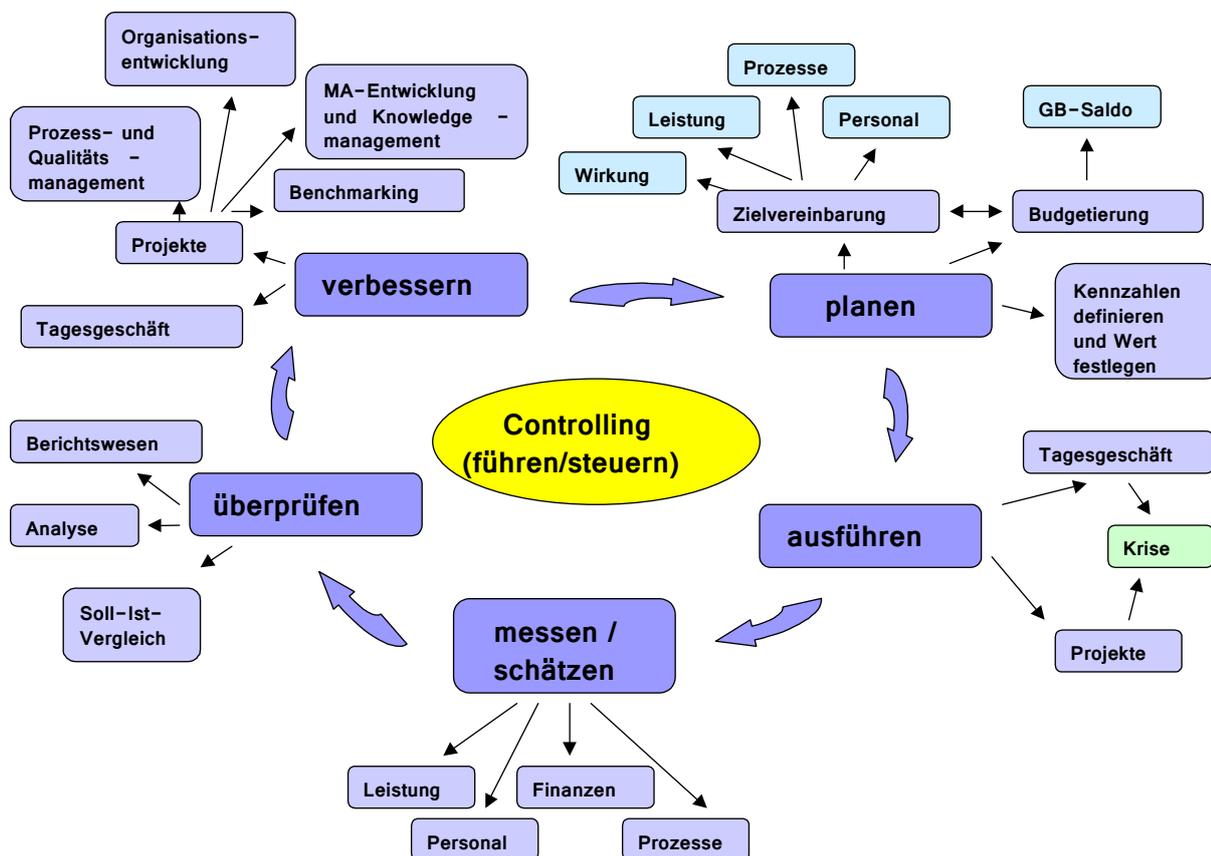


Controlling – Konzept



Das Konzept (**Version 2.0**) wurde von der Arbeitsgruppe der Departementscontroller und Departementscontrollerinnen erstellt.

Solothurn, 25. Februar 2003

Inhaltsverzeichnis

1.	Allgemeines	5
1.1	Ausgangslage	5
1.2	Zweck des Dokumentes	5
1.3	Literaturverzeichnis	5
2.	Zusammenfassung	7
3.	Theorie	9
3.1	Führung, Controlling und Controller	9
3.2	Controlling als Führungsaufgabe	11
4.	Verwaltungscontrolling im Speziellen	12
4.1	Begriff	12
4.2	Ziele des Controlling	13
4.3	Controllerarbeit / Aufgaben des Controllerdienstes	13
5.	Planen	15
5.1	Planungsstufen	15
5.2	Zielvereinbarung	16
5.3	Planen der Wirkung, der Leistung und der Finanzen	16
6.	Ausführen	17
7.	Messen / Schätzen	19
7.1	Indikatoren / Messgrößen / Kennzahlen und Standards	20
8.	Überprüfen	22
8.1	Evaluiieren	23
8.2	Berichtswesen	23
8.3	Controlling-Berichte	24
9.	Verbessern	25
9.1	Qualitätsmanagement	26
9.2	Prozess-Management	27
9.3	Benchmarking	27
9.4	Organisationsentwicklung	28
9.5	Personal-Management	29
9.6	Knowledge-Management	29

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Planungsstufen	16
Tabelle 2:	Instrumente der Ist-Datenerfassung	19
Tabelle 3:	Berichtsarten	24

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Der Führungskreislauf	7
Abbildung 2:	Der Führungskreislauf	9
Abbildung 3:	Führungskräfte - Controlling - Controller	11
Abbildung 4:	Planen von Tagesgeschäft und Projekten	15
Abbildung 5:	Das Zielvereinbarungssystem am Beispiel des Departements des Innern	16
Abbildung 6:	Messen / Schätzen	19
Abbildung 7:	Überprüfen	22

Abbildung 8: Evaluieren	23
Abbildung 9: Globalbudgetierung und Berichtswesen	23
Abbildung 10: Verbessern	25
Abbildung 11: Nutzen der Qualitätsförderung	27
Abbildung 12: Phasen des Prozessmanagements	27
Abbildung 13: Phasenplan Benchmarking	28
Abbildung 14: Erfolgsfaktoren einer lernenden Organisation	29
Abbildung 15: Der Wissenskreislauf	30

1. Allgemeines

1.1 Ausgangslage

Im Zusammenhang mit der SO+-Massnahme Nr. 30, Verstärkung bzw. Aufbau dezentraler Controlling-Funktionen, hat der Regierungsrat im Herbst 2001 den Controllerkreis, welcher sich aus den Departementscontrollern/innen zusammensetzt, beauftragt, ein einheitliches Controllingkonzept für die gesamte Verwaltung zu erarbeiten.

Weiter hat sich im Jahr 2002 die Geschäftsprüfungskommission des Kantonsrates (GPK) schwergewichtig mit dem Thema „Controlling“ befasst. Die GPK hat dieses Thema vor allem gewählt, weil es in der kantonalen Verwaltung mit zunehmender Verbreitung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV) immer mehr an Bedeutung gewinnt und es deshalb besonders wichtig erscheint, bereits am Anfang der Entwicklung die Weichen richtig zu stellen.

Im November 2002 wurde der GPK-Bericht über die Prüfung des Controllings im Bereich des Departements des Innern zuhanden des Kantonsrates verabschiedet. Darin wird dem Regierungsrat empfohlen, ein besonderes Augenmerk darauf zu richten, dass flächendeckend (verwaltungswest) ein möglichst einheitliches Controllingsystem eingeführt wird. Auch wenn für departementsspezifische Besonderheiten eine gewisse Bandbreite wohl eingeräumt werden muss, sollte das System insgesamt als Einheit erscheinen. Weiter ist das Controlling so zu gestalten, dass es die Führung effektiv unterstützt und nicht zum Selbstzweck verkommt.

1.2 Zweck des Dokumentes

Das Dokument verfolgt den Zweck, die Führung innerhalb der Verwaltung in den Grundzügen zu vereinheitlichen, u.a. auch in Bezug auf die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV):

- Instrumente werden standardisiert;
- Abläufe / Prozesse zwischen den verschiedenen Departementen werden einander angeglichen;
- Abläufe / Prozesse zwischen den Departementen und den Querschnittsfunktionen werden eindeutig definiert und eingehalten;
- Instrumente und Abläufe / Prozesse werden dokumentiert und dienen als Anleitung für Führungskräfte;
- Beschreibung des Pflichtenheftes der Departements-Controller/innen, da diese im Controllingprozess eine wichtige Beraterfunktion ausüben.

1.3 Literaturverzeichnis

- Regierungsrat des Kantons Solothurn (2003): Wirkungsorientierte Verwaltungsführung, 1. Änderung der Kantonsverfassung, 2. Gesetz über die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung, , Botschaft und Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat von Solothurn
- Fürmann, Timo / Dammasch, Carsten (2002): Prozessmanagement, Carl Hanser Verlag, München
- Geberich, Claus W. (1998): Benchmarking, STS Verlag Planegg, Taschenguide
- Hofmeister, Albert (2001): Bewerten - Vergleichen - Gewinnen, Verlag SGVW
- Kaminske, G.F./ Brauer J.P.: Modernes Qualitätsmanagement, in www.symposion.de
- Kuratle, Regina (1995): Handlungsrahmen für Wirkungsziele und Wirkungsindikatoren im Bildungsbereich, Diplomarbeit im Rahmen des Nachdiplomstudiums Unternehmensführung, Exekutive Master of Business Administration MBA 18 an der Universität St. Gallen
- Lucko, Sandra / Trauner, Bettina (2002): Wissensmanagement, Carl Hanser Verlag, München
- Schedler, Kuno (1995): Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung, Verlag Paul Haupt Bern-Stuttgart-Wien

- Sewart H. / Rieder L. (1994): Controller-Leitfaden, Controller Zentrum St.Gallen, WEKA-Verlag
- Zingel, Harry: Controlling: unternehmerische Strategie und Taktik, www.zingel.de
- www.business-wissen.de
- www.wissen.de

2. Zusammenfassung

Controlling ist eine Summe von Führungstätigkeiten, die man tut, um einen Betrieb (z.B. eine Dienststelle der Verwaltung) „im Griff“ zu haben. Um Controlling zu verstehen, muss deshalb vom Führungsprozess ausgegangen werden. Die Autoren dieses Konzeptes haben aus diesem Grund den Führungsprozess als zentrales Element gewählt.

