



**ANNETT HÜBNER**

ist Prokuristin und kaufmännische Leiterin bei der Beratungsgesellschaft für Beteiligungsverwaltung Leipzig mbH. Ihre Themenschwerpunkte sind Kultur und Beteiligungsmanagement. Seit über 10 Jahren betreut Sie die Kulturbetriebe der Stadt Leipzig, z. B. das Gewandhaus zu Leipzig und den Zoo Leipzig.

# Veränderungen im Denken sind nötig

## Die Entwicklung des Verwaltungscontrollings

Mit der Einführung der Doppik hat sich für die deutschen Kommunen die Möglichkeit eröffnet, ein neues zielorientiertes Verwaltungscontrolling einzuführen. Damit wurde auch der Weg für eine verbesserte Steuerung der Verwaltung frei - ebenso für Kultureinrichtungen kann dies veränderte Strukturen bedeuten. Aber nur wenige Kommunen haben sich bisher an die Entwicklung eines umfangreichen Verwaltungscontrollings herangewagt. Annett Hübner und Michael Kubach berichten in unserem Magazin über den Stand der Dinge.

Ein Beitrag von Michael Kubach und Annett Hübner

In den letzten Jahren haben in der Verwaltung die Themen Steuerung und Management immer mehr an Bedeutung gewonnen. Vor allem der Einfluss der Diskussion um das von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltung (KGSt) entwickelte „Neue Steuerungsmodell“<sup>1</sup>, die in Deutschland in fast allen Bundesländern zur Änderung des jeweiligen Gemeindehaushaltsrechts und damit zum Wechsel von der Kameralistik zur doppelischen Buchführung (Doppik) führte, hat dies befördert. Grundsätzlich hatte diese Änderung vor allem die Kostenwahrheit und -transparenz zum Ziel, aber mithin haben die Gesetzgeber auch versucht, über die Verpflichtung zu Zielen und Kennzahlen eine Steuerungswirkung zu entfalten.

Diese Änderungen führten zu einer Renaissance des Controllings in der Verwaltung, die vor allem zunächst eine Evolution des Begriffs im Verwaltungskontext zur Folge hatte. So sprach man jetzt von Verwaltungscontrolling, Produktcontrolling oder wirkungsorientiertem Controlling. Kern all dieser Begriffe ist es, die Verwaltung über Ziele und Kennzahlen zu steuern und sich in der Datenbereitstellung, Datenaufbereitung sowie der Dateninterpretation den Instrumenten des Controllings zu bedienen.

Die Ziele sollen sich dabei an den Leistungen der Kommune oder den von ihr „erstellten“ Produkten orientieren. Die Zielerreichung soll sich dann aus entsprechenden Kennzahlen herleiten lassen.

<sup>1</sup> Vgl. [www.kgst.de/themenfelder/organisationsmanagement/organisatorische-grundlagen/neues-steuerungsmodell.dot](http://www.kgst.de/themenfelder/organisationsmanagement/organisatorische-grundlagen/neues-steuerungsmodell.dot)

**MICHAEL KUBACH**

ist Senior Berater bei der Beratungsgesellschaft für Beteiligungsverwaltung Leipzig mbH. Seine Themenschwerpunkte sind Stadtentwicklung, Wohnen und Verwaltungsmodernisierung. Er beschäftigt sich seit einigen Jahren intensiv mit dem Thema Verwaltungssteuerung und dessen Entwicklung in den öffentlichen Verwaltungen in Deutschland.

