

Vorwort

Die öffentlichen Haushalte stehen vor der Situation, ein größer werdendes Leistungsprogramm erfüllen zu müssen. Das Wachstum des Leistungsumfangs und seiner Intensität kann jedoch nicht mehr lange durch die knappen finanziellen Mittel getragen werden. Auf der anderen Seite vermehren sich die Schlagzeilen der Ressourcenverschwendung in den Medien. Ein Handlungsbedarf bzgl. einer betriebswirtschaftlichen Unterstützung der öffentlichen Entscheidungsträger ist folglich gegeben.

Ein betriebswirtschaftliches Unterstützungsinstrument kann das Controlling sein. Auf die Möglichkeiten und die sicherlich vorhandenen Grenzen des Verwaltungscontrolling wird in dieser Arbeit eingegangen.

Neben der Objektbegrenzung und der Vorstellung der öffentlichen Verwaltung wird in einem zweiten Schritt auf die Grundzüge des Controlling eingegangen. Verdeutlicht werden hier Notwendigkeit und die Erfordernisse eines funktionsfähigen Controlling in der Verwaltung. Im dritten Abschnitt folgen die Möglichkeiten, die das Controlling bringen kann. Letztendlich werden die Grenzen des Controlling in der Kommunalverwaltung dargestellt.

Auch während dieser Arbeit wurde die Mittelknappheit öffentlicher Einrichtungen sichtbar, da die Informationssammlung durch veraltete und spärlich vorrätigen Medien erschwert wurde.

Lünen, im November 1998

Thomas Richter

A. Die öffentliche Verwaltung

1. Begriff und Abgrenzung zwischen Bundes-, Länder- und Kommunalverwaltung

Die Ausübung der Staatsgewalt in der Bundesrepublik Deutschland gliedert sich nach Art. 20 Abs. 2 und Abs. 3 des Grundgesetzes in drei Haupttätigkeiten und Organisationsteilen, die dem Gewaltenteilungsprinzip unterstehen. Diese sind die besonderen Organe der Gesetzgebung (Legislative), der vollziehenden Gewalt (Exekutive) und der Rechtsprechung (Judikative).

Hierbei stellt die vollziehende Gewalt die öffentliche Verwaltung dar. Sie besitzt eine bestimmte Organisation mit bestimmten Zwecken, Funktionen, Rationalitäts- und Organisationsmerkmalen. Ihre Konstruktion wird durch die Verfassung bestimmt.

Die öffentliche Verwaltung vollzieht politische Entscheidungsprogramme durch Entscheidungen und sonstige Handlungen, wobei die Schaffung politischer Entscheidungsprogramme der Legislativen zugewiesen ist. Diese Entscheidungsprogramme befinden sich auf der Inputseite der Verwaltungen.

Der Output des Verwaltungshandelns sind Verwaltungsprodukte aufgrund von Entscheidungen, z.B. Dienstleistungen, Informations-, Sach- und sonstige Güter. Sonstige Güter können bspw. geldliche Zuwendungen (Transferzahlungen) sein. Verwaltungsaufgaben i.e.S. sind nur schwerlich festzulegen.

Öffentliche Verwaltungen sind an die Staatszwecke gebunden, welche in der Verfassung normiert sind. Somit ergibt sich für den Vollzug das Gebot der Verfassungsmäßigkeit der Verwaltung. Durch den Hauptzweck der Verwaltungen, Entscheidungsprogramme umzusetzen, untersteht ihr Handeln der Zweckerationalität.

Neben dem Gewaltenteilungsprinzip wird auch der äußere Aufbau von Staat und Verwaltung verfassungsrechtlich festgelegt. Der Aufbau der Bundesrepublik Deutschland ist föderal organisiert und wird bestimmt durch die Prinzipien der Bundesstaatlichkeit und dem der kommunalen Selbstverwaltung.

Der Föderalismus ergänzt das Gewaltenteilungsprinzip aus vertikaler Sicht.

Möglichkeiten und Grenzen des Controlling in der öffentlichen Verwaltung

Die Bundesstaatlichkeit begreift die Länder als Glieder des Bundes. Die Länder sind mit staatlicher Hoheitsmacht ausgestattet. Das Bundesstaatsprinzip wird in Art. 20 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG grundsätzlich geregelt.

Die kommunale Selbstverwaltung (vgl. Art. 28 Abs. 2 GG) ist auf Kreis- und Gemeindeebene wiederzufinden. Träger sind Gemeinden und Gemeindeverbände, die staatsrechtlich Teil der Länder sind.

Die öffentliche Verwaltung ist in drei Hauptebenen gegliedert, die prinzipiell horizontal übereinanderstehen und unabhängig sind. Es sind die Verwaltung des Bundes, die Verwaltung der Länder und die Kommunalverwaltung.

Die obersten Bundesbehörden, die Bundesverwaltung mit eigenem Behördenunterbau, die Bundesoberbehörden, die unselbständigen Bundesanstalten sowie die bundesunmittelbaren Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts gehören zur Verwaltung des Bundes. Die obersten Bundesbehörden haben ein Weisungsrecht gegenüber den entsprechenden Landesbehörden, das sich auf Gesetz- und Zweckmäßigkeit erstreckt.

Die nach Ressort gegliederten Bundesministerien zählen zu den obersten Bundesbehörden. Als Beispiele sind das Bundesministerium der Finanzen, das Bundesministerium für Wirtschaft, das Bundesministerium der Verteidigung und das Bundesministerium für Verkehr genannt.

Zur Bundesverwaltung gehören die Bundesfinanzverwaltung, die Bundeswehrverwaltung, die Verwaltung des Bundesgrenzschutzes, etc.

Für Angelegenheiten, die in der Kompetenz des Bundes liegen, kann er selbständige Bundesoberbehörden errichten. Hier sind bspw. das Bundeskriminalamt und das Statistische Bundesamt erwähnt.

Die Bundesanstalt für Straßenwesen oder der Deutsche Wetterdienst zählen zu den unselbständigen Anstalten.

Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts sind die Bundesanstalt für Arbeit, die Deutsche Bundesbank usw.

Die Organisation der Verwaltung der Länder ist trotz gleichartiger Aufgaben nicht identisch. Die verschiedenen Aufbauorganisationen resultieren aus der unterschiedlichen Flächengröße der Länder.

In größeren Flächenländern nehmen Landesministerien als oberste Landesbehörden sowohl Regierungs- als auch Verwaltungsfunktionen wahr.

Möglichkeiten und Grenzen des Controlling in der öffentlichen Verwaltung

Es folgen Landesoberbehörden, die den obersten Landesbehörden unmittelbar nachgeordnet sind, z.B. Statistische Landesämter und Landeskriminalämter.

Die nächste Behördenebene besteht aus regional abgegrenzten Landesmittelbehörden der allgemeinen Verwaltung (Bezirksregierung oder Regierungspräsidium). Aufsichts-, Koordinierungs- und Leitungsaufgaben sind in der Mittelinstanz gebündelt und stehen über den nachgeordneten Behörden des Regierungsbezirks.

Auf unterster Ebene stehen bspw. in Nordrhein-Westfalen die Oberkreisdirektoren, die die Aufgaben der Kommunalaufsicht wahrnehmen.

Der Unterschied zu den kleineren Flächenländern besteht darin, daß ihnen die Mittelbehörden fehlen.

Die Kommunalverwaltung, bestehend aus Gemeinden und Gemeindeverbänden, übernimmt einen Großteil der Verwaltungsaufgaben, auch bei der Ausführung von Bundes- und Landesrecht. In den kommunalen Verfassungsgesetzen der Länder sind Organisation und Tätigkeitsbereiche festgelegt.

Hierbei ist festzuhalten, daß die Gemeinden Hauptträger der Kommunalverwaltung sind. Kommunalverfassungsrechtlich ist es unerheblich, ob eine Gemeinde ein Dorf mit wenigen Einwohnern ist oder eine Großstadt mit mehreren Millionen Einwohnern.

Ferner wird zwischen kreisangehörigen und kreisfreien Städten unterschieden.

Die Grenze der Kreisfreiheit liegt bei ca. 100000 Einwohnern.

Bezüglich der Verwaltungsaufgaben ist zwischen den eigenen oder Selbstverwaltungsangelegenheiten und den übertragenen Angelegenheiten zu differenzieren.

Selbstverwaltungsangelegenheiten bestehen aus Pflichtaufgaben (gesetzlich als solche zugewiesen, z.B. Errichtung und Unterhaltung bestimmter Schulen, Feuerschutz) und freiwilligen Aufgaben, wobei lediglich die Selbstverwaltungsangelegenheiten einer Rechts- und Finanzaufsicht unterliegen.

