

**Kommunales Infrastruktur-Management**  
**Akteure und Steuerung im öffentlichen Sektor**

Von der Einzelfallsteuerung in öffentlichen Institutionen  
zur integrierten Steuerung der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung  
in fünf Entwicklungsstufen

Berlin, 6. September 2018

## das Reifegradmodell hat 3 Dimensionen mit je 5 Skalierungen



Im Reifegradmodell werden drei Dimensionen unterschieden:

1. Entwicklungsstränge
2. Fähigkeitsgrade und
3. Reifegrade

In jeder Dimension ist eine fünfer Skalierung definiert.

Das Reifegradmodell baut sich zusammen aus 5x5x5 Teilwürfeln.



**ausbalancieren, stabilisieren, entwickeln  
sind die drei Normstrategien des Reifegradmodells**

5 Entwicklungsstränge

5 Reifegrade

5 Fähigkeitsgrade

1. Steuerung u. Controlling | 2. Haushalt u. ext. ReWe | 3. internes Rewe | 4. IT | 5. Prozesse u. Akteure

In der Breite werden entlang von **fünf Entwicklungssträngen** Handlungsbereiche betrachtet, die für die Weiterentwicklung des öffentlichen Finanzwesens relevant sind:

**1. Steuerung u. Controlling**

**2. Haushalt u. externes ReWe**

**3. internes ReWe**

**4. eingesetzte IT**

**5. Akteure und Prozesse**

- Jedem Entwicklungsstrang sind bestimmte Instrumente und Methoden zugeordnet, die aufeinander aufbauend sortiert sind.
- Durch die beiden Fachstränge 2 und 3 wird das Reifegradmodell zu einem Modell des **öffentlichen Finanzwesens**.
- Besondere Bedeutung kommt dem **Steuerungsstrang** zu: Gelingt es die Instrumente und Methoden aus den Strängen 2-5 zu einer Gesamtsteuerung im Interesse der Zielgruppe aufeinander abzustimmen?

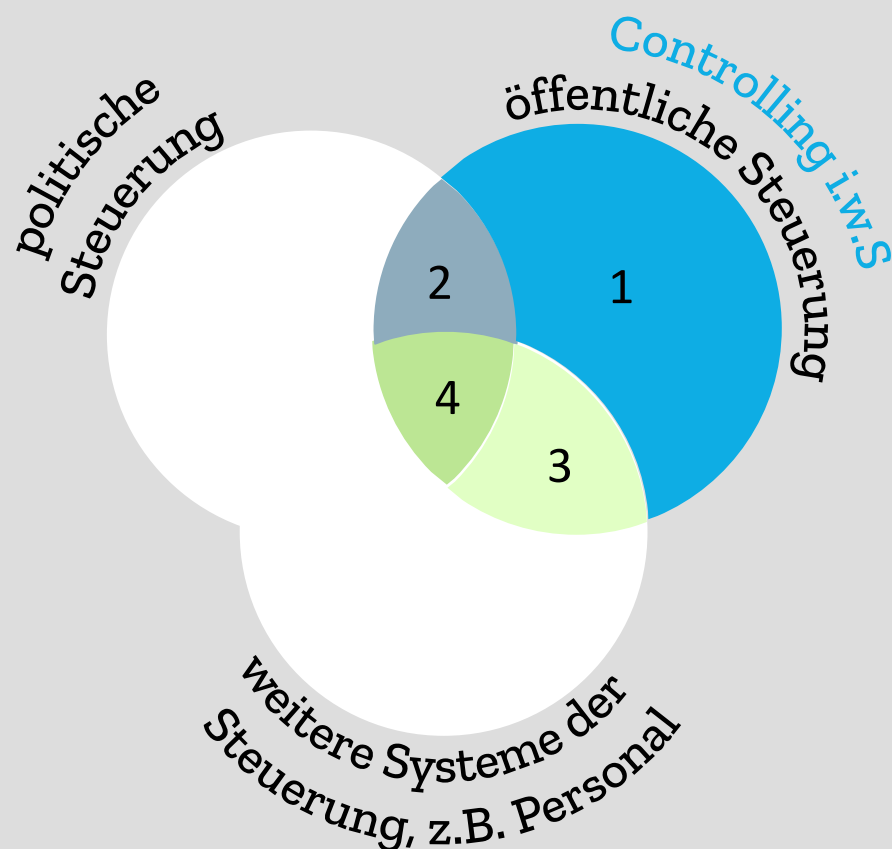
**Normstrategie 1/3 „ausbalancieren“:** sich im Gleichmaß über alle Stränge hinweg entwickeln.

