

Kommunalstatistik und Controlling

Manfred Pook, KGSt

„Was haben wir erreicht?“ - „Was kommt auf uns zu?“ - „Welcher Entscheidungs- und Handlungsbedarf besteht?“ - Fragen, die sich für Rats- und Kreistagsmitglieder und für kommunale Führungskräfte aller Führungsebenen täglich stellen. Entscheider/innen in Rat / Kreistag und Führungskräfte der Verwaltung erhalten eine Fülle von Informationen, deren Verarbeitung und Beurteilung für viele ein (Mengen-) Problem darstellt. Hier setzt Controlling an: Eine Strukturierung der Informationen, Zuspitzung auf wesentliches, kontinuierlich-systematische Informationsversorgung sind wichtige Leistungsmerkmale von Controlling. Aufbau, Gestaltung und Pflege eines Berichtswesens gehören in besonders herausgehobener Weise zu diesen Leistungen. Im Bericht werden steuerungsrelevante Informationen empfängerorientiert und in knapper Form präsentiert. Controlling unterstützt die Führung im Managementkreislauf von Zielsetzung - Planung - Entscheidung - Realisierung und Kontrolle. Controlling ist Informationsversorgung und Koordination zur Unterstützung der Führung und damit zur Vorbereitung von Entscheidungen. Soweit die konzeptionell-theoretischen Überlegungen zum Controlling.

Die kommunale Praxis zeigt zurzeit ein vielschichtiges Bild. Controlling ist in wahrnehmbaren Maße erst im Bedingungsgefüge neuer Steuerung als Lösungsansatz für das Informationsproblem von Rat / Kreistag und von Führungskräften aufgetaucht. Seit Mitte der 90er Jahre allerdings dann auch mit rasch zunehmender Aufmerksamkeit: Controlling wurde in der Regel neu eingerichtet. Die Instrumente Kosten- und Leistungsrechnung und Budgetierung waren - rasch zunehmend seit ca. 1995 - Ausgangspunkt der Controlling-Entwicklung. Da in Deutschland die Anlehnung an betriebswirtschaftliche Instrumente für die Entwicklung der kommunalen Verwaltungsreform zunächst typisch war, ist diese Schwerpunktbildung nahe liegend. Budget- und Kosten-/Leistungsinformationen bleiben auch in Zukunft wichtige Berichtsinhalte, bedürfen aber dringend der Komplettierung.

Der Aufbau integrierter dezentraler Verantwortungsstrukturen gehört neben wirkungs- und outputorientierter Steuerung und der aktiven Nutzung von Wettbewerb zu den Kernelementen neuer Steuerung. Im Rahmen dezentraler Verantwortungsstrukturen kann es nicht nur darum gehen, das Berichtswesen für eine einzige Entscheider- oder Führungsebene zu entwickeln, z. B. nur für den Rat / Kreistag. Berichtswesen und Berichtsstrukturen müssen den Verantwortungsstrukturen einer reformierten Verwaltung entsprechen.

Auswahl, Komprimierung, Verarbeitung und Präsentation der Informationen sind wesentliche Erfolgsmerkmale eines Berichts. Konzentration auf Wesentliches und Herausarbeitung von Auffälligkeiten machen einen guten Bericht aus. Betriebswirtschaftliche Instrumente und das Datenmanagement der Kommunalstatistik sind notwendige Voraussetzungen der Informationsermittlung und -verarbeitung. Nicht immer ist dieser Zusammenhang präsent. Datenmanagement der Kommunalstatistik ist umfassend gemeint: existierende Statistik, vor allem aber Methodenkenntnis zur Analyse von Daten.

Die systematische Aufbauarbeit von Controlling beginnt nicht erst mit einem Berichtswesen, sondern bereits bei der Zielfindung, Präzisierung und Operationalisierung von Zielen. Um die Zielfindung zu erleichtern, hat die KGSt Zielfelder definiert, die auf die typisch kommunalen Besonderheiten ausgerichtet sind. Die Zielfelder sind nützlich, um die ganzheitliche Betrachtung sicherzustellen, Zusammenhänge zu erkennen, die Diskussion aus verschiedenen Perspektiven zu erleichtern. Die KGSt empfiehlt daher - ausgehend von der grundlegenden Definition der Zielfelder „Bürger/Kunden“, „Prozesse und Strukturen“ und „Ressourcen“ - für das strategische Management der Kommunen vier Zielfelder (vgl. KGSt-

Bericht Nr. 9/2000, S. 8), wobei insbesondere das Zielfeld „Bürger/Kunden“ differenziert wird: Ergebnisse/Wirkungen; Programme/Produkte.