2. Die Kommunalverwaltung als Dienstleistungsbetrieb

2.1 Innenorganisation

Alle Großorganisationen, hier unterscheidet sich die Kommunalverwaltung nicht von der Privatwirtschaft, entwickeln sich gesetzmäßig nach gewissen Grundstrukturen.

Primären Einfluß stellt die Größe der Verwaltung dar. Aus ihr bestimmen sich Zahl der Organisationsebenen, Art der Führungsebene und der Formalisierungsgrad von Verfahrens- und Informationsabläufen. Eine Behörde reagiert wie ein lebender Organismus, so daß sich Störungen an bestimmten Stellen funktionsmindernd auswirken. Somit sollte die Organisation ständig beobachtet bzw. kontrolliert werden um Schwachstellen zu erkennen und zu eliminieren. Hierzu ist eine Differenzierung zwischen Aufbau- und Ablauforganisation vorzunehmen.

Die Aufbauorganisation muß aufgrund der Größe und des Umfangs der Gesamtaufgabe diese in kleine Teilaufgaben gliedern. Die Teilaufgaben werden durch Personen bzw. Organisationseinheiten Arbeitsteilung bewältigt. Da die Anzahl der Organisationseinheiten, die häufig aus mehreren Stellen bestehen, meist sehr groß ist, werden sie zur besseren Steuerung einer Leitung, einem Vorgesetzten unterstellt. Abhängig von der Menge der Vorgesetzten können diese wiederum einer Leitung unterstellt werden. So bilden sich mehrere Hierarchien. Das Regelmodell hat drei Organisationsebenen (Hierarchien), Basis, mittlere Leitungsebene, Leitung, und wird Linienorganisation genannt. Man spricht von einem Ein-Linien-System, sollte jede Stelle und jede untere Organisationseinheit nur durch eine einzige Linie miteinander verbunden sein. Hieraus resultiert das Prinzip der vertikalen Über- und Nachordnung von Mitarbeitern. Der Dienstweg, der Informationskanal und Entscheidungsweg, ergibt sich daraus, daß jeder Mitarbeiter nur Weisungen und Aufgaben seines unmittelbaren Vorgesetzten unterstellt ist. Der Kompetenzbereich ist streng einzuhalten und keine Zwischeninstanzen zu überspringen. Die Kommunikation und der Informationsfluß orientiert sich am Ein-Linien-System, wobei von unten nach oben die Verdichtung des Flusses zunimmt. Deutsche Verwaltungen bauen sich gedanklich somit von unten nach oben auf.

Die unterste Organisationseinheit wird Amt genannt, wobei die optimale Größe dieser Basiseinheit dann überschritten ist, wenn der zuständige Amtsleiter wichtige Einzelheiten der Tätigkeiten nicht mehr überblicken kann. Zu dem Kompetenzbereich einer Basiseinheit gehört ein in sich geschlossenes Sachgebiet. Zu den Basiseinheiten gehören ebenfalls solche, die Querschnittsfunktionen erfüllen (z.B. EDV, Rechnungsprüfung).

Die nächst höhere Ebene, die mittlere Leitungsebene, wird als Dezernat bezeichnet. Sie faßt mehrere fachlich gleiche Basiseinheiten zusammen und stellt die Verbindung zwischen Leitung und der operativen Basiseinheit her. Ihre Aufgabe ist die Planung, Organisation, Koordination und Kontrolle der Ämter.

Die Leitung der Verwaltungen wird durch Monokratie geprägt. Grundsätzlich ist eine einzelne Person Träger der obersten Entscheidungsfunktion. Im kommunalen Bereich finden wir dort, wo politische und administrative Leitungsfunktionen getrennt sind, die Bezeichnung Oberkreisdirektor bzw. (Ober-) Stadtdirektor.

Zur Ablauforganisation ist festzuhalten, daß sie die Gesamtheit der Regelungen für den Arbeitsablauf umfaßt, insbesondere die Regelung des allgemeinen Dienstweges, des Geschäftsganges durch Geschäftsordnungen, Kommunikations- und Informationsregelungen, Planungs- und Entscheidungsprozesse und die Steuerung von Abläufen.

2.2 Öffentliche Aufgaben

Nach der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO) soll die Gemeinde in freier Selbstverwaltung das Wohl ihrer Einwohner fördern. Das bedeutet, daß primär ein Sachziel verfolgt wird.

Pflichtaufgaben können der Gemeinde nur durch Gesetze, Verordnungen usw. auferlegt werden (§ 3 GO). Jedoch kann sie sich jeder öffentlichen Aufgabe annehmen, sofern sie nicht anderen Trägern gesetzlich auferlegt wurde. Ferner besitzen die Gemeinden ein Aufgabenerfindungsrecht und können freiwillig weitere Aufgaben übernehmen. Dies ist der Fall, wenn der Rat die Übernahme solcher Aufgaben beschließt. So sind diese Ratsbeschlüsse wiederum Vorgaben für die Verwaltung.

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung hat ein Aufgabenschema mit folgendem Inhalt entwickelt: Allgemeine Verwaltung

(Hauptamt, Personalamt, Statistischem- und Wahlamt, Presseamt, Rechnungsprüfungsamt); Finanzverwaltung; Rechts-, Sicherheits- und Ordnungsverwaltung; Schul- und Kulturverwaltung; Sozial- und Gesundheitsverwaltung; Bauverwaltung; Verwaltung der öffentlichen Einrichtungen und Verwaltung für Wirtschaft und Verkehr. Jedoch läßt sich das Aufgabenspektrum aufgrund des Aufgabenerfindungsrechts nicht abschließend nennen.

Zu dem Bereich der kulturellen Angelegenheiten zählt bspw. die Unterhaltung und Ausstattung der Schulen mit ihren Einrichtungen und Lehrmitteln.

Kommunale Gesundheitseinrichtungen (z.B. Krankenhäuser), Stadtplanung, Sanierung und Entwicklung der Städte, Kanalisationsbau und Entsorgung gehören ebenso zu den kommunalen Aufgaben, wie die Betreuung und Unterbringung von Asylbewerbern, Unterhaltung öffentlicher Einrichtungen (z.B. Kindergärten, Märkte, Versorgung mit Wasser, Gas, Elektrizität und Fernwärme). Manche der öffentlichen Einrichtungen werden als öffentliche Unternehmen in Form von Handelsgesellschaften (AG, GmbH) geführt. Häufig werden Verkehrs- und Versorgungseinrichtungen und Bäder auf diese Art betrieben.

Als Entwicklungstendenz ist festzustellen, daß die Leistungsanforderungen der Bürger an die Kommunalverwaltung differenzierter werden, als Beleg wurde der nicht abschließende Aufgabenkatalog oben genannt. Somit ist die Kommune in zunehmenden Maße als Dienstleister im Sinne der Bürger zu sehen.

Hier wird sich in Zukunft noch ein größeres Problem entwickeln, da die Kommunen mit immer weniger werdenden finanziellen Mitteln immer mehr Aufgaben erfüllen müssen. Es wird schwierig die Bürgerzufriedenheit mit den begrenzten Ressourcen sicherzustellen.

2.3 Betriebswirtschaftliche Ziele

Wie wir oben sahen dominiert das Sachziel das Handeln der Verwaltungen. Somit gilt das Prinzip der Gewinnmaximierung wie in der Erwerbswirtschaft wegen der Fülle an Pflichtaufgaben nicht. Dieses betriebswirtschaftliche Ziel besitzt hier also keine Gültigkeit. Jedoch verpflichtet § 75 GO die Gemeinde zur sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung. Es gilt also das Wirtschaftlichkeitsprinzip. Doch was bedeutet dies?

Das Wirtschaftlichkeitsprinzip kann als Maximal- oder aber als Minimalprinzip verfolgt werden.

Beim Minimalprinzip versucht man ein vorgegebenes Ziel mit möglichst geringem Mitteleinsatz zu erreichen.

Beim Maximalprinzip soll mit festgelegtem Mitteleinsatz ein bestmögliches Ergebnis erzielt werden.

Neben dem Wirtschaftlichkeitsprinzip steht ein weiteres Ziel um die Handlungsfähigkeit zu gewährleisten, die Liquidität. Unter Zahlungsfähigkeit, Liquidität, versteht man die Fähigkeit eines Betriebes, zwingend fälligen Auszahlungsverpflichtungen jederzeit nachzukommen.

