

Bericht
über den Stand der Einführung
von ziel- und wirkungsorientierten
Controllingsystemen in der
Berliner Verwaltung

Herausgeber:
Senatsverwaltung für Finanzen
MBV 1
Senatsverwaltung für Inneres
ZS B

Stand: Februar 2006

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangssituation	3
2. Beispiele für verschiedene ziel- und wirkungsorientierte Steuerungsansätze im Land Berlin	4
2.1 Senatsverwaltung für Inneres	4
2.2 Berliner Feuerwehr.....	8
2.3 Integriertes Fach- und Finanzcontrolling (IFFC) in der Senatsverwaltung für Finanzen.....	10
2.4 Ziel-/Wirkungsorientiertes Controlling im Bereich Wirtschaft und Beschäftigungsförderung bei der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen	13
2.5 Weitere beispielhafte Entwicklungen	16
3. Aktuelle Softwareunterstützung	17
4. Wie ist der Stand der ziel- und wirkungsorientierten Steuerung in anderen Bundesländern ?	18

Anlagen

Anlage 1: Berliner Feuerwehr zu Berichtspunkt 2.2

Anlage 2: Senatsverwaltung für Finanzen zu Berichtspunkt 2.3

Anlage 3: Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen zu Berichtspunkt 2.4

Anlage 4: Senatsverwaltung für Finanzen zu Berichtspunkt 4.

1. Ausgangssituation

Der Senat hat sich in seiner Sitzung am 17. Dezember 2002 (Senatsbeschluss 780/02) zur Einführung ziel- und wirkungsorientierter Controllingssysteme in geeigneten Handlungsfeldern der Berliner Verwaltung bekannt und zugleich beschlossen, in der Senatsverwaltung für Finanzen ein Verfahren zum Fach- und Finanzcontrolling der bezirklichen Transferausgaben in den Bereichen Jugend, Soziales und Wohnen einzuführen. Alle Senatsverwaltungen wurden gebeten, dem Staatssekretärsausschuss zur Steuerung der Verwaltungsmodernisierung bis zum 31. Januar 2003 zu berichten, ob und in welchen weiteren politischen Handlungsfeldern eine ziel- und wirkungsorientierte Steuerung eingesetzt werden soll. Dem Staatssekretärsausschuss sind hierzu u.a. von der Senatsverwaltungen für Wirtschaft, Arbeit und Frauen und der Senatsverwaltung für Inneres Handlungsfelder gemeldet worden.

Über die gemeldeten Handlungsfelder hinaus verfügen die einzelnen Häuser aufgrund unterschiedlicher inhaltlicher Anforderungen durch die jeweilige Verwaltungsleitung über, auf die Bedürfnisse der jeweiligen Verwaltung abgestellte, Controllingansätze. Die in den Handlungsfeldern vorhandenen Controllingverfahren weisen unterschiedliche Reifegrade auf und können nicht durch ein einziges Software-Produkt realisiert werden. Das bei der Feuerwehr bestehende „Data Warehouse“ zeigt zudem, dass auch günstige IT-Eigenlösungen, wie die einer SQL-Datenbank die jeweiligen Bedürfnisse der Hausleitungen erfüllen können. Es war daher nicht sinnvoll und wirtschaftlich, ein einheitliches zentrales Verfahren mit einer Software umzusetzen.

Der Staatssekretärsausschuss hat in seiner Sitzung am 14. Juni 2004 beschlossen, dass jede Senatsverwaltung ihre eigenen Handlungsfelder für den Einsatz integrierter Fach- und Finanzcontrollingverfahren auf der Basis der bereits vorhandenen und sehr gut geeigneten behördenspezifischen Controllingverfahren aktiv weiterentwickeln soll. Die Senatsverwaltung für Finanzen sollte die Häuser in adäquater Form bei der Überwindung methodischer und konzeptioneller Probleme unterstützen, da es bei aller inhaltlichen Unterschiedlichkeit der Politikfelder und Problemlagen in den einzelnen Verwaltungen, als wichtig angesehen wurde, eine

einheitliche Steuerungslogik den ressortspezifischen Controllingfeldern zu Grunde zu legen. Mit einer ressortsübergreifenden Arbeitsgruppe wurden die „Konzeptionellen Grundlagen für Integrierte Fach- und Finanzcontrollingsysteme in der Berliner Verwaltung“ vom 28. November 2004 erarbeitet. Darin wurden u.a. methodische Fragen, wie das Erarbeiten von Zieldefinitionen und die Erstellung von Zielerreichungs- und ggf. Wirkungsindikatoren geklärt. Die theoretischen Grundlagen des Controlling und die Übertragbarkeit auf die Berliner Verwaltung wurden ebenso erläutert, wie der qualitative und quantitative Nutzen. Das Konzept stellt anhand des Landesamts für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten Berlin (LABO) ein Beispiel für die Abbildung eines Zielsystems dar. Im Staatssekretärsausschuss vom 7. Februar 2005 wurden alle Senatsverwaltungen aufgefordert, ihre Ansätze aktiv weiterzuentwickeln und die Einhaltung einer einheitlichen Methodik in Standardfragen auf der Basis der konzeptionellen Grundlagen zu gewährleisten.

