

Vom Eingriff zur Steuerung – wie Controlling in der öffentlichen Verwaltung funktionieren kann

Vor rund 20 Jahren begann in der deutschen öffentlichen Verwaltung der Übergang zu neuen Steuerungs- und Controllingmodellen. Transparenz, Effektivität und Effizienz – das galt damals und gilt auch heute als Maßstab. Und doch ist bei vielen Protagonisten Ernüchterung – teilweise auch Enttäuschung – eingetreten. Was ist seitdem geschehen? Was sind die Gründe für die verhaltene Bilanz? Und gibt es überhaupt Ansätze für eine wirklich erfolgreiche Einführung von neuen Steuerungsansätzen?

Rückblende: New Public Management als Blaupause der Reform

Anfang der 1990er-Jahre begann die deutsche öffentliche Verwaltung, Controlling-Systeme zur Schaffung von mehr Transparenz und zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit einzuführen. Städte waren die ersten, die das Neue Steuerungsmodell (NSM) umsetzten. Innovative Verwaltungsmitarbeiter identifizierten Dienstleistungen, definierten Kennzahlen und füllten damit umfangreiche Dienstleistungskataloge (Produktkataloge). Die einzelnen Produkte flossen als Kostenträger in die Kosten- und Leistungsrechnung ein. Ziele der Verwaltung wurden operationalisiert und mithilfe von Zielvereinbarungen einzelnen Führungskräften bzw. deren Verantwortungsbereichen zugeordnet. Ergänzt wurden diese Instrumente durch zumeist freiwillige Leistungsvergleiche. Damit war der Einstieg in die lernende Verwaltung und in ein externes Benchmarking geschafft.

Spätestens nach dem Auslaufen des Wiedervereinigungsbooms setzte sich dann wieder stärker das Bewusstsein der „Grenzen des Wachstums“ durch. Während man in der Öffentlichkeit vor allem die Budget-Herausforderungen sah und deshalb

Reformen zunehmend akzeptierte, war vielen Insidern der Verwaltung klar geworden, dass mit einem bürokratisch-zentralistischen Steuerungsansatz allein die gewünschten Leistungen immer weniger erbracht werden konnten, bzw. nur zu deutlich höheren Kosten.

Bilanz heute: Viele Enttäuschungen und wenig Erfolge

So mancher Reformansatz wurde angesichts fehlender Wirksamkeit und ausgebliebener Effizienzgewinne kritisiert oder gar für gescheitert erklärt. Eine Umfrage des Instituts für den öffentlichen Sektor¹ unter mehr als 850 Führungskräften der öffentlichen Verwaltung zeigt, dass betriebswirtschaftliche Instrumente heute nur von rund 14 Prozent der Befragten als besonders hilfreich bewertet werden. Personalentwicklung und IT werden im Vergleich hierzu mit jeweils etwa 32 Prozent mehr als doppelt so häufig als wichtig für die Verwaltungsführung angesehen. Und obwohl mehr als ein Drittel betriebswirtschaftliche Instrumente wünschen, wird deren Nutzen von den Führungskräften der öffentlichen Verwaltung als insgesamt

LITERATURTIPP

Bernhard Hirsch et al.: Controlling in öffentlichen Institutionen – Rollen, Handlungsfelder, Erfolgsfaktoren, Berlin, Erich Schmidt Verlag, 2012

In dieser Publikation werden die einzelnen Facetten einer sechsdimensionalen Controlling-Konzeption für öffentliche Institutionen aufgezeigt. Beispiele der Praktiker im Arbeitskreis „Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen“ ergänzen die konzeptionellen Überlegungen und veranschaulichen damit den Umsetzungsstand in den Behörden.

