

Hochschule Fulda
University of Applied Sciences



Discussion Papers in Business and Economics

Lothar Hans

Zur Konzeption eines Verwaltungscontrollings

Discussion Paper No 2

März 2011

Herausgeber/Editor:
Hochschule Fulda/Fulda University of Applied Sciences
Fachbereich Wirtschaft/Faculty of Business
Marquardstraße 35
36039 Fulda
Deutschland/Germany
www.hs-fulda.de/wirtschaft

Abstract

Die Bemühungen zur Reform öffentliche Verwaltungen von bürokratischen Institutionen hin zu modernen Dienstleistungsorganisationen, die eigenständig bürgerfreundlich und wirtschaftlich agierenden, prägen die politische Diskussion seit geraumer Zeit. Die Konzeption dieser Reformbemühungen wird unter den Begriff des „Neuen Steuerungsmodells“ zusammengefasst. Die Veröffentlichungen zum Neuen Steuerungsmodell gehen einheitlich davon aus, dass zur Realisierung der Reformen ein Verwaltungscontrolling benötigt wird, welches die Verwaltungsleitung bei der Erreichung der oben genannten Ziele unterstützen soll.

Im vorliegenden Diskussionsbeitrag sollen zunächst die Aufgaben, die organisatorische Struktur sowie die Abläufe und Instrumente dargelegt werden, die das Verwaltungscontrolling zur Erfüllung seiner Unterstützungsaufgaben einsetzen kann. Weiterhin sollen der aktuelle Stand der Einführung des Verwaltungscontrollings sowie Probleme und Erfolgsfaktoren diskutiert werden, die bei der Einführung und der Praktizierung dieser Managementfunktion von Bedeutung sind.

Abbildungsverzeichnis/List of Figures

Abbildung 1: Arbeitsschritte des strategischen Controllings	12
Abbildung 2: Umwelt einer Verwaltungsorganisation.....	13
Abbildung 3: Beispiel zur Umweltattraktivität	15
Abbildung 4: Beispiel zur Stärken-Schwächen-Analyse	17
Abbildung 5: Beispiel zur Portfolio-Analyse.....	19
Abbildung 6: Zielbeziehungen	23
Abbildung 7: System der langfristig operativen Verwaltungsplanung	25
Abbildung 8: System der kurzfristig operativen Verwaltungsplanung	27

Tabellenverzeichnis/List of Tables

Tabelle 1: Arbeitsschritte der Einführung eines Verwaltungscontrollings	11
Tabelle 2: Abgrenzung strategisches und operatives Verwaltungscontrolling	22
Tabelle 3: Phasen des Projektablaufes	30
Tabelle 4: Kennzahlen im Personalcontrolling	34
Tabelle 5: Probleme bei der Einführung eines Verwaltungscontrollings	39

Inhaltsverzeichnis/Table of Contents

Abstract	1
Abbildungsverzeichnis/List of Figures	2
Tabellenverzeichnis/List of Tables	3
Inhaltsverzeichnis/Table of Contents	4
1 Grundlagen des Verwaltungscontrollings	6
1.1 Das Neue Steuerungsmodell öffentlicher Verwaltungen	6
1.2 Aufgaben des Verwaltungscontrollings	7
1.3 Elemente des Verwaltungscontrollings	8
1.4 Organisation des Verwaltungscontrollings	9
1.5 Einführung eines Verwaltungscontrollings	9
2 Strategisches Verwaltungscontrolling	11
2.1 Aufgaben des strategischen Verwaltungscontrollings	11
2.2 Strategische Analysen	13
2.3 Formulierung strategischer Ziele	18
2.4 Entwicklung von Strategien	18
2.5 Strategische Kontrolle	20
3 Operatives Verwaltungscontrolling	21
3.1 Aufgaben des operativen Verwaltungscontrollings	21
3.2 Formulierung operativer Ziele	22
3.3 Systeme der operativen Verwaltungsplanung	24
3.4 Operative Kontrolle	28
4 Einsatzfelder des Verwaltungscontrolling	28
4.1 Investitions- und Bauinvestitionscontrolling	28
4.2 Personalcontrolling	31
4.3 Beteiligungscontrolling	34
5 Erfolgsfaktoren und Grenzen des Verwaltungscontrollings	35
5.1 Umsetzungsstand des Verwaltungscontrollings	35
5.2 Hürden für die Einführung des Verwaltungscontrollings	37
5.3 Erfolgsfaktoren des Verwaltungscontrollings	39

Literatur- und Quellenverzeichnis/List of References	XLI
Index.....	VIII
Bisherige Beiträge/Previous Papers	IX

1 Grundlagen des Verwaltungscontrollings

1.1 Das Neue Steuerungsmodell öffentlicher Verwaltungen

Seit einigen Jahren sind auf allen Verwaltungsebenen – Bund, Länder und Kommunen – Bemühungen im Gange, Strukturen und Arbeitsweise öffentlicher Verwaltungen zu reformieren. Hauptmotive für diese Reformbemühungen sind neben allgemein erkannten Ineffizienzen in der Verwaltungsarbeit die Notwendigkeit zur Verbesserung der Effektivität der Leistungserstellung, welche durch die zunehmenden Haushaltsprobleme ausgelöst wurde, sowie das Streben nach einer qualitativen Verbesserung der Leistungserstellung im Sinne einer Orientierung an den Bedürfnissen der Bürger. Für die Gesamtheit dieser Reformbemühungen hat sich der Begriff des „Neuen Steuerungsmodells“ etabliert.¹

Die Leitidee des Neuen Steuerungsmodells besteht in der Umorientierung der öffentlichen Organisationen von dem Charakter herkömmlicher Behörden hin zu politisch gesteuerten Dienstleistungsunternehmen, die im Rahmen der politischen Vorgaben eigenständig ergebnis- und zielorientiert handeln können. Diese Leitidee ist vergleichbar mit dem in der Privatwirtschaft praktizierten Führungskonzept des Management by Objectives bzw. dem partizipativen Führungsstil, bei denen die einzelnen Organisationseinheiten im Rahmen vorgegebener Zielvereinbarungen eigenverantwortlich ihre Arbeitsleistungen erbringen.

Die Konzeption des Neuen Steuerungsmodells setzt sich aus den folgenden Bausteinen zusammen:

- **Ziel- und produktorientiertes Führen und Verwaltungshandeln**
Die öffentlichen Organisationen sollen durch vorgegebene Ziele geführt werden, denen im Idealfall eine Zielvereinbarung zugrunde liegt. Dabei sollen die Zielvereinbarungen der nachgeordneten Stellen aus den Oberzielen der Organisation abgeleitet werden, die wiederum dem strategisch-politischen Umfeld entstammen. Diese Ziele werden weiterhin an den zu erstellenden Leistungen und den Verwaltungsprodukten ausgerichtet.
- **Kontraktmanagement, dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung, Budgetierung**
Es wird eine eindeutige Festlegung der Verantwortlichkeiten zwischen der Politik und der Verwaltung einerseits sowie zwischen der Verwaltungsleitung und den ausführenden Stellen andererseits angestrebt. Dies soll durch ein Kontraktmanagement gewährleistet werden; hierbei werden die Verantwortungen für die Erstellung vordefinierter Leistungen und Produkte festgelegt und die zur Leistungs- bzw. Produkterstellung erforderlichen Ressourcen in Form von Budgets zugewiesen. Mit der Übertragung von Verantwortung und Ressourcen eröffnen sich für die einzelnen Stellen Spielräume für eigenverantwortliches Handeln im Sinne des Führungskonzepts Management by Objectives.
- **Outputsteuerung, Kosten- und Leistungsrechnung**
Infolge des Ersatzes der zentralen Zuteilung von Ressourcen und Budgetmitteln (Inputsteuerung) durch eine leistungs- bzw. produktorientierte Mittelzuweisung wird die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung erforderlich. Ihr kommt zum einen die Aufgabe zu, die Leistungen sowie die definierten Verwaltungsprodukte zu planen und zu erfassen, zum anderen muss sie den Ressourcenverbrauch und die Kosten ermitteln, die zur Leistungserstellung benötigt werden bzw. wurden. Diese sind einerseits die Grundlage zur Festlegung der outputorientierten Budgets, sie geben andererseits Aufschluss über die Wirtschaftlichkeit der Leistungserstellung.

¹ Zum Neuen Steuerungsmodell vgl. u.a. KGSt-Berichte Nr. 8/1995 und 10/1995 sowie die Broschüre „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ des Bundesministeriums des Inneren.

- **Kunden- bzw. Bürgerorientierung, Qualitätsmanagement**

Die Leistungserstellung der öffentlichen Organisationen soll sich an den Bedürfnissen der Bürger ausrichten, für welche diese Leistungen erbracht werden und die diese Leistungen nachfragen. Analog zur Privatwirtschaft wird der Bürger als Kunde angesehen, dem qualitativ hochwertige Leistungen anzubieten sind, d.h. Leistungen, die seinen Vorstellungen von Service und Beratung entsprechen.

- **Leistungsorientiertes Personalmanagement**

Die oben genannten Ziele des Neuen Steuerungsmodells lassen sich nur mit leistungsfähigen und motivierten Mitarbeitern realisieren. Von der Kreativität und der Flexibilität der Mitarbeiter hängt es im Wesentlichen ab, ob und inwieweit sich die angestrebten Veränderungen umsetzen lassen. Daher müssen als weiterer Bestandteil des Modells geeignete Systeme zur Personalentwicklung und zum leistungsorientierten Personalmanagement installiert werden.

- **Einführung eines Controllingsystems**

Mit der organisatorischen Implementierung und der Nutzung der Instrumente des Controllings sollen Effektivität und Effizienz der Leistungserstellung in öffentlichen Organisationen gewährleistet werden

Somit stellen der Aufbau und der Einsatz eines leistungsfähigen Verwaltungscontrollings einen zentralen Baustein des Neuen Steuerungsmodells zur Verbesserung von Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns dar.

1.2 Aufgaben des Verwaltungscontrollings

In der allgemeinen Definition versteht man unter Controlling ein Instrument der Führung einer Organisation, mit dessen Hilfe die zu verfolgenden Ziele, für deren Festlegung die Leitung verantwortlich ist, innerhalb der Organisation durchgesetzt werden sollen. Damit ist Controlling ein Führungs- und Steuerungsinstrument mit folgenden allgemeinen Aufgaben:²

- Zielbezogene Koordination der Teileinheiten einer Organisation,
- Unterstützung der Organisationsleitung bei wichtigen Entscheidungen,
- Bereitstellung führungsrelevanter Informationen in einem geeigneten Berichtswesen,
- Bereitstellung der zur effektiven und effizienten Führung notwendigen betriebswirtschaftlichen Methoden.

Für das spezifische Controlling in öffentlichen Verwaltungen lassen sich aus diesen allgemeinen Controlling-Funktionen die folgenden konkreten Aufgabenfelder ableiten:

- Unterstützung der politischen Gremien und der Verwaltungsleitung bei der Formulierung eines operationalen Zielsystems für die betreffenden Organisationen.
- Umsetzung dieser Oberziele der Organisation in konkrete Zwischen- und Unterziele der einzelnen Verwaltungseinheiten und Mitarbeiter.
- Planung und Kontrolle der Leistungserstellung und des hierfür erforderlichen Ressourcenbedarfs.
- Aufbau und Einsatz eines zur Steuerung der Verwaltungsarbeit geeigneten Kennzahlensystems.

² Zu diesen Aufgaben vgl. L. Hans u. V. Warschburger, (Controlling 2009), S. 4 ff.

- Aufbau und Einsatz eines aktuellen, adressatengerechten Berichtswesens für die Politik, die Verwaltungsleitung und die Bereichsleitungen.
- Durchführung von Sonderuntersuchungen zur Vorbereitung wichtigen Entscheidungen der politischen Gremien und der Verwaltungsleitung (z.B. Wirtschaftlichkeitsberechnungen, Betriebsvergleiche).
- Beobachtungen von Entwicklungen sowohl in der Umwelt der Verwaltungsorganisation als auch innerhalb der Organisation, um notwendige Anpassungsmaßnahmen gestalten zu können.

1.3 Elemente des Verwaltungscontrollings

Die genannten Aufgabenfelder des Verwaltungscontrollings können nach zwei Gesichtspunkten differenziert werden:

- Nach der zeitlichen Betrachtungsebene lassen sich zum einen Aufgaben unterscheiden, die einem eher kurzfristigen Zeithorizont folgen und zum laufenden Tagesgeschäft des Verwaltungscontrollings gehören, und zum anderen Aufgaben, die einen langfristigen, über das laufende Berichts- und Budgetjahr hinausgehenden Zeitbezug ausweisen.
- Nach dem inhaltlichen Schwerpunkt lassen sich interne, auf die Gestaltung der Arbeitsfelder innerhalb der Organisation bezogene Aufgaben von externen Aufgaben unterscheiden, deren Betrachtungsgegenstand die Umwelt der Organisation mit den hier agierenden sozialen Gruppierungen darstellt.

Diese Unterscheidungen machen eine Differenzierung der Controlling-Funktionen in ein strategisches und ein operatives Verwaltungscontrolling erforderlich.³

Das strategische Verwaltungscontrolling unterstützt die politischen Gremien und die Verwaltungsleitung bei der Festlegung der langfristigen Ziele und der Planung der zur langfristigen Zielerreichung erforderlichen Maßnahmen. Es befasst sich dabei überwiegend mit der Gestaltung der Interaktionen der Organisation zu ihrer Umwelt, insbesondere den Bürgern, aber auch der Wirtschaft, den einzelnen Interessengruppen u.ä. Die grundsätzliche Fragestellung des strategischen Verwaltungscontrolling lautet: „Tun wir die richtigen Dinge?“

Das operative Verwaltungscontrolling bezieht sich auf die zielbezogene Abstimmung der laufenden Tätigkeiten innerhalb der Organisation. Es ist überwiegend kurzfristig ausgerichtet und stellt für die Verwaltungscontroller das Tagesgeschäft dar. In der Gegenüberstellung zum strategischen Verwaltungscontrolling lautet hier die grundsätzliche Fragestellung: „Tun wir die Dinge richtig?“

In diesem zeitlichen Stufen setzt das Verwaltungscontrolling zur Erfüllung seiner Aufgaben die folgenden betriebswirtschaftlichen Planungs- und Kontrollsysteme ein:

- Strategische Frühwarnsysteme, insbesondere die Stärken-Schwächen- und die Chancen-Risiken-Analyse,
- Methoden zur Wirtschaftlichkeitsbeurteilung, Risikoanalyse und Kontrolle von Projektentscheidungen,
- Kosten- und Leistungsrechnung,
- Kennzahlen- und Kennzahlensysteme,
- Berichtssysteme.

³ Vgl. P. Bachmann, (Controlling 2009), S. 135 ff.

1.4 Organisation des Verwaltungscontrollings

Die Erfüllung der oben genannten Aufgaben des Verwaltungscontrollings erfordert eine sachgerechte Einbindung des Controllings in die Aufbauorganisation einer öffentlichen Verwaltung. Die in der Literatur zum allgemeinen Controlling diskutierten Gestaltungsalternativen:⁴

1. Integration der Controllingfunktionen in die vorhandenen Organisationseinheiten,
2. Einrichtung von Controlling-Stabsstellen,
3. Einrichtung von Controlling-Linienstellen,
4. Differenzierung in zentrale und dezentrale Controlling-Einheiten

lassen sich in analoger Weise auf öffentliche Organisationen übertragen. Der Arbeitskreis „Controlling in der Kommunalverwaltung“ der Schmalenbachgesellschaft unterbreitet Vorschläge für die organisatorische Einordnung des Verwaltungscontrollings in Kommunalverwaltung und differenziert seine Vorschläge hierbei in die folgenden drei Größenklassen:⁵

1. Kommunalverwaltungen in Orten bis zu 30.000 Einwohnern

Für diese wird empfohlen, auf die Einrichtung eigener Controller-Stellen zu verzichten und die Controlling-Aufgaben einer bestehenden Organisationseinheit zu übertragen. Angesichts der Tatsache, dass wesentliche Daten und Berichte des Controllings aus dem kommunalen Rechnungswesen entstammen, kommt hierfür in erster Linie die Kämmerei in Frage. Allerdings wird hierbei auf das Problem einer ausreichenden Controlling-Fachkompetenz in diesem Bereich hingewiesen. Als Alternative wird eine Zuordnung zum Hauptamt vorgeschlagen.

