



Unterrichtungsvorlage

Vorlage-Nr.:	UV/0217/2013		Datum:	19.08.2013			
Oberbürgermeister							
Verfasser:	20-Kämmerei und Steueramt	Az:	20.2				
Gremienweg:							
12.09.2013	Stadtrat	<input type="checkbox"/>	einstimmig	<input type="checkbox"/>	mehrheitlich	<input type="checkbox"/>	ohne BE
		<input type="checkbox"/>	abgelehnt	<input type="checkbox"/>	Kenntnis	<input type="checkbox"/>	abgesetzt
		<input type="checkbox"/>	verwiesen	<input type="checkbox"/>	vertagt	<input type="checkbox"/>	geändert
	TOP		öffentlich	<input type="checkbox"/>	Enthaltungen	<input type="checkbox"/>	Gegenstimmen
02.09.2013	Haupt- und Finanzausschuss	<input type="checkbox"/>	einstimmig	<input type="checkbox"/>	mehrheitlich	<input type="checkbox"/>	ohne BE
		<input type="checkbox"/>	abgelehnt	<input type="checkbox"/>	Kenntnis	<input type="checkbox"/>	abgesetzt
		<input type="checkbox"/>	verwiesen	<input type="checkbox"/>	vertagt	<input type="checkbox"/>	geändert
	TOP		nicht öffentlich	<input type="checkbox"/>	Enthaltungen	<input type="checkbox"/>	Gegenstimmen
Betreff:	Implementierung eines ganzheitlichen Controlling in der Stadtverwaltung Koblenz						

Der Stadtrat hat als Eckwert Nr. 4 zum Haushalt 2012 beschlossen, ein ganzheitliches Controlling für alle Verwaltungsbereiche zu implementieren. Nach ergänzender Absprache mit den politischen Gremien soll die Verwaltung in der ersten Sitzung nach den Sommerferien 2013 über die bisherige Entwicklung informieren.

Was ist unter einem ganzheitlichen Controlling zu verstehen?

Das Controlling ist in allen Bereichen der Verwaltung ein wichtiger Erfolgsfaktor der Steuerung. Der Begriff eines ganzheitlichen Controllings kann dabei unter 2 Blickwinkeln betrachtet werden:

1. Abbildung aller unterschiedlichen Controllingbereiche wie z.B. Personalcontrolling, Energiecontrolling etc.
2. Betrachtung aus Sicht der Aufbau- und Ablauforganisation (Strategisches/Operatives Controlling bzw. Zentrales/Dezentrales Controlling) Dies insbesondere auch im Hinblick auf die Struktur des Konzerns Stadt Koblenz.

Die Betrachtung und Behandlung eines Themas, eines Gegenstandes oder einer Beziehung in seiner Gesamtheit bedeutet eine umfassende, weitsichtige und weit vorausschauende Berücksichtigung möglichst vieler Aspekte und Zusammenhänge, u. A.:

- Erkennbare Ursprünge
- Ziele und Bestimmungen
- Eigenschaften, Zuschreibungen und Zuordnungen
- Regeln, Werte und Normen
- Rahmenbedingungen, Nutzenabwägungen, Anwendungsaspekte
- Neben-, Folge- und Wechselwirkungen des Systemverhaltens und absehbarer Reaktionen anderer im Umgang damit.

Controlling im funktionalen Sinne stellt die zielbezogene Unterstützung von Führungsaufgaben dar, die der systemgestützten Informationsbeschaffung und Informationsverarbeitung zur Planerstellung, Koordination und Kontrolle dient. Mit Hilfe eines solchen Führungsunterstützungssystems soll die Effektivität („die richtigen Dinge tun“) und die Effizienz („die Dinge richtig tun“) in Verwaltungen verbessert werden; u. a. sollen auf folgende Fragen Antworten gegeben werden:

- Was sind die grundsätzlichen Ziele und Aufgaben der Verwaltungstätigkeit?
- Wer sind die Zielgruppen für die Dienstleistungen der Verwaltung?
- Wie hoch sind die Kosten der Leistungserbringung?
- Erreichen die Leistungen ihr Ziel?
- Werden die Leistungen wirtschaftlich erbracht?

Controlling ist dabei auf das Engste verknüpft mit den Führungsaufgaben

- Zielsetzung
- Planung
- Entscheidung
- Kontrolle

Ein bestehendes Controlling bietet den politischen Gremien und der Verwaltungsspitze eine wichtige Unterstützung bei der Durchführung der Führungsfunktion. Auch der Gesetzgeber beschreibt unter § 4 VI GemHVO die klassische Steuerungsaufgabe, wonach Ziele und Kennzahlen zukünftig zur Grundlage der Gestaltung, Planung, Steuerung und der Erfolgskontrolle des jährlichen Haushaltes gemacht werden.

Zur Umsetzung dieser gesetzlichen Vorgabe sind folgende Voraussetzungen erforderlich:

- **Die Mitwirkung aller Führungskräfte bei Durchführung eines wirksamen Controllings.**
- **Die Vorgabe von Zielen innerhalb des Planungsprozesses, um die Zukunft gestalten zu können und vorzeitig auf zukünftige Entwicklungen reagieren zu können**
- **Die Bereitschaft zu produkt- und planorientiertem Handeln in dem ein Kontraktmanagement eingeführt wird. Ein derartiges Steuerungssystem beinhaltet die Vereinbarung von Zielen d. h. zwischen Verwaltungsleitung und Führungsebene sowie zwischen der Verwaltungsleitung und den politischen Gremien. Letztendlich sind in den Zielfindungsprozess auch die Mitarbeiter als nicht unerheblicher Faktor der Umsetzung mit einzubeziehen.**
- **Die Implementierung eines unterjährigen Berichtswesens für eine unterjährige Erfolgskontrolle als Messinstrument eines Controllings.**

Auf Basis dieses gesetzlichen Erfordernis wurden alle Bereiche der Stadtverwaltung Koblenz überprüft, inwieweit hier bereits entsprechende Strukturen eines Controlling bestehen, die dann in einem nächsten Schritt weiter zu entwickeln, bzw. neu aufzubauen sind.

Die nachfolgenden Ausführungen gliedern sich daher in vier wesentliche Bereiche:

1. Darstellung der derzeit vorhandenen Controllingstrukturen
Welche Controllingstrukturen sind vorhanden? Wo ist Veränderungsbedarf?
2. Aufbau eines Investitionscontrolling
3. Aufbau eines unterjährigen Berichtswesens im Rahmen des Finanzcontrolling
4. Ausblick/Zukünftige Entwicklung eines ganzheitlichen Controllings

1. Darstellung der derzeitig vorhandenen Controllingstrukturen bei der Stadtverwaltung Koblenz

Die Stadtverwaltung Koblenz hat schon seit einiger Zeit in Teilbereichen Controllingstrukturen implementiert. In den Eigenbetrieben und Eigengesellschaften sind hierfür Stellen vorhanden, die diese Aufgabe weitestgehend wahrnehmen. Im Zeitraum von 1999 bis 2006 waren in den jeweiligen Dezernaten Fachbereichscontrollerstellen eingerichtet. Diese wurden im Zuge der Umsetzung der Doppik in Koblenz der Kämmererei zur Projektunterstützung zugeordnet. Eine Neuausrichtung eines Controllings sollte nach Einführung der Doppik in Angriff genommen werden.