2. Beispiele für verschiedene ziel- und wirkungsorientierte Steuerungsansätze im Land Berlin

2.1 Senatsverwaltung für Inneres

Die Senatsverwaltung für Inneres hat die mehrjährigen Erfahrungen zur ganzheitlichen Steuerung über Ziele im Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten (LABO, vormals Landeseinwohneramt) und die von der Senatsverwaltung für Finanzen zur Verfügung gestellten „Konzeptionellen Grundlagen für ein integriertes Fach- und Finanzcontrolling in der Berliner Verwaltung“ vom 28. November 2004 ausgewertet. Für die ministeriellen Geschäftsfelder „Bürgerschaftliches Engagement / Statistik“ und „Bürger- und Ordnungsangelegenheiten“ sowie für die internen Querschnittsfelder „Organisationsmanagement“, „Personalmanagement“, „Facility Management“ und „Finanzmanagement / Aufsichten“) sind strategische und operative Ziele formuliert und möglichst wirkungsorientierte Indikatoren definiert worden.

Auf dieser Grundlage ist die Steuerung über Zielvereinbarungen für das LABO und das Landesverwaltungsamt (LVvA) weiter entwickelt worden. Die Zielvereinbarungen zwischen dem Staatssekretär und den Behördenleitern LABO und LVvA

bilden wiederum die Grundlage für die behördeninternen Zielvereinbarungen der beiden Häuser.

Die Zielerreichung wird in dezentralen Quartalsberichten der beiden Häuser sowie in einem zentralen Bericht des Referates ZS B dokumentiert. In den zentralen Bericht sind auch Kennzahlen zu den ministeriellen Geschäftsfeldern und den Querschnittsfeldern integriert. Dieser Bericht wird innerhalb von acht Wochen nach Quartalsende vorgelegt und im Intranet veröffentlicht.

Die VAK wird als Anstalt öffentlichen Rechts nicht über Zielvereinbarungen gesteuert. Dennoch werden jährlich Kennzahlen zur Fortbildung in den zentralen Bericht aufgenommen, soweit sie für die ministerielle Steuerung im Personalmanagement relevant sind.

Die Senatsverwaltung für Inneres geht davon aus, dass die Kennzahlen zu den Querschnittsaufgaben mittelfristig ressortweit einheitlich erhoben werden. In einem nächsten Schritt erfolgt daher eine sinngemäße Übertragung auf die vier Abteilungen der Innenverwaltung im Rahmen der Zielvereinbarungen zwischen dem Staatssekretär und den Abteilungsleitungen (LuV-Leitungen).

Diesen Überlegungen liegt das nachfolgend skizzierte Modell zu Grunde:

Ziel- und ergebnisorientierte Steuerung ist ein ganzheitlicher Ansatz in vierfacher Hinsicht:

Es werden Ziele und Erfolgsindikatoren mit Zielwerten vereinbart, die einem regelmäßigen Controllingkreislauf unterliegen. Eine ganzheitliche Steuerung erfolgt über alle Hierarchieebenen der Verwaltung. Aus den Richtlinien der Regierungspolitik werden die strategischen Ziele für die zentrale Steuerung sowie die operativen Ziele für die dezentrale Steuerung abgeleitet. Für jede Steuerungsebene werden deshalb angepasste Führungsinformationen bereitgestellt. Eine ganzheitliche Steuerung betrachtet sowohl die externen Verwaltungsleistungen als auch die internen Serviceleistungen.

Für eine ganzheitliche Steuerung werden die Wirkungen der Zielerreichung auf andere Organisationsziele beachtet. Ein Steuerungsinstrument in diesem Zusam-

menhang ist die Balanced Scorecard, welches die bedeutendsten Managementziele abbildet und in folgende Zieldimensionen systematisiert: Auftragserfüllung, Kundenzufriedenheit, Mitarbeiterzufriedenheit sowie Wirtschaftlichkeit.

Die Steuerungsphasen

Die für eine Legislaturperiode gültige Zielsystematik wird von den Richtlinien der Regierungspolitik abgeleitet. Die Verwaltungsebenen wiederum verfolgen davon abgeleitete Ziele in abgestuften Detaillierungsgraden. Die definierten Zielvorgaben werden zum Ende eines Quartals überprüft. Zur Abrechnung der verabredeten Ziele werden die erreichten Ist-Werte gemessen. Dazu werden alle benötigten Grundzahlen erhoben und Kennzahlen berechnet. Daraus entstehen die verschiedenen Berichte für die jeweiligen Steuerungszwecke. Ziel-Ist-Vergleiche zeigen Abweichungen auf. Die Bewertung und die Analyse der Abweichungen dienen als Entscheidungshilfen für Führungskräfte. Darüber hinaus können Organisations- und periodenübergreifende Vergleiche die Aussagekraft verbessern und Handlungsbedarf aufzeigen. Die Beachtung der gegenseitigen Wirkungen auf die anderen Zieldimensionen verhindern einseitige Entwicklungen der Organisation. Bei Fehlentwicklungen trägt frühzeitiges, planvolles und kompetentes „Gegensteuern“ unmittelbar zur Zielerreichung bei. Durch die Wiederholung des Controllingkreislaufs nach jedem abgelaufenen Quartal können die getroffenen Managemententscheidungen und die Kriseninterventionen auf ihre Wirksamkeit überprüft werden.