2. Kommunalverwaltungen in Städten zwischen 30.000 und 100.000 Einwohnern

Für Kommunen dieser Größenklasse wird die Einrichtung eigener Controller-Stellen mit folgenden alternativen Gestaltungsformen vorgeschlagen:

- Bestellung eines Controlling-Beauftragten,
- Bildung einer ständigen Arbeitsgruppe,
- Einrichtung einer Controlling-Stabsabteilung,
- Einrichtung eines Controlling-Linien-Funktionsbereichs.

Bedenkt man, dass die Erfüllung der oben dargelegten Aufgaben des Verwaltungscontrollings in vielen Aspekten nicht nur ein Vorschlagsrecht, sondern eine eigenständige Mitsprache- und Entscheidungskompetenz erfordert, so erscheint die Einrichtung eigener Controller-Linienstellen die zweckmäßige Lösung.

3. Kommunalverwaltungen in Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern

Für derartige Kommunalverwaltungen wird ausschließlich die Einrichtung von Controller-Linienstellen vorgeschlagen, deren hierarchische Einordnung auf der Ebene der Bereichs- oder Amtsleiter angesiedelt sein soll.

1.5 Einführung eines Verwaltungscontrollings

Für die Akzeptanz eines neu einzuführenden Controllings in einer Verwaltungsorganisation spielt die Einstellung der Verwaltungsleitung zur Controlling-Konzeption eine entscheidende

⁴ Zur organisatorischen Einordnung des Controllings vgl. Aufgaben vgl. L. Hans u. V. Warschburger, (Controlling 2009), S. 16 ff.

⁵ Vgl. Arbeitskreis „Controlling in der Kommunalverwaltung“: Controlling in der Kommunalverwaltung, S. 219-258

Rolle. Wird die Einführung des Controllings von der Leitung getragen, so lassen sich zu erwartende Widerstände aus den einzelnen Bereichen der Organisation leicht überwinden, im umgekehrten Fall wird die fehlende Akzeptanz seitens der Leitung ein erfolgreiches Arbeiten erschweren, wenn nicht unmöglich machen.

Daher sollte die Verwaltungsleitung in die Konzeption zur Einführung des Controllings ebenso eingebunden werden wie die Leiter der Bereiche, aus denen mit Widerständen zu rechnen ist. Weiterhin empfiehlt es sich, auch die politischen Gremien über die Controlling-Konzeption zu informieren und in die Diskussionen zur Einführungen einzubeziehen.

J. Volz schlägt vor, die Einführung des Controllings im Rahmen eines Projektes zu gestalten und empfiehlt die nachstehenden Arbeitsschritte zur Einführung:⁶

Informati- onsphase	1. Einrichtung einer Projekt-Arbeitsgruppe
	2. Beschaffung von Informationen über Begriff und Aufgaben des Controllings
	3. Festlegung der Ziele, die durch Controlling erreicht werden sollen
	4. Diskussion der Vor- und Nachteile, Prüfung der Realisierbarkeit der festgelegten Ziele
	5. Festlegung der Voraussetzungen zur Einführung des Controlling und Prüfung, ob die Voraussetzungen erfüllt werden können
Entschei- dungsphase	1. Entscheidung über die Einführung durch die Verwaltungsleitung und Information der Politik
	2. Aufzeigen der alternativen Gestaltungsmöglichkeiten und Entscheidung für die geeignete Alternative
Einfüh- rungsphase	1. Festlegung der konkreten Zielsetzungen
	2. Auswahl des zukünftigen Controlling-Leiters
	3. Aufbau des Controllingbereichs (Gliederung, Einordnung in die Verwaltungshierarchie, Festlegung von Kompetenzen und Verantwortungen, Auswahl der Mitarbeiter)
	4. Aufnahme des Ist-Zustandes in der Organisation bezüglich der Controlling-Aufgaben
	5. Analyse der Schwachstellen der bisherigen Situation
	6. Entwicklung eines Soll-Zustandes der Controlling-Konzeption
	7. Vorstellung und Bekanntgabe des erarbeiteten Controlling-Konzepts in der Organisation und der Politik

⁶ Vgl. J. Volz: (Controlling 1998), S. 53 ff.

Durchführungsphase	1. Umsetzung des erarbeiteten Soll-Zustandes
	2. Umstellung des Rechnungswesen und des Berichtswesen auf die Controlling-Konzeption
	3. Motivation und Schulung der Fachbereiche, Sammlung von Anregungen und Verbesserungen, Überwindung von Widerständen
	4. Aufbau eines Termin- und Kostenplans zur Umsetzung der Controlling-Konzeption
	5. Periodische Kontrolle und Anpassung
Konsolidierungsphase	1. Erkannte Verbesserungen in das Controlling-Konzept einfließen lassen
	2. Laufende Verfeinerung und eventuell auch Vereinfachung des Controlling-Konzepts
	3. Überprüfung der Erfolge durch Controlling und Auswertung durch laufenden Rückkoppelungsprozesse

Tabelle 1: Arbeitsschritte der Einführung eines Verwaltungscontrollings

Das Ablaufschema macht deutlich, dass die Neueinführung eines Verwaltungscontrollings einen mehrstufigen Prozess darstellt, in den alle involvierten Verwaltungsbereiche einbezogen werden sollten und in dem das endgültige Konzept im Sinne einer lernenden Organisation erst nach mehreren Rückkoppelungen zustande kommt.

2 Strategisches Verwaltungscontrolling

2.1 Aufgaben des strategischen Verwaltungscontrollings

Das strategische Verwaltungscontrolling hat die grundsätzliche Aufgabe, die Verwaltungsleitung in der Planung und der Kontrolle der längerfristigen Entwicklung der Verwaltungsorganisation zu unterstützen. Die strategische Ausrichtung von Planung und Kontrolle zeichnet sich dabei durch folgende Merkmale aus:⁷

- Planung und Kontrolle gehen von einem längerfristigen, mehrjährigen Betrachtungszeitraum aus.
- Betrachtungsgegenstand der Analysen, Entscheidungen und Kontrollen ist in erster Linie die Umwelt der Verwaltungsorganisation, weniger die internen Bereiche und Stellen.

Mit Hilfe des strategischen Controllings sollen die Verwaltungsorganisationen befähigt werden, neue Entwicklungen in der Umwelt frühzeitig zu erkennen und die Aufgabenstellungen, das Leistungsangebot und die Arbeitsweisen an diese Veränderungen anpassen zu können.

Dem Verwaltungscontrolling kommt im Zusammenhang mit der strategischen Planung und Kontrolle zum einen die Aufgabe zu, die erforderlichen Prognoseinstrumente sowie Planungs- und Kontrolltechniken in der Organisation bereit zu stellen, welche zu einer effektiven Durchführung der Planungs- und Kontrollprozesse benötigt werden. Zum zweiten initiiert und koordiniert es die einzelnen Arbeitsschritte der Planungs- und Kontrolltätigkeiten, die in der nachstehenden Abbildung 1 dargestellt sind.⁸

⁷ Zu den spezifischen Merkmalen des strategischen Controllings vgl. L. Hans u. V. Warschburger, (Controlling 2009), S. 59.

⁸ Vgl. K. Homann, (Verwaltungscontrolling 2005), S. 18

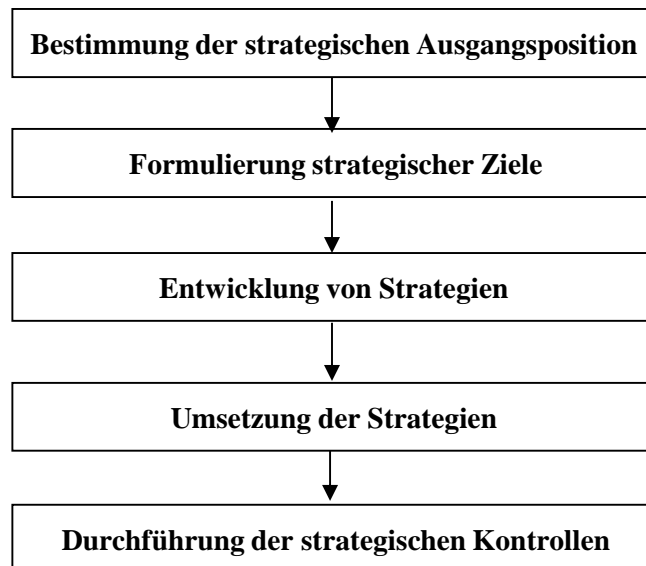


Abbildung 1: Arbeitsschritte des strategischen Controllings

Der strategische Planungsprozess beginnt mit einer Analyse der strategischen Situation der Organisation, in welcher die *strategische Ausgangsposition* bestimmt wird. Diese setzt sich aus einer Analyse der Organisationsumwelt und einer Analyse der Stärken und Schwächen der Leistungserstellung zusammen. Insbesondere in dieser Phase hat das Verwaltungscontrolling für die Bereitstellung und den sachgerechten Einsatz der vielfältigen Analyseinstrumente zu sorgen.

Ausgehend von der Situationsanalyse werden im zweiten Schritt die *strategischen Ziele* der Organisation festgelegt. Hier berät das Verwaltungscontrolling die Leitung der Organisation bei der Festlegung der zu verfolgenden Ziele bzw. erarbeitet diesbezügliche Vorschläge. Im Anschluss an die Zielfestlegung sind *geeignete Planstrategien* zu entwickeln, deren Verfolgung die Realisierung der strategischen Ziele sicherstellen soll. Die Entwicklung der Strategien erfolgt zweckmäßigerweise durch einen Arbeitskreis, der sich aus den Leitern der einzelnen Verwaltungsbereiche zusammensetzt. Dieser unterbreitet der Verwaltungsleitung seine Strategievorschläge, der dann die endgültige Strategieauswahl obliegt.

Die *Umsetzung der Strategien* stellt dann den Übergang von der strategischen zur operativen Planung dar. Die strategischen Planvorgaben müssen in konkrete planerische Maßnahmen umgesetzt werden. Das Verwaltungscontrolling sorgt auch hier für die Bereitstellung geeigneter betriebswirtschaftlicher Methoden zur Strategie-Umsetzung; Beispiele hierfür sind die Projektplanung, in der die zur Realisierung der Planstrategien erforderlichen Projekte geplant werden, und das Kennzahlensystem der Balanced Scorecard, in welchem geeignete Steuerungsgrößen zur Realisierung der Strategien festgelegt werden. Weiterhin hat das Verwaltungscontrolling die Planungsaktivitäten zur Strategieumsetzung zu koordinieren.

Die *strategische Kontrolle* stellt das letzte Aufgabenfeld des strategischen Verwaltungscontrollings dar. Im Gegensatz zur operativen Kontrolle, die aus einem Vergleich von Ist- mit Plan- bzw. Sollwerten besteht, stellt die strategische Kontrolle eher einen Plan-Plan-Vergleich dar. Es wird im Wesentlichen überprüft, ob die den strategischen Zielen und den Planstrategien zugrunde liegenden Umwelt- und Organisationsdaten noch Geltung haben und ob die gewählten Strategien weiterhin erfolgversprechend erscheinen.

2.2 Strategische Analysen

In den strategischen Analysen werden die Ausgangspositionen ermittelt, auf deren Grundlage die strategischen Ziele formuliert und die Planstrategien zur Erreichung der Ziele festgelegt werden. In Analogie zur Situationsanalyse im Rahmen von Geschäftsfeldanalysen privatwirtschaftlicher Unternehmen wird die strategische Analyse in folgende Untersuchungen differenziert:

- (1) Umweltanalyse
- (2) Verwaltungsanalyse

Die Aufgabe der **Umweltanalyse** besteht in der systematischen Untersuchung der Außenwelt der Verwaltungsorganisation mit dem Ziel, sich aus Veränderungen dieser Umwelt ergebende Chancen und Risiken frühzeitig zu erkennen und anschließend strategische Maßnahmen festzulegen, um die Chancen zu nutzen bzw. die erkannten Risiken in ihren möglichen negativen Wirkungen zu vermeiden.

Ausgangspunkt der Umweltanalyse ist eine zweckmäßige Systematisierung der Elemente dieser Umwelt, deren einzelne Bestandteile dann zu untersuchen sind. Für Verwaltungsorganisationen erweist es sich in diesem Zusammenhang als zweckmäßig, das gesamte Umfeld in die Teilelemente Umwelt I und Umwelt II zu untergliedern. Die Umwelt I stellt dabei die aufgabenspezifische oder nähere Umwelt dar, während es sich bei der Umwelt II um die restliche allgemeine oder globale Umwelt handelt. Abbildung 2 zeigt die Differenzierung in diese beiden Bestandteile der Umwelt.⁹

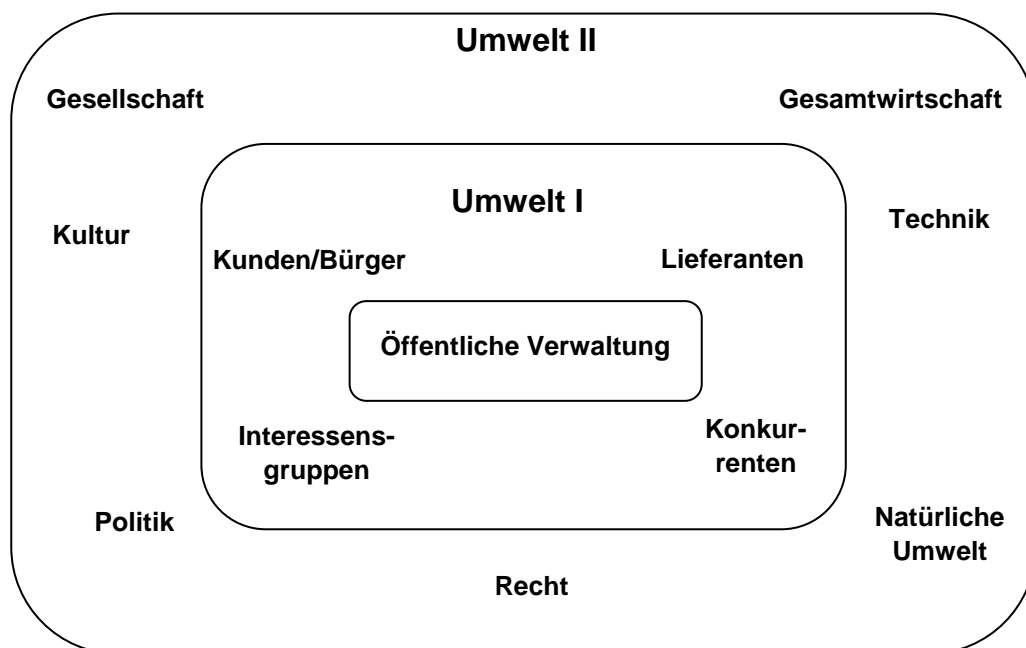


Abbildung 2: Umwelt einer Verwaltungsorganisation

Die Abbildung verdeutlicht, dass ein wichtiger Bestandteil der Umwelt I die Kunden bzw. Leistungsempfänger der Verwaltungsorganisation darstellen. Im Rahmen der Umweltanalyse sind die Bedarfe, Einstellungen und Motive dieser Gruppe in ihren langfristig zu erwartenden Änderungen zu untersuchen.

