Verwaltungscontrolling

Im Zuge der Reform der öffentlichen Verwaltung wird immer wieder eine Verstärkung der Management-Komponente in der Steuerung gefordert. Das dazu notwendige Instrumentarium – jedenfalls für die Steuerung innerhalb der Verwaltung – liefert das so genannte Verwaltungscontrolling. Obwohl es gerade in den neueren Reformen eine herausragende Bedeutung erhalten hat, ist die Forderung nach seiner Einführung bereits älteren Datums (Buschor 1987; Oechsler 1987). Offensichtlich handelt es sich hierbei um ein Grundelement der moderneren Betriebswirtschaftslehre, ohne das eigentlich keine geführte Organisation auskommen könnte.

Der vorliegende Beitrag versucht, aus einer praxisorientierten Sicht die Erfahrungen mit der Einführung eines Verwaltungscontrollings zu reflektieren. Zunächst wird kurz aufgezeigt, was unter dem Begriff des Verwaltungscontrollings zu verstehen ist. Danach wird auf ausgewählte Instrumente eingegangen, und es werden einige Gedanken zur Organisation des Controllings aufgeworfen. Zuletzt wird das Thema in den Gesamtkontext der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung gestellt. Vollständigkeit ist auf diesem engen Platz nicht möglich, Wissenschaftlichkeit nicht angestrebt. Dennoch soll auf die wichtigsten Publikationen verwiesen werden, um ein Vertiefen zu ermöglichen.

1. Was ist Verwaltungscontrolling?

Promberger (Promberger 1993) bezeichnet das Controlling als „eine Form der Führungsunterstützung, die durch die Erfassung, Aufbereitung und Bereitstellung steuerungsrelevanter Informationen die Integration und Koordination aller Teilbereiche auf die Ziele einer Organisation anstrebt.“ Controlling sieht er also als Unterstützungsfunktion, die quasi als Stabsaufgabe organisiert werden kann. Die

International Group of Controlling (International Group of Controlling 1999) beschreibt Controlling demgegenüber wie folgt: „Controlling passiert, wenn Manager und Controller zusammenarbeiten. Controlling ist der gesamte Prozess der Zielfestlegung, der Planung und der Steuerung im finanz- und im leistungswirtschaftlichen Bereich. Controlling umfasst Tätigkeiten wie Entscheiden, Definieren, Festlegen, Steuern, Regeln. [...] Controllinggerechte Führung ist ziel- und planungsorientiert, antizipativ, adaptiv und dezentral.“ Hier liegt eine Definition vor, die Controlling und Führung nicht trennt, sondern generisch vereint. Führung *ist* Controlling, und der Controller unterstützt den Manager in seiner Aufgabe. Zu unterscheiden ist demnach das Controlling als Führungsaufgabe vom Controller oder dem Controllerdienst als Organisationseinheit.

Wesentlich für das Controlling ist das Denken in Kreisläufen. Zielsetzung, Umsetzung, Messung und Beurteilung stehen sich beständig gegenüber und werden in iterativen Prozessen gegenseitig zur Übereinstimmung gebracht. Dabei ist es nicht zwingend, dass die Ziele immer das Handeln beeinflussen. Nicht selten werden die Ziele (sogar nachträglich) der Realität der Umsetzung angepasst. Dies ist an sich nicht gravierend, solange diese Prozesse im politisch-administrativen System transparent gemacht werden.

Was aber ist Verwaltungscontrolling (anders als „normales“ Controlling)? Die wichtigste Eigenschaft des *Verwaltungscontrollings* ist sein Umfeld, also die öffentliche Verwaltung. Man unterscheidet das Controlling für das politische Führungssystem, in der Hoheitsverwaltung, in Einrichtungen der Wirtschaftsverwaltung sowie im Bereich der Beteiligungsverwaltung. Der Kontext beeinflusst demnach das Wesen des Controllings. Der Ansatz ist richtig und folgenschwer: Ein Controllingsystem, das sich nicht den Führungsmustern in seinem

Verwaltungscontrolling

jeweiligen Umfeld anpasst, hat wenig Aussicht auf Erfolg. Daher wird dem Verwaltungscontrolling nicht selten ein „politisches Controlling“ (KGSt 2001), oder gar ein „parlamentarisches Controlling“ (Schedler 1998) gegenübergestellt. Diese Gegenüberstellung ist insofern fruchtbar, als hinter dem Verwaltungsmanagement einerseits und der politischen Führung andererseits zwei Rationalitäten stehen, die mit den ihr zur Verfügung gestellten Informationen völlig unterschiedlich umgehen (Mastronardi/Schedler 1998). Die politische

Rationalität gebietet, Informationen nur dann öffentlich zur Kenntnis zu nehmen, wenn sie die eigene Position stärken. Die Management-rationalität hingegen gebietet jede Form von Information aufzunehmen, wenn sie die Effizienz und Effektivität der eigenen Organisation betreffen und verbessern helfen. Sie ist allerdings nicht auf Mehrheiten und politische Tauschgeschäfte ausgerichtet, weshalb sie Informationen, die nicht direkt mit der Sachlage zu tun haben, tendenziell ausblendet.