Die Steuerungsebenen

Zur politischen Schwerpunktsetzung werden für die einzelnen Politikfelder Erfolgsindikatoren beschrieben und mit Ziel-Kennzahlen. Es handelt sich dabei um ressortübergreifende langfristige Ziele. Für die politische Steuerung werden deshalb Informationen mit hohem Aggregationsgrad benötigt (Globalsteuerung). Abgeordnetenhaus und Senat erhalten somit Entscheidungshilfen für die politische Prioritätensetzung. Die Leitung eines Ressorts bedient sich der zentralen Steuerung zur Umsetzung der abgeleiteten abstrakten strategischen Ziele (z.B. bürgerfreundliche und dienstleistende Stadt). Komprimierte Informationen (z.B. die Zahl der interaktiven Anwendungen für die Bürger/innen) dienen als Entscheidungshilfen für eine

zielorientierte Steuerung des Ressorts. Für die dezentrale Steuerung werden die strategischen Ziele durch operative Ziele (z.B. „Berlinweit abgestimmter Bürgerservice“) konkretisiert und in Zielvereinbarungsverhandlungen mit Erfolgsindikatoren und Ziel-Werten versehen. Die Erfüllung dieser behördenspezifischen, konkreten Ziele erfolgt in den einzelnen Verantwortungsbereichen. Die dezentrale Steuerung erfordert umfangreichere, genauere Informationen (Detailsteuerung).

Externe und interne Steuerung

Der externen Steuerung unterliegen alle nach außen (zum/zur Bürger/in) gerichteten Handlungsfelder. Es erfolgt eine zielgerichtete Steuerung über alle Hierarchieebenen hinweg. D.h. es werden Ministerielle Geschäftsfelder (MGF), Produkte und Projekte, operative und strategische Ziele - soweit sie einem gemeinsamen politischen Ziel dienen - zu einem Leistungsstrang vereinigt. Leistungsstränge ermöglichen eine verwaltungsübergreifende Betrachtung und geben Anregungen für Kommunikations- und Strukturoptimierungen. Gesteuert werden die internen Aufgaben der Berliner Verwaltung, die als Basis für externe Leistungserstellung von den Organisationseinheiten erbracht werden müssen. Es handelt sich dabei um folgende vier Themenfelder: Organisations-, Personal-, Facility- und Finanzmanagement. Für diese Themenfelder lassen sich ebenso strategische und operative Ziele für die jeweilige Steuerungsebene definieren. Im Unterschied zu den externen Leistungssträngen gelten diese Ziele für alle Verwaltungsbereiche gleichermaßen. Diese einheitlichen Zielvorgaben zu den wichtigsten Ressourcen der Gesamtorganisation müssen alle Führungskräfte bei der Steuerung beachten und durch einheitliche Indikatoren (Querschnittsvergleich) nachweisen. Zu den internen operativen Zielen werden von den Serviceeinheiten oder anderen Anbietern Dienstleistungen (interne Produkte) angeboten. Die Steuerung der internen Serviceprodukte erfolgt nicht wie bei den externen Produkten über die vertikale Steuerung, sondern horizontal auf der untersten Ebene. Die Leistungs- und Verantwortungszentrum (LuV), die für die Erstellung der externen Produkte interne Vorleistungen beanspruchen, treten als Auftraggeber gegenüber den Serviceeinheiten (SV) auf. In Servicevereinbarungen werden die Bedingungen der Leistungserstellung formuliert. Die zu erbringende Menge und Qualität wird gegenüber dem Auftraggeber abgerechnet.

2.2 Berliner Feuerwehr

Die Berliner Feuerwehr beschäftigt sich seit 1996 mit Controlling und ganzheitlichen Steuerungskonzepten. Ein ausschließlich auf wirtschaftliche Steuerung ausgerichtetes System ist in einer Sicherheitsbehörde wie der Feuerwehr nicht anwendbar.

Es wurden verschiedene Entwicklungsstufen durchlaufen. Dazu gehören Kennzahlensysteme, Balance Scorecard, Management Informations System (MIS) bis hin zum Data Warehouse-System (DWH). Diese Entwicklungen bei der Berliner Feuerwehr ist in den Veröffentlichungen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt)¹ ausführlich dargestellt.

DWH bietet der Berliner Feuerwehr den optimalen Ansatz zur Gestaltung eines ziel- und wirkungsorientierten Controllings. Es fehlt bis heute eine einheitliche Definition des Begriffes Data Warehouse. Das DWH ist vereinfacht dargestellt ein System, in dem Informationen und Angaben zu Ursprungsdaten unterschiedlicher Herkunft gesammelt, umgewandelt und neu zusammengefügt werden. Diese Informationen und Angaben werden als Meta-Daten bezeichnet und in einer zentralen Datenbank erfasst. Die Meta-Datenbank ist der Grundbaustein des DWH.

Wie ein DWH mit Daten versorgt wird und anschließend die Daten ausgewertet werden, lässt sich in vier Hauptschritte gliedern:

- die Datenbeschaffung, wobei filtern und umwandeln der Rohdaten und einspielen der Daten in das DWH durch einen Arbeitsbereich erfolgen
- die Datenhaltung, das heißt die langfristige Speicherung der Daten im DWH
- den Aufbau und die Datenhaltung der zu einer Analyse notwendigen Datenbestände
- die Auswertung der Analyse-Datenbestände bzw. die Versorgung nachgelagerter Anwendungssysteme

¹ KGSt-Info 2005-17, KGSt-Bericht: „Steuerung der Feuerwehr“ - Materialien 2/2005

DWH unterstützt damit optimal ziel- und wirkungsorientiertes Controlling. Abhängig vom jeweiligen Themengebiet können Daten für eine umfassende Analyse aus dem DWH zusammengestellt werden. Dem Grad der Verdichtung beispielsweise nach Zeiträumen, Kostenstellen oder örtlichen Bereichen sind dabei wenig Grenzen gesetzt.

