



Universität Hamburg



PUBLIC MANAGEMENT

Dienstleistungszentrum für
Lehre, Forschung und Praxis

Controlling in reformierten Verwaltungen Ansätze - Restriktionen - Instrumente

Prof. Dr. Dr. h.c. Dietrich Budäus

Dresden, 10. Juni 2010

Dietrich.Budaeus@alice-dsl.net

Agenda

- **Grundverständnis, Analyse- und Gestaltungsebenen eines Verwaltungscontrolling**
- **Konzeptioneller Bezugsrahmen**
 - ↳ **systembildenden Funktion**
 - ↳ **systemsteuernde Funktion**
- **Systembildendes Informations- und Planungssystem in reformierten öffentlichen Verwaltungen**
- **Systemsteuernde Controllinginstrumente und Verfahren in reformierten öffentlichen Verwaltungen**
- **Aktuelle Probleme eines Controlling in öffentlichen Verwaltungen**



Zum Controllingbegriff

Beispiele in der Praxis

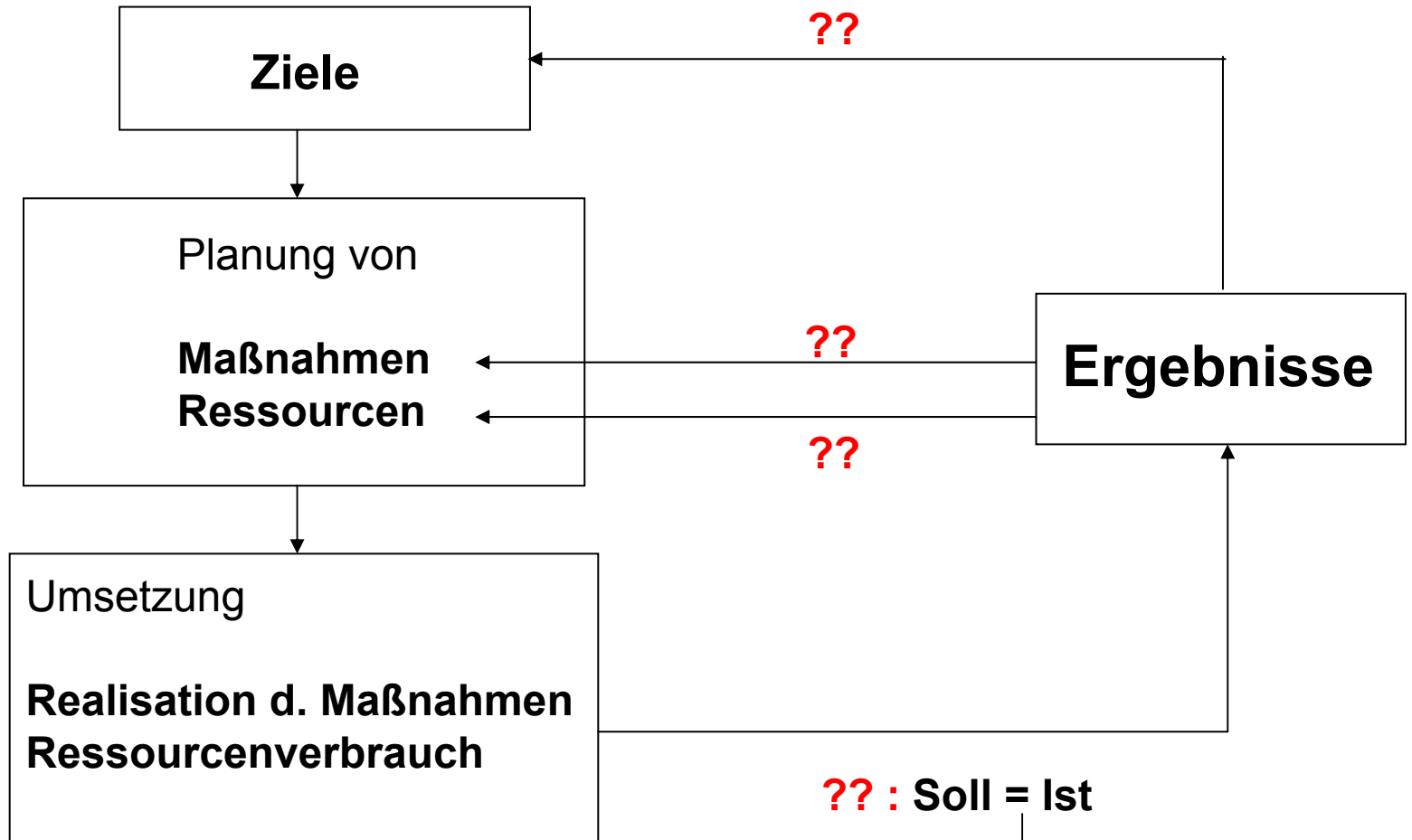
Personalcontrolling
Investitionscontrolling
Kostencontrolling
Bildungscontrolling
Projektcontrolling
Budgetcontrolling

.....
.....
.....

Controlling sei nicht **Kontrolle**
sondern **Steuerung**
Lotse u.ä. Analogien

Zentraler neben „Management“ am häufigsten verwendeter Begriff

Controlling als Regelkreis



?? : Soll = Ist

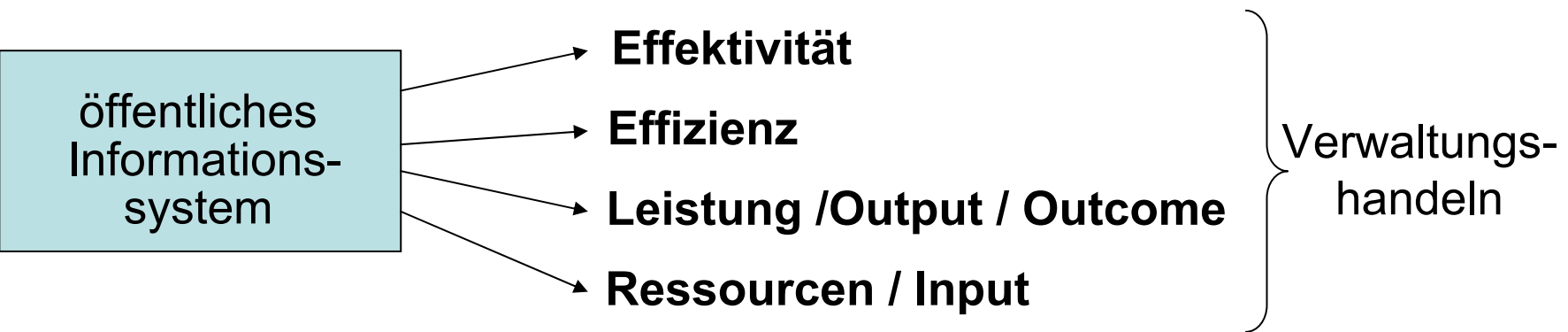
↓
Abweichungsanalyse

- Transparenz/ Ursachenanalyse
- Verbesserung der Planung
- Verbesserung der Umsetzung