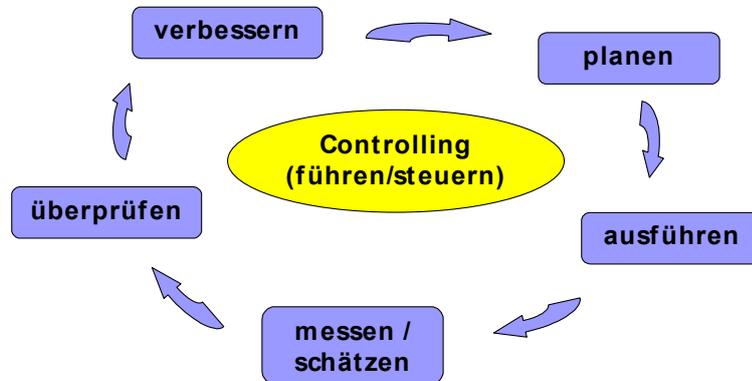


Abbildung 1: Der Führungskreislauf

Der Führungskreislauf beginnt mit dem Festlegen der Ziele. Ziele bedürfen einer starken Konkretisierung, damit sie mess- oder zumindest überprüfbar werden. Ziele sind somit gedanklich vorweggenommene Resultate. Aus den Zielen sind Massnahmen abzuleiten; es ist der Weg der Zielerreichung zu bestimmen. Zum Bestimmen von Massnahmen gehört das gegenseitige Abstimmen von verfügbaren Ressourcen (Finanzen, Personal, Zeit) und Verfahren (Vorgehensweisen). Die Tätigkeiten der Ziel- und Massnahmenbestimmung werden allgemein als Planung bezeichnet. Sind Ziele und Massnahmen bekannt, wird die Ausführung in Gang gesetzt, d.h. die Führungskraft gibt Anordnungen, die dazu führen, dass in der nächsten Stufe eine ausführende Tätigkeit angefangen oder dass der Führungskreislauf auf der nächsten Stufe in der beschriebenen Weise neu gestartet wird.

Einerseits macht es wenig Sinn, Ziele zu setzen ohne die Zielerreichung zu überprüfen, andererseits kann das Resultat nicht überprüft werden ohne eine klare Zielsetzung.

Da die Ausführung selten genauso eintrifft wie geplant, ist es notwendig, das Geschehene zu messen und mit dem Ziel zu vergleichen. Störungen treten immer wieder ein und verhindern oder verunmöglichen die Erreichung der angestrebten Resultate. In den meisten Fällen ist das Finden und Bestimmen von Korrekturmaßnahmen die richtige Handlungsweise, da die Führungskraft nach der Erreichung ihrer Ziele eingeschätzt wird. Nichts zu tun ist dann richtig, wenn vorauszusehen ist, dass sich die Abweichung zwischen Soll und Ist automatisch aufheben wird. Das Ziel anzupassen ist dann richtig, wenn man feststellen muss, dass eine grundlegende Fehlplanung oder Fehleinschätzung vorliegt.

Der skizzierte Führungskreislauf ist endlos; er geht immer weiter, da es immer wieder neue Ziele zu erreichen gilt und da in der Wirklichkeit selten etwas genauso läuft, wie man es geplant hat. Sind die Abweichungen systematisch oder aus der Analyse nicht erklärbar, gilt es, einen Verbesserungsprozess einzuleiten. Wichtige Instrumente und Vorgehen dabei sind Prozess-, Qualitäts- und Knowledge-Management, Personal- und Organisationsentwicklung sowie Benchmarking (Kapitel 8: Verbessern).

Ein wichtiger Punkt im Führungskreislauf ist die Unterscheidung der Begriffe „Controlling“ (Führungsaufgabe, die nur Führungskräfte übernehmen können), „Controller“ (Personen, die Führungskräften helfen, ihrer Controllingaufgabe nachzukommen) und „Controllerdienst“ (Abteilung oder Bereich, in dem die Controller arbeiten und Managementunterstützung betreiben).

3. Theorie

3.1 Führung, Controlling und Controller

Controlling ist eine Summe von Tätigkeiten, die man tut oder wahrnimmt, um den Betrieb, die Unternehmung "im Griff" zu haben. Dies wird alleine schon offensichtlich, wenn man vom amerikanischen Tätigkeitswort "to control" ausgeht. Übersetzt bedeutet "to control" steuern, lenken, regeln. Wir sprechen somit von eindeutigen Führungstätigkeiten. Die Konsequenz daraus ist, dass wir, um Controlling zu verstehen, vom Führungsprozess ausgehen müssen.

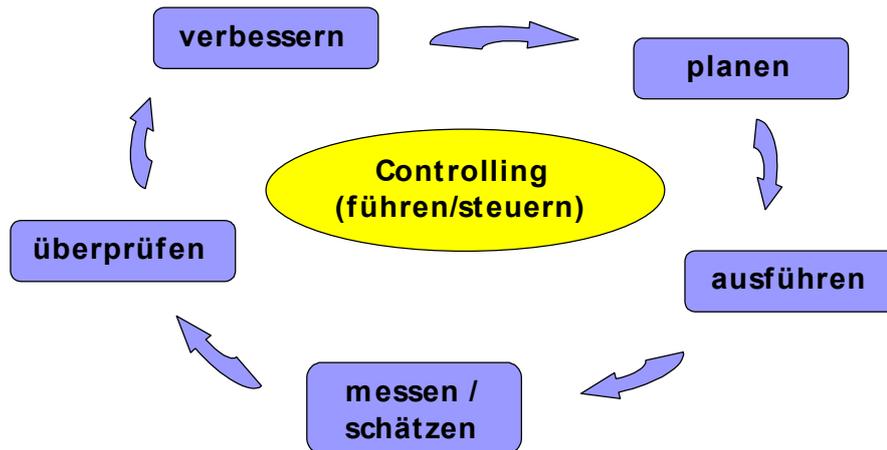


Abbildung 2: Der Führungskreislauf

Der Führungskreislauf

Wer führen und Aufträge erteilen will sowie Verantwortung tragen muss, hat dafür zu sorgen, dass Resultate erreicht werden. Dazu muss die führende Person wissen und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern kommunizieren, was zu erreichen ist, d.h. sie muss Ziele festlegen und mitteilen. Ziele bedürfen einer starken Konkretisierung, damit sie mess- oder zumindest überprüfbar werden. Ziele sind somit gedanklich vorweggenommene Resultate.

Aus den Zielen sind Massnahmen abzuleiten; es ist der Weg der Zielerreichung zu bestimmen. Zum Bestimmen von Massnahmen gehört das gegenseitige Abstimmen von verfügbaren Ressourcen (Finanzen, Personal, Zeit) und Verfahren (Vorgehensweisen).

Die Tätigkeiten der Ziel- und Massnahmenbestimmung werden allgemein als Planung bezeichnet. Dabei ist zu beachten, dass zur Planung immer auch der Entscheid über das zu erreichende Ziel und die wichtigsten Massnahmen gehört.

Sind Ziele und Massnahmen bekannt, wird die Ausführung in Gang gesetzt, d.h. die Führungskraft gibt Anordnungen. Diese Anordnungen führen dazu, dass in der nächsten Stufe eine ausführende Tätigkeit angefangen wird oder dass der Führungskreislauf auf der nächsten Stufe in der beschriebenen Weise neu gestartet wird.

Da das „Ist“, d.h. die Ausführung, selten genauso eintrifft wie geplant, ergibt sich die Notwendigkeit, das Geschehene zu messen und mit dem Ziel zu vergleichen. Störungen, die man in der Planungsphase nicht

voraussehen konnte, treten immer wieder ein und verhindern oder verunmöglichen die Erreichung der angestrebten Resultate.

Die Führungskraft, die eine Differenz zwischen Soll- und Ist-Zustand feststellt, hat drei grundlegende Handlungsmöglichkeiten:

- Nichts tun und damit der Entwicklung ihren Lauf zu lassen,
- Korrekturmaßnahmen bestimmen und versuchen, das Ziel trotzdem noch zu erreichen oder
- das Ziel im nächsten Durchlauf anpassen.