Begriffe: Die **öffentliche Steuerung** wird im Reifegradmodell synonym verwendet mit **öffentliches Controlling i.w.S** und **Public Financial Governance**.

Definition: Öffentliche Steuerung ist eine bewusste Auswahl von aufeinander abgestimmten Instrumenten und Methoden aus den vier anderen Strängen.

- Hauptakteure der Steuerung sind die Führungskräfte auf der einen Seite und die Akteure aus dem Finanzwesen, z.B. der Controller oder die Controllerin auf der anderen Seite.
- Ziel der Steuerung ist es, die Führungskräfte bei der Entscheidungsfindung instrumenten-gestützt im Sinne der Bürger in ihrer Rolle als Steuer- und Beitragszahler zu beraten.

## Definition des Steuerungsverständnisses



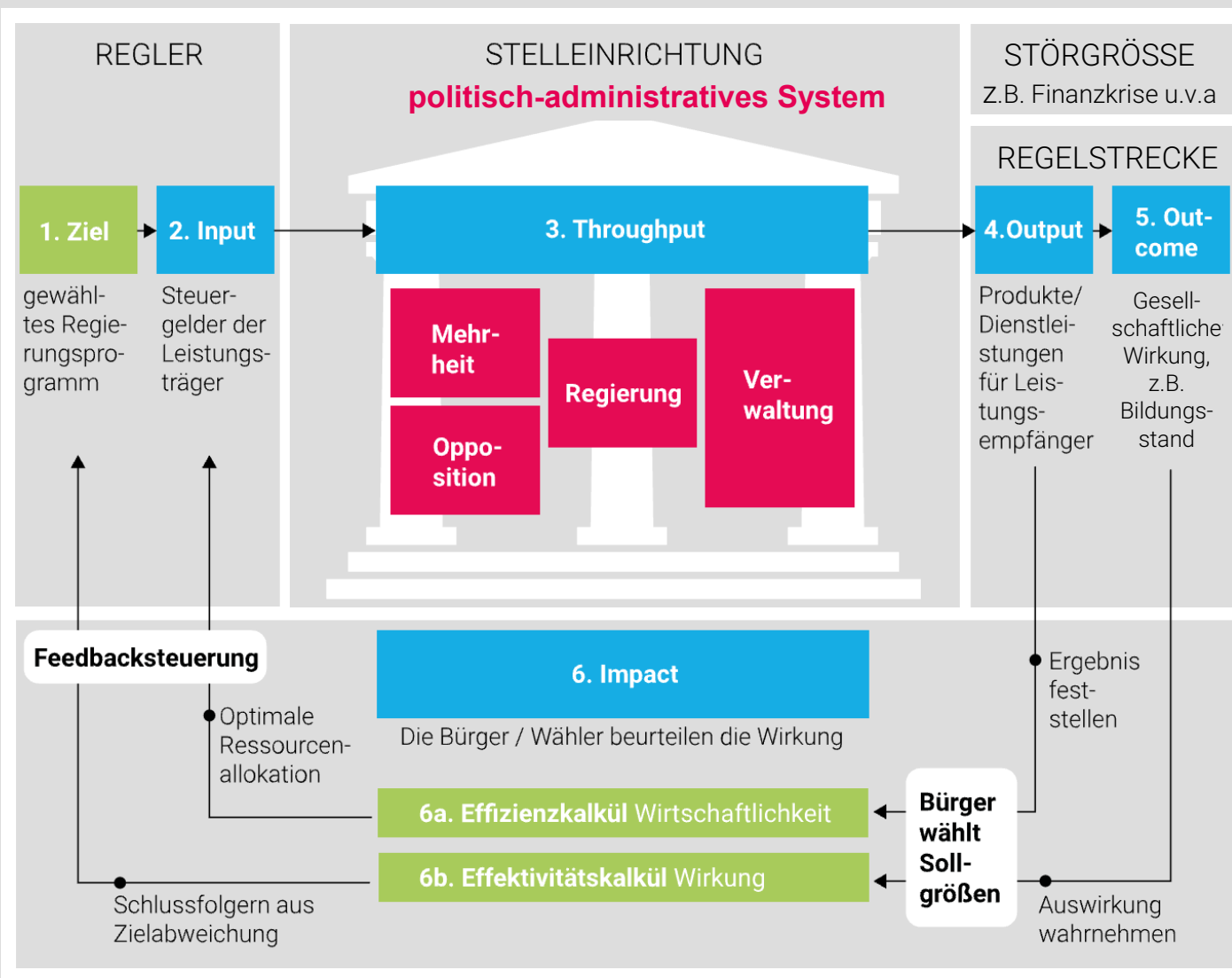
**Controlling i.w.S.** synonym: öffentliche Steuerung, Public Financial Governance beinhaltet:

