

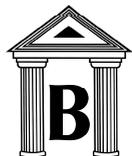
Marc Hansmann

Management und Controlling

in der Ministerialverwaltung

Verlag Wissenschaft & Praxis





Marc Hansmann

**Management und Controlling
in der Ministerialverwaltung**

Verlag Wissenschaft & Praxis

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

ISBN 3-89673-236-6

© Verlag Wissenschaft & Praxis
Dr. Brauner GmbH 2004
D-75447 Sternenfels, Nußbaumweg 6
Tel. 07045/930093 Fax 07045/930094

Alle Rechte vorbehalten

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Printed in Germany

Vorwort

Wer die unübersehbare Menge an Literatur zur Verwaltungsreform sichtet, dem wird schnell auffallen, dass sie meist die kommunale Ebene behandelt. Dieses Buch stellt gezielt die Ministerialverwaltung in den Mittelpunkt, indem es erkenntnisleitend fragt, welche betriebswirtschaftlichen Instrumente sich zur Steuerung eines Ministeriums eignen. Adressaten sind Ministerialbeamte und solche, die es werden wollen.

Das Buch ist das Ergebnis der langjährigen Erfahrung des Autors mit Reformprojekten in der Ministerialverwaltung und nicht nur das Ergebnis einer Literaturrecherche. Die Schilderung des Status quo geschieht bewusst pointiert, um den heuristischen Wert zu erhöhen.

Fußnoten werden eher spärlich gesetzt. Sie beschränken sich in der Regel auf das Belegen direkter Zitate oder der Empfehlung besonders geeigneter Literatur. Das nach den einzelnen Kapiteln gegliederte Literaturverzeichnis soll dazu dienen, das jeweilige Thema gezielt vertiefen zu können.

Für das zweifellos anstrengende Korrekturlesen und die zahlreichen Verbesserungsvorschläge möchte ich mich bei meinen Kolleginnen¹ und Kollegen Susanne Gietz, Ute Leibold, Michael Löchert, Lars Rönnau, Simon Vaut und Dorothea Weinrebe bedanken. Dank gebührt auch dem Verlag für die reibungslose und völlig unkomplizierte Betreuung sowie meiner Firma.

Berlin im Mai 2004

Dr. Marc Hansmann

Kienbaum Management Consultants

¹ Der Übersichtlichkeit halber wird in diesem Buch fortan nur die männliche Form benutzt.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Inhaltsverzeichnis	7
1 Einleitung	11
1.1 Das Neue Steuerungsmodell in Ministerien	11
1.2 Die Gefahr der Anwendungslücke	12
2 Führung	15
2.1 Analyse des Status quo	15
2.1.1 Strukturelle Ziellosigkeit	15
2.1.2 Verwaltungskultur	17
2.1.3 „Führungslücke“	19
2.1.4 Politik und Verwaltung	20
2.1.5 Stärken und Schwächen der Ministerialverwaltung	23
2.2 Führen mit Zielen	23
2.3 Ziele-System	25
2.3.1 Balanced-Scorecard-Ansatz	25
2.3.2 Ziele-Arten	27
2.3.3 Ziele-Ebenen	28
2.4 Ziele-Regelkreis	34
3 Personal	43
3.1 Analyse des Status quo	43
3.2 Personalmanagement	44
3.2.1 Personal-Controlling	45

3.2.2	Personalentwicklung	48
3.2.3	Langfristige Personalplanung	52
4	Organisation	55
4.1	Analyse des Status quo	55
4.2	Projekt- und Matrixorganisation	57
4.3	Optimierung der Ablauforganisation	61
4.4	Controlling-Organisation	62
4.5	„Strategiefokussierte Organisation“	66
4.6	Veränderte Rolle der Zentralabteilung	68
5	Kosten- und Leistungsrechnung	71
5.1	Analyse des Status quo	71
5.2	Inhalt und Funktion der KLR	72
5.3	Kostenartenrechnung	74
5.4	Kostenstellenrechnung	78
5.5	Kostenträgerrechnung	79
5.6	Verrechnungslogik	90
5.7	Verbindung zum Ziele-System	94
5.8	Berichtswesen	96
6	Budgetierung	101
6.1	Analyse des Status quo	101
6.2	Inhalt und Funktion der Budgetierung	102
6.3	Budgetierungsmodell	105

7	Benchmarking	115
7.1	Analyse des Status quo	115
7.2	Inhalt und Funktion des Benchmarking	116
7.3	Benchmarkingmodell	118
8	„Was bringt es?“	123
9	Literaturverzeichnis	129
9.1	Überblickswerke (Kapitel 1 und 8)	129
9.2	Thema „Führung/Zielesystem“ (Kapitel 2)	132
9.3	Thema „Personal“ (Kapitel 3)	134
9.4	Thema „Organisation“ (Kapitel 4)	135
9.5	Thema „Kosten- und Leistungsrechnung“ (Kapitel 5)	136
9.6	Thema „Budgetierung“ (Kapitel 6)	138
9.7	Thema „Benchmarking“ (Kapitel 7)	139