In den meisten Fällen ist das Finden und Bestimmen von Korrekturmaßnahmen die richtige Handlungsweise, da die Führungskraft nach der Erreichung ihrer Ziele eingeschätzt wird. Nichts zu tun ist dann richtig, wenn vorauszusehen ist, dass sich die Abweichung zwischen Soll und Ist automatisch aufheben wird. Das Ziel anzupassen ist dann richtig, wenn man feststellen muss, dass eine grundlegende Fehlplanung oder Fehleinschätzung vorliegt oder dass sich die Rahmenbedingungen (z.B. Konjunktur) unvorausehbar verändert haben.

Der skizzierte Führungskreislauf ist endlos; er geht immer weiter, da es immer wieder neue Ziele zu erreichen gilt und da in der Wirklichkeit selten etwas genauso läuft, wie man es geplant hat.

3.2 Controlling als Führungsaufgabe

Controlling ist der gesamte Prozess der Zielfestlegung, der Planung und der Steuerung im erfolgs- und leistungswirtschaftlichen Bereich. Controlling umfasst somit Tätigkeiten wie Definieren, Planen, Entscheiden, Steuern und Regeln. Kontrolle ist nur **ein** Bestandteil des Controllings!

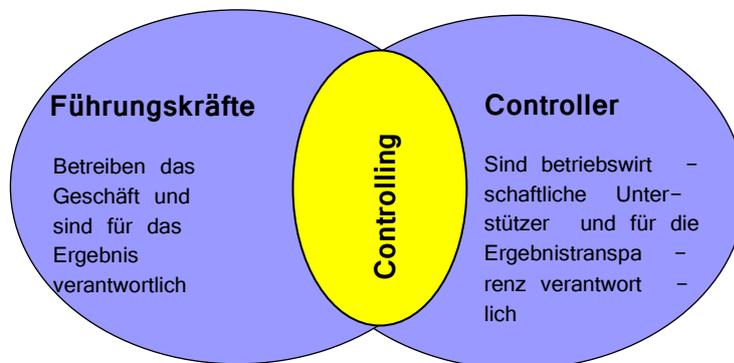


Abbildung 3: Führungskräfte - Controlling - Controller

4. Verwaltungscontrolling im Speziellen

4.1 Begriff

Im deutschen Sprachgebrauch hat es sich eingebürgert, unter Controlling allgemein die Abteilung zu verstehen, in der die Controller eingegliedert sind. Dies ist falsch und führt in der praktischen Anwendung zu vielen unüberlegten Aufgabenzuweisungen und Rollenkonflikten sowie zum (Irr-)Glauben vieler Führungskräfte, die Controller würden das Controlling für sie übernehmen.

Wie oben ausgeführt, ist Controlling eine Führungsaufgabe, die von Führungskräften aller Hierarchiestufen auszuführen ist.

Controlling: Führungsaufgabe, die nur Führungskräfte übernehmen können
Controller: Personen, die Führungskräften helfen, ihrer Controllingaufgabe nachzukommen
Controllerdienst: Abteilung oder Bereich, in dem die Controller arbeiten und Managementunterstützung betreiben.

Das Grundverständnis des Controllingbegriffes kann auch in die Verwaltung übernommen werden. Daraus folgt, dass es auch in der Verwaltung Sache der Führungskräfte ist, das eigentliche Controlling zu betreiben. Führungskräfte, seien es leitende Angestellte oder Mitglieder der Regierung, entscheiden im Rahmen der Vorschriften über die Pläne und deren Umsetzung. Sie sind, ihrer Führungsposition entsprechend, für die Resultate in ihren Bereichen verantwortlich und haben damit auch die Pflicht, die Zielerreichung ihrer Mitarbeitenden zu kontrollieren. Entsprechend dem Verständnis des Führungskreislaufes leiten die Führungskräfte der Verwaltung die ihnen zugeteilten Bereiche selbstverantwortlich. Das bedeutet, dass die Tätigkeiten

- Planen
- Entscheiden
- In - Gang - setzen und
- Kontrollieren

auf jeden Fall in ihrem Kompetenzbereich bleiben.

Die Zielfestlegung wird in der Verwaltung, wie in der Privatwirtschaft, in erster Linie durch die Führungskräfte wahrgenommen, wobei dies unterschiedlichste Personenkreise sein können.

Massgeblichen Einfluss auf die Zielfestlegung haben natürlich die Legislative und letztlich der Souverän, der, vertreten durch die Legislative und Interessengruppen, seine Vorstellungen einbringt. Diese politische Aufgabe der Stimmbürger und der Parlamente kann u.E. nicht ins Controlling einbezogen werden, obwohl sie die Grundlage für Controllingtätigkeiten in der Verwaltung gibt.

Wird die Planung als die Entwicklung von Massnahmen aus den Zielüberlegungen heraus verstanden, in der unter Beachtung der gegenseitigen Beschränkungen von Zielen, Mitteln und Verfahren entschieden wird, kann man Planung auch als eine übliche Tätigkeit von Führungskräften in der Verwaltung bezeichnen. Dabei können die Verwaltungsführungskräfte von Controllern unterstützt werden.

Auch in der Verwaltung entwickelt sich die Realität nicht immer so, wie die Arbeit und die Resultate geplant wurden. Als Folge entstehen Abweichungen zwischen Ziel und Ist, welchen die Führungskräfte durch die Anordnung und Umsetzung von Korrekturmassnahmen beizukommen versuchen. Steuerung ist somit auch in der Verwaltung sehr wichtig und ernsthaft zu betreiben.

4.2 Ziele des Controlling

- **Strategieumsetzung**

Sicherstellung der Umsetzung der strategischen Ziele, d.h. zwischen den strategischen Zielen des Kantons- und des Regierungsrates, den operativen Zielen der Globalbudget-Dienststellen und den persönlichen Zielen der Mitarbeitenden besteht ein konkreter Zusammenhang (inkl. Mitarbeiterbeurteilung)

- **Optimierung Tagesgeschäft**

- sich auf Leistungsempfänger (Kunden), Lösungen, Prozesse, Produkte und Wirkungen ausrichten
- die Selbststeuerung der Mitarbeiter/innen fördern
- die Budgets möglichst dezentral verwalten
- die Wirtschaftlichkeit erhöhen

- **Schlanke Prozesse**

Definieren und optimieren der Abläufe amtsintern aber auch zwischen Departementsvorsteher/in, Departementssekretariat und Ämtern. Gewährleisten der Koordination mit den Querschnittsämtern (Amt für Finanzen, Personalamt, Amt für Informatik und Organisation etc.) bezüglich der Instrumente und Abläufe im Departement.

- **Lernen von den Besten**

Wettbewerbsorientierung durch Benchmarking, Vergleich mit anderen Dienststellen (kantonsintern, interkantonal)

4.3 Controllerarbeit / Aufgaben des Controllerdienstes

Wie in der Privatwirtschaft wird dem Controller auch in der Verwaltung die Aufgabe des internen betrieblichen Beraters zugewiesen. Zur Förderung der Transparenz, Effektivität und Effizienz, sollen Verwaltungscontroller das betriebswirtschaftliche Instrumentarium aufbauen, mittels dem Ziele quantifiziert, Pläne erstellt, Soll-Ist-Vergleiche und Erwartungsrechnungen errechnet werden können. Sie haben zudem den Auftrag, die Gesamtplanung auf ihre Konsistenz hin zu prüfen und die Ergebnisse der Soll-Ist-Vergleiche zu Händen ihrer Auftraggeber, den Führungskräften, zu interpretieren, damit daraus Korrekturmassnahmen gewonnen werden können.

An den Controllerdienst wird der gesamte leistungs- und finanzmässige Soll-Ist-Vergleich delegiert. Das bedeutet, dass die Controller das Instrumentarium aufbauen müssen, um die erbrachten Leistungen, Erlöse und Kosten den Plänen gegenüberzustellen. Ihnen obliegt damit auch die Mitwirkung bei der Wahl und der Gestaltung der Systeme des Rechnungswesens und der Leistungserfassung. Aus dem Soll-Ist-Vergleich sollen die Controller die Abweichungen analysieren und sie zuhanden der Führungskräfte interpretieren. Zusätzlich sollen die Controller die Führungskräfte beim Finden und Bestimmen von Korrekturmassnahmen unterstützen, die Auswirkungen dieser Korrekturen bewerten und daraus die Erwartungsrechnung per Jahresende zusammenstellen. Zudem haben Controller den ständigen Auftrag, Schwachstellen aufzudecken und den betroffenen Führungskräften Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten.

Die Grundaufgaben des Controllerdienstes sind:

- **Systemverantwortung:** Mitwirkung bei der Auswahl, dem Aufbau und der Weiterentwicklung verwaltungsinterner führungsunterstützender Systeme für Kosten-, Leistungs- und Wirkungsrechnungen,
- **Planungsverantwortung:** Mitwirkung beim Aufbau und der Umsetzung eines durchgängigen und konsolidierungsfähigen Planungssystems,
- **Beratungsfunktion:** Unterstützung der Führungskräfte bei der Interpretation von Resultaten, bei der Evaluation von Korrekturmassnahmen und beim Quantifizieren von Erwartungsrechnungen sowie Schulung der Führungskräfte in betriebswirtschaftlichen Zusammenhängen und
- **Richtlinienverantwortung:** Festlegung departements- bzw. dienststelleninterner Regeln, die zur Führung von Planungs-, Isterfassungs- und Berichtswesenssystemen notwendig sind.