⁹ Vgl. K. Homann, (Verwaltungscontrolling 2005), S. 30 f.

Zur Umwelt I gehören weiterhin die Unternehmen und öffentlichen Organisationen, von denen die Verwaltungseinheit Güter und Dienstleistungen bezieht. Hier sind aus strategischer Sicht neben Fragen zur Verfügbarkeit der betreffenden Leistungen Überlegungen zum richtigen Verhältnis von Eigenerstellung und Fremdbezug (z.B. Public-Privat-Partnership) von großer Bedeutung.

Als dritter Bestandteil der Umwelt I sind die verschiedenen Interessensgruppen zu nennen, die auf Ziele und Arbeitsweise einer öffentlichen Organisation Einfluss nehmen, um diese im Sinne ihrer Interessen zu beeinflussen. Hierzu zählen u.a. politische Gremien, Verbände, Parteien, Vereine, Bürgergruppen und die Medien. Diese können mit einer Vielzahl von Aktivitäten, wie z.B. Gesetze, Verordnungen, Finanzausweisungen, Presseartikel, Eingaben, Unterschriftenaktionen, auf die Entscheidungen der Organisation Einfluss nehmen. Daher sind deren Wertvorstellungen, Ziele und Entscheidungsprozesse ein wichtiger Gegenstand der Umweltanalyse.

Einige öffentliche Verwaltungen stehen in Konkurrenzbeziehungen zu anderen Verwaltungen oder zu privaten Unternehmen. In diesen Fällen ist die Branchenstruktur und die Wettbewerbssituation ebenfalls Gegenstand der Analyse der Umwelt I.

Wie die Übersicht zeigt, besteht die Umwelt II aus einer Vielzahl von Elementen, die keine unmittelbaren Interdependenzen zur Organisation aufweisen, deren Entwicklungen und Aktivitäten das Verwaltungshandeln aber in hohem Maße beeinflussen können. Neben demographischen, ökonomischen und ökologischen Umweltfaktoren sind hier insbesondere Änderungen im politischen und gesetzgeberischen Bereich von großer Bedeutung.

Zur Bestimmung der zukünftigen Veränderungen der relevanten Umweltfaktoren können geeignete Prognoseverfahren eingesetzt werden. Diese lassen sich unterteilen in quantitative, mathematisch-statistische Prognosemodelle, die aus Zeitreihen vergangener Perioden unter Zugrundelegung angenommener Funktionsverläufe auf die zukünftigen Daten schließen, und qualitative Prognosemethoden, die auf Erfahrungen, Kenntnissen und Meinungen von Auskunftspersonen basieren. Für die längerfristig ausgerichtete strategische Planung sind vor allem die qualitativen Prognosemethoden, wie z.B. die Delphi-Methode, die Analogie-Analyse oder die Szenario-Technik von Bedeutung.

Kriterienkatalog	Gewichtung	Bewertung								
		-4	-3	-2	-1	0	1	2	3	4
Polit. Rahmenbedingungen	15%									
Gesetzliche Änderungen	12%									
Wirtschaftsentwicklung	8%									
Nachfrageentwicklung	5%									
Gebührenakzeptanz	12%									
Bügereinstellungen	10%									
Sozio-kulturelle Entwicklungen	5%									
Rohstoffverfügbarkeiten	3%									
Arbeitsmarktentwicklungen	8%									
Ausbildungsniveau	5%									
Konkurrenzsituation	8%									
Wettbewerbsverhalten	2%									
Einfluss Interessensgruppen	7%									
Summe	100%									0,23

Abbildung 3: Beispiel zur Umweltattraktivität

Zum Zwecke der nachfolgenden Strategie-Entwicklung erweist es sich weiterhin als vorteilhaft, für die wichtigsten Umweltfaktoren eine Bewertung ihrer Attraktivität und ihrer Relevanz für die zukünftige Entwicklung der Verwaltungsorganisation vorzunehmen. Diese Bewertung erfolgt zweckmäßigerweise nach der Methode der Punktbewertungsmodelle; als Erstes werden die ausgewählten Umweltfaktoren in ihrer Bedeutung gewichtet und anschließend mit Hilfe einer geeigneten Notenskala (z.B. +4 = sehr gut; -4 = unbefriedigend) bewertet. Die Abbildung 3 zeigt ein Beispiel für ein Profil zur Attraktivität der Verwaltungsumwelt.¹⁰

Zweiter Gegenstandsbereich der strategischen Analyse ist die **Verwaltungsanalyse**, in der die Stärken und Schwächen der betrachteten Verwaltungseinheit denjenigen vergleichbarer Organisationen gegenübergestellt werden. Ziel dieser Untersuchung ist es, Informationen und Einschätzungen für die Strategie-Entwicklung zu sammeln, in welcher dann u.a. geeignete Maß-

¹⁰ Vgl. die analoge Übersicht bei L. Hans u. V. Warschburger, (Controlling 2009), S. 65

nahmen festzulegen sind, um die erkannten Stärken zu nutzen bzw. die Schwächen zu beseitigen.

Auch der Ablauf der Verwaltungsanalyse folgt der Methode der Punktbewertungsmodelle. Als Erstes sind eine oder mehrere Vergleichsorganisationen auszuwählen, die ein vergleichbares Leistungsspektrum anbieten und eventuell mit der betrachteten Verwaltungseinheit in Konkurrenzbeziehungen stehen. Anschließend sind geeignete Beurteilungskriterien festzulegen, die für die Untersuchung der Stärken und Schwächen von Bedeutung sind; diese beziehen sich in erster Linie auf die Leistungspotentiale und die Ressourcenausstattung der Organisationen. Im dritten Schritt werden die ausgewählten Wettbewerbskriterien in ihrer Bedeutung untereinander gewichtet. Danach erfolgt die Bewertung der in den Vergleich einbezogenen Organisationen für jedes Beurteilungskriterium nach einer geeigneten Bewertungsskala, wobei zweckmäßigerweise die gleiche Skala wie bei der Beurteilung der Umweltattraktivität genutzt werden sollte.

Als Ergebnis erhält man ein Stärken-Schwächen-Profil für die eigene und die in den Vergleich einbezogenen Organisationen. Die Abbildung 4 gibt ein Beispiel für ein derartiges Stärken-Schwächen-Profil.¹¹

Die Stärken-Schwächen-Analyse ist ein sehr wichtiger, aber sicher auch der heikelste Teil der strategischen Analyse. Insbesondere im Zusammenhang mit folgenden Aspekten ist mit Problemen zu rechnen:

1. Ermittlung der relevanten Daten der Vergleichsorganisationen,
2. Subjektivität in Kriterienauswahl, Gewichtung und Bewertung.

Auf den ersten Blick erscheint es schwierig, die zur Beurteilung notwendigen Daten der Vergleichsorganisationen zu erhalten, insbesondere wenn Konkurrenzbeziehungen bestehen. Neben den üblicherweise zugänglichen Informationen aus Veröffentlichungen, Presseberichten oder dem Internet kann auch ein unmittelbarer Austausch von Daten mit den Vergleichsorganisationen vereinbart werden. Dies ist bei so genannten Benchmarking-Projekten üblich, bei denen sich Organisationen mit dem Ziel miteinander vergleichen, durch gegenseitiges Lernen die Leistungsfähigkeit und die Effizienz der Leistungserstellung zu verbessern.

¹¹ Vgl. L. Hans u. V. Warschburger, (Controlling 2009), S. 67

Leistungspotentiale	Gewichtung	Bewertung								
		-4	-3	-2	-1	0	1	2	3	4
Personalausstattung	15%									
Führungkräftepotential	10%									
Leistungsfähigkeit der Mitarbeiter	15%									
Betriebsmittelausstattung	5%									
Technischer Standard der Betriebsmittel	3%									
Finanzsituation	12%									
Organisation	8%									
Prozessqualität	5%									
Kostensituation	12%									
Leistungsangebot	10%									
Verwaltungsstandort	5%									
Summe	100%									

————— Eigene Organisation

- - - - - Vergleichsorganisation

Abbildung 4: Beispiel zur Stärken-Schwächen-Analyse

Das Problem der Subjektivität lässt sich dadurch lösen bzw. zumindest verringern, dass die Untersuchungen von einem Arbeitskreis aus Führungskräften der Organisation durchgeführt werden, der seine Ergebnisse der zuständigen Leitung präsentiert. Zum einen werden die Interessenslagen des Teams nicht gleichgerichtet sein, zum anderen wird für die zu erwartende kritische Diskussion mit der Leitung eine argumentative Untermauerung der vorgenommenen Einschätzungen notwendig sein.

2.3 Formulierung strategischer Ziele

Die Zielbildung in öffentlichen Verwaltungen ist dadurch gekennzeichnet, dass in diesen Organisationen die Ziele nicht autonom festgelegt werden können, sondern vielfältige Auflagen, Vorgaben und Einflussnahmen zu berücksichtigen sind. Am Prozess der Zielbildung ist eine Vielzahl von Interessensgruppen beteiligt, die eigene Zielvorstellungen verfolgen und im Interesse ihrer Ziele auf die Verwaltungsorganisation Einfluss nehmen. Hinsichtlich ihrer Möglichkeiten zur Einflussnahme lassen sich diese Gruppen wie folgt unterteilen:¹²

- Kerngruppen, die zur Zielbildung legitimiert sind. Hierzu zählen die Verwaltungsleitung als interne Kerngruppe sowie die gewählten Gremien der Legislative und übergeordnete öffentliche Verwaltungen als externe Kerngruppen.
- Randgruppen, die auf die Zielentscheidungen der Kerngruppen Einfluss nehmen. Hierzu zählen die politischen Parteien, Verbände, Vereine, Bürgerinitiativen u.a. als externe Gruppen sowie die Mitarbeiter der Verwaltung als interne Gruppe.

Von den verwaltungsexternen Kerngruppen wird ein großer Teil der Oberziele der Verwaltung festgelegt, d.h. die Verwaltungsleitung ist in ihrer Zielbildungskompetenz eingeschränkt. Sie kann dann eigenständig Ziele festlegen, wenn entweder von den externen Kerngruppen keine Zielvorgaben erfolgen oder wenn diese so allgemein gehalten sind, dass aus Gründen der Praktikabilität eine konkretere Zielformulierung erforderlich ist. In diesem Zusammenhang findet man die begriffliche Unterscheidung in „Ziele für die Verwaltung“, das sind Ziele, die von legitimierten externen Kerngruppen festgelegt sind, und „Ziele der Verwaltung“, die von der Verwaltungsleitung eigenständig formuliert werden.

Bei den strategischen Zielen öffentlicher Verwaltungen handelt es sich um Vorgaben, die sich auf die Erfüllung der diesen übertragenen öffentlichen Aufgaben beziehen. Sie sind in vielen Fällen sehr allgemein gehalten und vage, insbesondere dann, wenn sie von externen Kerngruppen aus dem politischen Bereich formuliert sind. Dies liegt zum einen daran, dass sie häufig einen Kompromiss aus unterschiedlichen Vorstellungen der beteiligten Gruppen darstellen, zum anderen verringert eine eher unverbindliche Formulierung das Risiko des politischen Scheiterns bezüglich der Zielerreichung. Beispiele für derartige Ziele öffentlicher Verwaltungen sind „Erhöhung der Bürgerfreundlichkeit einer Kommune“, „Verbesserung der Verkehrssicherheit“, „Verbesserung der Ausbildungsqualität“.

2.4 Entwicklung von Strategien

Ausgehend von den Ergebnissen der strategischen Analyse und unter Beachtung der formulierten strategischen Ziele sind geeignete Strategien zur langfristigen Zielerreichung festzulegen. Diese Strategien stellen die Wege dar, welche zur langfristigen Zielerreichung eingeschlagen werden sollen.

Die Festlegung von Strategien kann für eine öffentliche Verwaltung als Ganzes erfolgen, wenn ihr Leistungsangebot aus homogenen Verwaltungsprodukten besteht. Werden verschiedenartige Leistungen für unterschiedliche Bürger- bzw. Nachfragergruppen erstellt, so ist eine Differenzierung der Planstrategien nach den unterschiedlichen Leistungs- bzw. Produktarten erforderlich, da in diesen Fällen einheitliche Strategien nicht zweckmäßig und häufig auch nicht praktikabel sind.

Ein in der Privatwirtschaft häufig verwendetes Instrument zur Strategie-Entwicklung ist die Portfolio-Analyse; sie lässt sich auch zur Strategiebestimmung in öffentlichen Verwaltungen nutzen. Grundsätzlich dient die Portfolio-Technik der Einordnung ausgewählter Sachverhalte

¹² Vgl. K. Homann, (Verwaltungscontrolling 2005) S. 43 ff.

nach zwei Klassifizierungsmerkmalen. Aus der sich ergebenden Einordnung werden dann sachgerechte Schlussfolgerungen bezüglich der zu treffenden Entscheidungen gezogen. Im Falle der Strategie-Entwicklung öffentlicher Verwaltungen sind diese Sachverhalte die einzelnen Leistungs- bzw. Produktarten, über deren langfristige Entwicklung im Lichte der Erreichung der strategischen Ziele zu entscheiden ist.

Die Auswahl der Klassifizierungsmerkmale orientiert sich zweckmäßigerweise an den Untersuchungsgegenständen der strategischen Analyse. In der Umweltanalyse wird die Attraktivität der Umwelt der Verwaltungseinheit und ihrer Leistungserstellung untersucht, in der Stärken-Schwächen-Analyse ihre Vor- und Nachteile in der Leistungserstellung im Vergleich zu anderen Organisationen. Ein mögliches Portfolio zur Strategien-Entwicklung könnte dann von den beiden Klassifizierungsmerkmalen „Attraktivität des Umfelds der Leistung“ und „Relative Wettbewerbsvorteile der Leistungserstellung“ ausgehen. Abbildung 5 zeigt eine Portfolio-Matrix mit diesen Kriterien, wobei der Einfachheit halber die Ausprägungen der Klassifizierungsmerkmale auf „hoch“ und „niedrig“ beschränkt wird. Für die sich ergebenden vier Portfolio-Typen sind in der Abbildung plausible Plan- oder Normstrategie angegeben.¹³

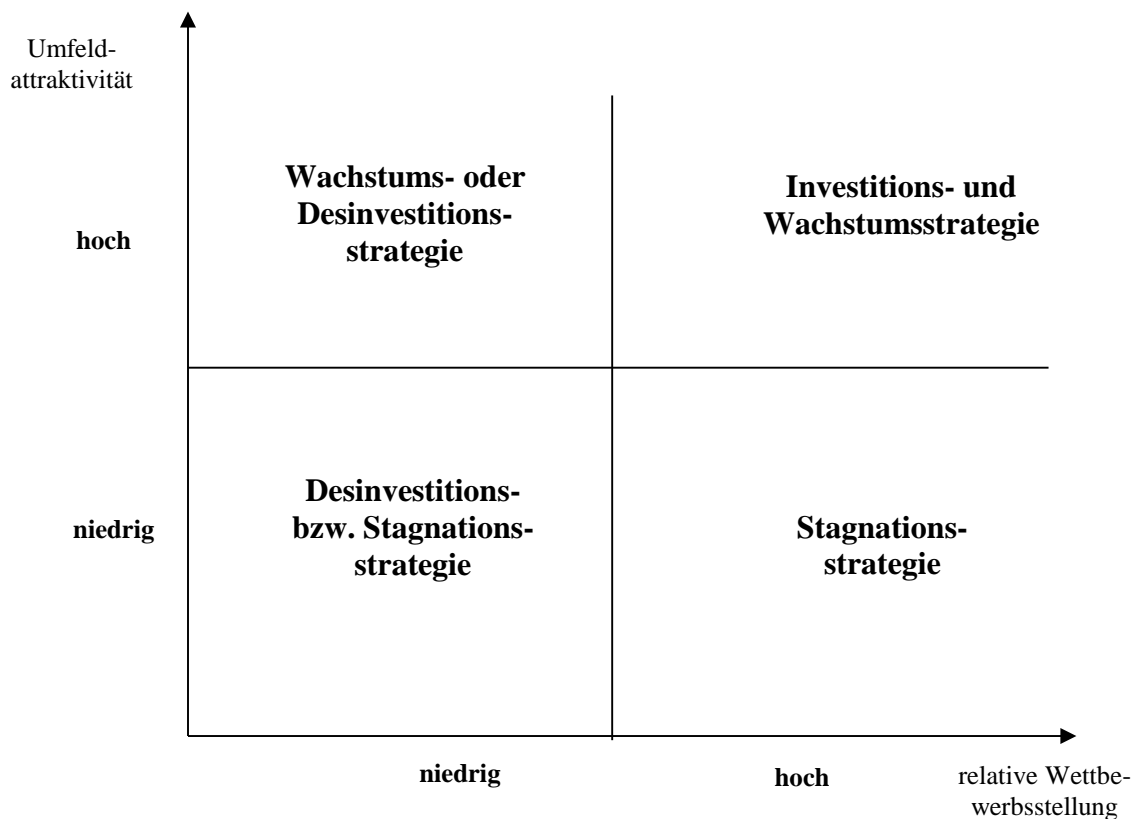


Abbildung 5: Beispiel zur Portfolio-Analyse

Für die Geschäftsfelder mit einer hohen Umfeldattraktivität und einer hohen Kompetenz in der Leistungserstellung seitens der betrachteten Verwaltung empfiehlt sich ein Ausbau der Aktivitäten mit der hierfür notwendigen Bereitstellung von Investitionsmitteln. Ist das Leistungsumfeld bei einer hohen Kompetenz in der Leistungserstellung wenig attraktiv, so sollte das bisherige Niveau der Leistungserstellung ohne große Neuinvestitionen beibehalten werden.