- 1 **Controlling i.e.S.:** Führungsunterstützung, z.B. Standardprozesse zur Haushaltsaufstellung oder zum Berichtswesen auf Basis der KLR
- 2 Teile der politischen Steuerung, z.B. Beratung zum Haushalt
- 3 Teile der Personalsteuerung, z.B. Beratung zum Personalhaushalt
- 4 Teile aus allen andere Steuerungsbereichen, z.B. Analysen, Simulationen zu finanzwirtschaftlichen Wirkungen in der Bildung

Alle weißen Flecken, liegen außerhalb der öffentlichen Steuerung des Reifegradmodells des öffentlichen Finanzwesens

in Anlehnung an KGSt-Bericht, 3/2017, S.18

# Normative Instanz – Wer bestimmt was effektiv ist?



Normative Instanz:

1. Bürger und Bürgerin in ihren Rollen als
2. Steuer-/ Beitragszahler und -zahlerin
4. Leistungsempfänger und Leistungsempfänger
5. Mitglied des Gemeinwesens
6. Wähler und Wählerin

Zum **Haushalts- und externen Rechnungswesen** gehören alle Instrumente, mit denen öffentliche Ressourcen während des gesamten Haushaltskreislaufs (Planung, Entscheidung, Vollzug und Kontrolle) dokumentiert, analysiert und gelenkt werden sollen.

Haushaltsvollzug und -kontrolle beinhalten auch die Instrumente und Methoden der (kameralen oder doppischen) Buchführung und zum Jahresabschluss.

> **Schutz der Steuerzahler, Demokratiefunktion**

Zum **internen Rechnungswesen** gehören alle Instrumente im Zusammenhang mit der Kosten- und Leistungsrechnung sowie Untersuchungen zur Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit.

> **Rationalitätssicherung der demokratisch legitimierten Entscheidungsträger**

Zu den **eingesetzten IT** gehören informationstechnische Instrumente und IT-Architekturen, die adressatengerecht zur verbesserten Entscheidungsfindungen und Prozessabläufen beitragen. Im fortschreitenden Entwicklungsverlauf hat IT nicht mehr nur die Aufgabe Akteure und Prozesse zu unterstützen, sondern auch eine ermöglichende Funktion.

Bei den **handelnden Akteuren und handlungsleitenden Prozesse** wird danach gefragt, wer die Methoden und Instrumente aus den fachlichen Strängen des Haushalts- und Rechnungswesens anwendet und für wen und welche Entscheidungssituationen die Auswertungen bestimmt sind.



| **Definition** | Die fünf Reifegrade

Jeder einzelne Entwicklungsstrang kann gemessen am Instrumenten- und Methodeneinsatz unterschiedliche (Einzel-)Reifegrade erreichen. Es werden je Entwicklungsstrang fünf (Einzel-)Reifegrade unterschieden.