Abb. 1: Der Führungskreislauf im St. Galler Modell

Quelle: Ulrich Hans, Unternehmenspolitik, 1990

In aller Regel werden zwei Ebenen des Verwaltungscontrollings unterschieden: eine strategische und eine operative. Das *strategische Verwaltungscontrolling* umfasst alle entscheidungs- und verantwortungsgerechten Inhalte, die im Zusammenhang mit der Positionierung und der Entwicklung der betroffenen Verwaltungseinheit stehen. Strategisches Controlling bedingt strategisches

Management in der Verwaltung. Die Frage stellt sich daher, über welche Inhalte eigentlich in einem strategischen Sinn geführt wird. Das will heißen: Erfolgt die Positionierung der Verwaltungseinheit über deren Gesamtbudget, so wird sich das strategische Controlling an diesen Inhalten orientieren. Wird hingegen (z.B. im Zuge einer modernen Verwaltungsführung) die Positionierung und Entwicklung einer

Verwaltungseinheit über Leistungs- und Wirkungsziele geführt, so muss der strategische Controllerdienst in der Lage sein, hierzu die notwendigen Entscheidungsgrundlagen zu liefern. Daraus lässt sich schließen: Nicht der Controller mit seinen Methoden definiert die Art der Führung, sondern umgekehrt. Die Art der Führung und ihre Entscheidungsnotwendigkeiten legen die Inhalte des Controllings fest.

Die Antwort auf diese Frage fällt unterschiedlich aus, je nach politischem System und je nach Persönlichkeit der betroffenen Führungskräfte in Politik und Verwaltung. Vereinfachend und generalisierend wird hier angenommen, dass die Mehrheit der strategischen (nicht politischen) Entscheide durch die Verwaltungsspitze gefällt werden.

Das *operative Verwaltungscontrolling* umfasst jene Inhalte, die mit der Umsetzung der Vorgaben, also mit der Organisation und Führung der Verwaltung in der Implementationsphase, zusammen hängen. Es unterstützt die Optimierung des Verwaltungshandelns und damit die Sicherung der Erreichung ihrer Ziele (Brüggemeier 1997; Palupski 1998).

Die traditionellen *Steuerungsgegenstände* der öffentlichen Verwaltung werden in aller Regel auf drei unterschiedlichen Schienen behandelt (Brühlmeier, Haldemann et al. 2001):

1. Die Steuerungsschiene des Rechts;
2. Die Steuerungsschiene unterschiedlicher Sachplanungen (z.B. Raumplanung, Spitalplanung);
3. Die Steuerungsschiene des jährlichen Haushalts.

Während das Recht, so wie die Rechtswissenschaft und ihre Vertreter, weniger auf ein Controlling denn auf Normierung, Kontrolle und Nachbesserung setzt, liefern die beiden anderen Steuerungsschienen genügend Grundlagen, um ein (rudimentäres) Verwaltungscontrolling aufzubauen. In den bereichsspezifischen

Sachplanungen werden mittelfristige Entwicklungen abgeschätzt und notwendige Reaktionen des Staates darauf frühzeitig eingeleitet. Im jährlichen Haushalt werden durch Ressourcenzuteilung die operativen Voraussetzungen geschaffen, damit die Verwaltung ihre Ziele erreichen kann. Dies bleibt jedoch theoretisches Konzept, wenn die Sachplanungen in politischen Einzelentscheiden nicht berücksichtigt werden und wenn der Haushalt mehr bürokratisches Kontroll- denn dynamisches Führungsinstrument ist. Auch hier zeigt sich: Controlling bedingt den Willen zur Führung.

2. Instrumente des Verwaltungscontrollings

In der Folge sollen einige typische Instrumente des Verwaltungscontrollings kurz beschrieben werden. Dabei kann es sich nur um eine Auswahl handeln, denn die Vielfalt der angepriesenen Instrumente für die Verwaltungsführung ist heute bereits schier unüberschaubar, und sie nimmt beständig zu. Beredtes Beispiel sind die diversen *Scorecards*, die von Beratungsunternehmen entwickelt und verkauft werden.