Die Daten werden (gedanklich und abstrakt) in einem betrieblichen Modell angebunden. Das Modell beschreibt den Ablauf der Prozesse vom Input bis zum Output. Alle Daten, die in das DWH gelangen, müssen zu diesem Modell passen. Die einzelnen Fachdaten werden verknüpft und es entstehen neue steuerungsrelevante Informationen. Wichtig ist die Datenhaltung in der Meta-Datenbank zu gewährleisten. Ob die Daten manuell oder automatisch in die Datenbank geraten, ist unerheblich.

Mit dem DWH beginnen Projekte oder Aufgaben in der täglichen Arbeit mit der Frage nach der umfassenden IST-Analyse. Beschäftigte sollen ganz selbstverständlich Daten heranzuziehen und diese auch schnell bekommen. Dabei hat der Einzelne keinen eigenen Zugriff auf die Meta-Datenbank, er „bestellt“ seinen Datenwunsch. Das zu liefernde Ergebnis der Bestellung ist das „Produkt“ des DWH und wird in der Regel vom Controller geliefert. So bekommt der Begriff des Daten-Warenhauses seinen Sinn.

Das Data Warehouse der Berliner Feuerwehr ist ca. 100 Nutzern zugänglich. Diese können, wie beim Online-Shopping, zum Punkt „Warenbestellung“ wechseln und dort ihre Wünsche abgeben. Egal ob der Betreiber des DWH die Aufträge genehmigt oder ablehnt, in jedem Fall erhält der „Kunde“ eine automatische Antwort.

Das Ziel des Controllings muss es sein, von allen Beschäftigten gelebt zu werden. Es darf nicht ausschließlich von einer zentralen Stelle betrieben und genutzt werden.

Das DWH hat sich bei der Berliner Feuerwehr bewährt. Viele Prozesse konnten dadurch unterstützt und optimiert werden.

Beispielsweise bestellte ein LuV-Leiter (= Leiter einer Direktion mit ca. 1000 Beschäftigten) eine umfangreiche Darstellung zum Thema Krankenstand. Die Datensammlung enthielt die Werte für seine elf Feuerwachen und den Gesamtwert seiner und der zwei anderen Direktionen in Berlin. Außerdem konnten aus dem Interkommunalen Vergleich (KGSt-Vergleichsring) das Minimum, der Median und das Maximum der Kennzahl Krankenstand übermittelt werden. Weiterhin wurden in der gleichen Struktur andere Kennzahlen wie Durchschnittsalter, Besoldungsstruktur, Einsatzaufkommen mit geliefert. Abschließend wurde bereits eine Analyse für das letzte Jahr abgegeben. Da die Daten den Zeitraum von 2001 bis 2004 umfassten, konnte das Paket mit Zeitreihenvergleichen abgeschlossen werden.

Diese umfangreichen Daten und Vergleiche hätten ohne Data Warehouse nicht innerhalb eines Tages zur Verfügung gestellt werden können.

2.3 Integriertes Fach- und Finanzcontrolling (IFFC) in der Senatsverwaltung für Finanzen

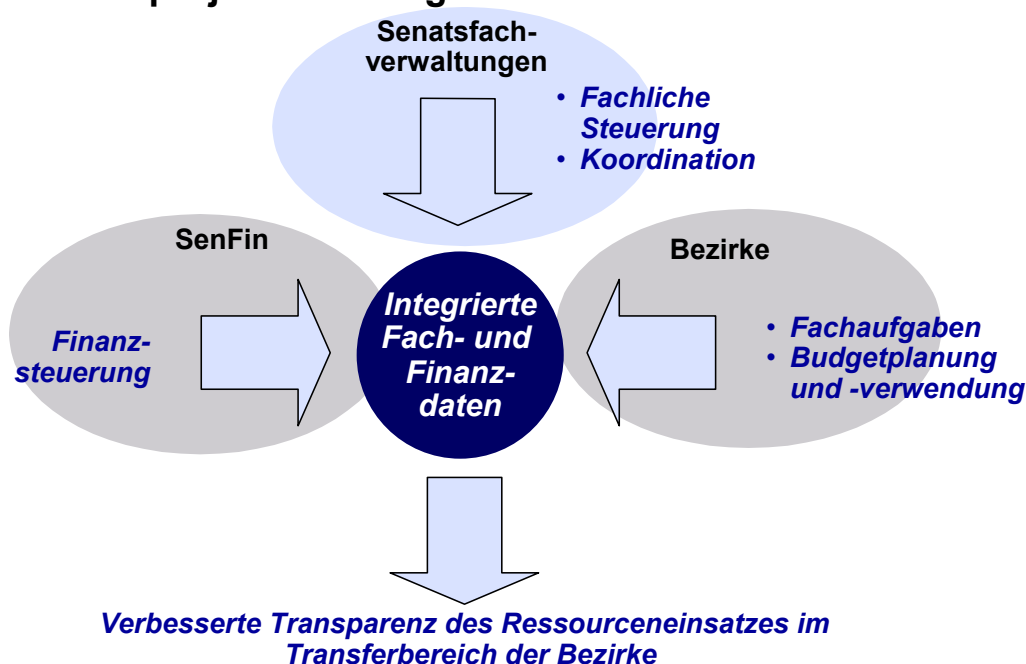
Der Senat hat am 17. Dezember 2002 neben der Einführung ziel- und wirkungsorientierter Controllingsysteme in geeigneten Handlungsfeldern der Berliner Verwaltung auch beschlossen, ein integriertes Fach- und Finanzcontrolling (IFFC) in den Transferbereichen Soziales, Jugend und Wohnen der Bezirke einzuführen². Der Rat der Bürgermeister hat der Einführung dieses Verfahrens zugestimmt³.