Bei der Untersuchung wurden folgende Controllingbereiche betrachtet:

1. Beteiligungscontrolling
2. Personalcontrolling
3. Energiecontrolling
4. Liquiditätscontrolling
5. Forderungsmanagement
6. Finanzcontrolling
7. Investitionscontrolling

Zu 1.1 Beteiligungscontrolling

Seit dem Jahr 2003 wird die Beteiligungsverwaltung der Stadt Koblenz durch die Stadtwerke Koblenz GmbH wahrgenommen. Hierzu ist ein Geschäftsbesorgungsvertrag abgeschlossen worden, der aktuell eine Laufzeit bis zum 31.12.2016 hat und sich automatisch um weitere 5 Jahre verlängert, sofern er nicht 9 Monate vor Vertragsende gekündigt wird. Zum Zeitpunkt der erstmaligen Wahrnehmung dieser Aufgabe hatte die Stadt sieben unmittelbare Beteiligungsgesellschaften und fünf Eigenbetriebe. Das damalige zu zahlende Entgelt für diese Leistung betrug 60.000 €(zzgl. MwSt). Im Laufe der Jahre wurden verschiedene weitere Beteiligungen übertragen.

Seit dem 1.1.2011 beläuft sich das zu zahlende Entgelt für diese Leistung auf 100.000 €(zzgl. MwSt).

Folgende Aufgaben obliegen der Beteiligungsverwaltung:

- Erstellung eines jährlich fortzuschreibenden Beteiligungsberichtes.
- Informations- und Dokumentationsfunktion für die wesentlichen Unterlagen von Satzungen, Verträgen, Wirtschaftsplänen, Sitzungsprotokollen, Prüfberichten etc..
- Aufbau eines vierteljährigen Berichtswesens als Grundlage für wirtschaftliche und unternehmerische Perspektiven.
- Überwachung der Zielvorgaben und Zielerreichung im Rahmen des Leistungscontrollings.
- Beratung der Stadt bei der Wahrnehmung der Gesellschafter- und Trägerfunktion der im Rahmen der Beteiligungsverwaltung übertragenen Unternehmen.
- Unterstützung der Vorsitzenden durch Sichtung, Kontrolle und Kommentierung von Sitzungsvorlagen.

Es ist dabei nicht Aufgabe der Beteiligungsverwaltung in Rechte der Aufsichtsgremien einzugreifen. Der Aufgabenbereich der Beteiligungsverwaltung unterliegt durch die Ausweitung von verwaltungs- und steuerungsrelevanten Aufgaben einer ständigen Weiterentwicklung, z. B.:

- Teilnahme an Erörterungsgesprächen zum Jahresabschluss, Gespräche zur Vorbereitung der Wirtschaftspläne
- Bewertung der Finanzanlagen für die Erstellung und Aktualisierung der Eröffnungsbilanz

- Mitarbeit bei Sonderprojekten (Fusion Klinikum, Kelly-Projekt etc.)
- Strukturverbesserung bei der Erstellung des Beteiligungsberichtes

Im Jahre 2012 wurden auf diesem Wege rund 90 Sitzungen vor- und nachbereitet, 1 Beteiligungsbericht erstellt, jeweils 15 Erörterungs- bzw. Vorgespräche für den Jahresabschluss bzw. Wirtschaftsplan durchgeführt sowie 4 Quartalsberichte über die Entwicklung der Eigengesellschaften, den Eigenbetrieben, unmittelbaren Beteiligungen etc. erstellt.

Eine ständige Optimierung der Aufgabenwahrnehmung ist damit verbunden. Einen Überblick über die Konzernstruktur ist der Anlage 1 zu entnehmen.

Zu 1.2 Personalcontrolling

1. Personalkostencontrolling

Im Haupt- und Personalamt findet ein Personalkostencontrolling statt. Es ist vorgesehen, in den zukünftig zu entwickelnden Halbjahresberichten hier Abweichungsanalysen und Prognosen zum Jahresergebnis abzubilden.

2. Personalmanagementmonitoring

Der Stadtrat hat am 27.09.2012 das von der Verwaltung erstellte Personalmanagementkonzept beschlossen. Im Rahmen eines jährlichen Monitorings zum Stichtag 31.12. wird geprüft, welche der im Konzept definierten Ziele und Maßnahmen (103 Ziele und 79 Maßnahmen) umgesetzt werden konnten, wie der Bearbeitungsstand der noch nicht erledigten Punkte ist und ob gegebenenfalls Anpassungen vorzunehmen sind. Das Personalmanagementmonitoring umfasst dabei konkrete statistische Kennzahlen, die dazu geeignet sind, angestoßene Optimierungen bzw. Veränderungen und steuerungsrelevante Aspekte zu beleuchten, Analysen anzuregen und Entscheidungen zu unterstützen. Das jährliche Monitoring wird um einen Umsetzungsbericht ergänzt. Auch hierzu erhalten die entsprechenden Gremien Informationen. Die Berichterstattung im ersten Quartal 2014 wird dem Personalausschuss und dem Stadtrat bekannt gegeben. Hier soll dann auch entschieden werden, wer in den Folgejahren die entsprechenden Berichterstattungen erhält.

2.1 Gesundheitsstatistik, Frauenförderplan

Einen besonderen Stellenwert wird den Personaldaten im Kontext von Gesundheit und Frauenförderung eingeräumt.

In Rahmen des Betrieblichen Gesundheitsmanagements der Stadtverwaltung Koblenz wird seit dem Jahr 2005 eine jährliche Gesundheitsstatistik erstellt. Sie enthält eine umfangreiche Krankenstatistik differenziert nach unterschiedlichen Kriterien, beispielsweise Geschlecht, Berufsgruppe, Alter, Dezernat und Amt/EB. Die Ergebnisse der Gesundheitsstatistik fließen in das Konzept des Betrieblichen Gesundheitsmanagements ein und dienen der Ermittlung konkreter Handlungsbedarfe.

Im Rahmen des Frauenförderplanes, der gemäß § 5 I Landesgleichstellungsgesetz über einen Zeitraum von sechs Jahren zu erstellen ist, wird die Beschäftigungsstruktur analysiert und mittels personellen, organisatorischen und fortbildenden Maßnahmen aufgezeigt, wie der Anteil der Frauen an den Bediensteten erhöht werden soll. Nach Ablauf von jeweils zwei Jahren erfolgt eine erneute Analyse der Beschäftigungsstruktur mit dem Ziel, die Umsetzung der im Frauenförderplan definierten Maßnahmen zu überprüfen und etwaig notwendige Anpassungen an die Entwicklung vorzunehmen.