Dennoch ist es unerlässlich für jeden Controller, sich mit den möglichen Instrumenten auseinander zu setzen. Er ist der Spezialist, der sein Handwerk verstehen muss. Er kennt seine Werkzeuge, zu denen als elementares Basiswissen die fundierte Anwendung einer *Tabellenkalkulations- und -auswertungssoftware* wie etwa Excel gehört. Viele der heute (noch) in der Verwaltung eingesetzten Softwarelösungen erlauben kaum individuelle Auswertungen, verfügen jedoch über eine Ausgabemöglichkeit der Rohdaten für die weitere Anwendung in Tabellenkalkulationsprogrammen. Dies muss in jedem Controllerdienst aktiv genutzt werden.

2.1 Strategische Planung und Zielsetzung

Die strategische Planung hat zum Ziel, die eigene Organisation in der *zukünftigen*

4 Verwaltungscontrolling

Entwicklung der Umwelt so zu positionieren, dass sie ihre Aufgaben erfolgreich erfüllen kann. Voraussetzung für eine umfassende strategische Planung sind folgende Teilschritte:

- *Standortbestimmung*: Wo stehen wir heute? Dabei werden Vergleiche zu den vorgegebenen Zielen angestellt („Soll-Ist Vergleiche“). Die Grundfrage lautet dann: Gelingt es uns heute, unsere Aufgaben in dem vorgegebenen Sinne zu erfüllen? Aber auch mit anderen Organisationen, die sich in einer ähnlichen Situation befinden, lassen sich Vergleiche anstellen.
- *Umweltprognose*: Welche Anforderungen werden voraussichtlich auf uns zukommen? Der Vergleich der eigenen Fähigkeiten und Grenzen mit den Anforderungen der Umweltentwicklung führt zu Chancen und Risiken, auf die durch Managemententscheide zu reagieren ist.
- *Strategische Entscheide und Festlegen von Maßnahmen*: Durch welche Maßnahmen kann die Organisation in die gewollte Richtung entwickelt werden? Solche Maßnahmen können die Ausstattung der Organisation mit Personal oder Sachmitteln (Organizational Capacity) betreffen, sie können aber auch neue Zielsetzungen enthalten, Richtungsvorgaben, oder die Anpassung von Regeln.
- *Einrichten einer wirkungsorientierten Umsetzungskontrolle*: Entwickeln die eingeleiteten Maßnahmen die von uns beabsichtigten Wirkungen? Hier werden oft strategische Indikatorensysteme eingerichtet, wie etwa eine Balanced Scorecard, die über solche Entwicklungen Auskunft geben (siehe auch unten: Indikatorenrechnung).

Werden Verwaltungseinheiten über Leistungsaufträge geführt, so müssen diese die strategischen Absichten des Auftraggebers im betroffenen Bereich enthalten. Je klarer die Entwicklungsperspektive einer Verwaltungseinheit aufgezeigt werden kann, um so eher ist die Verwaltungsführung in der

Lage, ihre Entscheide auf diese Entwicklung auszurichten. Gleichzeitig muss sich die politische Führung aber auch im Klaren sein, dass jede Verwaltungseinheit ihre eigene Strategie entwickeln wird. Der Leistungsauftrag ist – aus der Sicht der Verwaltung – eine externe „Störgröße“, eine Vorgabe, die es zu erreichen gilt. Er ist jedoch nicht gleichzusetzen mit der Strategie des betroffenen Amtes. Vielmehr wird der Leiter der Verwaltungseinheit seine eigene Strategie entwickeln, um sowohl die kritischen Elemente des Leistungsauftrags zu erfüllen und seine eigenen Ziele zu erreichen. In der Theorie spricht man in diesem Fall von einem „Prinzipal-Agent-Problem“: Der Auftraggeber (Prinzipal) verfügt stets über weniger Information zur Leistungserfüllung des Auftragnehmers (Agent) als dieser selbst; letzterer hat damit einen Informationsvorsprung, den er zu seinem Vorteil nutzen kann. Außerdem können die Eigeninteressen des Auftragnehmers jenen des Auftraggebers zuwiderlaufen, was zu Interessenkonflikten führt. Das Verwaltungscontrolling kann zumindest den Informationsvorsprung des Agenten reduzieren, indem vermehrt Transparenz über die Leistungserbringung geschaffen wird. Außerdem kann die Sensibilität für Interessenkonflikte geschärft werden, was zu größerer Beachtung im Aufbau von Anreizstrukturen führt.

