

**Institut für
Geodäsie und Geoinformation**

Schriftenreihe

11

Gaby Alexandra Boele-Keimer

Kommunales Kennzahlenmanagement
am Beispiel von Vermessungs- und
Katasterämtern in Nordrhein-Westfalen

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	3
Abbildungsverzeichnis	7
Tabellenverzeichnis	9
Abkürzungsverzeichnis	10
Kurzfassung	13
Abstract	14
1. Einleitung	15
1.1 Ausgangssituation und Problemstellung.....	15
1.2 Stand der Forschung.....	17
1.3 Ziele der Untersuchung.....	20
1.4 Übertragbarkeit der Ergebnisse	21
1.5 Methodik der Untersuchung	22
1.6 Aufbau der Untersuchung	24
2. Vermessungs- und Katasterverwaltung in NRW	26
2.1 Geschichte des Liegenschaftskatasters	26
2.1.1 Die Ursprünge als Steuerkataster	26
2.1.2 Die Entwicklung zum Eigentumskataster.....	26
2.1.3 Die Entwicklung zum Mehrzweckkataster.....	27
2.1.4 Die Entwicklung zum Geobasisinformationssystem.....	27
2.2 Aufbau der Vermessungs- und Katasterverwaltung in NRW	28
2.2.1 Behördenorganisation und Rechtsgrundlagen.....	28
2.2.2 Die Referate 36 und 37 des Innenministeriums	29
2.2.3 Die Dezernate 33 der Bezirksregierungen.....	30
2.2.4 Das Landesvermessungsamt	31
2.2.5 Die Kreise und kreisfreien Städte als Katasterbehörden.....	32
2.3 Produkte der Vermessungs- und Katasterämter.....	33
2.3.1 Produktkatalog	33
2.3.2 Produktgruppe 01: Vermessung und Erhebung von Geobasisdaten	38
2.3.3 Produktgruppe 02: Führung der Geobasisdaten.....	38
2.3.4 Produktgruppe 03: Geoinformationsdienste, Geodatenmanagement	40
2.3.5 Produktgruppe 04: Grundstücksneuordnung	41
2.3.6 Produktgruppe 05: Grundstückswertermittlung.....	41
2.4 Ausgewählte Entwicklungen im Vermessungs- und Katasterwesen	42
2.4.1 Amtliche Lagebezugs- und Abbildungssysteme in NRW	43
2.4.2 Automatisierung der Katasterwerke.....	44
2.4.3 Nutzung satellitengestützter Messverfahren.....	46
2.4.4 Bedeutung für die Vermessungs- und Katasterämter	47
3. Analysekonzeption des kommunalen Kennzahlenmanagements	48
3.1 Verwaltungsmodernisierung auf kommunaler Ebene	48
3.1.1 New Public Management	48
3.1.2 Das Neue Steuerungsmodell.....	51
3.2 Kennzahlen.....	56
3.2.1 Begriff "Kennzahlen"	56
3.2.2 Grenzen des Kennzahleneinsatzes	58
3.2.3 Abgrenzung der untersuchungsrelevanten Kennzahlen	59

3.3	Komponenten des Kennzahlenmanagements	61
3.3.1	Konzeptionelle Gestaltung	61
3.3.1.1	Beteiligte	62
3.3.1.2	Abdeckung der Zielfelder	63
3.3.1.3	Erhebung der Kennzahlenwerte	67
3.3.1.4	Wettbewerbselemente	73
3.3.2	Inhaltliche Gestaltung	75
3.3.2.1	Informationsgehalt	76
3.3.2.2	Beeinflussbarkeit	76
3.3.2.3	Stabilität der Bezugsgröße	78
3.3.2.4	Messaufwand	78
3.3.3	Nutzung von Kennzahlen in Managementinstrumenten	79
3.3.3.1	Controlling	79
3.3.3.2	Berichtswesen	80
3.3.3.3	Planung, Budgetierung und Budgetbewirtschaftung	80
3.3.3.4	Zielvereinbarungen	83
3.3.4	Steuerung durch Kennzahlen	84
3.3.4.1	Analytische Nutzung	84
3.3.4.2	Instrumentelle Nutzung	85
3.3.5	Das Analysekonzept im Überblick	87
4.	Analyse und Bewertung der untersuchten Anwendungsfälle	89
4.1	Konzeptionelle Gestaltung	89
4.1.1	Beteiligte des Kennzahlenmanagements	89
4.1.1.1	Die kommunalen Kennzahlensysteme	89
4.1.1.2	Die landesweiten und interkommunalen Systeme	89
4.1.2	Abdeckung der Zielfelder	93
4.1.2.1	Die kommunalen Kennzahlensysteme	93
4.1.2.2	Die interkommunalen und landesweiten Kennzahlensysteme	94
4.1.3	Erhebung der Kennzahlenwerte	97
4.1.3.1	Kostenrechnung	97
4.1.3.2	Technische Realisierung	102
4.1.4	Wettbewerbselemente	103
4.2	Inhaltliche Gestaltung	104
4.2.1	Bewertung der Kennzahlensets	104
4.2.1.1	Übernahme von Teilungsvermessungen	104
4.2.1.2	Übernahme von Gebäudeeinmessungen	108
4.2.2	Bewertung der Kennzahlensets	111
4.2.2.1	Die kommunalen Kennzahlensysteme	111
4.2.2.2	Die landesweiten und interkommunalen Kennzahlensysteme	112
4.2.3	Interkommunale Vergleichbarkeit	113
4.2.3.1	Ursachen unterschiedlicher Kennzahlenwerte	113
4.2.3.2	Bedeutung der Katasterqualität für interkommunale Vergleiche	114
4.2.3.3	Erhebungsbedingte Unterschiede	116
4.3	Nutzung von Kennzahlen in Managementinstrumenten	117
4.3.1	Controlling	117
4.3.1.1	Organisation des Controllings	117
4.3.1.2	Inhalte und Auswertungen im Controlling	119
4.3.2	Berichtswesen	120
4.3.2.1	Die kommunalen Kennzahlensysteme	120
4.3.2.2	Die interkommunalen und landesweiten Kennzahlensysteme	122
4.3.3	Planung, Budgetierung und Budgetbewirtschaftung	124
4.3.3.1	Planungs- und Budgetierungsprozess	124
4.3.3.2	Die Budgetbewirtschaftung	127