Der **Gesamtreifegrad** ist durch **eine bestimmte Kombination** der angewandten Methoden und Instrumente **über alle fünf Entwicklungsstränge** hinweg gekennzeichnet.

**Weniger ein Instrumentenfeuerwerk vielmehr ein bewusster Instrumentenmix für eine kohärente Gesamtsteuerung im Interesse der Bürger und Bürgerinnen ist das Ziel.**

**Normstrategie 2/3 „entwickeln“:** sich Schritt für Schritt bzw. Grad für Grad planvoll entwickeln.

| Definition | **Die fünf Reifegrade**



**Reifegrad 5** Integrierte Steuerung in vernetzten Verwaltungen.  
Rollenbild der Hauptakteure im öffentlichen Finanzwesen: Wissensproduzent/In

**Reifegrad 4** Wirkungsorientierte Steuerung und politische Beratung.  
Rollenbild: Berater/In

**Reifegrad 3** Ergebnisorientierte Steuerung auch für den politischen Bereich.  
Rollenbild: Co-Pilot / In

**Reifegrad 2** Ergebnisorientierte Steuerung mit Verwaltungsfokus.  
Rollenbild: ökonomisches Gewissen

**Reifegrad 1**  
Steuerung von Einzelfällen und -aktivitäten.  
Rollenbild: Kontrolleur / Kontrolleurin

## Das Reifegradmodell in zwei Dimensionen: 5 Reifegrade und 5 Entwicklungsstränge

**Reifegrad 5** Integrierte Steuerung in vernetzten Verwaltungen. Rollenbild: Wissensproduzent/In

**Reifegrad 4** Wirkungsorientierte Steuerung und politische Beratung. Rollenbild: Berater/In

**Reifegrad 3** Ergebnisorientierte Steuerung auch für den politischen Bereich. Rollenbild: Co-Pilot/In  
**„NSM-Reifegrad“**

