abschätzungen zum absehbaren Personal- und Ressourcenbedarf zu machen. Dabei sollten Varianten hinsichtlich der Anzahl und der Qualifikation des eingesetzten Personals berechnet werden, wobei auch der kurz-, mittel- und langfristige Fortbildungsbedarf berücksichtigt werden muss. Besonders starke Auswirkungen haben regelmäßig die Vorgaben aus der Landesvermessungsverwaltung NRW. Durch den ETRS89-Erlass wurde den Kommunen vorgeschrieben, bis 2010 endgültig auf das neue Bezugssystem umzustellen. Auch hier gilt es, den notwendigen Personalbedarf in Abstimmung mit den Bezirksregierungen abzuschätzen und in der Planung zu berücksichtigen.

Basierend auf der Planung der Kosten und Erlöse können anschließend die Aufwendungen und Erträge berechnet werden. Diese werden rechnerisch zu größeren Einheiten (z.B. Produktbereichen) zusammengefasst. Gleichzeitig erfolgt die Planung der investiven Maßnahmen. Die Planungsphase wird durch Budgetgespräche begleitet, bei der sich die verschiedenen Beteiligten über ihre Ansätze austauschen. Das Ergebnis dieser Phase sind Teilhaushalte, die mit den zuständigen Fachausschüssen beraten werden sollten.²⁸⁵

Abschließend werden die Teilhaushalte von der Finanzverwaltung zusammengestellt und auf die Einhaltung des Budgetrahmens und der Budgetrichtlinien geprüft. Der so zusammengestellte und überprüfte Entwurf wird dem Plenum zur abschließenden Beratung und Beschlussfassung vorgelegt.

Abbildung 31: Möglicher Zeitablauf der Planung und Haushaltsaufstellung²⁸⁶



²⁸⁴ Dransfeld, E.; Freckmann, J.; Joeres, B.; Pfeiffer, P.: Bausteine zum Baulandbeschluss, Hrsg.: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes NRW und Institut für Bodenmanagement, 2003.

²⁸⁵ Bals, H.: Neues kommunales Finanz- und Produktmanagement. Erfolgreich steuern und budgetieren, 2004, S. 49 f.

²⁸⁶ In Anlehnung an die Darstellung in einem Schulungsvortrag des NKF-Projektteams der Stadt A.

Da in den Vermessungs- und Katasterämtern nicht mit kurzfristig, stark schwankenden Auftragsvolumen zu rechnen ist und um den Aufwand möglichst gering zu halten, sollte keine unterjährige, dynamische Planung angestrebt werden, bei der für jeden Berichtszeitraum (z.B. Terial) die Mengengerüste der Folgemonate neu geplant werden.

Es gilt auf Verwaltungsvorstandsebene zu entscheiden, ob Bonus- oder Malus-Regelungen mit der Budgetierung verbunden werden. Insbesondere die Städte, die nicht einem Haushaltssicherungskonzept unterliegen, sollten ihren Ämtern Anreize geben, Mehreinnahmen oder Minderausgaben zu erwirtschaften. Selbst wenn nur ein Teil der Einnahmen beim Amt verbleiben würde, könnte dies bereits motivierend auf die Führungskräfte wirken.

Nachhaltig ist eine Kostenoptimierung vor allem dann, wenn die Personalkosten als Teil des Produktbudgets und der Produktverantwortung verstanden werden. So kann beispielsweise über Substitutionsmöglichkeiten zwischen Personal- und Sachkosten im Sinne einer Gesamtkostenoptimierung bewusst entschieden werden.

Tabelle 5: Nutzung von Mehreinnahmen im Einzelbudget²⁸⁷

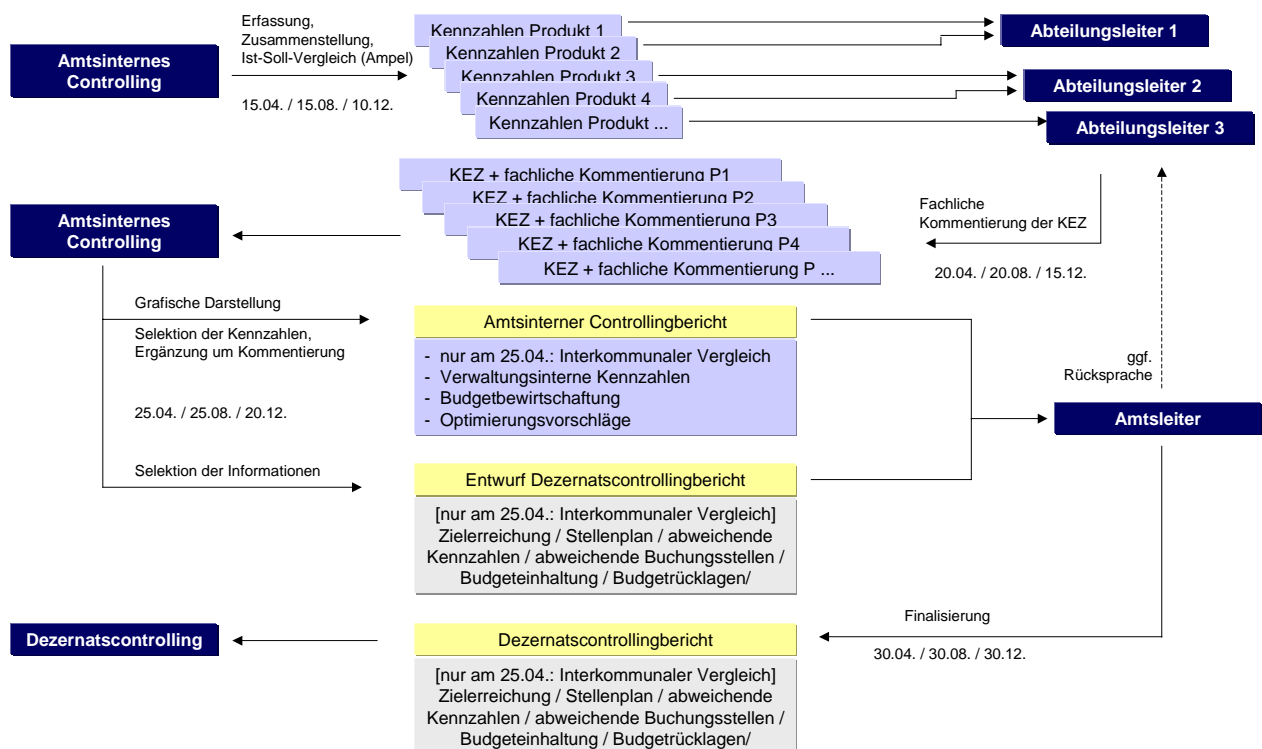
Mehreinnahmen aufgrund von	Bewertung	Mehreinnahmen für	Unmittelbar im Einzelbudget zu verwenden
Erhöhte Nachfrage	extern bedingt	a) zwangsläufige Mehrausgaben b) Rückstellung für Einnahmeschwankungen	a) ja b) nein
	managementbedingt	zusätzliche Angebote	ja
Erhöhte oder zusätzliche Entgelte	extern bedingt	allgemeine Budgetverbesserung	nein
	managementbedingt	zusätzliche Angebote	ja
Neue Einnahmen	durchweg managementbedingt	zusätzliche Angebote	ja

5.3.3.2 Controlling und Berichtswesen

Für die Kennzahlen der Ebene II ist ein umfangreiches Controlling und Berichtswesen vorgesehen. Die folgende Abbildung stellt die einzelnen Arbeitsschritte dar. Dabei wird von einem amtsinternen Controlling ausgegangen. Dies können in den größeren Ämtern Verwaltungsmitarbeiter sein, die sich ausschließlich um Controlling und Kostenrechnung kümmern. Die Aufgaben können jedoch auch in kleineren Ämtern von Führungskräften übernommen werden.

²⁸⁷ In Anlehnung an: Schwarting, G.: Effizienz in der Kommunalverwaltung. Dezentrale Verantwortung, Produkte, Budgets und Controlling, 2005, S. 125, Rz. 381.

Abbildung 32: Controlling und Berichtswesen auf der Ebene II



Die zentrale Erfassung und Zusammenstellung der Kennzahlen erfolgt durch das amtsinterne Controlling. Hierfür bedürfen die Controlling-Mitarbeiter des Zugriffs auf sämtliche Kennzahlenquellen (Geschäftsbuch, Kostenrechnung, Zeiterfassung, Haushalt, Personaltabellen, etc.). Die hier erfassten "Rohkennzahlen" werden produkt- bzw. unterproduktbezogen zusammengestellt. Durch den Vergleich mit Planzahlen können Abweichungen erkannt und durch Ampelmarkierungen kenntlich gemacht werden.²⁸⁸ Die Kennzahlenwerte und ihre Ampelmarkierungen werden den betreffenden Abteilungsleitern zur Verfügung gestellt. Dafür werden einheitliche Produkt-Kennzahlen-Blätter entworfen. In Tabellenform werden sowohl Ist- als auch Sollwerte der Kennzahlen inklusive Abweichungen und Ampelmarkierung dargestellt.

Die Abteilungsleiter prüfen zunächst die Plausibilität der Kennzahlen "ihrer" Produkte und die Ampelmarkierungen. Insbesondere in den ersten Controllingverfahren sind an dieser Stelle sicherlich Rücksprachen mit den amtsinternen Controllern notwendig. Anschließend ergänzen sie die gelb oder rot markierten Kennzahlen innerhalb von 5 Tagen um fachliche Kommentierungen. Dies kann z.B. die Entwicklung von Antragszahlen, Veränderungen im Stellenumfang, Veränderungen von Zeitplänen oder auch absehbare Auftragsentwicklungen betreffen. Die Kommentierungen werden direkt in das Produkt-Kennzahlenblatt in dafür vorgesehene Zeilen eingetragen, wobei Kennzahlen und Kommentierungen pro Produkt nicht mehr als eine DIN A4 Seite umfassen sollten.

Mit der Rücksendung der fachlichen Kommentierung erfolgt eine "Freigabe" der Kennzahlen sowie der Ampelmarkierungen durch den Abteilungsleiter. Die Berechnung bzw. Erfassung der Kennzahlen und die absoluten Kennzahlenwerte gelten somit als abgestimmt. Ist z.B. wegen einer Ampelmarkierung keine Einigung zwischen Controllern und Abteilungsleitern

²⁸⁸ Ampelverfahren:

- Grün: Es besteht kein Handlungsbedarf, die Zielerreichung ist nicht gefährdet.
- Gelb: Die Zielerreichung ist nicht unbedingt gesichert, es besteht noch kein akuter, aber möglicherweise präventiver Handlungsbedarf.
- Rot: Die Zielerreichung ist konkret gefährdet, es besteht akuter Handlungsbedarf.

herzustellen, sind beide Einschätzungen in die produktbezogene Kommentierung und in den amtsinternen Bericht zu übernehmen.

Die produktbezogenen Kennzahlen und ihre Kommentierungen werden anschließend vom Controlling in einem **amtsinternen Controllingbericht** gebündelt und der Amtsleitung zur Verfügung gestellt. Der Aufbau eines amtsinternen Controllingberichts ist im Anhang A 3 zu finden. Dieser Bericht unterteilt sich in drei bzw. im ersten Tertial in vier Informationsebenen:

1. nur im ersten Tertial: Interkommunaler Vergleich (Anhang A 3.1)
2. Verwaltungsinterne Kennzahlen (Anhang A 3.2)
3. Budgetbewirtschaftung (Anhang A 3.3)
4. Optimierungsansätze (Anhang A 3.4)

Da die interkommunalen Vergleichskennzahlen nur zu Beginn eines Jahres erhoben werden, erscheinen sie nur im ersten Tertialbericht. Hierbei werden produktbezogen die vollzeitäquivalenten Stellen, die Ergebnisse und der Kostendeckungsgrad wiedergegeben. Zu jeder Information werden die Minimum- und Maximumwerte aus dem landesweiten Vergleich sowie die Ergebnisse des eigenen Amtes angegeben. Darüber hinaus werden die fünf produktübergreifenden Kennzahlen des interkommunalen Vergleichs berichtet.

Anschließend werden vom Controller die verwaltungsinternen Kennzahlen unterteilt nach den verschiedenen Zielfeldern dargestellt. In einer Leistungsbilanz werden als erstes die Kennzahlen zur Kosten- und Prozesseffizienz genannt, die sich aus den Gesamtumsätzen (Mengengerüste, Kapazitäten, Kosten, Erlöse, Ergebnis), stückbezogenen Informationen (Stückkapazität und Stückergebnis) und dem Kostendeckungsgrad zusammensetzen. In der Leistungsbilanz im Anhang A 3.2.1 sind die Kennzahlen zur Kosten- und zur Prozesseffizienz auf der Ebene der Produkte und Unterprodukte angegeben. Um die Übersichtlichkeit des Berichts zu erhöhen, können die Zeilen zu Unterprodukten, bei denen keine negativen Abweichungen von den Planzahlen zu verzeichnen sind, ausgeblendet werden. Für einen ersten Eindruck ist dann die reduzierte Tabelle ausreichen, bei speziellem Interesse, können die Zeilen wieder eingebildet werden.

Anschließend werden die Kennzahlen zur Kundenorientierung (Anhang A 3.2.2), zur Mitarbeiterorientierung (Anhang 3.2.3) und zur Projektsteuerung (Anhang A 3.2.4) berichtet. Die Ist-Plan-Felder sollten in dem Abschnitt mit den interkommunalen und den verwaltungsinternen Kennzahlen entsprechend der Ergebnisse in den Ampelfarben markiert werden.

Es folgen die Informationen zur Budgetbewirtschaftung. Die entscheidende Frage ist hierbei, ob das im Haushalt vorgegebene Budget eingehalten werden kann. Falls dies nicht der Fall ist, sind Maßnahmen zu benennen, um die Verschlechterung aufzufangen. Außerdem sollte der aktuelle Bestand der Budgetrücklagen berichtet werden und die Zwecke, für die die Rücklagen bereits verplant sind.

Der Zweck der amtsinternen Controllingberichte liegt zum einen in der rückwärtsgewandten Kontrolle. Dabei kann z.B. die Frage eine Rolle spielen, warum Fristen bei der Durchführung eines Projektes nicht eingehalten werden konnten. Allerdings dürfen sich Berichte nicht allein auf die Darstellung der Vergangenheit beschränken. Sie sollten vor allem eine zukunftsorientierte Entscheidungshilfe sein. Mit diesen Berichten sollen Informationen zur Verfügung gestellt werden, die Führungskräfte benötigen, um zu konkreten Anlässen Entscheidungen treffen zu können. Aus diesem Grund sollten insbesondere bei Abweichungen der Ist-Kennzahlenwerte bei der Projekt- und Budgetplanung Maßnahmen und Handlungsempfehlungen zur Gegensteuerung angegeben werden.

Abschließend folgen Optimierungsvorschläge, die vom Controlling und/ oder von den Abteilungsleitern angeregt werden. Mit diesem Schritt findet die Weiterentwicklung vom operativen zum strategischen Controlling statt. Bisher wird häufig die Unterscheidung zwischen

dem operativen Controlling auf der Amtsebene und dem strategischen Controlling auf Ebene des Verwaltungsvorstands und der Kommunalpolitik gemacht. Hier wird empfohlen, auch das amtsinterne Controlling stärker strategisch auszurichten. Während das operative Controlling vor allem auf die Erreichung der Finanzziele ausgerichtet ist, werden im strategischen Controlling folgende, weiter reichende Ziele verfolgt:

- die Anpassung der Leistungen an grundlegende Veränderungen
- die Überprüfung kommunaler Zielsetzung
- kritische Analyse des Produktkatalogs
- die zweckmäßige Gestaltung des Produktionsprozesses, auch im Hinblick auf die Einschaltung privater Dritter
- Vereinheitlichung des Verwaltungshandelns
- Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit
- Reduzierung der Overheadkosten.

Insofern sollte sich auch das amtsinterne Controlling verstärkt um das Aufdecken von Kostensenkungspotenzialen bemühen und Vorschläge zur Leistungsverbesserung unterbreiten. Dies gilt unabhängig davon, ob das Controlling durch Führungskräfte selbst, durch Verwaltungsmitarbeiter innerhalb des Amtes oder durch Verwaltungsmitarbeiter außerhalb des Amtes durchgeführt wird.

Amtsleiter sollten hier konkrete Anforderungen an die Inhalte und die Aufbereitung des Berichts stellen. Das Berichtswesen beinhaltet nicht nur eine Bringschuld der Fachverantwortlichen, die Berichtsempfänger müssen ihren Informationsbedarf auch genau benennen und einfordern.²⁸⁹

Neben dem amtsinternen Controllingbericht bereitet der Controller auch den **Bericht für das Dezernatscontrolling** vor. Dieser sollte folgende Aspekte beinhalten:

- nur im ersten Tertial: Interkommunaler Vergleich
- Bericht über die Umsetzung der Ziele
- Veränderungen im Stellenplan
- Wesentliche Veränderungen bei den Kennzahlen (nur die im amtsinternen Bericht rot markierten Kennzahlen)
- Wesentliche Veränderungen bei den Buchungsstellen (nur die im amtsinternen Bericht rot markierten Kennzahlen)
- Budgeteinhaltung
- Budgetrücklagen.

Im ersten Bericht eines Jahres werden die Ergebnisse des interkommunalen Kennzahlenmanagements der Ebene I dargestellt und kommentiert.

Anschließend wird ein kennzahlenbasierter Vergleich mit den Zielen aus der jährlichen Zielvereinbarung vorgenommen. Während in den unterjährigen Berichten insbesondere die kurz- und mittelfristigen Ziele thematisiert werden, sollte im Controllingbericht zum Jahresende auch die Erreichung der langfristigen Ziele dargestellt werden.

Im dritten Abschnitt werden die Veränderungen im Stellenumfang erläutert. Dabei werden bereits im nächsten Stellenplan einzurichtende Stellen, aber auch vorübergehende Besetzungen aus einem Stellenpool oder sonstige kurzfristige Personalaufstockungen genannt. Liegen unbesetzte Stellen vor, sind diese zu benennen. Außerdem ist für jede unbesetzte Stelle darzustellen, ob sie künftig wegfallen kann.

²⁸⁹ Schwarting, G.: Effizienz in der Kommunalverwaltung. Dezentrale Verantwortung, Produkte, Budgets und Controlling, 2005, S. 125, Rz. 349.

Während der amtsinterne Bericht sämtliche produktbezogenen Leistungskennzahlen beinhaltet, sollten im Dezernatscontrolling nur Kennzahlenwerte erwähnt werden, die stark von ihren Planzahlen abweichen und somit einen Handlungsbedarf auslösen. Die Veränderungen müssen dabei kurz kommentiert werden. Ähnlich ist bei dem Bericht über die Buchungsstellen zu verfahren. Auch hier sollten nur gravierende Veränderungen oberhalb eines Schwellenbetrags inklusive deren Erläuterung berichtet werden.

Für die Kämmerei ist die Einhaltung des im Haushaltsplan vorgegebenen Budgets die wichtigste Information. Hier ist vom Amtsleiter anzugeben, ob das Ziel erreicht wird. Bei drohender Überschreitung des Budgets sind Maßnahmen zur Gegensteuerung und ihre monetären Auswirkungen zu benennen.

Abschließend sind im Controllingbericht für das Dezernatscontrolling die Budgetrücklagen und die geplanten Ausgaben bis zum Jahresende zu benennen. Dabei sollten auch Ausgaben erwähnt werden, deren Höhe noch nicht abgeschätzt werden kann. Hier ist ein Zeitpunkt festzulegen, ab dem die Kosten abgesehen werden können.

Beide Berichte werden vom Controlling dem Amtsleiter zugestellt. Dieser erhält in dem amtsinternen Bericht sowohl Informationen zum Ressourcenverbrauch durch das Controlling als auch Informationen über die Leistungsseite durch die Abteilungsleiter. Darüber hinaus liefert das Controlling erste Optimierungsansätze. Zur Unterstützung der Steuerung wird anhand des Ampelverfahrens auf negative Abweichungen von Kennzahlenwerten aufmerksam gemacht. Der Entwurf für den Dezernatscontrollingbericht wird vom Amtsleiter ggf. in Abstimmung mit dem Controlling und einzelnen Abteilungsleitern finalisiert und dem Dezernatscontrolling übersandt.

Während der Aufwand für ein vierteljährliches Berichtswesen sehr hoch ist, bietet ein halbjährliches Berichtswesen nicht genug Steuerungsmöglichkeiten. Aus diesem Grund wird hier eine tertiale Berichtsfrequenz empfohlen. Die Controllingberichte für das Dezernatscontrolling sollten dabei jeweils zum 30.04., 30.08. und 30.12. eines Jahres vorgelegt werden. Entsprechend sind die amtsinternen Vorarbeiten vorher durchzuführen. So sind die "Rohkennzahlen" durch das amtsinterne Controlling jeweils zum 15.04. und 15.08. bzw. 10.12. eines Jahres den Abteilungsleitern zur Verfügung zustellen. Diese sollten ihre fachlichen Kommentierungen innerhalb von 5 Tagen ergänzen. Das Controlling hat dann sicherzustellen, dass der amtsinterne Bericht sowie der Entwurf des Dezernatscontrollingberichts zum 25.04., 25.08. bzw. zum 20.12. den Amtsleitern vorliegt, so dass dieser noch fünf Tage zur Abstimmung des finalen Dezernatscontrollingberichts hat. Durch die engen Zeitvorgaben wird sichergestellt, dass die berichteten Kennzahlenwerte aktuell sind und die notwendigen Abstimmungen zwischen den Führungskräften und dem Controlling zeitnah geschehen.

