

Berichtswesen bei der Kreisverwaltung Soest

1. Einleitung

Die Kreisverwaltung Soest begann bereits 1992 damit, ihre Reformziele und erste Ideen zu einer ganzheitlichen Konzeption auszubauen. Diese Ideen und Vorkonzeptionen mündeten im sog. „3-Säulen-Modell“ welches die Bereiche

1. Personalentwicklung
2. Organisationsentwicklung und
3. Betriebswirtschaftliche Entwicklung

beinhaltet. Für diese Oberbegriffe stehen zahlreiche einzelne Bausteine, wie z. B. der „Ergebnisorientierte Haushalt“, „Controlling“ und das „Berichtswesen“.

Mit der Einrichtung erster Pilotanwendungen zur Erprobung der sog. dezentralen Ressourcen- und Ergebnisverantwortung wurde 1994 in den Bereichen VHS Möhne-Lippe, Schulen und Ordnungsamt begonnen. Damit verbunden war auch der Aufbau eines einfachen Berichtswesens in den Pilotbereichen.

Mit der kompletten Reorganisation der Kreisverwaltung Soest und der flächendeckenden Einführung der dezentralen Ressourcen- und Ergebnisverantwortung wurde 1995 auch damit begonnen, ein umfangreiches Berichtswesen für die ganze Kreisverwaltung aufzubauen.¹

1.1 Motivation / Ausgangslage

Der Wunsch nach einem Berichtswesen resultierte aus der Umsetzung der sog. Dezentralen Ressourcen- und Ergebnisverantwortung, um eine Steuerung der dezentralen Einheiten im Sinne der Gesamtverwaltung zu ermöglichen. Mit der Verlagerung von Verantwortung für Personal, Organisation und Finanzen waren gleichzeitig auch die Forderungen nach

- ⇒ dem Abschluß von Zielvereinbarungen sowie
- ⇒ der unterjährigen Berichterstattung über die erzielten Ergebnisse verbunden.

1.2 Notwendige Voraussetzungen

Grundlage bzw. Ausgangspunkt für ein Berichtswesen ist somit der Abschluss von Zielvereinbarungen, welche neben eindeutig bzw. messbar formulierten Zielen auch festlegen,

- wer (Berichtspflichtige),

¹ Vgl. H. Janning (Hrsg.), Das Modell Soest – Der Umbau der Kommunalverwaltung auf Kreisebene“, 1993; H. Janning (Hrsg.), Das Modell Soest – Zwischenbilanz nach vierjähriger Reformpraxis“, 1997

- wem (Berichtsempfänger),
- worüber (Berichtsinhalte),
- wie (Berichtsart) und
- wann (feste Berichtstermine, Berichterstattung bei Abweichungen (sog. „Ampelberichte“) oder eine Kombination aus Beidem) berichtet **und**
- in welcher Form eine Rückmeldung (feedback) zu den gelesenen Berichten erfolgt (!).

Wichtig: Sämtliche Berichtsmodalitäten müssen Bestandteil der Zielvereinbarungen werden, da dadurch das Berichtswesen erst formal verbindlich wird.

2. Berichtswesen bei der Kreisverwaltung Soest

Seit Anfang des Jahres 2003 wird bei der Kreisverwaltung Soest zwischen folgenden Berichtsarten unterschieden:

- (1) Gesamtbericht (umfassende, standardisierte Berichte)
- (2) Spezialbericht (z. B. zu einem Projekt)
- (3) Ergebnisorientierter Jahresabschluss
- (4) Geschäftsbericht (Zielgruppe: Bürger)
- (5) „ad-hoc-Bericht“

Nachfolgende Ausführungen beschränken sich auf den Gesamtbericht sowie den Spezialbericht, da der Ergebnisorientierte (bzw. produktorientierte) Jahresabschluss sowie der Geschäftsbericht nicht zur unterjährigen Steuerung dienen.

2.1 Gesamtbericht

Bis vor drei Jahren gab es bei der Kreisverwaltung Soest mehrere unterschiedliche Berichtsarten nahezu isoliert voneinander, wie z. B. Finanzcontrolling, produktbezogenes Berichtswesen sowie zahlreiche verschiedene Projektberichte. Probleme wie Informationsflut, hoher Berichtserstellungs- sowie Abstimmungsaufwand waren die Folge.