3. Personalfluktuation

Nach dem Eckwertebeschluss Nr. 5 des Stadtrates zur Haushaltskonsolidierung sind ab dem Jahr 2013 die Hälfte der freiwerdenden Stellen in der Stadtverwaltung Koblenz einzusparen,

soweit dies mit der gesetzlichen Aufgabenerfüllung zu vereinbaren ist. Im Rahmen von Zwischenstandsberichten wird über die Umsetzung des Beschlusses im Personalausschuß berichtet.

4. Weitere Schritte eines Personalcontrollings

Mittelfristig soll auch versucht werden, qualitative Kennzahlen z.B. auf der Basis strukturierter Mitarbeiterbefragungen zu entwickeln.

Zu 1.3 Energiecontrolling

Die Durchführung eines Energiecontrollings stellt die Basis eines Energiemanagementsystems dar und umfasst die Kontrolle, Analyse und Steuerung der Energieverbräuche in einer Kommune sowie der resultierenden Kosten. Nimmt der Energieverbrauch in einem bestimmten Bereich stark zu, können mögliche Ursachen identifiziert und Gegenmaßnahmen eingeleitet werden. Auch die Wirksamkeit umgesetzter Energieeffizienzmaßnahmen lässt sich mit Hilfe eines Energiecontrollings überprüfen.

Die Aufgaben im Bereich Energiemanagement sind derzeit noch zwischen Umweltamt und Hochbauamt aufgeteilt. Im Hochbauamt werden die Energieverträge abgeschlossen und gepflegt. Eine Überprüfung der Verbrauchsdaten und Verbrauchskosten erfolgt durch Vergleich des aktuellen Verbrauchs mit den Vorjahreswerten. Das eigentliche Energiemanagement wird beim Umweltamt geführt. Hier wurde bis Ende 2012 in einer Energiedatenbank die Verbrauchswerte von Schulen und anderer Gebäude gepflegt. Diese Daten wurden durch Ablesen der Verbrauchswerte durch das technische Bedienungspersonal ermittelt sowie Verbrauchsdaten von der KEVAG/EVM für eine Auswertung zur Verfügung gestellt. Ein Kennzahlenvergleich erfolgte dabei mit datenbankeigenen Grenz- und Zielwerten. Auf deren Grundlage wurden Energiekonzepte und Maßnahmenempfehlungen für verschiedene Gebäude erstellt. Für Energiesparmassnahmen vorhandene Haushaltsmittel wurden für geringinvestive Maßnahmen insbesondere im Bereich der Heizungsregulierung und der Beleuchtung umgesetzt. Des Weiteren wurden Hilfsmittel zur Reduzierung des Energieverbrauchs eingesetzt (z.B. Zeitschaltuhren).

Im Zuge des ab 1.1.2014 einzurichtendem Zentralen Gebäudemanagement soll auch dort die Aufgabe eines Energiecontrolling übernommen werden und sukzessive aufgebaut und erweitert werden. Die Darstellung der Ergebnisse eines solchen Energiecontrollings soll nach Möglichkeit über aussagefähige Kennzahlen im Rahmen eines Berichtswesens erfolgen.

Zu 1.4 Liquiditätscontrolling

Das Liquiditätscontrolling zielt auf die Erhaltung der Zahlungsfähigkeit des Unternehmens. Die Stadtkasse erledigt gemäß § 106 GemO alle Kassengeschäfte der Stadt. Im Rahmen des in der Haushaltssatzung festgelegten Höchstbetrages disponiert die Stadtkasse kurzfristig (ggfls. auch stündlich) den entsprechenden Liquiditätsbedarf der Verwaltung. Der Oberbürgermeister wird täglich über die Liquiditätsentwicklung der Stadt informiert. Darüber hinaus wird von der Verwaltung in den nächsten Monaten ein Vorschlag über die Einrichtung eines Cash-Managements erfolgen. Dieses neue Instrumentarium soll neben der Darstellung des täglichen Liquiditätsstatus eine kurz- und mittelfristige Liquiditätsplanung sicherstellen. Hierdurch besteht die Möglichkeit auf „Knopfdruck“ Entscheidungsgrundlagen liefern, um auch in unvorhersehbaren Situationen kurzfristig reagieren zu können. Die Einrichtung eines solchen, durch die Fachämter dezentral zu befüllenden Systems wird in den nächsten Monaten geprüft. Hierbei sollen nach Möglichkeit verschiedene Planungsstufen entsprechend der Aktualität der jeweiligen Daten eingerichtet werden. Grundlage dessen ist eine vorzunehmende Erhebung aller möglichen Ein- und Auszahlungen innerhalb der Stadt Koblenz.

Zu 1.5 Forderungsmanagement

Derzeit ist eine Optimierung der Verfahrensläufe im Bereich der Stadtkasse nur begrenzt denkbar, da es sich um automatisierte Verfahren handelt. Der Aufbau eines zentralen Forderungsmanagements ist Teil des Maßnahmenpaketes der Haushaltskonsolidierung (Maßnahmen-Nr.10/070). Hierbei soll an der Forderungsentstehung, an den Methoden der Sollstellung in den Fachverfahren sowie an den organisatorischen Rahmenbedingungen der Aufgabenstellung angesetzt werden. Bedingt durch die Novellierung des Insolvenzrechtes sowie der Änderung der Zivilvollstreckung ab dem 1.1.2013 befindet sich der gesamte Aufgabenbereich in Bewegung.

Zu 1.6 Finanzcontrolling/Berichtswesen

Der Aufgabenbereich eines Finanzcontrollings ist insbesondere darauf gerichtet, alle Prozesse, die das Finanzwesen betrifft zu steuern und zu kontrollieren. Hierbei soll der Ist-Zustand erfasst werden, es sollen Schwachstellen und Potentiale aufgedeckt werden sowie Handlungsempfehlungen an Politik und Verwaltungsspitze erfolgen.

Bei der Stadt Koblenz ist diese Aufgabe in Bezug auf die Liquiditätsplanung der Stadtkasse zugewiesen (siehe Liquiditätscontrolling Punkt 1.4, Seite 5), alle weiteren Bereiche des Finanzcontrollings der Kämmerei (Haushaltsmanagement und Finanzcontrolling).

Im Rahmen der Umstellung auf die Doppik wurde für die Haushaltsplanung der Stadt Koblenz ein Kostenstellensystem eingerichtet und die Kostenstelle für die Buchung aller Geschäftsvorfälle als führend festgelegt. Hierdurch besteht die Möglichkeit, Auswertungen für ein einzelnes Gebäude (Gebäudekostenstelle) sowie Auswertungen auf Sachgebiets- oder Abteilungsebene (organisatorische Kostenstellen) durchzuführen. Die dort geplanten und gebuchten Erträge und Aufwendungen werden entsprechend auf die Teilleistungen verursachungsgerecht verrechnet. Schlüssel für diese Verteilung ist das dem Produkt bzw. der Teilleistung zugeordnete Personal, für das es überwiegend arbeitet. Genauso ist das Verfahren bei den Gebäudekostenstellen, d.h. die Aufwendungen für das Gebäude werden auf die jeweiligen Teilleistungen/Produkte aufgeteilt, die in diesem Gebäude bearbeitet werden. Auf diesem Wege ergibt sich die Möglichkeit einer genauen Ermittlung, welchen Aufwand ein Produkt wie z. B. die Musikschule an Gebäudeaufwendungen, Personalaufwendungen etc. verursacht. In dem Zusammenhang wird in Koblenz auch von einer Haushalts-KLR (Kosten und Leistungs-Rechnung) gesprochen.