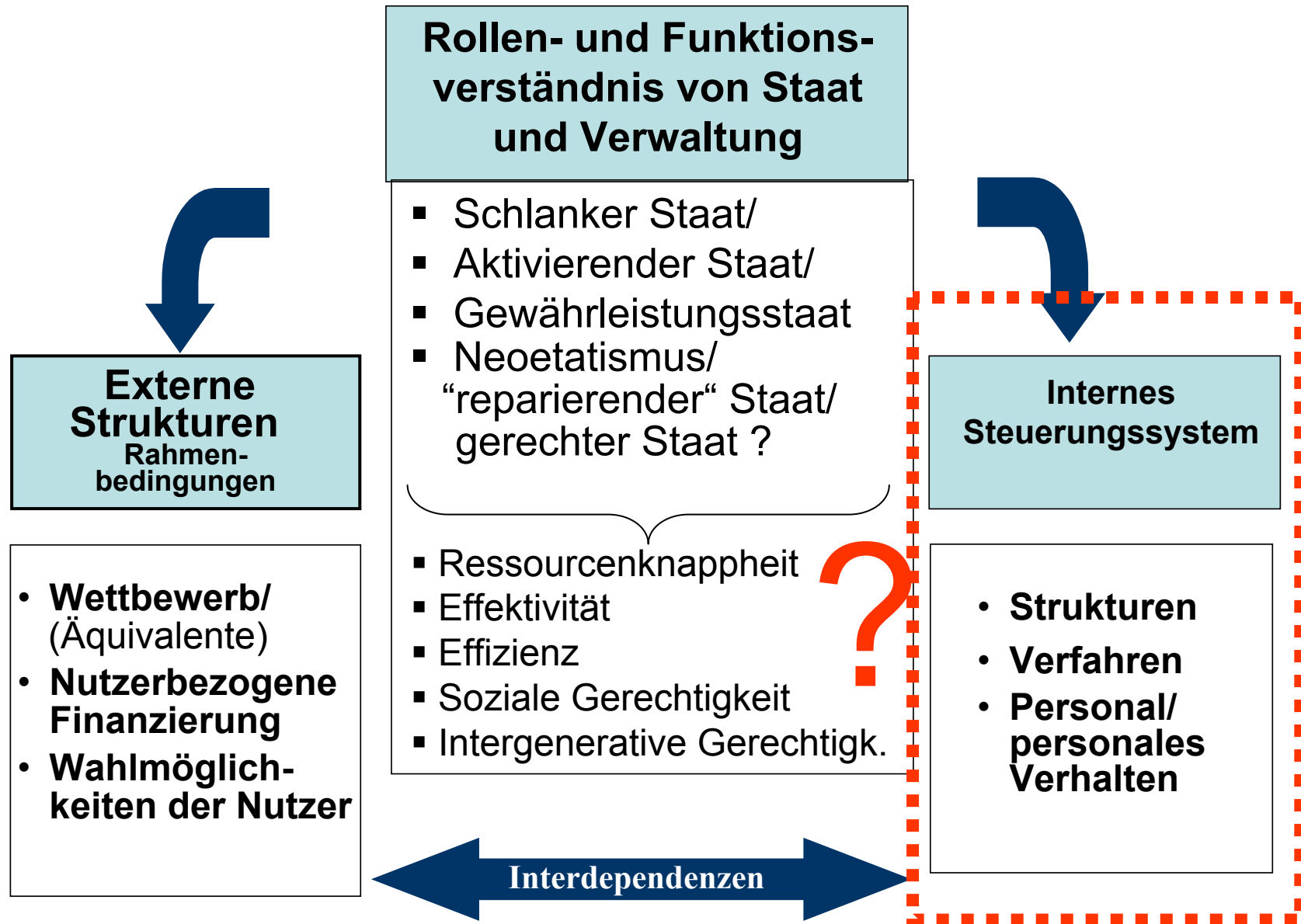
Grundverständnis von Verwaltungscontrolling



Servicefunktion für eine **effektive** und **effiziente Steuerung** öffentlicher Leistungen und Ressourcen durch die **Bereitstellung geeigneter Informationen**



Einordnung des Controlling in die Analyse-/Gestaltungs-ebenen der Leistungs-Ressourcensteuerung



Analyse- und Gestaltungsebenen von Verwaltungscontrolling

Dimensionen und Funktionen eines Verwaltungscontrolling

**Konzeptionelle
Dimension**

**Instrumentelle
Dimension**

**Organisator.
Dimension**

**Personale
Dimension**

Strategisches
Controlling

Systembildende Funktion



geeignetes Info.-System/
Info.-Instrumentarium

Operatives
Controlling

Systemsteuernde Funktion



Nutzung d. Info.-Systems
Info.-Instrumentariums

Beispiele der Kombination von Funktionen und Kategorien des Controlling in Verwaltungen

<div style="text-align: right;">Funktion</div> <div style="text-align: left;">Kategorie</div>	Systembildende Funktion	Systemsteuernde Funktion
strategisches Controlling	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Strategische Aufgabenplanung ▪ Strategische Ressourcenplanung 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aufgabenkritik ▪ Organisationskritik
operatives Controlling	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Doppik ▪ KLR ▪ Kontrakte ▪ Anreizsysteme 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kostenorientierte Budgetierung ▪ Maßnahmenanalysen ▪ Kostenanalysen ▪ Kennzahlen ▪ Benchmarking



Teilgebiete des Controlling - Zeitaspekte

Vor allem nach **zeitlicher Reichweite**

- **strategisches Controlling**

Ziel: dauerhafte Existenzsicherung, langfristige und globale Chancen und Risiken erkennen

Kennzahlen, z.B. Marktanteil, Marktwachstum, etc.

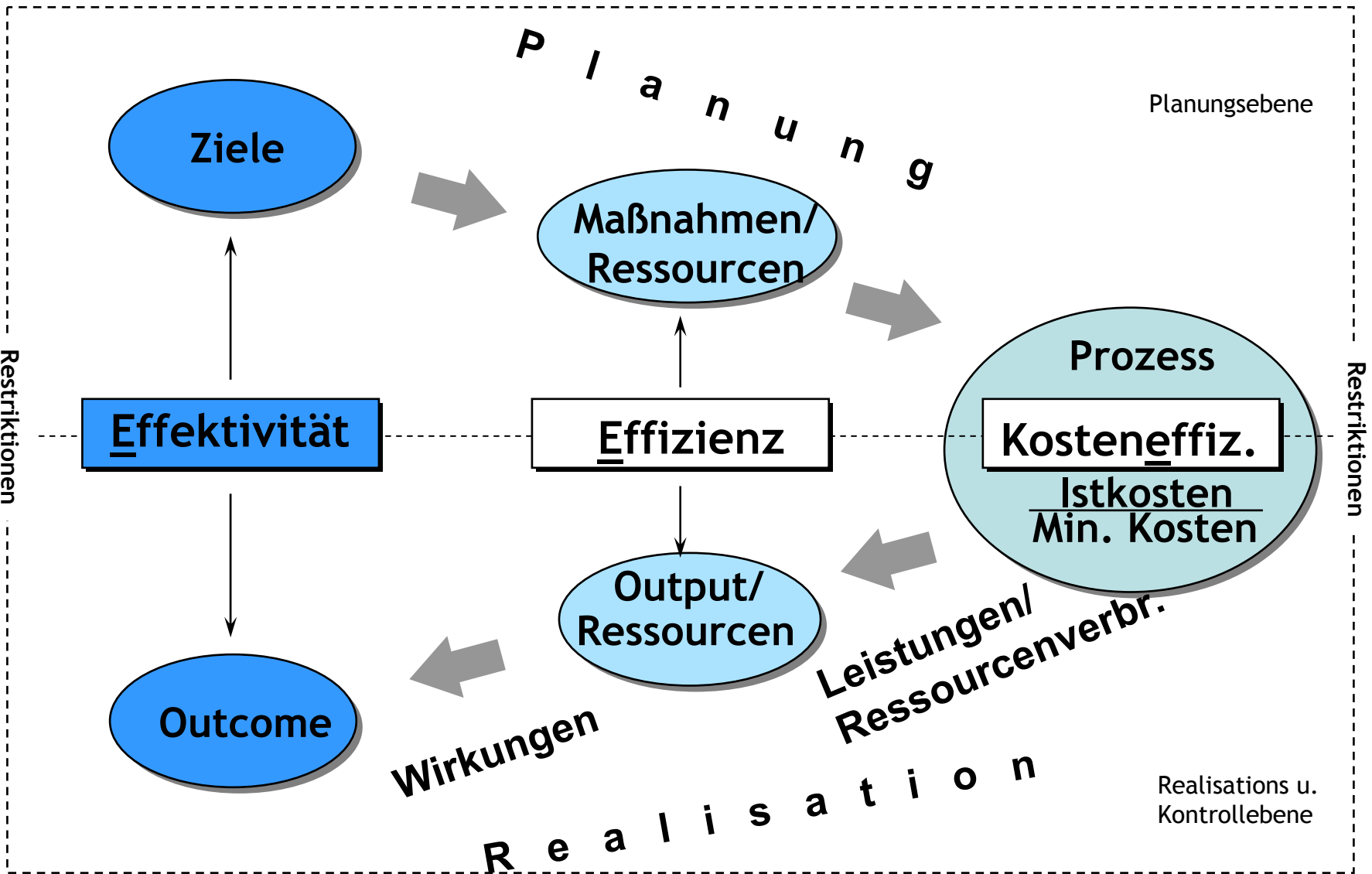
Instrumente: Trendanalysen, Szenario-Analysen etc.