Die öffentlichen Verwaltungen stehen vor dem Problem ihre Aufgaben im Interesse des Bürgers mit begrenzten finanziellen Mitteln zu erfüllen.

Die Größe des Problems besteht in der Begrenzung der Einnahmen. Im Rahmen des jährlichen Haushaltsplans der Kommunen werden ihren Verwaltungen bestimmte Budgets zugewiesen mit denen sie ihre Aufgaben erfüllen müssen.

Zu den kommunalen Einnahmen gehören im wesentlichen Abgaben wie Steuern, Beiträge und Gebühren.

Zu den Steuereinnahmen gehören vor allem Gewerbesteuer und Grundsteuer. Bei diesen Steuern liegt die Ertragshoheit bei den Kommunen. Ferner gibt es Umsatzsteuer- und Einkommensteuerzuweisungen von Bund und Ländern.

Beiträge erhebt die Gemeinde bspw. für die Straßenreinigung und Abfallentsorgung.

Gebühren beziehen sich auf bestimmte in Anspruch genommene Dienste der Verwaltung, z.B. Gebühr bei der Beantragung eines Personalausweises.

2.4 Rechnungswesen, Kameralistik

Das traditionelle und vorherrschende Rechnungswesen der Finanzbuchhaltung in der öffentlichen Verwaltung ist die Kameralistik. Für jedes Haushaltsjahr werden in der Haushaltsrechnung Ausgaben und Einnahmen aufgezeichnet. Das bedeutet, daß die Kameralistik den Werteverzehr, der nicht identisch mit Zahlungen ist, nicht erfaßt. Dies sind bspw. Anders- bzw. Zusatzkosten (z.B. kalkulatorische Abschreibungen, Mieten und Zinsen) sowie Pensionsrückstellungen.

Ferner wird eine Kosten- und Leistungsrechnung und eine Liquiditätsrechnung als eigenständige Rechnungen nicht geführt. Hier unterscheidet sich die Verwaltung gehörig von sämtlichen größeren erwerbswirtschaftlichen Unternehmen. Versuche, die Kosten- und Leistungsrechnung flächendeckend in kommunalen Verwaltungen einzuführen, um so bspw. innerbetriebliche Leistungsverrechnungen zu rechtfertigen, scheiterte bislang, obwohl die Einführung betriebswirtschaftlich begründet ist.

Es wird die Rechtmäßigkeit der Technik der Haushaltsbudgetierung durch die Kameralistik nicht bezweifelt, da der Haushaltsplan durch eine demokratisch legitimierte Instanz (Parlament, Stadtrat) verabschiedet wird und letztendlich die einzelnen Verwaltungseinheiten ihre zugewiesenen Budgets verausgaben. Die formale Deckung der Ausgaben durch die Einnahmen ist so gegeben. Es ist jedoch eine Mittelverschwendung zu unterstellen, da zum Jahresende das sog. „Dezemberfieber“ ausbrechen könnte und noch nicht verausgabte Mittel freigesetzt werden um das Restbudget auszuschöpfen, obwohl es aus betrieblichen Gründen nicht notwendig und zweckmäßig erscheint. Der einzige Zweck besteht darin, im folgenden Jahr eine Fortschreibung des alten Budgets zu rechtfertigen, weil mit der Höhe des Budgets auch Macht, Prestige und Entscheidungsgewalt suggeriert wird. Der wirtschaftliche Einsatz der budgetierten Mittel wird nicht kontrolliert.

Es ist also festzustellen, daß eine ausreichende Verknüpfung von Ressourceneinsatz mit der Output-, der Leistungsseite, fehlt. Eine Planung der Einnahmen und Ausgaben in Abhängigkeit des zu erwartenden Leistungsvolumens wird nicht erstellt, hingegen werden wie oben beschrieben die Budgetvolumina zeitlich fortgeschrieben.

Eine Wirtschaftlichkeitskontrolle ist jedoch nur möglich, wenn eine Verbindung zwischen Kosten und Leistungen durch Kostenstellen- und Kostenträgerrechnungen hergestellt wird. Diese Verbindung ist in der kommunalen Verwaltung bislang noch nicht flächendeckend vorhanden. Ein z.Z. ausführlich geführter Kostenartenstamm erbringt jedoch nur den erforderlichen Rechtfertigungsnachweis der Haushaltsbudgetierung.

Möglichkeiten und Grenzen des Controlling in der öffentlichen Verwaltung

Somit spiegelt die traditionelle Kameralistik den tatsächlichen Werteverzehr nicht wieder und ist deshalb als unzureichendes Planungs-, Informations- und Kontrollsystem zu bezeichnen.

Letztendlich besteht die Forderung nach einem geeigneten Kostenrechnungssystem, welches die Einnahmen- und Ausgabengrößen der Kameralistik mit Hilfe von Kosten- und Leistungsgrößen periodisiert, den tatsächlichen Werteverzehr transparent macht und mit der Leistungsebene verbindet.

B. Controlling

1. Definition, Begriffsklärung, Ziele und Aufgaben

Trotz der langjährigen Erfahrungen mit Controlling in erwerbswirtschaftlichen Betrieben seit über fünfzig Jahren, konnte sich noch kein einheitliches und all-seitsakzeptiertes Begriffs- und Aufgabenverständnis herausbilden.

In der hier vorliegenden Arbeit wird Controlling verstanden als die zielbezogene Unterstützung von Führungsaufgaben, die der systemgestützten Informationsbeschaffung und Informationsverarbeitung zur Planerstellung, Koordination und Kontrolle dient. Controlling sei eine rechnungswesen- und vorsystemgestützte Systematik zur Verbesserung der Entscheidungsqualität auf allen Führungsstufen der Unternehmung.

Gemäß dieser Definition ist das wesentliche Ziel des Controlling die Unterstützung der Planung, die Koordination einzelner Teilbereiche sowie die Kontrolle der wirtschaftlichen Ergebnisse. Das bedeutet, daß das Ziel des Controlling die Erhöhung der Effizienz und Effektivität der Unternehmensführung und die Steigerung der Anpassungsfähigkeit an Veränderungen in der Um- und Innenwelt des Unternehmens.

Als primäre Tätigkeiten des Controllers sind Beschaffung und Aufbereitung von Informationen, Datenanalyse, Beurteilung und Kontrolle zu nennen. Bei Controlling-Konzeptionen kann man nach zeitlichen Aspekten differenzieren zwischen operativen und strategischen Controlling. Die Aufgabe des Controllers ist es bspw. der Unternehmensleitung oder Entscheidungsträgern in anderen Hierarchieebenen die für notwendig erachteten Informationen aller Entscheidungsebenen einer Unternehmung abzurufen, zentral zu verarbeiten und nach erforderlichem Verdichtungsgrad zur Verfügung zu stellen. Dies bezeichnet man als entscheidungsebenenbezogene Informationsbereitstellung. Um ihre Solleistungen (Kommunikations-, Informationsverarbeitungsaufgaben) zu erfüllen, müssen Controller innerhalb des Unternehmens mit anderen Aufgabenträgern in Kontakt treten. Deshalb ist es erforderlich, daß Controller mit ausreichenden Kompetenzen ausgestattet sind um sich diese Informationen zu beschaffen. Zweifelhaft ist, welche Handlungskompetenz Controller besitzen.

Entscheidungsvorschläge und Mitteilungen können sie machen. Fraglich ist jedoch, ob sie eine Anordnungscompetenz haben. Festzustellen ist, daß Controllingstellen anderen übergeordneten Leitungsstellen (z.B. Geschäftsleitung) unterstellt sind. Da die Unterstützung der Unternehmensführung eine typische Stabsfunktion ist, haben die Controller nur eine Linienkompetenz, d.h. sie sind nicht autorisiert Anordnungen und Weisungen direkt zu geben. Sie haben nur die Möglichkeit durch Entscheidungsempfehlungen an Weisungskompetenzen auf untere Hierarchieebenen zu wirken. Somit ist festzuhalten, daß Controlling eine Stabstelle mit Vorschlags- und Mitteilungskompetenzen ist.

2. Abgrenzung strategisches und operatives Controlling

Strategisches und operatives Controlling besitzen unterschiedliche Anforderungen und Zielsetzungen, obwohl beide Teilbereiche eng miteinander verbunden sind. Die strategische Komponente gibt den Rahmen des operativen Controlling vor.