Zusätzlich dazu wurde in den letzten Jahren entsprechend der gesetzlichen Vorgabe in einem ersten Projekt ein Ziel- und Kennzahlensystem für alle wesentlichen Produkte aufgebaut. Dabei wurden unter Berücksichtigung der Sichtweise der Produktverantwortlichen Produktstrategien entwickelt und zur Messbarkeit der Zielerfüllung entsprechende Kennzahlen im Haushalt/Produktblatt ausgewiesen. Dabei basieren die Kennzahlen überwiegend auf der Grundlage der vorhandenen Daten.

In einem weiteren Schritt sollen die bisher ausgewiesenen Ziele und Kennzahlen sukzessive weiterentwickelt werden, um zukünftig noch mehr auf der Basis strategischer Vorgaben durch Rat und Verwaltungsleitung steuerungsrelevante Informationen liefern zu können.

Der Zweck des Ausweises von Kennzahlen ist dabei darauf gerichtet

- **Schnelle Informationen zu einem Themen-/Aufgabengebiet zu geben**
- **Komplexe Realität zu verdichten**

Beim Umgang mit Kennzahlen ist insbesondere zu berücksichtigen, welche Informationen die Politik und die Verwaltung benötigen, welche Kennzahlen aussagekräftig sind und welche Schlüsse daraus zu ziehen sind. Kennzahlen werden dabei mit dem Ziel entwickelt, die Ergebnisse der Leistungsprozesse innerhalb der Verwaltung in verdichteter und bewerteter Form darzustellen. Dabei dienen sie der Planung, Steuerung und Kontrolle der kommunalen Verwaltung und sind daher unverzichtbarer Bestandteil eines Controlling-Systems. Kennzahlen beinhalten dabei keinen Selbstzweck, sondern basieren auf Zielen der Produkte, des Produktbereichs oder der Produktgruppe. Diese Ziele beschreiben die beabsichtigte Wirkung des kommunalen Verwaltungshandelns und sollen eine am Ergebnis orientierte Steuerung der Kommunalverwaltung ermöglichen. Zur Wahrnehmung der Steuerungsaufgaben bei der Zielplanung und Zielerreichung müssen Ziele nach ihrer Formulierung operationalisiert, d.h. messbar gemacht werden. Die Kennzahlen werden mit Hilfe eines Berichtswesens zu den entsprechenden Entscheidungsträgern transportiert.

Diese Daten sind Grundlage für den nächsten Baustein des Finanzcontrollings und den Aufbau eines qualifizierten Berichtswesens.

Zu 1.7 Investitionscontrolling

Es existieren bereit jetzt in verschiedenen Bereichen brauchbare Strukturen eines Investitionscontrollings, mit dessen Hilfe die Projekte gesteuert und überwacht werden. Anhand von Gesprächen in den Bereichen Straßenbau sowie Hochbau wurden die bisherigen Verfahren durchgesprochen. In der Regel entstehen dabei insbesondere hohe Abweichungen im Plan/Ist-Vergleich durch unvorhergesehene Risiken oder durch zu gering geplante Nebenkosten. Ein Plan/Ist-Vergleich wird dabei grundsätzlich turnusmäßig zu bestimmten Zeitpunkten des Projektes von den Fachämtern durchgeführt.

Das Controlling erfolgt dabei in den verschiedenen Bereichen derzeit durch unterschiedliche Informationsverarbeitungsprogramme.

Folgende Themenfelder/Probleme tauchten bei der Bestandsaufnahme immer wieder auf:

- a) **Kommunikationsprobleme bei amtsübergreifenden Projekten**
- b) **Wann setzt ein Controlling ein? Für welche Projekte lohnt ein Controlling?**
- c) **Umgang mit der Thematik „Folgekosten“**
- d) **Zuständigkeiten innerhalb eines Projektes**
- e) **Fehlen eines Leitfadens, bzw. einer allgemeingültigen Vorgabe für die Praxis**
- f) **Umgang mit unvorhergesehenen Risiken im Rahmen eines Projektes**

2. Aufbau eines Investitionscontrollings

Der Gesetzgeber schreibt in § 10 GemHVO vor, dass vor der Umsetzung von investiven Maßnahmen mit erheblicher finanzieller Bedeutung bei mehreren in Betracht kommenden Umsetzungsalternativen ein Wirtschaftsvergleich durchzuführen ist. Zumindest sind für eine Ermittlung der wirtschaftlichsten Lösung die Anschaffung- oder Herstellungskosten zu berechnen.

Auszahlungen für Investitionstätigkeit und Verpflichtungsermächtigungen dürfen erst veranschlagt werden, wenn Pläne, Kostenberechnungen, ein Investitionszeitenplan sowie Erläuterungen vorliegen, sowie die gesamten Investitionskosten ersichtlich sind.

Die Durchführung eines Investitionscontrollings ist aus den folgenden Gründen von großer Bedeutung:

- **Da Investitionen immer eine Festlegung für viele Jahre bedeuten, arbeitet das Investitionscontrolling vor allem zukunftsorientiert. Es prüft die Vorteilhaftigkeit von Investitionsalternativen**
- **Die Investitionen in das Anlagevermögen beeinflussen wesentlich die zukünftige Haushaltssituation (u. a. Folgekosten, Folgeinvestitionen)**

Von daher ist die Durchführung eines Investitionscontrollings im Hoch- und Tiefbau eine wichtige Voraussetzung, das Gebot der Gemeindeordnung nach sparsamer und wirtschaftlicher Haushaltsführung in die Praxis umzusetzen.

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) empfiehlt ein Investitionscontrolling in den folgenden sieben Phasen durchzuführen:

1. Bedarfsanmeldung und Vorentscheidung (Konkrete Definition eines baulichen Bedarfs).
2. Durchführung einer Voruntersuchung/Machbarkeitsstudie (Umwandlung des definierten Bedarfs in eine planungsfähige Form).
3. Vorentwurfsplanung (Ggf. Betrachtung anderer möglicher Alternativen).
4. Entwurfsplanung (Planerische Präzisierung der ausgewählten Bauvariante).
5. Genehmigungsplanung (Budgetbereitstellung, Erstellung der Leistungsverzeichnisse, Ausschreibung und Vergabe der Bauleistungen).
6. Ausführung (Tatsächliche Durchführung der baulichen Maßnahme).
7. Auswertung und Kostenfeststellung (Evaluierung sämtlicher wesentlicher Projektdaten: Kosten, Ablauf von Planungs- und Bauprozess, erzielttes Ergebnis).