- **operatives Controlling**

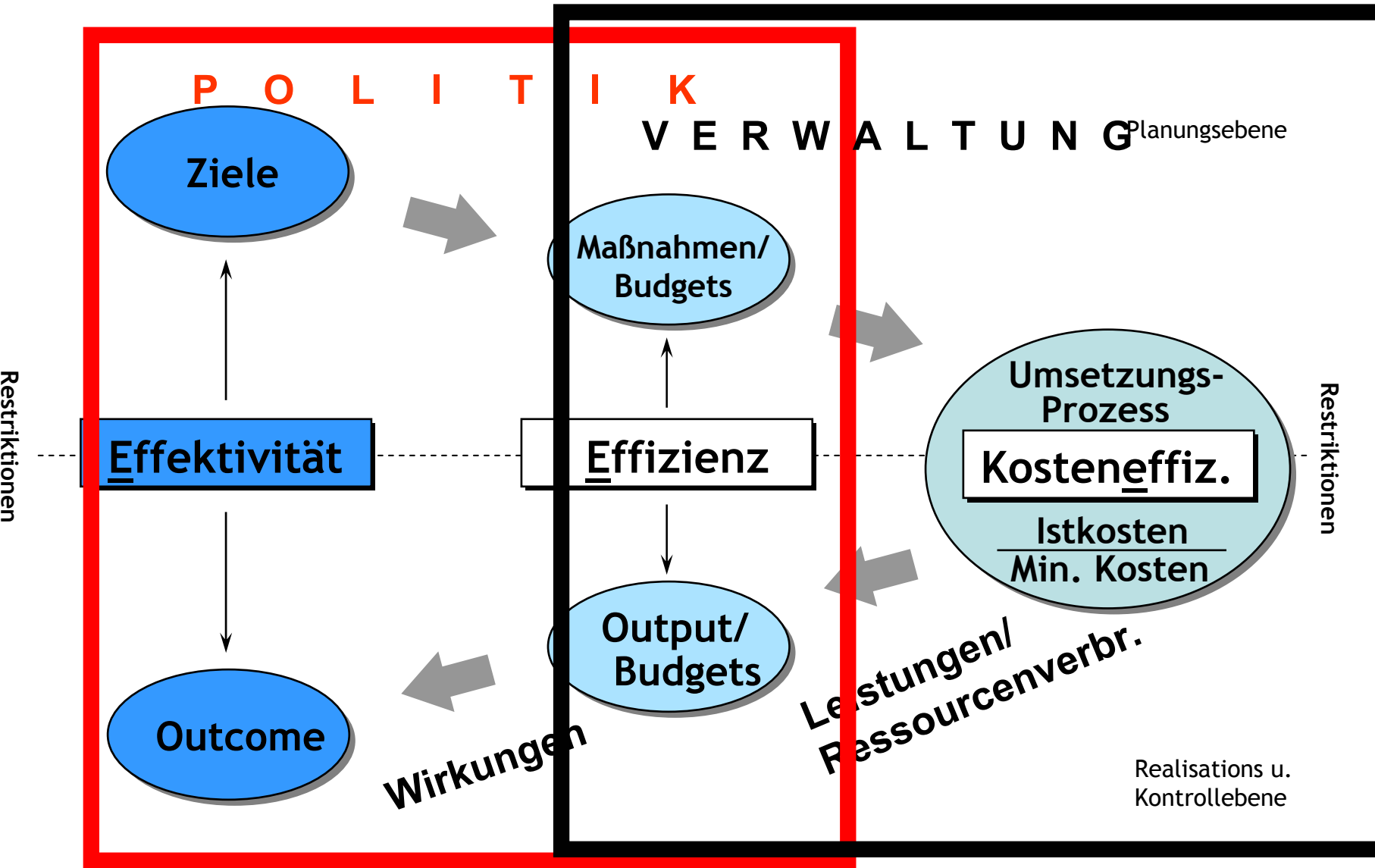
Ziel: Realisation der aufgestellten kurz-/mittelfristigen Ziele

konkret und detaillierte Ausgestaltung, primär quantitative und rechnungswesenbasierte Daten

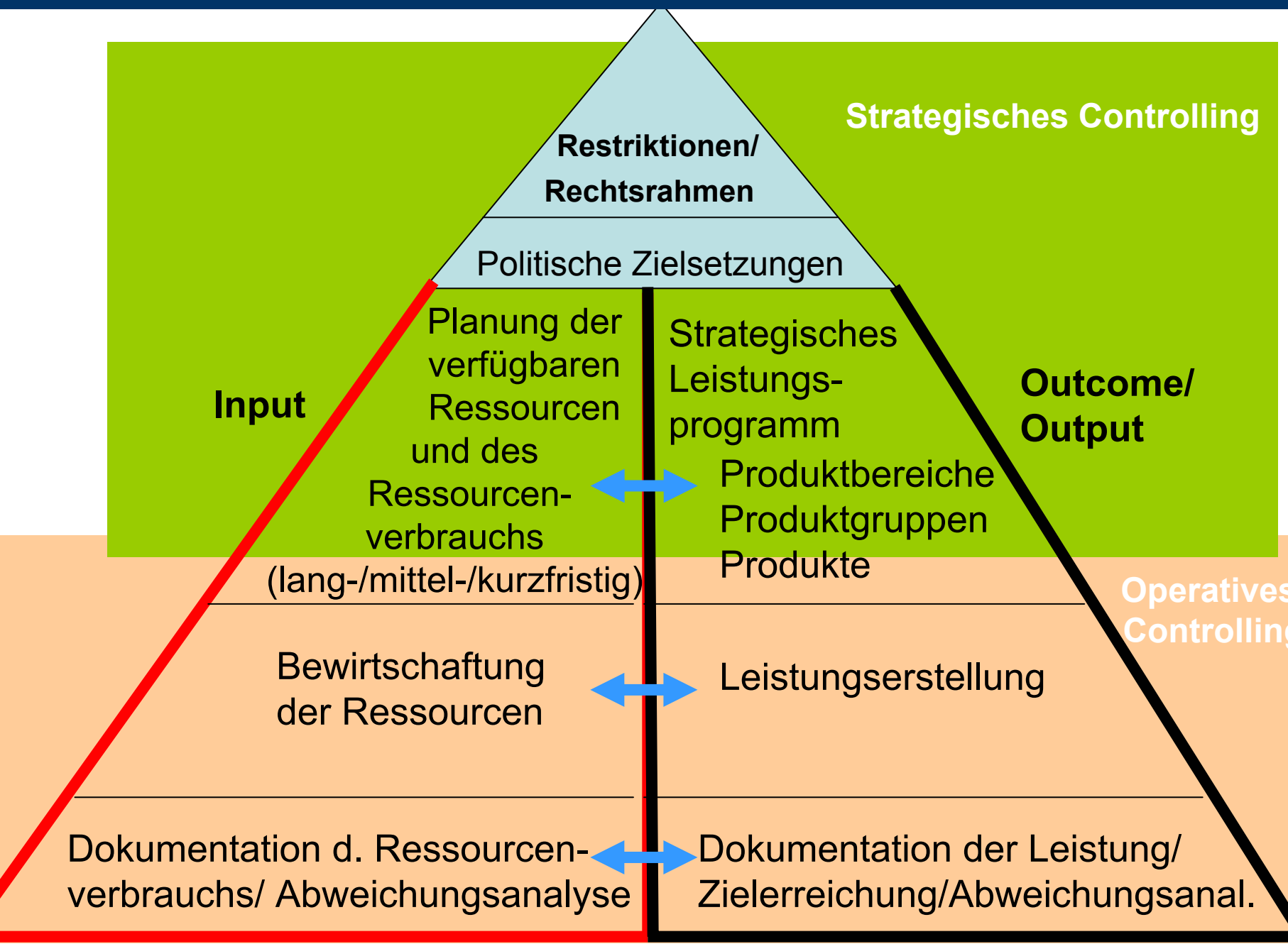
3-E-Modell als konzeptioneller Bezugsrahmen für das Verwaltungscontrolling