**Reifegrad 2** Ergebnisorientierte Steuerung mit Verwaltungsfokus. Rollenbild: ökonomisches Gewissen

**Reifegrad 1** Steuerung von Einzelfällen und -aktivitäten. Rollenbild: Kontrolleur / Kontrolleurin

Jedem der 25 Teilwürfel sind bestimmte Instrumente und Methoden zugeordnet

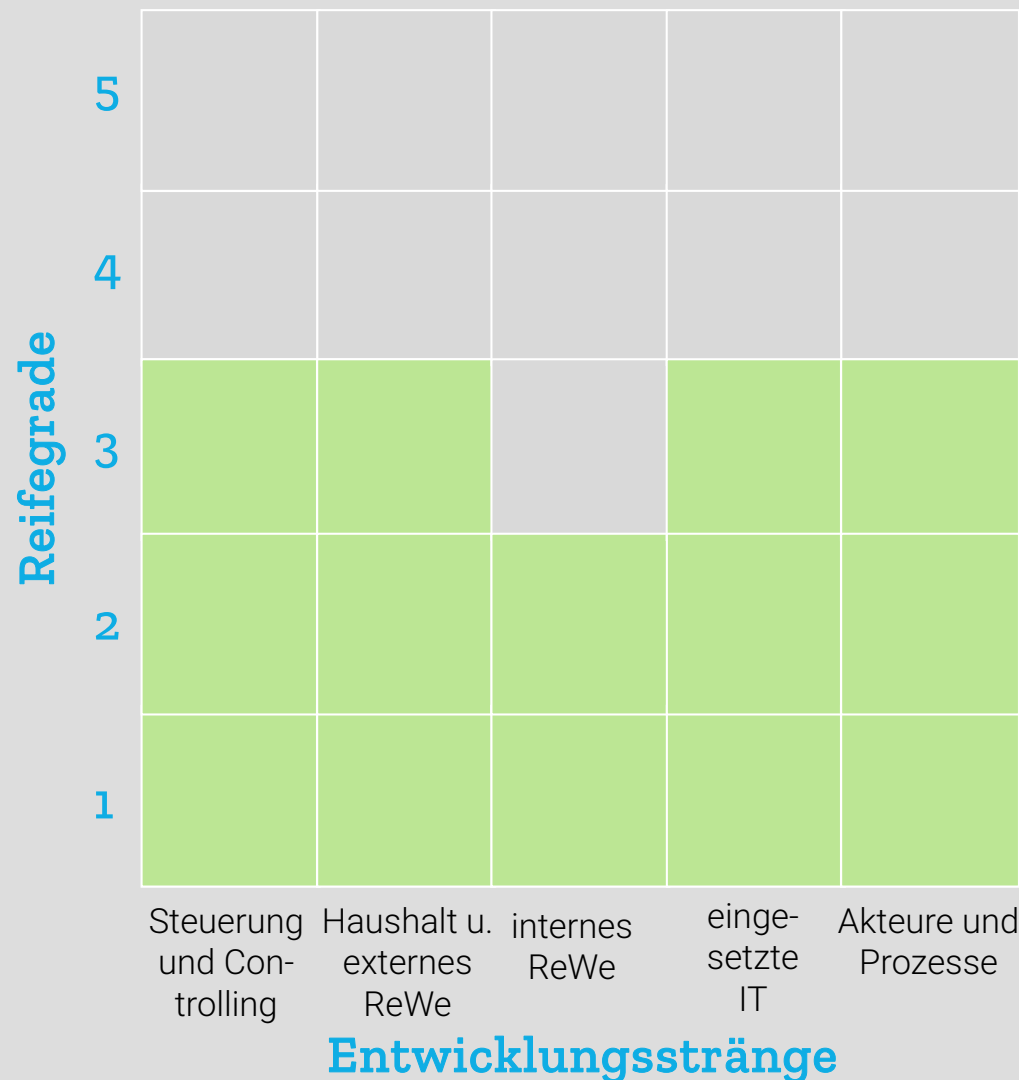
5					
4					
3					
2					
1					
	Steuerung und Controlling	Haushalt u. externes ReWe	internes ReWe	eingesetzte IT	Akteure und Prozesse

**Entwicklungsstränge**

## Das Reifegradmodell in zwei Dimensionen: Beispiel

- ✓ **Steuerung:** Konzept zur outputorientierten Steuerung liegt vor.
- ✓ **Haushalt:** Der zweite Produkthaushalt mit Zielen und Kennzahlen je Produktbereich steht online.
- ✓ **Internes ReWe:** Kostenstellen im Software-System sind angelegt. Soll-Ist-Vergleiche werden durchgeführt
- ✓ **Eingesetzte IT:** Das Standard-ERP-Softwaresystem wird für Buchung und Jahresabschluss genutzt
- ✓ **Akteure und Prozesse** Die Mitarbeiter haben IT-Schulung zur neuen Software und zum Buchungsverständnis insgesamt erhalten.

**=> insgesamt NSM-Reifegrad 3 ?**



## | Die fünf Fähigkeitsgrade

Ein Fähigkeitsgrad gibt an, wie gut die Methoden und Instrumente eines Reifegrads beherrscht und für die Steuerung und Entscheidungsfindung genutzt werden.