Für die Durchführung des investiven Projekts ist der Zeitpunkt des Beginns und des Endes zu planen, die hieraus resultierenden fachlichen Arbeitsaufträge zu definieren und mit den entscheidungsnotwendigen Kosteninformationen zu hinterlegen. Zudem ist jeweils eine eindeutige Zuordnung von Federführung und Entscheidungskompetenz in jeder einzelnen Phase des Projektablaufs erforderlich.

Zur optimalen Begleitung und Abwicklung von Investitionsmaßnahmen ist ein systematisches und strukturiertes Vorgehen von der Bedarfsfeststellung bis zur Fertigstellung eines Projekts erforderlich. Zudem sind schon bei Konzeption und Bau die späteren Folgekosten im Verlauf des Lebenszyklus des Projekts zu berücksichtigen. Dies wird durch ein entsprechend aufgebautes Investitionscontrolling gewährleistet. Dieses Instrument hat die Aufgabe, die wirtschaftlichste und nachhaltigste Verwendung von Investitionsmitteln zu unterstützen.

Zusammenfassend sind als wesentliche Eckpunkte eines Investitionscontrollings zu sehen:

- **Im Vorfeld von Bauentscheidungen eine sorgsame Ermittlung der zu erwartenden Investitions- und Folgekosten als Entscheidungsgrundlage sicherzustellen.**
- **Die Unterstützung der Projektsteuerung während der Bauphase**
- **Eine nachgehende Auswertung des Projekts hinsichtlich Kosten, Ablauf von Planungs- und Bauprozess und erzieltm Ergebnis.**

Die Basis der später aufzuwendenden Kosten – und zwar Herstellungs- und Folgekosten – wird schon mit den ersten Entscheidungen über Art, bauliche Herstellung und Ausstattung eines Objekts gelegt.

Je mehr die Planung konkretisiert wird, umso mehr reduzieren sich die Möglichkeiten der Beeinflussung!

Bedenkt man, dass durch die Realisierung eines Objekts in seiner Größe und Qualität auch zugleich die Folgekosten für den gesamten Lebenszyklus bestimmt werden, wird deutlich, wie wichtig die vorherige Betrachtung dieser später anfallenden Kosten ist!

Um eine nachhaltige Wirtschaftlichkeit eines Bauobjekts auch über dessen späteren Lebenszyklus weitmöglich sicherzustellen, ist eine Folgekostenbetrachtung schon zu Beginn der Planung unabdingbar!

Bei Investitionen für neue Einrichtungen/Dienststellen (z.B. Neubau Hallenbad) dienen Folgekostenermittlungen in den ersten Planphasen dazu, festzustellen, ob Kosten und Haushaltsbelastungen für diesen Zweck überhaupt vertretbar und finanzierbar sind. Betriebliches Konzept, Organisationsstruktur und Personalstandard müssen daher bereits zu diesem früheren Zeitpunkt fest vereinbart werden.

Um alle Überlegungen umzusetzen ist das Erstellen einer Dienstanweisung für ein Investitionscontrolling zwingend notwendig:

Diese sollte enthalten:

- Definition der Projekte und Maßnahmen, die gemäß dem hier dargestellten Rahmen abgewickelt werden sollen.
- Berichtspflichten: Wer berichtet wann an wen?
- Zusammensetzung und Beratungsverfahren des Entscheidungsgremiums/Investitionskonferenz
- Aufgaben der für das Investitionscontrolling zuständigen Stelle definieren.
- Einteilung des Projektablaufs in Phasen, die durch Führungsentscheidungen beendet werden.
- Koordination der Phaseneinteilung sowie Beratung in der Investitionskonferenz einerseits mit Beratung in Rat bzw. Ausschüssen andererseits.
- Planungszuständigkeiten/Projektführung je Phase.
- Vertragsarten (Stufenverträge) für externe Architekten/-innen und Planer/-innen.
- Zeitpunkte und Verfahren von Kostenermittlungen (Herstellungs- und Folgekosten) einschließlich Submissionszeitpunkte.
- Koordinierung Kostenermittlungen mit Finanz- und Haushaltsplanungen.
- Maßgaben, wann und wie ggf. Externe (Kostenplaner/-innen, Projektsteuerer/Projektsteuerinnen, etc.) eingeschaltet werden sollen.
- Regelungen, wie zu verfahren ist, wenn kein Einvernehmen zwischen den Beteiligten hergestellt werden kann.

Fazit:

Die Notwendigkeit, hier tätig zu werden, wird von der Verwaltung als dringlich gesehen. Es ist daher vorgesehen, auf der Basis der o. g. Überlegungen im Rahmen einer verwaltungsinternen Projektgruppe unter Beteiligung der betroffenen Fachämter eine solche Dienstanweisung zu erstellen bzw. einen Leitfaden für die Verwaltung im Umgang mit der Problematik. Hier wird sicherlich auch das neu geschaffene zentrale Gebäudemanagement eine wichtige Rolle spielen müssen. Eine Einbindung der städtischen Gremien hierzu erfolgt zeitnah, sobald hier Ergebnisse vorliegen. Aufgrund der Komplexität des Themas ist dies jedoch ein Prozess, der sicherlich einige Zeit in Anspruch nehmen wird. Jedoch wird dieser als unverzichtbar eingestuft.

3. Aufbau eines unterjährigen Berichtswesens im Rahmen des Finanzcontrollings

Neben den Kennzahlen stellt das Berichtswesen ein weiteres Controllinginstrument dar. Unter Berichtswesen versteht man einen Kommunikationsprozess, der nach bestimmten Regeln abläuft. Dadurch unterscheidet sich das Berichtswesen von fallweisem und freiwilligem Informationsaustausch. Der Kommunikationsprozess ist erforderlich, damit die Führungskräfte mit den notwendigen Informationen, die sie zur Wahrnehmung ihrer Steuerungsaufgaben benötigen, rechtzeitig versorgt werden. Das Berichtswesen umfasst die Konzeption, Erstellung und Weiterleitung interner Berichte für die Verwaltungsführung und die politischen Entscheidungsträger.

Berichte über bestimmte Aspekte der Verwaltungstätigkeit sind in den Kommunalverwaltungen bereits vorhanden. Beispielsweise der regelmäßige Vorbericht im Haushaltsplan, der der Jahresrechnung beizufügende Rechenschaftsbericht und der jährliche Beteiligungsbericht. Aber auch fachspezifische Berichte wie z.B. der Schulsituationsbericht, der Sozialbericht, der Bäderbetriebsbericht. Das Berichtswesen erfährt im Zuge des Neuen Kommunalen Finanzmanagements eine weitergehende Bedeutung. Mit der Umsetzung der Dezentralisierung der Verantwortung in kommunalen Gebietskörperschaften geht mit der Delegation von mehr Verantwortung auf die Fachebene auch die Notwendigkeit einher, an diejenigen zu berichten, die die Verantwortung delegiert haben.

Damit wird zum einen ein unterjähriges Berichtswesen erforderlich und zum anderen muss das Berichtswesen umfassender und strukturierter gestaltet werden.