Ebenfalls in den Bereich des strategischen Controllings fällt die mittelfristige Planung der Verwaltungsaktivitäten. Zwar ist die Steuerungstheorie im deutschsprachigen Raum sehr skeptisch über die Möglichkeiten der Politik, gesellschaftliche Entwicklungen zu steuern. So verstandene politische Planung ist demnach zum Scheitern verurteilt. Dennoch besteht das Bedürfnis der Akteure im politisch-administrativen System nach einer gewissen Berechenbarkeit der absehbaren Entwicklung in Verwaltung und Politik. Auch die Politik ist daran interessiert, zukünftige Entwicklungen der Aufgabenerfüllung vorherzusehen und Maßnahmen rechtzeitig einleiten zu können. Nicht zuletzt stellt die mittelfristige Planung

eine Plattform für die Politik dar, neue Themen auf die politische Agenda zu setzen. Die Integrierte Aufgaben- und Finanzplanung (IAFP), die in der Schweiz aktuell in mehreren Kantonen eingeführt wird, soll diese Zwecke erfüllen (Brühlmeier, Haldemann et al. 2001). Die Erfahrungen damit sind noch jung, und vielerorts werden diese neuen, umfassenderen Planungsaktivitäten noch nicht richtig ernsthaft durchgeführt. Die Publikationen, die über die IAFP erscheinen, sind sehr ausführlich und enthalten naturgemäß einen Großteil an Leistungen, die sich im Planungszeitraum nicht wesentlich verändern werden. Inkremental ausgerichtete Politik sucht jedoch nach Veränderungen und erachtet Beständiges als wenig spannend. Allerdings kann auch das Beharren auf Altem, das nicht mehr in den Kontext passt, zu einem politischen Risiko werden – nur ist es nicht so offensichtlich. All dies soll mit der IAFP aufgenommen und politisch thematisiert werden. Seine methodische Einführung, inkl. Ausbildung der Beteiligten, ist Aufgabe der Verwaltungscontroller.

2.2 Kosten-Leistungsrechnung

Die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung in der öffentlichen Verwaltung ist ein aktuelles, und auch ein leidiges Thema. Kaum eine Verwaltungsreform, die ohne Kostenrechnung (und leider eben *nur* eine Kostenrechnung) auskommt. Vielfach wird von Politikern gefordert, die Verwaltung möge endlich ihre „echten“ Vollkosten ausweisen, wie etwa Flury (Flury 2002) für die Schweiz ermittelt hat. Ziel der Kostenrechnung ist aus dieser Sicht, die Verwaltungskosten mit jenen der Privatwirtschaft vergleichen zu können. Die Idee ist an sich richtig, nur ist der Ansatz über die Vollkosten falsch, da allfällige Konkurrenzangebote aus der Privatwirtschaft kaum je mit diesen so genannten vollen Kosten rechnen, sondern stets auf Teilkostenbasis kalkuliert sind. Außerdem ist bei Auslagerungsentscheiden zu berücksichtigen, wie sich die Kosten der Verwaltung insgesamt und dynamisch verhalten.

Tabelle 1: Kostenaspekte des make-or-buy Entscheids

Eigenerstellung	Fremdbezug
Erstellungskosten	Bezugskosten
Stillstandskosten	Transaktionskosten
Beschäftigungsrisiken	Eigene, verbleibende Kosten
Produktionsrisiken	Lieferrisiken

Die Folge ist die Einführung von Kostenrechnungen, die nicht entscheidungsorientiert ausgestaltet sind, sondern die ihre Kosten nach politischen oder falsch verstandenen perfektionistisch-bürokratischen Kriterien auf Organisationseinheiten umlegt. Ebenso oft sind so genannte Vollkostenrechnungen anzutreffen, die bis zu vier Stufen von Hilfs- und Vorkostenstellen kennen und die Kosten nach einigermaßen logischen Schlüsseln umlegen, bis die Ergebnisse völlig intransparent und für Managemententscheide irrelevant werden. Mit der *dynamischen Plankostenrechnung* (Rieder 2004) liegt im Konzept und in der Praxis der Privatwirtschaft bereits seit Jahren ein Instrument vor, das genau diesen Fokus ins

Zentrum der Betrachtungen stellt: die konsequente Ausrichtung auf Führungsentscheide. Zentrale Elemente der dynamischen Plankostenrechnung sind

- die Definition von Leistungen (Produkten) der Verwaltung, die echte Leistungen darstellen und als Kostenträger definiert sind;
- die quantitative Planung und Erhebung dieser Leistungen, inklusive der Arbeitsstunden und weiterer Ressourcen, die direkt in deren Erstellung einfließen;
- eine Nachkalkulation, die Mengenschwankungen in der Leistungserstellung erfasst und dadurch die Unterscheidung produktiver und nicht produktiver

Verwaltungscontrolling

- Arbeitszeit ermöglicht, was letztlich eine Wirtschaftlichkeitsbeurteilung der effektiven Leistungserstellung zulässt;
- der weit gehende Verzicht auf Schlüsselung und Umlage von „Gemeinkosten“, was eine klare Zuordnung von Kostenverantwortung auf die jeweiligen Kostenstellenleiter ermöglicht.