Für das operative Controlling sind die Probleme der kurz- und mittelfristig orientierten Planung und Kontrolle maßgeblich. Es werden vorwiegend monetäre Größen analysiert wie Kosten, Erlöse, Rentabilität, Liquidität etc. Das operative Controlling orientiert sich an Zielen wie z.B. Erfolgserzielung, Liquiditätssicherung und Produktivität. Hier soll Controlling die Wirtschaftlichkeit der betrieblichen Prozesse sicherstellen. Primäres Informationssystem ist das interne Rechnungswesen.

Die zeitliche Dimension des strategischen Controlling ist eher längerfristig orientiert. Es wird die langfristige Existenzsicherung der Unternehmung angestrebt mit der Schaffung, Erhaltung und Ausbau von Erfolgspotentialen. Hier werden vor allem nicht-monetäre Größen analysiert, die in der gesamten Umwelt vorzufinden sind (z.B. Verbandsberichte, externe Informationsquellen), um Stärken/Schwächen und Chancen/Risiken gegenüber Konkurrenten und Entscheidungsalternativen zu ermitteln.

3. Notwendigkeit eines Verwaltungscontrolling

Obwohl die Verwaltung rechtlich zu wirtschaftlichem Handeln verpflichtet ist (siehe oben), steht die Normgerechtigkeit mehr im Vordergrund als Sachgerechtigkeit (Effektivität) und Wirtschaftlichkeit (Effizienz), da der Handlungsrahmen meist wirtschaftlichkeitsfeindlich ist.

Ferner erzeugt die Verknappung finanzieller Mittel bei steigenden Leistungserfordernissen einen Veränderungsdruck.

Es müssen deshalb organisatorische Rahmenbedingungen geschaffen und ein Steuerungs- und Informationssystem bereitgestellt werden, die ein effizientes und effektives Verwaltungshandeln fördern. Verwaltungscontrolling soll diesen Anforderungen gerecht werden.

Ein weiterer Hinderungsgrund für Wirtschaftlichkeit in öffentlichen Verwaltungen ist die Dominanz von Fachexperten bei Entscheidungen, denen Effizienz ein nachgeordnetes Ziel ist. Für die meisten Verwaltungsjuristen sind finanzielle Mittel nicht limitiert und für den angestrebten Output vorhanden. Ein wirtschaftlicher Sachverstand steht dem mit gleichen Entscheidungskompetenzen nicht gegenüber.

Weiterhin ist zu bemängeln, daß das aktuelle Haushaltsrecht und seine Anwendung keinerlei Anreize für wirtschaftliches Handeln bietet (vgl. oben „Dezemberfieber“).

Als weiteres Argument zur Einführung von Controlling ist die hierarchische Organisation mit starker Entscheidungskonzentration in der Verwaltungsspitze und die nicht ausreichend differenzierte Zielartikulation. Somit ist effektives und effizientes Handeln nicht möglich und auch nicht überprüfbar. Verantwortung für Ressourcenverschwendung ist nicht erkennbar und nicht stellengenau zuordenbar. z.Z. fehlen wirtschaftlichkeits- und wirksamkeitsrelevante Informationen auf deren Basis zielorientierte Entscheidungen getroffen werden können. Die Verwaltung und deren Kompetenzträger kennen ihre Kosten und Leistungen nicht. Sie haben auch keine Übersicht über Vermögen und Schulden.

Durch Kostenexplosionen im Verwaltungsbereich werden die Bürger zunehmend mit Abgaben belastet oder ihre zu beziehenden Leistungen gemindert. So gerät die Verwaltung vermehrt unter Rechtfertigungsdruck und hat gegenüber der Öffentlichkeit Rechenschaft über ihr Handeln abzulegen.

4. Erfordernisse eines funktionsfähigen Verwaltungscontrolling

Wirtschaftliches und wirksames Verwaltungshandeln erfordert zunächst organisatorische Rahmenbedingungen, die ein solches Handeln unterstützen.

Es wird verlangt, effizienzfeindliche Anreize des organisatorischen Rahmens des Verwaltungshandelns abzubauen. Dezentralisierung von Fach- und Ressourcenverantwortung ist ein Erfordernis, damit Kosten- und Leistungen direkt zurechenbar sind. Außerdem muß eine zielorientierte Handlungssteuerung, durch Rahmenvorgaben für Aktivitäten und Mitteleinsatz, auf das festgelegte anzustrebende Leistungsergebnis erfolgen. Die teilautonomen Verantwortungseinheiten sollen ergebnisorientiert handeln und am Periodenende Rechenschaft über ihren Zielerreichungsgrad ablegen. Schon allein durch die Ziel- und Ergebnisorientierung erwartet man eine intrinsische Motivation, die Effizienz und Effektivität steigert.

Ferner wird ein geeignetes Instrumentarium benötigt, daß effizientes und effektives Handeln planbar und kontrollierbar macht. Transparenz und weitestgehend vollständige Information über Kosten- und Leistungen als auch über Schulden und Vermögen sollte ein integriertes internes und externes Rechnungswesen bieten. Hierbei sollte das öffentliche Rechnungswesen eine verwaltungsspezifische Kostenrechnung, eine nicht-monetäre Leitungsrechnung, eine Vermögensrechnung, eine Ergebnisrechnung und eine Haushaltsrechnung beinhalten.

Die Kostenrechnung sollte wie in erwerbswirtschaftlichen Unternehmen aus Kostenarten-, Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung bestehen.

Die Prozeßkostenrechnung wird als geeignetes Kostenrechnungssystem bezeichnet, da sie die Kostentransparenz erhöht und fundierte Entscheidungshilfen bspw. für die Entgeltbemessung öffentlicher Leistungen bietet, sie steht formal zwischen der Kostenstellen- und der Kostenträgerrechnung.

Schlußendlich ist festzustellen, daß organisatorische und instrumentelle Erfordernisse sich gegenseitig bedingen, da ohne Anreize zum wirtschaftlichen Handeln der Einsatz wirtschaftlichkeitssteigernder Instrumente wirkungslos ist.

Möglichkeiten und Grenzen des Controlling in der öffentlichen Verwaltung

Ebenso sind Instrumente, die Effizienz und Effektivität steigern können, Voraussetzung um wirtschaftlich Handeln zu können.

C. Möglichkeiten des Controlling in der Kommunalverwaltung

1. Effizienzsteigerung durch Ressourcen-Controlling

Durch den Einsatz von Instrumenten des Ressourcen-Controlling soll die Frage beantwortet werden, ob das Handeln der Verwaltung wirtschaftlich bzw. effizient ist („Tun wir es richtig?“), d.h. ob das Verhältnis zwischen Output und Input bzw. Leistungen und Kosten optimal ist. Die Effizienzmessung geschieht bei den Input- und Outputfaktoren nicht selten über nicht-monetäre Größen (z.B. Leistungsmengen).

1.1 Kostentransparenz

Die spezifische Kostenstruktur in der öffentlichen Verwaltung besteht hauptsächlich aus Fixkostenblöcken (bspw. Personalkosten für Beamte, Angestellte und Arbeiter; kalkulatorische Zinsen und Abschreibungen) und einem geringen Anteil an variablen Kosten. Bei den Fixkosten handelt es sich häufig um Gemeinkosten, deren verursachungsgerechte Zurechnung oft schwierig ist.

Da in Verwaltungen meistens Dienstleistungen produziert werden und Produktion und Absatz zur gleichen Zeit erfolgen, nämlich dann, wenn der Bürger Verwaltungsleistungen nachfragt, stellt sich die Frage nach einer bedarfsgerechten Dimensionierung der vorgehaltenen Kapazitäten. Das Problem ist, daß diese Kapazitäten hohe Fixkosten verursachen, um eine Leistungsbereitschaft vor allem bei Pflichtleistungen zu gewährleisten. Ferner können Nachfrageschwankungen aufgrund der Immaterialität der Leistungen nicht durch Lagerproduktion ausgeglichen werden. Die optimale Größe dieser Kapazitäten ist der Schlüssel zum effizienten Ressourceneinsatz.

Deshalb ist ein geeignetes Instrument des Ressourcen-Controlling die Prozeßkostenrechnung, die ein Höchstmaß an Kostentransparenz schafft. Durch die Aufspaltung aller Kosten in leistungsmengeninduzierte und leistungsmengenneutrale ergeben sich genaue Kosteninformationen bzgl. der Zurechenbarkeit auf einzelne Endleistungen.

Das Ergebnis der Prozeßkostenrechnung ist ein Prozeßkostensatz, der die leistungsmengeninduzierten Kosten enthält. Im Rahmen des Ressourcen-Controlling stellt er eine Kenngröße dar, der dem Mitteleinsatz der einzelnen Leistungsprozesse entspricht. Die Prozeßkostenrechnung schafft somit Kostentransparenz einzelner Endleistungen.