Projektziel ist die Integration der Finanz- und Fachsicht, um eine verbesserte Transparenz des Ressourcenverzehrs in den Transferbereichen Soziales und Jugend der Bezirke zu ermöglichen. Künftig werden alle beteiligten Verwaltungen in die Lage versetzt, für Controllingzwecke auf einen gemeinsamen Datenbestand zugreifen zu können: Die Senatsverwaltung für Finanzen hinsichtlich der Finanzsteuerung, die Senatsfachverwaltungen zur fachlichen Steuerung und Koordination, sowie die Bezirke zur Analyse der Fachaufgaben und Budgetplanung.

² Senatsbeschluss 780/02

³ RdB-Beschlüsse 267/03 vom 23.01.03 und 538/04 vom 22.04.04

Gesamtprojektziel: Integration der Finanz- und Fachsicht



Das Projekt geht davon aus, dass alle wesentlichen Daten für ein wirksames Controlling bereits vorhanden sind, bisher aber isoliert entweder in den jeweiligen Fachsystemen oder im Rechnungswesen vorliegen. Eine zusätzliche Datenerhebung ist deshalb nicht vorgesehen. Das IFFC führt diese Daten in einem Auswertungsdatenbestand zusammen und ermöglicht ein integriertes Berichtswesen.

Im Rahmen dieses Berichtswesens wird es möglich sein, die jährlich steigenden Transferkosten in den einzelnen Transferausgabefeldern einer genaueren Analyse zu unterziehen und daraus Erkenntnisse zu ziehen, die sich bisher weder aus den Fachsystemen, noch aus dem Rechnungswesen gewinnen ließen. Das besondere Merkmal des IFFC ist, dass im Rahmen der Auswertungen Bezüge zu Hilfeempfängergruppen möglich sind, die das Erkennen von kostenrelevanten Faktoren und Steuerungsmöglichkeiten erleichtern. Damit werden auch Hilfeverläufe („Fallkarrieren“) im Rahmen eines mit dem Berliner Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit (BInBDI) abgestimmten Pseudonymisierungsverfahrens für das Fach- und Finanzcontrolling erschlossen.

Beispiele für Auswertungsmöglichkeiten sind transferfeldübergreifende Hilfeverläufe, die Abbildung von Wanderungsbewegungen zwischen den Bezirken oder die

durchschnittliche Bezugsdauer bestimmter Hilfearten nach Strukturmerkmalen (z.B. Alter, Geschlecht, Nationalität).

Durch die zum 1. Januar 2005 in Kraft getretenen Hartz IV-Gesetze haben sich erhebliche strukturelle Änderungen im Sozialbereich ergeben, die zur Zeit in das IFFC implementiert werden. So hat der ursprünglich in die Verfahrenskonzeption einbezogene bezirkliche Transferbereich „Wohngeld“ an Steuerungsrelevanz verloren und ist zumindest für die erste Realisierungsstufe des IFFC nicht mehr vorgesehen. Hingegen werden derzeit mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit sowie der Bundesagentur für Arbeit (BA) Überlegungen angestellt, ob und ggf. wie (pseudonymisierte) BA-Daten der Berliner ALG II-Empfänger in das IFFC übernommen werden können.

Die im IFFC-Verfahren eingesetzte Software „electronic Produkt-Budget-Navigator“ (ePBN) der Firma Hauser, Furch und Partner (hfp) wird im flächendeckenden Betrieb den gleichzeitigen Zugriff von 200 Nutzern ermöglichen.

Der Pilotbetrieb läuft seit November 2004 mit den Sozialämtern Marzahn-Hellersdorf und Treptow-Köpenick, den Jugendämtern Friedrichshain-Kreuzberg und Mitte, der Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz, der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport sowie der Senatsverwaltung für Finanzen. In diesem Zeitraum wurde mit Unterstützung aller beteiligten Bereiche eine Vielzahl von Systemanpassungen (Hard- und Software) und Erweiterungen des Berichtswesens vorgenommen sowie organisatorische Maßnahmen für den Echtbetrieb vorbereitet (z.B. Beschreibung der Geschäftsprozesse / Rollenkonzept).

Die Projektausgaben bewegen sich innerhalb des zur Verfügung gestellten Budgets.

Die Aufnahme des bereits personell und finanziell abgesicherten Echtbetriebs mit allen Bezirken ist für die Zeit nach den Berliner Sommerferien 2006 vorgesehen. Noch zu schaffende Voraussetzungen sind die vertragliche Abnahme des Gesamtsystems IFFC, die Umsetzung der Maßnahmen des vorliegenden Sicher-

heitskonzepts und die abschließende Beteiligung des BlnBDI und des Hauptpersonalrats.