Controller sind Dienstleister für Führungskräfte bzw. interne betriebswirtschaftliche Berater aller Entscheidungsträger und wirken als Navigator zur Zielerreichung. Die wichtigsten Tätigkeiten eines Controllers sind somit Planen (Kapitel 5), Messen (Kapitel 7), Überprüfen (Kapitel 8), Vorbereiten und Beraten.

5. Planen

Planung ist die gedankliche Vorwegnahme möglicher zukünftiger Zustände, die Auswahl der anzustrebenden Zustände (Ziele) und der dazu umzusetzenden Massnahmen, insbesondere dort, wo neue Aufgaben und Projekte anstehen oder wo sich die Rahmenbedingungen stark ändern.

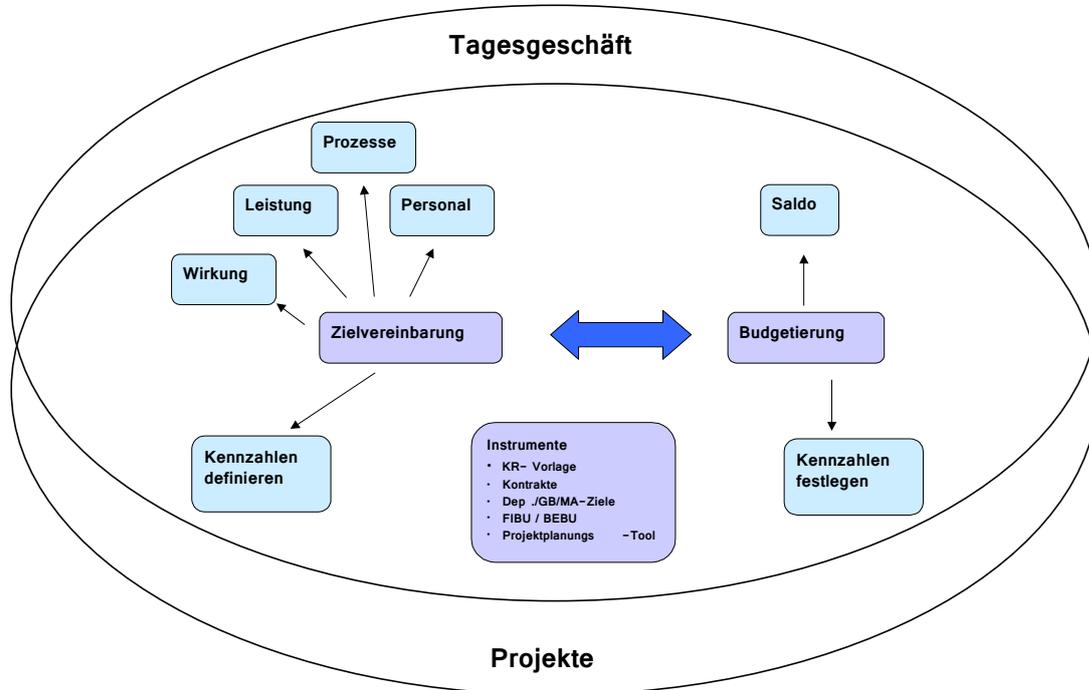


Abbildung 4: Planen von Tagesgeschäft und Projekten

Planen heisst, sich Ziele setzen (Ziele vereinbaren/formulieren) und den Weg beschreiben,

- mit welchen Ressourcen (personelle, finanzielle und Infrastruktur-Ressourcenplanung)
- mit welchen Meilensteinen (Stand der Arbeit zu einem bestimmten Termin)

das Ziel erreicht wird.

5.1 Planungsstufen

In der Verwaltung werden folgende Planungsstufen unterschieden:

Planungsstufe	Hauptfrage	Entscheidungsinhalte	Planelemente	Leistungsauftrag / Globalbudgetierung
Kantonsrat / Regierungsrat	Wer wollen wir sein?	Hauptziele, Wirkungen und Rahmenbedingungen festlegen	Leitbild RR, Legislaturplan und Regierungsprogramm (4 J.) Finanzplan (4 J.)	
Departement	Wohin wollen wir?	Welche Wirkung wollen wir in den Ämtern erzielen?	Leitbild, Departementskonzept, Strategische Pläne Ämter, Vorschlag und Finanzplan	
Globalbudget-Dienststelle	Wie erreichen wir die Ziele?	Massnahmen treffen, um die gewünschte Wirkung zu erzielen.	(Drei-) Jahresplanung Globalbudget (KR-Vorlage), Rahmenkontrakt, Jahreskontrakt	

Abteilung	Wie reagieren wir bei Störungen?	Korrekturen, um Ziele einzuhalten	Erwartungsrechnung (Jahresendprognose)	
-----------	----------------------------------	-----------------------------------	--	--

Tabelle 1: Planungsstufen

5.2 Zielvereinbarung

Die oberste Stufe der Zielvereinbarung in der Verwaltung ist der Leistungsauftrag des Kantonsrates an die Verwaltung (Regierungsrat). Die Zielhierarchie endet mit dem Aushandeln der Mitarbeiterziele und der daraus abgeleiteten Konsequenzen für Mitarbeiterbeurteilung und Leistungsbonus.

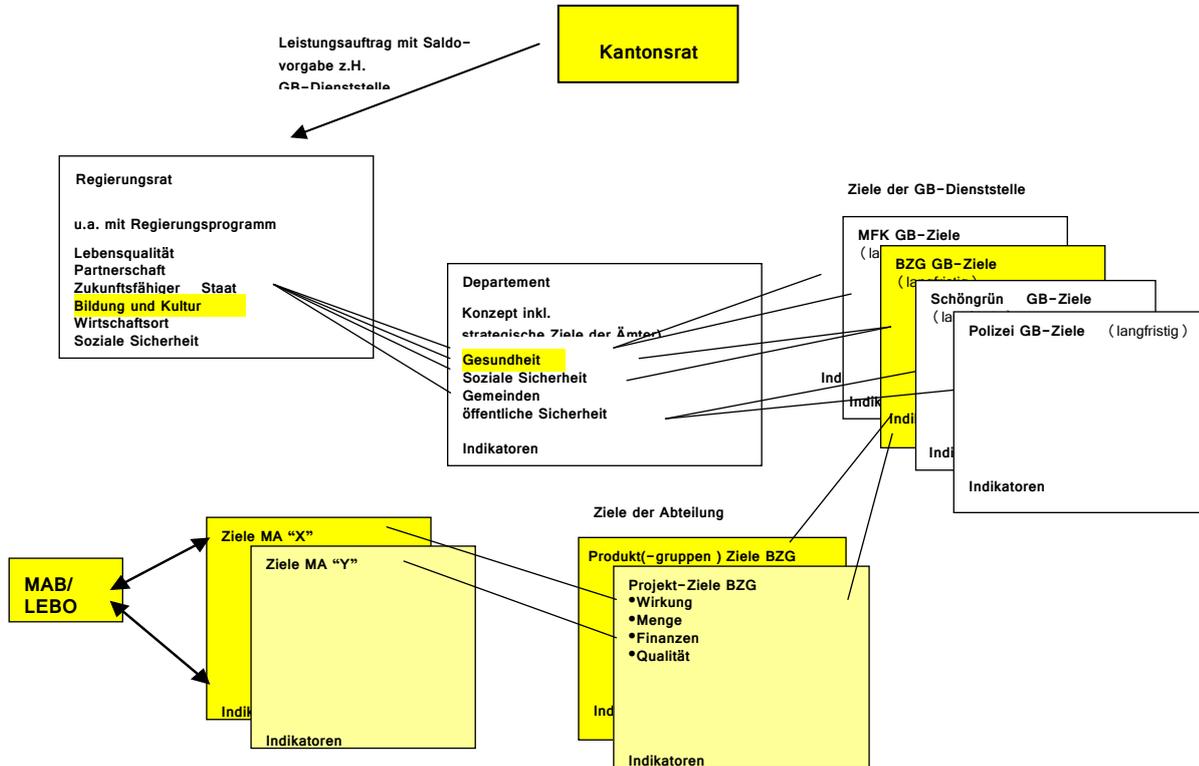


Abbildung 5: Das Zielvereinbarungssystem am Beispiel des Departements des Innern

5.3 Planen der Wirkung, der Leistung und der Finanzen

Eine Zielvereinbarung besteht normalerweise aus Wirkungs-, Leistungs- und Finanzziele. In Botschaft und Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat von Solothurn vom März 2003 sind folgende Zusammenhänge formuliert:

Wirkungsorientierung (§9) bedeutet, Wirksamkeit der Verwaltung im Sinne der Ausrichtung der staatlichen Tätigkeit auf ihre Wirkungen. Die Behörden achten darauf, dass ihr Handeln die von Verfassung, Gesetz, Legislaturplan, integriertem Aufgaben- und Finanzplan und Voranschlag gesteckten Ziele erfüllt. Dazu gehört u.a. auch eine vorgängige Wirkungsabschätzung und eine nachträgliche Wirkungsüberprüfung. Die Ziele der politischen Planung sollen auf Wirkungsziele ausgerichtet sein. Diese legen fest, welche Veränderungen in der Gesellschaft, der Wirtschaft oder der Umwelt durch das staatliche Handeln angestrebt werden. Die Wirkungsziele sollen grundsätzlich überprüfbar sein, weshalb nach Möglichkeit Wirkungsindikatoren festzulegen

sind. Beschränkt sich die Wirkungskontrolle auf Leistungsindikatoren, so ist der Wirkungszusammenhang (§6) zu begründen, der zwischen Leistung und Wirkung angenommen wird.