1.2 Kostendeckende Gebühren- und Entgeltkalkulation

Dieser Prozeßkostensatz kann zur kostendeckenden Entgeltbemessung (z.B. Paßgebühr) herangezogen werden, wenn ein verursachungsgerechter Umlagesatz der leistungsmengenneutralen Kosten hinzuaddiert wird. Die Summe beider Sätze nennt man Gesamtprozeßkostensatz. Somit besteht die Möglichkeit, die Forderung nach kostendeckenden Entgelten zu erfüllen, sollten diese Beträge durchsetzbar sein. Dies ist vor allem bei freiwilligen Leistungen der Kommunalverwaltung zweckmäßig, da eventuelle Pflichtaufgaben in der Leistungserstellung zu aufwendig sind und es nicht vertretbar erscheint, Gebühren in Höhe der Prozeßkostensätze zu erheben.

Der Prozeßkostensatz ist auch die Grundlage für die innerbetriebliche Leistungsverrechnung. Querschnitts- und Vorleistungen verschiedener Leistungsstellen können nun verursachungsgerecht verrechnet werden und in die Verrechnungspreise der Endleistungsstellen einfließen.

1.3 Kapazitätskostenmanagement

Der Prozeßkostensatz ist von der Ausbringungsmenge abhängig, da die leistungsmengeninduzierten Kosten Fixkostenanteile enthalten und somit Mengendegressionseffekte widerspiegeln. Das bedeutet, daß unter gleichen Voraussetzungen der Prozeßkostensatz sinkt, wenn sich die Ausbringungsmenge erhöht und umgekehrt. Diese Eigenschaft bietet die Möglichkeit eines Kapazitätskostenmanagements.

Zunächst sollte ein Standardkostensatz ermittelt werden, der die Kapazitätsauslastung unter Normalbedingung widerspiegelt. Erfolgt eine Abweichung der tatsächlichen Kostensätze von den Standardkostensätzen, so kann man wegen des hohen Fixkostenanteils unterstellen, daß es sich bei dieser

Abweichung um Beschäftigungsabweichungen gegenüber des Plan-Nutzungsgrades handelt.

Steigt nun die Kennzahl Prozeßkostensatz einer bestimmten Leistung, so kann man annehmen, daß eine zu geringe Kapazitätsauslastung vorliegt. Langfristig sollte über einen Abbau überschüssiger Kapazitäten (Leerkostenabbau) nachgedacht werden. Es käme zu einer Einsparung an Fixkosten.

Im Falle sinkender Kostensätze, handelt es sich wahrscheinlich um eine Kapazitätsauslastung über dem Planniveau. Langfristig sollte hier über eine eventuelle Ausweitung der Kapazitäten diskutiert werden.

Somit liefert die Prozeßkostenrechnung Kosteninformationen für die Analyse und Beeinflussung von leistungsgerechten Kapazitäten und somit langfristigen Fixkosten. Dies ist der Schlüssel zur kosteneffizienten Leistungserstellung in der Verwaltung. Eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit ist generell nur über bedarfsgerechte Anpassung der Leistungsbereitschaft und der damit verbundenen Fixkosten zu erzielen.

1.4 Wettbewerb durch interkommunalen Kostenvergleich

Die ermittelten (Gesamt-)Prozeßkostensätze bieten Grundlagen für interkommunale Kostenvergleiche. Bei gleichen Leistungen verschiedener Kommunen sollten annahmegemäß ähnliche Kosten bei der Leistungserstellung anfallen. Sollte ein Kostenvergleich große Kostenunterschiede offenlegen, ist eine Handlungsnotwendigkeit der „kostenintensiven“ bzw. ineffizienten Verwaltung zur Kostensenkung gegeben. Auf diese Weise könnte ermittelt werden, welche Verwaltung bei welchen Leistungen die Kostenführerschaft besitzt und mit welchem Ressourceneinsatz die betreffenden Leistungen erstellt werden. Ein Ranking der kosteneffizientesten Verwaltungseinheiten könnte erstellt werden. Dieses Ranking könnte motivierend auf das wirtschaftliche Handeln wirken, indem schlechter platzierte Einheiten sich verbessern wollen. Weitere Leistungsanreize sollten zusätzlich geschaffen werden, um ressourcenbewußtes Handeln zu fördern.

Hier besitzt der Kostensatz Zielcharakter. Es stellt sich somit die Frage, wieviel eine Leistung kosten darf, gemessen an den Kosten anderer Verwaltungen. Dieses Kostenziel, der niedrigere Kostensatz, sollte von der ineffizienten

Verwaltungseinheit mittels des Target Costing Management angestrebt werden. Es müssen also Kostenrationalisierungspotentiale vorhanden sein. Aufgabe des Controlling ist es nun diese Rationalisierungspotentiale aufzudecken (z.B. dort, wo Mittelverschwendung betrieben wurde) und Empfehlungen zur Kostensenkung den Entscheidungsträgern zur Verfügung zu stellen.

Auf diese Weise könnte ein Wettbewerb zwischen den verschiedenen Verwaltungen entstehen, der vorher aufgrund der Monopolistenstellung als Anbieter von öffentlichen Leistungen nicht vorhanden war. Dieser Wettbewerb könnte durch (Ziel-)Kostenvorgabe die intrinsische Motivation der Leistungsersteller wecken und diese zu wirtschaftlichen und nicht-verschwenderischen Handeln animieren.

Diese Entwicklung würde folglich zu einer höheren Effizienz führen.

1.5 Make-or-Buy-Analysen, Outsourcing, Privatisierung

In einigen Fällen ist jedoch auch eine Trennung von fixen und variablen Kosten erforderlich, nämlich dann, wenn es darum geht Teilleistungen fremdzubeziehen (Make-or-Buy) oder freiwillige Aufgaben ganz in die Hände erwerbswirtschaftlicher Unternehmen zu geben (Outsourcing). Sollten private Anbieter (freiwillige) öffentliche Leistungen kostengünstiger anbieten, so muß über diese Möglichkeit nachgedacht werden. (z.B. Privatisierung von Schwimmbädern, Theaterbetrieben). Hier könnten Kostenrationalisierungspotentiale bestehen. Die Aufgabe des Controlling in der öffentlichen Verwaltung ist es, diese aufzudecken und Entscheidungshilfen zu geben. Auf diese Weise könnte ein Wettbewerb mit externen (erwerbswirtschaftlichen) Anbietern entstehen. Um sich in diesem Wettbewerb zu behaupten, muß die Verwaltung effizient handeln, da sonst auf dem Markt nicht bestehen kann.

Durch einen freien Wettbewerb mit anderen Anbietern ließen sich eventuelle Wohlfahrtsverluste, die durch Monopole verursacht waren, verringern (siehe etwa Öffnung des Telekommunikationsmarktes).

1.6 Investitionsrechnung

Im Rahmen einer Investitionsrechnung, die auch langfristige Folgekosten beachtet, sollten Kostenvorteile der Kreditfinanzierung gegenüber der Leasingfinanzierung ermittelt werden und Entscheidungsempfehlungen zur Verfügung gestellt werden. In der Vergangenheit wurden große Unwirtschaftlichkeiten dadurch genährt, da „leasingfinanzierte Käufe“ den kreditfinanzierten Käufen vorgezogen wurden, weil die Leasingraten den Jahreshaushalt nicht so stark belasteten wie der Kaufpreis eines Objektes, der vollständig in den Haushalt einfloß, obwohl die wirtschaftliche Nachteiligkeit des Leasings bekannt war. Durch eine Vermögensrechnung, in der tatsächliche Kosten (z.B. kalkulatorische Abschreibungen und Zinsen) des Anlagevermögens ermittelt werden, die auch in die Investitionsrechnung einfließen, sollen solche Ressourcenverschwendungen vermieden werden.

2. Effektivitätssteigerung durch Sachziel-Controlling

Im Rahmen des Sachziel-Controlling soll die Frage beantwortet werden, ob die Arbeit der Verwaltung effektiv, d.h. wirksam ist, und wie die Effektivität erhöht werden kann. Verbal würde dies bedeuten, ob die Verwaltung „das Richtige tut“, ob das „richtige Leistungsangebot“ durch das Verwaltungshandeln erstellt wird. Effektivität ist folglich eine Maßgröße für die Zielerreichung (Outcome). Die Effektivität spiegelt das Verhältnis zwischen Outcome und Zielvorgabe wieder. Hier wird ersichtlich, daß eine geeignete Operationalisierung der Ziele notwendig ist.