Im Rahmen der Haushaltsaufstellung werden in einigen Kommunen jährliche "Geschäftsberichte" für den Verwaltungsvorstand und / oder den Fachausschuss erstellt, in dem der Ressourcenverbrauch des vergangenen Haushaltsjahres und die Planung für das kommende Jahr erläutert werden. Diese Berichte enthalten zwar auch die wesentlichen Kennzahlen, sie geben darüber hinaus allerdings auch einen Überblick über die anstehenden Aufgaben und Projekte. Da insbesondere auf der Ebene der Kommunalpolitik häufig Unkenntnis über das genaue Aufgabenspektrum der Vermessungs- und Katasterämter herrscht, sollten solche Berichte genutzt werden, um auf neue Produkte, Prozessoptimierungen, neue Ausrüstungen etc. hinzuweisen.

5.3.3.3 Zielvereinbarungen

Die Kennzahlen der Ebene II sollten in **Zielvereinbarungen** deutlich intensiver eingesetzt werden als in den untersuchten Fallstudienämtern. Durch die schriftliche Vereinbarung von Zielen werden Führungskräfte angehalten, eine Priorisierung und Konkretisierung von Zielen vorzunehmen. Mitarbeiter erhalten durch sie unmissverständliche Vorgaben und Orientierungswerte zur Beurteilung der eigenen Ergebnisse. Um die Akzeptanz und Motivationsfunk-

tion von Kennzahlen in Zielvereinbarungen zur steigern, ist eine regelmäßige Evaluierung der Ergebnisse und die Ermittlung eines Zielerreichungsgrades erforderlich.

Mit dem 01.10.2005 ist der Tarifvertrag öffentlicher Dienst (TVöD) in Kraft getreten, mit dem in den Kommunen in Nordrhein-Westfalen neue Tarifvereinbarungen gelten. Eine zentrale Neuerung im TVöD ist die Einführung einer leistungsbezogenen Komponente. Zukünftig soll bis zu 8% der Gesamtentgeltsumme als variable leistungsabhängige Vergütung gezahlt werden. Für die Feststellung oder Bewertung von Leistungen sieht der TVöD zwei alternative Methoden vor: den Vergleich von Zielerreichung mit den in der Zielvereinbarung angestrebten Zielen oder über eine systematische Leistungsbewertung.²⁹⁰

Wie in Kapitel 4.4.4.4 erläutert, lagen zum Zeitpunkt der Untersuchung nur in einem der Fallstudienämter Überlegungen zur Leistungsbewertung vor. In der Stadt A wird eine systematische Leistungsbewertung präferiert, die sich an die Bewertung von Beamten anlehnt. Leistungsbezogene Kennzahlen sollen hier nur in Einzelfällen genutzt werden.

Eine Kombination beider Bewertungsmodelle anzuwenden, ist aufgrund der Heterogenität von Aufgaben in den Vermessungs- und Katasterämtern sinnvoll. Allerdings sollte versucht werden, den Schwerpunkt auf den Abschluss von Zielvereinbarungen zu legen. Dies hat zwei Vorteile: Zum einen reduzieren Zielvereinbarungen den Steuerungsaufwand, da auf vorliegende Kennzahlen zurückgegriffen wird und kein zusätzliches, umfangreiches Bewertungssystem aufgebaut werden muss. Zum anderen wird erst durch die Verständigung von Zielen und Kennzahlen eine unmittelbare Zielorientierung des Handelns erreicht. Eine systematische Leistungsbewertung hingegen kann stets nur aufgabenneutrale Aspekte beinhalten. Insofern sollte sie nur eingesetzt werden, wenn die Nutzung von Kennzahlen nach intensiver Prüfung als nicht sinnvoll erachtet wird.

Relativ einfach ist die Berücksichtigung von Projekten in Zielvereinbarungen. Hier können Kennzahlen zur Projektplanung, der fristgerechten Erreichung von Meilensteinen, dem Projektbudget und dem Umsetzungsgrad definiert werden. Am Ende des Planungszeitraums ist dann der Projektfortschritt zu evaluieren, um den Zielerreichungsgrad festzustellen. In diesem Fall bieten sich in der Regel personenbezogene Zielvereinbarungen an, da die Projektverantwortung bei Einzelpersonen liegt.

Schwieriger ist die Nutzung von leistungsbezogenen Kennzahlen in Zielvereinbarungen bei Mitarbeitern, die an der Erstellung der regulären Produkte bzw. Unterprodukte arbeiten. Gerade bei den Aufgaben, die in hohen Fallzahlen anfallen, können Personalkapazitäten, also die durchschnittliche fallbezogene Bearbeitungszeit, als leistungsbezogene Kennzahl verwendet werden.

Um hier keine personenbezogenen Leistungskontrollen auszuüben, sind zunächst gruppenbezogene Zielvereinbarungen zu schließen. Diese haben den Vorteil, dass unter den Mitgliedern eines Teams eine stärkere Auseinandersetzung mit den Zielen stattfindet.

Für Führungskräfte besteht die Herausforderung darin, den Mitarbeitern die Bedrohlichkeit von leistungsbezogener Bewertung zu nehmen. Grundsätzlich gilt, dass bei der Beurteilung der Ergebnisse des Kennzahlenmanagements Augenmaß zu bewahren ist. Gerade in der Anfangsphase, in der noch keine ausreichende Kennzahlenbasis vorliegt, dürfen Bewertungen nicht ausschließlich an den Kennzahlenwerten ausgerichtet werden.

Die Aufgaben in Vermessungs- und Katasterämtern sind vielfältig, komplex und anspruchsvoll. Es gibt nur wenige Prozesse, in denen die monatlichen Fallzahlen so hoch sind, dass stabile Aussagen zu durchschnittlichen Durchlauf- und Bearbeitungszeiten getroffen werden können. Insbesondere bei den Leistungen mit geringen Fallzahlen dürfen Führungskräfte

²⁹⁰ § 18 Abs. 5 TVöD-VKA.

auch bei einem gut funktionierenden Kennzahlenmanagement ihr Urteil nicht ausschließlich von einzelnen Kennzahlenwerten abhängig machen, sondern müssen auch Rahmenfaktoren wie besondere Auftragsbedingungen berücksichtigen.

Gerade im Vermessungs- und Katasterwesen, wo Zahlen grundsätzlich mit großer Genauigkeit ermittelt werden, müssen Führungskräfte lernen, dass leistungsbezogene Kennzahlenwerte eher als Orientierungswerte zu betrachten sind. Nichtsdestoweniger haben sie einen hohen Informationsgehalt. Abweichungen von geplanten Werten sind stets zu hinterfragen, so dass beurteilt werden kann, inwieweit die Abweichungen durch die Mitarbeiter beeinflussbar sind.

Generell wird die mit der Verwaltungsmodernisierung verknüpfte Kostentransparenz und der Wettbewerbsgedanke für kommunale Produkte zur ausgeprägteren Konkurrenz innerhalb der Verwaltung führen. Dies ist den heute gängigen Vorstellungen zur Verwaltungssteuerung immanent, verändert insoweit auch die Arbeit vieler Bediensteter. Sie dafür zu qualifizieren, damit die notwendige Balance zwischen Kooperation und Konkurrenz gewahrt wird, ist eine wichtige Aufgabe der Personalführung.

Neben den berechtigten Einwänden gegen die Einführung eines zu einseitigen Kennzahlenmanagements und des zu kleinteiligen Steuerungsansatzes, gibt es auch Mitarbeiter, die sich jeglicher Leistungstransparenz entziehen möchten. Erfreulicherweise ist die Anzahl dieser Mitarbeiter gering. An dieser Stelle ist darauf zu verweisen, dass es ein legitimer Anspruch eines jeden Arbeitgebers ist, Informationen über die Ergebnisse und den Ressourcenverbrauch seiner Einrichtung zu erheben.

5.3.4 Steuerung durch Kennzahlen der Ebene II

Kennzahlen sind ein Instrument zur Erhebung, Auswertung und Dokumentation von Sachverhalten. Die analytische Nutzung kann als sehr hoch eingestuft werden. Die durch Kennzahlen gewonnene Kostentransparenz schafft Kostenbewusstsein. Die Steuerungsoptimierung selbst wird allerdings nur durch die systematische Anwendung von Aufgabenkritik, Prozessoptimierung und Personalmanagement erreicht. Die Kennzahlen der Ebene II sollen die Führung in allen drei Bereichen unterstützen.

5.3.4.1 Produktgestaltung

In den Vermessungs- und Katasterämtern gab es in den letzten Jahren zahlreiche Veränderungen des Produktspektrums bzw. der Produktgestaltung. Die Produktpassungen sind allerdings in der Regel unstrukturiert und aufgrund von äußeren Anregungen vorgenommen worden. In der Regel fehlten dabei genaue Kenntnisse über den produktbezogenen Ressourcenverbrauch. Es mangelt in den Ämtern an einer regelmäßigen, auf Kennzahlen basierenden Produktkritik.

Bei einer Produktkritik wird gefragt, welchen Wirkungsbeitrag ein Produkt oder eine Leistung bringt und ob das erzielte Ergebnis in einem angemessenen Verhältnis zum Ressourceneinsatz steht. Zentrale Fragen bei der Produktkritik sind:²⁹¹

- Sind die existierenden Leistungen die richtigen Produkte, um unsere Ergebnis- und Wirkungsziele zu erreichen?
- Gibt es andere Produkte, die dies besser könnten?
- Müssten wir ganz neue Produkte anbieten?
- Haben wir im Sinne der vorgenannten Frage die Ressourcen richtig eingesetzt?

²⁹¹ Vgl. KGSt: Produkte auf dem Prüfstand – Die Verfahren zur Produktkritik, KGSt-Bericht 2/2005; KGSt: Produktkritik: In drei Schritten zur strategischen Steuerung, Mitgliederbericht der Stadt Ahrensberg, KGSt-Bericht 3/2005.

- Erstellen wir Produkte in der richtigen Qualität? Müssen und können wir sie gemeinsam mit anderen Kommunen besser erstellen? Sind gar andere Institutionen besser geeignet, dieses Produkt anzubieten?
- Können wir alle Leistungen noch anbieten? Auf welche sollten wir verzichten? Wo können wir Standards reduzieren?

Die Produktkritik sollte periodisch und anlassorientiert stattfinden. So ist sie zum einen im jährlichen Haushaltsplanaufstellungsverfahren zu verankern. Damit es einen nachhaltigen Anreiz bei allen Beteiligten gibt, sich auf das Verfahren einzulassen, empfiehlt die KGSt, die Freigabe von Budgets mit der Erstellung eines bewerteten Produktportfolio zu verknüpfen, in dem auch alternative Bereichsstrategien enthalten sind.

Darüber hinaus ist die anlassbezogene Produktkritik als Projekt aufzulegen. Dabei sind die Organisation, der Ablauf und die Beteiligten abhängig vom jeweiligen Anlass und der mit dem produktkritischen Verfahren verfolgten Zielsetzung. Anlass für eine systematische Produktkritik des thematischen Kartenwerkes sollte beispielsweise der Kabinettsbeschluss zur Neuorganisation der Landesvermessung vom 06.03.2007 sein. Hier wurde u.a. angekündigt, dass die Erstellung der Sonderkarten des LVermA aufgegeben wird. Insofern gilt es systematisch zu prüfen, welche Konsequenzen hiermit für Kommunen und deren Kooperationsmöglichkeiten mit Verlagen und Tourismusverbänden verbunden sind.

Die Mehrzahl der Auslöser einer anlassbezogenen Produktkritik werden aus dem kommunalpolitischen Umfeld kommen. Beispielsweise wird die Notwendigkeit, Liegenschaftsvermessungen für Dritte anzubieten, regelmäßig diskutiert. Die Amtsleiter sind dann aufgefordert, die Wirtschaftlichkeit ihres Außendienstes darzustellen. In diesen Fällen liefern Kennzahlen die Basis für die Produktkritik und weitere Überlegungen. Sind relevante Kennzahlen zu bestimmten Fragestellungen nicht verfügbar, sind die Kennzahlenformeln und Erhebungsverfahren zumindest für eine zeitlich befristete Erhebung zu bestimmen. Inwieweit die dabei gewonnenen Kennzahlen in das regelmäßig zu erhebende Standardset aufgenommen werden, ist anschließend zu prüfen.

Hinsichtlich der Produktgestaltung bestehen die größten Spielräume bei den freiwilligen Aufgaben. Hier ist eine der Stärken des kommunalisierten Katasters zu sehen. Als Beispiel sei hier auf das kommunale Geodatenmanagement verwiesen. Dabei können verschiedene Stufen unterschieden werden.

Tabelle 6: Ziele des Geodatenmanagements

Form des Geodatenmanagements	Ziele
kommunales GIS: <ul style="list-style-type: none"> - Verfügbarmachung von aktuellen, raumbezogenen Daten an möglichst allen Arbeitsplätzen der kommunalen Verwaltung - Erstellung individueller thematischer Karten durch Überlagerung von bestehenden Daten 	<ul style="list-style-type: none"> - Prozessoptimierung, z.B. Prüfung von Bauanträgen, Wartung von Kanalnetz oder Grünanlagen - Verbesserung von Entscheidungsgeschwindigkeit und -qualität bei Fragen mit Raumbezug - Verbesserung der Standortberatung im Rahmen der Wirtschaftsförderung
Integration von Daten anderer Einheiten: <ul style="list-style-type: none"> - Verfügbarmachung von aktuellen, raumbezogenen Daten anderer Einheiten, z.B. kreisangehöriger Kommunen, Zweckverbänden, Industrie- und Handelskammer 	<ul style="list-style-type: none"> - Prozessoptimierung - Verbesserung von Entscheidungsgeschwindigkeit und -qualität bei Fragen mit Raumbezug - Verbesserung der Standortberatung im Rahmen der Wirtschaftsförderung
Internet-Kartendienst: <ul style="list-style-type: none"> - über einen Kartenclient können Bürger und Unternehmen Straßenpläne, 	<ul style="list-style-type: none"> - Verbesserung des Internetangebots für Bürger, Unternehmen und Touristen

Bebauungspläne, verfügbare Gewerbeflächen etc. im Internetauftritt der Kommune ansehen	- Verringerung des Aufwands für Auskünfte im jeweiligen Fachamt
Form des Geodatenmanagements	Ziele
E-Shop: - über einen E-Shop können Bürger und Unternehmen entgelt- oder gebührenpflichtige Geodaten online kaufen und empfangen	- Verbesserung des Vertriebsangebots für Kunden - Erhöhung der Einnahmen - Reduzierung der Vertriebskosten im jeweiligen Fachamt

Im Rahmen der Produktkritik muss regelmäßig geprüft werden, ob die ursprünglichen Ergebnis- und Wirkungsziele in jeder der Stufen erreicht werden. Wichtige Fragen sind dabei:

Tabelle 7: Fragen zur Produktkritik beim Geodatenmanagement

Form des Geodatenmanagements	Fragen im Rahmen der Produktkritik
kommunales GIS	<ul style="list-style-type: none"> - Wie hoch ist die Nutzungsrate innerhalb der Verwaltung? - Wer nutzt das GIS? - Wie viele Mitarbeiter verfügen über Zugriffsmöglichkeiten? - Für welche Aufgaben wird es genutzt? - Wurden durch das GIS Prozesse in anderen Organisationseinheiten optimiert? - Wird das GIS zur Entscheidungsfindung bei raumbezogenen Fragen eingesetzt? - Wie ist die Aufgabenverteilung zwischen Vermessungs- und Katasteramt und dem einzelnen Fachamt? - Wie ist der Aktualisierungsworkflow geregelt? - Welche weiteren Daten sollten integriert werden?
Internet-Kartendienst	<ul style="list-style-type: none"> - Wie viele Nutzer rufen den Kartenclient monatlich auf? - Welche Ebenen werden genutzt? - Über Befragungen: Welche Ebenen werden nachgefragt? Wie ist die Performanz und Bedienerfreundlichkeit einzuschätzen? - Gibt es bessere Formen des Kartenbetriebs, z B. über Dritte?
E-Shop	<ul style="list-style-type: none"> - Wie hoch ist der Anteil, der im E-Shop bezogenen Datenmen-gen? - Wie ist die Zufriedenheit mit Inhalt und Bedienerfreundlichkeit? - Welche weiteren Daten werden nachgefragt? Werden andere Formate nachgefragt? - Kann der Betrieb des E-Shops an Externe vergeben werden?

Deutlich geringere Spielräume bestehen bei den hoheitlichen Aufgaben. Grundlage der hoheitlichen Aufgabe ist das Vermessungs- und Katastergesetz, bei dessen Erstellung die Kommunen durch ihre Spitzenverbände beteiligt sind. Hier birgt das kommunalisierte Kataster die Gefahr, dass die Akteure, die den intensivsten Kontakt mit den Kunden des Liegenschaftskatasters haben, ihre Erfahrungen nur bedingt einbringen können. Größere Effizienz- und Effektivitätssteigerungen sind nur möglich, wenn die gesetzlichen Grundlagen verändert werden. Die Landeshauptstadt Düsseldorf macht hierzu u. a. folgende Vorschläge:²⁹²

- Überprüfung der VermGebO bzw. ÖbVermIngKO mit dem Ziel, bestimmte Leistungen dem Wettbewerb zu unterwerfen, z.B. Erstellung von Lageplänen, Teilvermessungen, Gebäudeeinmessungen.
- Zulassung weiterer Verfahren zur Gebäudeeinmessung (z.B. photogrammetrische Erfassung und einfacherer Messmethoden) und Überprüfung des Umfangs der Gebäu-

²⁹² Landeshauptstadt Düsseldorf: Düsseldorfer Entfesselungsprogramm 2006, S. 78.

deemessungspflicht (z.B. geringfügige Grundrissänderungen unberücksichtigt lassen).²⁹³

- Abschaffung der Vorgabe, die Bodenschätzungsergebnisse im Liegenschaftskataster führen zu müssen.

5.3.4.2 Prozessgestaltung

Die Untersuchung hat gezeigt, dass bereits heute kontinuierlich an der Verbesserung der Leistungsbereitstellung gearbeitet wird. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der Einführung von elektronischer Prozessunterstützung: Einführung der ALK zur Katasterführung eingeführt; Nutzung elektrooptischer Distanzmesser und GNSS-Empfänger für Vermessungen, Nutzung von PenPC bei der Aufnahme von Topografie, Digitalisierung des Rissarchivs, Einführung digitaler Geschäftsbücher. Im Gegensatz zu vielen anderen Verwaltungen ist in den Vermessungs- und Katasterämtern eine hohe Technikaffinität zu beobachten, die die Einführung neuer Instrumente und Programme fördert.

Allerdings reduziert sich die Prozessveränderung in der Regel auf die Einführung der neuen Instrumente. Folgende Defizite bestehen dabei:

- Die Prozesse werden nicht stringent an die neuen Techniken angepasst. Durch Medienbrüche reduzieren sich die Einsparungspotenziale.
- Neue Techniken werden nicht ausschließlich genutzt, parallel werden von einigen Mitarbeitern die alten Vorgehensweisen weitergeführt.
- Die Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit anderen Akteuren wird nicht ausreichend wahrgenommen.

Die Potenziale, die sich durch die durchgängige Betrachtung und Optimierung der Prozesse ergeben können, werden dabei kaum genutzt. Diese lassen sich nur erreichen, wenn der gesamte Prozess an die neuen Techniken angepasst wird. Ähnlich urteilt die KGSt im Hinblick auf den Einsatz neuer Informationstechnik: "Mit der Nutzung der heute verfügbaren Informationstechnik wird die Verwaltung nur dann auf Dauer Personalkosten optimieren können, wenn der Einsatz von Informationstechnik von Geschäftsprozessoptimierung begleitet wird."²⁹⁴

Beispielsweise wird die ALK noch heute in vielen Gemarkungen parallel zum analogen Kataster geführt, da die ALK-Führung nicht vorschriftenkonform erfolgt. Hierdurch können die eigentlich angestrebten Effizienzsteigerungen nicht realisiert werden. Insbesondere der Verwaltungsführung und der Kommunalpolitik ist nur schwer zu vermitteln, warum die Personaleinsparungen nicht im angekündigten Umfang stattfinden können.

Digitale Geschäftsbücher wurden insbesondere für die Verwaltung von Fortführungsanträgen im Liegenschaftskataster eingeführt. Meist werden in anderen Abteilungen des Amtes, z.B. in der Vermessung oder bei der Geschäftsstelle des Gutachterausschusses parallel weitere Antragsverwaltungssysteme geführt. Eine Vereinheitlichung der bestehenden Systeme, wodurch die Kennzahlenerhebungen vereinfacht und Systembetreuungskosten reduziert werden könnten, wurde in der Regel nicht umgesetzt.