4.3.4	Zielvereinbarungen	127
4.3.4.1	Die Vereinbarungsebenen	127
4.3.4.2	Inhalte und Evaluierung	128
4.4	Steuerung durch Kennzahlen	130
4.4.1	Analytische Nutzung	130
4.4.2	Produktgestaltung	131
4.4.2.1	Veränderung der Produktpalette	131
4.4.2.2	Veränderung der Produktgestaltung	132
4.4.3	Prozessgestaltung	134
4.4.3.1	Einsatz neuer Technologien	134
4.4.3.2	Organisatorische Veränderungen	135
4.4.4	Personaleinsatz	136
4.4.4.1	Personalbedarfsplanung	136
4.4.4.2	Steuerung des Personaleinsatzes	137
4.4.4.3	Steuerung der Personalfreisetzung und der Arbeitszeitgestaltung	138
4.4.4.4	Personalführung und Mitarbeitermotivation	140
4.4.5	Interkommunale Zusammenarbeit	142
4.4.6	Gründe für den geringen Nutzungsgrad von Kennzahlen	144
4.4.6.1	Geringe Aussagekraft der kommunalen Kennzahlen	144
4.4.6.2	Haltung der Führungskräfte	146
4.5	Zusammenfassung der Ergebnisse der empirischen Untersuchung	149
4.5.1	Ergebnisse zu den vier Komponenten	149
4.5.2	Bedeutung interkommunaler Vergleiche	151
4.5.3	Verknüpfung von strategischem und operativem Controlling	153
5.	Weiterentwicklung des Kennzahlenmanagements zum "Zwei-Ebenen-Modell" ...	156
5.1	Das "Zwei-Ebenen-Modell"	156
5.2	Ebene I – Landesweites Kennzahlenmanagement	158
5.2.1	Konzeptionelle Gestaltung der Ebene I	158
5.2.2	Inhaltliche Gestaltung der Ebene I	162
5.2.3	Nutzung von Kennzahlen der Ebene I in Managementinstrumenten	164
5.2.4	Steuerung durch Kennzahlen der Ebene I	166
5.3	Ebene II – Verwaltungsinternes Kennzahlenmanagement	167
5.3.1	Konzeptionelle Gestaltung der Ebene II	167
5.3.2	Inhaltliche Gestaltung der Ebene II	169
5.3.2.1	Produkt- bzw. unterproduktbezogene Kennzahlen	170
5.3.2.2	Produktübergreifende Kennzahlen	171
5.3.3	Nutzung von Kennzahlen der Ebene II in Managementinstrumenten	173
5.3.3.1	Planung und Budgetierung	173
5.3.3.2	Controlling und Berichtswesen	175
5.3.3.3	Zielvereinbarungen	179
5.3.4	Steuerung durch Kennzahlen der Ebene II	181
5.3.4.1	Produktgestaltung	181
5.3.4.2	Prozessgestaltung	184
5.3.4.3	Steuerung des Personaleinsatzes	186
5.4	Vorteile des "Zwei-Ebenen-Modells"	190
6.	Fazit und Ausblick	193
6.1	Fazit	193
6.2	Ausblick	195
Anhang A 1	Kennzahlenset der Ebene I	197
A 1.1	Produktbezogene Kennzahlen	197
A 1.2	Produktübergreifende Kennzahlen	199

Anhang A 2	Kennzahlenset der Ebene II	200
A 2.1	Produkt- und unterproduktbezogene Kennzahlen.....	200
A 2.1.1	Vermessung und Erhebung von Geobasisdaten	200
A 2.1.2	Führung der Geobasisdaten.....	202
A 2.1.3	Geoinformationsdienste, Geodatenmanagement	204
A 2.1.4	Grundstücksneuordnung	206
A 2.1.5	Grundstückswertermittlung.....	207
A 2.1.7	Overhead	208
A 2.2	Produktübergreifende Kennzahlen	209
A 2.3	Projektbezogene Kennzahlen.....	209
Anhang A 3	Amtsinterner Controllingbericht	210
A 3.1.	Interkommunaler Vergleich	210
A 3.1.1	Produktbezogene Kennzahlen.....	210
A 3.1.2	Produktübergreifende Kennzahlen	210
A 3.2	Verwaltungsinterne Kennzahlen.....	211
A 3.2.1	Kennzahlen zur Kosten- und Prozesseffizienz.....	211
A 3.2.2	Kennzahlen zur Kundenorientierung	213
A 3.2.3	Kennzahlen zur Mitarbeiterorientierung.....	213
A 3.2.4	Projektbezogene Kennzahlen.....	213
A 3.3	Budgetbewirtschaftung.....	214
A 3.3.1	Budgeteinhaltung	214
A 3.3.2	Budgetrückstände	214
A 3.4	Optimierungsansätze	214
Anhang A 4	Dezernatscontrollingbericht	215
Literaturverzeichnis	217