¹³ Vgl. die ähnliche Abbildung bei K. Homann, (Verwaltungscontrolling 2005) S. 51.

Die Strategie-Entwicklung ist dann am schwierigsten, wenn eine hohe Attraktivität des Leistungsumfeldes auf eine geringe eigene Kompetenz trifft. Hier muss entschieden werden, ob Anstrengungen zur Verbesserung der Wettbewerbsstellung mit den entsprechenden Investitionsmitteln unternommen werden sollen oder ob die Leistungserstellung eingeschränkt bzw. aufgegeben werden soll, da die Maßnahmen zur Kompetenzverbesserung nicht erfolgversprechend oder zu risikoreich erscheinen.

Werden sowohl die Leistungsfeldattraktivität als auch die Wettbewerbsstellung mit niedrig bewertet, sollte als strategische Maßnahme die Aufgabe der Betätigung in diesem Bereich geplant werden. Falls dies nicht möglich ist, sollte die Leistungserstellung auf dem bisherigen Niveau, d.h. ohne zusätzliche Investitionsmittel weiter erfolgen.

Das vorgestellte Portfolio stellt nur eine Möglichkeit dar, diese Technik im Rahmen der Strategie-Entwicklung zu nutzen. Sowohl bezüglich der ausgewählten Klassifizierungsmerkmale als auch hinsichtlich der Anzahl Bewertungsstufen sind hier vielfältige Variationen möglich.

2.5 Strategische Kontrolle

Unter Kontrolle versteht man den Vergleich von ursprünglich geplanten und tatsächlich realisierten Daten und Entscheidungsparametern. Der übliche Kontrollprozess läuft dabei in den folgenden Phasen ab:

- (1) Erfassung der Istwerte,
- (2) Durchführung von Soll-Ist-Vergleichen,
- (3) Analyse der Ursachen aufgetretener Abweichungen,
- (4) Festlegung von Maßnahmen zur Gegensteuerung (Beseitigung der Abweichungen, Anpassung der Planung).

Diese im operativen Bereich übliche Form der Kontrolle ist für das strategische Controlling aus folgenden Gründen nicht zweckmäßig:

- Die in der strategischen Planung festgelegten Strategien erfordern Aktivitäten, die sich nur in längeren Zeiträumen realisieren lassen. Damit können z.B. jährlich durchgeführte Kontrollen keine abschließende Beurteilung über Erfolg oder Misserfolg liefern. Andererseits sind aber längere Kontrollperioden wenig sinnvoll, da dann Korrekturmöglichkeiten nicht oder zu spät erkannt werden.
- Die in den Planstrategien festgelegten Handlungsanweisungen sind häufig sehr allgemein gehalten und komplex, hierdurch wird eine Abweichungsanalyse schwierig bis unmöglich.

In Anbetracht dieser Probleme verzichtet man im strategischen Controlling üblicherweise auf eine nachträgliche Kontrolle und führt stattdessen so genannte Plan-Plan-Vergleiche durch, in denen überprüft wird, ob die beim letzten Planungsstand getroffenen Planaussagen (Prognosen, Bewertungen) aus aktueller Sicht noch aufrecht erhalten werden können. In der praktischen Durchführung setzt sich die strategische Kontrolle aus folgenden Bestandteilen zusammen:¹⁴

- **Prämissenkontrolle**
Hier werden die in der Umwelt- und der Verwaltungsanalyse prognostizierten Daten und Ausgangsannahmen auf ihre Aktualität, Richtigkeit und Plausibilität hin überprüft. Bei gravierenden Abweichungen sind die festgelegten Planstrategien zu überarbeiten.
- **Durchführungskontrolle**

¹⁴ Vgl. u.a. K. Homann, (Verwaltungscontrolling 2005) S. 65 f.

Es wird überprüft, ob die zur Realisierung der festgelegten Planstrategien erforderlichen Maßnahmen termingerecht eingeleitet wurden und ob ihre Wirkungen die erwarteten Effekte auslösen.

- **Strategische Überwachung**

Diese löst sich von der aktuellen strategischen Planung und überprüft, ob aufgrund von gravierenden Anlässen im Umfeld der Verwaltungsorganisation eine Überarbeitung der geltenden Planstrategien erforderlich wird. Es sollen kritische Entwicklungen frühzeitig erkannt werden, damit durch eine neu durchgeführte strategische Planung hierauf reagiert werden kann.

3 **Operatives Verwaltungscontrolling**

3.1 **Aufgaben des operativen Verwaltungscontrollings**

Grundsätzliche Aufgabe des operativen Verwaltungscontrollings ist die zielorientierte Koordination der Tätigkeiten und Prozesse innerhalb der Verwaltungsorganisation. Damit wird ein wesentlicher Unterschied zum strategischen Verwaltungscontrolling deutlich; während sich das strategische Verwaltungscontrolling überwiegend mit der Außenwelt der Organisation befasst und hier aufbauend auf systematischen Prognosen und Bewertungen Strategie-Empfehlungen für die weitere Entwicklung der Organisation in dieser Umwelt erarbeitet, ist der Betrachtungsgegenstand des operativen Verwaltungscontrollings die Verwaltungsorganisation selbst mit ihren einzelnen Teilelementen. Diese sollen im Sinne der festgelegten Strategien und der Erreichung der Ziele der Verwaltung gesteuert werden.

Da sich die vielfältigen Steuerungsaufgaben hinsichtlich der hierfür relevanten Daten und Entscheidungsparameter auf unterschiedliche zeitliche Betrachtungsebenen beziehen, empfiehlt sich aus Gründen der Handhabbarkeit eine Differenzierung des operativen Controlling in einen langfristigen und einen kurzfristigen Teil. Im **langfristig operativen** Controlling werden die Maßnahmen zur Realisierung der Planstrategien festgelegt und überwacht, es ist somit ein Instrument der Strategieumsetzung. Die Planung und Kontrolle dieser Maßnahmen erfolgt im Projektcontrolling, in dem die erforderlichen Projekte zur Strategie-Umsetzung geplant und in ihren Wirkungen kontrolliert werden.

Dem **kurzfristig operativen** Controlling kommen dann die vielfältigen Planungs-, Kontroll- und Steuerungsaufgaben zu, mit deren Hilfe die Tätigkeiten innerhalb einer Organisation untereinander und im Hinblick auf die festgelegten Ziele laufend abgestimmt werden.

Die nachstehende Übersicht fasst die wesentlichen Unterschiede zwischen dem strategischen sowie dem lang- und kurzfristig operativen Verwaltungscontrolling zusammen.

Merkmal	Strategisches Verwaltungscontrolling	Operatives Verwaltungscontrolling	
		langfristig	kurzfristig
Zeitdauer	3 – 5 Jahre	3 – 5 Jahre	1 Jahr
Aufgabenstellung	Entwicklung von Planstrategie	Planung von Projekten zur Umsetzung der Planstrategien	Zielorientierte Steuerung der Verwaltungsbereiche, Budgetplanung und Budgetüberwachung
Zielsetzung	Existenzsicherung, optimale Bedarfsdeckung	Projektwirtschaftlichkeiten, Kosten-Nutzen-Relationen	Gewinnerzielung, Kostendeckung
Orientierung	Wirtschaftlich-politisches Umfeld, Verwaltungsprodukte	Funktionsbereiche in ihrer langfristigen Entwicklung	Funktionsbereiche in ihren aktuellen Strukturen

Tabelle 2: Abgrenzung strategisches und operatives Verwaltungscontrolling

Analog zum strategischen Verwaltungscontrolling muss das Controlling auch im operativen Bereich zum einen die erforderlichen Planungs- und Kontrollinstrumente bereitstellen und zum anderen deren sachgerechten Einsatz sicherstellen. Im langfristig operativen Bereich sind dies in erster Linie die Instrumente des Projektcontrollings, wie z.B. die Methoden der Wirtschaftlichkeits- und Risikoanalyse.

Im kurzfristig operativen Verwaltungscontrolling sind neben dem Einsatz der erforderlichen Planungs- und Kontrolltechniken vor allem eine Terminplanung für die Fertigstellung der einzelnen Teilpläne und geeignete Systeme für den erforderlichen Informationsaustausch festzulegen.

3.2 Formulierung operativer Ziele

Die operativen Ziele öffentlicher Verwaltungen müssen aus den übergeordneten strategischen Zielen abgeleitet werden. Zwischen den operativen und den strategischen Zielen müssen dabei Mittel-Zweck-Beziehungen hergestellt werden, d.h. die operativen Ziele sind so festzulegen, dass mit ihrer Realisierung die angestrebten strategischen Ziele erreicht werden. Dies setzt naturgemäß das Vorliegen komplementärer Zielbeziehungen voraus, was bedeutet, dass die Verfolgung eines Ziels die Erreichung des anderen unterstützt bzw. fördert.

Wichtigste Anforderung an die Formulierung operativer Ziele ist deren Operationalität. Ziele werden dann als operational bezeichnet, wenn sie hinsichtlich der folgenden drei Gesichtspunkte ausreichend konkret sind:¹⁵

- Zielinhalt („Was soll erreicht werden?“)
- Zielausmaß („Wie viel soll erreicht werden?“)
- Zielperiode („Wann soll es erreicht werden?“)

Wichtigster Gesichtspunkt der Zielfestlegung ist naturgemäß der **Zielinhalt**. Bezüglich der Inhalte lassen sich die beiden folgenden Zielkategorien unterscheiden:

- **Sachziele**

¹⁵ Vgl. K. Homann, (Verwaltungscontrolling), S. 137 f.

Hierunter versteht man zum einen die Leistungsziele, die sich auf das konkrete Handeln einer Organisation im Rahmen ihrer Leistungserstellung beziehen, d.h. auf Art, Menge und Qualität der Produkte oder der zu erstellenden externen oder internen Leistungen. Weiterhin zählen die Finanzziele, wie z.B. Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit, Einhaltung einer vorgegebenen Verschuldung, Vorhalten einer bestimmten Liquiditätsreserve, zur Kategorie der Sachziele. Neben den genannten Liquiditätszielen verfolgen öffentliche Verwaltungen Finanzziele, die sich auf die Struktur der Einnahmen und Ausgaben beziehen; diese werden als Haushaltsziele bezeichnet.

- **Formalziele**

Dies sind Ziele, die sich auf das Ergebnis der Aktivitäten einer Organisation beziehen. In privatwirtschaftlichen Unternehmen stehen hier die Gewinn- und Rentabilitätsziele im Vordergrund. In einigen öffentlichen Verwaltungen werden diese ebenfalls eine Rolle spielen, bei fehlenden Rentabilitätszielen treten Ziele wie Effizienz, Kostenwirtschaftlichkeit, Kostendeckung oder Budgeteinhaltung an deren Stelle.

Zwischen den Sach- und den Formalzielen sollen analoge finale Beziehungen wie zwischen den strategischen und den operativen Zielen bestehen, die Sachziele sind Mittel zum Zweck der Erreichung der Formalziele. Abbildung 6 zeigt die Zusammenhänge zwischen den strategischen Oberzielen und den operativen Formal- und Sachzielen.

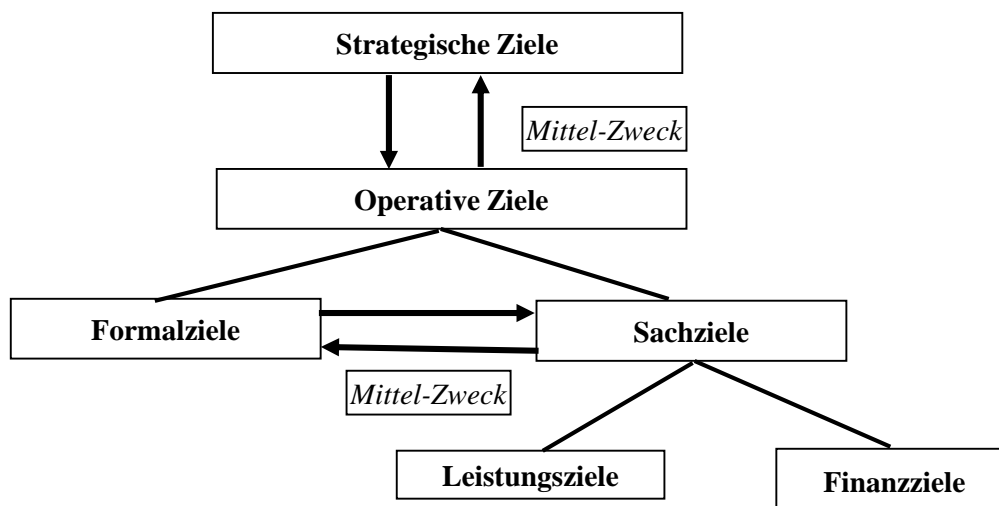


Abbildung 6: Zielbeziehungen

Neben der Festlegung der Zielinhalte gehört zur Operationalisierung die Bestimmung des **Zielausmaßes**; hierunter versteht man den Grad der Zielerreichung, ausgedrückt in einer geeigneten Maßgröße. Bezüglich der Bestimmung des Zielausmaßes sind folgende Zielvorschriften denkbar:

- **Extremierung**

Es werden maximale oder minimale Lösungen angestrebt, z.B. maximale Zunahme der Bürgerfreundlichkeit, Minimierung der Gebührensteigerung.

- **Satisfizierung**

Es werden Werte der Ziele angestrebt, die über oder unter einer vorgegebenen Grenze liegen. Diese Grenze stellt das Anspruchsniveau oder die Zufriedenheitsschwelle dar (z.B. Einnahmen von mehr als 500.000 €/Jahr, Verschuldung von weniger als 3% der Wirtschaftsleistung).

- **Approximierung**

Der vorgegebene Wert eines Ziels soll möglichst genau erreicht werden, wesentliche Abweichungen in beide Richtungen sind nicht erwünscht (z.B. Steigerung der Neuinvestitionen um 2%).