HÖHN stellt fest, dass sich die Katasterbehörden in ihren Kommunalverwaltungen frühzeitig um die Möglichkeit der Online-Auskünfte aus dem Liegenschaftskataster und der Online-

²⁹³ In Sachsen-Anhalt wurde mit der Novellierung des Vermessungs- und Katastergesetzes 2004 umfangreiche Vereinfachungen eingeführt: Bei der Bildung neuer Grundstücke kann auf Teilungsvermessungen verzichtet werden, wenn die Flurstücke eindeutig bestimmbar sind (§ 12 Abs. 2 Satz 2 VermGeoG LSA). Gebäude können auch aufgrund vorgelegter Unterlagen, z.B. aus Ingenieurvermessungen, in das Kataster übernommen werden (§ 14 Abs. 2 Satz 2 VermGeoLSA). Vgl. auch: Riedel, A.: Neue Möglichkeiten der Flurstücksbestimmung und Erfassung von Gebäuden im Liegenschaftskataster. In: LSA Verm 1/2005, S. 27 – 40.

²⁹⁴ KGSt: Personalkostenmanagement: Möglichkeiten zur Optimierung der Personalkosten, KGSt-Bericht Nr. 4/2007, S. 46.

Vermarktung von Geobasisdaten bemüht haben.²⁹⁵ Allerdings beschränkt sich die Online-Vermarktung bisher auf das Angebot von digitalen Bestellformularen oder die Benennung von Öffnungszeiten und Telefonnummern der Bürgerservice-Stellen. Der Aufwand für die Bereitstellung der angeforderten Daten und ihre Versendung verringert sich durch dieses Angebot nicht. Effizienzsteigerungen entstehen erst dann, wenn in dem Internetportal auch Bezahl- und Downloadfunktionen verbunden sind, die einen komplett automatisierten Geschäftsvorgang ermöglichen. Die entsprechenden Technologien und Geschäftsmodelle mit Shop-Anbietern existieren, wie z.B. der Geodatenshop der Stadt Frankfurt zeigt. In nordrhein-westfälischen Städten werden sie noch nicht angewendet.

Entscheidend ist bei der Einführung neuer Techniken auch, dass eine ausschließliche Nutzung dieser Instrumente durchgesetzt wird. Die dazu notwendigen personalbezogenen Maßnahmen werden allerdings häufig gescheut. So wurde bei der Einführung der ALK in vielen Ämtern versäumt, alle Mitarbeiter zeitnah in der Nutzung des Verarbeitungssystems zu schulen. Da zunächst nur einzelne Mitarbeiter die grafische Fortführung der Karte beherrschten, konnte das Personal lange nicht mit der notwendigen Flexibilität in der Übernahme eingesetzt werden. Es entstanden personelle Nadelöhre, die zur Verzögerung oder zumindest zur Instabilität der Übernahme (z.B. in der Urlaubszeit) geführt haben.

Die Vermessungs- und Katasterämter haben in den vergangenen Jahren erhebliche Investitionen in neue Vermessungsinstrumente getätigt. Inzwischen ist der Einsatz von zielsuchenden reflektorlosen Tachymetern und Satellitenempfängern zum Standard geworden. Verbunden mit Fernbedienungen und außendiensttauglichen Handheld-Computern sind inzwischen Einmann-Messtrupps technisch möglich. Diese werden bei den ÖbVermlng verstärkt eingesetzt.²⁹⁶ Ein vergleichbar intensiver Einsatz findet in den Vermessungs- und Katasterämtern bisher noch nicht statt.

Neben der amtsinternen Prozessoptimierung wurden bisher auch die Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit anderen Akteuren häufig vernachlässigt. Beispielsweise sind mit erheblichem Aufwand die Rissarchive digitalisiert worden. Dies führt bereits bei der Unterlagenbereitstellung in den Vermessungs- und Katasterämtern zur Beschleunigung des Prozesses. Die vollständige Effizienzsteigerung findet allerdings erst statt, wenn die Risse möglichst komfortabel online den ÖbVermlng zur Verfügung und diesen Anreize zur Nutzung geboten werden.

Auch der Erfolg von ALKIS wird nicht zuletzt davon abhängen, inwieweit die Vermessungsstellen dazu bewegt werden können, übernahmefähige Datenpakete abzugeben. Insofern sind auch hier intensive Absprachen mit den einreichenden ÖbVermlng zu führen.

Eine besonders intensive Form der Zusammenarbeit ist mit anderen Vermessungs- und Katasterämtern denkbar. Wie in Kapitel 7.6 vorgestellt, gibt es dazu bereits zahlreiche Ansätze, die allerdings größtenteils auf einer informellen und unkonkreten Ebene verbleiben. Hinsichtlich der ALKIS-Einführung wird derzeit in verschiedenen westfälischen Ämtern über eine gemeinsame Beschaffung nachgedacht. Dieser Ansatz ist sicherlich richtig, sinnvoller ist es jedoch, langfristig eine gemeinsame Datenführung anzustreben. Vorbildhaft ist hier der Kooperationsansatz der Vermessungs- und Katasterämter von Dortmund und Bochum, die auf eine zentrale Datenbereitstellung in Bochum ausgerichtet ist.

Auch im Bereich der Geodatenbereitstellung bieten sich interkommunale Kooperationen an. Durch die Einrichtung eines einheitlichen Geodatenservers für Gemeinden können die Entwicklung- und Wartungskosten reduziert werden. Das Land Sachsen hat beispielsweise mit

²⁹⁵ Höhn, R.: Das kommunalisierte Liegenschaftskataster in Nordrhein-Westfalen. Ein fast sechzig Jahre junges zukunftssträchtiges Erfolgsmodell. In: NÖV NRW 3/2006, S. 4 – 14, hier S. 11.

²⁹⁶ FORUM-Interview: Einmann-Messtrupp und durchgängiger Datenfluss, in: Forum 1/2007, S. 38-45. Von den sechs interviewten ÖbVermlng messen fünf intensiv mit Einmann-Messtrupps und rechnen mit einem verstärkten Einsatz in der Zukunft.

dem "Sachsenatlas" ein entsprechendes Geodateninternetportal entwickelt, in dem sowohl Landesbehörden als auch Kommunen sämtliche raumbezogene Daten zur Verfügung stellen können.²⁹⁷

5.3.4.3 Steuerung des Personaleinsatzes

Vor dem Hintergrund knapper kommunaler Haushalte ist die Steuerung des Personaleinsatzes eine der wichtigsten Aufgaben der Führungskräfte. Bisher werden die Personalkosten insbesondere über die Nutzung der "natürlichen" Fluktuation, Wiederbesetzungssperre und Einstellungsstopp reduziert. Die genannten Instrumente führen zwar zum Kostenabbau, bedeuten allerdings auch eine Erhöhung des Altersdurchschnitts und einen Mangel an Input neuen Know-hows. Werden parallel zur Senkung von Personalkosten durch Stellenabbau keine breit angelegten Diskussionen über strategische Ziele, Aufgaben und Schwerpunkte geführt, bedeutet der Stellenabbau meist eine Verkleinerung des Personalkörpers ohne entsprechende Veränderungen des Leistungsangebots.

Je niedriger die Personalkosten sind, desto mehr finanzielle Flexibilität und Spielräume erhält und schafft die Kommune. "Schließlich ist es eine Pflicht gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern, öffentliche Mittel nur in dem unbedingt notwendigen Umfang zu verwenden und kommunale Leistungen wirtschaftlich zu erbringen."²⁹⁸

Das Interesse an einer systematischen Personalplanung ist groß, die Zufriedenheit mit den eigenen Umsetzungen in den Kommunen eher gering. Derzeitige Planungen gehen häufig noch davon aus, dass sich nichts Grundsätzliches ändert. Bei Planungen in einzelnen Organisationseinheiten wird eher kleinteilig und bewahrend gedacht, was aber auch mit fehlender Kenntnis von strategischen Zielen zusammenhängt.

Im Zusammenhang mit dem Kennzahlenmanagement sind insbesondere folgende drei Instrumente verstärkt einzusetzen:

- Personalbedarfsplanung
- Steuerung des Personaleinsatzes, der Personalfreisetzung und der Arbeitszeitgestaltung
- Personalführung und Mitarbeitermotivation.

Anhand der Kapazitätskennzahlen im Kennzahlenmanagement der Ebene II sind fundierte **Personalbedarfsplanungen** möglich. Diese sollten sowohl regelmäßig als auch anlassbezogen durchgeführt werden. Die regelmäßige Personalbedarfsanalyse ist mit der jährlichen Haushaltsaufstellung zu verbinden.

Dabei sind zunächst die wichtigsten Einflussfaktoren auf den Personalbedarf zu definieren. Insbesondere die personellen Effekte der Produktkritik, der Geschäftsprozessoptimierung und organisatorischer Veränderungen müssen abgeschätzt werden. Dabei sind Entwicklungstendenzen mit verschiedenen zeitlichen Horizonten zu berücksichtigen und als konkrete Thesen zu formulieren. Die verschiedenen Thesen gilt es dann, zu in sich konsistenten Szenarien zusammenzufassen (negatives Szenario, positives Szenario und Fortführung des Status quo). Aus den Extremszenarien ergibt sich dann ein Entscheidungskorridor, innerhalb dessen die plausibelste Entwicklung zu suchen ist.

Der Vorteil dieses Verfahrens liegt darin, dass bisher nicht nachvollziehbare Abschätzungen von Einzelpersonen in der Diskussion mit anderen systematisch quantifiziert und begründet werden müssen. Darüber hinaus besteht durch ein in dieser Form erarbeitetes Personalkon-

²⁹⁷ Ähnlich ist auch das Geoportal.rlp im Land Rheinland-Pfalz (www.geoportal.rlp.de).

²⁹⁸ KGSt: Personalkostenmanagement: Möglichkeiten zur Optimierung der Personalkosten, KGSt-Bericht Nr. 4/2007, S. 9.

zept eine Rahmenplanung, in die anlassbezogene Einzelentscheidungen eingebettet werden müssen. Die Personalplanung gewinnt dadurch an Profil und Berechenbarkeit.

Die hier skizzierte Szenario-Technik ist relativ aufwendig, weshalb sie nicht jährlich, sondern nur in einem Abstand von einigen Jahren durchgeführt werden sollte. Im Rahmen der Haushaltsaufstellungen in den dazwischen liegenden Jahren gilt es, die zuletzt abgeschätzten Entwicklungstendenzen zu überprüfen.

Darüber hinaus sind Personalbedarfsanalysen regelmäßig beim Ausscheiden von Mitarbeitern durchzuführen. Dabei ist mit Bezug zu der regelmäßigen Personalbedarfsplanung zu prüfen, ob eine Wiederbesetzung notwendig ist oder die Aufgabe auch vom bestehenden amtsinternen oder verwaltungsinternen Personal übernommen werden kann. Bei einer internen Neubesetzung ist ggf. bestehender Fortbildungsbedarf aufzuzeigen. Bei bestehendem Personalmehrbedarf ist zu prüfen, inwieweit dieser durch ein befristetes Arbeitsverhältnis (§ 30 TVöD) bzw. eine Aushilfsbeschäftigung aufzufangen ist oder durch die vorübergehende Ausübung einer höherwertigen Tätigkeit nach § 14 TVöD aufgefangen werden kann. Im Zusammenhang mit der Durchführung von Projekten ist auch das Instrumente der Führung auf Zeit einzusetzen, um vorübergehende Führungsaufgaben ohne Neubesetzungen übertragen zu können.

Im Zusammenhang mit Neubesetzungen sind regelmäßig die bisherigen Stellenbewertungen zu überarbeiten. Veränderungen können sich durch gesetzliche Änderungen oder auch durch Neuorganisationen (z.B. Delegation von Unterschriftenbefugnissen) in der Verwaltung ergeben.

Insbesondere vor dem Hintergrund der zahlreichen Veränderungen in den Vermessungs- und Katasterämtern gewinnt die anlassbezogene Personalbedarfsplanung an Bedeutung. So sollten die Einsparpotenziale, die sich durch die Einführung einer neuen Technologie ergeben, im Voraus rechnerisch ermittelt werden. Dies wird im Folgenden anhand der Einführung eines digitalen Rissarchivs verdeutlicht:

Geht man bei der Unterlagenerstellung derzeit von einem jährlichen Antragsvolumen von 1.600 Anträgen aus, für die jeweils durchschnittlich 1,5 Stunden Bearbeitungszeit veranschlagt werden, so sind im Jahr 2.400 Arbeitsstunden für die Bearbeitung notwendig. Ein Mitarbeiter auf einer Vollzeitstelle arbeitet ca. 200 Tage im Jahr 8 Stunden, was insgesamt 1.600 Arbeitsstunden im Jahr entspricht. Bei einem durchschnittlichen Anteil von 20% nicht-produktbezogener Arbeitszeit verbleiben 1.280 Arbeitsstunden. Somit müssen bei der analogen Rissarchivierung 1,9 Stellen in der Unterlagenerstellung besetzt werden. Nimmt man nun an, dass mit Hilfe eines digitalen Rissarchivs die durchschnittliche Bearbeitung eines Antrags um 30 Minuten reduziert wird, können 0,6 Stellen in diesem Bereich entfallen.

Nach Fertigstellung und vollständigem Einsatz des digitalen Rissarchivs ist zu überprüfen, inwieweit dieser Produktivitätsgewinn tatsächlich realisiert wird. Weitere Aufwandsreduzierungen werden sich ergeben, wenn die ÖbVermlng online auf die Rissarchive zugreifen können und sich die Unterlagen selbst zusammenstellen.

Ähnliche Überlegungen lassen sich auch in dem Bereich Übernahme machen, wo die Aufgabe der analogen Fortführung zugunsten der ALK-Fortführung ebenfalls zu Reduzierungen der fallbezogenen Bearbeitungszeiten geführt hat. In diesem Bereich besteht nun die Erwartung, dass mit der Einführung von ALKIS die Vermessungsstellen bald digitale, übernahmefähige Vermessungsschriften zur Verfügung stellen werden und dadurch der Übernahmeaufwand um weitere 10 bis 30% sinken wird.²⁹⁹

²⁹⁹ MICUS Management Consulting: Machbarkeitsstudie zur interkommunalen Zusammenarbeit der Münsterlandkreise im Vermessungs- und Katasterwesen, März 2007, S. 13.

Durch die Einführung neuer Technologien konnten die Vermessungs- und Katasterämter in den vergangenen Jahren die Effizienz ihrer Leistungen deutlich steigern. Die Umwandlung dieser Effizienzsteigerungen in Personalkosteneinsparungen ist allerdings eine schwierige Aufgabe, insbesondere dann, wenn die **Kapazitätsüberhänge** geringer als eine vollzeitäquivalente Stelle sind. Hier haben die GLL als deutlich größere Organisationseinheiten mit höheren Fallzahlen den Vorteil, das mit Prozessoptimierungen größere Effekte verbunden sind.

Reduzierungen der Personalkapazitäten, die über die traditionellen Instrumente wie die Wiederbesetzungssperre hinausreichen, erfordern kreative Konzepte und einen intensiven Austausch mit den Mitarbeitern. Für die Amtsleitung haben Teilzeitvereinbarungen den großen Vorteil, dass auf diesem Weg auch Kapazitätsüberhänge von weniger als einer Personeneinheit abgebaut werden können. Es ist zu prüfen, ob die Quote der Teilzeitvereinbarungen sowohl bei Mitarbeitern als auch bei Mitarbeiterinnen durch ein aktiveres Werben erhöht werden kann. Gleiches gilt für die Altersteilzeit, durch die älteren Arbeitnehmern ein gleitender Übergang vom Erwerbsleben in die Altersrente ermöglicht wird. Dabei werden für die jeweiligen Mitarbeiter jährlich rd. 25% der Personalkosten eingespart. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Mitarbeiter in der Freistellungsphase keine Arbeitsleistung erbringen.

Ob sich langfristig durch Teilzeit- und Altersteilzeit Kosteneinsparungen ergeben, muss genau kalkuliert werden. Dabei ist z.B. auch zu berücksichtigen, dass bei teilzeitbeschäftigten Beamten die vollständigen Beihilfezahlungen zu einem Anstieg der Personalkosten von 4% im Vergleich zu Vollzeitkräften führen.³⁰⁰ Bei den Angestellten hingegen wirkt sich eine hohe Teilzeitarbeitsquote nur dann auf die Sachkosten eines Arbeitsplatzes negativ aus, wenn jeder einen eigenen Arbeitsplatz hat. Auf der anderen Seite gibt es die Erfahrung, dass Teilzeitkräfte häufig produktiver als Vollzeitkräfte arbeiten.³⁰¹

In einigen großen Landkreisen verfügen die Vermessungs- und Katasterämter noch über zwei Dienststellen in unterschiedlichen Gemeinden. Diese Organisationsstrukturen rühren in der Regel noch aus der Zeit der Gemeindereformen in den 1970er Jahren. Diese Strukturen führen zwangsläufig zu höheren Overheadkosten. Ursprünglich einheitlich gestaltete Prozesse werden durch Einzelpersonen geprägt und entwickeln sich "auseinander". Der gravierendste Nachteil von räumlich getrennten Dienststellen ist allerdings in der geringeren Flexibilität beim Personaleinsatz zu sehen. Da ein Austausch der Mitarbeiter zwischen den Ämtern häufig nicht durchgesetzt werden kann, können Kapazitätsungleichgewichte nicht ausgeglichen werden.

Manche Kommunen eröffnen ihren Beschäftigten die Möglichkeit, individuell zu vereinbaren, anstelle der Jahressonderzahlung bzw. -zuwendung Freistellungen zu erhalten. Als Beispiel sei hier die Stadt Oldenburg genannt, die ihren Mitarbeitern anbietet – sofern dringende dienstliche Belange nicht entgegenstehen – im Laufe eines Jahres bis zu vier Wochen unbezahlte Arbeitsbefreiung (Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer) bzw. Sonderurlaub unter Wegfall der Bezüge (Beamtinnen und Beamte) in Anspruch zu nehmen.³⁰² Die auf diesen Zeitraum entfallenden Bezüge werden dabei erst in dem Monat einbehalten, in dem die Sonderzuwendungen gezahlt wird, d.h. im Arbeitnehmerbereich im Monat November und im Beamtenbereich im Monat Dezember.³⁰³ Dies führt zu einer unmittelbaren und kurzfristigen Einsparung an Personalkosten, ohne dass dabei ein Arbeitsplatz dauerhaft unbesetzt bleibt

³⁰⁰ Palm, H.: Kosten des öffentlichen Dienstes, in: Blanke, B.; v. Bademer, S.; Nullmeier, F.; Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 2005, S. 322 – 326.

³⁰¹ Vgl. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB): Teilzeitarbeit fördert Flexibilität und Produktivität, 2006, Kurzbericht unter www.iab.de.

³⁰² Vgl. Stadt Oldenburg: Konzept zur Personalkonsolidierung der Stadt Oldenburg, zitiert nach: KGSt: Personalkostenmanagement: Möglichkeiten zur Optimierung der Personalkosten, KGSt-Bericht Nr. 4/2007, S. 33.

³⁰³ Aus Sicht der Mitarbeiter ist die Regelung insbesondere deshalb interessant, weil die Bezüge in dem Monat, in dem die Sonderzuwendung gezahlt wird, hohen gesetzlichen Abzügen unterliegen. Seit 2003 haben 196 Mitarbeiter diese Möglichkeit in Oldenburg genutzt, was von 2003 bis 2005 zu Einsparungen von rd. 190.000 Euro geführt hat.

oder Qualitätseinbußen zu erwarten sind, wenn der Arbeitsausfall nicht durch Überstunden, Vergaben an Dritte oder sonstige Zusatzkosten ausgeglichen werden muss. Insofern eignen sich auch diese Maßnahmen insbesondere für den Ausgleich von Produktivitätssteigerungen unter einer vollzeitäquivalenten Stelle.

Auch im Zusammenhang mit der **Personalführung und Mitarbeitermotivation** sollten Kennzahlen intensiver genutzt werden. Dies kann wie in Kapitel 5.3.3.3 erläutert im Rahmen von Zielvereinbarungen geschehen. Darüber hinaus sieht der TVöD zur Unterstützung der individuellen Personalentwicklung leistungsabhängige Bewegungen in den Entgeltstufen vor. Maßstab für die Nutzung dieses Instruments ist die Feststellung einer erheblich über- oder unterdurchschnittlichen Leistung. Für die Handhabung dieses Instruments sind personenbezogene Kennzahlen eine gute Basis.

Im Zusammenhang mit der Mitarbeitermotivation spielt auch der Umgang mit so genannten Minderleistern eine Rolle.³⁰⁴ In der Regel ist den Führungskräften bekannt, ob sich Minderleister unter den Mitarbeitern befinden. Häufig wurde es aber verpasst, die Entwicklung zum negativen Leistungsbild rechtzeitig festzustellen. Hier gilt es möglichst frühzeitig ein Führungskonzept zu erarbeiten, in dem die geführte Person effektiv und nachhaltig zu einem leistungsgerechten Verhalten bewegt wird. Der Minderleister ist dabei zu begleiten, zu fordern und zu kontrollieren. Voraussetzung ist ein positives Menschen- und Mitarbeiterbild, sowie ein ernsthaftes, konsequentes und zugleich wertschätzendes Agieren der Führungskraft.