Zuständigkeitsbereiche von Politik und Verwaltung im 3-E-Mode



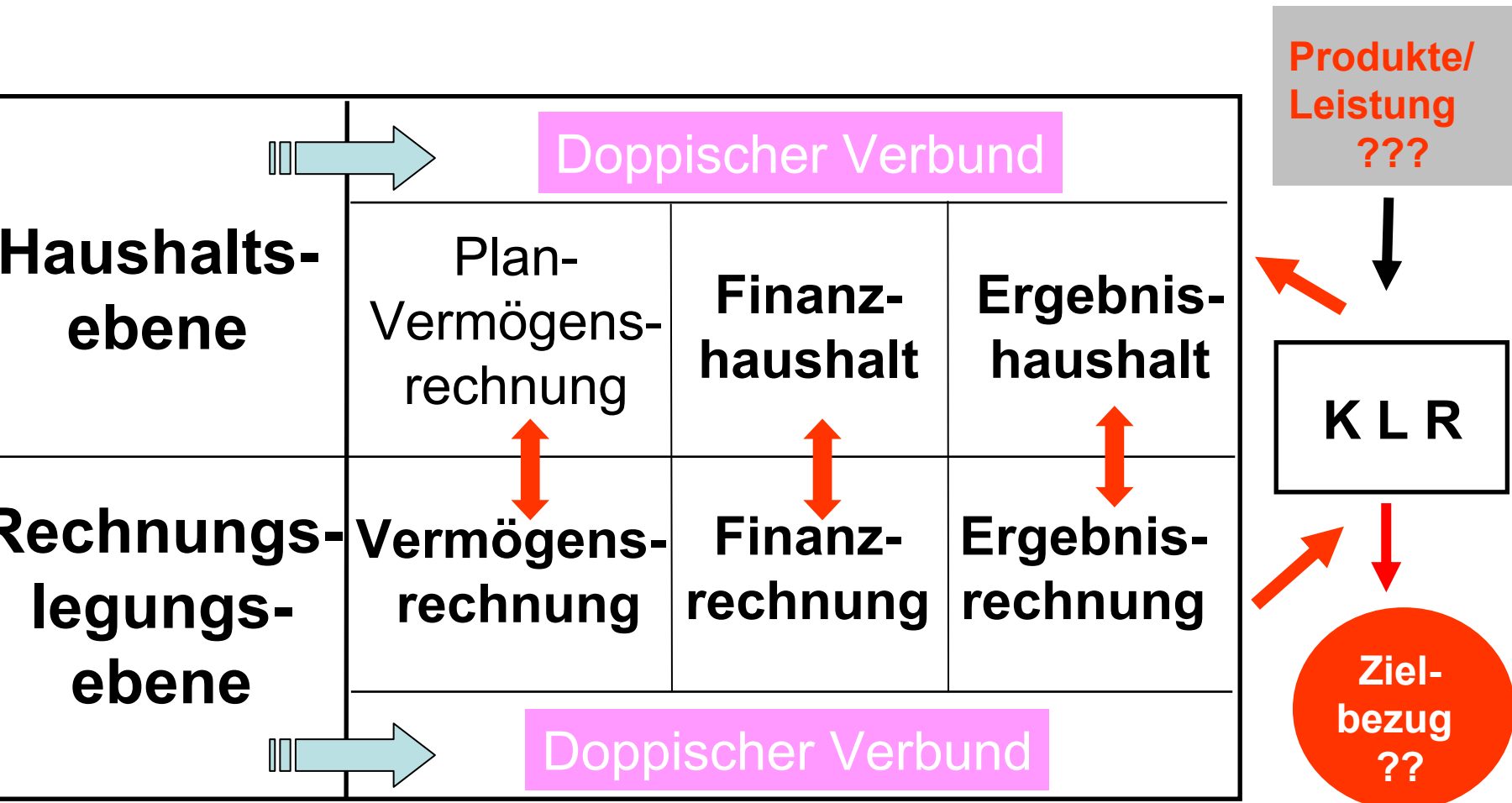
Grundstruktur der inhaltlichen Ausgestaltung des 3-E-Modells

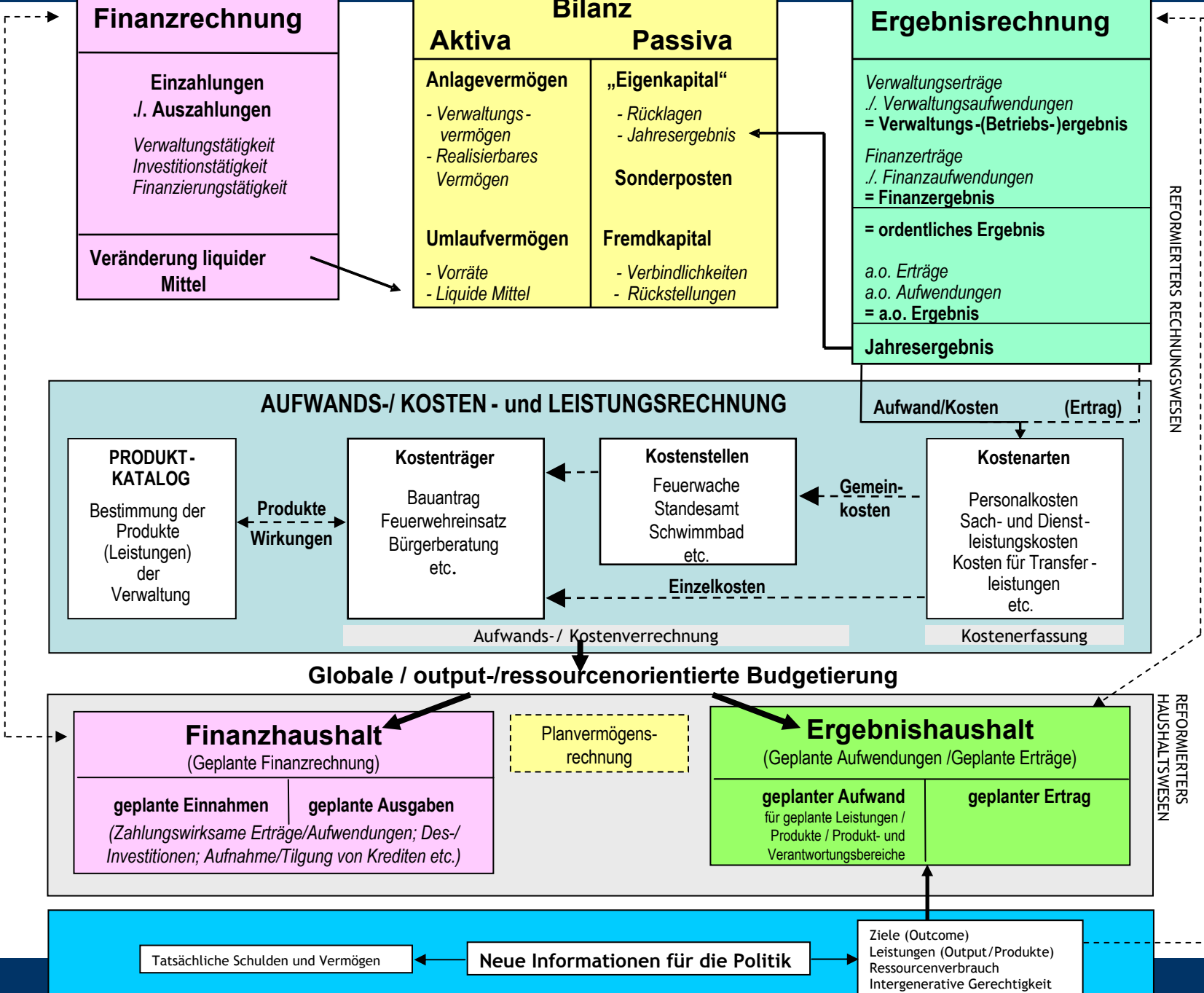


Instrumentelle und verfahrensmäßige Ausgestaltung des 3-E-Modells (Steuerungspyramide) für ein Verwaltungscontrolling









Rechnungslegung: Zur aktuellen Situation

Über Ansatz, Ausweis und Bewertung bisher **keine systematischen empirischen Informationen**

Heterogenität

**Systematisierung
des Vermögens
(Vermögensstruktur)**

**Bewertung von
Vermögen und
Schulden**

**Struktur der
Ergebnis-
rechnung**

**Haushalts-
ausgleich**

- ➔ Eröffnungsbilanz
- ➔ Folgebilanz

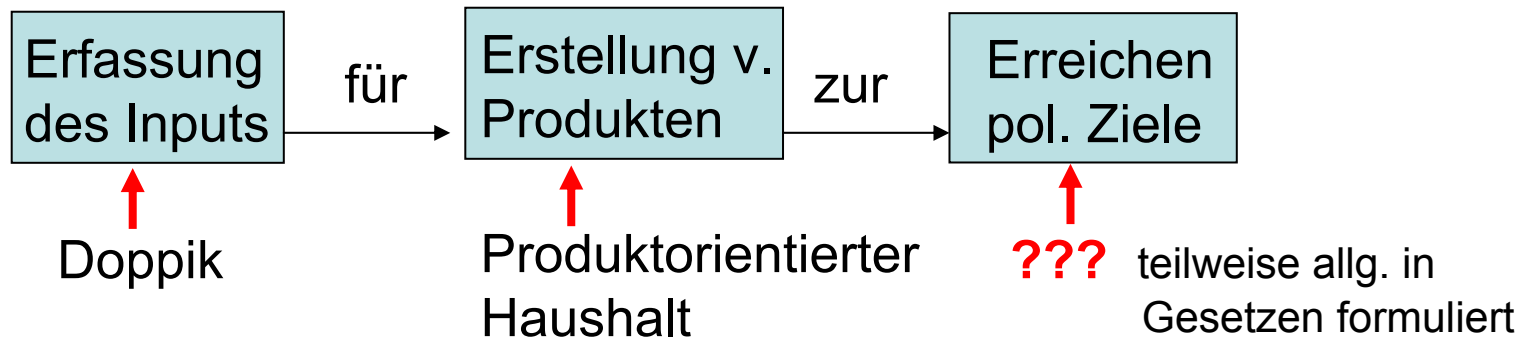
Vergleichbar: 16 HGB für den Unternehmenssektor

Standardisierungsgremium HgrGMOG

Leistungs-, Output-/ Outputinformationen – Kennzeichnung der aktuellen Situation

Doppik enthält keine **Leistungs-/Outputinformationen** sondern als Ertrag (nur) Informationen über die Ressourcenherkunft, i.d.R. keine Leistung

Leistungsinformationen (formal) dort, wo **produktorientierte Haushalte** und oder **KLR** zur Anwendung kommen. Häufig keine Informationen über die angestrebten Ziele bzw. deren Erreichen.