Die Verwaltung richtet ihre Tätigkeit auf Leistungen aus, die sie für die Öffentlichkeit erbringt (Leistungsorientierung §10). Verwaltungsleistungen werden in der Regel als Produkte oder Produktgruppen umschrieben, deren Umfang und Qualität im Rahmen der Produktgruppenziele vereinbart werden. Die Verwaltung hat jene Leistungen zu erstellen, welche geeignet sind, die politischen Wirkungsvorgaben zu erfüllen. Planung und Budgetierung gewährleisten den Zusammenhang von Leistungen und Finanzen, d.h. Wirkungs- und Leistungsziele sind mit den entsprechenden finanziellen Auswirkungen in einen Zusammenhang zu bringen (Koppelung zwischen Leistung und Finanzen §7).

Der Kantonsrat erteilt mit jedem Globalbudget (§13) einen Leistungsauftrag und legt eine Saldovorgabe fest, die den Saldo von Aufwand und Ertrag der Erfolgsrechnung, resp. den Saldo von Investitionsausgaben und -einnahmen umfasst. Der Jahreskontrakt (§29) ist das Steuerungsgefäss der Departemente gegenüber den Dienststellen. Er wird in der Regel einvernehmlich vereinbart und bildet die Grundlage für das Urteil darüber, ob die Leistungsersteller ihre Ziele erreicht haben. Im Jahreskontrakt werden die jährlich zu erbringenden Leistungsvorgaben und die weiteren Rahmenbedingungen festgehalten. Die Leistungsvorgaben müssen sich aus der übergeordneten Planung ableiten lassen.

6. Ausführen

Unter dem Begriff „Ausführen“ wird im Controllingprozess die Phase der eigentlichen Leistungserstellung verstanden. Mit den aktuell vorhandenen Ressourcen (Personal, Informatik, Finanzen, Material, Technologie) werden die früher geplanten Tätigkeiten/Arbeiten ausgeführt.

Der Leistungserstellungsprozess hängt dabei ab von den Möglichkeiten des Ressourceneinsatzes (Effizienz, Effektivität), externen und internen (nicht geplanten) Einflüssen sowie der Aufbau und Ablauforganisation.

Unterscheidung der Leistungserstellung

Tagesgeschäft Leistungserstellung als tägliches Routinegeschäft. Je besser die Planungsqualität (gute Kenntnis der Märkte, interne Zusammenhänge), desto kleiner werden die Störungen/Krisen.

Projekte Ein Projekt hat einen definierten Anfang, ein definiertes Ende, ist einmalig und hat begrenzte Ressourcen. Leistungserstellungen, die Projektcharakter haben, sind in sich geschlossene Aufträge, deren Erfüllung eine Organisation bedingt, die für die Umsetzung selber eine Methode anwendet, mit der alle anfallenden Arbeiten geplant, gesteuert, durchgeführt und kontrolliert werden können.

Störungen/Krisen/
„Wunder“ Können in der Planung nicht vorausgesehen werden und ergeben deshalb Abweichungen zum Plan.

Die Leistungserstellung in der Verwaltung zeichnet sich durch die Heterogenität der Departemente / Dienststellen wie auch durch die Vielfalt der Tätigkeiten aus. Diese umfassen die Produktionssektoren Land- und Forstwirtschaft, Industrie sowie Dienstleistungen und können sowohl nach aussen als auch nach innen gerichtet sein (Querschnittstätigkeit).

Da die Ausführung selten genauso eintrifft wie geplant, ist es notwendig, das Erreichte zu messen / schätzen / überprüfen mit dem Ziel, Soll und Ist vergleichen zu können.

7. Messen / Schätzen

Messen/Schätzen bedeutet, die Leistungserstellung mit einer Ist-Leistung und einer Ist-Werterfassung festzuhalten. Basis bilden erfassbare Ist-Größen, die im Voraus festgelegt wurden und den Messwert darstellen.

Ziel ist das Erfassen der tatsächlichen Ergebnisse des Ressourceneinsatzes mit Hilfe von adäquaten Instrumenten.

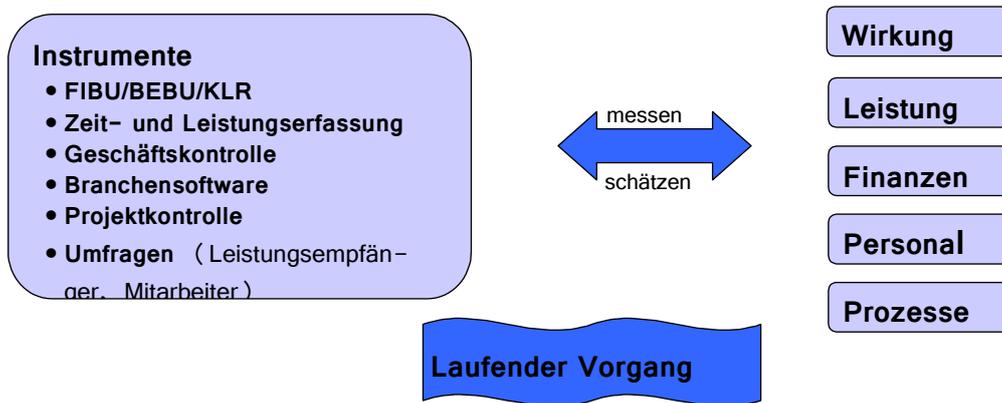


Abbildung 6: Messen / Schätzen

Das Ermitteln der Ist-Daten erfolgt je nach Ausprägung und zeitlichen Aspekten mit unterschiedlichen (passenden) Instrumenten

WAS	WIE (Instrument)
Finanzen	Finanzbuchhaltung, Kosten-/Leistungsrechnung
Personal	Zeiterfassung, Arbeitsrapporte
Leistungen	Geschäftskontrolle, Branchensoftware
Prozesse	Branchensoftware
Projekte	Sozialwissenschaftliche Methoden, Evaluationen, Feedbacksysteme

Tabelle 2: Instrumente der Ist-Datenerfassung

Die Dokumentation der „Messungen/Schätzungen“ ist unabdingbare Voraussetzung, um überhaupt einen sinnvollen Soll-Ist-Vergleich zu ermöglichen. Ohne eine klare Zielsetzung kann das Resultat jedoch nicht überprüft werden. Andererseits macht es wenig Sinn, Ziele zu setzen ohne sie zu messen respektive zu überprüfen.

Die Periodizität der Messungen hängt ab vom gewünschten Vergleich. Sie kann von täglich bis (mehr-) jährlich schwanken, je nach Zielsetzung der Aussage. Der Messumfang richtet sich nach den geplanten Soll-Vergleichsgrößen.

7.1 Indikatoren / Messgrößen / Kennzahlen und Standards

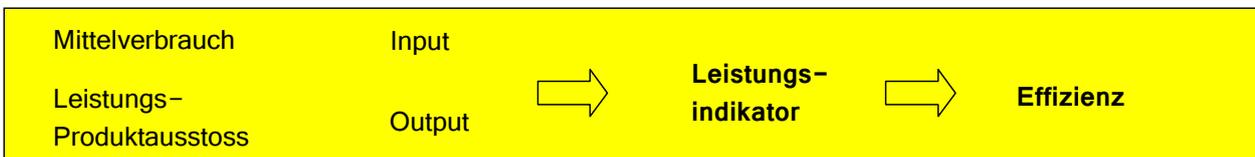
Indikatoren, Messgrößen und Kennzahlen werden als Synonym verstanden (in der Folge mit Indikator bezeichnet). Sie geben Hinweise auf die Tätigkeit (Output), die Resultate (Impact, Outcome) und die dafür eingesetzten Ressourcen (Input) einer Verwaltungseinheit. Sie sind so auszugestalten, dass sie den Vergleich von Soll- und Ist-Werten ermöglichen. Indikatoren sind immer nur ein Teil einer Wirklichkeit und bedürfen fachmännischer Interpretation. In der Regel müssen ganze Gruppen von Indikatoren ausgewertet werden, um ein umfassendes Bild einer Entwicklung zu erhalten.

Leistungsindikatoren geben in verdichteter Form Hinweise auf Entwicklungen der Verwaltungsleistung. Ihre Erscheinungsform ist vielfältig und reicht von qualifizierender Beschreibung bis zu rein quantitativen Kennzahlen.