Hier können Kennzahlen helfen, Fehlentwicklungen frühzeitig zu erkennen, das Ausmaß der Minderleistung zu erfassen und die Rückführung in den Leistungsbereich kontrollierend zu begleiten. Grundsätzlich kann durch Kennzahlen der Umgang mit Minderleistungen versachlicht werden. Sie helfen, mit der Person eine auf die Leistungsentwicklung bezogene Kommunikation dauerhaft bzw. bis zum Erfolg zu sichern. "Künftig wird es möglich sein, bestehende arbeitsrechtliche Möglichkeiten konsequenter als bisher zu nutzen. Zur Vermeidung von Leistungsproblemen sollten frühzeitig präventive Maßnahmen ergriffen werden. Eine besondere Verantwortung obliegt der Führung, die stärker wahrgenommen werden sollte."³⁰⁵

In diesem Zusammenhang spielt auch die Berücksichtigung von Krankenständen eine Rolle. In den Organisationseinheiten, in denen Führungskräfte den Umgang mit Krankheitsausfällen als ihre Führungsverantwortung verstehen, sind geringere Krankheitsquoten anzutreffen.³⁰⁶

³⁰⁴ Unter Minderleistern versteht man Mitarbeiter, die nicht die geforderte Leistung erbringen. Dabei kann es sich um Fehlleistungen (i.S. von Qualitätsmängeln), Minderleistungen (i.S. v. Quantitätsmängeln) oder Leistungsentzug (z.B. durch Fehlzeiten) handeln. Gründe für die Minderleistung können personen- oder auch verhaltensbedingt sein.

³⁰⁵ KGSt: Personalkostenmanagement: Möglichkeiten zur Optimierung der Personalkosten, KGSt-Bericht Nr. 4/2007, S. 68.

³⁰⁶ KGSt: Personalkostenmanagement: Möglichkeiten zur Optimierung der Personalkosten, KGSt-Bericht Nr. 4/2007, S. 60.

5.4 Vorteile des "Zwei-Ebenen-Modells"

Im Folgenden werden die Vorteile des "Zwei-Ebenen-Modells" noch einmal zusammengefasst.

Abbildung 33: Vorteile des "Zwei-Ebenen-Modells"

Das „Zwei-Ebenen-Modell“	Vorteile	Auswirkungen
Ebene I Landesweites Kennzahlenmanagement	Einheitliche Produktdefinition	Vergleichbarkeit
	Erfassung sämtlicher Aufwände	Vollständigkeit
	Vergleich mit Haushalt möglich	Plausibilitätsprüfung
	Stark vereinfachte Berechnung, hoher Automatisierungsgrad	Geringer Erhebungsaufwand
	Vergleich mit anderen Ämtern	Transparenz, Bewertungsmöglichkeit
	Veröffentlichung der Ergebnisse	Motivationsfunktion
	Bericht an Zentrale Steuerung	Verbindung mit Zielvereinbarungen und Budgetierung möglich
	Effektivitäts- und Effizienzkennzahlen	Umfassende Transparenz
	Hohe Auswertungsintensität	Vergleichbarkeit der Kennzahlen, Akzeptanz der Ergebnisse
	Intensive Aufbereitung in Berichten, hoher Visualisierungsgrad	Komprimierte Informationsbereitstellung
	Neue Form der Verwaltungssteuerung zwischen Land und Kommunen	Effektiveres Instrument als verwaltungsrechtlich geprägte Sonderaufsicht
	Ebene II Verwaltungsinternes Kennzahlenmanagement	Detaillierte Personalkostenerfassung
Interne Leistungsverrechnung		Transparenz über Gesamtleistung
Hoher Grad der Automatisierung		Geringer Erhebungsaufwand
Ausgewählte Kennzahlen pro Adressat		Übersichtlichkeit
Kennzahlen zur Kosten- und Prozesseffizienz sowie zur Kunden- und Mitarbeiterorientierung		Abdeckung aller Zielfelder
Einheitliche, kommentierte und gebündelte Berichte		Komprimierte und leserfreundliche Informationsbereitstellung
Planung und Budgetierung mit Kennzahlenbezug		Verbesserung der Planung, leistungsorientierte Budgetierung
Zielvereinbarungen mit Kennzahlenbezug		Motivationsfunktion, Operationalisierungsfunktion
Analytische Nutzung		Verbesserung des Verständnisses der Zusammenhänge
Instrumentelle Nutzung		Ständige Optimierung der Produkte, Prozesse und des Personaleinsatzes

Mit dem landesweiten Kennzahlenmanagement auf der **Ebene I** werden erstmals zu einheitlich definierten Produkte in den Vermessungs- und Katasterämtern Kennzahlen erhoben, so dass ein Vergleich der Zahlen möglich ist. Anders als beim IKO-Netz-Vergleichsring werden sämtliche Aufwände in den Ämtern erfasst, wodurch die Vollständigkeit der Erhebung sichergestellt ist. So kann vermieden werden, dass Aufwände gezielt in Aufgabenbereichen gebucht werden, die nicht Teil des Vergleichs sind. Zur Prüfung der Ergebnisse besteht die Möglichkeit des Abgleichs mit den Haushaltszahlen. Allerdings ist dabei zu berücksichtigen,

dass die Kennzahlen auf der Ebene I nur überschlagsartig anhand der Personalkosten erhoben werden. Diese stark vereinfachte Berechnung führt zwar dazu, dass es gewisse Differenzen zum Haushalt geben wird, allerdings wird dadurch ein nur geringer Erhebungsaufwand sichergestellt. Für die Einschätzung der eigenen Aufwände im Vergleich zu denen anderer Ämter ist die hier skizzierte Erhebungsmethode auf jeden Fall ausreichend.

Der Vergleich mit anderen Ämtern ermöglicht die Einschätzung und Bewertung der Ergebnisse eines einzelnen Amtes. Die Effizienz der Aufgabenerfüllung wird transparent dargestellt. Die Untersuchung interkommunaler Vergleiche hat gezeigt, dass die Veröffentlichung von Ergebnissen eine wichtige Voraussetzung für die Erzielung einer Motivationsfunktion ist. Aus diesem Grund ist auf der Ebene I die Veröffentlichung zumindest der besonders gut abschneidenden Ämter in der NÖV NRW vorgesehen. Durch den Bericht an die zentralen Steuerungseinheiten in den Kommunen werden auch Fachfremden Vergleichswerte geliefert, die in Verbindung mit Zielvereinbarungen und der Budgetierung genutzt werden sollten. Durch die Bündelung der Jahresberichte mit den neuen Effizienzkennzahlen wird eine umfassende Transparenz in den Berichten sichergestellt. Auf die Erhebung von Kennzahlen zur Mitarbeiter- und Kundenorientierung wird bewusst verzichtet, da sie als größtenteils subjektive Kriterien nur aufwändig zu messen sind.

Durch die Übertragung der Durchführung des landesweiten Kennzahlenmanagements auf einen Externen kann eine hohe Auswertungsintensität sichergestellt werden. Anders als bei den bisherigen Katasterjahresberichten kann somit die Vergleichbarkeit und dadurch auch die Akzeptanz der Ergebnisse erhöht werden. Die intensive Aufbereitung in Berichten und der hohe Visualisierungsgrad gewährleistet eine komprimierte, kohärente und leserfreundliche Informationsbereitstellung.

Die hier vorgeschlagene Bündelung von Jahresberichten und Effizienzkennzahlen und die gemeinsamen Beauftragung eines externen Dritten mit der Informationsbereitstellung kann zu einer neuen Form der kooperativen und effektiven Aufsicht führen. Fachliche und ressourcenbezogene Informationen werden gemeinsam dargestellt. Die finanziellen Auswirkungen von fachlichen Entscheidungen können in Zukunft leichter ermittelt werden. Statt der bisher stark verwaltungsrechtlich geprägten und wenig effektiven Sonderaufsicht wird durch das hier vorgeschlagene Kennzahlenmanagement auf der Ebene I ein durch den unmittelbaren Vergleich zwischen den Ämtern deutlich wirkungsvolleres Instrument zur Veränderung der Vermessungsverwaltung vorgestellt.

Das verwaltungsinterne Kennzahlenmanagement auf der **Ebene II** ist gekennzeichnet durch eine Professionalisierung der Kennzahlenerhebung. Durch eine detaillierte Personalkosten-erfassung und die Berücksichtigung interner Leistungsverrechnungen gewinnen die Kennzahlenwerte an Aussagekraft. Die weitestgehend automatisierte Erhebung von Mengengerüsten und die Bereitstellung von Schnittstellen zwischen verschiedenen Kennzahlenquellen führen zu einer Verringerung des Erhebungsaufwands für die Mitarbeiter. In Anlehnung an die Balanced Scorecard wird ein Kennzahlenset empfohlen, in dem sowohl Kosten als auch Prozesse, Kunden und Mitarbeiter als Zielperspektiven berücksichtigt werden.

Das hier vorgeschlagene Berichtswesen stellt sicher, dass die Führungskräfte einheitliche, kommentierte und gebündelte Berichte erhalten. Durch die adressatenbezogene, gezielte Auswahl relevanter Kennzahlen bleibt das System übersichtlich und droht nicht, in einem Datenfriedhof zu enden. Das verwaltungsinterne Kennzahlenmanagement bietet die Möglichkeit, die Planung und Budgetierung der Fachämter kennzahlenbezogen durchzuführen. Im Gegensatz zu der bisher vielfach praktizierten Fortschreibung von Budgets erhalten Planung und Budgetierung so eine leistungsbezogene Komponente. Die Nutzung von Kennzahlen in Zielvereinbarungen führen zur stärkeren Profilierung und Operationalisierung von Zielen. Durch die regelmäßige Zielevaluierung erhalten Zielvereinbarungen eine zusätzliche Motivationsfunktion.

Bereits den untersuchten Kennzahlensystemen wird von den Gesprächspartnern ein analytischer Nutzen bescheinigt. Das stärkere Verständnis von Geschäftszusammenhängen wird im hier vorgeschlagenen Modell durch die präzisere Kennzahlenerhebung und die komfortablere Aufbereitung erhöht. Darüber hinaus werden Wege aufgezeigt, wie die Informationen in Zukunft verstärkt instrumentell genutzt werden und zu einer permanenten Optimierung der Produkte, der Prozesse und des Personaleinsatzes führen können.

6. Fazit und Ausblick

6.1 Fazit

Das Kennzahlenmanagement in den untersuchten Vermessungs- und Katasterämtern weist deutliche Defizite auf. Dies betrifft insbesondere die konzeptionelle Gestaltung, wo fehlende interkommunale Vergleichszahlen zu mangelnden Bewertungsmöglichkeiten der eigenen Ergebnisse führen. Ohne Wettbewerbselemente fehlen außerdem extrinsische Anreize zur Leistungsverbesserung. Darüber hinaus reduziert sich durch die mangelhafte Personalkostenerfassung in vielen Ämtern die Aussagekraft der Daten. Fehlende interne Leistungsverrechnung verhindert die transparente Darstellung von Gesamtleistungen.

Bei den bisherigen Bemühungen in den Vermessungs- und Katasterämtern stand die inhaltliche Gestaltung des Kennzahlensets im Vordergrund. Diese sind größtenteils als aussagekräftig und zielorientiert zu bewerten. Allerdings ist die starke Fokussierung auf Kennzahlen zur Kosteneffizienz zu kritisieren: Kundenorientierung und Prozesseffizienz könnten intensiver beobachtet werden. Die erhobenen Kennzahlen sollten außerdem noch stärker adressatenbezogen ausgewählt werden.

Erhebliche Defizite sind bei der Verwendung von Kennzahlen in Managementinstrumenten festzustellen. So erfolgen Planung und Budgetierung in vielen Fällen ohne Bezug zu den Leistungskennzahlen. Das Berichtswesen als zentrales Kommunikationsinstrument für das Kennzahlenmanagement ist durch Uneinheitlichkeit und geringe Aussagekraft gekennzeichnet. Zielvereinbarungen stellten zum Untersuchungszeitpunkt noch eine Ausnahme dar. Kennzahlen werden dabei nur in geringem Umfang eingesetzt. Eine regelmäßige Feststellung und Evaluation des Zielerreichungsgrades findet nicht statt.

Die Kennzahlen dienen in erster Linie zur analytischen Nutzung. So fördern die bisher erhobenen Kennzahlen das allgemeine Verständnis für die Vorgänge und dienen dazu, Zusammenhänge zwischen Leistungsbeziehungen besser zu analysieren. Sie werden allerdings bisher kaum für konkrete Maßnahmen der Effizienz- oder Effektivitätssteigerung genutzt. Veränderungen von Produkten, Prozessen und des Personaleinsatzes werden bisher nicht regelmäßig und strukturiert auf der Basis von vorliegenden Kennzahlen betrachtet.

Im Rahmen der Untersuchung konnten verschiedene Gründe für diese Fehlentwicklung gefunden werden. Von großem Nachteil sind die fehlenden Bewertungsmöglichkeiten der eigenen Kennzahlen in den amts- bzw. verwaltungsinternen Kennzahlensystemen. Ohne Vergleich mit anderen Ämtern haben Führungskräfte nicht die Möglichkeit, die Leistungen des eigenen Amtes einzuschätzen und daraus Maßnahmen abzuleiten.

Hinzu kommen die im Vergleich zur Wirtschaft beschränkten Steuerungsmöglichkeiten. Dies wird verstärkt durch das Phänomen der "gefühlten Ohnmacht", was dazu führt, dass auch die bestehenden Management-Spielräume von Führungskräften nicht ausreichend genutzt werden. Gefördert wird diese Passivität durch Unkenntnis und fehlende inhaltliche Steuerung auf der Ebene der Verwaltungsvorstände. Vor diesem Hintergrund werden unpopuläre Maßnahmen nicht in Angriff genommen oder bei erstem Widerstand nicht konsequent durchgeführt. Hinzu kommt, dass die Vermessungs- und Katasterämter nach jahrelangen Haushaltskonsolidierungen inzwischen häufig zu kleine Einheiten bilden, als dass ein flexibler Personaleinsatz möglich wäre. Um weiterhin das notwendige Know-how vorzuhalten, sollte in vielen Bereichen über interkommunale Zusammenarbeit nachgedacht werden.

Bei den untersuchten Kennzahlenansätzen entstehen trotz des hohen Personal- und Ressourceneinsatzes in erster Linie "Datenfriedhöfe", die nicht zur Steuerung eingesetzt werden. Als Folge dieser Fehlentwicklung im Kennzahlenmanagement steigt die Unzufriedenheit der Mitarbeiter über die zusätzlichen Arbeiten, wie z. B. die Zeiterfassung. Schwerwiegender ist

allerdings die Bestätigung, die man durch die fehlende Nutzung von Kennzahlen den Kritikern der Verwaltungsmodernisierung liefert. Werden die Kennzahlen auch nach der Aufbauphase nicht genutzt, wird das System schnell als Misserfolg gewertet und die eigentlich erfolgreiche Kennzahlenerhebung womöglich wieder beendet. Es besteht die Gefahr, dass das Thema Kennzahlen über Jahre nicht wieder diskutiert wird.

Aus diesem Grund wird ein zweistufiges Kennzahlenmanagement vorgeschlagen, das die bestehenden Defizite behebt:

- Ebene I: Landesweites Kennzahlenmanagement
- Ebene II: Verwaltungsinternes Kennzahlenmanagement

Auf der **Ebene I** soll ein interkommunales System etabliert werden, in dem eine begrenzte Anzahl von Kennzahlen landesweit einheitlich erhoben und ausgewertet wird. Durch diesen Vergleich erhalten die zuständigen Dezernenten, Amts- und Abteilungsleiter eine Bewertungsgrundlage für die Leistungen im eigenen Amt. Um den Erhebungsaufwand möglichst gering zu halten, wird für die Ebene I ein Kennzahlenset empfohlen, das sich auf den Vergleich der produktbezogenen Personalkapazitäten und einige produktübergreifende Kennzahlen beschränkt. Es soll zum Ende eines Jahres erhoben werden, so dass die Ergebnisse spätestens im März des folgenden Jahres vorliegen und bei der Planung des kommenden Jahres berücksichtigt werden können.

Während die Erhebung der Kennzahlen durch Mitarbeiter der Ämter stattfinden sollte, beauftragen die Kreise und kreisfreien Städte einen externen Betreiber mit der Zusammenfassung, Prüfung und Auswertung der Kennzahlen sowie mit der Berichterstellung. Dieser übermittelt den Kommunen die Ergebnisse des eigenen Amtes im Vergleich zu den landesweiten Minimum-, Maximum- und Mittelwerten. Von den Verwaltungsvorständen sollten dann Kommentierungen der Ergebnisse durch die Amtsleiter gefordert werden. Darüber hinaus werden die landesweiten Ergebnisse veröffentlicht, wobei die fünf Kreise und kreisfreien Städte mit den besten Ergebnissen bei der Kennzahl "Zuschussbedarf pro Einwohner" namentlich benannt werden.

Auf der **Ebene II** sollen verwaltungsinternen Systeme fortgeführt bzw. aufgebaut werden. Das Kennzahlenset der Ebene II umfasst entsprechend dem Ansatz einer Balanced-Scorecard Kennzahlen zur Kosten- und Prozesseffizienz sowie zur Kunden- und Mitarbeiterorientierung. Zusätzlich werden Kennzahlen zur Steuerung ausgewählter Projekte erhoben, ausgewertet und berichtet. Im Gegensatz zu dem interkommunalen System dienen die Kennzahlen der Ebene II als Basis für Planung und Budgetierung. Statt der Fortschreibung von Vorjahreszahlen können anhand der Kennzahlen analytische Bedarfsermittlungen durchgeführt werden. Insbesondere für das Berichtswesen wird ein umfangreiches abgestimmtes Vorgehen zwischen Controllern, Abteilungsleitern und Amtsleitern empfohlen, um die regelmäßige Kommunikation der Kennzahlen sicherzustellen. Die Kennzahlen der Ebene II bieten darüber hinaus eine gute Grundlage, um darauf die leistungsbezogene Vergütung im Rahmen des TVöD aufzubauen.

Den Abteilungsleitern werden mit den Kennzahlen der Ebene II detaillierte leistungsbezogene Kennzahlen zu ihrem Aufgabenbereich zur Verfügung gestellt, um das Tagesgeschäft zu steuern. Sie dienen dazu, die Planerreicherung zu beobachten und das Personal optimal einzusetzen.

Kennzahlenmanagement ist in der Verwaltung bei vielen Mitarbeitern sehr negativ besetzt und wird in erster Linie mit Druck und Kontrolle in Verbindung gebracht. Diesen Vorbehalten sollte mit offener Kommunikation über die Notwendigkeit von Kennzahlenmanagement begegnet werden.

Kennzahlenmanagement dient zur Herstellung von Transparenz, zur Verstetigung und Verbesserung von Steuerung und Führung sowie zur Reduzierung des Steuerungsaufwands. Es ist ein Instrument, durch das verschiedene Ziele, wie z. B. Kostenreduzierungen aber auch Qualitätssteigerung oder Kundenzufriedenheit, besser verfolgt werden können. Darüber hinaus gibt es Sicherheit über den planmäßigen Verlauf des operativen Geschäfts und ermöglicht es Führungskräften somit, sich verstärkt um strategische und zukunftsorientierte Projekte zu kümmern.

6.2 Ausblick

Die Zielsetzung, die das Land NRW mit der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements verbindet, ist eindeutig: Das NKF soll Teil einer umfassenden Reform kommunaler Verwaltungen sein.³⁰⁷ So geht es um intergenerative Gerechtigkeit, eine bessere Steuerbarkeit der Verwaltung, die Feststellung des kommunalen Vermögens und eine integrierte Konzernbilanz. Im Hinblick auf die kommunale Selbstverwaltung hat das Land den Kommunen jedoch umfassende Gestaltungsspielräume belassen.

Tatsächlich gehen die Kommunen in NRW unterschiedliche Wege bei der Einführung des NKF. Die Vorgehensweisen sind geprägt von verschiedenen Motivationslagen. Diese werden vom Innenministerium wie folgt charakterisiert:

1. Das NKF wird eingeführt, (ausschließlich) weil es das Gesetz zukünftig vorschreibt.
2. Das NKF wird eingeführt, um das kommunale Finanzwesen zu reformieren.
3. Das NKF wird eingeführt, um die Steuerung der Kommunen zu verbessern.

Mit dem Ansatz 1 wird keine eigene Zielsetzung verbunden. Zwar werden die Haushaltspläne nach den neuen Vorgaben aufgestellt, die Steuerung der Verwaltung soll allerdings weiterhin rein input-orientiert vorgenommen werden. Der Ansatz 2 konzentriert sich auf das städtische Finanzwesen. Es wird die "Professionalisierung der Stadtkämmerei" angestrebt. Mit dem Ansatz 3 wird hingegen die Verbesserung der gesamten Verwaltungssteuerung verfolgt. Im Ergebnis ist hiermit der Wille verbunden, erstmals neben den Input-Daten auch Output-Daten einheitlich und systematisch zu erfassen, zu beschreiben und in die Steuerung der Verwaltung einzubeziehen.