2.4 Ziel-/Wirkungsorientiertes Controlling im Bereich Wirtschaft und Beschäftigungsförderung bei der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen

2.4.1. Evaluierung und Neuordnung der Wirtschaftsförderung

Im Rahmen der Neuordnungagenda führte die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen das Projekt „Evaluierung und Neuordnung der Wirtschaftsförderung“ durch. Das 2004 vorgelegte Evaluierungsgutachten⁴ der BOSTON CONSULTING GROUP beinhaltet neben Empfehlungen zur strategischen Ausrichtung der Berliner Wirtschaftspolitik auch Hinweise bezüglich der Fragestellung zur Wirkung der einzelnen Programme sowie der eingesetzten Instrumente. Hierbei wurden u.a. Empfehlungen zum Steuerungsprozess ausgesprochen, die im vergangenen Jahr wie folgt umgesetzt wurden:

1. Neuausrichtung des Kompetenzfeldmanagements im sog. „Quadrigaprozess“:

Unter Federführung der Technologiestiftung Berlin (TSB) wurden „Masterpläne“ für die fünf Kompetenzfelder Biotechnologie, Medizintechnik, Informations- und Kommunikationstechnologie, Verkehrssystemtechnik und Optische Technologien erarbeitet.

Des Weiteren wurde ein so genanntes „Steering Committee“, bestehend aus SenWiArbFrau (Vorsitz), SenWissForschKult, SenStadt, Partner für Berlin / IHK, TSB und der Investitionsbank Berlin eingesetzt. Ferner nehmen die Kompetenzfeldmanager und eine Vertreterin / ein Vertreter des WiMi Brandenburg teil.

2. Zur strategischen Steuerung der Wirtschaftsförderprogramme wurden folgende Maßnahmen unternommen:

⁴ Behandelt im Ausschuss für Wirtschaft, Betriebe und Technologie des Abgeordnetenhauses von Berlin am 30.05.2005

- Etablierung eines Steuerungssystems zum strategiegerechten Einsatz von Wirtschaftsfördermitteln. Das Soll-Fördertableau für 2005⁵ ist dabei die Grundlage für die Fortschreibung der Planung und Kontrolle in den kommenden Jahren.
- Einführung eines Codesystems zur laufenden Zuordnung von Förderfällen zu Kompetenzfeldern bei der IBB ab 2006 (Nacherhebung für 2005)
- Etablierung eines Ampel-Controlling bei der IBB als operative Stelle zur laufenden Überwachung der Zielerreichung ab ca. Mitte 2006.

3. Im Zusammenhang mit der von der TSB gemeinsam mit der IBB, BerlinPartner, der IHK und SenWAF verfolgten kohärenten Innovationsstrategie wird – abgeleitet aus den Masterplänen – ein Kompetenzfeldcontrolling aufgebaut. Die TSB wird sich bei der Entwicklung von Kennzahlen zur Effektivitätsmessung voraussichtlich externer Unterstützung bedienen.

2.4.2 Ergänzungen durch EU-Berichterstattung

Ebenso wie für den Bereich der Beschäftigungsförderung (s.u.) ist darauf hinzuweisen, dass die wesentlichen Programme der Wirtschafts- und Innovationsförderung aus Mitteln der Europäischen Strukturfonds (insb. EFRE) kofinanziert werden. Die EU-Kommission stellt hohe Ansprüche an das Monitoring der entsprechenden Programme. Zu unterscheiden sind:

Regelmäßige Berichterstattung

Diese sieht z. B. für die Innovationsförderung unter anderem quantitative Informationen⁶ vor, wie geschaffene und erhaltene Arbeitsplätze, Vorhaben, Verbundvorhaben, beteiligte Wissenschaftseinrichtungen, betroffenes Technologiefeld und Gesamtfinanzierungsvolumen.

Zwischenevaluierung und ex-post-Evaluierung

In diesen verpflichtenden Evaluierungen für die jeweiligen Förderperioden werden i.d.R. über die o.g. output- Indikatoren hinausgehende Indikatoren zur Beschrei-

⁵ vgl. Anlage 3 Blatt 1

⁶ Erhebungsmuster vgl. Anlage 3 Blatt 2

bung der aufgetretenen bzw. erwarteten Wirkungen (outcome) eingesetzt bzw. beurteilt. Hierzu zählen beispielsweise folgende, nur mit erheblichen Aufwand und keinesfalls regelmäßig erhebbare Indikatoren:

- Umsatzentwicklung in den geförderten Unternehmen,
- Umsatzbeitrag neuer Produkte in den geförderten Unternehmen und
- Sekundärwirkungen, wie bspw. weitere induzierte Arbeitsplätze im Unternehmen.

Die Evaluierungen werden veröffentlicht und sind im Internet einsehbar.⁷

Von besonderer Bedeutung ist das - allgemeine - Problem der zeitlichen Abläufe bzw. Veränderungen: Sowohl Zwischen- als auch ex-post Evaluierung können nur auf einen Teil der Projekte zurückgreifen, da nach der Hälfte der EFRE-Programmperiode die wenigsten Projekte schon abgeschlossen sind und selbst nach Ende der EFRE-Programmperiode ein für die Wirkungsanalyse ausreichender Zeitablauf nicht gegeben ist.

2.4.3 Ziel-/wirkungsorientiertes Controlling im Bereich der Beschäftigungsförderung

Für die Arbeitsmarktinstrumente der öffentlich geförderten Beschäftigung, die vom Land eigenständig finanziert⁸ oder zumindest kofinanziert werden, werden Daten über die Servicegesellschaften des Landes Berlin regelmäßig erfasst und in einer Datenbank⁹ geführt. Damit ist gewährleistet, dass hinsichtlich der Förderumfänge, der Teilnehmerstruktur und der Maßnahmekosten für die Verwaltung jederzeit ein Überblick besteht. Aus der Kenntnis der Förderstruktur ergibt sich auch die Möglichkeit, Steuerungsbedarfe zu erkennen.