Begriffsdefinitionen:

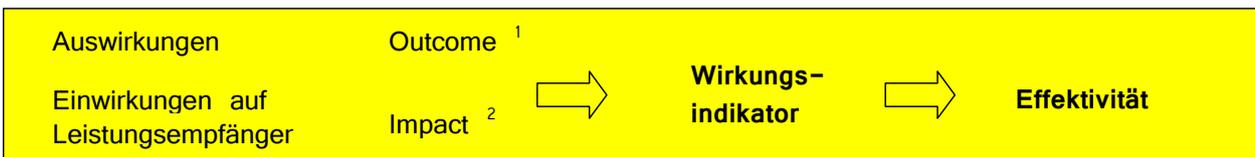
Als **Input** werden die bewilligten Ressourcen bezeichnet (Geld, Zeit, Rechtsgrundlagen, Personal), die der Verwaltung zur Erstellung der Leistung zur Verfügung stehen. **Output** nennt man die Leistungen der Verwaltung zur Erreichung einer Wirkung (bei den Leistungsempfängern), die in einem übergeordneten Ziel (z.B. in einem Gesetz) postuliert ist. Die Outputproduktion der Verwaltung läuft innerhalb der gesetzlichen Bestimmungen ab. **Impacts** sind subjektiv eingeschätzte Einwirkungen der Verwaltungstätigkeit auf die Leistungsempfänger. Die Wirkungsziele (Impactziele) sind erfüllt, wenn sich die Leistungsempfänger gestetzeskonform – gemäss den Zielsetzungen – verhalten (z.B. die kommunalen Bauordnungen werden eingehalten). Veränderungen der sozialen Wirklichkeit aufgrund der Verhaltensänderung der Leistungsempfänger werden **Outcome** genannt (z.B. die Siedlungsentwicklung entspricht der im Richtplan gesetzten Zielen).

Effizienz-Indikatoren zeigen das Verhältnis von Output zu Input (Ausstoss zu Mittelverbrauch)



Die eingesetzten Ressourcen wie Finanzen und Personal (Input) werden mit dem tatsächlichen Leistungsergebnis (Output) in quantitativer und qualitativer Hinsicht verglichen. Die Effizienz wird ermittelt, um im Quervergleich (siehe Benchmarking, Kapitel 9.3) beurteilen zu können, ob mit den eingesetzten Mitteln ein möglichst hohes Leistungsergebnis erzielt worden ist.

Effektivitäts-Indikatoren zeigen das Verhältnis von SOLL und IST



Die tatsächlich erbrachten Leistungen (Ist), resp. deren Wirkungen (Outcome und Impact) werden mit den politisch anvisierten Zielen (Soll) verglichen. Die Effektivität beurteilt das Leistungsergebnis mit Blick auf die erzielte Wirkung bzw. den Nutzen einer staatlichen Tätigkeit. Effektivität wird oft mit Wirksamkeit übersetzt.

Standards

Standards geben die Soll-Grösse oder die Messzahl der Leistungs- und Wirkungsindikatoren an. Sie zeigen den Wert des Indikators und damit den Grad/das Ausmass der Zielerreichung.

Anforderung an Indikatoren und Standards

Gute Indikatoren und Standards für Leistungs- und Wirkungsziele erfüllen unter anderem folgende Kriterien:

- Sie haben eine zentrale Bedeutung, d.h. sie geben aussagekräftige Hinweise auf das jeweilige Ziel
- Sie sind empfängerorientiert und stufengerecht ausgerichtet
- Sie sind messbar und dies mit einer angemessenen Erhebungswirtschaftlichkeit, d.h. Nutzen und Aufwand zur Messung stehen in einem vernünftigen Verhältnis
- Sie sind verständlich formuliert
- Sie liefern zuverlässige und vergleichbare Aussagen und dies rechtzeitig

8. Überprüfen

Nach dem Planen, dem Durchführen und dem Messen ist es wichtig, dass das ursprüngliche Ziel (Soll) mit dem tatsächlichen Ergebnis (Ist) verglichen und die Differenz analysiert wird. Die Schlüsse aus der Analyse werden zusammen mit den Soll- und den Ist-Daten in Berichtsform an andere Stellen weitergegeben.

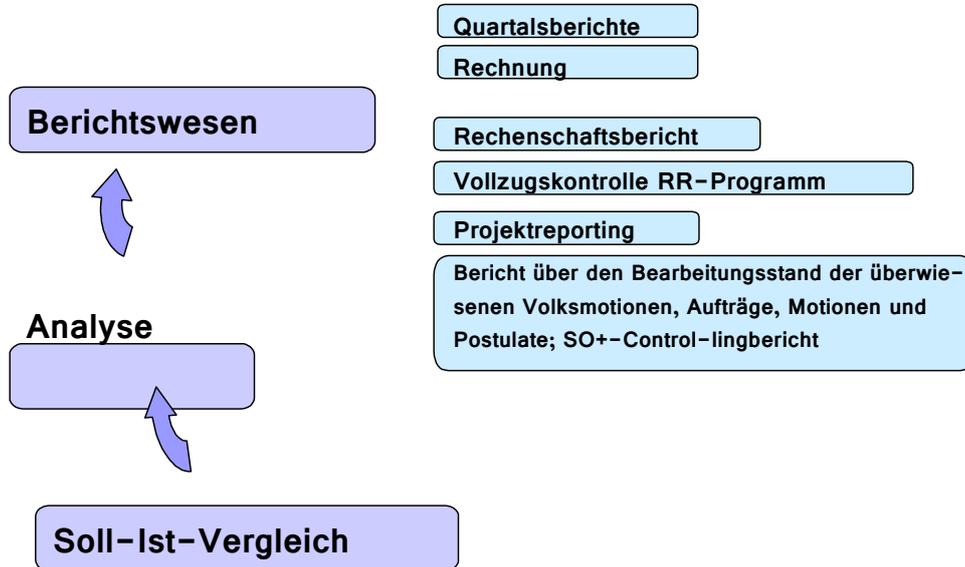


Abbildung 7: Überprüfen

Soll-Ist-Vergleich

Die auf der Basis von Indikatoren bewerteten Aktivitäten (Ist) werden mit den zuvor festgelegten Zielen (Soll) verglichen.

Analyse

Die Abweichungen zwischen Ist und Soll werden untersucht / analysiert. Die Ursachen für die Abweichungen werden gesucht.

Schlussfolgerungen

Sobald die Ursachen für eine Abweichung gefunden und analysiert sind, können die notwendigen Veränderungsmaßnahmen für die nächste Aktion eingeleitet werden.

8.1 Evaluieren

Der Prozess des Überprüfens (evaluieren) beginnt damit, dass jemand eine Aktivität durchführt. Dabei können Erfahrungen gewonnen werden, man ist jedoch noch nicht „klüger“ als vorher. Bevor man etwas besser tun kann, muss die Aktion und die Erfahrung reflektiert werden. Durch die Reflektion werden die Erfahrungen zu Wissen, das bei der nächsten Aktion wiederverwendet werden kann.

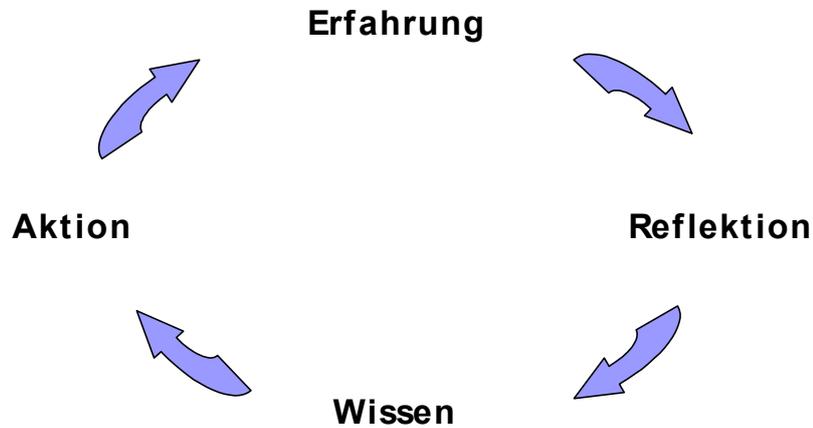


Abbildung 8: Evaluieren

Es soll also evaluiert resp. entschieden werden,

- wie die Aktion durchgeführt worden ist
- ob die einmal gesetzten Ziele erreicht worden sind
- weshalb Ziele (nicht) erreicht worden sind
- was bei der nächsten Aktion (nicht) verändert werden soll

8.2 Berichtswesen

Einen Bericht über die Resultate einer bestimmten Periode zuhanden der übergeordneten Stelle verfassen heisst, dieser Stelle Informationen zum Steuern und Führen zur Verfügung zu stellen.