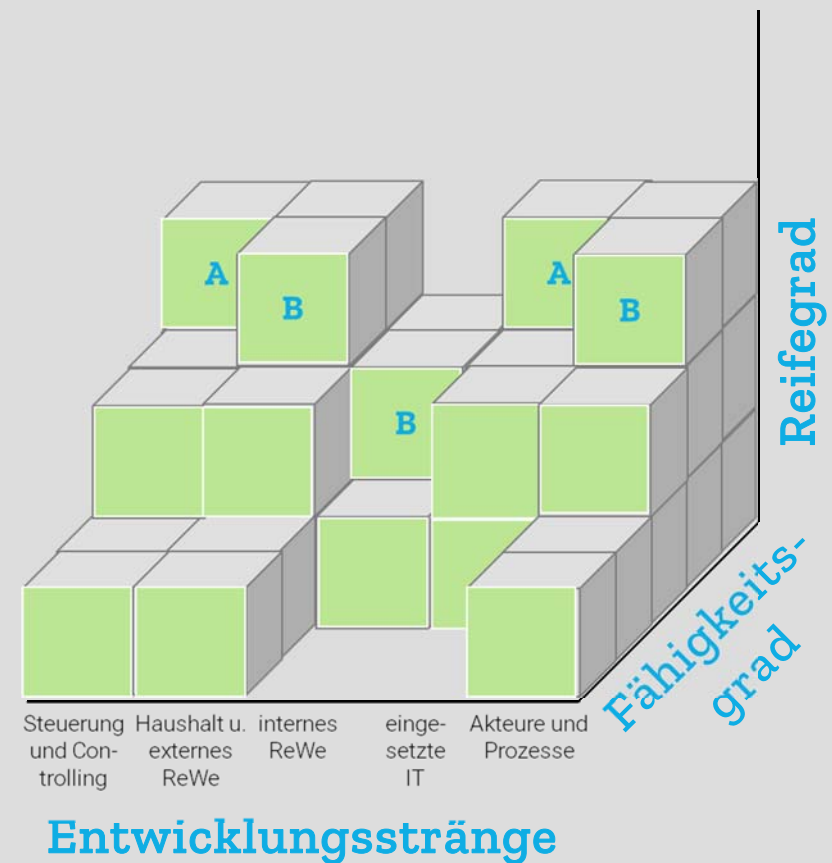
- A** ... werden in einzelnen Bereichen erprobt
- B** ... sind mit Konzepten unterlegt und werden pilotiert
- C** ... werden in der Fläche umgesetzt
- D** ... sind durch Regularien institutionell verankert
- E** ... werden kontinuierlich optimiert

Normstrategie 3/3 „stabilisieren“: sich stabil entwickeln

**In der dritten, in der „Tiefendimension“ wird anhand der Fähigkeitsgrade deutlich, dass für Reifegrad 3 Stabilität fehlt**

Ausschnitt – Fragebereiche zu Reifegrad 3

- Steuerung:** Wird auf Basis des Produkthaushalts im Rat von allen über Ziele und Kennzahlen beraten, diskutiert und entschieden? Nein, nur von Einigen > **A**
- Haushalt** Findet die Planung auf Basis des Produkthaushalts in Produktgruppen und produktorientierten Zielen und Kennzahlen statt? Ja in einigen Abteilungen wird dieses Vorgehen pilotiert > **B**
- Internes ReWe:**  
Wird der Haushalt in die internen Prozesse und Aufbauorganisation via KLR „übersetzt“?  
Nein > Reifegrad **2**  
Wird Berichtswesen für alle Adressaten der Organisation bereitgestellt?  
Nein, nur für Einige > **B**
- Akteure und Prozesse :** Verstehen und nutzen alle Mitarbeiter die neue Informationsgrundlage in ihrem Entscheidungsbereich? Noch nicht, es gibt Schulungskonzept und erste Durchführungen > **B**



## Ableiten einer Grundstrategie, hier: „Stabilisieren“

### Identifikation konkreter nächster Schritte

Ausschnitt – Beispiel für nächste Schritte

#### ☒ **Steuerung:**

Informationsveranstaltung für Ratsmitglieder, Workshops zur gemeinsamen Zielentwicklung, ressortübergreifende Steuerungsrunden auf Abteilungsleitererebene bereits während der Haushaltsplanung u.a.