Für die eindeutige Festlegung der operativen Verwaltungsziele muss auch die **Zielperiode** definiert werden, d.h. die Zeitspanne, innerhalb derer das Ziel zu erreichen ist. Hier lassen sich grundsätzlich durchschnitts- und endstandsbezogene Zielsetzungen unterscheiden. Bei durchschnittsbezogenen Zielsetzungen ist das Ziel innerhalb eines bestimmten Zeitraums zu erreichen, z.B. Steigerung der Besucherzahlen eines Museums im kommenden Jahr um 4%. Bei endstandsbezogenen Zielsetzungen ist die Zielerreichung auf das Ende eines vorgegebenen Zeitraumes fixiert, z.B. Senkung der Reklamationen bis Jahresende auf 2% der Bearbeitungen.

Die Bestimmung der operativen Formalziele erfolgt unter Beachtung der übergeordneten strategischen Ziele durch die Verwaltungsleitung, eventuell in Abstimmung mit den relevanten externen Kerngruppen. Dem Controlling kommen hier beratende und unterstützende Aufgaben zu. Eine wichtige Aufgabe des operativen Verwaltungscontrollings ist dann die Ableitung der Sachziele der Verwaltungsorganisation aus den vorgegebenen operativen Formalzielen. Wie gesehen, stellen die Sachziele Zwischen- und Unterziele dar, die so zu formulieren sind, dass sie die Erreichung der Oberziele gewährleisten. Zur Ableitung der Sachziele benötigt das Verwaltungscontrolling ein ausgebautes Planungssystem; im Rahmen einer operativen Planung werden für alle Verwaltungsbereiche der Umfang der Leistungserstellung und der hierfür erforderliche Ressourcenbedarf festgelegt. Aus den Leistungen und bewerteten Güterverbräuchen der einzelnen Bereiche erstellt das Verwaltungscontrolling einen Gesamtplan der Verwaltungsorganisation. Dieser wird der zuständigen Leitung zur Genehmigung vorgelegt. Bei Ablehnung hat eine entsprechende Überarbeitung der Planung zu erfolgen, bei Zustimmung werden die festgelegten Planungsparameter zu Sachzielen der jeweiligen Verwaltungsbereiche. Mit diesem Planungsprozess wird das – auch im Neuen Steuerungsmodell angestrebte – Führungskonzept des Führens durch Zielvereinbarung (Management by Objectives) praktisch umgesetzt.

3.3 Systeme der operativen Verwaltungsplanung

Wie oben dargelegt, ist eine Differenzierung des operativen Verwaltungscontrollings in einen langfristigen und einen kurzfristigen Bestandteil zweckmäßig. Für diese Differenzierungsstufen sind demzufolge eigene Planungssysteme aufzubauen und getrennte Planungsprozesse durchzuführen.

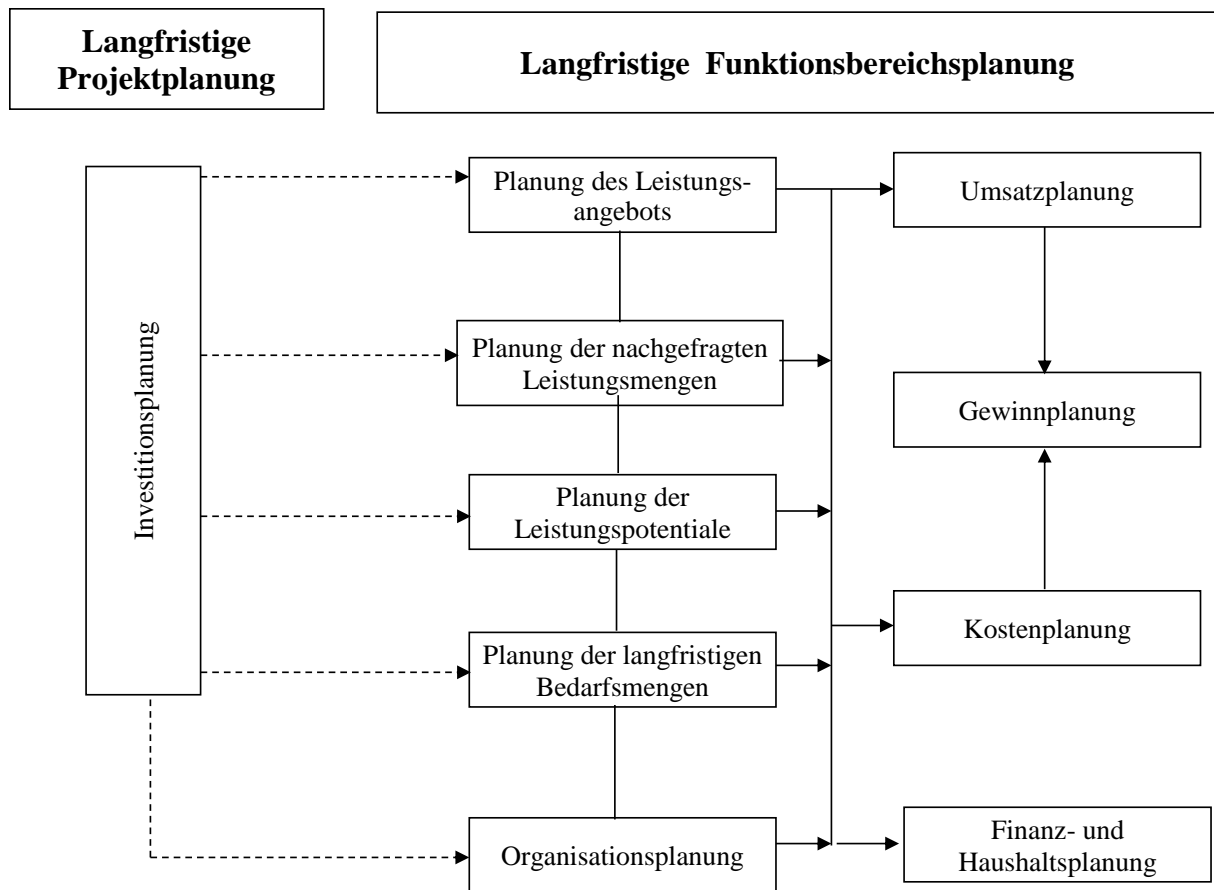


Abbildung 7: System der langfristig operativen Verwaltungsplanung

Die langfristig operative Verwaltungsplanung geht üblicherweise von einem Zeithorizont von 3 bis 5 Jahren aus. Auf dieser Planungsebene werden das grundsätzliche Leistungsangebot und die Ausstattung der Verwaltungseinheit zur Realisierung dieses Angebots festgelegt. Dabei sind die einzelnen Entscheidungsparameter so zu planen, dass die in der strategischen Planung festgelegten Planstrategien realisiert werden. Abbildung 7 zeigt die einzelnen Elemente der langfristig operativen Verwaltungsplanung.¹⁶

Die Übersicht zeigt als Erstes den Zusammenhang zwischen der langfristigen Projekt- und der langfristigen Bereichsplanung. Zur Realisierung der Planstrategien sind vielfältige Projekte zu gestalten, mit deren Einführung sich dann die Gegebenheiten in den einzelnen Bereichen in irgendeiner Weise verändern. Daher sind bei der Planung der einzelnen Bereiche die im Betrachtungszeitraum zu erwartenden Projektzugänge zu berücksichtigen.

Ausgangspunkt der langfristig operativen Verwaltungsplanung ist die Festlegung des Leistungsangebots; analog zur Sortimentsplanung privatwirtschaftlicher Unternehmen sind die Art der Güter und Dienstleistungen sowie ihre Variationsvielfalt zu planen, welche die Verwaltungsorganisation den Bürgern bzw. ihren Nachfragern anbieten soll. Weiterhin müssen die Absatzwege bestimmt werden, d.h. die Art und Weise, wie die Nachfrager zu den Leistungen gelangen. Als Drittes sind die Preise oder Gebühren zu planen, welche die Nachfrager für den Erhalt der Leistung zu entrichten haben.

Im nächsten Schritt ist dann das quantitative Niveau der Leistungserstellung zu planen, d.h. welche Produktmengen in den einzelnen Jahren des Betrachtungszeitraums nachgefragt bzw. den Nachfragern zur Verfügung gestellt werden.

¹⁶ Vgl. die analoge Übersicht bei L. Hans u. V. Warschburger, (Controlling 2009), S. 118.

Das Niveau der langfristigen Nachfrage nach den Verwaltungsprodukten bildet die Grundlage für die Planung der Kapazitäten der Verwaltungseinheit, d.h. die Festlegung ihres Leistungsvermögens. Wichtigster langfristiger Bestimmungsfaktor der Kapazitätsplanung ist in Organisationen, welche Dienstleistungen herstellen, der Mitarbeiterbestand, wohingegen bei der Herstellung von Sachgütern die Anzahl der Betriebsmittel den wesentlichen Entscheidungsparameter der Kapazitätsplanung darstellt.

Die Planung der Leistungspotentiale gestaltet sich dann besonders schwierig, wenn mit starken unterjährigen Schwankungen der Nachfragemengen zu rechnen ist. Richtet sich in diesen Fällen die Kapazitätsplanung an der Saisonspitze aus, so bestehen in den restlichen Perioden Überkapazitäten. Die mangelnde Auslastung führt zu Leerkosten, d.h. nicht gedeckten Fixkosten, die sich nicht an die Nachfrageschwankungen anpassen lassen. Die Kapazitätsplanung muss hier einen Ausgleich finden zwischen dem zulässigen Grad der Bedarfsbefriedigung und einer akzeptablen Kostensituation.

Ein weiterer Bestandteil der langfristig operativen Verwaltungsplanung ist die langfristige Bedarfsplanung der Produktionsfaktoren. Hier steht zum einen die Sicherstellung der Lieferpotentiale der Zulieferer für fremdbezogene Güter und Dienstleistungen im Vordergrund, zum anderen fällt die langfristige Personalplanung in diese Rubrik, in der die quantitativen und qualitativen Mitarbeiterbedarfe an den Festlegungen der übrigen Teilpläne auszurichten sind.

Neben den genannten bereichsbezogenen Planungen sind beim Aufbau der langfristig operativen Planung noch die erwarteten Veränderungen in der Aufbau- und der Ablauforganisation zu berücksichtigen. Diese haben zum einen Auswirkungen auf Quantität und Qualität der zur Leistungserstellung durchzuführenden Prozesse, sie sind zum Zweiten aber auch ein wichtiger Bestimmungsfaktor für die Höhe der Kosten der Verwaltungseinheit.

Alle Entscheidungen der bisher behandelten Teilpläne haben Auswirkungen auf den Ressourcen- und damit den Finanzbedarf der Verwaltungseinheit. In Organisationen mit eigenständigen Einnahmen (z.B. Gebühren, Eintrittsgelder) wird mit der Planung der Leistungsmengen und der Preise auch die Höhe der Einnahmen bestimmt.

Im Rahmen der Finanzplanung sind die benötigten Haushaltsmittel festzulegen. Bei einer Mittelzuweisung in Form einer outputorientierten Budgetierung ergibt sich das Budget unmittelbar aus der produktbezogenen Kostenplanung; bei anderen Formen ist der geplante Haushaltsbedarf mit den übergeordneten politischen Gremien auf seine Realisierbarkeit hin abzustimmen. Falls der aufgrund der Planung erforderliche Mittelbedarf nicht realisierbar erscheint, sind entsprechende Änderungen der vorgelagerten Teilpläne durchzuführen.

Verfügt die Verwaltungseinheit über eine ausgebaute Kosten- und Leistungsrechnung, kann die Finanz- und Haushaltsplanung um eine Ergebnisplanung ergänzt werden, in welcher den Erlösen die angefallenen Kosten gegenübergestellt werden.

Der grundsätzliche Unterschied zwischen der lang- und der kurzfristig operativen Planung besteht darin, dass letztere von einem gegebenen Leistungsspektrum und einem gegebenen Leistungspotential an Mitarbeitern bzw. Betriebsmitteln ausgeht. Diese in der langfristigen Planung getroffenen Entscheidungen sowohl über Art und Qualität des Leistungsangebots als auch über die Mitarbeiter- bzw. Maschinenkapazitäten bilden den Rahmen, innerhalb dessen die kurzfristige Planung die noch variierbaren Entscheidungsparameter festlegt. Der Planungshorizont der kurzfristig operativen Planung umfasst das kommende Budgetjahr, im Allgemeinen differenziert nach Monaten.

In Abbildung 8 ist das System der kurzfristig operativen Planung skizziert. Auch hier steht die Planung der den Kunden/Bürgern anzubietenden Leistungen am Beginn des Planungsprozesses. Da – wie gesehen – Struktur und Qualität des Leistungsprogramms bereits feststehen,

umfasst die kurzfristige Planung zum einen die Festlegung der für die Planungsperiode geltenden Verkaufspreise bzw. Gebühren und die Planung der in den einzelnen Monaten des Planungsjahres anzubietenden Produktmengen. Mit der Planung von Preisen und Produktmengen sind gleichzeitig die erwarteten Einnahmen im Planungszeitraum bestimmt.¹⁷

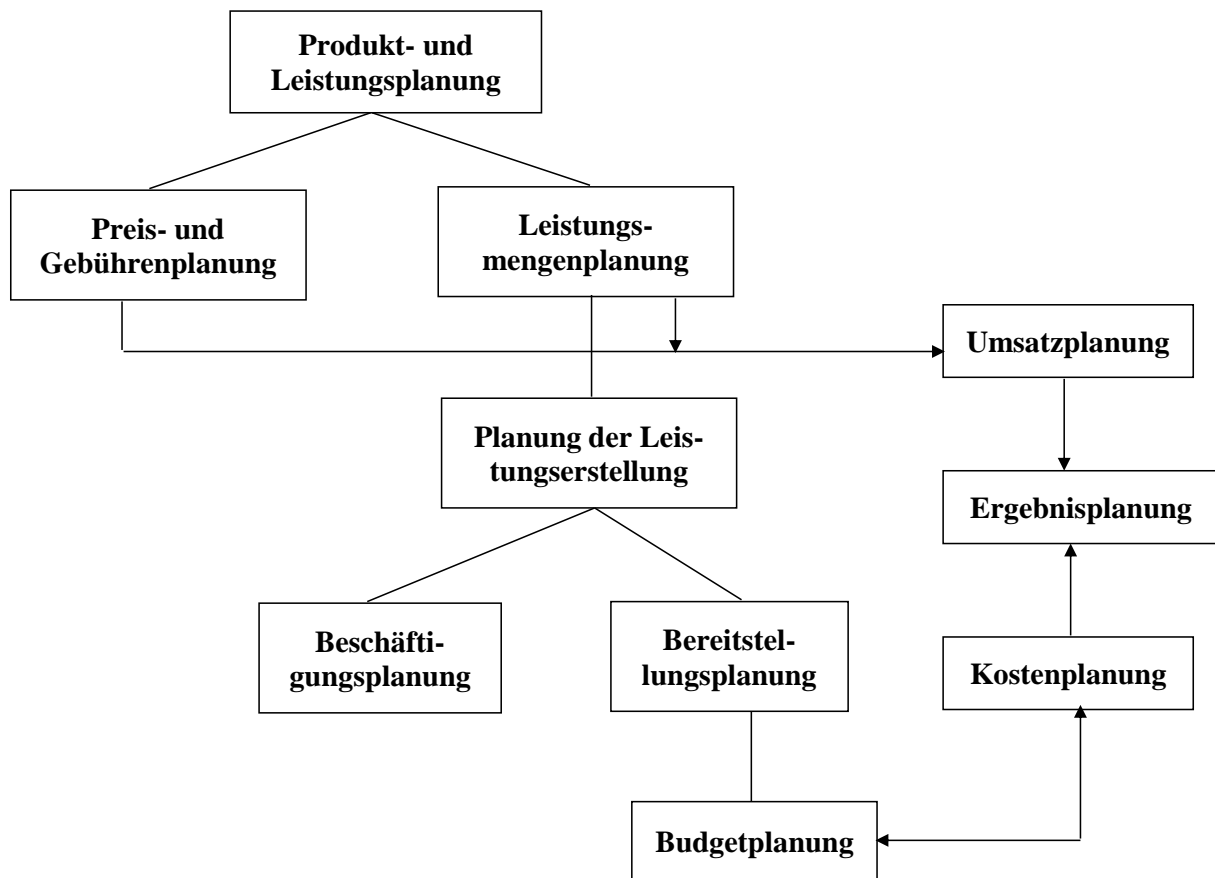


Abbildung 8: System der kurzfristig operativen Verwaltungsplanung

Auf die Planung der Nachfragemengen folgt die Planung der Leistungserstellung. Da es sich bei Verwaltungsprodukten überwiegend um Dienstleistungen handelt, entsprechen sich hier die Produktions- und Absatzmengen. Ein wesentlicher Teil der Planung in diesem Bereich besteht damit in der Überprüfung, ob die einzelnen Teilbereiche der Verwaltungseinheit in der Lage sind, die geplanten Leistungsmengen zu erstellen. Dieser Abgleich zwischen dem Leistungsbedarf und den vorhandenen Kapazitäten wird als Beschäftigungsplanung bezeichnet. Diese setzt voraus, dass in den einzelnen Verwaltungsbereichen Bezugsgrößen zur Messung ihrer Leistung bestimmt werden. Aus den Mengen der nachgefragten Verwaltungsprodukte werden dann die Plan-Bezugsgrößen ermittelt und diese anschließend den vorhandenen Kapazitäten gegenübergestellt.