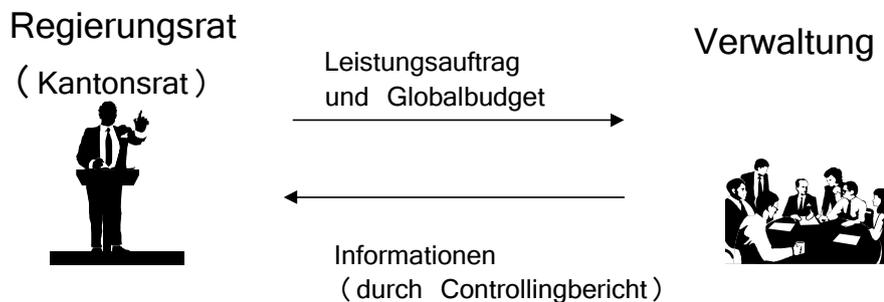


Abbildung 9: Globalbudgetierung und Berichtswesen

Berichtsarten

Bericht	Inhalt	Periodizität	Adressat	Genehmigungsform
GB-Quartalsberichte I und III	Bericht über Jahresendprognosen bzgl. Leistungen sowie finanzielle und personelle Ressourcen	halbjährlich	Regierungsrat	Kenntnisnahme
GB-Semesterbericht	Bericht über Jahresendprognosen bzgl. Leistungen sowie finanzielle und personelle Ressourcen	jährlich	KR-Kommissionen Regierungsrat	Kenntnisnahme
GB-Jahresbericht	Bericht über erreichte Leistungen, verwendete finanzielle und personelle Ressourcen	jährlich	Kantonsrat Regierungsrat	Kenntnisnahme
Rechenschaftsbericht	Bericht über erreichte Leistungen	alle 2 Jahre	Kantonsrat	Kenntnisnahme
Geschäftsberichte von selbständigen Anstalten	Detaillierte Ergebnisse eines Betriebes	jährlich	Kantonsrat	Genehmigung
Rechnung	Rechnung des Kantons Solothurn nach verschiedenen Kriterien	jährlich	Kantonsrat	Genehmigung
Vollzugskontrolle zum Regierungsprogramm	Überblick über den Realisierungsstand der im bisherigen Regierungsprogramm vorgesehenen Massnahmen.	jährlich	GPK	Kenntnisnahme
Bearbeitungsstand der überwiesenen Volksmotionen, Aufträge, Motionen und Postulate (Teil 1);	Überblick über den Bearbeitungsstand der parlamentarischen Vorstösse	jährlich	Kantonsrat	Genehmigung
Controllingbericht zum Stand der Umsetzung der SO+-Massnahmen (Teil 2)	Überblick über die Umsetzung der SO+-Massnahmen	jährlich	Kantonsrat	Kenntnisnahme

Tabelle 3: Berichtsarten

8.3 Controlling-Berichte

Jede Dienststelle mit Leistungsauftrag und Globalbudgetierung erstellt vierteljährlich einen Bericht zuhänden Amt, Departement und Regierungsrat, zusätzlich halbjährlich zuhänden Kantonsratskommission und Kantonsrat.

Der Jahresbericht (Quartalsbericht IV) gibt Auskunft über die erzielten Ergebnisse bezüglich Finanzen, Personelles und Leistung sowie Qualität und Wirkung. Hauptelemente sind die gesetzten Ziele, die erzielten Leistungen sowie die Abweichungsanalyse. Nach Abschluss der GB-Periode gibt der Jahresbericht gleichzeitig auch Rechenschaft über die wichtigsten Ereignisse der 3-jährigen Verpflichtungskreditperiode ab. In den Quartalsberichten I/III und im Semesterbericht werden im Gegensatz zum Jahresbericht die Zielsetzung mit den Jahresendprognosen verglichen.

Das Berichtswesen ist auf den Kantonsrat ausgerichtet. Es kann deshalb sein, dass die Departementsvorsteher/innen noch zusätzliche Informationen brauchen. Ziel sollte sein, die zusätzlichen Informationen optimal mit den Controlling-Berichten zu koordinieren.

9. Verbessern

„Nur wer etwas anders macht, kann etwas besser machen“ nach Max Amstutz

Die bisher aufgeführten Instrumente und Methoden des Controlling widerspiegeln die Innensicht auf den Betrieb / die Verwaltung. Ergebnisse werden an den eigenen Vorgaben gemessen, wobei berücksichtigt werden muss, dass sowohl die Vorgaben, wie auch der Leistungserstellungsprozess fehlerbehaftet sein können.

Aus der Analyse sollte mindestens teilweise hervorgehen, woher Abweichungen stammen. Sind diese Abweichungen systematisch oder aus der Analyse nicht erklärbar, gilt es einen Verbesserungsprozess einzuleiten. Im Folgenden werden einige Instrumente und Vorgehen aufgezeigt, wie ein Verwaltungsteil oder ein Betrieb fit gehalten oder sogar verbessert werden kann.

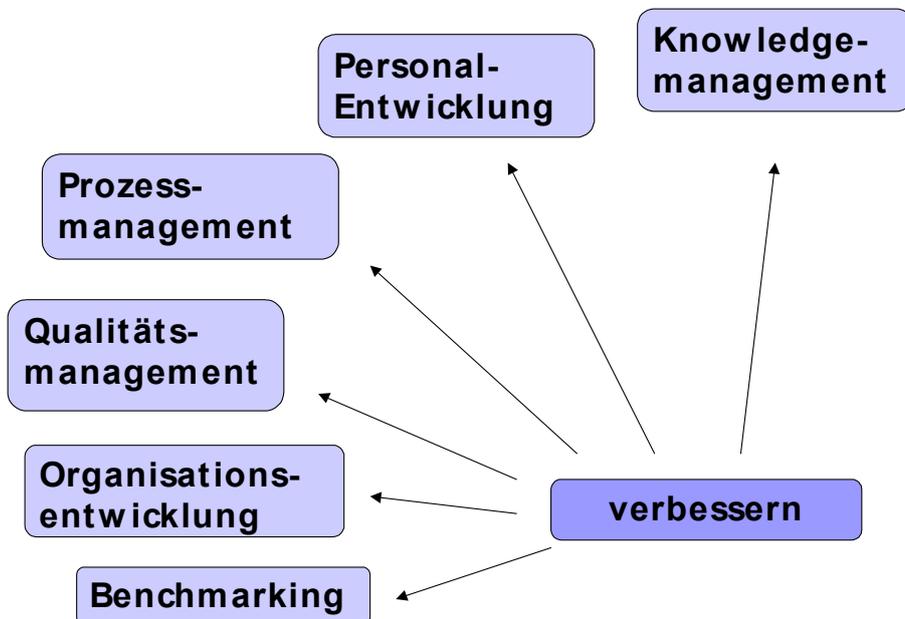


Abbildung 10: Verbessern

9.1 Qualitätsmanagement

Worum geht es?

Für jedes Unternehmen und jede Verwaltung stellt Qualität ein wesentliches Instrument zur Erhaltung und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit dar. Auf lange Sicht hängt das Image einer Verwaltung sogar massgeblich von der überlegenen Qualität ihrer Produkte und Dienstleistungen gegenüber denjenigen anderer Kantone ab. Auch die Qualität der Prozesse gewinnt immer stärker an Bedeutung. Qualität erweist sich zunehmend nicht nur als Imagefaktor, sondern wird schlicht zur Überlebensfrage, die bei allen Entscheidungen des Managements (und der Politik) zu berücksichtigen ist.

Definition

Von Qualität im Zusammenhang mit Gütern und Dienstleistungen spricht man, wenn diese die vom Hersteller versprochenen Eigenschaften auch aufweisen.

Was bringt es?

Die Einführung einer Qualitätsstrategie muss auf einen dynamischen Prozess ausgerichtet sein, der für immer neue Impulse und Denkanstösse offen ist. Dazu ist eine enge Verflechtung mit der Unternehmenspolitik und -kultur nötig. Diese leitet sich aus einer alles überlagernden und durchdringenden Grösse her, welche für die gesamte Verwaltung prägend sein soll: die *Vision Qualität*.

Nutzen der Qualitätsförderung

- Wettbewerbsvorteil durch Qualität
- Bessere Akzeptanz beim Leistungsempfänger
- Weniger Kosten für Ausschuss, Nacharbeit und Reklamationen
- Verbesserte Termintreue
- Sicherung konstanter, reproduzierbarer Qualität
- Effizientere Einarbeitung von Mitarbeitern

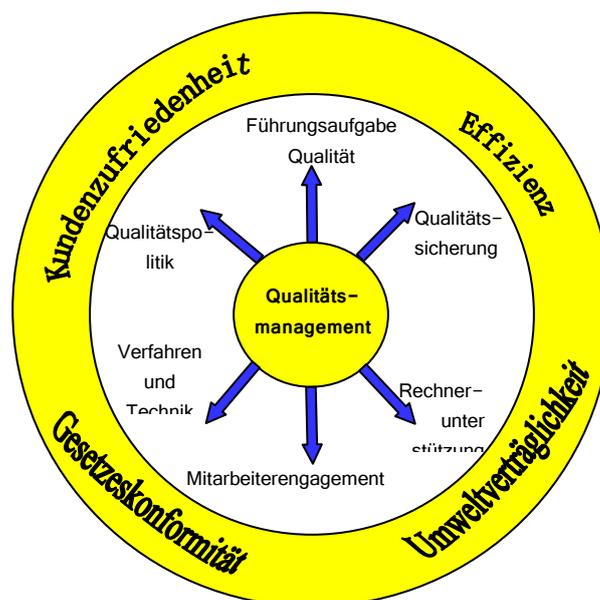


Abbildung 11: Nutzen der Qualitätsförderung

9.2 Prozess-Management

Worum geht es?

Die Abläufe in Verwaltungen gestalten sich zunehmend komplexer und unübersichtlicher. Die eigentlichen, wertschöpfenden Tätigkeiten geraten dabei immer mehr aus dem Blickfeld. Prozessmanagement hilft, sich durch ein neues, prozessorientiertes Denken auf die wesentlichen Aufgaben zu konzentrieren.

Prozessdefinition nach ISO 9000:

Satz von in Wechselbeziehungen oder Wechselwirkungen stehenden Tätigkeiten, der Eingaben in Ergebnisse umwandelt.