Leistungserfassung und -steuerung bisher konzeptionell und praktisch unbefriedigend gelöst – besondere aktuelle Herausforderung

Vielschichtige und **heterogene Ansätze** in der Praxis

Vielschichtige praktische heterogene Ansätze von Leistungs- und Zielvereinbarungen (bisher keine systematische Auswertung)

Kommunale Ebene:

(Teilweise explizite Regelungen in den GemHVO)
KGSt

- Stadt Münster
- Stadt Heidelberg
- Kreis Soest
- Kreis Osnabrück
- Kreis Potsdam Mittelmark
- ...

Staatliche Ebene:

- Freie und Hansestadt Hamburg
- Land Hessen
- Land NRW

Ausland:

- Schweiz: Kanton Luzern (WÖV)
- Österreich
- Neuseeland / Australien / UK/ Schweden



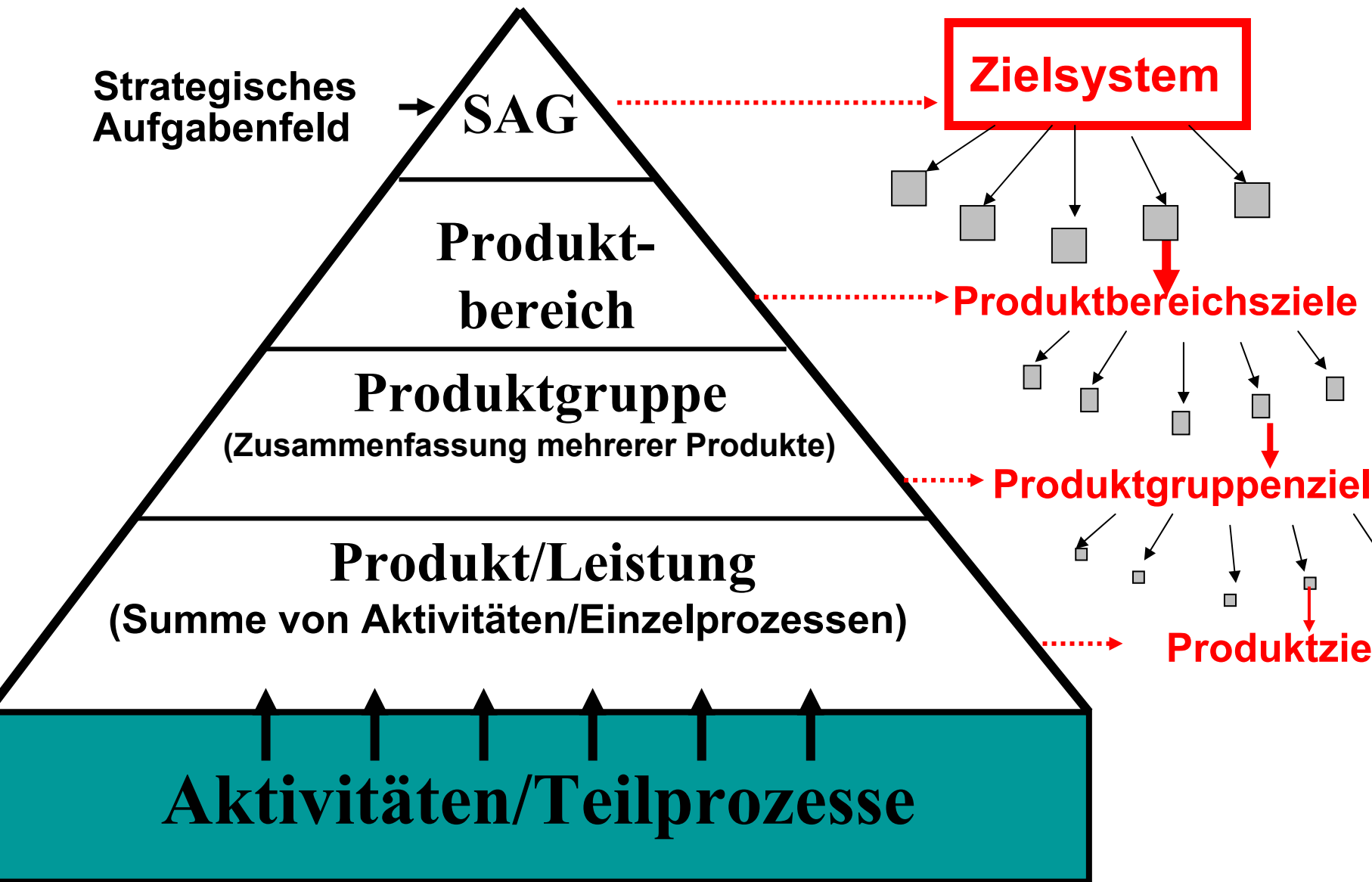
Kernelemente der neuen Haushaltswirtschaft/Budgetierung



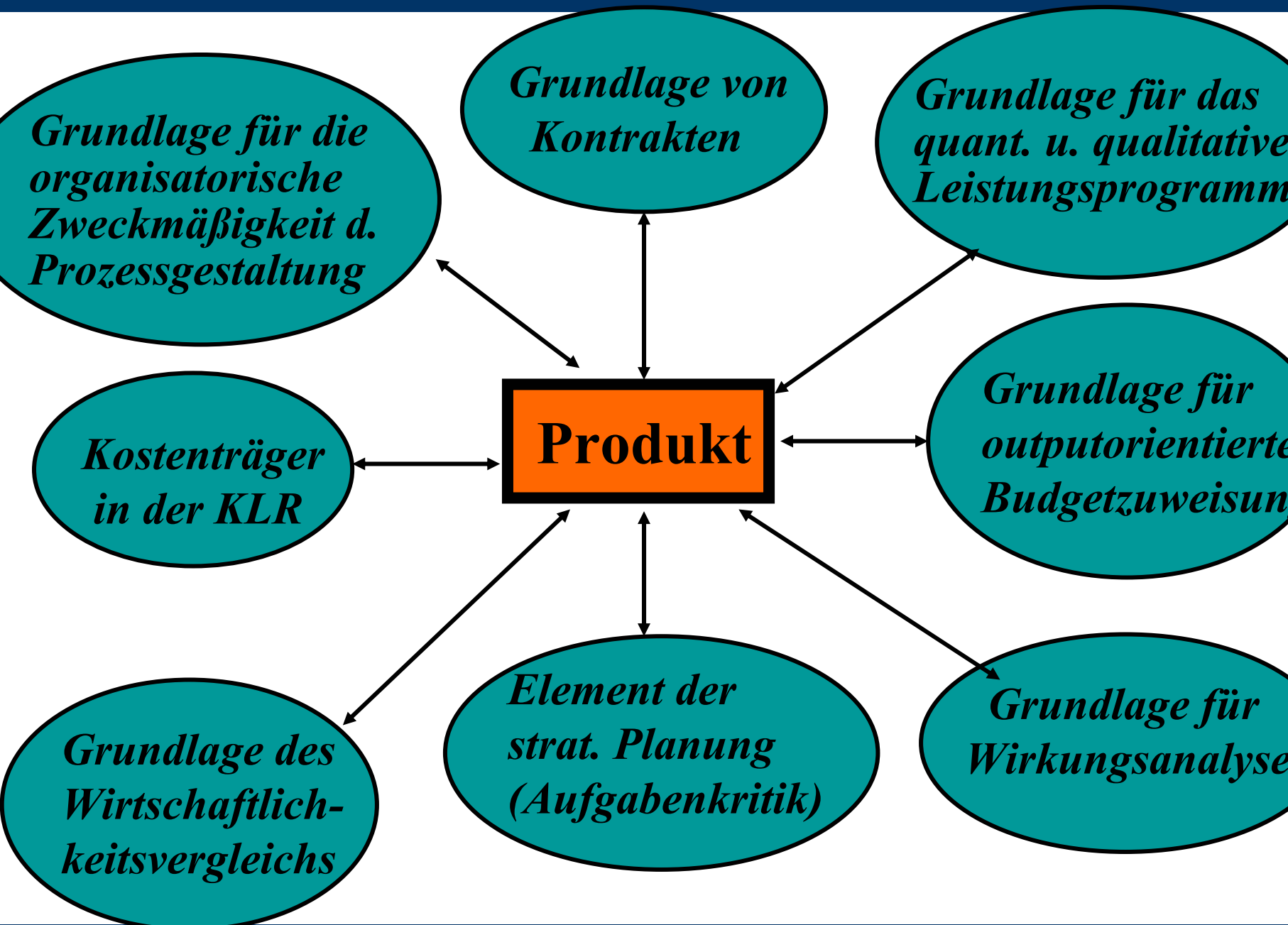
Merkmale

- Quantitative Dimension
- Qualitative Dimension
- Zieldimension/ Zielbezug
- Kosten-/Ressourcenverbrauchsdimension