In der nachfolgenden Bereitstellungsplanung werden zum einen die Bedarfsmengen an von außen bezogenen Vorprodukten und Dienstleistungen geplant, zum anderen sind für diese und für die einzusetzenden Mitarbeiter das Preisgerüst zu planen, d.h. die Einstandspreise und die geplanten Löhne und Gehälter einschließlich der Personalnebenkosten.

Sämtliche Entscheidungen der bisher behandelten Pläne induzieren Ein- und Auszahlungen in der Verwaltungsorganisation. In der Finanzplanung müssen diese mit den geplanten Haushalts- bzw. Budgetmitteln abgeglichen werden. Die Art dieser Abstimmung hängt in hohem

¹⁷ Vgl. die analoge Abbildung bei L. Hans u. V. Warschburger, (Controlling 2009), S. 196.

Maße von der Form der Mittelzuweisung ab. Erfolgt diese nach klassischen Haushaltsansätzen oder nach der Methodik der inputorientierten Budgetierung, so ist die Höhe der Finanzmittel im Wesentlichen eine externe Größe, an der sich die Planung auszurichten hat. Bei einer Mittelzuweisung in Form der outputorientierten Budgetierung sind das beschriebene Planungssystem und die hierauf aufbauende Kostenplanung die Grundlage der Budgetplanung. (Hierauf wird im zweiten Teil der Vorlesung ausführlich eingegangen werden.)

Den Abschluss der kurzfristig operativen Planung bildet dann die Planung der zur Leistungserstellung benötigten Kosten und – bei Vorliegen von Einnahmen – die Planung des Ergebnisses der Verwaltungsorganisation.

3.4 Operative Kontrolle

Die Kontrolltätigkeiten im Rahmen des operativen Verwaltungscontrollings sind analog zur zugehörigen Planung in lang- und kurzfristige Kontrollen zu differenzieren. Die Kontrollen im langfristigen Bereich erfolgen zum einen projektbezogen, indem für die wichtigsten Daten der realisierten Projekte die Istausprägungen den Plangrößen gegenübergestellt werden. Zum Zweiten empfiehlt sich auf der Ebene der langfristigen Funktionsbereichsplanung die Durchführung von Plan-Plan-Vergleichen, bei denen die Planungsaussagen verschiedener Planungsstände miteinander verglichen werden.

Im kurzfristigen Bereich lassen sich die Kontrollen nach den folgenden Bezugsebenen differenzieren:¹⁸

(1) Inputbezogene Kontrollen

Hier erfolgt die Kontrolle der zur Leistungserstellung eingesetzten Ressourcenverbräuche und der Kosten. Es handelt sich dabei im Wesentlichen um Soll-Ist-Vergleiche, in welchen den angefallenen Istkosten die Sollkosten gegenübergestellt werden, also die an die tatsächliche Leistungserstellung angepassten Plankosten.

(2) Outputorientierte Kontrollen

Für die Absatzmengen und eventuell auch für die Verkaufspreise werden die Istmengen bzw. die Istwerte mit den korrespondierenden Plangrößen verglichen.

(3) Outcomeorientierte Kontrollen

In der Literatur zum Neuen Steuerungsmodell wird der Begriff Outcome neben dem Output als Größe zur Messung der gesellschaftlichen Wirkung der von den öffentlichen Verwaltungen erbrachten Leistungen verwendet. Hier müsste in geeigneten Maßgrößen die tatsächlich erreichte Wirkung mit der ursprünglich geplanten verglichen werden.

Im Anschluss an die Kontrollen sollten vom Verwaltungscontrolling in Zusammenarbeit mit den betroffenen Fachbereichen die Ursachen aufgetretener Abweichungen ermittelt und – sofern die Ursachen von der Organisation beeinflusst werden können – Maßnahmen zur Gegensteuerung erarbeitet und beschlossen werden.

4 Einsatzfelder des Verwaltungscontrolling

4.1 Investitions- und Bauinvestitionscontrolling

In diesem Kapitel werden ausgewählte Spezialprobleme des Verwaltungscontrollings behandelt, die im praktischen Einsatz der Controllingfunktion in öffentlichen Organisationen von großer Bedeutung sind. Im Einzelnen sollen die Grundzüge eines Investitionscontrollings, eines Personalcontrolling und des Controllings von Beteiligungsgesellschaften dargelegt werden.

¹⁸ Vgl. K. Homann, (Verwaltungscontrolling 2005), S. 162 ff.

Die grundsätzliche Aufgabe des Investitionscontrollings besteht in der wirtschaftlichen Begleitung der Investitionsmaßnahmen einer Verwaltungsorganisation. Unter Investitionen versteht man im öffentlichen Bereich Einzelmaßnahmen mit einer langfristigen Wirkungsdauer, die einen hohen Bedarf an finanziellen Mitteln erfordern und dem Umfeld der Verwaltung oder der Verwaltung selbst einen Nutzen stiften. Nach dieser Zielorientierung lassen sich die öffentlichen Investitionen differenzieren in **externe Investitionen**, deren Nutzen den von der Verwaltungsorganisation betreuten Bürgern zukommt und **interne Investitionen**, die zu Verbesserungen der Effektivität und Effizienz der Leistungserstellung der Verwaltungsorganisation selbst führen.

Lässt sich der Nutzen einer Investition in monetären Größen bewerten, so handelt es sich um quantifizierbare Investitionen, ist die Bewertung nur anhand ordinaler Einschätzungen (sehr gut, gut, etc.) möglich, so spricht man von qualitativen Investitionen.

Der gesamte Prozess der Abwicklung einer Investition lässt sich in eine Planungs-, eine Realisierungs- und eine Kontrollphase differenzieren, in denen dem Investitionscontrolling spezifische, die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme betreffende Aufgaben zukommen. Daneben wird es – unabhängig von der Betrachtung einzelner Maßnahmen – bei der Planung und Überwachung der jährlichen Investitionsbudgets oder Investitionshaushalte mitwirken.

In der **Planungsphase** unterstützt das Controlling zunächst die für die Investition zuständigen Teilbereiche bei der Termin-, Kapazitäts-, Ressourcen- und Kostenplanung für das Projekt.¹⁹ Insbesondere hat das Controlling für die Bereitstellung geeigneter Planungstechniken des Projektmanagements zu sorgen, wie z.B. Projektstrukturpläne, Netzplantechnik u.ä. Im Rahmen dieser Planungen werden auch die relevanten Daten für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit des Projektes festgelegt. Diese Daten lassen sich wie folgt systematisieren:

- Einmalzahlungen für den Kapitalbedarf der Investition,
- zusätzliche jährliche Kosten infolge der Investition,
- Nutzen oder Wirkung des Projektes, ausgedrückt entweder in zusätzlichen Einzahlungen bzw. vermiedenen Auszahlungen oder anhand einer qualitativen Bewertungsskala.

Die Wirtschaftlichkeitsbeurteilung führt das Controlling dann mit Hilfe einer geeigneten Verfahrens durch. Für Projekte, deren Nutzen sich nicht oder nicht in ausreichendem Maße quantifizieren lässt, kann eine qualitative, bewertende Wirtschaftlichkeitsanalyse mit den Verfahren der Nutzwertanalyse oder Punktbewertungsmodellen vorgenommen werden. Hier werden die relevanten, die Wirkung des Projektes betreffenden Kriterien anhand einer ordinalen Bewertungsskala beurteilt, nachdem sie zuvor in ihrer Bedeutung für die Entscheidungsträger untereinander gewichtet wurden.

Ein erstes Verfahren, das versucht, den Projektnutzen in monetären Größen zu quantifizieren, ist die Kosten-Nutzen-Analyse. Hier sollen alle internen und externen Wirkungen des Projektes in Geld ausgedrückt und den durch das Projekt verursachten zusätzlichen Kosten gegenübergestellt werden. Die Wirkungen, die sich nicht quantifizieren lassen, werden als zusätzliche qualitative Aspekte angeführt und erläutert. Ein Projekt ist nach diesem Verfahren dann wirtschaftlich, wenn sein monetärer Nutzen größer ist als die durch das Projekt ausgelösten zusätzlichen Kosten.

Für den Bund und die Länder ist „bei Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung“ die Anwendung von Kosten-Nutzen-Untersuchungen zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit externer Wirkungen vorgeschrieben (vgl. § 6 ABS: 2 Haushaltsgrundsatzgesetz; § 7 Abs. 2

¹⁹ Vgl. K. Homann, (Verwaltungscontrolling 2005). S. 171 ff.

Bundes-, Landeshaushaltsordnungen). Für Kommunen bestehen in vielen Gemeindehaushaltsverordnungen entsprechende Empfehlungen.

Liegt die Intention des Projektes nahezu ausschließlich in der Verbesserung der Kosten- oder der Ergebnissituation der Verwaltungseinheit, können die Verfahren der Investitionsrechnung zur Wirtschaftlichkeitsanalyse herangezogen werden. Hier unterscheidet man zwischen der statischen Verfahren, die von einer Durchschnittsbetrachtung während des Planungszeitraumes ausgehen, und den dynamischen Verfahren, die sich durch eine periodengenaue Erfassung der induzierten Zahlungsströme und damit durch eine exakte Erfassung von Kapitalbindung und Kapitalfreisetzung auszeichnen. (Zu diesen Verfahren vgl. die unten angegebene Literatur sowie die betreffenden Lektionen zum operativen Controlling.)

In der **Realisierungsphase** obliegt dem Controlling die Überwachung der ursprünglichen Planungen bezüglich Termine, Kapazitäten und Kosten. Bei relevanten Abweichungen von den geplanten Parametern sind geeignete Maßnahmen zu suchen und zu beschließen, mit denen die ursprüngliche Planung möglichst genau wieder erreicht wird.

Nach dem Zugang und der Inbetriebnahme der Investition erfolgt in der **Kontrollphase** eine nachträgliche Ergebniskontrolle, in welcher überprüft wird, inwieweit die ursprünglichen Erwartungen in den Nutzen und auch in die Kosten des Projektes der Realität entsprechen. Hierbei setzt das Controlling die einschlägigen Methoden der Investitionskontrolle ein (Eckdatenverfolgung, Nachberechnung). Bei wesentlichen Abweichungen zu den ursprünglichen Planungen ist zu prüfen, ob mit zusätzlichen Maßnahmen diesbezügliche Verbesserungen erzielt werden können.

Ein wichtiger Teilbereich des Investitionscontrollings öffentlicher Verwaltungen ist die Planung und Kontrolle von Bauvorhaben. Bei derartigen Investitionen besteht im Allgemeinen ein sehr hoher Kapitalbedarf, der sich zudem über einen längeren Zeitraum erstreckt und daher mit hoher Unsicherheit behaftet ist. Neben den Kostenüberschreitungen sind bei Bauprojekten oftmals erhebliche Terminverzögerungen und auch qualitative Mängel zu beanstanden.

Die kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) hat für das Bauinvestitionscontrolling die folgende Phaseneinteilung vorgeschlagen²⁰:

Grobgliederung des Projektablaufes	Einzelphasen
Vorprojektphase	I. Bedarfsableitung II. Projektdefinition
Planungsphase	III. Vorentwurfsplanung IV. Entwurfsplanung V. Ausführungsvorbereitung
Ausführungsphase	VI. Ausführung
Nutzungsphase	VII. Erfolgskontrolle

Tabelle 3: Phasen des Projektablaufes

Am Anfang des Projektmanagements steht die *Bedarfsableitung*, in welcher Notwendigkeit und Dringlichkeit der Projekte analysiert werden und aus eventuell bestehenden Alternativen eine Vorauswahl getroffen wird. Im Rahmen der *Projektdefinition* werden – meist in Form

²⁰ Vgl. KGSt-Bericht „Bauinvestitionscontrolling“ Nr. 12/1985

von Lastenheften – Funktions-, Ausstattungs-, Betreiber- und Grundstücksfragen geklärt. Auch werden hier Architekten und Bauplaner beauftragt.

In der *Vorentwurfsplanung* werden mehrere Vorentwürfe erstellt und die zugehörigen Kosten, aber auch der Grad und die Qualität der Aufgabenerfüllung ermittelt. In der anschließenden *Entwurfsplanung* erfolgt die konkrete Architektenplanung des ausgewählten Entwurfs. Aus Sicht des Controllings ist hier neben der Terminplanung insbesondere die exakte Vorkalkulation der mit dem Entwurf verbundenen Kosten von Bedeutung. In der Phase der *Ausführungsvorbereitung* wird von den zuständigen Gremien über die Durchführung des Projektes entschieden. Hier besteht letztmalig die Möglichkeit, das Projekt ohne die Inkaufnahme hoher Kosten abzubrechen.

Die *Ausführungsphase* beginnt mit der Beauftragung der verantwortlichen internen Stellen und der Auftragserteilung an externe Unternehmen. Mit den einschlägigen Instrumenten des Projektcontrollings ist hier die Überwachung des Projektsablaufs zu gestalten. Nach Fertigstellung ist die Erfolgskontrolle vorzunehmen; hierzu sind die tatsächlich angefallenen Kosten zu bestimmen und mit den Vorkalkulationen zu vergleichen. Auch ist die Wirkung des Projektes gemessen an den ursprünglichen Erwartungen zu überprüfen.

4.2 Personalcontrolling

Dem Personalcontrolling kommt in öffentlichen Verwaltungen die Aufgabe zu, das Verwaltungsmanagement bei den mitarbeiterbezogenen Planungs- und Kontrollaufgaben zu unterstützen. Mit Hilfe des Personalcontrollings sollen Effizienz und Effektivität des Mitarbeiter-einsatzes sichergestellt werden.