**... Die Entwicklung des Verwaltungscontrollings****Anforderungen klar formulieren**

Damit ein solches Controlling möglich wird bzw. zur Steuerung genutzt werden kann, ist es sinnvoll, vorab darüber nachzudenken, welche Anforderungen ein solches Steuerungssystem erfüllen soll bzw. welche Erwartungen an ein solches System bestehen. Sollen damit die ganze Verwaltung, das ganze Dezernat, der Kultureigenbetrieb oder nur einzelne Einheiten bzw. Abteilungen gesteuert werden? Wird also eine strategische, strategisch und operative oder nur eine operative Ausrichtung benötigt? Somit ist die Frage zu beantworten, ob Ziele für einzelne Einheiten zu entwickeln sind oder ob für die gesamte Organisation eine Zielpyramide notwendig wird. Weiterhin ist es wichtig, die Ziele so zu formulieren, dass eine entsprechende Kennzahlenbildung zur Messung der Ziele überhaupt möglich ist, dass sie steuerungsrelevant sind, d. h. durch die MitarbeiterInnen und Führungskräfte Einfluss genommen werden kann, und dass die Ziele für die MitarbeiterInnen erreichbar sind.

Ein weiteres kritisches Momentum solcher Systeme stellt die Kennzahlenbildung dar. Dabei sind vor allem die formalen Anforderungen an die gebildeten Kennzahlen zu beachten. Diese müssen mit vertretbarem Aufwand zu erheben sein, die Auswertbarkeit im Längsschnitt muss gegeben sein und die Möglichkeit, aus der Kennzahl heraus hinsichtlich der Zielerreichung Empfehlungen und Maßnahmen ableiten zu können, muss bestehen. Dabei stellt vor allem die Bildung von sachzielorientierten Kennzahlen eine erhebliche Herausforderung dar.

**Fokus auf die wichtigen Ziele**

Ebenfalls ein wesentlicher Baustein für den Erfolg eines solchen Systems ist das Berichtswesen bzw. die Berichterstattung. Gerade bei größeren Einheiten besteht aufgrund der Vielzahl an Zielen und Kennzahlen die Gefahr, dass die Berichte als Zahlenfriedhöfe enden. Deshalb ist es für den Erfolg des Systems wichtig, nur die wesentlichen Ziele und deren Kennzahlen abzubilden. Hierbei ist entscheidend, dass auch nur die Kennzahlen dargestellt werden, die für die Interpretation der Zielerreichung notwendig sind. Wie die Praxis zeigt, bietet es einen entscheidenden Vorteil hinsichtlich der Steuerungswirkung und der Anerkennung der Berichte durch die Berichtsempfänger, wenn das Controlling aus der Ziel- und Kennzahlenauswertung heraus Empfehlungen und Maßnahmen für die weitere Zielerreichung generiert. Die Praxis zeigt aber auch, dass Lesbarkeit und Kürze gleichfalls wichtige Erfolgsfaktoren sind.

**Controlling in deutschen Kommunen - Stand der Dinge**

Hierbei stellt sich die Frage, inwieweit solche Systeme schon in deutschen Verwaltungen etabliert sind bzw. ob es bereits best-practice-Beispiele gibt. Erste Analysen zeigen dafür ein differenziertes Bild. Ein Großteil der Kommunen ist über die gesetzlichen Regelungen, das heißt die Entwicklung von



### ... Die Entwicklung des Verwaltungscontrollings

Zielen und entsprechenden Kennzahlen, nicht hinausgegangen. Diese Kommunen nutzen die gebildeten Ziele und Kennzahlen nicht für die Steuerung bzw. erfolgt keine Berichterstattung über diese Ziele in der Kommune. Dies ist auf die über die Einführung der Doppik hinaus praktizierte, finanzorientierte Budgetierung des kommunalen Haushaltes zurückzuführen. Der kommunale Haushaltsplan stellt in der Praxis deutscher Kommunen weiterhin das wesentliche Steuerungsinstrument der Kommune dar. Auch in der Abstimmung zwischen Verwaltung und Politik werden Sachentscheidungen vor allem daran ausgerichtet.