2.1 Zielkonkretisierung, Ziel- und Entscheidungstranzparenz

Zunächst besteht die Forderung nach einem kommunalen Zielsystem, das Einzelziele in eine Hierarchie bringt, die verbindlich sind und ein konkretes politisches- bzw. verwaltungsbezogenes Entscheidungsproblem betreffen. Es sollte unterschieden werden zwischen Oberzielen, die langfristig und strategisch orientiert sind, und Unterzielen, die sich an kurzfristigen und operativen Entscheidungen und Leistungsprozessen ausrichten. Ein Oberziel wäre bspw. die Erhöhung der Attraktivität einer Stadt als Familienwohnsitz. Hier ist ersichtlich, daß Oberziele einen geringen Operationalisierungsgrad besitzen. Eine ausreichende Versorgung mit Kindergartenplätzen wäre ein Beispiel für ein

Unterziel. Die Unterziele sollen die Oberziele konkretisieren und eine Verbindung zwischen den zur Zielerreichung erforderlichen Maßnahmen herstellen, da Unterziele eine bessere Zielorientierungsgröße darstellen. Folglich besteht zwischen Ober- und Unterzielen eine Zweck-Mittel-Beziehung.

Die Verfolgung einzelne Ober- und Unterziele könnte kontraproduktiv sein, damit bedarf es einer Koordination der Zielmaßnahmen und einer Prioritätenrangfolge. Bei dieser Prioritätenbildung werden Oberzielen unterschiedliche Gewichtungen zugeteilt, die sich folglich auch in die Ebene der Unterziele wiederfinden. Zielsystembildung und Prioritätenrangfolge könnten durch einen parlamentarischen Entscheidungsprozeß gefunden werden. Dieser Entscheidungsprozeß sollte regelmäßig erfolgen (z.B. jährlich), so daß das Zielsystem ausreichend flexibel ist, um neue Erfordernisse zu berücksichtigen.

Durch die Schaffung eines offenen, flexiblen Zielsystems, wie oben beschrieben, werden politische und ressourcenverzehrende Entscheidungen transparent und gegenüber der Öffentlichkeit leichter begründbar, wenn diese Entscheidungen deutlich genug mit den einzelnen Zielen in Verbindung gebracht werden.

2.2 Frühwarnfunktion

Die Operationalisierung von Zielen ist Voraussetzung für ein entscheidungsorientiertes Sachziel-Controlling, wobei es Maßgrößen und Indikatoren bedarf, die einen Soll-/Ist-Vergleich ermöglichen.

Durch eine Nutzwertanalyse können qualitative Indikatoren für die Oberziele ermittelt werden. Die Nutzwertanalyse verdichtet unterschiedliche Einflußfaktoren der Ziele zu einem Gesamtwert, so daß dieser als Kennzahl eines Sachziel-Controlling geeignet erscheint, wenn er als Plangröße vorgegeben wird. Die Soll-/Ist-Abweichungen der Nutzwerte stellt folglich eine Frühwarnfunktion dar, die von der politischen oder administrativen Führung bzw. dem Controlling interpretiert werden kann. Die Ursache muß ermittelt, der Störfaktor eliminiert und der Abweichung entgegengesteuert werden. So zeigt sich schon frühzeitig ein Handlungsbedarf bezüglich eines weiteren Mitteleinsatzes zur Erreichung des einzelnen Sachziels. Die Feststellung der Abweichungen des Nutzwertes sollten deshalb auch unterjährig erfolgen, um eine Zielerreichung durch eine geeignete Maßnahmensteuerung zu gewähren.

Da Unterziele gut zu operationalisieren und quantifizierbar sind, eignen sich quantitative Indikatoren, wie z.B. Anzahl an Kindergartenplätzen, sehr gut. Plan- und Ist-Größen lassen sich leicht vorgeben, messen und kontrollieren. Somit sind Abweichungen einfach zu analysieren und festzustellen. Entscheidungshilfen für die zukünftige Unterzielverfolgung sind deshalb recht leicht möglich.

2.3 Bürgerzufriedenheit und Lebensqualität

Politische und administrative Führung haben die Aufgabe, die Interessen der Bürger (der Wähler) angemessen zu verfolgen. Durch Wahlen entscheiden die Bürger, wer ihrer Meinung nach am besten in der Lage ist, ihre Interessen, d.h. ihre Zufriedenheit bzw. die Erhöhung der Lebensqualität, zu erfüllen. Werden die Wünsche und Bedürfnisse der Bürger in den Prozeß der Zielsystem- und Prioritätenrangfolge integriert, z.B. durch ein Oberziel „Lebensqualität“, könnte die Bürgernähe der Politik und der Verwaltung verbessert werden. Einzelne Unterziele bzw. Bedürfnisse oder Eindruck der Bürger von der Gemeinde müßten allerdings durch Datenerhebungsmethoden (bspw. querschnitts- und längsschnitts Befragungen) ermittelt werden. Somit könnte bei einer Erreichung dieser Unterziele die Befriedigung der Bürgerinteressen erfolgen, was die Bürgerzufriedenheit sicherstellt. Finanzielle Kapazitäten können folglich eingespart werden, wenn sich das Leistungsangebot nachfrageorientiert ausrichtet und nicht gewünschte Leistungen aus dem Angebot gestrichen werden.

2.4 Vergleich mit den „effektivsten“ Kommunen

Kann ein Ziel, bspw. Verbesserung der Situation als Wirtschaftsstandort, nicht erreicht werden, so sollte sich die betreffende Kommune mit der ihrer Meinung nach besten Kommune (bester Wirtschaftsstandort: „Zuzug von Unternehmen“) vergleichen. Dies könnte mittels eines Benchmarking erfolgen. Die Objekte des Benchmarking sind dann die Maßnahmen, die ergriffen wurden, um die Attraktivität des Standortes zu erhöhen. So wird ersichtlich, ob getroffene Maßnahmen zu schwach oder falsch waren bzw. welche Maßnahmen wohl eher zur Zielerreichung beigetragen hätten. Die betroffene Kommune könnte also aus dem Erfahrungsschatz anderer Kommunen lernen, somit unwirksames Handeln

vermeiden und folglich die Effektivität ihrer Maßnahmen erhöhen. Man muß jedoch anführen, daß sich Lösungsansätze nicht pauschal verallgemeinern lassen.

3. Integriertes Sachziel- und Ressourcen-Controlling

Im nächsten Schritt gilt es die Instrumente und Ergebnisse, die das Ressourcen- und das Sachziel-Controlling anbieten, zu einem integrierten Ressourcen- und Sachziel-Controlling auf kommunaler Ebene zu verbinden, da eine Orientierung auf wenige Einzelziele häufig zu Ineffizienzen und Ineffektivitäten führt.

3.1 Langfristige Leistungsoptimierung durch strategisches Niveauportfolio

Das ermittelte strategische Niveauportfolio, das sich an den Bedarfsprioritäten der Bürger, dem Niveau der Leistungserfüllung als auch der Ressourcenintensität der angebotenen Leistungen orientiert, soll dem Controlling des langfristigen Leistungsprogramms dienen. Leistungsniveau und Bedarfsprioritäten beziehen sich auf die Sachzielverfolgung, die Ressourcenintensität bezieht sich folglich auf die Ressourcenebene.

Zunächst muß die Ist-Situation der kommunalen Leistungsstruktur bezüglich Bedarfsdringlichkeit, Leistungsniveau und Mitteleinsatz in einem Ausgangsportfolio abgebildet werden. Datenquellen der Bedarfsdringlichkeit sind z.B. Bürgerbefragungen (Quer- und Längsschnittuntersuchungen, s.o.), die Ressourcenintensität kann über die Prozeßkostenrechnung ermittelt werden. Das Leistungsniveau ist feststellbar durch interne Kapazitätsauslastungs- und externe Qualitätsanalysen (z.B. Bürgerzufriedenheit). Die Pflichtleistungen der Kommunen, deren Angebot zwingend jedoch das Leistungsniveau meist nicht hinreichend festgelegt ist, bieten erhebliche Potentiale der finanziellen Mittelschonung, wenn das tatsächlich erforderliche Leistungsniveau analysierbar ist.

Die Dialoglinie des Portfolios ist als Gleichgewichtspfad auslegbar, auf dem Bedarfsdringlichkeit, Leistungsniveau und Mittelintensität ihren Ausprägungen optimal entsprechen.