Produkt-/Leistungspyramide/Zielsystem



Funktionen von Produkten/Produktbildung



Steuerung über Ziele

Ausgangssituation



Wertschöpfungsprozess

Angestrebte Situation

**Ziele von Politik/
Verfügbare Ressourcen**

- Delegation von Maßnahmen (?) und Wertschöpfungsprozess

Frage nach der Organisation/
Budgetrecht der Legislative

- Neue Form der Arbeitsteilung zwischen Politik u. Verwaltung

Frage nach der Koordination

- Neue Form von Verantwortlichkeit

Frage nach d. Kompetenz/
Bereitschaft

Operable/verbindl. Def. von Zielen/Situationen

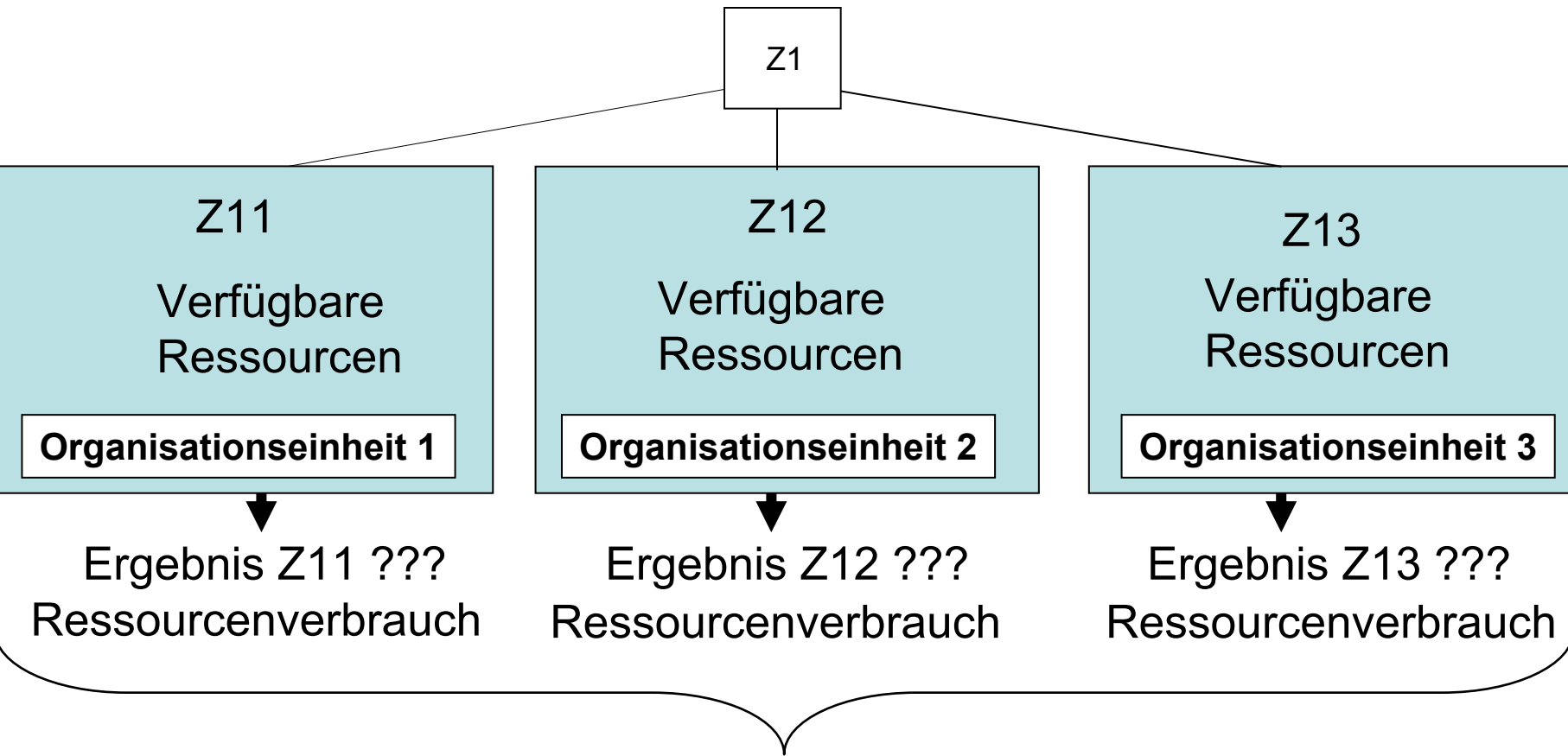
Festlegen der zeitlichen Dimension und deren Verknüpfungen

- kurz (Budget)
- mittel (Mifri Planung)
- langfristig (Strat. Planung)

Inhaltliche Dimension

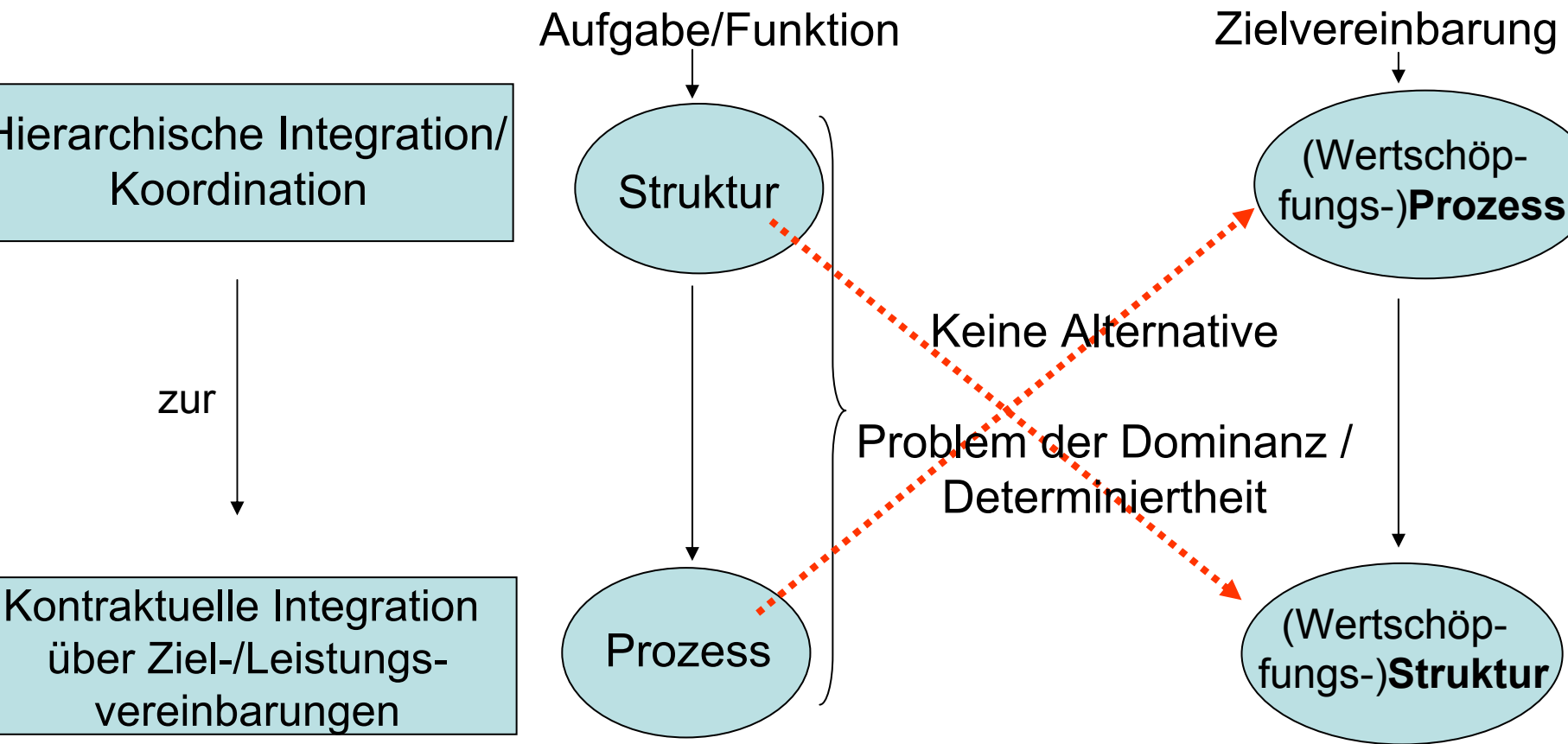
Verbindlichkeitsgrad
(Sanktionsmöglichkeiten)