#### ☑ **Haushalt**

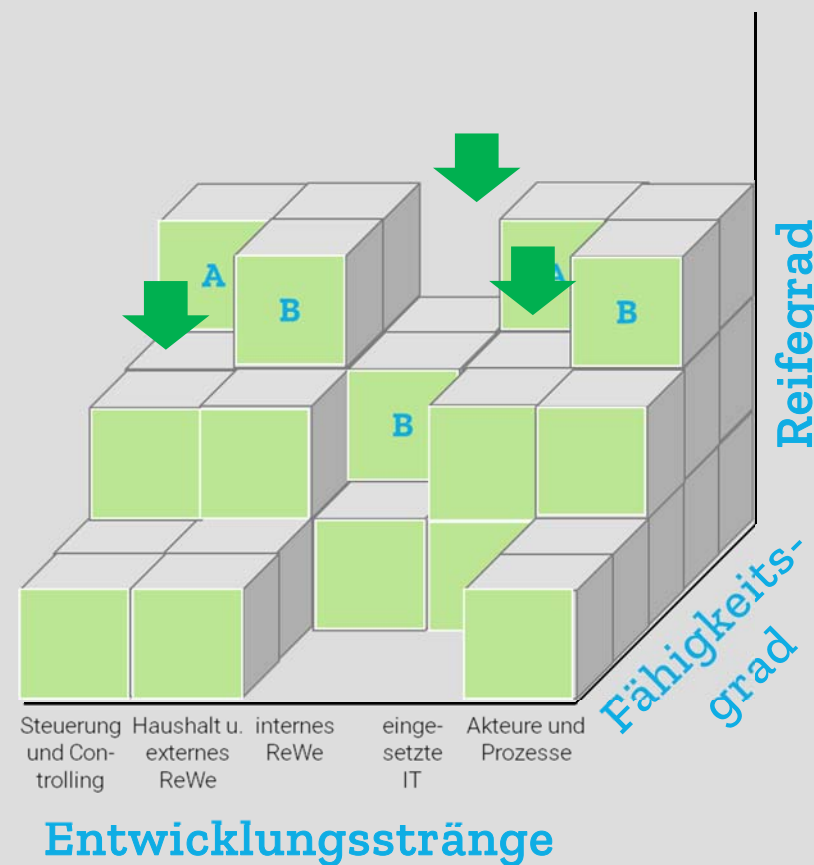
Pilot evaluieren und ausrollen

#### ☒ **Internes ReWe:**

Einheiten mit hohem Beitrag zur Zielerreichung identifizieren, Kennzahlen je Leistungen und Kosten unterjährig planen und steuern, Zusammenlegung von Fach- u. Ressourcensteuerung für dezentralen Handlungsfreiraum