Der Ansatz 3 ist eng mit einem verwaltungsweiten Kennzahlenmanagement verbunden, in dem sowohl Effizienz- als auch Effektivitätskennzahlen berücksichtigt werden. Das Kennzahlenmanagement, das im Rahmen dieser Untersuchung auf der Ebene II empfohlen wird, bietet eine gute Ausgangsbasis um den weit reichenden Steuerungsansatz des NKF zu realisieren.

Wird der neue Steuerungsansatz ernst genommen, müssen für Aufgaben wie im Bereich des Vermessungs- und Katasterwesens allerdings nicht nur verwaltungsinterne Kennzahlen gebildet werden, sondern auch Kennzahlen im landesweiten Vergleich. Nur so lassen sich die eigenen Leistungen bewerten. Es ist zu hoffen, dass die Möglichkeiten zur Steuerungsoptimierung, die mit dem NKF verbunden sind, von den Kommunen im Rahmen des hier vorgestellten Kennzahlenmanagements in Zukunft voll ausgeschöpft werden. Der hier vorgestellte Ansatz der Ebene I, für kommunale Leistungen einen interkommunalen Vergleich durchzuführen und die Ergebnisse zu veröffentlichen, kann auch auf sämtliche Organisationseinheiten und Produkte ausgeweitet werden.

³⁰⁷ Vgl. www.im.nrw.de: "Mehr Wirtschaftlichkeit und Effektivität, mehr Transparenz und Bürgernähe – dies sind Ziele einer grundlegenden Reform der kommunalen Verwaltungen. Das Haushalts- und Rechnungswesen nimmt in diesem Prozess eine zentrale Rolle ein. Wesentliche Elemente der Reformvorstellungen wie z. B. Budgetierung oder die dezentrale Ressourcenverantwortung sind ohne eine Neuordnung des kommunalen Haushaltsrechts nicht konsequent umzusetzen."

Als Vorbild kann hier das Kennzahlenmanagement des Verbandes der schwedischen Kommunen und Landkreise (Sveriges Kommuner och Landsting) gelten. Dort werden für zahlreiche kommunale Dienste insgesamt über 200 Schlüsselkennzahlen gebildet und in einem Bericht öffentlich zugänglich gemacht.³⁰⁸ Die Präsentation einer breiten Öffentlichkeit erlaubt eine breite Diskussion über die Effizienz der Tätigkeiten in der jeweiligen Kommune. Dabei werden die Kostengrößen mit Strukturindikatoren zusammengeführt. Der Bericht enthält die Daten jeder einzelnen schwedischen Kommune. Zur besseren Vergleichbarkeit werden sie regional zusammengefasst, so dass Besonderheiten, die sich aus der sehr differenzierten Siedlungsstruktur in Schweden ergeben, bei einer politischen Bewertung des Vergleichs berücksichtigt werden können. Da der Report bereits seit längerem erstellt wird, können mittlerweile auch Zeitreihen abgefragt werden.

Im Zusammenhang mit Effizienzsteigerungen und Vereinheitlichung von Standards im Vermessungs- und Katasterwesen werden regelmäßig die Vor- und Nachteile eines kommunalisierten Liegenschaftskatasters diskutiert. HÖHN hält in der NÖV NRW ein leidenschaftliches Plädoyer für das kommunalisierte Liegenschaftskataster. Kommunalverwaltungen würden so die Daten des Liegenschaftskatasters besonders intensiv und wirtschaftlich nutzen. Die Katasterkarte, die in vielen kreisfreien Städten als Stadtgrundkarte geführt wird, wird durch zusätzliche kommunale Inhalte aufgewertet. Die Vor-Ort-Präsenz erlaube eine bürgernahe Beratung und eine größere Sensibilität für Nutzerwünsche. In der Vergangenheit hätten die kommunalisierten Ämter "Kreativität und wirtschaftliche Innovationskraft" bewiesen, um neue Arbeitsabläufe praxisgerecht umzusetzen.³⁰⁹

Befürworter einer staatlichen Katasterverwaltung verweisen auf die Synergieeffekte, die sich bei der landesweit einheitlichen Einführung von neuen Technologien ergeben. Darüber hinaus lassen größere Organisationseinheiten einen flexibleren Personaleinsatz zu, so dass technisch und organisatorisch bedingte Effizienzsteigerungen leichter abgeschöpft werden könnten. Größere Einheiten ermöglichen geringere Overheadkosten und die Produkte gewinnen an Einheitlichkeit hinsichtlich der Inhalte, Preise und Bereitstellungsverfahren. Insbesondere hinsichtlich des Controllings, des Berichtswesens und der Planung und Durchsetzung von Zielen haben die Vergleiche mit dem Vermessungswesen in Niedersachsen und Sachsen-Anhalt gezeigt, dass eine staatliche Verwaltung hier deutlich bessere Steuerungsmöglichkeiten hat. Die Verbindung von Fach- und Dienstaufsicht fördert die Bemühungen um eine effiziente Aufgabenerledigung unter gleichzeitiger Berücksichtigung von inhaltlichen Aspekten.

Ein landesweites Kennzahlenmanagement, wie es im Rahmen dieser Untersuchung auf der Ebene I empfohlen wird, versucht dieses bestehende Defizit des kommunalisierten Katasters zu reduzieren und trotz der getrennten Zuständigkeiten Transparenz über die Leistungsfähigkeit der Verwaltung zu schaffen. Es unterstützt die Kommunen, die durch technologischen Fortschritt ermöglichten Effizienzsteigerungen zu realisieren, ihre Leistungen in Zukunft günstiger anzubieten und gleichzeitig die Unabhängigkeit und Selbständigkeit des kommunalisierten Katasters beizubehalten.

³⁰⁸ Sveriges Kommuner och Landsting: Vad kostar verksamheten i Din kommun", 2006.

³⁰⁹ Höhn, R.: Das kommunalisierte Liegenschaftskataster in Nordrhein-Westfalen. Ein fast sechzig Jahre junges zukunftssträchtiges Erfolgsmodell. In: NÖV NRW 3/2006, S. 4 – 14.

Anhang A 1 Kennzahlenset der Ebene I

A 1.1 Produktbezogene Kennzahlen

	Produkt	Bezeichnung	Quelle / Berechnung	Maßeinheit
01.01	Geodätischer Raumbezug	vollzeitverrechnete Stellen	Zeiterfassung	
		Personalkosten	Anzahl der vollzeitverrechneten Stellen * Arbeitsplatzpauschale KGSt	EURO
		Einnahme	Gebühren- und Entgelteinnahmen ohne interne Leistungsverrechnungen	EURO
		Zuschussbedarf	Personalkosten-Einnahmen	EURO
01.02	Liegenschaftsvermessung	vollzeitverrechnete Stellen	Zeiterfassung	
		Personalkosten	Anzahl der vollzeitverrechneten Stellen * Arbeitsplatzpauschale KGSt	EURO
		Einnahme	Gebühren- und Entgelteinnahmen ohne interne Leistungsverrechnungen	EURO
		Zuschussbedarf	Personalkosten-Einnahmen	EURO
01.03	Ingenieurvermessung	vollzeitverrechnete Stellen	Zeiterfassung	
		Personalkosten	Anzahl der vollzeitverrechneten Stellen * Arbeitsplatzpauschale KGSt	EURO
		Einnahme	Gebühren- und Entgelteinnahmen ohne interne Leistungsverrechnungen	EURO
		Zuschussbedarf	Personalkosten-Einnahmen	EURO
02.01	Führung des Liegenschaftskatasters	vollzeitverrechnete Stellen	Zeiterfassung	
		Personalkosten	Anzahl der vollzeitverrechneten Stellen * Arbeitsplatzpauschale KGSt	EURO
		Einnahme	Gebühren- und Entgelteinnahmen ohne interne Leistungsverrechnungen	EURO
		Zuschussbedarf	Personalkosten-Einnahmen	EURO
02.02	Pflege und Erneuerung des Liegenschaftskatasters	vollzeitverrechnete Stellen	Zeiterfassung	
		Personalkosten	Anzahl der vollzeitverrechneten Stellen * Arbeitsplatzpauschale KGSt	EURO
		Einnahme	Gebühren- und Entgelteinnahmen ohne interne Leistungsverrechnungen	EURO
		Zuschussbedarf	Personalkosten-Einnahmen	EURO

Anhang

	Produkt	Bezeichnung	Quelle / Berechnung	Maßeinheit
02.03	Führung weiterer Geobasisdaten	vollzeitverrechnete Stellen	Zeiterfassung	
		Personalkosten	Anzahl der vollzeitverrechneten Stellen * Arbeitsplatzpauschale KGSt	EURO
		Einnahme	Gebühren- und Entgelteinnahmen ohne interne Leistungsverrechnungen	EURO
		Zuschussbedarf	Personalkosten-Einnahmen	EURO
03.01	Bereitstellung und Abgabe von Geobasis- und Geofachdaten	vollzeitverrechnete Stellen	Zeiterfassung	
		Personalkosten	Anzahl der vollzeitverrechneten Stellen * Arbeitsplatzpauschale KGSt	EURO
		Einnahme	Gebühren- und Entgelteinnahmen ohne interne Leistungsverrechnungen	EURO
		Zuschussbedarf	Personalkosten-Einnahmen	EURO
03.02	GIS, Kartografie und Reprografie	vollzeitverrechnete Stellen	Zeiterfassung	
		Personalkosten	Anzahl der vollzeitverrechneten Stellen * Arbeitsplatzpauschale KGSt	EURO
		Einnahme	Gebühren- und Entgelteinnahmen ohne interne Leistungsverrechnungen	EURO
		Zuschussbedarf	Personalkosten-Einnahmen	EURO
04.01	Grundstücksneuordnung	vollzeitverrechnete Stellen	Zeiterfassung	
		Personalkosten	Anzahl der vollzeitverrechneten Stellen * Arbeitsplatzpauschale KGSt	EURO
		Einnahme	Gebühren- und Entgelteinnahmen ohne interne Leistungsverrechnungen	EURO
		Zuschussbedarf	Personalkosten-Einnahmen	EURO
05.01	Kommunale Wertermittlung	vollzeitverrechnete Stellen	Zeiterfassung	
		Personalkosten	Anzahl der vollzeitverrechneten Stellen * Arbeitsplatzpauschale KGSt	EURO
		Einnahme	Gebühren- und Entgelteinnahmen ohne interne Leistungsverrechnungen	EURO
		Zuschussbedarf	Personalkosten-Einnahmen	EURO
05.02	Gesetzliche Wertermittlung	vollzeitverrechnete Stellen	Zeiterfassung	
		Personalkosten	Anzahl der vollzeitverrechneten Stellen * Arbeitsplatzpauschale KGSt	EURO
		Einnahme	Gebühren- und Entgelteinnahmen ohne interne Leistungsverrechnungen	EURO
		Zuschussbedarf	Personalkosten-Einnahmen	EURO

Anhang

	Produkt	Bezeichnung	Quelle / Berechnung	Maßeinheit
05.03	Markt- und Preisanalysen	vollzeitverrechnete Stellen	Zeiterfassung	
		Personalkosten	Anzahl der vollzeitverrechneten Stellen * Arbeitsplatzpauschale KGSt	EURO
		Einnahme	Gebühren- und Entgelteinnahmen ohne interne Leistungsverrechnungen	EURO
		Zuschussbedarf	Personalkosten-Einnahmen	EURO
00.00	Allgemeine Verwaltung	vollzeitverrechnete Stellen	Zeiterfassung	
		Personalkosten	Anzahl der vollzeitverrechneten Stellen * Arbeitsplatzpauschale KGSt	EURO

A 1.2 Produktübergreifende Kennzahlen

	Bezeichnung	Quelle / Berechnung	Maßeinheit
IV 01	Kostendeckungsgrad	Summe Einnahmen / Summe Kosten	%
IV 02	Zuschussbedarf pro Einwohner	Gesamtergebnis / Anzahl Einwohner zum 31.12. des Jahres	EURO
IV 03	Anzahl der vollzeitverrechneten Stellen	Personalstatistik	Anzahl
IV 04	Punktwert Personal	siehe Kapitel 5.2.2.	Punkte
IV 05	DV-Kosten	siehe Kapitel 5.2.2	EURO

Anhang A 2 Kennzahlenset der Ebene II

A 2.1 Produkt- und unterproduktbezogene Kennzahlen

A 2.1.1 Vermessung und Erhebung von Geobasisdaten

P 01.01 Produkt Geodätischer Raumbezug					
	Nutzer	Zielfeld	Bezeichnung	Quelle / Berechnung	Maßeinheit
K 01.01.01	AL/ABTL	Mengengerüst	Anzahl Bearbeitungsstunden	Zeiterfassung	Stunden
K 01.01.02	AL/ABTL	Mengengerüst	Kosten	Kostenrechnung	EURO
K 01.01.03	AL/ABTL	Mengengerüst	Einnahmen	Kostenrechnung	EURO
K 01.01.04	AL/ABTL	Wirtschaftlichkeit	Ergebnis	Kostenrechnung	EURO
UP 01.01.01 Erhaltung des TP-Feldes					
K 01.01.01.01	ABTL	Mengengerüst	Anzahl Bearbeitungsstunden	Zeiterfassung	Stunden
K 01.01.01.02	ABTL	Mengengerüst	Kosten	Kostenrechnung	EURO
K 01.01.01.03	ABTL	Mengengerüst	Einnahmen	Kostenrechnung	EURO
K 01.01.01.04	ABTL	Wirtschaftlichkeit	Ergebnis	Kostenrechnung	EURO
K 01.01.01.05	ABTL	Mengengerüste	Anzahl überwachter Lagefestpunkte	Statistik, Geschäftsbuch	Anzahl Punkte
UP 01.01.02 Erhaltung des NivP-Feldes					
K 01.01.02.01	ABTL	Mengengerüst	Anzahl Bearbeitungsstunden	Zeiterfassung	Stunden
K 01.01.02.02	ABTL	Mengengerüst	Kosten	Kostenrechnung	EURO
K 01.01.02.03	ABTL	Mengengerüst	Einnahmen	Kostenrechnung	EURO
K 01.01.02.04	ABTL	Wirtschaftlichkeit	Ergebnis	Kostenrechnung	EURO
K 01.01.02.05	ABTL	Mengengerüste	Anzahl überwachter Höhenfestpunkte	Statistik, Geschäftsbuch	Anzahl Punkte
UP 01.01.03 Erhaltung des AP-Feldes					
K 01.01.03.01	ABTL	Mengengerüst	Anzahl Bearbeitungsstunden	Zeiterfassung	Stunden
K 01.01.03.02	ABTL	Mengengerüst	Kosten	Kostenrechnung	EURO
K 01.01.03.03	ABTL	Mengengerüst	Einnahmen	Kostenrechnung	EURO
K 01.01.03.04	ABTL	Wirtschaftlichkeit	Ergebnis	Kostenrechnung	EURO
K 01.01.03.05	ABTL	Mengengerüste	Anzahl überwachter und neuer AP	Statistik, Geschäftsbuch	Anzahl Punkte

P 01.02 Produkt Liegenschaftsvermessung					
	Nutzer	Zielfeld	Bezeichnung	Quelle / Berechnung	Maßeinheit
K 01.02.01	AL/ABTL	Mengengerüst	Anzahl Bearbeitungsstunden	Zeiterfassung	Stunden
K 01.02.02	AL/ABTL	Mengengerüst	Kosten	Kostenrechnung	EURO
K 01.02.03	AL/ABTL	Mengengerüst	Einnahmen	Kostenrechnung	EURO
K 01.02.04	AL/ABTL	Wirtschaftlichkeit	Ergebnis	Kostenrechnung	EURO
UP 01.02.01 Durchführung von Teilungsvermessungen					

Anhang

K 01.02.01.01	ABTL	Mengengerüst	Anzahl Bearbeitungsstunden	Zeiterfassung	Stunden
K 01.02.01.02	ABTL	Mengengerüst	Kosten	Kostenrechnung	EURO
K 01.02.01.03	ABTL	Mengengerüst	Einnahmen	Kostenrechnung	EURO
K 01.02.01.04	ABTL	Wirtschaftlichkeit	Ergebnis	Kostenrechnung	EURO
K 01.02.01.05	ABTL	Mengengerüste	Anzahl durchgeführter Teilungsvermessungen	Geschäftsbuch	Anzahl Anträge
K 01.02.01.06	ABTL	Mengengerüste	Anzahl neuer Flurstücke durch Teilungsvermessungen	Geschäftsbuch	Anzahl Flurstücke
K 01.02.01.07	ABTL	Wirtschaftlichkeit	Stückergebnis pro neuem Flurstück	Geschäftsbuch / Kostenrechnung	EURO
K 01.02.01.08	ABTL	Mengengerüst	Anzahl beauftragter Teilungsvermessungen	Geschäftsbuch	Anzahl Anträge
K 01.02.01.09	AL/ ABTL	Kundenorientierung	Anteil, der in x Tagen durchgeführten Teilungsvermessungen	Geschäftsbuch	%
UP 01.02.02	Durchführung von Grenzvermessungen				
K 01.02.02.01	ABTL	Mengengerüst	Anzahl Bearbeitungsstunden	Zeiterfassung	Stunden
K 01.02.02.02	ABTL	Mengengerüst	Kosten	Kostenrechnung	EURO
K 01.02.02.03	ABTL	Mengengerüst	Einnahmen	Kostenrechnung	EURO
K 01.02.02.04	ABTL	Wirtschaftlichkeit	Ergebnis	Kostenrechnung	EURO
K 01.02.02.05	ABTL	Mengengerüste	Anzahl durchgeführter Grenzvermessungen	Geschäftsbuch	Anzahl Anträge
UP 01.02.03	Durchführung von Gebäudeeinmessungen				
K 01.02.03.01	ABTL	Mengengerüst	Anzahl Bearbeitungsstunden	Zeiterfassung	Stunden
K 01.02.03.02	ABTL	Mengengerüst	Kosten	Kostenrechnung	EURO
K 01.02.03.03	ABTL	Mengengerüst	Einnahmen	Kostenrechnung	EURO
K 01.02.03.04	ABTL	Wirtschaftlichkeit	Ergebnis	Kostenrechnung	EURO
K 01.02.03.05	ABTL	Mengengerüst	Anzahl der durchgeführten Gebäudeeinmessungen	Geschäftsbuch	Anzahl Anträge
K 01.02.03.06	ABTL	Mengengerüst	Anzahl der eingemessene Gebäude	Geschäftsbuch	Anzahl Gebäude
K 01.02.03.07	ABTL	Mengengerüst	Anzahl beauftragter Gebäudeeinmessungen	Geschäftsbuch	Anzahl Anträge
K 01.02.03.08	AL/ ABTL	Mengengerüste	Anteil, der in vier Wochen durchgeführten Gebäudeeinmessungen	Geschäftsbuch	%
UP 01.02.04	Durchführung von Vermessungen für Bodenordnungsverfahren				
K 01.02.04.01	ABTL	Mengengerüst	Anzahl Bearbeitungsstunden	Zeiterfassung	Stunden
K 01.02.04.02	ABTL	Mengengerüst	Kosten	Kostenrechnung	EURO
K 01.02.04.03	ABTL	Mengengerüst	Einnahmen	Kostenrechnung	EURO
K 01.02.04.04	ABTL	Wirtschaftlichkeit	Ergebnis	Kostenrechnung	EURO
K 01.02.04.05	ABTL	Mengengerüste	Anzahl neuer Flurstücke	Geschäftsbuch	Anzahl Flurstücke
UP 01.02.05	Durchführung von Vermessungen an langgestreckten Anlagen				
K 01.02.05.01	ABTL	Mengengerüst	Anzahl Bearbeitungsstunden	Zeiterfassung	Stunden
K 01.02.05.02	ABTL	Wirtschaftlichkeit	Kosten	Kostenrechnung	EURO
K 01.02.05.03	ABTL	Wirtschaftlichkeit	Einnahmen	Kostenrechnung	EURO
K 01.02.05.04	ABTL	Wirtschaftlichkeit	Ergebnis	Kostenrechnung	EURO

P 01.03	Produkt Ingenieurvermessung				
	Nutzer	Zielfeld	Bezeichnung	Quelle / Berechnung	Maßeinheit
UP01.03.01	Durchführung von Ingenieurvermessungen				
K 01.03.01.01	AL/ABTL	Mengengerüst	Anzahl Bearbeitungsstunden	Zeiterfassung	Stunden
K 01.03.01.02	AL/ABTL	Mengengerüst	Kosten	Kostenrechnung	EURO
K 01.03.01.03	AL/ABTL	Mengengerüst	Einnahmen	Kostenrechnung	EURO
K 01.03.01.04	AL/ABTL	Wirtschaftlichkeit	Ergebnis	Kostenrechnung	EURO
K 01.03.01.05	ABTL	Mengengerüste	Anzahl Lagepläne	Geschäftsbuch	Anzahl Anträge