Die Personalplanung setzt sich aus den folgenden Aufgabenfeldern zusammen:²¹

1. Planung des Personalbedarfes
2. Deckung des Personalbedarfes
 - 2.1. Personalbeschaffung
 - 2.2. Personalabbau
3. Planung der Personalentwicklung
4. Planung des Personaleinsatzes

Die Planung des Personalbedarfes leitet sich im Idealfall aus der Leistungsmengen- und der Beschäftigungsplanung im Rahmen der operativen Planung ab. Aus den geplanten Produktmengen werden die erforderlichen Leistungen der einzelnen Bereiche bestimmt und aus diesen wiederum die zur Leistungserstellung benötigten Mitarbeiter. Dabei ist der gesamte Mitarbeiterbedarf wie folgt zu differenzieren:

1. Einsatzbedarf

Der Einsatzbedarf gibt an, wie viele Personen während der vorhandenen Einsatzzeit effektiv anwesend sein müssen, um die Arbeitsaufgaben zu erfüllen.

2. Reservebedarf

Infolge Urlaub, Krankheit, Freischichten und sonstiger Fehlzeiten ist jeder Mitarbeiter nur während eines Teils der Gesamteinsatzzeit anwesend. Daher muss der Einsatzbedarf um einen geplanten Reservebedarf erhöht werden.

²¹ Vgl. L. Hans u. V. Warschburger, Controlling, S. 251 ff.

Steht der geplante Personalbedarf fest, so ist zur **Planung der Deckung des Personalbedarfes** für jede Mitarbeiterkategorie der einzelnen Abteilungen und Produktionsbereiche folgende Abstimmungsrechnung durchzuführen:

Plan-Personalbedarf	
-	Ist-Personalbestand
+	erwartete Abgänge während der Planungsperiode
-	<u>bereits feststehende Zugänge</u>
=	Planveränderung des Personalbestandes

Führt diese Abstimmung zu einem Personaldefizit, so sind eine oder mehrere der folgenden Maßnahmen zur **Personalbeschaffung** zu planen:

- 1 Betriebsinterne Personalbeschaffung
 - 1.1 Einsatz von Mehrarbeit
 - 1.2 Versetzungen aus anderen Organisationsbereichen
- 2 Betriebsexterne Personalbeschaffung
 - 2.1 Neueinstellungen
 - 2.1.1 Befristete Neueinstellungen
 - 2.1.2 Unbefristete Neueinstellungen
 - 2.2 Personalleasing

Der Einsatz von Mehrarbeit kann kurzfristig dazu genutzt werden, bestehende Personaldefizite auszugleichen. Die Mehrarbeit ist den Mitarbeiter entweder zusätzlich zu vergüten oder zu einem späteren Zeitpunkt durch Freistunden auszugleichen.

Bestehen in anderen Bereichen Personalüberhänge, so kann durch Versetzung in den betrachteten Bereich dessen Personaldefizit ganz oder teilweise ausgeglichen werden. Dies setzt allerdings voraus, dass die Eignung der für die Versetzung in Frage kommenden Mitarbeiter den Anforderungen des neuen Arbeitsplatzes entspricht.

Wichtigste Maßnahme der externen Personalbeschaffung ist die Neueinstellung. Besteht der zusätzliche Personalbedarf nur vorübergehend oder ist seine Höhe mit Unsicherheiten behaftet, so lässt das Arbeitsförderungsgesetz die Möglichkeit zu, Mitarbeiter befristet einzustellen. Bei nachhaltigem Mitarbeiterbedarf wird man normale unbefristete Einstellungen vornehmen. Eine neuere Form der externen Personalbeschaffung ist das Personalleasing; hier werden mit entsprechenden Unternehmen Personalüberlassungsverträge für einen bestimmten Zeitraum abgeschlossen.

Führt obige Abstimmungsrechnung zu einem Personalüberhang, so sind entsprechende Maßnahmen des **Personalabbaus** zu ergreifen; folgende Instrumente kommen hier in Betracht:

- 1 Abbau des Überhanges ohne Verminderung des Istbestandes
 - 1.1 Abbau von Mehrarbeit
 - 1.2 Versetzung in andere Unternehmensbereiche
 - 1.3 Kurzarbeit
 - 1.4 Vereinbarung von Teilzeitarbeit
- 2 Abbau des Überhanges mit Verminderung des Personalbestandes

- 2.1 Nichtersetzen der normalen Fluktuation infolge freiwilligen oder altersbedingten Ausscheidens
- 2.2 Nichtverlängern befristeter Arbeitsverträge
- 2.3 Herabsetzen der Altersgrenzen (Vorruhestand)
- 2.4 Entlassungen.

Bei den genannten Maßnahmen ohne Verminderung des Personalbestandes ist in vielen Fällen eine Kombination des Abbaus von Mehrarbeit in allen Unternehmensbereichen mit der Versetzung zweckmäßig. Der durch die Streichung der Überzeit entstehende Mehrbedarf in den anderen Bereichen wird durch entsprechende Versetzungen aus denen mit einem Personalüberhang ausgeglichen.

Kurzarbeit ist ein in der Privatwirtschaft häufig genutztes Instrument zum Ausgleich eines kurzfristigen Personalüberhanges; sie kann laut §15 BAT theoretisch auch im öffentlichen Dienst eingeführt werden. Da sich im TVöD keine Regelung hinsichtlich der Einführung von Kurzarbeit findet, wird auf die Bestimmungen des Kündigungsschutzgesetzes Bezug genommen, die allerdings für den öffentlichen Dienst nicht realistisch sind.

Bestehende Personalüberhänge können ferner ohne Verminderung von Arbeitsplätzen abgebaut werden, wenn sich Arbeitgeber und Arbeitnehmervertreter auf die Vereinbarung von Teilzeitarbeitsmodellen einigen. Beispiele für derartige Modelle sind die Einrichtung von Halb- oder Dreiviertel-Stellen und die Einführung der Vier-Tage-Woche.

Ein weiteres kurzfristig wirkendes Instrument der Personalreduzierung ist der Abbau von Arbeitsplätzen durch Nichtersetzen der normalen Fluktuation. Durch freiwillige Kündigungen, normales altersbedingtes Ausscheiden u.ä. verringert sich der Personalbestand im Zeitablauf losgelöst von personalpolitischen Maßnahmen.

Wurden in der Vergangenheit befristete Arbeitsverträge abgeschlossen, so können Arbeitsplätze weiterhin dadurch abgebaut werden, dass auf deren Verlängerung bzw. die Übernahme in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis verzichtet wird.

Reichen die bisher genannten Maßnahmen nicht aus und ist mit einem längerfristigen Überhang zu rechnen, so stehen als weitere Instrumente die Vereinbarung von Vorruhestandsregelungen und letztendlich Entlassungen zu Verfügung.

Ziel der **Personalentwicklungsplanung** ist die Förderung des Leistungs- und Lernpotentials der Verwaltungsmitarbeiter unter Berücksichtigung der zukünftigen Bedarfe der Organisation. Einschlägige Maßnahmen der Personalentwicklung sind Weiterbildungsprogramm, Systeme zur Mitarbeiterbeurteilung, Zielvereinbarungen, Versetzungen und Beförderungen.

In der **Personaleinsatzplanung** erfolgt die Zuordnung der Mitarbeiter zu den einzelnen Aufgabenbereichen. Hier ist im Wesentlichen die Übereinstimmung von Arbeitsanforderungen einerseits sowie der Fach- und Sozialkompetenz der Mitarbeiter andererseits sicherzustellen.

Zur Planung und Steuerung des Personalbereichs werden häufig Kennzahlen und Kennzahlensysteme eingesetzt. Die kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung hat ausgehend von personalbezogenen Zielen das nachstehende Kennzahlensystem als Instrument des Personalcontrollings in öffentlichen Verwaltungen vorgeschlagen:²²

²² Vgl. KGSt-Bericht Nr. 5/2003, S. 22ff.

Personalwirt. Ziel	Kennzahl
Qualifiziertes, motiviertes, flexibles Personal	Mitarbeiterjahresgespräche (Durchführungsquote in %)
	Fort-/Weiterbildungsmaßnahmen (Mitarbeiter/Führungskräfte):
	<ul style="list-style-type: none"> • in % der Personalkosten
	<ul style="list-style-type: none"> • Anzahl Tage je Mitarbeiter/Führungskraft
	<ul style="list-style-type: none"> • in % der Mitarbeiter/Führungskräfte
	Mobilitätsrate (intern) in %
	Altersstruktur nach Produktbereichen und Berufsgruppen
Mitarbeiterzufriedenheit (gemäß Umfrage)	
Attraktivität des Arbeitsplatzes	Mobilitätsrate im ersten Jahr (intern) in %
	Fluktuationsrate im ersten Jahr
	Bewerberquote(Ausbildung/offene Stellen)
Personalkostenoptimierung/Wirtschaftlichkeit	Abweichungen vom Personalkostenbudget in %
	Krankenquote
	Vollkräfteanzahl (Abweichungen in %)
Chancengleichheit	Frauen in Führungspositionen in %
	Schwerbehindertenquote

Tabelle 4: Kennzahlen im Personalcontrolling

Mit Hilfe dieser Kennzahlen lassen sich Soll-Ist-Vergleiche durchführen, aus denen wiederum entsprechende Steuerungsmaßnahmen abgeleitet werden können.

4.3 Beteiligungscontrolling

In einigen öffentlichen Bereichen – insbesondere in Kommunalverwaltungen – wurden organisatorische Veränderungen dergestalt durchgeführt, dass einzelne Aufgabenfelder aus der eigentlichen Kommunalverwaltung herausgelöst und in rechtlich eigenständige Einheiten ausgelagert wurden, für die in vielen Fällen privatwirtschaftliche Rechtsformen (GmbH, AG) gewählt wurden. Beispiele hierfür sind Bauhöfe, Museen oder kommunale Krankenhäuser. Diese Verwaltungseinrichtungen erlangen hierdurch den Charakter von Konzernen, die aus mehreren rechtlich selbständigen, aber wirtschaftlich abhängigen (Tochter-) Unternehmen bestehen.

Aufgabe des Beteiligungscontrollings ist die Steuerung dieser rechtlich selbständigen Tochterunternehmen im Sinne der Ziele der Kernverwaltung.²³ Zur Erfüllung dieser Aufgabe erweist es sich als zweckmäßig, das Beteiligungscontrolling analog zum allgemeinen Verwaltungscontrolling in eine strategische und eine operative Komponente zu differenzieren.

Das **strategische Beteiligungscontrolling** leitet aus den Oberzielen der Verwaltungsorganisation langfristige Ziele der einzelnen Beteiligungsunternehmen und Planstrategien zur Umsetzung dieser Ziele ab. Ein Instrument zur Zielfestlegung ist dabei das Kontraktmanagement; in

²³ Vgl. U. Andree, (Controlling in Kommunalverwaltungen 1994), S. 177 ff.; K. Homann, (Verwaltungscontrolling 2005), S. 190 ff.

gleicher Weise wie zwischen den übergeordneten politischen und administrativen Ebenen und der Verwaltungseinrichtung als Ganzes werden mit den einzelnen Beteiligungsunternehmen Zielvereinbarungen abgeschlossen. Diese regeln Art, Qualität und Umfang der Leistungserstellung und legen den erforderlichen Finanzrahmen fest.

Zur Entwicklung der Strategien für die Beteiligungen sind die gleichen Instrumente der strategischen Planung einzusetzen, die im allgemeinen Verwaltungscontrolling zur Anwendung kommen. Mit Hilfe der Portfolio-Analyse kann zudem eine Abstimmung der Strategien der einzelnen Beteiligungen aus Sicht der Gesamt-Verwaltung vorgenommen werden, in der zum einen die Zusammensetzung des Beteiligungs-Portfolios plausibilisiert und zum anderen die gewählten Strategien auf ihre Zweckmäßigkeit und Realisierbarkeit hin überprüft werden.

Das **operative Beteiligungscontrolling** hat als Erstes die Aufgabe, die jahresbezogenen Planungen der einzelnen Beteiligungen zu koordinieren und zur Gesamtplanung der Verwaltungsorganisation zusammenzufassen. In der laufenden Berichtsperiode sind dann die Ist-Ergebnisse der Beteiligungen mit den Planungen zu vergleichen, wodurch der Verwaltungsleitung die notwendigen Informationen für ihre Kontrollaufgaben in den Aufsichtsgremien der Beteiligungen bereitgestellt werden. Weiterhin hat das Controlling für eine einheitliche, zweckmäßige Gestaltung des Berichtswesens der Beteiligungsunternehmen an die Verwaltungsleitung zu sorgen.

In einigen Bundesländer sind die Kommunen zur Aufstellung eines jährlichen Beteiligungsberichts verpflichtet, mit dessen Hilfe die zuständigen politischen Gremien und die Öffentlichkeit über Art und Umfang der Beteiligungen und deren ökonomische Situation informiert werden sollen.

5 Erfolgsfaktoren und Grenzen des Verwaltungscontrollings

5.1 Umsetzungsstand des Verwaltungscontrollings

Die Einführung eines Verwaltungscontrollings ist zur Realisierung der vielfältigen Reformziele des Neuen Steuerungsmodells (NSM) unerlässlich. Der Erfolg des Neuen Steuerungsmodells ist damit eng verknüpft mit der erfolgreichen Etablierung der Controlling-Funktion in öffentlichen Verwaltungen. In jüngster Zeit wird der Stand der Einführung des Neuen Steuerungsmodells in den vielschichtigen öffentlichen Verwaltungsorganisationen sehr unterschiedlich und teilweise auch kontrovers diskutiert. Die Reformeuphorie ist an vielen Stellen abgeklungen, es scheinen weitere Anstrengungen zur Umsetzung und auch ein gewisser Modifizierungsbedarf nötig zu sein.

Zunächst einige Angaben zum Einführungsstand des Verwaltungscontrollings. Hinsichtlich der Implementierung von Controlling Systemen in öffentlichen Verwaltungen zeigt sich anhand von Umfragen in Kommunen eine steigende Tendenz. Während sich im Jahr 1998²⁴ eine vergleichsweise geringe Zahl von Kommunen mit der Einführung von Controlling befassten, äußerten sich 4 Jahre später bereits 53% der befragten Gemeinden dahingehend, dass sie bereits Controlling-Instrumente eingeführt hätten, und weitere 44% planten die Einführung in den nächsten Jahren²⁵.

Eine repräsentative Befragung von Bogumil et. al²⁶ ergab folgende Resultate zum Einführungsstand des NSM:

²⁴ Vgl. KGSt-Mitgliederbefragung zum Neuen Steuerungsmodell im KGSt-Bericht Nr. 10/1998, S. 39 f.

²⁵ Vgl. PWC Deutsche Revision AG WPG, Deutsche Städte auf dem Weg zum modernen Dienstleister, Kommunalstudie 2002

²⁶ Vgl. Bogumil, Jörg u.a. (Hrsg.), 2007: Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell – Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung

- Von den antwortenden Städten, Gemeinden und Landkreisen haben 92,4% Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung durchgeführt.
- Dabei haben 61,5% nur einzelne Elemente des Reformkonzepts realisiert; 15% geben an, die Konzeption des NSM vollständig umgesetzt zu haben.
- Die dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung ist in 33% der Kommunen vollständig und in weiteren 26,2% teilweise eingeführt worden.
- Lediglich 25,9% der Kommunen richten eine eigene Organisationseinheit für Steuerung und Controlling ein.
- Ein Kontraktmanagement zwischen der Verwaltung und dem Rat ist in 14,8% der Kommunen etabliert.
- 57,2% der Verwaltungsleiter stimmen der Aussage zu, dass bei den Mitarbeitern eine Reformmüdigkeit festzustellen ist.