#### ☒ **Akteure und Prozesse :**

Pilot evaluieren und ausrollen



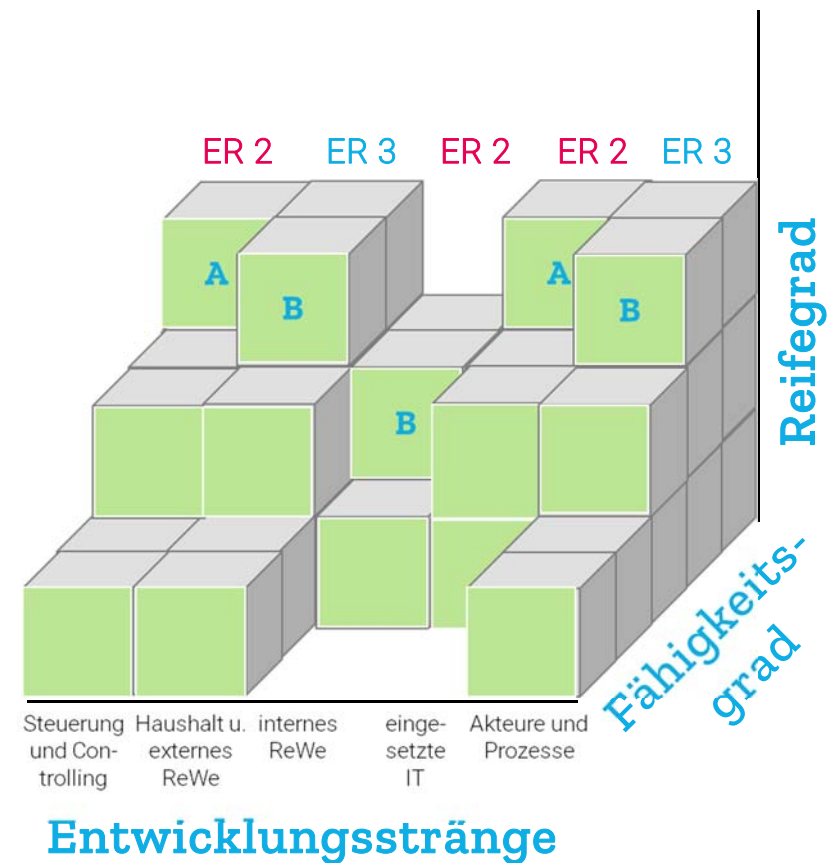
## Berechnung des Gesamtreifegrades

Im Beispiel ist **der GESAMTREIFEGRAD 2** erreicht. Um Reifegrad 3 zu erreichen, müssen in mind. 3 Entwicklungssträngen, mind. 2 Fähigkeitsgrade erreicht sein.

Der Algorithmus zur Reifegradermittlung besteht aus zwei Schritten:

1. Schritt – (Einzel-)Reifegrad je Entwicklungsstrang [ER]:  
Im Entwicklungsstrang wird der Reifegrad erreicht, bei dem mindestens der Fähigkeitsgrad B erreicht wird und bei dem dies auch für die darunterliegenden Reifegrade erfüllt ist.
2. Schritt – Der (Gesamt-)Reifegrad des öffentlichen Finanzwesens: Der gesamte Reifegrad wird durch den Entwicklungsstrang mit dem niedrigsten Reifegrad bestimmt.

= > **Gesamtreifegrad 2**





## Grundstrategien

Die drei Dimensionen des Finanzwürfels bilden zugleich die drei möglichen Grundstrategien zur Verbesserung des öffentlichen Finanzwesens:

1. ausbalanciert steuern
2. Erreichtes stabilisieren
3. aufeinander aufbauend entwickeln

Aus den Grundstrategien und der Prüfung der eingesetzten Methoden und Instrumenten ergeben sich konkrete nächste Schritte.

„Mit dem ... Modell ... wollen wir anregen

- Erreichtes kritisch-wertschätzend unter die Lupe zu nehmen und es nicht vorschnell zu verwerfen oder überhöht zu konservieren,
- die Fülle an Methoden und Instrumenten zu sortieren und zu systematisieren,
- eine zukunftsgerichtete Haltung einzunehmen und den Blick zur Weiterentwicklung zu schärfen und begründet die nächsten Schritte zu gehen....“

Manfred Pook, ehemaligen Programmbereichsleiter Finanzmanagement  
KGSt Journal 3/2017, S. 8

## **Literatur**

Müller-Osten, Anne; Schaefer, Christina; Winter Robert: Beratungsorientiertes Controlling – eine Weiterentwicklung der rationalitätsorientierten Controllingkonzeption am Beispiel der Bundesagentur für Arbeit, In: ZögU 1-2/2018

KGSt: Reifegrad des kommunalen Finanzmanagements - Modell zur örtlichen Analyse  
KGSt®-Bericht Nr. 3/2017

Blönnigen, Peter; Müller-Osten, Anne: Verwaltungssteuerung 3D - der Finanzreformwürfel, In: Verwaltung & Management, 19. Jg. (2013), Heft 5, S. 258 - 267.

Blönnigen, Peter; Müller-Osten, Anne: Integrierte Steuerung öffentlicher Institutionen - Ein Reifemodell, In: der gemeindehaushalt, 114. Jg. (2013), Heft 3, S. 58 - 64.

KOOP  
OEFW

Wir freuen uns auf Ihren Besuch in der „KOOP“  
[sprich: Koh Opp]  
Kooperation öffentliches Finanzwesen

[www.KOOP-OEFW.de](http://www.KOOP-OEFW.de)