Der sog. Gesamtbericht wurde vor dem Hintergrund entwickelt, die vorgenannten Probleme zu vermeiden und die jeweiligen Berichtsempfänger

- über sämtliche sog. steuerungsrelevante Informationen (Ziele, Kennzahlen, Budget, Projekte usw.) in deren Verantwortungsbereich
- in möglichst einem Bericht kurz und knapp zu informieren.

Der Gesamtbericht gibt einen Mindeststandard vor. Sämtliche Berichtsmodalitäten wie Berichtsinhalte², Berichtstermine, Ergänzungen, Begründungspflichten usw. sind im Rahmen der Zielvereinbarungsgespräche mit dem jeweiligen Berichtsempfänger zu klären und danach in die Zielvereinbarungen aufzunehmen.

² Bei der Bestimmung der Berichtsinhalte geht es um die zur Steuerung notwendigen Informationen und **nicht** um das Informationsinteresse eines Berichtsempfängers.

Für einen Gesamtbericht stehen bei der Kreisverwaltung Soest grundsätzlich folgende Datengrundlagen zur Verfügung:

- ⇒ Prognosen auf der Grundlage von Leistungsaufzeichnungen, Statistiken, Informationen aus EDV-Verfahren usw., welche die jeweiligen Sachbearbeiter pflegen,
- ⇒ Prognosen auf der Grundlage von Auswertungen aus dem Rechnungswesen durch die Haushaltssachbearbeiter (z. B. Abfragen aus der HÜL od. KIRP) und
- ⇒ bei Bedarf (!) zusammengefasste Informationen aus sog. Spezialberichten.

Datenerhebungen (einschl. Prognosen) kosten Zeit und Geld. Demzufolge werden Datenerhebungen für die verschiedenen Informationen in einem Gesamtbericht zeitlich aufeinander abgestimmt.

Um den Erhebungsaufwand zu reduzieren, wird z. B. bei der Kreisverwaltung Soest am Jahresanfang ein sog. Berichtskalender³ erstellt, welcher eine zeitliche und inhaltliche Abstimmung der Berichtstermine für Berichte an den Landrat, Kämmerer und den Kreisausschuss ermöglicht.

Das Layout des Gesamtberichtes hat die gleiche Struktur wie der Produkthaushalt (der sog. „Ergebnisorientierte Haushalt“) der Kreisverwaltung Soest, da dieser nahezu sämtliche steuerungsrelevanten Informationen beinhaltet.⁴

Da der Gesamtbericht lediglich einen Mindeststandard abbildet, kann der Bericht z. B. unter „Erläuterungen“ auch um individuelle Wünsche der Berichtsempfänger ergänzt werden. Dies betrifft möglicherweise die Darstellung von Informationen zu

- Vergleichen mit anderen Verwaltungen,
- Ergebnisse aus den Vorjahren usw.

Die Toleranzgrenzen für Abweichungsbegründungen werden bei der Kreisverwaltung Soest grundsätzlich individuell in Zielvereinbarungen geregelt.⁵

Ausnahme:

Wenn in Zielvereinbarungen nichts anderes vereinbart wurde, besteht bei Abweichungen vom Fachbereichsbudget zwischen Haushaltsplan und Prognose

- ab 50.000 € je Kostenartenblock und
- ab 50.000 € vom FB-Budget insgesamt

Begründungspflicht.

D. h. alle Budgetabweichungen, die die o. g. Toleranzgrenzen überschreiten, sind im Gesamtbericht unter Erläuterungen schriftlich zu begründen und – soweit möglich - Gegensteuerungsmaßnahmen zu nennen.⁶ Unabhängig davon hat aber z. B. der Kämmerer jederzeit die Möglichkeit, die Abweichungsgründe zu erfragen.

³ Vgl. Anlage I

⁴ Vgl. Anlagen II - IV

⁵ Sobald Daten (z. B. Budget, Fallzahlen) verdichtet werden, besteht die Gefahr, dass gegenläufige Entwicklungen unerkannt bleiben. Um dies zu vermeiden, kann z. B. in einer Zielvereinbarung festgelegt werden, dass über „auffällige gegenläufige Entwicklungen innerhalb einer Steuerungsgröße“ zu berichten ist.

⁶ Unabhängig davon informiert der Gesamtbericht zahlenmäßig über sämtliche Budgetabweichungen, die bei Bedarf z. B. vom Fachbereichsleiter oder Controller erläutert werden.