¹ Institut für den öffentlichen Sektor (Hrsg.) (2010): Verwaltungsführung heute. Ergebnisse einer Führungskräftebefragung in der deutschen Ministerialverwaltung



niedrig eingestuft. Die Ursachen für diese ernüchternde Bilanz sind vielfältig. Sicherlich gibt es zum einen handwerklich-technische Defizite bei der Umsetzung. So ist die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) mit ihrem Fokus auf Kostentransparenz und weniger auf Leistungsaspekte für die Führungskräfte vor Ort oft nicht umsetzbar. Controlling- und Zielvereinbarungssysteme wurden zwar vielfach etabliert, aber von der Führungsebene nicht konsequent und glaubwürdig vorgelebt und von den Mitarbeitern nicht selten abgelehnt. „Controlling haben wir jetzt auch“, hieß es oft. Gleichzeitig dominiert die kameralistische Haushaltsführung als eine rein inputorientierte Steuerung weiterhin das Denken und Handeln in der öffentlichen Verwaltung. Die beschlossene Einführung der kommunalen Doppik bis spätestens 2012 wurde in vielen Bundesländern wie beispielsweise in Baden-Württemberg kürzlich erst auf das Jahr 2020 verschoben; in Thüringen und Bayern haben die Kommunen gar ein Wahlrecht.

Alle Ansätze für eine bessere Steuerung ringen zudem mit der großen Komplexität der öffentlichen Verwaltung. Jede Kommune bietet mehrere Hundert verschiedene Dienstleistungen an – mehr als jede Versicherung oder Bank. Bundes- wie Landesregierungen bilden das gesamte politisch-gesellschaftliche Spektrum ab: von der Innen- über die Verkehrs- bis hin zur Justiz- und Gesundheitspolitik. Darüber hinaus gibt es neben klassischen Verwaltungstätigkeiten – etwa bei der Umsetzung von Verordnungen – hoheitliche Aufgabenwahrnehmung, aber auch Service- und Projektaufgaben. Und nicht zuletzt führt die sogenannte Einzelfallgerechtigkeit zu

engmaschigen gesetzlichen Detailregelungen.

Steuerung 2.0 – ein umfassender Ansatz

Heute stellt sich die Frage, wie Controlling nachhaltig erfolgreich eingeführt werden kann, drängender als jemals zuvor. Die finanziellen und personellen Ressourcen sind angesichts der Finanz- und Wirtschaftskrise und einer immensen Staatsverschuldung begrenzter als in der Vergangenheit. Gleichzeitig steigen im Zeitalter des Internets die Leistungserwartungen der Kunden an einen schnellen und unbürokratischen Service. Zudem ist in einem globalisierten Wettbewerbsumfeld effektives Verwaltungshandeln zu einem wichtigen Standortfaktor geworden. Die Lehren der Vergangenheit zeigen, dass es drei wesentliche Faktoren für nachhaltig erfolgreiche Steuerungs- und Controllingssysteme gibt: Erstens gilt es, sich zu fokussieren und das Wichtige richtig zu tun. Zweitens sind die notwendigen Veränderungen in den Organisationen aktiv zu gestalten und drittens müssen Politik und Public Management konsequenter voneinander getrennt werden.

1. Konzentration auf das Wesentliche
Controlling einzuführen – dafür gibt es verlässliche Handbücher. Die Wissenschaft und praktische Projekterfahrung zeigen, dass die Grundregeln wie die Begrenzung auf eine geringe Zahl von aussagekräftigen Key Performance Indicators (KPI) oder die handlungsorientierte Ausgestaltung des Berichtswesens gleichermaßen für die Wirtschaft und für die öffentliche Verwaltung gelten. Auch ist die für die Einführung von Controlling erforderliche Abfolge

bekannt, obwohl sie nur sehr selten konsequent umgesetzt wird: Sie reicht von der Entwicklung eines übergreifenden Steuerungsverständnisses mit einem überzeugenden Leitbild, der Umsetzung in vom gesetzlichen Auftrag abgeleitete mess- bzw. bewertbare Ziele über die Ausgestaltung eines neuen Geschäftsprozessmodells bis hin zu einem effizienten Zielvereinbarungssystem und zu der Einführung einer zentralen Controllingorganisation. Die Technik ist also kein Geheimwissen oder gar Hexenwerk. Obwohl es also einerseits bewährte Verfahrensschritte für die Einführung von Controllingssystemen gibt, zeigt sich in der Praxis, dass der Erfolg der Umsetzung nicht nur, aber vor allem in der öffentlichen Verwaltung davon abhängt, dass drei Gestaltungsregeln beachtet werden.