Aufgabe des Berichtswesens ist die Dokumentation von entscheidungsrelevanten Informationen, die einen Entscheidungsträger periodisch regelmäßig oder bei Vorliegen wichtiger Ergebnisse in vorstrukturierter Form zugeleitet werden. Durch den damit möglichen Vergleich der Plan- und Ist-Werte, die Analyse der Ursachenabweichung sowie einer Prognosevorschaurechnung werden die Führungskräfte bei der Steuerung, ggf. einer erforderlichen Gegensteuerung unterstützt. Die Erarbeitung und Abstimmung von Steuerungsmaßnahmen gehören mit zum Berichtswesen.

Das Berichtswesen muss vor allen Dingen den spezifischen verwaltungsinternen Informationsbedürfnissen gerecht werden. Das Controlling kann diese Aufgabe unterstützen, indem es zu verwaltungsinternen Zielen messbare Kennzahlen für ein Berichtswesen vorschlägt.

Daraus wird auch deutlich, dass ohne eindeutig definierte Ziele kein Berichtswesen erfolgreich sein kann.

Wer Ergebnisse und Wirkungen erzielen will, hat die Aufgabe, Ziele handlungsorientiert zu klären und zu vereinbaren, bevor Ressourcen eingesetzt und Kontrakte/Zielvereinbarungen geschlossen werden. Darüber hinaus zwingt die Knappheit kommunaler Mittel die Verantwortlichen dazu, Prioritäten zu setzen. Strategische und operative Fragen bzw. strategisches und operatives Management arbeiten dabei Hand in Hand, die Grenzen sind fließend.

Das Berichtswesen in der Stadt Koblenz stellt sich derzeit wie folgt dar:

1. In den einzelnen Fachbereichen werden umfangreiche Berichte zu den jeweiligen Fachprodukten in bestimmten Zeitabständen erstellt (z. B. Schulsituationsbericht, Theaterbericht, Sportstättenbericht etc.). In diesen Zusammenhang fällt auch das vermehrte Aufstellen von Masterplänen (u. a. Masterplan Grün, Masterplan Brücken) mit deren Hilfe strukturiert für die nächsten Jahre die zu bearbeitenden Felder gekennzeichnet werden.
2. Auf zentraler, auf den Haushalt bezogener Ebene stellt sich das Berichtswesen so dar, dass
 - a. ein Rechenschaftsbericht zum 31.12. eines jeden Jahres zu erstellen ist. Gem. § 49 GemHVO sind dort der Verlauf der Haushaltswirtschaft und die Lage der Gemeinde so darzustellen, dass ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild vermittelt wird. Darüber hinaus hat der Rechenschaftsbericht eine ausgewogene und umfassende, den Umfang der gemeindlichen Aufgabenerfüllung entsprechende Analyse der Haushaltswirtschaft und der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Gemeinde zu enthalten. In die Analyse sollen die produktorientierten Ziele und Kennzahlen, soweit sie bedeutsam für das Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage sind, einbezogen und erläutert werden. Auch soll der Rechenschaftsbericht u. a. auf Chancen und Risiken für die zukünftige Entwicklung der Gemeinde eingehen.
Der von der Verwaltung erstellte Rechenschaftsbericht ist bisher auf die Darstellung der Entwicklung von Finanzkennzahlen beschränkt. In einem weiteren Schritt ist vorgesehen, in diesen Bericht auch die Entwicklung der im Produkt abgebildeten Ziele und Kennzahlen aufzuzeigen.
 - b. Im Rahmen der Jahresrechnung sind in der Ergebnis- und Finanzrechnung gem. § 44 und § 45 GemHVO in den Teilrechnungen erhebliche Unterschiede zwischen den Planansätzen und den Ist-Ergebnissen, sowie den Ist-Ergebnissen der Vorjahre zu erläutern. Es wird ein Haushaltsvollzugsbericht erstellt.
 - c. Gem. § 21 GemHVO ist der Gemeinderat nach den örtlichen Bedürfnissen, in der Regel jedoch halbjährlich über den Stand des Haushaltsvollzuges hinsichtlich der Erreichung der Finanz- und Leistungsziele zu unterrichten.
3. Ein Finanzzwischenbericht über die Entwicklung der Ist-Werte im Vergleich zu den Planansätzen erfolgt derzeit ausschließlich bezogen auf die wesentlichen Informationen aus den Teilhaushalten 06 (Soziales und Jugend) sowie 11 (Zentrale Finanzdienstleistungen).
4. Aufgrund der zahlreichen erforderlichen Anpassungen im Wege der Doppik-Umstellung konnte bisher kein gesetzkonformes Berichtswesen insbesondere auch auf Ziele und Kennzahlen bezogen umgesetzt werden. Dies ist nunmehr Ansatzpunkt der weiteren Überlegung zum Ausbau des Finanzcontrollings.

Vor der Erstellung eines Berichts sind die folgenden Fragen zu klären:

- Wer berichtet
- Wann
- Wem
- Worüber ?

Wer berichtet:

Die Berichtserstellung erfolgt in einem mehrstufigen Verfahren, d. h. verwaltungsintern melden die Fachämter zunächst über die Kämmerei als zentrale Stelle an den Stadtvorstand; in einem weiteren Schritt berichtet die Verwaltungsspitze über die Kämmerei an den Stadtrat.

Die Zuständigkeit für den Aufbau eines solchen Berichtswesens liegt grundsätzlich in der Kämmerei. Natürlich ist dieses Berichtswesen nur dann aussagekräftig, wenn die entsprechenden Informationen der Fachämter geliefert werden. Die Zuständigkeit für die fachbezogenen Berichte, wie oben genannt, verbleibt natürlich bei den Fachämtern.

Wann wird berichtet:

Die Stadtverwaltung hat sich in internen Gesprächen zunächst dazu entschlossen, entsprechend der gesetzlichen Vorgaben zwei Berichtstermine als Grundlage zu nehmen (Stichtage 30.06. oder 31.05. sowie 31.12.) Auf dieser Basis ist im weiteren Verlauf zu entscheiden, ob ggfls. zu einem späteren Zeitpunkt auch Quartalsberichte zu einzelnen Bereichen erstellt werden sollen. Losgelöst davon sind so genannte Ad-Hoc-Berichte, die aufgrund von Anforderungen aus Verwaltung und Politik kurzfristig erstellt werden müssen. Die Stadt strebt dabei an, einen ersten aussagefähigen Halbjahresbericht spätestens zum 30.06./31.05. 2015 evtl. auch 2014 zu erstellen. Die erstmalige Erstellung hängt insbesondere davon ab, inwieweit die Anforderungen an ein qualifiziertes Berichtswesen kurzfristig durch die vorhandene EDV-technische Ausstattung zu bewerkstelligen sind. Intern werden derzeit darüber hinaus noch verschiedene Maßnahmen erfolgen müssen, um die vorhandene Datenqualität zu steigern im Hinblick auf korrekte und zeitnahe Buchungen. Ein Bericht ist dabei nur so gut, wie die dahinter liegende Planungs- und Buchungsqualität. Auch hier ist vorgesehen, durch verstärkte Qualitätssicherung Verbesserungspotentiale umzusetzen.