Auch die dynamische Plankostenrechnung kann mittels Nachverrechnung zu so genannten Vollkosten gelangen, geht dabei aber den Weg über entscheidungsorientierte Teilkosten. Sie liefert damit primär für das Verwaltungsmanagement relevante Führungsinformation, und sie kann gleichzeitig weitere für die (politische) Festsetzung von Gebühren und Verrechnungspreisen relevante Kostenele-

mente mittels Schlüsselns aufsummieren. Ihre Einführung erfordert jedoch ein Umdenken der Führungskräfte, da eine so konsequente Mengen- und Kapazitätenplanung bislang nicht üblich ist.

2.3 Indikatorenrechnung

Die Indikatorenrechnung bildet den auf die Leistung bezogenen Teil der Verwaltungssteuerung ab. Sie versucht, mehr Transparenz in die geplanten und tatsächlich erbrachten Leistungen der Verwaltung zu bringen (Leistungsindikatoren). Für die Bürgerinnen und Bürger, und auch für die Politik, besonders spannend sind die Wirkungen, die durch die Leistungen der Verwaltung ausgelöst werden. Sie werden über Wirkungsindikatoren erfasst.

Abb. 2: Rechnungs- und Informationswesen in der wirkungsorientierten Verwaltung

Die verschiedenen Ebenen der Steuerung lassen sich in einem Modell darstellen, dessen Einsatz sich in unzähligen Reformprojekten mit Wirkungsorientierter Verwaltungsführung in der Schweiz bewährt hat. Ausgehend von Bedürfnissen der Zielgruppen des Verwaltungshandelns werden im Planungsprozess operationalisierbare Ziele formuliert und die Leistungen definiert, die zur

Erreichung dieser Ziele notwendig sind. Im Mittelplan finden sich sodann die für die geplante Leistungserstellung notwendigen Mittel. Für jede dieser Ebenen werden Indikatoren definiert, die Vergleiche mit den Sollwerten wie auch über die Zeit erlauben. Somit verfügt die Verwaltungsführung über einen ausgewogenen Mix an Indikatoren, der alle Ele-

mente der Leistungs- und Wirkungssteuerung erfasst.

2.4 Personalcontrolling

Das Personal wird immer wieder als die wichtigste Ressource der Verwaltung bezeichnet. Dennoch ist – etwas salopp gesagt – dessen Bewirtschaftung noch vielerorts völlig unterentwickelt. Eine strategische Personalpolitik fehlt oft sogar für die breit angelegten Modernisierungsprojekte auf kommunaler und Länderebene, nicht selten mit dem Hinweis auf bestehende und unveränderliche rechtliche Gegebenheiten. Nimmt man hingegen das Potenzial ernst, das im Personal einer Verwaltung steckt, so kann man unmöglich mit den vom Gesetzgeber vorgesehenen (und in der Umsetzung oft rechtlich oder politisch verhinderbaren) Möglichkeiten zufrieden sein. Eine umfassende Reform des Personalmanagements in öffentlichen Verwaltungen steht daher m.E. weit oben auf der Prioritätenliste. Ein geeignetes Personalcontrolling kann dabei wichtige Hilfestellung bieten.

Zunächst sind in einem Personalcontrolling die Ziele der Personalarbeit zu klären. Diese beziehen sich auf zwei Dinge: erstens auf die Entwicklung des Personalbestandes im Sinne einer produktiven Ressource, also auf die quantitative und qualitative Optimierung des vorhandenen Potenzials. Zweitens sind Ziele für die mit der Personalarbeit betrauten Stellen zu formulieren. Wer ist wofür verantwortlich? Woran wird die Zielerreichung gemessen? Wie ist die Aufgabenteilung zwischen zentralem Personaldienst und dezentralen Führungsinstanzen zu regeln?

Danach gilt es, Umsetzungsmaßnahmen zu planen und zu implementieren. Begleitend ist eine stufengerechte Ausbildung sicherzustellen, da vielfach die Linienverantwortlichen (noch) nicht auf die Aufgaben des Personalmanagements vorbereitet sind. Eine mitschreitende Kontrolle (etwa der zeitgerechten

Durchführung von Mitarbeitergesprächen, oder der korrekten Anwendung von Assessmentmethoden) muss organisiert und durchgeführt werden. Schließlich sind anhand von Indikatoren die Ergebnisse der Personalarbeit zu erheben und einer Beurteilung durch das Verwaltungsmanagement zuzuführen.