Die KGSt empfiehlt (vgl. KGSt-Bericht Nr. 3/2001, S. 19) für detaillierte Zielbildungsprozesse im Übergang von der strategischen zur operativen Ebene und insbesondere für die operative Ebene eine weitere Differenzierung der Zielfelder „Prozesse/Strukturen“ und „Ressourcen“:

Bürger/Kunden	Ergebnisse/Wirkungen
	Programme/Produkte
Prozesse/ Strukturen	Prozesse/ Strukturen
Ressourcen	Finanzen
	Personal
	Vermögen
	Information

Mit Fragen, die den Zielfeldern zugeordnet sind, werden die entscheidenden Einflussgrößen und die Erfolgsfaktoren herausgearbeitet, beispielsweise (Auszug aus einem umfangreicheren Fragenkatalog):

- o Welche Zielgruppe besteht, wie verändert sie sich, was soll erreicht werden?
- o Welche Leistungsmenge ist erforderlich?
- o Welche Prozessschritte sind in welcher Reihenfolge erforderlich, um die beabsichtigte Leistung zu erstellen? Was kostet die Leistungserstellung?

Es kommt dabei wesentlich darauf an, das gesamte kommunale Handlungsfeld für die Erarbeitung von Zielen in den Blick zu nehmen und nicht nur isolierte Einzelaspekte. Besonders bei Planung und Aufstellung des Haushaltsplans ist eine Zielklärung und darauf basierende Budgetierung empfehlenswert. Nach Verabschiedung des Haushaltsplans übernimmt ein unterjähriges, adressatengerechtes Berichtswesen die Rolle des Signalgebers: was war geplant, was ist eingetreten, was ist zu erwarten? Informationen - im Prinzip aus allen Zielfeldern, allerdings je nach Führungsebene mit unterschiedlicher Gewichtung - müssen erfasst, verarbeitet, miteinander in Beziehung gesetzt, selektiert und ausgewertet werden. Die Zielfelder zeigen die Bedeutung von Statistik auf: Im Zielfeld Bürger/Kunden z. B. muss es darum gehen, Grundgesamtheiten, einzelne Zielgruppen zu definieren, Befragungen zu entwickeln und Befragungsergebnisse den Gremien und der Führung zur Entscheidungsfindung und zu Plan-/Ist-Vergleichen bereitzustellen und wesentliche Erkenntnisse daraus in die Berichterstattung aufzunehmen. Hier setzt die Aufbereitung des Zahlenmaterials an. Die Datenanalyse ergibt ggf. neue steuerungsrelevante Zusammenhänge.

Der Vergleich zur heutigen kommunalen Praxis zeigt den Handlungsbedarf. Eine integrierte, einer neuen Verantwortungsstruktur gerecht werdende Berichterstattung findet sich lediglich vereinzelt. Nicht nur der derzeitige Entwicklungsstand der Verwaltungsreform zeigt hier momentane Grenzen auf, sondern auch der Entwicklungsstand der für eine komprimierte Führungsinformation notwendigen Informationsgrundlagen. Betriebswirtschaftliche Instrumente und Kommunalstatistik sind auf die neuen Anforderungen auszurichten: Bereits vorhandene Statistik muss genutzt, zieladäquate Anforderungen an instrumentelle Unterstützung müssen formuliert und vor allem muss das Methodenwissen der Kommunalstatistik zur Erarbeitung von Führungsinformationen stärker als bisher üblich einfließen.

Quellen- und Literaturhinweise:

Fogt, Helmut, Städtestatistik: Basis für Planung und Entscheidung, in: der städtetag, 54. Jg., Heft 7-8/2001. S. 47-50.

Frank, Eberhard, Informationsmanagement als Beitrag der Kommunalstatistik zur Stadtsteuerung, in: Die Kommunalstatistik auf dem Weg ins nächste Jahrhundert, Stuttgart 1996, S. 66-82.

KGSt-Bericht 15/1994, Verwaltungscontrolling im Neuen Steuerungsmodell.

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

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

KGSt-Bericht 3/2001, Steuerung mit Zielen: Ziele entwickeln und präzisieren.

KGSt-Bericht 7/2001, Wissensmanagement in Kommunalverwaltungen.

Trutzel, Klaus, Strategische Aufgaben der Kommunalstatistik, in: der Städtetag, 50. Jg., Heft 6/1997, S. 396-402.

Ein KGSt-Bericht zum „Berichtswesen“ ist in Vorbereitung.

Köln, September 2001