1 Einleitung

1.1 Das Neue Steuerungsmodell in Ministerien

Nachdem die Kommunen Anfang der 90er Jahre die Vorreiter waren und einige Jahre später die nachgeordneten staatlichen Bereiche folgten, hat das Neue Steuerungsmodell nunmehr auch die Ministerialverwaltung erreicht.² Wie alle anderen Behörden müssen die Ministerien leistungsfähiger, effizienter und transparenter werden. Erreicht werden soll dies mit einem Paradigmenwechsel weg von der traditionellen Regelsteuerung hin zu einer Zielsteuerung der Verwaltung. Das Neue Steuerungsmodell oder New Public Management, wie es auf englisch heißt,³ stellen hierfür betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente bereit, insbesondere Ziele-Systeme, Kosten- und Leistungsrechnung (KLR), Budgetierung und Benchmarking.

Eine zentrale Grundlage des Neuen Steuerungsmodells ist die Einführung von Controlling. Für diesen schillernden Begriff existieren unzählige Definitionen.⁴ Controlling umfasst Steuerungs-, Planungs- und Kontrollprozesse. Management wird in diesem Buch als Führung, Personal und Organisation verstanden. Dementsprechend gehören Management und Controlling zusammen. „Controlling in der öffentlichen Verwaltung steuert und unterstützt den Managementprozess...“⁵, wobei die zentrale Funktion von Controlling in der „Sicherstellung der Rationalität der Führung“⁶ liegt. Darüber hinaus besitzt Controlling eine Koordinierungsfunktion und sollte „die klassischen Koordinierungsinstrumente Hierarchie und Haushaltsplan“⁷ ersetzen.

In vielen Kommunen und insbesondere in den nachgeordneten Verwaltungen der Ministerien herrscht häufig ein anderes, eher technokratisches Controlling-

² Vgl. allgemein zum Stand der Verwaltungsreform: Werner Jann u. a., Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren, Berlin 2004 (= Modernisierung des öffentlichen Sektors Bd. 24) sowie Gerhard Banner, 25 Jahre Verwaltungsreform und es geht weiter..., in: innovative Verwaltung 11/2003, 13-17.

³ Vgl. Christoph Reichard, Public Management im deutschsprachigen Raum, in: Ernst-Bernd Blümle u. a. (Hg.), Öffentliche Verwaltung und Nonprofit-Organisationen, Wien 2003, 496-516, hier 511f.

⁴ „Weder in der Praxis noch in der Wissenschaft herrscht ein einheitliches Verständnis, was Controlling ist.“ Siehe Jan Pommerehn, Strategisches Controlling in der Bundesverwaltung, Berlin 2002 (Diss. Berlin 2001), 15.

⁵ Siehe Dietrich Budäus, Operatives und strategisches Verwaltungscontrolling im aktuellen Reformprozess des öffentlichen Sektors (Teil 1), in: Controlling 4-5/2002, 205-211, hier 205.

⁶ Siehe Jürgen Weber, Einführung in das Controlling, 8. Auflage, Stuttgart 1999, 42.

⁷ Siehe Dietrich Budäus, Operatives und strategisches Verwaltungscontrolling (Teil 1), 206.

Verständnis.⁸ Dort stehen die KLR und ihre IT-Umsetzung im Mittelpunkt. Im Dauerbetrieb ist dabei sehr deutlich geworden, dass die Daten nicht ohne Weiteres interpretierbar sind. KLR-Daten können nicht steuerungsrelevant sein, wenn die Ziele des Verwaltungshandelns unklar sind. Daher wird in vielen Verwaltungen auf der bestehenden KLR ein strategisches Controlling- und Ziele-System aufgesetzt. Gerade die Ministerialverwaltung darf nicht den Fehler des reinen KLR-Ansatzes wiederholen.⁹ Sie muss mit den Zielen anfangen, da bei ihrer Kernaufgabe der Vorbereitung der Gesetzgebung immer inhaltlich-politische Zielsetzungen im Vordergrund stehen. Kostenaspekte spielen eine eher untergeordnete Rolle.

Anschaulich lässt sich der umfassende Steuerungsansatz folgendermaßen formulieren: Die Ziele weisen den Weg, das Controlling dient der Navigation zum Ziel und die Kosten- und Leistungsrechnung misst die dabei verbrauchten Ressourcen.¹⁰ Die KLR ist nicht ein Synonym für Controlling, sondern ein Informationsinstrument des Controlling.