So weit der konzeptionelle Ablauf. Damit diese Vorstellung nicht Theorie bleibt, werden als Rahmenbedingungen einige Punkte notwendig sein, die sichergestellt sein müssen:

- Wenn die Linienvorgesetzten Personalverantwortung übernehmen sollen, so müssen sie in die Selektion, die Beurteilung, die Honorierung und die Entwicklung ihres eigenen Personals einbezogen werden. Idealerweise wird die Verantwortung für diese Tätigkeiten an die Linienvorgesetzten delegiert.
- Die Personalabteilung versteht sich als Controllerdienst für die Linie, und zwar im oben genannten Sinne einer betriebswirtschaftlichen Unterstützung. Sie sollte selbst jegliche Führungs- und Entscheidungsverantwortung ablehnen und die Linie damit zwingen, eigenverantwortlich im Personalbereich aktiv zu werden.
- Das Personal selbst sollte einen verstärkten Schutz vor willkürlicher Kündigung (z.B. aus politischen Gründen) genießen. Der Schutz sollte jedoch nicht so weit gehen, dass bei schlechter Leistung oder auch bei organisatorischen Notwendigkeiten eine Arbeitsplatzgarantie besteht.

Die Indikatoren des Personalcontrollings sollten sich schließlich sowohl auf quantitative wie auch qualitativ erhobene Daten beziehen. Aus Erfahrungen in der Praxis sind etwa der durchschnittliche Krankenstand pro Organisationseinheit oder die Fluktuationsrate zu beobachten, aber auch Ergebnisse von standardisierten Austrittsinterviews oder einer regelmäßigen Mitarbeiterbefragung – letztere aus Qualitätssicht idealerweise kombiniert mit einer auf sie abgestimmten Kundenbefragung.

Verwaltungscontrolling

3. Wo wird Verwaltungscontrolling gemacht?

Für ein funktionierendes Controlling muss festgelegt werden, wer – d.h. welche Akteure in der Verwaltung – für die Ein- und Durchführung des Verwaltungscontrollings verantwortlich zeichnet. Grundsätzlich gilt: Controlling ist eine Führungsaufgabe. Das Festlegen von Zielen, die Kontrolle und Beurteilung der Erreichung kann nicht delegiert werden. Der Controller oder ein Controllerdienst kann dabei nur unterstützende, allenfalls beratende Funktionen übernehmen. Führungsentscheide sollen und dürfen nicht an den Controller delegiert werden.

Wenn nun aber eine spezielle Organisation oder Person mit Aufgaben eines Controllerdienstes betraut wird, so sind dabei folgende Punkte zu beachten:

- Ein Controller(dienst) ist organisatorisch stets dort anzusiedeln, wo effektiv Führungsentscheide getroffen werden.
- Ein Controller(dienst) ist in aller Regel eine Stabsfunktion mit beratender und dienstleistender Aufgabenstellung.
- Die Kosten der Aktivitäten des Controllers bzw. des Controllerdienstes sollten keinesfalls durch Kostenumlage auf die übrigen Verwaltungseinheiten verteilt werden – es sei denn, der Controller(dienst) erbringe Dienstleistungen auf besondere Bestellung oder aufgrund eines Service Level Agreements mit internen Abnehmern.

Ein Beispiel illustriert, welche Folgen aus der Nichtbeachtung eines dieser Punkte entstehen können. In einem Schweizer Kanton wurde auf Drängen des Parlaments die Stelle eines Regierungscouters geschaffen. Ziel war es, durch den Aufbau eines Verwaltungscontrollings die Effizienz und Effektivität der Verwaltung nachhaltig zu verbessern. Nach drei Jahren stellte der Controller selbst jedoch enttäuscht fest, dass er keine Wirkung entfalten konnte. Was war geschehen?

Zunächst war unklar, wem diese Funktion unterstellt werden sollte. Schließlich entschied man sich, den Regierungscouter dem Regierungspräsidenten zu unterstellen. Dies wäre an sich eine richtige Entscheidung, wenn nicht das Regierungspräsidium jährlich im Rotationsprinzip an das jeweils nächste Mitglied der Regierung abgetreten würde. In diesem Fall jedoch führt diese Schweizer Eigenart dazu, dass der Regierungspräsident ein *Primus inter Pares* ist und im Folgejahr wieder in das Glied der „normalen“ Regierungsmitglieder zurückzutreten hat. Nachdem kein Mitglied der Regierung sich von den anderen in die Führung des eigenen Departementes dreinreden lassen möchte, wird man es generell vorziehen, von einem einschneidenden Einsatz des Regierungscouters in den Departementen der Kollegen abzusehen. Der Controller blieb daher weitgehend arbeits- und wirkungslos.