Zeigt sich bei der Feststellung der Leistungsstruktur, daß eine große Anzahl an Leistungen oberhalb der Dialoglinie liegen, bedeutet dies, daß sich Leistungen auf einem hohen und damit teuren Niveau befinden, obwohl ihnen nur eine geringe

Bedarfserfordernis gegenübersteht. Somit ist ihr hohes Niveau ungerechtfertigt. Sodann ist ein Plan-Portfolio zu erstellen, dessen Vorgabe eine Übereinstimmung zwischen Bedarfsdringlichkeit und Leistungsniveau ist. Ferner wird ein Zeithorizont angegeben, der ein zeitliches Limit darstellt, bis wann das Plan-Portfolio zu erfüllen ist. Innerhalb des Zeitkorridors sollten feste Zwischenvorgaben und -kontrollen erfolgen. Das strategische Niveauportfolio kann aus Operationalisierungsgründen selbstverständlich in Teilportfolios untergliedert werden (bspw. auf Dezernats- oder Amtsebene; einzelne Stadtteile). Aufgrund des breiten und ungleichartigen Leistungsangebots sollte diesbezüglich eine ABC-Analyse durchgeführt werden, deren Ergebnis die Aufgaben mit der anteilmäßig höchsten Bedeutung in bezug auf Bedarfsdringlichkeit und Gesamtbudget liefert. Im Niveauportfolio sollten primär die A-Leistungen und wichtige B-Leistungen berücksichtigt werden. So wird der Leistungsmix langfristig bei effizienterer Budgetzuweisung qualitativ und quantitativ am öffentlichen Auftrag bzw. dem Bürgerinteresse orientiert.

3.2 Operative Leistungsniveausteuerung durch Budgetwertanalyse

Die Budgetwertanalyse setzt zwischen der jährlichen Leistungsplanung im Rahmen der Haushaltsverhandlungen und dem strategischen Handlungsrahmen, determiniert durch das Niveauportfolio, an. Die einzelnen zu planenden Leistungen werden in Niveaublöcke (Maximal-, Durchschnitts-, Minimalniveau) aufgeteilt. Die zu erbringenden Niveaus einzelner Leistungsarten sind so festlegbar. Auf Basis der internen und externen Datenquellen (s.o. Niveauportfolio) sind die auf einem bestimmten Niveau festgelegten Leistungen in eine Prioritätenrangfolge zu bringen, die sich ferner am kommunalen Zielsystem orientiert. Anhand dieser Rangordnung werden jetzt den einzelnen Leistungsarten Budgets zugewiesen. Sollte das Budgetlimit überschritten werden, bevor alle Leistungen Zuteilungen erhalten haben, so muß zwischen ungedeckten Pflichtleistungen und ungedeckten freiwilligen Leistungen unterschieden werden. Die ungedeckten freiwilligen Leistungen werden somit in der nächsten Periode nicht mehr angeboten. Da die Pflichtaufgaben erfüllt werden müssen, müssen neue Niveaus für die bereits budgetierten Leistungen gewählt werden. Die Niveaus der Leistungen mit dem geringsten Prioritätenbedarf werden schrittweise

Möglichkeiten und Grenzen des Controlling in der öffentlichen Verwaltung

gesenkt, bis alle Pflichtleistungen finanzierbar sind. Falls Restbudgets auftreten, sind diese prioritätengerecht auf die freiwilligen Leistungen zu verteilen.

Die ermittelte Budgetschnittlinie liefert somit differenzierte Informationen für ein operatives Controlling auf kommunaler Ebene, das den wirtschaftlichen Mitteleinsatz und auch die wirksame Maßnahmendurchführung ermöglichen kann. Die politische Führung bekommt auf diese Weise ein betriebswirtschaftliches Planungsinstrument, das Transparenz schafft bezüglich der Prioritätsgestaltung der Aufgaben und der Mittelzuteilung. Ferner ergibt sich eine bürgernahe Politik, da Bürgerinteressen direkt berücksichtigt werden. Außerdem erleichtert sich die Verwaltungsarbeit, da sich die Leistungsumsetzung klar auf eine zweckentsprechende Mittelverteilung und definierter operabler Leistungsniveaus stützen kann.

D. Grenzen des Controlling in der Kommunalverwaltung

Im folgenden Abschnitt sollen einige Grenzen und Probleme beschrieben und erörtert werden, die den Möglichkeiten des Controlling in der Kommunalverwaltung konfliktär gegenüberstehen. Zu erwähnen gilt, daß die genannten Aspekte nicht den Anspruch auf Vollständigkeit besitzen und die Erfordernisse eines funktionsfähigen Controlling, wie sie oben genannt wurden, unbedingt Berücksichtigung finden müssen.

1. Konflikt zwischen Sachziel- und betriebswirtschaftlicher Zielerreichung

1.1 Betriebswirtschaftliche Ziele - Nebenbedingungen des Verwaltungshandelns

Öffentliche Verwaltungen werden nicht allein nach Effizienzgesichtspunkten geführt, denn der öffentliche Auftrag, der rechtlich fixiert ist, erlaubt nicht die grundlegende Orientierung an Gewinnmaximierungs- bzw. Kostenminimierungskalkülen. Politische Vorgaben, die von den Wählern, den Bürgern, ausgehen und wiederum an sie gerichtet sind, erfordern ein bewußtes Abweichen vom Wirtschaftlichkeitsprinzip. Je heterogener die Bedürfnisse und Interessen der Bürger sind, desto schwieriger wird die konfliktfreie Erreichung der politischen Ziele unter der Beachtung eines effizienten Mitteleinsatzes. Somit wird ersichtlich, daß dem Wirtschaftlichkeitsprinzip nur am Rande Beachtung zukommt, es nur eine Nebenbedingung zur Sachzielerreichung ist.

1.2 Wahlkalkül vs. wirtschaftliche Rationalität

Wirtschaftlichkeits- und wirksamkeitsverbessernde Entscheidungsempfehlungen, die das Controlling zur Verfügung stellen soll, werden nur von den politischen und administrativen Entscheidungsverantwortlichen umgesetzt, wenn sie in ihrer Entscheidung frei sind. Da zumindest die politische Führung, Rat und Bürgermeister, wahlabhängig ist, ist zu unterstellen, daß sich die getroffenen Entscheidungen in erster Linie an eine mögliche Wiederwahl orientieren und

damit den Wählerwillen favorisieren. Eine Entscheidungsorientierung an eine gut aufbereitete Wahlstatistik ist für die politische Führung folglich eher gegeben als eine wirtschaftlich rationale Entscheidung. Somit kann das Wahlkalkül der Wiederwahl die wirtschaftliche Rationalität dominieren. Controlling kann in der Kommunalverwaltung keine Entscheidungen treffen, sondern nur Vorschläge unterbreiten.

1.3 Betriebswirtschaftlicher Sachverstand als Engpaßfaktor

Weiterhin ist zu bemängeln, daß der verwaltungsjuristische Sachverstand dominierender Entscheidungsträger in der Kommunalverwaltung ist. Es wird kritisiert, daß der Anteil der Wirtschaftswissenschaftler in der Verwaltungsführung sehr gering ist. Ferner wird die vornehmlich verwaltungsrechtliche Ausbildung von Führungskräften als nachteilig empfunden, da Managementqualifikationen und betriebswirtschaftliche Kenntnisse nur am Rande vermittelt werden. Somit wird in der Verwaltung die normenorientierte Entscheidungsorientierung der wirtschaftlichen vorgezogen. Aufgrund des mangelnden betriebswirtschaftlichen Sachverstands erscheint die effizienz- und effektivitätsnahe Interpretation der vom Controlling zur Verfügung gestellten Informationen problematisch. Damit gilt betriebswirtschaftlicher Sachverstand als Engpaßfaktor in der Verwaltungsführung und die vollen Möglichkeiten, die das Kommunal-Controlling bietet, werden nicht genutzt.

2. Fehlen von Indikatoren zur Operationalisierung

Das Controlling stößt an seine Grenzen, wenn es Sachverhalte interpretieren soll, die nicht hinreichend konkretisiert und operationalisiert sind. Die Schwierigkeit operativer Kenngrößen stellt sich bspw. bei dem Ziel „Gemeinwohl“. Es kommt die Frage auf, wie dieses Ziel bzw. seine Zielerreichung gemessen werden soll. Hier sind selten objektive Indikatoren zu finden, eine subjektive Interpretation, der Entscheidungsträger folgt. Somit ist eine objektivierte Operationalisierung und damit Zustandsbestimmung nicht gegeben. Controlling-Informationen und seine Entscheidungsempfehlungen bedürfen ausreichend konkretisierte Maßgrößen. Hier stößt Controlling seine Grenzen.