Über die in den Zielvereinbarungen stehenden Ziele, Leistungen und Kennzahlen wird in einem Gesamtbericht grundsätzlich nur bei Abweichungen vom Plan berichtet.

Zur Steuerung auf der Ebene Gesamtverwaltung erhält der Landrat 2 x jährlich in Anlehnung an die mit der Politik vereinbarten Berichtstermine im Juni und September einen Gesamtbericht. Wichtig ist in diesem Kontext, dass die Berichtstermine - einschl. der Termine für die Datenerhebung (sog. Stichtage) - auf die Termine der Kreisausschusssitzungen abgestellt werden, um eine hohe Aktualität der Berichtsinhalte zu gewährleisten.

Analog dazu wird auch die Berichterstattung in den Fachbereichen gehandhabt. Sofern für die Steuerung zwingend notwendig, können weitere Berichtstermine (z. B. zur Budgetüberwachung, zur Beobachtung von sog. „Risikohaushaltsstellen“) in den Zielvereinbarungen vereinbart werden.

Zusätzlich wird der Verwaltungsführung 4 x jährlich (Anfang Mai, Anfang Oktober, Anfang November, Anfang Dezember) in Form des Gesamtberichtes berichtet, wobei allerdings nur die Informationen zum Budget aktualisiert werden. Diese „einseitig aktualisierte“ Berichterstattung liegt in der angespannten Finanzlage begründet („engpassorientierte Berichterstattung“).

2.2 Spezialberichte

Bei Spezialberichten handelt es sich insbesondere um Projektberichte sowie um themenbezogene Berichte, wie z. B.

- Berichte zu Mitarbeitergesprächen,
- Berichte zu Interkommunalen Vergleichen,
- Projektberichte.

Die Gefahr von Doppelerhebungen ist bei Spezialberichten grundsätzlich zu vernachlässigen, da es sich um spezielle Themenfelder handelt, die sich inhaltlich nicht überschneiden.

Innerhalb eines Themenfeldes kann es jedoch zu Doppelerhebungen kommen. Im Rahmen der Projektarbeit ist z. B. eine Übersicht über derzeit laufende und bereits durchgeführte Projekte sinnvoll, damit keine Projekte zu gleichen oder ähnlichen Themen mehrmals durchgeführt werden. Eine derartige Projektübersicht - einschließlich einer kurzen Projektbeschreibung und ggf. den Projektergebnissen - steht bei der Kreisverwaltung Soest im Intranet.

Grundsätzlich gibt es für Spezialberichte keine inhaltlichen und formalen Vorgaben.

Die Berichtsinhalte, Toleranzgrenzen für Abweichungsbegründungen sowie die Berichtstermine sind auch bei Spezialberichten individuell in den Zielvereinbarungen zu regeln.

Anmerkung:

Unabhängig von Berichtsarten und Berichtsterminen sind jederzeit „ad-hoc-Berichte“ möglich, welche über unerwartete Entwicklungen berichten, die einer sofortigen Entscheidung der jeweiligen Führungskraft bedürfen. Bei diesen Berichten handelt es sich jedoch um Informationen, die meistens mündlich weitergegeben werden und denen keine Zielvereinbarungen zugrunde liegen. Deswegen werden sie nicht als Berichtsart, sondern als Information bezeichnet.

3. Verbesserungsmöglichkeiten unabhängig von der Berichtsart

3.1 Zielvereinbarungen

Zur Verbesserung des bestehenden Berichtswesens hat die Kreisverwaltung Soest folgende Verbesserungspotentiale zum Thema „Zielvereinbarungen“ ausgelotet:

