

**Institut für  
Geodäsie und Geoinformation**

Schriftenreihe

**11**

---

**Gaby Alexandra Boele-Keimer**

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

# Inhaltsverzeichnis

<b>Inhaltsverzeichnis</b> .....	<b>3</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b> .....	<b>7</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b> .....	<b>9</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	<b>10</b>
<b>Kurzfassung</b> .....	<b>13</b>
<b>Abstract</b> .....	<b>14</b>
<b>1. Einleitung</b> .....	<b>15</b>
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
<b>2. Vermessungs- und Katasterverwaltung in NRW</b> .....	<b>26</b>
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
<b>3. Analysekonzeption des kommunalen Kennzahlenmanagements</b> .....	<b>48</b>
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
<b>4.</b>	<b>Analyse und Bewertung der untersuchten Anwendungsfälle .....</b>	<b>89</b>
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
<b>5.</b>	<b>Weiterentwicklung des Kennzahlenmanagements zum "Zwei-Ebenen-Modell" ...</b>	<b>156</b>
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
<b>6.</b>	<b>Fazit und Ausblick .....</b>	<b>193</b>
6.1	Fazit .....	193
6.2	Ausblick .....	195
<b>Anhang A 1</b>	<b>Kennzahlenset der Ebene I .....</b>	<b>197</b>
A 1.1	Produktbezogene Kennzahlen .....	197
A 1.2	Produktübergreifende Kennzahlen .....	199

<b>Anhang A 2</b>	<b>Kennzahlenset der Ebene II</b>	<b>200</b>
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
<b>Anhang A 3</b>	<b>Amtsinterner Controllingbericht</b>	<b>210</b>
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
<b>Anhang A 4</b>	<b>Dezernatscontrollingbericht</b>	<b>215</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>		<b>217</b>