Idealtypische Steuerung über Ziele



Dezentrale Verantwortungs- und Leistungszentren (unterschiedliche Rechtsformen) mit Ziel- und Ressourcenvereinbarungen

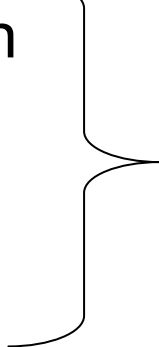
Problem des „Leistungscontrolling“



Gefahr

- ➔ Beibehaltung bisheriger (gewachsener) Strukturen
- ➔ Re-Bürokratisierung durch:
 - ↳ starke Formalisierung von Ziel- und Leistungsverhandlungen
 - ↳ hohen Spezifizierungsgrad der Leistungen (Produktbürokratie)

Steuerung über Zielvereinbarung erfordert dezentrale, am Wertschöpfungsprozess orientierte Organisationsstrukturen an Stelle von strukturorientierten Prozessen im

- ökonomischen
 - politischen
 - historischen
 - kulturellen
- 
- Kontext

Bestimmungsgrößen für am Wertschöpfungsprozess orientierte Strukturen sind:

- Koordinationsbedarf
- Motivation
- Kompetenz von Politik u. Verwaltung
- Steuerungsbedarf

Steuerung über Zielvereinbarungen bedeutet eine Neuorientierung des gesamten politisch administrativen Systems mit seinen unterschiedlichen Steuerungslogiken –

Doppik ist dabei generell eine notwendige aber keine hinreichende Voraussetzung.

Kosten-Leistungsrechnung weitgehend „eingeführt“.

➔ Kostenrechnung

➔ Produktkataloge



Allerdings bisher zu wenig praktische **Konsequenzen**/ keine systematische Verknüpfung mit der Budgetierung/den **Budgetentscheidungen** (Ausnahmen: z. B. Bezirke Berlin).

Budgetierung

➔ Bisher:

Globale Budgets

↓- zunächst intelligente Sparstrategie

Nur sinnvoll bei strategischer Planung als Grundlage
und als Teil der IVR

➔ Globale Budgets auf der Grundlage von KLR abgeleitet
aus Zielen – Produkten/Maßnahmen – Ressourcen-
verbrauch

➔ Globale Budgets für Budgetverantwortliche als Teil des
Ergebnishaushalts (IVR)

➔ Globale Budgets nur auf der Grundlage von Ziel- und Sank-
tionsvereinbarungen mit den Budgetverantwortlichen
(organisationsinterne Delegation von Fach- und
Ressourcenverantwortung)

Funktion des Verwaltungscontrolling



Fortsetzung der Reformbemühungen unter Einbeziehung der internationalen Entwicklung in Richtung der IVR



Übergang erweiterte Kameralistik zur IVR (Vermögensrechnung/Kosten-/Aufwandsrechnung)



Stärkere Nutzung der KLR als Grundlage der Budgetierung etwa in Anlehnung des Ansatzes der Berliner Bezirks-Verwaltungen



Fortsetzung der Standardisierungsbemühungen unter Berücksichtigung der Spezifika des öffentlichen Sektors - Zügige Umsetzung nationaler Mindeststandards /HGrGMOG



Denken/Handeln in Systemzusammenhängen und Interdependenzen

Entwicklungstendenzen und –bedarfe zur systembildenden Funktion des Verwaltungscontrolling

- ➔ Weiterentwicklung der Leistungserfassung- und -messung (konzeptionelles Defizit).
- ➔ Koordination des Reformprozesses zwischen Bund/Länder/Kommunen: Koordination des Vorgehens von Innen- und Finanzministern. Koordination auch hinsichtlich der Software z.B. über Verwaltungsabkommen.

Einsparpotential ????



5%



50 bis 60 Mrd. EURO

des Haushaltsvolumens

Analyse- und Gestaltungsebenen von Verwaltungscontrolling

Dimensionen und Funktionen eines Verwaltungscontrolling

**Konzeptionelle
Dimension**

**Instrumentelle
Dimension**

**Organisator.
Dimension**

**Personale
Dimension**

Strategisches
Controlling

Systembildende Funktion



geeignetes Info.-System/
Info.-Instrumentarium

Operatives
Controlling

Systemsteuernde Funktion



Nutzung d. Info.-Systems
Info.-Instrumentariums

NKF-(Bilanz-) Kennzahlensystem

Kennzahl	Gesamt	Kreise	Kreisfreie Städte	Große kreisangeh. Städte	Mittlere kreisangeh. Städte	Sonstige Kommunen
Aufwandsdeckungsgrad	94,5%	99,0%	94,1%	95,1%	93,7%	94,0%
Eigenkapitalquote 1	41,1%	19,3%	32,2%	34,8%	46,8%	42,2%
Eigenkapitalquote 2	71,7%	45,8%	49,2%	64,4%	69,2%	79,4%
Fehlbetragsquote	4,4%	0,8%	9,5%	6,1%	4,9%	3,9%
Infrastrukturquote	44,5%	23,4%	33,4%	38,6%	45,2%	47,8%
Abschreibungsintensität	9,4%	2,7%	6,7%	8,1%	8,9%	10,8%
Drittfinanzierungsquote	47,2%	43,7%	38,1%	44,7%	41,9%	51,7%
Investitionsquote	134,1%	155,8%	103,7%	206,7%	148,5%	124,5%
Anlagendeckungsgrad 2	86,9%	k.A.	62,9%	76,9%	83,4%	91,2%
Dynamischer Verschuldungsgrad	-10,7	29,7	-14,2	-26,9	-8,8	-9,3
Liquidität 2. Grades	171,7%	391,2%	17,4%	56,3%	130,1%	262,5%
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	2,5%	3,0%	12,0%	9,0%	2,1%	1,4%
Zinslastquote	2,6%	0,8%	5,6%	3,8%	3,7%	2,0%
Steuerquote/ Allg. Umlagenquote	53,8%	56,0%	42,8%	51,1%	55,3%	53,8%
Zuwendungsquote	20,3%	16,7%	24,2%	21,7%	18,9%	21,8%
Personalintensität	18,9%	14,2%	21,5%	22,2%	21,4%	17,9%
Sach- u. Dienstleistungsintensität	17,2%	8,8%	18,8%	16,3%	17,6%	17,9%
Transferaufwandsquote	44,4%	63,1%	37,4%	43,2%	43,9%	44,1%

Stand: 15.10.2009

Kennzahlen als Element des operativen systemsteuerenden Verwaltungscontrolling

Nutzung des Informationssystems zur Steuerung
Einzelkennzahlen → Steuerung des Leistungs- / Produktionsprozesses

➔ **Möglichst Einfache Ermittlung**

➔ **Plausibilität / Aussagefähigkeit**

➔ **Steuerungsrelevanz/ Beeinflussbarkeit**

➔ **Hohes Steuerungspotenzial**

↳ **Zielerreichung**

↳ **Maßnahmendurchführung**

↳ **Ressourcenverbrauch**

Schaffung von Begründungszwängen

Benchmarking

Kennzahlen

Kennzahlen zum Ressourcenverbrauch /Kosten:

Kosten pro Leistungseinheit/ Organisationseinheit:

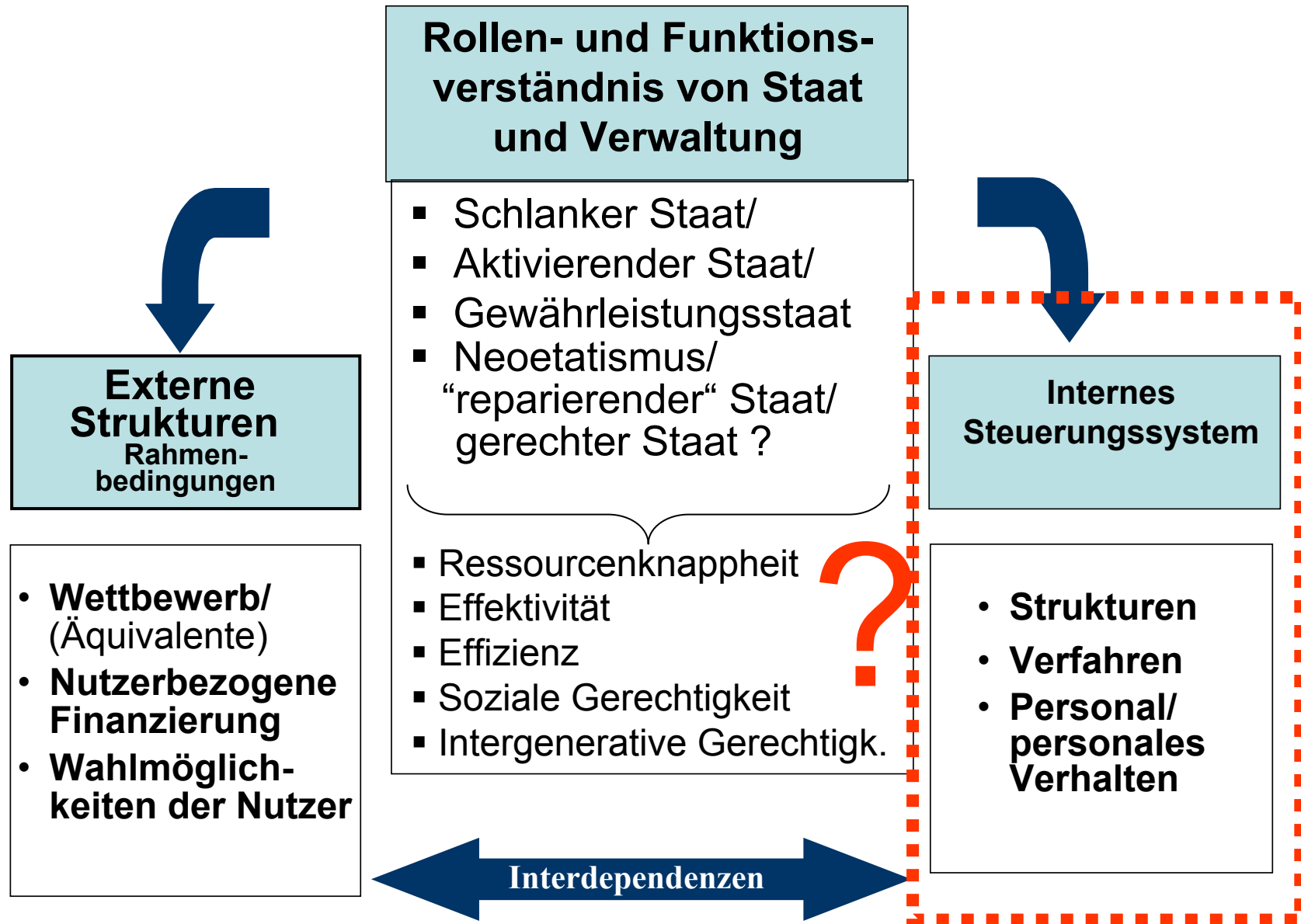
„sinnvolle“ / verursachungsgerechte Bezugsgröße (quantitative/qualitativ)

- **Kosten pro m² Grünfläche**
- **Kosten pro Kindergartenplatz**
- **Energiekosten pro Schüler ???**
- **Kosten pro Pflage tag**
- **etc.**

Leistungskennzahlen:

- **Gewährleistung definierter Qualitätsstandards**
- **Erreichen des Einsatzortes innerhalb von Mindestzeiten (Feuerwehr/Polizei)**
- **Bearbeitungszeiten**
- **Fallzahlen, etc.**

Einordnung des Controlling in die Analyse-/Gestaltungs-ebenen der Leistungs-Ressourcensteuerung



Problemfelder eines **Verwaltungscontrolling**

Controlling → **Veränderungen** → **Konflikte** → **Widerstände**

Verwaltungs-Controlling → **kein systemimmanentes Konzept
imitiert aus dem privatwirtschaftlichen Bereich**

Rahmenbedingungen:

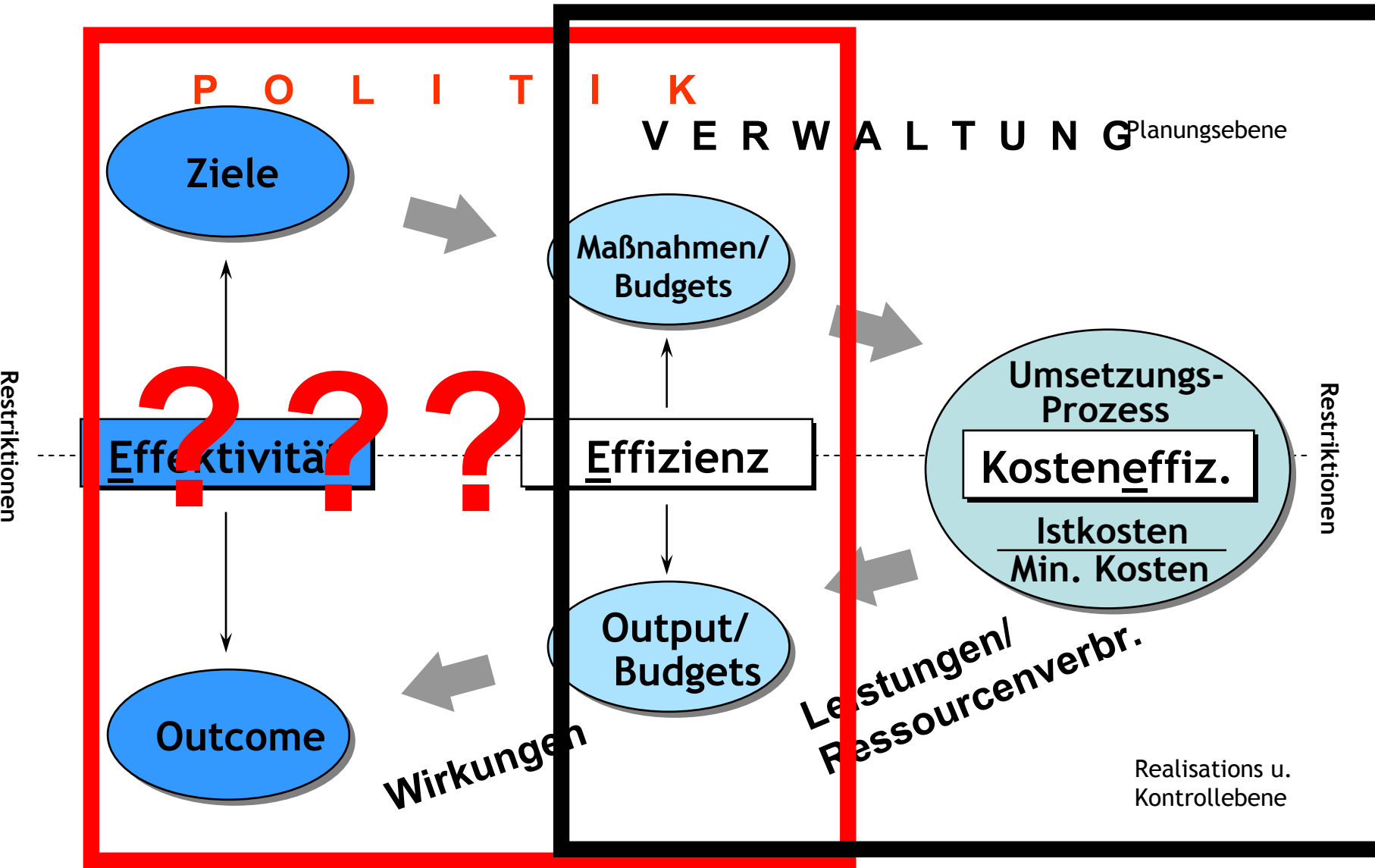
Funktionsfähigkeit
Glaubwürdigkeit
Kompetenz } von Politik

**Controlling kann nicht die Fehlentscheidungen / Verschuldungsproblematik
der Vergangenheit korrigieren**

↓
Funktionsfähigkeit
Fachkompetenz
Motivation } von Verwaltungen

Ausbildungs- und Qualifikationssituation an Universitäten

Zuständigkeitsbereiche von Politik und Verwaltung im 3- E- Mode





Universität Hamburg



PUBLIC MANAGEMENT

Dienstleistungszentrum für
Lehre, Forschung und Praxis

**Vielen Dank für Ihre
Aufmerksamkeit**

Prof. Dr. Dr. h.c. Dietrich Budäus

dietrich.budaeus@alice-dsl.net

Literaturhinweise

- Budäus, D./Buchholtz, K., Konzeptionelle Grundlagen des Controlling in öffentlichen Verwaltungen, in: Die Betriebswirtschaft Jg. 57 (1997), S. 322 – 337.
- KGSt-Bericht 3/2001, Steuerung mit Zielen, Köln 2007.
- KGSt-Bericht 4/2001, Arbeit mit Kennzahlen, Köln 2007.
- KGSt-Bericht 4/1998, Kontraktmanagement, Steuerung über Zielvereinbarungen, Köln 2007.
- Müller, S./Papenfuß, U./ Schaefer, C. , Rechnungslegung und Controlling in Kommunen, Berlin 2009.
- Hilgers, D., Performance Management in öffentlichen Verwaltungen, Wiesbaden 2008.