Wem wird berichtet:

Die Anforderungen an ein Berichtswesen sind sehr stark nachfrageorientiert. Die unterschiedlichen Ebenen (Gremien, Verwaltungsleitung, Fachämter, Querschnittsämter) haben dabei durchaus unterschiedliche Anforderungen im Hinblick auf Detaillierungsgrad und auch Berichtsebenen). Es ist vorgesehen, mit allen diesbezüglich in Betracht kommenden Bereichen Kontakt aufzunehmen um in gemeinsamen Gesprächen möglichst bedarfsgerecht ein Berichtswesen aufzubauen.

Worüber wird berichtet:

Innerhalb der Stadtverwaltung sind 2 Ebenen zu unterscheiden: Externes und Internes Berichtswesen.

Externes: Hierbei liegt der Fokus auf den „nach außen wirkenden Hauhaltsdaten“ wie z.B. der Gesamthaushalt, die Teilhaushalte oder auch die Produkte. Ebenso wird es ein Berichtswesen für die Investivprojekte geben. Hierbei wird es sicherlich Wesentlichkeitsgrenzen geben müssen, denn es soll ja eine kompakte und adressatengerechte Information geben. Ein entsprechender Verdichtungsgrad wird festgelegt.

Internes: Die Kostenstellenebene ist die Ebene, auf der Planung und Buchung erfolgt. Die Produkt- und Teilhaushaltsebene ist die Ebene, die alle Aufwendungen und Erträge der jeweiligen Kostenstellen im Haushalt summiert darstellt. Eine Auswertung auf Ebene eines Produktes ist nur dann interpretationsfähig, wenn auch die dahinter liegenden Kostenstellen einer genaueren Betrachtung zugeführt werden, denn dort ergeben sich die Veränderungen, die im Endeffekt die Abweichungen in den Produkten auslösen und auch erklären.

Ziele und Kennzahlen:

Der Gesetzgeber formuliert dies relativ eindeutig und bezieht ein Berichtswesen grstzl. nur auf die Ebene der Ziele und Kennzahlen.

Der Schleswig-Holsteinische Rechnungshof hat es wie folgt formuliert: „Der Aufbau eines Kennzahlensystems und eines Berichtswesens sind zwingend erforderlich (...) Ausgehend von den Haushaltsdaten als absolute Kennzahlen sollen Auswertungen vorgenommen werden. Diese Auswertungen sind wesentliche Ansatzpunkte für ein operatives, unterjähriges Berichtswesen.“

Auch die ADD weist in ihrem letzten Genehmigungsschreiben auf die zwingend erforderliche Weiterentwicklung in diesem Bereich hin (Auszug Verfügung ADD vom 6.7.3013:

„Schließlich bitte ich zu beachten, dass im Haushaltsplan neben der Festlegung von Produkten und Leistungen zusätzlich Leistungsmengen und Kennzahlen zu Zielvorgaben anzugeben sind und dieses Kernelement der kommunalen Doppik nicht auf Dauer in den Hintergrund gerückt werden darf, sondern fortzuentwickeln ist, um eine durchgehend Output orientierte Haushaltssteuerung zu erreichen.“)

Aus diesem Grunde wird das Berichtswesen der Stadt Koblenz sich auf folgende Ebenen beziehen:

- a. Bericht auf externer Ebene in Ergebnisrechnung (Gesamthaushalt, Teilhaushalt, Produkt) und Finanzrechnung (Projekte)
- b. Bericht auf interner Ebene (Organisatorische Kostenstellen, Gebäudekostenstellen)
- c. Bericht auf Kennzahlenebene (wobei die Kennzahlen mit den wesentlichen Produkten des Haushalts verknüpft sind)

Als Anlagen 2 und 3 sind erste Entwürfe beigefügt, die noch auf EDV-technische Umsetzung hin geprüft werden und ggfls. noch anzupassen sind. Wichtig ist in diesem Zusammenhang insbesondere, dass neben einer Bestandsaufnahme für den abgelaufenen Zeitraum auch eine Prognose für den zukünftigen Zeitraum (Forecast) erfolgen muss. Dadurch ergibt sich die Möglichkeit, in bestimmten Bereichen gegenzusteuern um hier haushalterisch sich abzeichnende Defizite aufzufangen.

Im Rahmen der Weiterentwicklung des Ziel- und Kennzahlensystems in der Stadt Koblenz ist unabhängig von der Gestaltung des Berichtswesens zunächst ein Abgleich der Produktstrategien mit den vom Rat beschlossenen Zielfeldern vorgesehen. Hierdurch können sich u. U. auch neu zu bildende Kennzahlen ergeben. Diese können sowohl Eingang in die Haushaltsplanung als auch in das Berichtswesen finden.

Mittelfristig soll durch die Bildung von operationalisierten Zielen ein Kennzahlensystem entwickelt werden, welches als Grundlage zu Steuerungszwecken dienen soll und damit Steuerungsgrundlage für die Haushaltsplanung wird.

Berichtswesen in anderen Städten:

Ludwigshafen: Es werden Quartalsberichte erstellt zu den Entwicklungen im Ergebnishaushalt mit entsprechenden Prognosen und Auswertungen auf Kennzahlenebene

Mainz: Die Einführung eines Berichtswesens wurde im Rahmen eines Projektes in einem Zeitraum von ca. 18 Monaten durchgeführt. Der Bericht besteht dabei aus einem Gesamtcontrollingbericht (Ergebnisrechnung Dezernate) und einem Teilcontrollingbericht (Ergebnisse der Ämter) Zu den Terminen 30.04. und 30.09. wird ein Bericht erstellt.

Trier: In Trier wird seit 2012 neben dem regulären Rechenschaftsbericht ein Halbjahresbericht zum 30.06. des Jahres erstellt.

Ergänzende Ausführungen zum Thema Risikomanagement

Die Thematik Risikomanagement ist derzeit noch nicht im Fokus auf Grund anderer Aufgabenstellungen, sollte es jedoch im Hinblick auf die zunehmenden wirtschaftlichen Risiken, die auch die öffentlichen Haushalte in erheblichem Maße berühren, kurz angerissen werden.

Für die öffentliche Verwaltung erweist sich ein Risikomanagement angesichts:

- einer wachsenden Komplexität des Verwaltungshandelns
- eines ziel- und outputorientierten Blicks gerade auf der lokalen Ebene
- einer zunehmenden Delegation der Verantwortung auf die Fachebene
- einer verstärkten Einbindung Privater in die Erbringung öffentlicher Leistungen

als immer dringlicher. Folgende Risikokategorien sind dabei zu betrachten:

1. Externe, nicht steuerbare Risiken

- Unerwartete Rückgänge bei den Steuereinnahmen oder im Finanzausgleich
- Tarifierhöhungen oberhalb der in der Finanzplanung vorgesehenen Größenordnung
- Zusätzliche Umlagen an Gemeindeverbände
- Belastungen durch neue von außen vorgegebene Aufgaben

2. Externe, begrenzt steuerbare Risiken

- Zinsschwankungen
- Risiken aus öffentlichen Betrieben, Unternehmen und Beteiligungen

3. Interne, prinzipiell steuerbare Risiken

- Folgekosten kommunaler Investitionen
- Ansprüche von Bediensteten auf Grund von Altersteilzeit
- Rückkehr von Bediensteten aus dem Erziehungsurlaub
- Ansprüche Dritter aus Gewährleistungsverträgen u. Ä.