A 2.1.2 Führung der Geobasisdaten

P 02.01	Produkt Führung des Liegenschaftskatasters				
	Nutzer	Zielfeld	Bezeichnung	Quelle / Berechnung	Maßeinheit
K 02.01.01	AL/ABTL	Mengengerüst	Anzahl Bearbeitungsstunden	Zeiterfassung	Stunden
K 02.01.02	AL/ABTL	Mengengerüst	Kosten	Kostenrechnung	EURO
K 02.01.03	AL/ABTL	Mengengerüst	Einnahmen	Kostenrechnung	EURO
K 02.01.04	AL/ABTL	Wirtschaftlichkeit	Ergebnis	Kostenrechnung	EURO
UP 02.01.01	Übernahme von Teilungsvermessungen				
K 02.01.01.01	ABTL	Mengengerüst	Anzahl Bearbeitungsstunden	Zeiterfassung	Stunden
K 02.01.01.02	ABTL	Mengengerüst	Kosten	Kostenrechnung	EURO
K 02.01.01.03	ABTL	Mengengerüst	Einnahmen	Kostenrechnung	EURO
K 02.01.01.04	ABTL	Wirtschaftlichkeit	Ergebnis	Kostenrechnung	EURO
K 02.01.01.05	ABTL	Mengengerüste	Anzahl übernommener Teilungsvermessungen	Geschäftsbuch	Anzahl Anträge
K 02.01.01.06	ABTL	Mengengerüste	Anzahl übernommener Flurstücke	Geschäftsbuch	Anzahl Flurstücke
K 02.01.01.07	ABTL	Mengengerüste	Anzahl noch zu bearbeitender Anträge	Geschäftsbuch	Anzahl Anträge
K 02.01.01.08	ABTL	Kundenorientierung	Anteil, der in x Tagen übernommenen Teilungsvermessungen	Geschäftsbuch	%
UP 02.01.02	ABTL	Übernahme von Grenzvermessungen			
K 02.01.02.01	ABTL	Mengengerüst	Anzahl Bearbeitungsstunden	Zeiterfassung	Stunden
K 02.01.02.02	ABTL	Mengengerüst	Kosten	Kostenrechnung	EURO
K 02.01.02.03	ABTL	Mengengerüst	Einnahmen	Kostenrechnung	EURO
K 02.01.02.04	ABTL	Wirtschaftlichkeit	Ergebnis	Kostenrechnung	EURO
K 02.01.02.05	ABTL	Mengengerüste	Anzahl übernommener Grenzvermessungen	Statistik, Geschäftsbuch	Anzahl Punkte
UP 02.01.03	ABTL	Übernahme von Gebäudeeinmessungen und -abbrüchen			
K 02.01.03.01	ABTL	Mengengerüst	Anzahl Bearbeitungsstunden	Zeiterfassung	Stunden
K 02.01.03.02	ABTL	Mengengerüst	Kosten	Kostenrechnung	EURO
K 02.01.03.03	ABTL	Mengengerüst	Einnahmen	Kostenrechnung	EURO
K 02.01.03.04	ABTL	Wirtschaftlichkeit	Ergebnis	Kostenrechnung	EURO
K 02.01.03.05	ABTL	Mengengerüste	Anzahl übernommener Gebäudeeinmessungen	Geschäftsbuch	Anzahl Anträge

Anhang

K 02.01.03.06	ABTL	Mengengerüste	Anzahl übernommener Gebäude	Geschäftsbuch	Anzahl Gebäude
K 02.01.03.07	ABTL	Mengengerüste	Anzahl noch zu bearbeitender Anträge	Geschäftsbuch	Anzahl Anträge
K 02.01.03.08	ABTL	Kundenorientierung	Anteil, der in vier Wochen übernommenen Gebäudeeinmessungen	Geschäftsbuch	%
UP 02.01.04	ABTL	Übernahme von Baulandumlegungen und Flurbereinigungsverfahren			
K 02.01.04.01	ABTL	Mengengerüst	Anzahl Bearbeitungsstunden	Zeiterfassung	Stunden
K 02.01.04.02	ABTL	Mengengerüst	Kosten	Kostenrechnung	EURO
K 02.01.04.03	ABTL	Mengengerüst	Einnahmen	Kostenrechnung	EURO
K 02.01.04.04	ABTL	Wirtschaftlichkeit	Ergebnis	Kostenrechnung	EURO
K 02.01.04.05	ABTL	Mengengerüste	Übernommene Fläche	Statistik, Geschäftsbuch	ha
UP 02.01.05	ABTL	Übernahme von Änderungen der Tatsächlichen Nutzung			
K 02.01.05.01	ABTL	Mengengerüst	Anzahl Bearbeitungsstunden	Zeiterfassung	Stunden
K 02.01.05.02	ABTL	Mengengerüst	Kosten	Kostenrechnung	EURO
K 02.01.05.03	ABTL	Mengengerüst	Einnahmen	Kostenrechnung	EURO
K 02.01.05.04	ABTL	Wirtschaftlichkeit	Ergebnis	Kostenrechnung	EURO
UP 01.01.06	ABTL	Übernahme von Veränderungen im Grundbuch			
K 02.01.06.01	ABTL	Mengengerüst	Anzahl Bearbeitungsstunden	Zeiterfassung	Stunden
K 02.01.06.02	ABTL	Mengengerüst	Kosten	Kostenrechnung	EURO
K 02.01.06.03	ABTL	Mengengerüst	Einnahmen	Kostenrechnung	EURO
K 02.01.06.04	ABTL	Wirtschaftlichkeit	Ergebnis	Kostenrechnung	EURO
K 02.01.06.05	ABTL	Mengengerüste	Anzahl übernommener Veränderungen	Statistik, Geschäftsbuch	Anzahl
UP 02.01.07	ABTL	Übernahme sonstiger Angaben zum Flurstück und von Hinweisen auf Nachweisen anderer Stellen			
K 02.01.07.01	ABTL	Mengengerüst	Anzahl Bearbeitungsstunden	Zeiterfassung	Stunden
K 02.01.07.02	ABTL	Mengengerüst	Kosten	Kostenrechnung	EURO
K 02.01.07.03	ABTL	Mengengerüst	Einnahmen	Kostenrechnung	EURO
K 02.01.07.04	ABTL	Wirtschaftlichkeit	Ergebnis	Kostenrechnung	EURO
UP 02.01.08	ABTL	Flurstücksverschmelzungen			
K 02.01.08.01	ABTL	Mengengerüst	Anzahl Bearbeitungsstunden	Zeiterfassung	Stunden
K 02.01.08.02	ABTL	Mengengerüst	Kosten	Kostenrechnung	EURO
K 02.01.08.03	ABTL	Mengengerüst	Einnahmen	Kostenrechnung	EURO
K 02.01.08.04	ABTL	Wirtschaftlichkeit	Ergebnis	Kostenrechnung	EURO
K 02.01.08.05	ABTL	Mengengerüste	Anzahl von aufgegebenen Flurstücken durch Flurstücksverschmelzungen	Statistik, Geschäftsbuch	Anzahl Flurstücke

P 02.02	Produkt Pflege und Erneuerung des Liegenschaftskatasters				
	Nutzer	Zielfeld	Bezeichnung	Quelle / Berechnung	Maßeinheit
K 02.02.01	AL/ABTL	Mengengerüst	Anzahl Bearbeitungsstunden	Zeiterfassung	Stunden
K 02.02.02	AL/ABTL	Mengengerüst	Kosten	Kostenrechnung	EURO
K 02.02.03	AL/ABTL	Mengengerüst	Einnahmen	Kostenrechnung	EURO

Anhang

K 02.02.04	AL/ABTL	Wirtschaftlichkeit	Ergebnis	Kostenrechnung	EURO
UP 02.02.01	ABTL	Aufbau der ALK / Migration nach ALKIS			
K 02.02.01.01	ABTL	Mengengerüst	Anzahl Bearbeitungsstunden	Zeiterfassung	Stunden
K 02.02.01.02	ABTL	Mengengerüst	Kosten	Kostenrechnung	EURO
K 02.02.01.03	ABTL	Mengengerüst	Einnahmen	Kostenrechnung	EURO
K 02.02.01.04	ABTL	Wirtschaftlichkeit	Ergebnis	Kostenrechnung	EURO
UP 02.02.02	ABTL	Feldvergleich, Katasterneuvermessungen einschl. Übernahme, Berichtigungen			
K 02.02.02.01	ABTL	Mengengerüst	Anzahl Bearbeitungsstunden	Zeiterfassung	Stunden
K 02.02.02.02	ABTL	Mengengerüst	Kosten	Kostenrechnung	EURO
K 02.02.02.03	ABTL	Mengengerüst	Einnahmen	Kostenrechnung	EURO
K 02.02.02.04	ABTL	Wirtschaftlichkeit	Ergebnis	Kostenrechnung	EURO

P 02.03	Produkt Führung weitere Geobasisdaten				
	Nutzer	Zielfeld	Bezeichnung	Quelle / Berechnung	Maßeinheit
K 02.03.01	AL/ABTL	Mengengerüst	Anzahl Bearbeitungsstunden	Zeiterfassung	Stunden
K 02.03.02	AL/ABTL	Mengengerüst	Kosten	Kostenrechnung	EURO
K 02.03.03	AL/ABTL	Mengengerüst	Einnahmen	Kostenrechnung	EURO
K 02.03.04	AL/ABTL	Wirtschaftlichkeit	Ergebnis	Kostenrechnung	EURO
UP 02.03.01	ABTL	Topografische Aufnahmen			
K 02.03.01.01	ABTL	Mengengerüst	Anzahl Bearbeitungsstunden	Zeiterfassung	Stunden
K 02.03.01.02	ABTL	Mengengerüst	Kosten	Kostenrechnung	EURO
K 02.03.01.03	ABTL	Mengengerüst	Einnahmen	Kostenrechnung	EURO
K 02.03.01.04	ABTL	Wirtschaftlichkeit	Ergebnis	Kostenrechnung	EURO
UP 02.03.02	ABTL	Fortführung der DGK 5 / ABK			
K 02.03.02.01	ABTL	Mengengerüst	Anzahl Bearbeitungsstunden	Zeiterfassung	Stunden
K 02.03.02.02	ABTL	Mengengerüst	Kosten	Kostenrechnung	EURO
K 02.03.02.03	ABTL	Mengengerüst	Einnahmen	Kostenrechnung	EURO
K 02.03.02.04	ABTL	Wirtschaftlichkeit	Ergebnis	Kostenrechnung	EURO
UP 02.03.03	ABTL	Abgabe von Auszügen aus der DGK 5 / ABK			
K 02.03.03.01	ABTL	Mengengerüst	Anzahl Bearbeitungsstunden	Zeiterfassung	Stunden
K 02.03.03.02	ABTL	Mengengerüst	Kosten	Kostenrechnung	EURO
K 02.03.03.03	ABTL	Mengengerüst	Einnahmen	Kostenrechnung	EURO
K 02.03.03.04	ABTL	Wirtschaftlichkeit	Ergebnis	Kostenrechnung	EURO

A 2.1.3 Geoinformationsdienste, Geodatenmanagement

P 03.01	Bereitstellung und Abgabe von Geobasis- und Geofachdaten				
	Nutzer	Zielfeld	Bezeichnung	Quelle / Berechnung	Maßeinheit
K 03.01.01	AL/ABTL	Mengengerüst	Anzahl Bearbeitungsstunden	Zeiterfassung	Stunden
K 03.01.02	AL/ABTL	Mengengerüst	Kosten	Kostenrechnung	EURO

Anhang

K 03.02.03	AL/ABTL	Mengengerüst	Einnahmen	Kostenrechnung	EURO
K 03.02.04	AL/ABTL	Wirtschaftlichkeit	Ergebnis	Kostenrechnung	EURO
UP 03.01.01		Abgabe von Auszügen aus dem Katasterzahlennachweis und dem Nachweis von Festpunkten (Unterlagenerstellung)			
K 03.01.01.01	ABTL	Mengengerüst	Anzahl Bearbeitungsstunden	Zeiterfassung	Stunden
K 03.01.01.02	ABTL	Mengengerüst	Kosten	Kostenrechnung	EURO
K 03.01.01.03	ABTL	Mengengerüst	Einnahmen	Kostenrechnung	EURO
K 03.01.01.04	ABTL	Wirtschaftlichkeit	Ergebnis	Kostenrechnung	EURO
K 03.01.01.05	ABTL	Mengengerüste	Anzahl bearbeiteter Anträge auf Unterlagenerstellung	Statistik, Geschäftsbuch	Anzahl Anträge
UP 03.01.02		Beratung, Auskünfte und Abgabe von Auszügen aus dem Liegenschaftskataster, Kartenvertrieb			
K 03.01.02.01	ABTL	Mengengerüst	Anzahl Bearbeitungsstunden	Zeiterfassung	Stunden
K 03.01.02.02	ABTL	Mengengerüst	Kosten	Kostenrechnung	EURO
K 03.01.02.03	ABTL	Mengengerüst	Einnahmen	Kostenrechnung	EURO
K 03.01.02.04	ABTL	Wirtschaftlichkeit	Ergebnis	Kostenrechnung	EURO
K 03.01.02.05	ABTL	Mengengerüste	Anzahl schriftliche Auskünfte	Statistik, Geschäftsbuch	Anzahl
UP 03.01.03	ABTL	Bescheinigungen und Unschädlichkeitszeugnisse			
K 03.01.03.01	ABTL	Mengengerüst	Anzahl Bearbeitungsstunden	Zeiterfassung	Stunden
K 03.01.03.02	ABTL	Mengengerüst	Kosten	Kostenrechnung	EURO
K 03.01.03.03	ABTL	Mengengerüst	Einnahmen	Kostenrechnung	EURO
K 03.01.03.04	ABTL	Wirtschaftlichkeit	Ergebnis	Kostenrechnung	EURO
K 03.01.03.05	ABTL	Mengengerüste	Anzahl von Unschädlichkeitszeugnissen	Statistik, Geschäftsbuch	Anzahl
UP 03.01.04	ABTL	Überwachung der Gebäudeeinmessungspflicht			
K 03.01.03.01	ABTL	Mengengerüst	Anzahl Bearbeitungsstunden	Zeiterfassung	Stunden
K 03.01.03.02	ABTL	Mengengerüst	Kosten	Kostenrechnung	EURO
K 03.01.03.03	ABTL	Mengengerüst	Einnahmen	Kostenrechnung	EURO
K 03.01.03.04	ABTL	Wirtschaftlichkeit	Ergebnis	Kostenrechnung	EURO
K 03.01.03.05	ABTL	Mengengerüste	Anzahl der angeschriebenen Eigentümer	Statistik, Geschäftsbuch	Anzahl

P 03.02	Produkt GIS, Kartografie und Reprografie				
	Nutzer	Zielfeld	Bezeichnung	Quelle / Berechnung	Maßeinheit
K 03.02.01	AL/ABTL	Mengengerüst	Anzahl Bearbeitungsstunden	Zeiterfassung	Stunden
K 03.02.02	AL/ABTL	Mengengerüst	Kosten	Kostenrechnung	EURO
K 03.02.03	AL/ABTL	Mengengerüst	Einnahmen	Kostenrechnung	EURO
K 03.02.04	AL/ABTL	Wirtschaftlichkeit	Ergebnis	Kostenrechnung	EURO
UP 03.02.01	ABTL	Kommunale Geodatenportale			
K 03.02.01.01	ABTL	Mengengerüst	Anzahl Bearbeitungsstunden	Zeiterfassung	Stunden
K 03.02.01.02	ABTL	Mengengerüst	Kosten	Kostenrechnung	EURO
K 03.02.01.03	ABTL	Mengengerüst	Einnahmen	Kostenrechnung	EURO
K 03.02.01.04	ABTL	Wirtschaftlichkeit	Ergebnis	Kostenrechnung	EURO

UP 03.02.02		Herstellung, Beratung und Abgabe von thematischen Karten			
K 03.02.02.01	ABTL	Mengengerüst	Anzahl Bearbeitungsstunden	Zeiterfassung	Stunden
K 03.02.02.02	ABTL	Mengengerüst	Kosten	Kostenrechnung	EURO
K 03.02.02.03	ABTL	Mengengerüst	Einnahmen	Kostenrechnung	EURO
K 03.02.02.04	ABTL	Wirtschaftlichkeit	Ergebnis	Kostenrechnung	EURO
K 03.02.02.05	ABTL	Mengengerüste	Anzahl thematischer Karten	Geschäftsbuch	Anzahl
UP 03.02.03		Reprografische Dienstleistungen, Scan- und Plotcenter			
K 03.02.03.01	ABTL	Mengengerüst	Anzahl Bearbeitungsstunden	Zeiterfassung	Stunden
K 03.02.03.02	ABTL	Mengengerüst	Kosten	Kostenrechnung	EURO
K 03.02.03.03	ABTL	Mengengerüst	Einnahmen	Kostenrechnung	EURO
K 03.02.03.04	ABTL	Wirtschaftlichkeit	Ergebnis	Kostenrechnung	EURO
K 03.02.03.05	ABTL	Mengengerüst	Anzahl der Scanaufträge	Geschäftsbuch	Anzahl Aufträge
K 03.02.03.06	ABTL	Mengengerüst	Anzahl der Plotaufträge	Geschäftsbuch	Anzahl Aufträge

A 2.1.4 Grundstücksneuordnung

P 04.01		Grundstücksneuordnung			
	Nutzer	Zielfeld	Bezeichnung	Quelle / Berechnung	Maßeinheit
K 04.01.01	AL/ABTL	Mengengerüst	Anzahl Bearbeitungsstunden	Zeiterfassung	Stunden
K 04.01.02	AL/ABTL	Mengengerüst	Kosten	Kostenrechnung	EURO
K 04.01.03	AL/ABTL	Mengengerüst	Einnahmen	Kostenrechnung	EURO
K 04.01.04	AL/ABTL	Wirtschaftlichkeit	Ergebnis		EURO
UP 04.01.01		Baulandumlegung			
K 04.01.01.01	ABTL	Mengengerüst	Anzahl Bearbeitungsstunden	Zeiterfassung	Stunden
K 04.01.01.02	ABTL	Mengengerüst	Kosten	Kostenrechnung	EURO
K 04.01.01.03	ABTL	Mengengerüst	Einnahmen	Kostenrechnung	EURO
K 04.01.01.04	ABTL	Wirtschaftlichkeit	Ergebnis	Kostenrechnung	EURO
K 04.01.01.05	ABTL	Mengengerüste	Anzahl bodenordnerisch bearbeiteter Flächen	Statistik, Geschäftsbuch	ha
UP 04.01.02		Vereinfachte Baulandumlegung			
K 04.01.02.01	ABTL	Mengengerüst	Anzahl Bearbeitungsstunden	Zeiterfassung	Stunden
K 04.01.02.02	ABTL	Mengengerüst	Kosten	Kostenrechnung	EURO
K 04.01.02.03	ABTL	Mengengerüst	Einnahmen	Kostenrechnung	EURO
K 04.01.02.04	ABTL	Wirtschaftlichkeit	Ergebnis	Kostenrechnung	EURO
K 04.01.02.05	ABTL	Mengengerüste	Anzahl bodenordnerisch bearbeiteter Fläche durch vereinfachte Baulandumlegung	Statistik, Geschäftsbuch	ha

A 2.1.5 Grundstückswertermittlung

P 05.01	Produkt Kommunale Wertermittlung				
	Nutzer	Zielfeld	Bezeichnung	Quelle / Berechnung	Maßeinheit
K 05.01.01	AL/ABTL	Mengengerüst	Anzahl Bearbeitungsstunden	Zeiterfassung	Stunden
K 05.01.02	AL/ABTL	Mengengerüst	Kosten	Kostenrechnung	EURO
K 05.01.03	AL/ABTL	Mengengerüst	Einnahmen	Kostenrechnung	EURO
K 05.01.04	AL/ABTL	Wirtschaftlichkeit	Ergebnis	Kostenrechnung	EURO
UP 05.01.01		Kommunale Wertermittlungen			
K 05.01.01.01	ABTL	Mengengerüst	Anzahl Bearbeitungsstunden	Zeiterfassung	Stunden
K 05.01.01.02	ABTL	Mengengerüst	Kosten	Kostenrechnung	EURO
K 05.01.01.03	ABTL	Mengengerüst	Einnahmen	Kostenrechnung	EURO
K 05.01.01.04	ABTL	Wirtschaftlichkeit	Ergebnis	Kostenrechnung	EURO
K 05.01.01.05	ABTL	Mengengerüste	Anzahl Gutachten	Statistik, Geschäftsbuch	Anzahl
UP 05.01.02		Gutachterliche Stellungnahmen			
K 05.01.02.01	ABTL	Mengengerüst	Anzahl Bearbeitungsstunden	Zeiterfassung	Stunden
K 05.01.02.02	ABTL	Mengengerüst	Kosten	Kostenrechnung	EURO
K 05.01.02.03	ABTL	Mengengerüst	Einnahmen	Kostenrechnung	EURO
K 05.01.02.04	ABTL	Wirtschaftlichkeit	Ergebnis	Kostenrechnung	EURO
K 05.01.02.05	ABTL	Mengengerüste	Anzahl Stellungnahmen	Statistik, Geschäftsbuch	Anzahl
P 05.02	Produkt Gesetzliche Wertermittlung				
	Nutzer	Zielfeld	Bezeichnung	Quelle / Berechnung	Maßeinheit
K 05.02.01	AL/ABTL	Mengengerüst	Anzahl Bearbeitungsstunden	Zeiterfassung	Stunden
K 05.02.02	AL/ABTL	Mengengerüst	Kosten	Kostenrechnung	EURO
K 05.02.03	AL/ABTL	Mengengerüst	Einnahmen	Kostenrechnung	EURO
K 05.02.04	AL/ABTL	Wirtschaftlichkeit	Ergebnis	Kostenrechnung	EURO
UP 05.02.01		Erstellung von Wertgutachten für bebaute Grundstücke			
K 05.02.01.01	ABTL	Mengengerüst	Anzahl Bearbeitungsstunden	Zeiterfassung	Stunden
K 05.02.01.02	ABTL	Mengengerüst	Kosten	Kostenrechnung	EURO
K 05.02.01.03	ABTL	Mengengerüst	Einnahmen	Kostenrechnung	EURO
K 05.02.01.04	ABTL	Wirtschaftlichkeit	Ergebnis	Kostenrechnung	EURO
K 05.02.01.05	ABTL	Mengengerüste	Anzahl Wertgutachten bebaute Grundstücke	Statistik, Geschäftsbuch	Anzahl
UP 05.02.02		Erstellung von Wertgutachten für unbebaute Grundstücke			
K 05.02.02.01	ABTL	Mengengerüst	Anzahl Bearbeitungsstunden	Zeiterfassung	Stunden
K 05.02.02.02	ABTL	Mengengerüst	Kosten	Kostenrechnung	EURO
K 05.02.02.03	ABTL	Mengengerüst	Einnahmen	Kostenrechnung	EURO
K 05.02.02.04	ABTL	Wirtschaftlichkeit	Ergebnis	Kostenrechnung	EURO
K 05.02.02.05	ABTL	Mengengerüste	Anzahl Wertgutachten unbebauter Grundstücke	Statistik, Geschäftsbuch	Anzahl