- Zum Ersten ist ein konsequenter Fokus auf die wesentlichen wertschöpfenden Prozesse erforderlich. Gerade angesichts der oben beschriebenen Komplexität der öffentlichen Verwaltung ist weniger mehr. Nicht alle Bereiche und Prozesse müssen bis ins letzte Detail einem Controlling unterworfen werden. So sind bei Kommunen die budgetrelevanten Einnahmeprozesse wie auch die kostenintensiven Investitionen (zum Beispiel Bauprojekte und Sozialleistungen) zu priorisieren.
- Zum Zweiten muss das Steuerungskonzept aus einigen wenigen klaren und verständlichen Leitgedanken abgeleitet werden. Beispielhaft erfolgte dies bei der Bundesagentur für Arbeit mit dem doppelten Leitgedanken „Wirkung und Wirtschaftlichkeit“, aus dem der gesamte Steuerungsansatz inhaltlich abgeleitet wurde. Nur eine derartig

klare Fokussierung schafft eindeutige Vorgaben und verhindert so die Verschwendung von Ressourcen.

- Steuerung ist insbesondere in den immer noch hierarchisch angelegten Strukturen des öffentlichen Sektors Chefsache. Ohne klare Führung, Top-down-Vorgaben sowie konsequentes und glaubwürdiges Vorleben werden weder die Führungskräfte noch die Mitarbeiter überzeugt. Steuerung und Controlling müssten als Führungsaufgaben von allen Führungskräften verstanden, umgesetzt und aktiv vorgelebt werden.

2. Den Veränderungsprozess aktiv gestalten

Beim Thema Steuerung und Controlling geht es in Wahrheit nicht um die Einführung eines neuen technischen Managementsystems. Im Vordergrund steht vielmehr die grundlegende Veränderung der gesamten Institution – also effektivere Prozesse, eine effizientere Organisation und nicht zuletzt die Veränderung des Denkens und Handelns der Mitarbeiter. Verwaltung muss heute vieles sein: ein professioneller Dienstleister und Manager von großen Projekten, Serviceanbietern und einer wachsenden Zahl eigener Unternehmen. Erforderlich ist also eine grundlegende Veränderung der Arbeitsweisen, der Einstellungen und auch der Qualifizierung der Mitarbeiter und Führungskräfte. Dass rund zwei Drittel aller großen Reformprojekte in öffentlicher Verwaltung und Wirtschaft von den Verantwortlichen im Nachhinein als gescheitert bewertet werden, hat nicht zuletzt hierin seine Gründe. Veränderungsprozesse sind für die Organisation nicht nur neu, sondern inhaltlich äußerst anspruchsvoll, denn mehrere Veränderungsdimensionen müssen gleichzeitig und koordiniert bewältigt werden.

- Das Schaffen von Verständnis und Akzeptanz für die Notwendigkeit der Veränderung ist wichtig, reicht aber allein nicht aus. Große Reformprozesse erfordern, zumindest bei der Mehrzahl der Mitarbeiter, die Bereitschaft mitzumachen – besser noch Begeisterung, die die Motivation schafft, mehr als das Übliche zu leisten. Dass ältere Beschäf-

tigte anders und schwieriger lernen als junge Menschen, ist dabei eine nicht zu unterschätzende Herausforderung.