- Die Verbindlichkeit von Zielvereinbarungen muss durch entsprechendes Handeln der Berichtsempfänger (Abfordern der vereinbarten Berichte, Rückmeldung zu den Berichtsinhalten) und drohender Konsequenzen für die Berichterstatter (bei ausbleibender Berichterstattung, bei nachweisbar verschuldeter Nichteinhaltung vereinbarter Ziele...) allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltung verdeutlicht werden.
- Bevor Zielvereinbarungen abgeschlossen werden, muss der Informationsbedarf in Zusammenarbeit zwischen Berichtsempfänger und Berichtspflichtigen, bei Bedarf mit Unterstützung durch den Controller, ermittelt und über das Berichtswesen abgewickelt werden. Es dürfen nur die Berichte in Zielvereinbarungen aufgenommen werden, die vom Berichtsempfänger zur unterjährigen Steuerung benötigt werden. Der Informationsbedarf und damit die Berichtsinhalte müssen an der spezifischen Verantwortung der jeweiligen Führungsebene ansetzen.
- Die Zeitnähe bzw. Aktualität von Berichten im Sinne der vereinbarten Berichtstermine ist sehr entscheidend. Z. B. sollten spätestens innerhalb von 5 Werktagen nach dem vereinbarten „Stichtag der Datenerhebung“ die vereinbarten Berichte vorliegen. Vor diesem Hintergrund hat die Kreisverwaltung Soest ihre Rechnungswesenssoftware (KIRP) um eine Controllingsoftware der Firma Komsult aus Münster auf Basis von MIS ALEA/onVision ergänzt.
- In Zielvereinbarungen müssen realistische, messbare sowie eindeutige Ziele / Maßnahmen vereinbart werden. Zielformulierungen wie „mehr Bürgerorientierung“ sind zu unkonkret. Soll „mehr Bürgerorientierung“ durch
 - kürzere Wartezeiten (*max. Wartezeiten von 15 Minuten*),
 - intensivere Beratung (*Dauer der Beratungsgespräche mind. 15 Minuten*)
 - mehr Beratungsgespräche (z. B. mind. 20 Beratungen pro Tag je MA) oder
 - durch freundlichere Gestaltung der Räumlichkeiten (*Einrichtung einer Spielecke, Pflanzen und Bilder...*)

erreicht werden? Nur durch eindeutig formulierte Ziele können auch Zielkonflikte, z. B. zwischen Quantität (Durchführung von mehr Beratungsgeprächen u. ä.) und Qualität (intensive Beratung u. ä.) vermieden werden.

3.2 Entwicklung steuerungsrelevanter Informationen

Ansatzpunkt zur Gewinnung steuerungsrelevanter Informationen ist für die Kreisverwaltung Soest ihr Leitbild mit den Zielfeldern „Leistungsauftrag“, „Bürgerorientierung“, „Mitarbeiterorientierung“ und „Wirtschaftlichkeit“. Nach Möglichkeit sollen die Inhalte (Ziele, Leistungen, Kennzahlen) des Ergebnisorientierten Haushalts sowie des Berichtswesens nach den Zielfeldern im Leitbild strukturiert werden.

Aufbauend auf das Leitbild liefert das vom Kreistag der Kreisverwaltung Soest verabschiedete Strategische Grundsatzprogramm, welches jährlich im Rahmen der Zielplanung hinterfragt wird, mit seinen 10 wesentlichen Zielen konkrete Ansatzpunkte zur Entwicklung steuerungsrelevanter Informationen. Damit werden Aussagen zum „Zieldeckungsbeitrag“⁷ – bezogen auf das jeweilige Zielfeld oder das jeweilige strategische Ziel – wesentlich erleichtert.

Während die o. g. vier Zielfelder das Zielsystem der Kreisverwaltung Soest strukturieren, werden folgende Fragen zur Zielkonkretisierung verwendet:

- „Was war bisher?“
- „Was wollen wir erreichen?“
- „Was müssen wir dafür tun?“
- „Wie müssen wir es tun?“
- „Was müssen wir dafür einsetzen?“

Diese Fragestellungen setzen den theoretischen Ansatz der KGSt zum strategischen Management in die Praxis um.

Unabhängig davon ist folgender Grundsatz auf der Suche nach steuerungsrelevanten Informationen zu beachten:

Bevor Informationen in das Berichtswesen aufgenommen werden, sind die Möglichkeiten der Aggregation und Selektion – in Abhängigkeit von der jeweiligen Führungsebene – zu prüfen. Nur so können „Datenfriedhöfe“ vermieden und Transparenz erreicht werden.

⁷ Welchen Beitrag leistet der Fachbereich x zum Zielfeld „Bürgerorientierung“, z. B. Verkürzung der Wartezeiten im Straßenverkehrsamt von 15 auf 10 Minuten oder Verkürzung der Bearbeitungszeit von Bauanträgen von 3 auf 2 Wochen... .