Das finanzielle Risiko der öffentlichen Hand ist nicht der Fortbestand als Institution, sondern ob sie ihre Aufgaben dauerhaft erfüllen kann.

Allgemeiner Regelkreislauf des Risikomanagements:

1. Risikoerkennung
2. Risikoanalyse
3. Risikobericht
4. Risikosteuerung
5. Risikokontrolle

Grundsätzlich dürfte die Kenntnis risikobehafteter Sachverhalte am ehesten auf der Fachebene vorhanden sein. Doch dort besteht zugleich die Gefahr einer systematischen Unterschätzung der Risiken. Denn die Beschreibung und Bewertung von Risiken könnte im

politischen Diskussionsprozess eine Gefährdung des spezifischen Projekts – das fachlich gerade forciert werden soll – darstellen.

Das Risikomanagement selbst lässt sich in die folgenden vier Stufen einteilen.

1. Vermeiden
2. Vermindern
3. Abwälzen
4. Restrisiko

Eine hierfür am Besten geeignete Form der Darstellung eines Risikomanagement ist dabei sicherlich das Instrument der Finanzplanung. Es besteht die Möglichkeit, z. B. eine Risikobeschreibung in den Vorbericht zum Haushaltsplan zu integrieren.

Ein finanzwirtschaftliches Risikomanagement erscheint heute notwendiger denn je, die zunehmenden wirtschaftlichen Risiken, die auch die öffentlichen Haushalte in erheblichem Maße berühren, machen rechtzeitige Vorsorge erforderlich. Hier wird die Verwaltung in den folgenden Jahren verstärkt Überlegungen anstellen.

4. Ausblick/Zukünftige Entwicklung eines ganzheitliches Controllings

Die Herausforderungen auf kommunaler Ebene werden nicht mit einzelnen Maßnahmen auf Sicht zu bewältigen sein, es bedarf dabei eines Konzeptes für die gesamtstädtische Steuerung. Im Mittelpunkt einer solchen gesamtstädtischen Steuerung im Sinne eines konsequenten Verwaltungsmanagements sollte daher eine Vereinbarung von Zielen zwischen Politik und Verwaltung stehen. Diesem Weg muss auch der Aufbau eines ganzheitlichen Controllings dienen.

Die Implementierung eines ganzheitlichen Controllings ist dabei ein Prozess, der sicherlich nicht kurzfristig umgesetzt werden kann. Hierbei sind zahlreiche organisatorische und personelle Problemstellungen zu klären (Aufbau eines dezentralen/zentralen Controllings), Zuständigkeiten zu klären (Einbeziehung der Eigenbetriebe, Eigengesellschaften) sowie Aufgabenverteilungen festzulegen (strategisches Controlling/operatives Controlling).

Exkurs strategisches Controlling/operatives Controlling

Während das strategische Controlling die Frage stellt ob wir die richtigen Dinge tun (Effektivität), stellt das operative Controlling die Frage ob wir die Dinge richtig tun. Das Ziel eines strategischen Controlling ist die Sicherung der dauernden Leistungsfähigkeit der kommunalen Leistungsfähigkeit und die Orientierung auf einen mittelfristigen Zeitraum. Es beschäftigt sich mit den strategischen (langfristigen) Zielsetzungen einer Gemeinde und den hierfür erforderlichen strategischen Planungen. Dies dient der langfristigen Ressourcenplanung, der Festlegung eines Leistungsprogramms unter Berücksichtigung einer Aufgabenkritik sowie der Festlegung eines Zielsystems.

Das strategische Controlling soll dabei nicht nur zur Informationsbereitstellung der Verwaltungsführung dienen, sondern insbesondere auch als ein Instrumentarium zur Unterstützung der kommunalen Gremien bei der langfristigen und gesamtheitlichen Steuerung und Zielfestlegung entwickelt werden.

Der Entwicklung des strategischen Controllings innerhalb der Stadt Koblenz dient insbesondere der derzeit im Rahmen der Haushaltskonsolidierung begonnenen Aufgabenkritik sowie dem Aufbau eines Ziel- und Kennzahlensystems mit der Abbildung von Zielfeldern und der Ausrichtung der Haushaltsplanung an strategischen Zielen zur Steuerung des Konzerns Stadt Koblenz. Dies muss und wird in den folgenden Jahren Hauptaufgabe sein.

Das Ziel des operativen Controlling ist dabei die Sicherung des kurzfristigen Erfolges sowie die Sicherung der Liquidität der Kommune, die Orientierung ist auf einen kurzfristigen Horizont gerichtet. Seine Aufgabe ist es, die vorhandenen Potentiale wirtschaftlich zu nutzen. Dies erfolgt durch Plan/Ist-Vergleiche, Abweichungsanalysen, Auswertungen von Kennzahlen, Überprüfung und das Einleiten kurzfristiger Korrekturmaßnahmen. Der Bereich des operativen Controllings wird derzeit bereits durch Plan-/Ist-Vergleiche bedient. Ebenso soll die Auswertung der bereits vorhandenen Kennzahlen optimiert werden um daraus Maßnahmen abzuleiten. Das aufzubauende Berichtswesen wird hierbei einen wesentlichen Beitrag leisten.

Noch zu entwickeln ist in diesem Zusammenhang die nach §12 GemHVO einzuführende Kosten- und Leistungsrechnung für die Gesamtverwaltung. Hier werden ebenfalls in den nächsten Jahren grundsätzliche Entscheidungen über die Ausrichtung dieser Kosten- und Leistungs-Rechnung zu treffen sein.

Die Stadtverwaltung Koblenz sieht die gesamte Thematik als einen zu entwickelnden Prozess. Von daher ist vorgesehen, zunächst in den beiden Bereichen Berichtswesen und Investitionscontrolling die vorgesehenen Maßnahmen einzuleiten und in den einzelnen bereits vorhandenen Controllingstrukturen hier Maßnahmen zur Weiterentwicklung zu implementieren. Dies soll zunächst auf der Basis der bisherigen dezentralen Verantwortlichkeiten erfolgen. Im Anschluss daran sollte die Thematik „Ganzheitliches Controlling“ auch unter Prüfung der o. g. Punkte wie Organisation, Zuständigkeiten, Aufgabenverantwortung angegangen werden.

Das hier entwickelte Konzept setzt voraus, dass die erforderlichen personellen Ressourcen für diese Aufgaben bereitstehen, bzw. bereitgestellt werden.

Anlagen:

Anlage 1: Konzernstruktur der Stadt Koblenz

Anlage 2: Muster Bericht Ergebnishaushalt

Anlage 3: Muster Bericht Ziele und Kennzahlen