Die Ergebnisse zeigen, dass in vielen kommunalen Verwaltungen Konzepte wie Zielvereinbarungen, Kostenrechnung oder Outputsteuerung allenfalls auf der begrifflichen Ebene, nicht aber in der praktischen Anwendung genutzt werden. Da aber die Reformkonzepte des Neuen Steuerungsmodells nur durch das Zusammenwirken der Controlling-Elemente Zielbildung, Kontraktmanagement, Outputsteuerung und Budgetierung wirksame Erfolge erzielen können, zeigen sich hier erhebliche Defizite. Verwaltungscontrolling kann nur durch das ganzheitliche Zusammenwirken der genannten Einzelelemente die gewünschten Effekte erzielen; dies bedeutet aber die Eröffnung von mehreren „Baustellen“, – Einführung der doppelten Buchführung, Umstellung auf Budgetierung, Produktdefinitionen, Konzeptionierung von Zielvereinbarungen und vieles mehr – womit gerade Kommunalverwaltungen in ihren quantitativen und qualitativen Mitarbeiterressourcen überfordert erscheinen. Hier wäre zudem eine genaue sachliche und zeitliche Planung der Einführungsprozesse notwendig.

Die momentane, durchaus kontroverse Diskussion um den Einführungsstand des NSM soll anhand der Thesen von L. Holtkamp verdeutlicht werden.²⁷ Holtkamp postuliert reichlich apodiktisch, dass das NSM gescheitert sei und führt als Argumente die Ergebnisse mehrerer empirischer Untersuchungen an, die – getrennt nach Kommunen und Landesverwaltungen – folgende Befunde erbrachten:

(1) Kommunen

- Das Ziel der Haushaltskonsolidierung wurde durch die Einführung des NSM nicht erreicht.
- Die outputorientierte Steuerung leistet keinen wesentlichen Beitrag zur Steuerung von Budgets und Verwaltungen, sie führt aber zu erheblichen Transaktionskosten.
- Die Dezentralisierung der Budgetverantwortung führt tendenziell zu Budgetexpansionen.
- Das Kontraktmanagement zwischen Politik und Verwaltung funktioniert nicht, da die Politik unmittelbar steuern will und sich weigert, konkret überprüfbare Ziele zu definieren, da sie im politischen Konkurrenzkampf an diesen gemessen werden kann.
- Die outputorientierte Steuerung funktioniert nicht, weil die Produktdefinitionen zu komplex und wenig handhabbar sind. Zudem verursachen die zur Produktkalkulation erforderlichen Zeitaufschreibungen Mehraufwendungen und stoßen auf Akzeptanz-

²⁷ Vgl. L. Holtkamp, (Scheitern 2008), S. 223 ff.

schwierigkeiten bei den Mitarbeitern. (Zitat eines Polizeibeamten in einer Evaluationsstudie zur Verwaltungsreform: „Die Arbeit sei die gleiche geblieben, man muss nur mehr lügen“ (Lange/Schenck 2004, S. 275)).

- Geringe Akzeptanz des Verwaltungscontrollings, dessen Resultate von den Behördenleitungen kaum zur Kenntnis genommen werden.
- Positiv wird hervorgehoben, dass die Reformbemühungen zu einer wesentlichen Verbesserung der Kundenorientierung, des Qualitätsbewusstseins und der Bürgerfreundlichkeit geführt haben. Allerdings wird bestritten, dass dies originär mit dem NSM in Zusammenhang steht.

(2) Landesverwaltungen

- Sehr hohe Transaktionskosten bei der Einführung der Verwaltungsreform. So sind laut Angaben des Landesrechnungshofs Baden-Württemberg in diesem Bundesland zur Umsetzung der Reform Aufwendungen in Höhe von 220 Mio € angefallen, denen jährliche Einsparungen von 2 Mio € gegenüberstehen. Für externe Berater wurden 150 Mio € ausgegeben und 200 Controller eingestellt.
- Wie in den Kommunen ist eine geringe Akzeptanz der Controllingfunktion auf den Leitungsebenen festzustellen.

Gerhard Banner, der als (ehemaliger) Vorsitzender der Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) maßgeblich an der Konzeption des NSM beteiligt war, bestritt das Scheitern des Reformansatzes, gesteht aber durchaus praktische Umsetzungsprobleme und eine gewisse Reformmüdigkeit zu. In einer Replik auf die Aussagen von Holtkamp betont er²⁸, dass die Kundenorientierung ein wesentliches Element des NSM ist, und dass hier entscheidende Erfolge der Reform zu verzeichnen sind. Weiterhin kritisiert er die Verwendung des unscharfen Begriffs der Haushaltskonsolidierung (effiziente Ressourcenverwendung oder keine Neuverschuldung oder komplette Entschuldung) und weist darauf hin, dass kein Reformmodell unsoliden Haushaltsgebahren von Politik und Verwaltungsleitung verhindern kann.

5.2 Hürden für die Einführung des Verwaltungscontrollings

Für den an vielen Stellen unbefriedigenden Stand der Einführung des Verwaltungscontrollings werden folgende Gründe genannt:

- (1) Es fehlen Umsetzungskonzepte für die Einführung des Verwaltungscontrollings; im Rahmen der Einführung wird lediglich festgelegt, „Was“ mit dem Verwaltungscontrolling neu einzuführen ist, nicht aber das „Wie“ der Einführung, d.h. es fehlen Struktur- und Zeitpläne.
- (2) Der Einbezug der Mitarbeiter der Verwaltungsorganisation in die Einführung ist unzureichend. Nur unter Einbeziehung aller Mitarbeiter können derartige Modernisierungen gelingen. Fehlende Information führt zu Widerständen, häufig auch zu Ängsten, was die erfolgreiche Anwendung der Controlling-Konzeption unmöglich macht.
- (3) Die Schulung der unmittelbar mit der Reform betrauten Mitarbeiter ist mangelhaft; diese sind dann den hohen fachlichen, methodischen und auch sozialen Anforderungen der Controlling-Konzepte und Controlling-Instrumente nicht gewachsen.

²⁸ Vgl. G. Banner, (Logik 2008), S. 447 ff.

(4) Die Übertragung der Einführung des Verwaltungscontrollings auf externe Berater ist zu intensiv. Hierdurch bestehen die folgenden Gefahren:

- Den eigenen Mitarbeitern wird eine von Externen konzipierte Lösung vorgegeben, wodurch die Motivation zur Mitarbeit und letztendlich die Akzeptanz des gesamten neuen Systems durch diejenigen, die es in der Folgezeit operativ nutzen sollen, beeinträchtigt wird.
- Die Honorierung der Berater erfolgt proportional zur Anzahl der Beratertage, die Anzahl der Beratertage steigt wiederum (mindestens) proportional zur Komplexität der vorgeschlagenen Lösungen. Daher ist zu befürchten, dass unnötig komplizierte, dazu noch überteuerte Systeme installiert werden, die einerseits im operativen Einsatz bei den Mitarbeitern Verständnis- und Anwendungsschwierigkeiten hervorrufen, andererseits unnötig komplexe Informationen liefern, die bei den Informationsnutzern in der Verwaltungsleitung – eventuell nach einer kurzen Anfangseuphorie – auf mangelndes Verständnis und dann auch auf fehlende Akzeptanz stoßen werden.

(5) Es bestehen Widerstände seitens der politischen Gremien. Das Neue Steuerungsmodell sieht zwischen der politischen Ebene und den Verwaltungsorganisationen eine Arbeitsteilung dergestalt vor, dass die Politik die Oberziele für die Verwaltung determiniert (Kontraktmanagement) und die Verwaltungsorganisationen in hoher Eigenständigkeit die Umsetzung dieser Ziele gewährleisten. Gerade auf den unteren Gebietskörperschaften (Kommunen, Landkreise) werden die Politiker ihre reduzierte Rolle nicht widerstandslos akzeptieren und sich, wie es ihren bisherigen Gewohnheiten entspricht, weiterhin in die Einzelheiten der Verwaltungsarbeit einmischen wollen. (Hierfür hat sich die Metapher vom „klappernden Kanaldeckel“ eingebürgert, für dessen Reparatur sich die Stadtverordneten persönlich verantwortlich fühlen). Damit besteht die Gefahr, dass die Konzeption der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung von politischer Seite unterminiert wird.

In der nachstehenden Übersicht sind wichtige Gründe für fehlenden Erfolg bei der Einführung von Projekten zum Verwaltungscontrolling aus Sicht der Mitarbeiter, der Führung und der Organisation als Ganzes zusammengefasst.²⁹

Betrachtungsebene	Problem
Mitarbeiter Ebene	Wenig echter Wille zur Veränderung
	Zu schlechte Berücksichtigung bereits vorhandenen Know-Hows auf allen Stufen
	Fehlender Einbezug des Personals
	Zu hohes Tempo der Veränderungen
	Fehlender Anreiz für bessere Leistungen
	Streben nach Sicherheit führt zum Festhalten an Vertrautem

²⁹ Vgl. K Schedler, (Verwaltungsführung 1995), S. 252

Führungsebene	Idee wird von der Führung zu wenig getragen
	Angst vor Machtverlust
	Fehlende Durchsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen gegen den Widerstand der Betroffenen
	Fehlendes Projektmanagement
	Fehlende Umsetzung – Projekt ist mit Inbetriebnahme abgeschlossen
	Leidensdruck ist zu gering für eine Anpassung
	Fehlender Wille, die Rahmenbedingungen zu verändern
	Fehlende politische Rückendeckung bei unangenehmen Maßnahmen
	Angst vor der Delegation von Entscheidungen
	Mangelnde Risikobereitschaft
	Zielkonflikt mit der Politik
	Priorität des politisch Machbaren vor dem wirtschaftlich notwendigen
Organisationsebene	Fehlende horizontale und vertikale Abstimmung – suboptimale Insellösungen, die sich in der Gesamtbetrachtung nicht realisieren lassen
	Zentralismus – gute Ideen für maßgeschneiderte Lösungen fallen der Einheitlichkeit zum Opfer
	Schwerfällige Entscheidungsprozesse
	Fokus liegt ausschließlich auf der Verwaltung, anstatt das politisch-administrative System als Ganzes zu hinterfragen, dadurch fühlt sich die Verwaltung angegriffen und formiert Widerstände
	Gärtchendenken in der Verwaltung
	Mangel an Information bis an die Basis- „Eliteprojekt“

Tabelle 5: Probleme bei der Einführung eines Verwaltungscontrollings

5.3 Erfolgsfaktoren des Verwaltungscontrollings

Die geschilderten Probleme lassen sich vermeiden oder zumindest vermindern, wenn beim Prozess der Einführung der Controlling-Konzeption und bei der laufenden Aufgabenerfüllung des Controllings folgende Richtlinien beachtet werden:

- (1) Es sollte ein klares Einführungskonzept für die Einrichtung der Controlling-Funktion erarbeitet und mit den Leistungsorganen der Verwaltung abgestimmt werden.
- (2) Über die Zielsetzungen des Controllings sollten alle Bereiche der Organisation gründlich und frühzeitig informiert werden.
- (3) Verbesserungsvorschläge der einzelnen Bereiche zum Controlling sollten angeregt und dann auch berücksichtigt werden.

- (4) Erzielte Vorteile anderer Verwaltungen infolge der Einführung der Controlling-Funktion sollten herausgestellt werden, z.B. bezüglich verbesserter Budgeteinhaltung, günstiger Ausgaben- oder Kostenrelationen, leistungsfähiger Berichtssysteme.
- (5) Die zentrale Aufgabenstellung des Controllings als Bereich zur Unterstützung der Verwaltungsleitung sollte herausgestellt werden, um die Angst anderer Fachbereiche vor einem neuen Machtzentrum zu vermindern oder zu beseitigen.
- (6) Es sollte betont werden, dass die im Controlling ermittelten Abweichungen kein Makel an sich sind und nicht zu unmittelbaren Schuldzuweisungen führen, sondern dass sie zunächst lediglich Informationen über außerplanmäßige Gegebenheiten darstellen, die zur gemeinsamen Erarbeitung von Gegensteuerungsmaßnahmen anregen.
- (7) Bei der Besetzung der Controller-Stellen sollten neben der Beachtung der erforderlichen Fachkompetenz ein großes Gewicht auf die Sozialkompetenz der zukünftigen Stelleninhaber gelegt werden. Die Controller müssen in allen Fachbereichen um Akzeptanz für ihre Aufgabe der zielbezogenen Abstimmung der Aktivitäten der Verwaltungsorganisation werben und sollten sich nicht als der verlängerte Arm der Leitung verstehen.
- (8) Controlling sollte für eine offene Informationspolitik und eine offene Kommunikation in der Organisation sorgen; dies wird oftmals die Motivation der anderen Bereiche verbessern und damit auch die Einsicht in die Notwendigkeit und Vorteilhaftigkeit der Controlling-Funktion fördern.

Die Beachtung dieser Erfolgsfaktoren wird die Einführung und den erfolgreichen Einsatz des Verwaltungscontrollings fördern.

Literatur- und Quellenverzeichnis/List of References

- Andree, U.: Möglichkeiten und Grenzen des Controlling in Kommunalverwaltungen, Göttingen 1994
- Arbeitskreis „Controlling in der Kommunalverwaltung“: Controlling in der Kommunalverwaltung. ein Instrument zur Verbesserung der Verwaltungsführung bei der Entscheidungsfindung; in: Mayer, E. Der Controlling-Berater, Gruppe 10, Loseblatt-Zeitschrift, S. 219-258
- Bachmann, P., Controlling für die öffentliche Verwaltung, 2. Aufl., Wiesbaden 2009
- Banner, G.: Logik des Scheiterns oder Scheitern an der Logik, in: Der moderne Staat, Jg. 2008, S. 447 ff.
- Hans, L. u. Warschburger, V.: Controlling, 3. Aufl. München 2009
- Holtkamp, L.: Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells, in: Der moderne Staat, Jg. 2008, S. 223 ff
- Homann, K.: Verwaltungscontrolling, Wiesbaden 2005
- KGSt-Bericht Nr. 10/1995 , Köln 1995
- KGSt-Bericht Nr. 10/1998 , Köln 1998
- KGSt-Bericht Nr. 12/1985, „Bauinvestitionscontrolling“ Nr. 12/1985, Köln 1985
- KGSt-Bericht Nr. 5/2003, „Kennzahlengestütztes Personalcontrolling“, Köln 2003
- KGSt-Bericht Nr. 8/1995 , Köln 1995
- Schedler, K: Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung: von der Idee des New Public Managements (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell: Fallstudie Schweiz, Bern, Stuttgart, Wien 1995
- Volz, J.: Controlling als wesentlicher Baustein neuer Steuerungsmodelle; in Bolay F.W. u.a. (Hrsg.): Öffentlich Verwaltungen nachhaltig modernisieren, Frankfurt 1998

Index

Allgemeine Controllingaufgaben	7	Outputsteuerung.....	6
Arbeitsschritte		Personalplanung.....	31
Controllingeinführung	10	Portfolio-Analyse.....	18
Aufgaben Verwaltungscontrolling	7	Sachziele	22
Beteiligungscontrolling	34	Stärken-Schwächen-Analyse	17
Einführungsstand des		strategische Ausgangsposition.....	12
Verwaltungscontrollings	35	strategische Kontrolle	20
Erfolgsfaktoren.....	39	System der kurzfristig operativen	
Formalziele.....	23	Verwaltungsplanung	27
Investitionscontrollings	29	System der langfristig operativen	
Kennzahlen im Personalcontrolling	34	Verwaltungsplanung	25
Kontraktmanagement	6	Umweltanalyse	13
Kunden- bzw. Bürgerorientierung.....	7	Umweltattraktivität	15
operative Kontrollen.....	28	Verwaltungsanalyse	16
Organisatorische		Zielvorschriften.....	23
Gestaltungsalternativen	9		

Bisherige Beiträge/Previous Papers

- No 2: Lothar Hans: Zur Konzeption eines Verwaltungscontrollings
- No 1: nicht erschienen/not published

Alle Beiträge stehen auf der Homepage des Fachbereichs Wirtschaft als Download zur Verfügung: www.hs-fulda.de/wirtschaft.

The papers can be downloaded from the homepage of the Faculty of Business: www.hs-fulda.de/wirtschaft.