Die Steuerung bei den kofinanzierten Instrumenten (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Strukturanpassungsmaßnahmen) ist lediglich mittelbar möglich, indem gemeinsam mit den Hauptfinanziers (Arbeitsagenturen, JobCenter) die Planungsvorstellungen und Steuerungswünsche der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen erörtert werden. Eine unmittelbare Steuerung, z. B. hinsichtlich der

⁷ www.berlin.de/strukturfonds/html/efre_serv.htm#publi

⁸ Hierbei handelt es sich um die Instrumente „Integrationsmaßnahmen Weiterbildung“, „Landes-Lohnkostenzuschuss“, „Anschluss-SAM“ und „Frauenstrukturstellen“.

⁹ Die Struktur der Datenbank ist aus Anlage 3 Blatt 3 ersichtlich.

Teilnehmerstruktur, ist nicht durchzusetzen, da Agenturen und JobCenter das Zuweisungsrecht innehaben.

Hinsichtlich der Wirkungsorientierung gibt es Datenerhebungen und Auswertungen zum Verbleib der Teilnehmerinnen und Teilnehmer nach Beendigung der Beschäftigungsmaßnahmen¹⁰: Auch hier gilt die Beschränkung, dass nur Maßnahmen ausgewertet werden können, an denen sich das Land finanziell beteiligt. Das trifft zum Beispiel nicht für das in 2005 neu eingeführte Instrument der Arbeitsgelegenheiten nach § 16 (3) SGB II zu, in dem derzeit in Berlin rund 35.000 Menschen ohne Landeszuschuss gefördert werden.

2.5 Weitere beispielhafte Entwicklungen

Das Bezirksamt Reinickendorf hat im Rahmen der Neuordnungsagenda 2006 das Projekt „Zielvorstellungen über das künftige Leistungsspektrum der Berliner Bezirke auf der Basis von Infrastrukturdaten“ durchgeführt und den Abschlussbericht im Staatssekretärsausschuss am 16. Januar 2006 präsentiert.

Der Abschlussbericht kommt u.a. zu dem Ergebnis, dass in der Verwaltung stärker eine „wirkungsorientierte Steuerung“ und eine Messung der Wirkung über Messindikatoren erfolgen sollte. Als Beispiele werden die bezirkliche Wirtschaftsförderung und die Ordnungsämter genannt.

Der Rat der Bürgermeister hat auf seiner Sitzung am 9. Februar 2006 den Bericht beraten und die Besprechungsunterlage der Bezirksbürgermeisterin von Reinickendorf vom 30. Januar 2006 an den Ausschuss für Bildung, Jugend, Sport und Kultur sowie an den Sonderausschuss Ordnungsämter in den Bezirken überwiesen.

Die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur entwickelt zur Zeit in einer Vorstudie ein integrierten Fach- und Finanzcontrolling mit dem Projektziel einer grundlegenden Verbesserung des Controllings der über 65 von der Kulturverwaltung institutionell durch Zuschüsse bzw. Zuwendungen geförderten Einrich-

¹⁰ Die Struktur der erfassten Daten ist aus Anlage 3 Blatt 4 ersichtlich.

tungen. Die Ergebnisse der Vorstudie werden im Frühjahr 2006 dem Staatssekretärsausschuss zur Steuerung der Verwaltungsmodernisierung präsentiert werden.

Das Projekt ISBJ (Integrierte Software Berliner Jugendhilfe) der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport dient der Gewinnung von aussagekräftigen Fach- und Kosteninformationen zur Unterstützung der Planungs-, Steuerungs- und Entscheidungsprozesse in der Jugendhilfe. Dem Hauptausschuss wurde im August 2005¹¹ ausführlich über das Projekt berichtet.

Die Senatsverwaltung Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz entwickelt innerhalb des Projektes „Modellsozialamt 2005“ ein Verfahren zur besseren Steuerung der Sozialhilfe. Hiermit sollen die Grundlagen für eine ziel- und wirkungsorientierte Steuerung der Transferausgaben im Leistungsbereich der „Hilfen nach Kapitel 5 ff. SGB XII“ (sog. Hilfen in besonderen Lebenslagen) – beginnend mit der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen – geschaffen werden.

3. Aktuelle Softwareunterstützung

Das IT-Verfahren ProFiskal bietet seit Anfang 2006 eine Möglichkeit zur Indikatorerfassung.

Die DOGRO-Partner ProFiskal Software GmbH & Co. KG hat im Zuge der Produktentwicklung das neue Modul "Betriebsdatenerfassung" auf den Markt gebracht. Dieses Modul ist ein Nachfolgeprodukt für zwei im Land Berlin bereits eingesetzte Module aus dem Bereich der Kosten- und Leistungsrechnung. Es ersetzt zukünftig die Module Produktverrechnung (Mengenstatistik) und Leistungserfassung (Zeitstatistik). Das Modul wurde im Jahre 2005 beschafft und ist - wie alle Module von ProFiskal - in Landeslizenz verfügbar. Derzeit findet der Abnahmetest statt. Das Modul ist noch in den IT-Koordinierungsgremium einzubringen und dem Hauptpersonalrat vorzulegen.

Die DOGRO-Partner ProFiskal Software GmbH & Co. KG hat das Modul Betriebsdatenerfassung im Zuge ihrer strategischen Produktentwicklung mit einer völlig neuen Funktionalität versehen, die Bestandteil des Standardlieferumfangs ist. Es

handelt sich um die so genannte "Indikatorenerfassung". Diese Funktionalität bietet die Möglichkeit, eigene Objekte zu definieren und zu bebuchten. Es ist also möglich, Objekte zu definieren, die über den standardisierten Datenerfassungsrahmen eines Rechnungswesens hinaus gehen. Die Senatsverwaltung für Finanzen bietet der Senatsverwaltung für Inneres für den verfolgten strategischen Steuerungsansatz diese Indikatorenerfassung zum Test an.