- Die Vorgesetzten sind als Vorbilder und Treiber von Veränderung unverzichtbar. In jedem Veränderungsprozess ist es eine zentrale Aufgabe, die Führungskräfte nicht nur zu allererst zu überzeugen, sondern sie auch zu befähigen, mit der neuen Situation umzugehen und diese ihren Mitarbeitern glaubhaft vermitteln zu können. Nur dann sind sie willens und in der Lage, die notwendigen Veränderungen aktiv mitzugestalten.
- Die notwendige Anpassung der Prozesse und Organisation muss im besten Sinne radikal sein. Für die Mitarbeiter muss erfahrbar werden, dass anderes und besseres Arbeiten möglich ist. Mehr noch: Es gilt, eine Dynamik zu entfalten – von einer einmaligen Veränderung hin zu einer lernenden Organisation, die sich mit den neu gewonnenen Erkenntnissen über eigene Leistung und Gesundheit kontinuierlich weiterentwickelt.

3. Mehr Management und weniger Politik – ein neues Leistungsverständnis des Staates

Die Legislative regiert nicht nur in Deutschland in starkem Maße in die exekutive Verwaltung hinein. Die Budgethoheit der Parlamente ist unbestritten ein hohes Gut und hat zu Recht Verfassungsrang. Sie ist aber keine Legitimation für ein „Hineinregieren“. Daran haben sich jedoch fast alle Beteiligten gewöhnt: die Politiker als vorgebliche „Kümmerer“ und „Löser“ fast aller Probleme und die Verwaltung, die dies allzu oft als Vorwand nimmt, erst einmal abzuwarten. Im Übergang zu einem neuen Verwaltungsverständnis muss sich auch die Politik an eine Steuerung über Ziele und Kennzahlen gewöhnen. Das Haushaltsrecht muss anders – outputorientiert – wahrgenommen werden. Steuern über Ziele bedeutet, der Verwaltung zu sagen, was sie erreichen soll, aber es ihr zu überlassen, wie sie das tut. Zugleich ist Mut zu objektiver Transparenz erforderlich, die sich den Konsequenzen der eigenen Ent-

scheidungen offen und nachvollziehbar stellt. Dies gilt im Übrigen und nicht zuletzt auch für die Leitungsebenen in Ministerien und vielen anderen öffentlichen Einrichtungen.

Erfolgreiches Controlling möglich

Controlling in der öffentlichen Verwaltung kann gelingen, wenn diese Grundregeln beachtet werden. Beispiele hierfür gibt es. So haben die Bundesländer Hamburg und Hessen ihre ersten Bilanzen auf Basis der Doppik vorgelegt. Hieraus werden Konsequenzen für das Verwaltungshandeln und die Zuteilung von Mitteln gezogen. In der Bundesagentur für Arbeit wurde die Ergebnisverantwortung verbunden mit der Zuweisung der Entscheidungskompetenz. Aus einer Anstalt wurde eine Agentur mit veränderten Prozessen, mit einem neuen Fokus auf die „Kunden“ und das Ergebnis – im Sinne von Wirkung und Wirtschaftlichkeit.

Steuerung und Controlling erfolgreich einzuführen erfordert in der öffentlichen Verwaltung zum Teil mehr Anstrengungen und einen noch längeren Atem als in der Wirtschaft. Zugleich ist dies angesichts der skizzierten Herausforderungen alternativlos, sofern die erforderliche Leistung angesichts begrenzter Budgets machbar sein soll.

Und mehr noch: Diese Offenheit ist Teil eines modernen Demokratieverständnisses, in dem sich zum einen die Frage stellt, ob nicht mehr dezentral entschieden werden kann und soll, dort wo die Folgen der Entscheidungen direkt spürbar sind und die Betroffenen sich direkt artikulieren können. Zum anderen erwarten die Bürger mehr Transparenz über die vom Staat erbrachten Leistungen im Sinne messbarer und nachvollziehbarer Ergebnisse. ■

Dr. Klaus Schuberth (Bundesagentur für Arbeit), Heinrich Rentmeister (KPMG)