Die Lehre, die aus diesem (und etlichen weiteren) Beispiel gezogen werden kann, lautet: Nur wo geführt wird, kann ein Verwaltungscontrolling Wirkung erzielen. Das heißt, dass ein Controller(dienst) dort anzusiedeln ist, wo tatsächlich politische und/oder administrative Führungsverantwortung übernommen wird. Im Fall eines Schweizer Kantons ist dies das Departement, übertragen auf Deutschland ein Ministerium.

Anders stellt sich die Situation auf kommunaler Ebene dar. Hier sind die Verhältnisse oft klarer, indem ein Bürgermeister oder ein Stadtpräsident eine stärkere Führungsrolle übernimmt. Ist dies der Fall, so ist es sinnvoll, den städtischen Controller(dienst) direkt dem Bürgermeister oder Stadtpräsidenten zu unterstellen. Kurz kann also folgende Handlungsempfehlung abgegeben werden: Wer Führungsentscheide zu fällen hat (und sie auch tatsächlich fällt), benötigt dazu ein funktionierendes Controlling.

4. Warum benötigt Verwaltungsreform Verwaltungscontrolling?

Aus meiner Sicht kann eine Verwaltungsreform, wenn sie das Management in der Verwaltung stärken soll, nicht ohne den Aufbau eines Verwaltungscontrollings auskommen. Dies gilt für alle Reformen, die zumindest eines der folgenden Elemente enthalten:

- Qualitätsmanagement
- Prozessoptimierung
- Delegierte Entscheidungsverantwortung
- Führung über Leistungsauftrag
- Interne Leistungsverrechnung (interne Kunden – Lieferanten – Beziehungen)
- Modernes Personalmanagement
- Balanced Scorecard
- Strategisches Management

Immer wieder erleben wir in der Praxis eine so genannte oder behauptete „Abkehr“ von Reformen wie dem Neuen Steuerungsmodell oder der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Die Entwicklung in der Schweiz zeigt aber, dass dabei nicht vollständig zum alten, bürokratischen Steuerungsmodell zurückgegangen wird, sondern dass die Rosinen der öffentlich verschmähten Reformen dennoch gepickt werden wollen. Zu diesen Rosinen gehört nicht selten ein rudimentäres Verwaltungscontrolling, das sich jedoch meist auf die finanzielle Führung beschränkt (Stichwort: Kostenrechnung). Damit überlebt ein wichtiges Element der Modernisierung, und falls es für Führungsentscheide zu Rate gezogen wird, kann sogar auf eine weiterhin positive Entwicklung des Verwaltungsmanagements gehofft werden.

Generell wird der Nutzen des Verwaltungscontrollings von unterschiedlichen Autoren in folgenden Punkten verortet:

- schnellere Anpassung des öffentlichen Leistungsprogramms an sich wandelnde Bedürfnisse der Bürger;

- stärkere Versachlichung politischer Entscheidungsprozesse durch die Verfügbarkeit von „objektiven“ und „quantitativen“ Informationen;
- Erhöhung der Effizienz der Leistungserstellung;
- Erhöhung der Effektivität staatlicher Programme.

Gerade im Zusammenhang mit der Reform der öffentlichen Verwaltung, die sich an das international bekannte Modell des New Public Managements anlehnt (also für Deutschland: Das Neue Steuerungsmodell, für Österreich und die Schweiz: die Wirkungsorientierte Verwaltung), wird Controlling seit längerem als zentrales Führungsinstrument der modernen Verwaltung eingesetzt.

5. Grenzen eines Verwaltungscontrollings im politischen Umfeld

Herbert Kraus kommt in einem älteren Beitrag zur betriebswirtschaftlichen Beratung von Politik und öffentlichem Management (und nichts anderes ist Verwaltungscontrolling) zum Schluss, dass ihr Einsatzfeld zwar praktisch unbegrenzt sei, dass ihre Wirkung jedoch aufgrund spezifischer Problemfelder und Widerstände „in der Regel auf ein Minimum“ (Kraus 1985) beschränkt bleibe. Als solche Problemfelder nennt er die für den öffentlichen Sektor typischen unspezifischen und qualitativen Ziele, das Legalitätsprinzip, das Budgetprinzip sowie sozial- und personalrechtliche Bestimmungen. Demgegenüber sieht etwa Brede in seinem neueren Lehrbuch gerade im Controlling eine Chance und Notwendigkeit (Brede 2001). In der Tat zeigt sich in der Verwaltungspraxis, dass ein gut eingerichtetes und pragmatisch umgesetztes Verwaltungscontrolling das Führungsbewusstsein schärfen und das Entscheiden in den zuständigen Gremien erleichtern kann. Erfahrungen in der Schweiz weisen gar darauf hin, dass sich politische Instanzen wie etwa parlamentarische Fachkommissionen des Verwaltungs-

Verwaltungscontrolling

controllings und seiner Berichte bedienen, um das „Geschäft“ der zu beaufsichtigenden Verwaltung besser verstehen zu können.