3. Konflikt der Kostenträgerschaft

Controlling soll Führungsinformationen zur Planung und Koordination der Entscheidungen für die Zukunft bereitstellen. Dies ist häufig sehr aufwendig. Es ist festzustellen, daß es eine Gradwanderung zwischen Controlling unterstützter Planung und Zufall/Irrtum gibt. Bspw. können Finanzpläne schnell verworfen werden, wenn plötzlich und unerwartet Zuschüsse des Bundes bzw. der Länder für verschiedene Bauvorhaben „winken“. Diese Zuschüsse werden meist von der Entscheidungsführung „blind“ angenommen, d.h. oftmals ohne Absprache mit der Controlling-Institution und ohne Berücksichtigung der Folgekosten. So kann Controlling nicht mehr eine geplante Zielerreichung gewährleisten und muß von der Organisation auf Improvisation umschalten und innerhalb kurzer Zeit Handlungsempfehlungen für die neue Situation geben, damit das geplante Ziel noch erreicht werden könnte. Auch hier stößt das Controlling folglich auf Grenzen bzgl. zielorientierter Handlungsempfehlungen.

4. Mangelnde Leistungsanreize für wirtschaftliches Handeln

Da Controlling nur Entscheidungsempfehlungen bieten kann, muß es auf effizientes und effektives Handeln der Entscheidungsträger und der Bediensteten vertrauen. Hier sind wiederum die Grenzen des Controlling angesiedelt, da die Umsetzung der Vorschläge und Einhaltung der Vorgaben von den ausführenden Personen abhängt. Für diese Personen besteht in der Regel ein Mangel an Leistungsanreizen für wirtschaftliches Handeln, weil leistungsbezogene Anreiz- und Sanktionsmechanismen fehlen. Dies fängt bei der Besoldung an, die meist nur Faktoren wie Alter, Länge der Dienstzugehörigkeit und Familienstand berücksichtigt. Andere Faktoren werden intensiv diskutiert, jedoch höchstens in Ansätzen praktiziert. Deshalb ergeben sich Motivationsprobleme bzw. -reserven, die es zu aktivieren gilt. Bislang war die innere, die intrinsische Motivation wohl der größte Anreiz neben Aufstiegschancen.

5. Akzeptanz des Controlling

5.1 Aus Sicht der Verwaltungsführung

Ein großes Problem stellt die Akzeptanz des Controlling aus Sicht der Verwaltungsführung dar. Dem Entscheidungsträger wird vom Bürger eine „Genialität“ bescheinigt, wenn dieser in der Lage ist, viele Finanzquellen aufzudecken und sich im komplexen Verfahren um die Bezuschussung von Projekten auskennt und nicht nur Controlling-Informationen studiert. Ferner beeindruckt es den Wähler mehr, wenn die Führung der Kommune plötzliche Schwierigkeiten und Probleme gekonnt löst, als daß er vorsorgend plant, denn „Feuerlöschen ist publikumswirksamer als Feuer zu vermeiden“.

Weiterhin könnte eine Akzeptanz des Controlling die Eingestehung von Mangel an persönlichen Führungsqualitäten bedeuten. Deshalb steht die Führungsebene der Einführung eines Controlling skeptisch gegenüber, da sie befürchten, daß ihre Entscheidungsfehler aufgedeckt werden. Außerdem befürchten sie einen Kompetenzverlust, da sie ihre Entscheidungen an den Empfehlungen des Controlling orientieren sollen. Die Grenze des Controlling spiegelt sich deshalb schon im Bereich der Einführung wieder und könnte an der Akzeptanz der politischen und administrativen Führung scheitern.

5.2 Aus Sicht der Verwaltungsmitarbeiter

Ein weiteres Konfliktpotential befindet sich an der Stelle der Verdichtung und Aufspaltung von Informationen des Leistungsprozesses durch das Controlling. Verwaltungsmitarbeiter und Bedienstete fürchten persönliche Konsequenzen durch die Transparenz und Mitarbeiterkontrolle, wenn ersichtlich wird, daß sie bestimmte Sollvorgaben nicht erreichen können. Sie stehen der Aussicht des „gläsernen Mitarbeiters“ ebenfalls skeptisch zum Teil ängstlich gegenüber. Hier besteht die Gefahr, daß Controlling Leistungspotentiale nicht weckt, sondern demotivierend auf die Arbeit der Beschäftigten wirkt. Eine ausreichende Aufklärung aller Beteiligten bzgl. des Controlling-Einsatzes ist deshalb zwingend notwendig. Sonst bewirkt der Controlling-Einsatz nicht die Möglichkeiten, die es besitzt.

5.3 Aus Kostengesichtspunkten

Oft ist das Argument zu hören, daß der Nutzen, den das Controlling verspricht, geringer sei als die Kosten, die es verursacht. Hierzu ist zu sagen, daß diese

Argumentation nicht mehr begründet ist. Durch die Kostensenkungen auf dem Markt für Informations- und Kommunikationstechnologien läßt sich dieses Argument entkräften. Ferner kann angefügt werden, daß eine Einrichtung des Controlling in der Nähe der EDV-Abteilungen Kosten einspart, da die Informations- und Kommunikationstechnologien von beiden Stellen genutzt werden können. In Relation zu den absoluten Ausgaben der Kommunen sind die Kosten des Controlling als gering zu beurteilen. Dies leitet sich aus der vermehrten Schaffung von Controlling-Stellen ab. Man kann folgern, daß die Grenzen des Controlling nicht in seinen Kosten begründet sind.

6. Restriktionen durch Datenschutzgesetze

Rechtliche Restriktionen der Möglichkeiten des Controlling könnten bspw. das Datenschutzgesetz sein. Controlling könnte bei der Verdichtung und Verknüpfung von internen und externen Daten an seine Grenzen gelangen, falls die Erhebung und Speicherung solcher Daten rechtlich nicht zulässig ist. Der Gesetzgeber könnte hier die Gefahr des „gläsernen Bürgers“ sehen und damit seine Handlungsfreiheit als beeinträchtigt erachten. Eine tiefergehende Betrachtung dieser möglichen rechtlichen Restriktion wird an dieser Stelle nicht vorgesehen.

E. Fazit

Das Ergebnis dieser Betrachtung ist, daß durch die Verknappung finanzieller Mittel und steigende Leistungsansprüche seitens der Bürger, die flächendeckende Einführung von Controlling-Konzeptionen in der kommunalen Verwaltung erforderlich ist. Dieses Verwaltungscontrolling sollte einen wirtschaftlichen Mitteleinsatz und die Schaffung einer wirksamen Leistungsstruktur, die auf den öffentlichen Auftrag ausgerichtet ist, unterstützen und ermöglichen. Hierzu ist ein geeignetes Führungsinformationssystem nötig, das die Sachzielverfolgung und die Ressourcensteuerung integriert und der politischen Führung und der Verwaltung geeignete Informationen zur zielorientierten Entscheidung zur Verfügung stellt. Planung, Steuerung und Kontrolle von strategischen Oberzielen und des langfristigen Leistungsprogramms sowie die Ressourcengrobplanung sollen dabei die Aufgaben der extern orientierten politischen Führung (z.B. Stadtrat). Unterstützung findet sie in der Zielsystementwicklung und der Haushaltsbudgetierung, die sich an den Bedarfsprioritäten orientiert. Die administrative Führung soll hingegen die operativen Unterziele planen, steuern und kontrollieren. Außerdem soll sie die Feinplanung, -steuerung und -kontrolle des Leistungsprogramms und seiner Ressourcen durchführen. Hier ist die Prozeßkostenrechnung das geeignete Steuerungsinstrument. Somit ist eine integrierte Sachziel- und Ressourcensteuerung möglich, die Mittelzuteilung wird begründbar und ein Informationsaustausch zwischen der Politik und den Bürgern wird ermöglicht. Das Ergebnis ist die Möglichkeit einer dienstleistungsorientierten und wirtschaftlichen Führung kommunaler Verwaltungen.

Trotz aller Euphorie einer wirksamen und wirtschaftlichen Verwaltung darf man die Grenzen und Probleme, die die Möglichkeiten des Controlling determinieren, nicht vernachlässigen. Man muß versuchen die Voraussetzungen eines funktionsfähigen Verwaltungscontrolling zu schaffen. Maßgeblich wird jedoch der Einsatz motivationssteigernder Anreizmechanismen sein, um ein effizientes Handeln zu unterstützen. Welche Möglichkeiten sich hier noch ergeben, bleibt abzuwarten. Ein Handlungsbedarf jedoch ist offensichtlich.