1.2 Die Gefahr der Anwendungslücke

Der umfassende Steuerungsansatz umgeht zwar die Fehler des reinen KLR-Ansatzes, läuft aber ebenfalls die Gefahr, nicht „gelebt“, d. h. von den Führungskräften nicht angewendet zu werden.¹¹ Hier liegt ein Grundproblem der gesamten Verwaltungsreform. Es wird vor allem über die Konzeption und das Wünschenswerte diskutiert, weniger über die Anwendung. Doch was nützt eine Balanced Scorecard, wenn die Verwaltungsführung keine strategischen Ziele definieren will? Was nützt ein Ziele-System, wenn die Führungskräfte nicht steuern wollen? Was nützt eine Kosten- und Leistungsrechnung, wenn niemand ihre Informationen sehen will? Und was nützt die Budgetierung, wenn die Führungskräfte keine Verantwortung tragen wollen? Kein Zweifel, viele um nicht zu sagen die meisten Füh-

⁸ Vgl. Christoph Reichard, *Public Management im deutschsprachigen Raum*, 513.

⁹ Vgl. hier und nachfolgend den hervorragenden Artikel von Ernst-Hasso Ritter, *Integratives Management und Strategieentwicklung in der staatlichen Verwaltung - Über strategisches Controlling auf der Ministerialebene -*, in: *Die Öffentliche Verwaltung* 3/2003, 93-105, hier 94.

¹⁰ Vgl. Ehrhard Mundhenke, *Controlling/KLR in der Bundesverwaltung*, 2. Aufl., Brühl 2000 (Schriftenreihe der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Bd. 34), 20 sowie Horvath & Partner, *Das Controlling-Konzept. Der Weg zu einem wirkungsvollen Controllingsystem*, 4. Aufl. München 2000, 8.

¹¹ Karin Tondorf, Reinhard Bahnmüller und Helmut Klages sprechen von „Widersprüchen zwischen Reformkonzept und Reformpraxis“ und von Umsetzungsdefiziten. Siehe Karin Tondorf, Reinhard Bahnmüller, Helmut Klages, *Steuerung durch Zielvereinbarungen. Anwendungspraxis, Probleme, Gestaltungsüberlegungen*, Berlin 2002 (= *Modernisierung des öffentlichen Sektors Sonderband 17*), 23 und 28.

rungskräfte in der öffentlichen Verwaltung nutzen die mit hohem Ressourceneinsatz zur Verfügung gestellten Controlling- bzw. Steuerungsinstrumente nicht oder kaum. Diese Anwendungslücke ist die Schwäche der Verwaltungsreform.

Nur ein umfassender Ansatz, der die Organisationsstrukturen sowie die Verhaltensweisen und Einstellungen der Führungskräfte und Beschäftigten ändert, kann die Anwendungslücke überwinden. Hingegen ist der technokratische Ansatz, der häufig von der IT dominiert wird und der den Status quo der Behörde nicht verändert, zum Scheitern verurteilt. Ein umfassender Steuerungsansatz braucht:

1. Ein Zielesystem, um Ziele abbilden und die Zielerreichung messen zu können.
2. Problemlösungskompetenz, um bei drohender Zielverfehlung Maßnahmen zur Gegensteuerung entwickeln zu können.
3. Kommunikation und Verbindlichkeit, um die Informationen in Dialogform bewerten und ggf. einheitlich gegensteuern zu können.
4. Strukturen, die auf Steuerung und Zusammenarbeit ausgelegt sind.
5. Führungskräfte auf der mittleren und unteren Ebene, die (rational) führen wollen.
6. Führungskräfte der obersten Ebene, die strategische Ziele setzen und aktiv steuern wollen.

Folgende zugespitzte Beschreibung des Status quo in der Ministerialverwaltung verdeutlicht, wie schwierig die erfolgreiche Einführung des Neuen Steuerungsmodells ist und weshalb die Gefahr der Anwendungslücke droht:

1. Es herrscht eine strukturelle Ziellosigkeit. Es gibt keine Orientierungspunkte, um Prioritäten setzen und Leistung bewerten zu können.
2. Das Problembewusstsein steht im umgekehrt proportionalen Verhältnis zur Problemlösungskompetenz.
3. Die Kultur ist von großer Sprachlosigkeit und hoher Unverbindlichkeit geprägt.
4. Es dominieren Nischen, Inseln und eine extreme Arbeitsteilung, die die Steuerung und Zusammenarbeit erschweren.
5. Viele Führungskräfte verstehen sich als oberste Sachbearbeiter. Dieses Verständnis wird durch die Führungskräfteauswahl verstärkt.
6. Die politischen Führungskräfte beschäftigen sich kaum mit dem Verwaltungsapparat.