3.3 Technikunterstützung

Anfang 2004 hat sich die Kreisverwaltung Soest dazu entschlossen, die Controllingsoftware der Firma Komsult aus Münster auf Basis von MIS ALEA/onVision als Ergänzung zur Rechnungswesensoftware KIRP anzuschaffen. Mit der Software sollten u. a. folgende Ziele erreicht werden:

- zeitnahes Berichtswesen ohne manuellem Aufwand bei der Zusammenstellung der Berichte zur Vermeidung von Fehlern,
- ad-hoc-Berichte auf Nachfrage,
- hohe Sicherheit im Rahmen der Datenübertragung,
- arbeiten mit Zielen und Kennzahlen,
- umfangreiche Datenhaltung, um verschiedene Zeitperioden miteinander vergleichen zu können und
- Planung und Prognose von Produktbudgets.

Die auszuwählende Controllingsoftware sollte die Anforderungen an das Berichtswesen, die Haushaltsaufstellung und den Jahresabschluss erfüllen, aber auch gleichzeitig die neuen Anforderungen durch das NKF berücksichtigen.

Der Nutzen einer Controlling-Software liegt vor allem in folgenden Punkten begründet:

- Datensicherheit (Datenhaltung in einer Datenbank anstelle vieler Einzeldateien in EXCEL),
- geringere Fehleranfälligkeit (durch Formelfehler u. ä.),
- Abbildung paralleler Strukturen (z. B. Ziel- und Budgetstruktur, NKF-Struktur),
- Eingabe und Veröffentlichung von Daten und Texten über Inter-/Intranet,
- Kombination sämtlicher Daten aus der Datenbank (Leistungs- und Finanzdaten),
- ad-hoc-Berichte über EXCEL-Integration und
- Möglichkeiten einer Szenarioplanung.

Die Kreisverwaltung Soest hat im vergangenen Jahr innerhalb von 3 Monaten das Berichtswesen (Gesamtbericht, Finanzbericht) auf die neue Software umgestellt und anschließend ausgiebig getestet.

3.4 Rückmeldung zu den Berichten (feedback)

Berichtswesen ist kein Selbstzweck. Vielmehr soll es den Führungskräften helfen, die von ihnen zu verantwortenden Ziele gem. Zielvereinbarungen zu erreichen. Wenn Berichte nicht nachgefragt werden, bzw. eine Rückmeldung zu den erstellten Berichten ausbleibt, kann das mehrere Gründe haben:

- das „Nichteinhalten von vereinbarten Zielen“ zieht keine Konsequenzen nach sich (vgl. Kap. 3.1),
- die Informationen sind für die Steuerung nicht geeignet (vgl. Kap. 3.2) und
- die Rückmeldung wird vergessen.

Aufgrund der häufig ausbleibenden Rückmeldungen zu vereinbarten Berichten entsteht bei den Berichtspflichtigen häufig der Eindruck, dass die Berichtsempfänger die Berichte nicht interessieren bzw. benötigen.

Das Berichtswesen muss jedoch für alle Beteiligten von Interesse sein und „spürbar“ werden. Dazu müssen Berichtsinhalte immer Konsequenzen („Anschlussmaßnahmen“) durch den Berichtsempfänger nach sich ziehen wie z. B.

- die Entscheidung für in den Berichten vorgeschlagene Gegensteuerungsmaßnahmen,
- die Entscheidung für Gegensteuerungsmaßnahmen, sofern im Bericht keine oder aus Sicht des Berichtsempfängers keine geeigneten Gegensteuerungsmaßnahmen genannt werden,
- die Rückmeldung zu den Analyseergebnissen der Berichtsinhalte (z. B. Bericht zur Kenntnis genommen..., habe etwas nicht verstanden...) und/oder
- Nachfragen bei Verspätung des Berichtes.

Grundsätzlich eignen sich Dienstbesprechungen (FBL-K, Abteilungsbesprechungen usw.) sehr gut für Rückmeldungen. Von daher sollte der Punkt Berichtswesen als fester Tagesordnungspunkt in Dienstbesprechungen eingeplant werden. Eine weitere Möglichkeit in diesem Kontext bietet auch das sog. Berichtsgespräch, bei dem Führungskraft, Berichterstatter und Controller gemeinsam die in einem Bericht enthaltenen Informationen zur Lösung von Steuerungsproblemen diskutieren.⁸

⁸ Vgl. KGSt-Bericht 7/2001 „Wissensmanagement in Kommunalverwaltungen“, S. 33