Sofern der Test der Senatsverwaltung für Inneres ergibt, dass die Indikatorenerfassung zweckmäßig ist, ist es ökonomisch rational, die Infrastruktur des IT-Verfahrens ProFiskal zu nutzen. Hieraus ergeben sich grundsätzliche Vorteile: Schnittstellen zu den Daten des Rechnungswesens (insbesondere Produktmengen) wären bereits vorhanden, für das Berichtswesen könnte das ebenfalls bereits in Landeslizenz beschaffte Berichtssystem "DOGRO Reporting System" (DRS) genutzt werden. (Der Kern des DRS ist die Standardsoftware BusinessObjects, eine weltweit verbreitete Software aus dem Bereich der Business Intelligence.) Die Nutzung der technischen Infrastruktur des Berliner Rechnungswesens wäre sofort möglich, so dass insgesamt keine zusätzlichen Ausgaben für Hardware und Lizenzen erforderlich wären.

Da der Berichtsbedarf der Senatsverwaltung für Inneres jenseits des Finanzberichtswesens anzusiedeln ist, obliegt der Senatsverwaltung für Inneres für ihre Zwecke die Beteiligung der Personalvertretung und des Datenschutzbeauftragten. Für die Senatsverwaltung für Inneres wurde eine Testdatenbank aufgebaut. Derzeit wird an der Herstellung von Testarbeitsplätzen gearbeitet.

4. Wie ist der Stand der ziel- und wirkungsorientierten Steuerung in anderen Bundesländern ?

Die Senatsverwaltung für Finanzen hatte Anfang 2005 eine bundesweite Umfrage zum Einführungsstand von „Integrierten Fach- und Finanzcontrollingverfahren“ durchgeführt und die Ergebnisse bei den weiteren Planungen für die Berliner Ver-

¹¹ Rote Nummer 3146

waltung berücksichtigt. Die Ergebnisse lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

Alle Bundesländer halten das Thema Verwaltungscontrolling vor dem Hintergrund knapper Haushaltsmittel und der damit verbundenen Notwendigkeit eines noch wirtschaftlicheren und zielgerichteten Mitteleinsatzes für wichtig. Ressortindividuelle Fachcontrollingverfahren, die nur für begrenzte Themen bzw. in einzelnen Behörden eingesetzt werden, gibt es in fast allen Bundesländern. In Hamburg gibt es ein politisch-fachliches Controlling, mit dem die Erreichung politischer Ziele aus dem Regierungsprogramm überwacht wird. Einige Finanzcontrollingsysteme basieren auf kameraler Grundlage, andere auf KLR Daten und nur wenige haben eine Verbindung.

Betriebswirtschaftliche Steuerungssysteme setzen alle Bundesländer ein, um Informationen über Kosten und Qualität von Verwaltungsleistungen zu bekommen. Schwerpunkt bei allen Bundesländern liegt auf kostenrechnungsgestützten Fach- und Finanzcontrollingsystemen. In sechs Bundesländern gibt es Überlegungen in den produktorientierten Haushalten Ergebnis- und Wirkungsindikatoren zu integrieren. Ziel- und Wirkungsmessung als integraler Bestandteil in Fach- und Finanzcontrollingsysteme einzubeziehen ist meist nur angedacht bzw. nicht vorgesehen. Die Entwicklungen sind aber in vielen Bundesländern noch nicht abgeschlossen. In den letzten fünf Jahren verfolgen die meisten Bundesländer das Ziel, ihre Haushaltssysteme grundlegend zu modernisieren. Kein Bundesland verfügt über ein funktionsfähiges und flächendeckendes integriertes Fach- und Finanzcontrollingverfahren. Von einigen Bundesländern wird im Rahmen dieses Prozesses zur verbesserten und damit ergebnisorientierten Ressourcensteuerung angestrebt, die Daten der Kosten- und Leistungsrechnung und die des kameralen Haushaltswesens sowie die fachspezifischen Informationen in entsprechenden Controllingsystemen zusammenzufassen. In einem ersten Schritt soll die Einführung bereichsspezifischer integrierter Fach- und Finanzcontrollingverfahren in einigen ausgewählten Pilotverfahren, wie Straßenbau- und Steuerverwaltung, erprobt werden. Erst nach dem Vorliegen belastbarer Erkenntnisse soll eine definitive Entscheidung darüber getroffen werden, ob sich die entwickelten konzeptionellen Grundlagen anhand den o.g. Pilotverfahren tatsächlich als umsetzungsfähig angesehen

werden. Erst dann werden solche Verfahren möglicherweise flächendeckend als Steuerungsinstrumente zur Unterstützung der politischen Leitungsbereiche bei ihren Entscheidungen genutzt werden. Dazu gehört aber nach Aussagen dieser Bundesländer die Entwicklung entsprechender konsistenter und pragmatischer Zielsysteme, die eine Messbarkeit der Zielerreichung möglich machen. Des Weiteren müssen sich die Verwaltungen auf gemeinsame Standards einigen, wozu die Entwicklung einheitlicher Begriffsdefinitionen gehört.

Die Antworten sind im Anhang 4 tabellarisch zusammengefasst.

Ausschuss-Kennung : VerwRefKITgcxzqsq