Dennoch ist wohl nicht zu übersehen, dass gerade das strategische Controlling seine Grenzen dort findet, wo es versucht, mit managementrationalen Vorgehens- und Denkweisen politische Entscheide zu „rationalisieren“. Die politische Rationalität fragt im Regelfall nicht primär nach wirtschaftlicher Aufgabenerfüllung, nach Effizienz und Effektivität. Sie richtet sich nach aktuellen Themenstellungen (von denen Wirtschaftlichkeit allerdings eines sein kann, das allerdings auch wieder an Aktualität verlieren wird) und der Möglichkeit, für einzelne Anliegen in den entscheidenden Gremien Mehrheiten zu finden. Sie nimmt die Informationen aus dem Verwaltungscontrolling immer dann gern auf, wenn sie ihre eigenen Postulate unterstützen und ignoriert sie, wenn sie den eigenen Ansichten widersprechen. So ist Verwaltungscontrolling zwar ein wichtiger Akteur im politisch-administrativen System, wird aber selbst gleichzeitig zum Gegenstand der Politik. Controller in der Verwaltung müssen damit umgehen können, müssen über eine hohe Frustrationstoleranz verfügen, die durch Kenntnisse der politischen Entscheidungsprozesse zu vergrößern ist, sodass dafür ein erhöhtes Verständnis vorliegt.

In der Regel hilft es nicht, sich über mangelnde Akzeptanz der Controller im politisch-administrativen System zu beklagen. Vielmehr muss die Herausforderung angegangen werden, strategische Verwaltungscontroller als Vermittler zwischen den beiden Welten der politischen Rationalität gewählter Institutionen und der Managementrationalität der modernen Verwaltung auszubilden und einzusetzen. In diesem Sinne wird der Verwaltungscontroller das, was modernes Verwaltungsmanagement benötigt: ein betriebswirtschaftlicher Berater mit politischem Flair.

Weiterführende Beiträge

Verwaltung im Gewährleistungsstaat; Neue Haushaltssteuerung; Output-Steuerung und Performance Measurement

Literatur

- Brede, Helmut, 2001: Grundzüge der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre, München/Wien.
- Brüggemeier, Martin, 1997: Controlling in der Öffentlichen Verwaltung. Ansätze, Probleme und Entwicklungstendenzen eines betriebswirtschaftlichen Steuerungskonzeptes, München etc.
- Brühlmeier, Daniel/Haldemann, Theo et al., 2001: Politische Planung. Mittelfristige Steuerung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, Bern/Stuttgart/Wien.
- Buschor, Ernst, 1987: Controlling als Führungsinstrument in der Verwaltung. Erfahrungen und Ansätze in der Schweiz, in: Rainer Koch (Hrsg.): Verwaltungsforschung in Perspektive, Baden-Baden, S. 129-133.
- Flury, Reto, 2002: Gestaltungsregeln für eine Kosten- und Leistungsrechnung der Kantone und Gemeinden, Bern/Stuttgart/Wien.
- International Group of Controlling (Hrsg.), 1999: Controller-Wörterbuch, Stuttgart.
- KGSt, 2001: Politisches Controlling. KGSt-Info Nr. 1, S. 6.
- Kraus, Herbert, 1985: Betriebswirtschaftliche Beratung von Politik und öffentlichem Management, in: Peter Eichhorn (Hrsg.): Betriebswirtschaftliche Erkenntnisse für Regierung, Verwaltung und öffentliche Unternehmen, Baden-Baden, S. 47-66.
- Mastronardi, Philippe/Schedler, Kuno, 1998: New Public Management in Staat und Recht, Bern/Stuttgart/Wien.
- Oechsler, Walter A., 1987: Controlling - ein betriebswirtschaftliches Steuerungs- und Kontrollkonzept für die öffentliche Verwaltung?, in: Rainer Koch (Hrsg.): Verwaltungsforschung in Perspektive, Baden-Baden, S. 121-128.
- Palupski, Rainer, 1998: Controlling kommunaler Verwaltungen, Aachen.
- Promberger, Kurt, 1993: Verwaltungscontrolling. Managementkonzepte für die öffentliche Verwaltung, Wien, S. 89-130.
- Rieder, Lukas, 2004: Kosten-Leistungsrechnung für die öffentliche Verwaltung, Bern/Stuttgart/Wien.

Schedler, Kuno, 1998: Parlamentarisches Controlling. Instrumente und Gefässe als Ausdruck eines neuen Selbstverständnisses der Politik, in: Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/ René Schaffhauser et al. (Hrsg.): Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen, St. Gallen/Lachen, S. 435-464.

Kuno Schedler