Was bringt es?

Bei der Einführung des Prozessmanagements werden die Prozesse systematisch auf den Leistungsempfänger (Kunden) ausgerichtet. Durch das Ermitteln der Kundenanforderungen und das interne Weitergeben dieser Anforderungen von Teilprozess zu Teilprozess werden die Strukturen des gesamten Unternehmens analysiert und übersichtlich dargestellt. Es zeigt sich, welche Teilprozesse verbessert und welche ganz entfallen können. Darüber hinaus werden die Verantwortlichkeiten für die einzelnen Prozesse geklärt. Das hilft, Streitigkeiten und Doppelarbeit zu vermeiden. Der sogenannte Prozessbesitzer ist dann nicht nur für den einwandfreien Ablauf des Prozesses verantwortlich, sondern auch für die ständige Verbesserung.

Wie gehe ich vor?

Die Einführung des Prozessmanagements geschieht in vier Phasen:

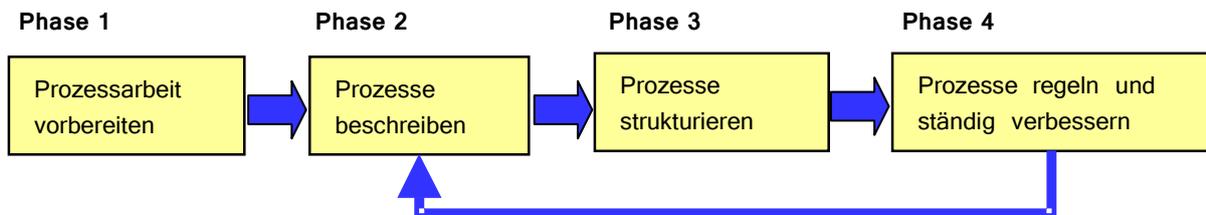


Abbildung 12: Phasen des Prozessmanagements

Bevor es losgehen kann, muss gewährleistet sein, dass die Geschäftsleitung bei den Vorhaben im Rahmen des Projektes aktiv mitarbeitet (Machtpromotion). Ohne die zugesicherte Mithilfe des Führungskreises lässt sich ein bevorstehender Wandel der Unternehmensorganisation und Prozessabläufe nicht durchsetzen. Gerade bei der Zusammenlegung oder sogar Auflösung von Abteilungen oder ganzen Bereichen können Widerstände auf Seiten der Mitarbeiter entstehen.

9.3 Benchmarking

Ein zentraler Bestandteil der wirkungsorientierten Verwaltungsführung ist die Transparenz von Kosten und Leistung. Der Nutzen transparenter Daten im Verbesserungsprozess zeigt sich im Vergleich der Daten mit

anderen Leistungserbringern (Benchmark). Dieser Vergleich ist nötig, da die Bewertung der Kosten und der Leistung durch den Markt kaum vorhanden ist.

Worum geht es?

Sich am Erfolg anderer zu orientieren, ist ein bewährtes Rezept, wenn man an die Spitze will. „Lernen von den Besten“ – nach diesem Prinzip wurde Benchmarking entwickelt.

Was bringt es?

Benchmarking zeigt Verwaltungen einen systematischen Weg auf, ihre eigenen Leistungen, Aktivitäten und Methoden an denen der Marktführer (Best in Class) zu messen. Mit objektiven Vergleichsdaten und den erfolgversprechenden Praktiken (Best Practice) anderer Verwaltungen vor Augen, wird in der eigenen Verwaltung ein Prozess in Gang gesetzt, der zum Ziel hat, die festgestellten Leistungslücken zu schliessen und sich neu zu positionieren.

Prinzipien des Benchmarking

- Die eigenen unternehmerischen Aktivitäten und Prozesse müssen transparent gemacht und hinterfragt werden.
- Impulse für Veränderungen sollten von aussen kommen.
- Verbesserungen dürfen nicht einmalig sein.
- Die Ansprüche des Leistungsempfängers setzen die Massstäbe für Verbesserungen.

Ein Phasenplan hilft, das Benchmarkingprojekt besser zu planen

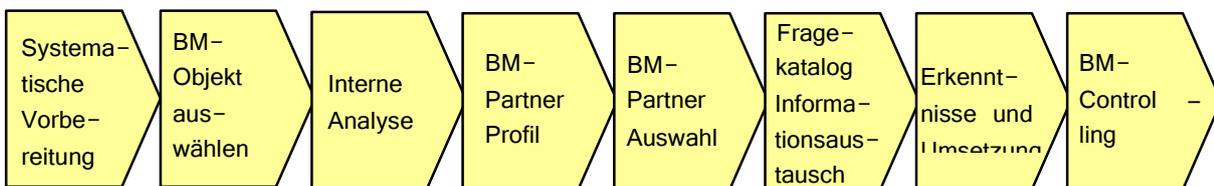


Abbildung 13: Phasenplan Benchmarking

9.4 Organisationsentwicklung

Was ist Organisationsentwicklung?

Durch Umwelteinflüsse verändern sich die Anforderungen an Organisationen. Organisationsentwicklung soll aufzeigen, wie durch Veränderung der Organisation auf die Umwelteinflüsse reagiert werden und wie diese Veränderung vollzogen werden kann.

Definition

Organisation ist die Art und Weise, wie die Teile eines Ganzen untereinander und zu diesem Ganzen orientiert sind und zusammenwirken.

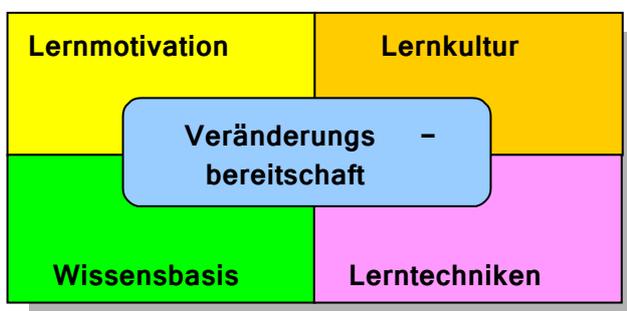


Abbildung 14: Erfolgsfaktoren einer lernenden Organisation

Was bringt Organisationsentwicklung?

Eine regelmässige Überprüfung und Anpassung der Organisation an geänderte Umweltbedingungen ist Voraussetzung für eine effiziente und effektive Organisation. Sollen diese Änderungen in der Organisation nicht nur auf äusseren Druck erfolgen, braucht es Stellen in der Organisation, welche die Erfordernisse des Marktes an die Organisation antizipieren. Die Organisation wird zur lernenden Organisation.

9.5 Personal-Management

Was ist Personalmanagement?

Grundsätzlich hat jede Unternehmung die Frage zu klären, wie sie ihre zukünftigen Erfolgspotentiale entwickeln will. Zu den Erfolgspotentialen in der Verwaltung zählt auch das Fähigkeitspotential der Mitarbeitenden.

Definition

Die Kernfunktion des Personalmanagements kann als ein Prozess von der Ermittlung des Personalbedarfs bis zum Abbau personeller Überkapazitäten konzipiert werden.

Was bringt Personalmanagement?

Es sind die Mitarbeitenden, welche die Verwaltungsaufgaben erfüllen. Personalmanagement hilft folgende Fragen zu beantworten:

Wie viele Mitarbeitenden (quantitativer Aspekt) mit welchen Befähigungen (qualitativer Aspekt) werden voraussichtlich an welchen Orten (räumlicher Aspekt) wann und wie lange (zeitlicher Aspekt) benötigt, damit die Verwaltungsaufgaben effektiv und effizient bewältigt werden können. Aufgabe des PM ist es, diese Soll-Vorstellung in der Realität umzusetzen.

9.6 Knowledge-Management

Was ist Wissens-Management?

Das Wissen der heutigen und früheren Mitarbeiter, sowie das zugekaufte Wissen – also das gesamte Know-how eines Unternehmens – zu bewahren, zu analysieren und zu organisieren, um es jedem Berechtigten überall und jederzeit verfügbar zu machen.

Der Wissenskreislauf

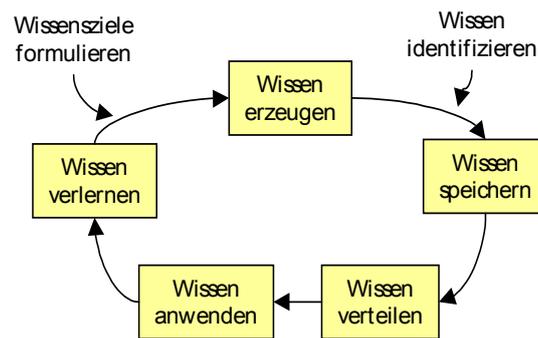


Abbildung 15: Der Wissenskreislauf

Was bringt es?

Der quantitative Nutzen ist schwer zu ermitteln, der qualitative Nutzen jedoch ist schnell dargestellt und liegt meistens in einer realen Zeitersparnis und daraus folgenden Kostenvorteilen:

- geringerer Aufwand für Wissenssuche
- bessere Nutzung von vorhandenem Wissen
- verbesserte interne und externe Kommunikation
- schnellere Integration von neuen Mitarbeitern