Einige Kommunen haben in den letzten Jahren ihre Steuerung hin zur Zielorientierung entwickelt und damit auch ein Zielsystem mit den entsprechenden Controllinginstrumenten implementiert:

Die Stadt Mannheim hat im Jahr 2008 den Modernisierungsprozess „Change<sup>2</sup>-Wandel im Quadrat“ begonnen und ein verwaltungsweites, zielorientiertes Steuerungssystem sowie ein entsprechendes Controllingsystem implementiert. Hierbei wurden in einem ganzheitlichen Ansatz zuerst eine Gesamtstrategie erarbeitet und dann - heruntergebrochen auf alle Produkte - Ziele und Kennzahlen entwickelt. Ein wesentlicher Baustein in der Umsetzung war eine starke Fokussierung auf die Kulturveränderung, die das neue Steuerungssystem mit sich bringt. Das Denken in Zielen und die Beachtung der Wirkung wurden als signifikante Erfolgsfaktoren bei der Umsetzung des Modernisierungsprozesses ausgemacht. Erste Erfolge bei der Planung und Zielfokussierung sprechen für dieses Vorgehen.

Einen ähnlichen Weg ist auch die Stadtverwaltung Jena gegangen. Im Gegensatz zur Stadt Mannheim lag der Schwerpunkt hier vor allem auf dem System selbst. In einer ersten Version waren die Ziele noch unkonkret und eher Wunschvorstellung, auch war die Verknüpfung zwischen strategischen Gesamtzielen und den erarbeiteten Produktzielen nicht zweckmäßig. Somit erfolgte im Jahr 2014 eine Überarbeitung der strategischen Ziele und eine Zwischenebene zu den Produktzielen wurde erarbeitet. Wesentliches Merkmal aus Controllingsicht ist der zentrale Steuerungsbericht, der neben der Berichterstattung die abgeleiteten Herausforderung („Was muss getan werden?“) abbildet. Vor allem in der Planung konnte die Stadtverwaltung Jena mit dieser Zielfokussierung schon monetäre Erfolge erzielen.

Weitere erfolgreiche Beispiele sind die Stadtverwaltung Osnabrück oder die Stadtverwaltung Neubrandenburg.

Die geringe Anzahl an zielorientierten Steuerungs- und Controllingssystemen in deutschen Kommunen ist auf die erheblichen Hürden bei einer solchen Einführung zurückzuführen. Als wesentliche Hürde wird vor allem die Unterstützung dieses Vorhabens durch die Verwaltungsspitze (Oberbürgermeister, Finanzbürgermeister etc.) und die kommunale Politik genannt. Im Fall der beschriebenen Beispiele wurde der Veränderungsprozess stark durch den



### ... Die Entwicklung des Verwaltungscontrollings

Oberbürgermeister unterstützt bzw. war er der Initiator oder Promoter des Prozesses.

Eine weitere Hürde stellt der Prozess selbst dar. Verwaltungen waren es über Jahrzehnte gewohnt, in Budgets zu denken und zu entscheiden. Eine Abkehr davon hin zu einem zielorientiertem System erfordert auch eine erhebliche Veränderung im Denken der VerwaltungsmitarbeiterInnen. Es anzuerkennen, dass die eigene Leistung an Zielen nicht nur ausgerichtet, sondern auch bewertet wird, stellt einen langwierigen Prozess dar, der den meisten Verwaltungen misslingt oder dazu führt, dass das neue System keine Wirkung entfalten kann. Daher stellt die Begleitung der MitarbeiterInnen bei der diesem Prozess innewohnenden Kulturveränderung einen wesentlichen Faktor für die Einführung eines zielorientierten Systems dar. Die weitere entscheidende Hürde ist der zeitliche, finanzielle und kommunikative Aufwand, den die Einführung eines solchen Systems benötigt.

Im Ergebnis zeigen diese Entwicklungen, dass eine Zielorientierung verknüpft mit praktikablen, aufwandsarmen Controllinginstrumenten die Steuerung erheblich verbessert. Es ist davon auszugehen, dass unter dem Druck der knappen Ressourcen deutscher Verwaltungen und den Transparenzerfordernissen der Bürgerschaft hinsichtlich der Grundlagen von Entscheidungen in den nächsten Jahren zahlreiche Kommunen ähnliche Systeme einführen werden.¶