P 05.03 Produkt Markt- und Preisanalysen					
	Nutzer	Zielfeld	Bezeichnung	Quelle / Berechnung	Maßeinheit
K 05.03.01	AL/ABTL	Mengengerüst	Anzahl Bearbeitungsstunden	Zeiterfassung	Stunden
K 05.03.02	AL/ABTL	Mengengerüst	Kosten	Kostenrechnung	EURO
K 05.03.03	AL/ABTL	Mengengerüst	Einnahmen	Kostenrechnung	EURO
K 05.03.04	AL/ABTL	Wirtschaftlichkeit	Ergebnis		EURO
UP 05.03.01		Führung der Kaufpreis- und Mietpreissammlung			
K 05.03.01.01	ABTL	Mengengerüst	Anzahl Bearbeitungsstunden	Zeiterfassung	Stunden
K 05.03.01.02	ABTL	Mengengerüst	Kosten	Kostenrechnung	EURO
K 05.03.01.03	ABTL	Mengengerüst	Einnahmen	Kostenrechnung	EURO
K 05.03.01.04	ABTL	Wirtschaftlichkeit	Ergebnis	Kostenrechnung	EURO
K 05.03.01.05	ABTL	Mengengerüste	Anzahl geprüfter Verträge	Statistik, Geschäftsbuch	Anzahl
UP 05.03.02		Bodenrichtwertauskünfte und Auskünfte aus der Kaufpreissammlung			
K 05.03.02.01	ABTL	Mengengerüst	Anzahl Bearbeitungsstunden	Zeiterfassung	Stunden
K 05.03.02.02	ABTL	Mengengerüst	Kosten	Kostenrechnung	EURO
K 05.03.02.03	ABTL	Mengengerüst	Einnahmen	Kostenrechnung	EURO
K 05.03.02.04	ABTL	Wirtschaftlichkeit	Ergebnis	Kostenrechnung	EURO
K 05.03.02.05	ABTL	Mengengerüste	Anzahl schriftliche Auskünfte	Statistik, Geschäftsbuch	Anzahl
UP 05.03.03		Erstellung von Marktberichten und Ableitung sonstiger für die Wertermittlung erforderlichen Daten			
K 05.03.03.01	ABTL	Mengengerüst	Anzahl Bearbeitungsstunden	Zeiterfassung	Stunden
K 05.03.03.02	ABTL	Mengengerüst	Kosten	Kostenrechnung	EURO
K 05.03.03.03	ABTL	Mengengerüst	Einnahmen	Kostenrechnung	EURO
K 05.03.03.04	ABTL	Wirtschaftlichkeit	Ergebnis	Kostenrechnung	EURO
UP 05.03.04		Ermittlung von Bodenrichtwerten			
K 05.03.04.01	ABTL	Mengengerüst	Anzahl Bearbeitungsstunden	Zeiterfassung	Stunden
K 05.03.04.02	ABTL	Mengengerüst	Kosten	Kostenrechnung	EURO
K 05.03.04.03	ABTL	Mengengerüst	Einnahmen	Kostenrechnung	EURO
K 05.03.04.04	ABTL	Wirtschaftlichkeit	Ergebnis	Kostenrechnung	EURO

A 2.1.7 Overhead

O 01 Leitungsaufgaben					
		Zielfeld	Bezeichnung	Quelle / Berechnung	Maßeinheit
OK 01.01	AL	Mengengerüst	Anzahl Bearbeitungsstunden	Zeiterfassung	Stunden
OK 01.02	AL	Mengengerüst	Kosten	Kostenrechnung	EURO
OK 01.03	AL	Mengengerüst	Einnahmen	Kostenrechnung	EURO
OK 01.04	AL	Wirtschaftlichkeit	Ergebnis	Kostenrechnung	EURO

O 02					
Verwaltung					
		Zielfeld	Bezeichnung	Quelle / Berechnung	Maßeinheit
OK 02.01	AL	Mengengerüst	Anzahl Bearbeitungsstunden	Zeiterfassung	Stunden
OK 02.02	AL	Mengengerüst	Kosten	Kostenrechnung	EURO
OK 02.03	AL	Mengengerüst	Einnahmen	Kostenrechnung	EURO
OK 02.04	AL	Wirtschaftlichkeit	Ergebnis	Kostenrechnung	EURO

A 2.2 Produktübergreifende Kennzahlen

Kennzahlen Vermessungs- und Katasteramt				
	Zielfeld	Bezeichnung	Quelle / Berechnung	Maßeinheit
A 01	Mengengerüst	Kosten Gesamt	Kostenrechnung	EURO
A 02	Mengengerüst	Einnahmen Gesamt	Kostenrechnung	EURO
A 03	Wirtschaftlichkeit	Ergebnis Gesamt	Kostenrechnung	EURO
A 04	Wirtschaftlichkeit	Zuschussbedarf pro Einwohner	Kostenrechnung in Verbindung mit Kommunalstatistik	EURO
A 05	Kundenorientierung	Anzahl der Beschwerden (Meckerkasten)	Einzel erfassung	Anzahl
A 06	Mitarbeiterorientierung	Krankenstand: Anzahl der Fehltage pro vollzeitäquivalenter Stelle	Personalstatistik	Anzahl
A 07	Mitarbeiterorientierung	Quote der Teilzeitstellen	Personalstatistik	%
A 08	Mitarbeiterorientierung	Anzahl der Tele-Arbeitsplätze	Personalstatistik	Anzahl
A 09	Mitarbeiterorientierung	Frauenquote	Personalstatistik	%
A 10	Mitarbeiterorientierung	Beiträge zum Ideenmanagement	Einzel erfassung	Anzahl

A 2.3 Projektbezogene Kennzahlen

Projekt: Einführung einer neuen Technik				
	Zielfeld	Bezeichnung	Quelle / Berechnung	Maßeinheit
P 01	Projektsteuerung	Phasenvollendung, z.B. Ist-Plan-Vergleich bei Mengengerüsten oder Fertigstellung von Meilensteinen	Projektmanagement	diverse
P 02	Wirtschaftlichkeit	Einhaltung des Projektbudgets, z. B. Ist-Planbudget	Projektmanagement	EUR
P 03	Wirtschaftlichkeit	Einsatzintensität nach Einführung, z. B. Anteil der mit der neuen Technologie bearbeiteten Anträge	Projektmanagement	%

Anhang A 3 Amtsinterner Controllingbericht

A 3.1. Interkommunaler Vergleich

A 3.1.1 Produktbezogene Kennzahlen

		Vollzeitäquivalente Stellen			Ergebnis [EUR]			Kostendeckungsgrad [%]		
		Min.	Max.	eigenes Amt	Min.	Max.	eigenes Amt	Min.	Max.	eigenes Amt
01.01	Geodätischer Raumbezug									
01.02.	Liegenschaftsvermessung									
01.03	Ingenieurvermessung									
02.01	Führung des Liegenschaftskatasters									
02.02	Pflege und Erneuerung									
02.03	Führung weiterer Geobasisdaten									
03.01	Bereitstellung und Abgabe									
03.02	GIS, Kartografie, Reprografie									
04.01	Grundstücksneuordnung									
05.01	Komm. Wertermittlung									
05.02	Gesetzl. Wertermittlung									
05.03	Markt- und Preisanalysen									
00.00	Verwaltung									

A 3.1.2 Produktübergreifende Kennzahlen

	Bezeichnung	Maßeinheit	Min	Max	eigenes Amt
IV 01	Kostendeckungsgrad	%			
IV 02	Zuschussbedarf pro Einwohner	EURO			
IV 03	Anzahl der vollzeitverrechneten Stellen	Anzahl			
IV 04	Punktwert Personal	Punkte			
IV 05	DV-Kosten	EURO			

A 3.2 Verwaltungsinterne Kennzahlen

A 3.2.1 Kennzahlen zur Kosten- und Prozesseffizienz

Produkte / Unterprodukte	Maßeinheit	Gesamtumsätze										Stückkapazität	Stückergebnis	KDG	
		Mengen		Kapazitäten		Kosten		Erlöse		Ergebnis					
		Soll	Ist	Soll	Soll	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist				
01.01 Geodätischer Raumbezug															
01.01.01 Erhaltung de TP-Feldes	Punkte														
01.01.02 Erhaltung des NivP-Feldes	Punkte														
01.01.03 Erhaltung des AP-Feldes	Punkte														
01.02 Liegenschaftsvermessung															
01.02.01 Durchführung von Teilungsvermessungen	Flurstücke														
01.02.02 Durchführung von Grenzvermessungen	Punkte														
01.02.03 Durchführung von Gebäudeeinmessungen	Gebäude														
01.02.04 Durchführung von Vermessungen für Bodenordnungsverfahren	ha														
01.02.05 Durchführung von Vermessungen an langgestreckten Anlagen	km														
01.03 Ingenieurvermessungen															
01.03.01 Ingenieurvermessungen	Anzahl Lagepläne														
02.01 Führung des Liegenschaftskatasters															
02.01.01 Übernahme von Teilungsvermessungen	Flurstücke														
02.01.02 Übernahme von Grenzvermessungen	Punkte														
02.01.03 Übernahme von Gebäudeeinmessungen	Gebäude														
02.01.04 Übernahme von Baulandumlegungen und Flurbereinigungsverfahren	ha														
02.01.05 Übernahme von Veränderungen der Tatsächlichen Nutzung	Veränderungen														
02.01.06 Übernahme von Veränderungen im Grundbuch	Veränderungen														
02.01.07 Übernahme sonstiger Angaben zum Flurstück und von Hinweisen auf Nachweise anderer Stellen	Veränderungen														
02.01.08 Flurstücksverschmelzungen	Flurstücke														
02.02. Pflege und Erneuerung des Liegenschaftskatasters															
02.02.01 Aufbau ALK, Migration nach ALKIS	Stunden														
02.02.02 Feldvergleich, Katasterneuvermessung einschl. Übernahme, Berichtigungen des Liegenschaftskatasters	Stunden														
02.03 Führung weiterer Geobasisdaten															
02.03.01 Topografische Aufnahmen	ha														
02.03.02 Fortführung der DGK5 / ABK	ha														
02.03.03 Abgabe von Auszügen aus der DGK5 / ABK	Auszüge														

Anhang

Produkte / Unterprodukte	Maßeinheit	Gesamtumsätze										Stückkapazität	Stückergebnis	KDG	
		Mengen		Kapazitäten		Kosten		Erlöse		Ergebnis					
		Plan	Ist	Plan	Ist	Plan	Ist	Plan	Ist	Plan	Ist				
03.01 Bereitstellung und Abgabe von Geobasis- und Geofachdaten															
03.01.01 Abgabe von Auszügen aus dem Katasterzahlenachweis und dem Nachweis von Festpunkten (Unterlagenerstellung)	Auszüge														
03.01.02 Beratung, Auskünfte und Abgabe von Auszügen aus dem Liegenschaftskataster, Kartenvertrieb	Stunden														
03.01.03 Bescheinigungen und Unschädlichkeitszeugnisse	Stunden														
03.01.04 Überwachung der Gebäudeeinmessungspflicht	Anschreiben														
03.02 GIS, Kartografie und Reprografie															
03.02.01 Kommunale Geodatenportale	Stunden														
03.02.02 Thematische Karten	Aufträge														
03.02.03 Reprografische Dienstleistungen, Scan- und Plotzentrum	Stunden														
04.01 Grundstücksneuordnung															
04.01.01 Baulandumlegung	ha														
04.01.02 Vereinfachte Baulandumlegung	ha														
05.01 Kommunale Wertermittlung															
05.01.01 Kommunale Wertermittlungen	Aufträge														
05.01.02 Gutachterliche Stellungnahmen	Stellungnahmen														
05.02. Gesetzliche Wertermittlung															
05.02.01 Erstellung von Wertgutachten für bebaute Grundstücke	Gutachten bebaute Grundstücke														
05.02.02 Erstellung von Wertgutachten für unbebaute Grundstücke	Gutachten unbebaute Grundstücke														
05.03 Markt- und Preisanalysen															
05.03.01 Führung der Kaufpreis- und Mietpreissammlung	Verträge														
05.03.02 Bodenrichtwertauskünfte und Auskünfte aus der Kaufpreissammlung	Auskünfte														
05.03.03 Erstellung von Marktberichten und Ableitung sonstiger für die Wertermittlung erforderlichen Daten	Stunden														
05.03.04 Ermittlung von Bodenrichtwerten	Stunden														
O 01 Overhead Leitungsaufgaben															
Führungsaufgaben	Stunden														
Ausbildungsaufgaben	Stunden														
O 02 Overhead Verwaltung															
Personal, Haushalt, Controlling, DV-Betreuung	Stunden														
Ausbildungsaufgaben	Stunden														
Summe															
Zuschussbedarf pro Einwohner															

A 3.2.2 Kennzahlen zur Kundenorientierung

	Kennzahl	Ist	Soll	Ist-Soll	Kommentierung bei Abweichungen
K 02.01.01.08	Anteil der in x Tagen übernommenen Teilungsvermessungen (Flurstücke)				
K 02.01.03.08	Anteil der in vier Wochen übernommenen Gebäudeeinmessungen (Gebäude)				
K 01.02.01.09	Anteil der in x Tagen durchgeführten Teilungsvermessungen				
K 01.02.03.08	Anteil der in x Tagen durchgeführten Gebäudeeinmessungen				
A 05	Anzahl von Beschwerden				

A 3.2.3 Kennzahlen zur Mitarbeiterorientierung

	Kennzahl	Ist	Soll	Ist-Soll	Kommentierung bei Abweichungen
A 06	Krankenstand: Anzahl der Fehltage pro VZÄ				
A 07	Quote der Teilzeitstellen				
A 08	Anzahl der Tele-Arbeitsplätze				
A 09	Frauenquote				
A10	Beiträge zum Ideenmanagement				

A 3.2.4 Projektbezogene Kennzahlen

Nr.	Kennzahl	Ist	Soll	Ist-Soll	Kommentierung bei Abweichungen
P 01.01	Phasenvollendung Projekt 1 (z.B. Anzahl der Stützpunkte)				
P 01.02	Projektbudget Projekt 1 [EUR]				
P 02.01	Phasenvollendung Projekt 2				
P 02.02	Projektbudget Projekt 2				
P 02.03	Einsatzintensität nach Einführung Projekt 2				

A 3.3 Budgetbewirtschaftung

A 3.3.1 Budgeteinhaltung

Kann das im Haushaltsplan vorgegebene Budget eingehalten werden?

ja

nein

Falls nein: Welche Maßnahmen zur Gegensteuerung wurden ergriffen, um die Verschlechterung aufzufangen?

Maßnahmen	EUR

A 3.3.2 Budgetrückstände

Der aktuelle Bestand der Budgetrücklage beträgt EUR. Die Mittel sind für folgende Zwecke fest verplant:

	EUR
Aktuelle Budgetrücklage	
Befristete Beschäftigung eines Vermessungsingenieur für das Projekt "Aufbau des Stützpunktfelde"	
Befristete Beschäftigung eines Vermessungsingenieurs für das Projekt "NKF-Bewertung"	
Ergebnis	

A 3.4 Optimierungsansätze

Nr.	Ziel	Maßnahme
	Vereinheitlichung des Verwaltungshandelns	
	Reduzierung der Overheadkosten	
	Produktkritik	
	Prozessoptimierung	
	Einsatz neue Technologien	

Anhang A 4 Dezernatscontrollingbericht

Controllingbericht Budget Vermessung und Kataster

Controllingbericht zum

30.04. 30.08. 30.12.

I. Umsetzung von Zielen und Maßnahmen

Nr.	Ziel	Umsetzungsgrad	Erläuterung

II. Stellenumfang

Sind Veränderungen des Stellenumfangs vorgesehen bzw. bereits vorgenommen worden?

nein

ja:

- Einrichtung zum nächsten Stellenplan
- vorübergehend aus dem Stellenpool
- sonstige kurzfristige Personalaufstockung
- unbesetzte Stellen:

Bezeichnung der Stelle	unbesetzt seit	kw-Vermerk (ja/nein)

III. Wesentliche Veränderungen bei den Kennzahlen

KEZ-Nr.	KEZ-Bezeichnung	Plan	voraussichtliche Veränderung bis Jahresende	Erläuterung

IV. Wesentliche Veränderungen bei den Buchungsstellen (Richtgröße: ab X TEUR)

Nr.	Buchungsstelle	Plan	voraussichtliche Veränderung bis Jahresende	Erläuterung

V. Budgeteinhaltung

Kann das im Haushaltsplan vorgegebene Budget eingehalten werden?

ja

nein

Falls nein: Welche Maßnahmen zur Gegensteuerung wurden ergriffen, um die Verschlechterung aufzufangen?

Maßnahme	T-EUR

VI. Budgetrücklagen

Der aktuelle Bestand der Budgetrücklage beträgt EUR. Die Mittel sind für folgende Zwecke fest verplant:

	EUR
Aktueller Budgetrücklage	
Befristete Beschäftigung eines Vermessungsingenieurs für das Projekt "Aufbau des Stützpunktfeldes"	
Befristete Beschäftigung eines Vermessungsingenieurs für das Projekt "NKF-Bewertung"	
Ergebnis	

Literaturverzeichnis

Adamaschek, B.: Interkommunaler Leistungsvergleich. Leistung und Innovation durch Wettbewerb. Eine Dokumentation zu dem Projekt des Deutschen Beamtenbundes und der Bertelsmann Stiftung "Grundlagen einer leistungsfähigen Kommunalverwaltung", 1997.

Adamaschek, B.: Kostenrechnung für den öffentlichen Sektor, in: Blanke, B.; v. Bademer, S.; Nullmeier, F.; Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 2005, S. 360 – 373.

Bachmann, P.: Controlling für die öffentliche Verwaltung. Grundlagen, Verfahrensweisen, Einsatzgebiete, 2004.

Back, H.; Gruber, U.; Lach, R., Schlegel, B., Tennagels, M.: Die Abbildung der Geschäftsprozesse im Liegenschaftskataster, in: NÖV NRW 2/2000, S. 85 – 114.

Bals, H.: Neues kommunales Finanz- und Produktmanagement. Erfolgreich steuern und budgetieren, 2004.

Banner, G.: Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungssystem, in: Verwaltungsführung, Organisation, Personalwesen 1/1991, S. 6 – 11.

Beyer, L.; Kinzel, H.-G.: Öffentliches Rechnungswesen: Kameralistik oder Doppik?, in: Blanke, B.; v. Bademer, S.; Nullmeier, F.; Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 2005, S. 351 – 360.

Birth, K.; Mattiseck, K.: Bereitstellung und Nutzung von Geobasisdaten, in: FuB 4/2005, S. 189 – 196.

Botta, V.: Kennzahlensysteme als Führungsinstrument: Planung, Steuerung und Kontrolle in der Rentabilität im Unternehmen, 5. neubearbeitete Auflage, 1997.

Böllhoff, D.; Wewer, G.: Zieldefinition in der Verwaltung, in: Blanke, B.; v. Bademer, S.; Nullmeier, F.; Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 2005, S. 147 – 153.

Bölke, H.; Ritterhoff, M.: Kosten- und Leistungsrechnung im Katasteramt Osnabrück, in: NaVKV, Heft 2/1996, S. 52.

Budäus, D.: Public Management: Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, 3. unveränderte Auflage, 1995.

Bogumil, J.; Kuhlmann, S.: Zehn Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung, in: Jann, W. u.a.: Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren, Berlin S. 51 – 63.

Bourffier, W.: Kennzahlen im betrieblichen Rechnungswesen, in: Der Österreichische Betriebswirt, 2. Jg. (1952), S. 26 – 40.

Coenenberg, A.: Kostenrechnung und Kostenanalyse, 5. Auflage, 2003.

v. Daack, W-E.: Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung beim Katasteramt Osnabrück, in: NaVKV, Heft 4/1994, S. 286 – 292.

- v. Daack, W-E.: Erfahrungen mit der Kosten- und Leistungsrechnung in der Niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung (KOLEIKAT), in: NaVKV, Heft 4/1997, S. 155 – 172.
- Deckert, K.; Wind, F.: Das Neue Steuerungsmodell – Von der Vision zur Aktion, 1996.
- Dieckmann, C.: Controlling-Ansätze für die Vermessungs- und Katasterverwaltung, in: LSA-VERM Heft 2 /1996, S. 103 – 113.
- Dieckmann, C.: Kostenrechnung für die Katasterämter, in: LSA VERM, Heft 1/2000, S. 3 – 22.
- Dransfeld, E.; Freckmann, J.; Joeres, B.; Pfeiffer, P.: Bausteine zum Baulandbeschluss, Hrsg.: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes NRW und Institut für Bodenmanagement, 2003.
- Franz, K.-P., Robey, D.: Organizational Context, User Involvement, and the Usefulness of Information Systems. In: Decision Sciences, 17. Jahrgang, 1986, S. 329 – 356.
- Frischmuth, B., Kromrei, F.; Mäding, H.; Vierheilig, O.; Weeke, R.; Büker, U.; Weiß, B.: Budgetierung in der Stadtverwaltung, Difu-Arbeitshilfe, 2001.
- Fudalla, M.; ZurMühlen, M.; Wöste, C.: Doppelte Buchführung in der Kommunalverwaltung, 2. Auflage, 2005.
- Gaitandes, M.: Praktische Probleme der Verwendung von Kennzahlen für Entscheidungen, in: ZfB, 49 Jg. (1979), S. 57 – 64.
- Günther, G.: Das französische Kataster, in: NÖV NRW 1/2004, S. 33-42.
- Grömig, E.: Reform der Verwaltung vor allem wegen Finanzkrise und überholter Strukturen, in: Der Städtetag, Heft 3/2001, 2001.
- Grömig, E.; Gruner, K.: Reform in den Rathäusern, in: Der Städtetag, Heft 8/1998, 1998.
- Häfner, P.: Doppelte Buchführung für Kommunen nach dem NKF, Grundlagen des doppelten Haushaltswesen, 3. Auflage, 2005.
- Heider, K.: Öffentliche und private Akteure im Städtebau. Zur Organisation, Aufgabenverteilung und Optimierung städtebaulicher Planung, in: Beiträge zu Städtebau und Bodenordnung, Bd. 23. Schriftenreihe des Instituts für Städtebau, Bodenordnung und Kulturtechnik der Universität Bonn, 2002.
- Höhn, R.: Das kommunalisierte Liegenschaftskataster in Nordrhein-Westfalen. Ein fast sechzig Jahre junges zukunftssträchtiges Erfolgsmodell. In: NÖV NRW 3/2006, S. 4 – 14.
- Holtbrügge, D.: Personalmanagement, 2. Auflage, 2005.
- Homburg, C.; Weber, J.; Aust, R.; Karlshaus, J.T.: Interne Kundenorientierung der Kostenrechnung. Ergebnisse der Koblenzer Studie. Band 7 der Schriftenreihe Advanced Controlling, 1998.
- Horváth, P.: Der Einsatz von Kennzahlen im Rahmen des Controllings. In: WiSt Heft 7, Juli 1983, S. 349 – 356.
- Horváth, P.: Controlling, 9. Auflage, 2003.

Hunold, C.: Kommunale Kostenrechnung – Gestaltung, Nutzung und Erfolgsfaktoren, 2003.

Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen: Kommunalfinanzbericht Juni 2006.
www.im.nrw.de.

Innenministerium NRW: Verwaltungsmodernisierung in Nordrhein-Westfalen. Erster Zwischenbericht zur Verwaltungsstrukturreform, Bürokratieabbau und Binnenmodernisierung, ohne Jahr.

Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen: Verwaltungsmodernisierung in Nordrhein-Westfalen. Zweiter Zwischenbericht zu Verwaltungsstrukturreform, Bürokratieabbau und Binnenmodernisierung, Juni 2007.

Irsen, W.; Spata, M.: ETRS89 – European Terrestrial Reference System; NÖV NRW 3/1999, S. 135 – 141.

Jäger, U.; Kuttner, W.; Seidel, J.: Vermessungs- und Liegenschaftswesen, Skript zum Lehrgang "Fachrecht" für Fachreferendare im Institut für öffentliche Verwaltung NRW, Stand: Dezember 2004.

Jann, W.: Lernen vom privaten Sektor – Bedrohung oder Chancen? Oder: Wer hat Angst vor Public Management?, in: Edeling, T.; Jann, W.; Wagner, D. (Hrsg.): Öffentliches und privates Management. Fundamentally Alike in All Unimportant Respects? Schriftenreihe Interdisziplinäre Organisations- und Verwaltungsforschung, Band 1, 1998.

Jann, W.: Neues Steuerungsmodell, in: Blanke, B.; v. Bademer, S.; Nullmeier, F.; Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 2005, S. 74-84.

Jeadicke, W.; Thrun, T.; Wollmann, H.: Modernisierung der Kommunalverwaltung. Evaluierungsstudie zur Verwaltungsmodernisierung im Bereich Planen, Bauen und Umwelt, 2000.

Kaplan, R.; Norton, D.: The Balanced Scorecard – Measures that Drive Performance. In: Harvard Business Review, January- February 1992, S. 71 – 79

Kaplan, R.; Norton, D.: Putting the Balanced Scorecard to Work. In: Harvard Business Review, September- October 1993, S. 134 – 142.

Kaplan, R.; Norton, D.: Using the Balances Scorecard as a Strategic Management System. In: Harvard Business Review, January- February 1996, S. 75 – 85.

KGSt: Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung der Aufgabengruppe 62: Vermessungs- und Katasterwesen, KGSt-Bericht Nr. 11/1983, 1983.

KGSt: Vermessungs- und Katasteramt: Ziele und Aufgaben, Beschreibung des Aufgabeninhalts, KGSt-Bericht Nr. 4/1987, 1987.

KGSt: Vermessungs- und Katasteramt: Arbeitsverteilung und Zusammenarbeit, KGSt-Bericht, Nr. 4/1989, 1989.

KGSt: Personalbedarfsplanung bei der Stadt Bochum, Mitgliederbericht, KGSt-Bericht 2/1990.

KGSt: Dezentrale Ressourcenverantwortung: Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell. KGSt-Bericht Nr. 12/1991, 1991.

KGSt: Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung. KGSt-Bericht Nr. 5/1993, 1993.

KGSt: Budgetierung: Ein neues Verfahren der Steuerung kommunaler Haushalte. KGSt-Bericht Nr. 6/1993, 1993.

KGSt: Organisationsmodell für Gemeinden der Größenklasse 5. Organisation des Schulverwaltungs-, Sport- und Kulturamtes, KGSt-Bericht Nr. 5/1994, 1994.

KGSt: Verwaltungscontrolling im Neuen Steuerungsmodell. KGSt-Bericht Nr. 15/1994, 1994.

KGSt: Aufgaben und Produkte der Gemeinden, Städte und Kreise für die Bereiche Räumliche Nutzungen, Bau, Kommunale Immobilien und Umweltschutz, KGSt-Bericht Nr. 5/1996, 1996.

KGSt: Kommune und Wettbewerb – Erste Überlegungen und Empfehlungen. Bericht Nr. 8/1996, 1996.

KGSt: Aufgaben und Produkte der Gemeinden, Städte und Kreise für die Bereiche Räumliche Nutzungen, Bau, Kommunale Immobilien und Umweltschutz, KGSt-Bericht Nr. 5/1996.

KGSt: Der Haushaltsplan: Ansätze zur entscheidungs- und verhaltensorientierten Neugestaltung. KGSt-Materialien, Band 1: Textteil, 1997.

KGSt-Mitgliederbefragung 1997. Verwaltungsmodernisierung und Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik: Neues Steuerungsmodell und Tul-Einsatz, KGSt-Bericht 10/1998, 1998.

KGSt: Verwaltungsinterne Leistungsverrechnung, KGSt-Bericht Nr. 6/1998, 1998.

KGSt: Arbeit mit Kennzahlen, KGSt-Bericht Nr. 4/2001, 2001.

KGSt: Steuerung mit Zielen: Ziele entwickeln und präzisieren, KGSt-Bericht Nr. 3/2001, 2001.

KGSt: Personalmanagement: Impulse für E-Government, KGSt-Bericht 1/2003, 2003.

KGSt: Geodatenmanagement, KGSt-Materialien Nr. 4/2004, 2004.

KGSt: Anforderungen an das kommunale Geodatenmanagement, KGSt-Bericht Nr. 5/2004, 2004.

KGSt: Produkte auf dem Prüfstand – Die Verfahren zur Produktkritik, KGSt-Bericht 2/2005;

KGSt: Produktkritik: In drei Schritten zur strategischen Steuerung, Mitgliederbericht der Stadt Ahrensberg, KGSt-Bericht 3/2005.

KGSt: Leistungsorientierte Entgeltbestandteile im TVöD: Erste Empfehlungen, KGSt-Bericht Nr. 2/2006, 2006.

KGSt: Angewandtes Geodatenmanagement, KGSt-Bericht Nr. 6/2006, 2006..

KGSt: Das Neue Steuerungsmodell: Bilanz der Umsetzung, KGSt-Bericht Nr. 2/2007, 2007.

KGSt: Personalkostenmanagement: Möglichkeiten zur Optimierung der Personalkosten, KGSt-Bericht Nr. 4/2007, 2007.

KGSt: Kennzahlenorientierte Steuerung und interkommunale Vergleiche (IKO-Netz). Methodik und Vorgehensweise in der Arbeit mit Kennzahlen und interkommunalen Vergleichen, unveröffentlichtes Manuskript, ohne Jahr.

Klepper, D. C.: Bürokratieabbau in Deutschland – versinkt unsere Zukunft im Regelsumpf?, in: Stiftung Marktwirtschaft, Frankfurter Institut (Hrsg.): Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 91, Juli 2005, S. 5 – 9.

Klümper, B.; Zimmermann, Ewald: Produktorientierte Kosten- und Leistungsrechnung, 2002.

König, K.: On the Critique of New Public Management. Speyerer Forschungsberichte 155, 1996.

Kristen, G.; Strecker, F.: Controlling in der VuKV LSA, in: LSA VERM, 2/1998, S. 130 – 141.

Kummer, K.: Management im Öffentlichen Vermessungswesen: Eine Aufgabe für Geodäten, Festschrift 150-jähriges Jubiläum des Geodätischen Instituts der TU Dresden, Dresden 2002.

Kummer, K.; Pischler, N.; Zeddies, W.: Das Amtliche deutsche Vermessungswesen. Stark in den Regionen und einheitlich im Bund – für Europa, in: zfv 5/2006, S. 234 – 241.

Kummer, K.; Schultze, K.: Die Integration zum Geoinformationssystem im Ein-Behörden-Modell – Das LVerMGEo in Sachsen-Anhalt; in: zfv Jg. 4/2007, S. 239 – 246.

Lachnit, L.: Zur Weiterentwicklung betriebswirtschaftlicher Kennzahlensysteme, in: ZfbF, 28. Jg. 1976, Nr. 4, S. 216-230.

Lachnit, L.: System zur Beschreibung und Erfassung der Arbeitseffizienz mit Hilfe von technisch-organisatorischen Indikatoren und Kennzahlen zur verbesserten betriebswirtschaftlichen Führung der öffentlichen Verwaltung im Vermessungs- und Katasterwesen – unveröffentlichte Projektpräsentation, Juni 1994.

Lachnit, L.: Betriebswirtschaftlicher Behördenvergleich als Controllinginstrument im Niedersächsischen Vermessungs- und Katasterwesen, unveröffentlichter Endbericht, Dezember 1996.

Lachnit, L.: Prozessorientiert erweiterte Kostenrechnung für die öffentliche Verwaltung; in: Nachrichtenheft Niedersachsen, Nr. 2/1999.

Lachnit, L.; Wolf, B.: Budgetierung als betriebswirtschaftliches Führungsinstrument für die öffentliche Verwaltung, exemplarisch dargestellt am Beispiel der Nds. Vermessungs- und Katasterverwaltung, unveröffentlichter Endbericht, August 1999.

Lachnit, L.: Struktur eines Qualitätscontrollingsystems für die öffentliche Verwaltung, in: NaVKV, Heft 4/2000, S. 13 – 26.

Lachnit, L.: Betriebswirtschaftliche Konzeption einer Kosten-, Leistungs- und Kennzahlenrechnung im Vermessungs- und Katasterwesen, unveröffentlichtes Skript, ohne Jahr.

Landeshauptstadt Düsseldorf: Düsseldorfer Entfesselungsimpulse 2006. Wachstum freisetzen! Beschäftigung fördern! Neue Wege in die Köpfe! Vom Reden zum Handeln!, 2006.

Laux, E.: Privatwirtschaftliche Vorbilder für den öffentlichen Sektor? In: Edeling, T.; Jann, W.; Wagner, D. (Hrsg.): Öffentliches und privates Management. Fundamentally Alike in All Un-

important Respects? Schriftenreihe Interdisziplinäre Organisations- und Verwaltungsforschung, Band 1, 1998.

Lenk, K.: Kennzahlen als Angebote an die lernende Organisation, in: Die innovative Verwaltung, 2/1997, 1997, S. 22 – 27.

Mädling, H.: Öffentliche Haushalte zwischen demokratischer Steuerung und administrativer Effizienz, in: Blanke, B.; v. Bademer, S.; Nullmeier, F.; Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 2005, S. 341 – 351.

Mattiseck, K.: Modernisierung des öffentlichen Vermessungswesens in Nordrhein-Westfalen, in: NÖV NRW 2/2005, S. 79 – 83.

Meiß, F.: Standards für die Kaufpreissammlung?, NÖV NRW 1/99, S. 52 – 56.

Menon, A.; Vandarajan, R.: A Model of Marketing Knowledge Use Within firms, in: Journal of Marketing, 56. Jg, Nr. 1, 1992, S. 53 – 71.

Meyer, C.: Betriebswirtschaftliche Kennzahlen und Kennzahlen-Systeme, 2. Auflage, 1994.

MICUS Management Consulting: Aktivierung des Geodatenmarktes in Nordrhein-Westfalen, Hrsg: Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, 2001.

MICUS Management Consulting: Machbarkeitsstudie zur interkommunalen Zusammenarbeit der Münsterlandkreise im Vermessungs- und Katasterwesen, März 2007.

Modellprojekt "Doppischer Kommunalhaushalt in NRW" (Hrsg.): Neues Kommunales Finanzmanagement – Betriebswirtschaftliche Grundlagen für das doppische Haushaltsrecht, 2. Auflage auf der Basis der Endergebnisse des Modellprojekts.

Müller, U.: Controlling aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive. Ein Beitrag zur Verwaltungsreform, 2004.

Naschold, F.: Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik. Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa, 1995.

Naschold, F.; Bogumil, J.: Modernisierung des Staates – New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive, 2. Auflage, 2000.

Nullmeier, F.: Wettbewerb und Konkurrenz, in: Blanke, B.; v. Bademer, S.; Nullmeier, F.; Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 2005, S. 108 – 120.

Oeller, K.-H.: Systemorientierte Unternehmensführung mit Hilfe kybernetischer Kennzahlensysteme, in: Malik, F. (Hrsg.): Praxis des systemorientierten Managements. Festschrift zum 60. Geburtstag von Prof. Hans Ulrich, 1979.

Olsen, M. H., Ives, B.: User Involvement in System Design: An empirical test of alternative approaches. In: Information and Management, 4. Jahrgang, 1981, S. 183 – 195.

Palm, H.: Kosten des öffentlichen Dienstes, in: Blanke, B.; v. Bademer, S.; Nullmeier, F.; Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 2005, S. 322 – 326.

Pauls, S.; Tennagels, M.: Verwaltung und Nutzung digitaler Vermessungsunterlagen in Nordrhein-Westfalen (digitale Rissarchive), in: NÖV NRW 5/2005, S. 124 – 131.

Pook, M.; Tebbe, G.: Berichtswesen und Controlling, in: Die neue Kommunalverwaltung, Band 6, 2002.

Preißler, P.: Controlling – Lehrbuch und Intensivkurs, 12. Auflage, 2000.

Raupach, B.; Stangenberg, K.: Doppik in der öffentlichen Verwaltung. Grundlagen, Verfahrensweisen, Einsatzgebiete, 2006.

REFA-Bundesverband e.V. und Deutsche MTM-Vereinigung e.V.: Standard-Methoden des Organisierens für Verwaltung und Dienstleistung, 2005.

Reichard, C.: Kommentierung aus wissenschaftlicher Sicht, in: König, K.; Füchtner, N. (Hrsg.): "Schlanker Staat" – Verwaltungsmodernisierung im Bund. Zwischenbericht, Praxisbeiträge, Kommentare. Speyerer Forschungsberichte 183. Speyer 1998.

Reichmann, T.: Controlling mit Kennzahlen und Managementberichten, 6. Auflage, 2001.

Reichard, C.: Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung, (Modernisierung des öffentlichen Sektors:3), 1994.

Reichard, C.: Personalmanagement, in: Blanke, B.; v. Bademer, S.; Nullmeier, F.; Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 2005, S. 229 – 235.

Riedel, A.: Neue Möglichkeiten der Flurstücksbestimmung und Erfassung von Gebäuden im Liegenschaftskataster. In: LSA Verm 1/2005, S. 27 – 40.

Sandt, J.: Management mit Kennzahlen und Kennzahlensystemen. Bestandsaufnahme, Determinanten und Erfolgsauswirkungen, 2003.

Schenk, H.: Die Betriebskennzahlen. Begriff, Ordnung und Bedeutung für die Betriebsbeurteilung, 1939.

Schmeck, J.: Datenkatalog für die Kaufpreissammlung, in: NÖV NRW 1/99, S. 33 – 49.

Schmidt, J.: Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung, 7. Auflage, 2006.

Schultze, K.: Der Zentrale Planungsstab – Strategieentwicklung im LVerMGeo, in: LSA VERM 1/2007, S. 67 – 78.

Sieglwart, H.: Kennzahlen für die Unternehmensführung, 4. Auflage, 1992.

Scholz, C.: Personalmanagement, 5. Auflage, 2000.

Schöneich, M.: Zum Stand der Dinge – 3. Umfrage des DST zur Verwaltungsmodernisierung in den Städten, in: Deutscher Städtetag (Hrsg.): Verwaltungsmodernisierung: Warum so schwierig, warum so langsam? Eine Zwischenbilanz. S. 9 – 15.

Schöneich, M.: Zum Stand der Modernisierung in den NW-Städten, in: Eildienst Städtetag NW, 04.05.1995.

Schott, G.: Kennzahlen. Instrument der Unternehmensführung, 1991.

Schröter, E.; Wollmann, H.: New Public Management, in: Blanke, B.; v. Bademer, S.; Nullmeier, F.; Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 2005, S. 63 – 73.

Schuster, F.: Der interkommunale Leistungsvergleich als Wettbewerbssurrogat, Hrsg.: KPMG, 2003.

Schwarting, G.: Effizienz in der Kommunalverwaltung. Dezentrale Verantwortung, Produkte, Budgets und Controlling, 2. Auflage, 2005.

Siegwart, H.: Kennzahlen für die Unternehmensführung, 6. Auflage, 2002.

Staehele, W.: Management, 8. Auflage, 1999.

v. Strombeck, H.: Das preußische Kataster, Teil 1, in: NÖV NRW 1/1974, S. 24 – 62.

v. Strombeck, H.: Das preußische Kataster, Teil 2, in: NÖV NRW 2/1974, S. 99 – 147.

v. Strombeck, H.: Das preußische Kataster, Teil 3, in: NÖV NRW 3/174, S. 184 – 210.

v. Strombeck, H.: Das preußische Kataster, Teil 4, in: NÖV NRW 4/1974, S. 264 – 285.

Weber, J.: Einführung in das Controlling, 9. Auflage, 2002.

Weber, J. ; Schäffer, U.: Balanced Scorecard und Controlling, 3. Auflage, 2000.

Wissenbach, H.: Betriebliche Kennzahlen und ihre Bedeutung im Rahmen der Unternehmensentscheidung. Bildung, Auswertung und Verwendungsmöglichkeiten von Betriebskennzahlen in der unternehmerischen Praxis, 1967.

Wolf, J.: Kennzahlensysteme als betriebliche Führungsinstrumente, 1977.

Wollmann, H.: Verwaltungsmodernisierung: Ausgangsbedingungen, Reformanläufe und aktuelle Modernisierungsdiskurse, in: Reichard, C.; Wollmann, H. (Hrsg.): Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub? 1996, S. 1 – 49.

Zohlhöfer, W.; Greiffenberg, H.: Neuere Entwicklungen in der Wettbewerbstheorie: Die Berücksichtigung organisationsstruktureller Aspekte, in: Cox, H.; Jens, U.; Markert, K. (Hrsg.): Handbuch des Wettbewerbs. Wettbewerbstheorie, Wettbewerbspolitik, Wettbewerbsrecht, 1981, S. 79 – 102.