

Roland Dincher

Controlling für die öffentliche Verwaltung

A: Grundlagen

Mannheim 1995

Inhalt

A: Grundlagen	3
1. Herkunft und Entstehung des Controlling	3
2. Controlling-Aufgaben im Wandel	3
3. Organisation des Controlling	4
4. Controlling im Managementprozeß	6
5. Controlling als System der Führungsunterstützung	9
6. Controlling im System der Unternehmung	18
6.1 Das Management - (Sub-) System	18
6.2 Die Realosphäre der Unternehmung: Betrieb und Umwelt als Subsysteme	19
6.3 Die Schnittstellen zwischen Management, Betrieb und Umwelt	21
6.4 Das Controllingsystem	22
7. Controlling in der öffentlichen Verwaltung	25
7.1 Verwaltungsbetrieb und Unternehmung	25
7.2 Verwaltungsführung und Management	27
7.3 Funktionen in der Verwaltung	28
7.4 Verwaltungsbetrieb und Verwaltungsumwelt	29
7.5 Das Controllingsystem der Verwaltung	30
7.5.1 Das IV-System der Verwaltung	30
7.5.2 Das PK-System der Verwaltung	31
8 Die Darstellung des Controlling für die öffentliche Verwaltung	33
Literatur	36

Controlling für die öffentliche Verwaltung

A: Grundlagen

1. Herkunft und Entstehung des Controlling

Das Controlling ist eine **betriebs wirtschaftliche Funktion**, die sich in Deutschland vor allem in den 70er Jahren entwickelt und ausgebreitet hat. Es ist heute sowohl in der betrieblichen Praxis als auch in der betriebswirtschaftlichen Forschung und Lehre fest verankert.

Dennoch ist es schwierig, das Aufgabengebiet des Controlling fest zu umreißen und abzugrenzen, da es sowohl in der Literatur als auch in der betrieblichen Praxis unterschiedlich definiert und ausgefüllt wird.

Controlling geht **etymologisch** auf das englische "to control" zurück und bedeutet soviel wie lenken oder steuern. Controlling zielt damit auf die Beherrschung und Steuerung betrieblicher Prozesse. Es kann also nicht mit dem sehr viel enger gefaßten deutschen Begriff "Kontrolle" übersetzt werden.

Aufschlußreicher als die etymologische Betrachtung ist ein Blick auf die **historischen Wurzeln** und die Entwicklung des Controlling. Die Anfänge des Controlling reichen etwa ein Jahrhundert zurück. In den 90er Jahren des vorigen Jahrhunderts wurden erstmals Stellen für Controller (auch Comptroller) in U.S.-amerikanischen Unternehmungen eingerichtet. 1931 wurde das "Controller's Institute of America" gegründet (seit 1962: "Financial Executives Institute"), 3 Jahre später erschien die erste Fachzeitschrift für Controlling, "The Controller" (seit 1962: "The Financial Executive") (vgl. Horváth 1994, Seite 26/27).

2. Controlling-Aufgaben im Wandel

Die Controlling-Aufgaben waren anfänglich sehr eng am betrieblichen **Rechnungswesen** orientiert, dort liegt sein Ursprung. Die Rechnungslegung und die Überwachung der Finanzwirtschaft waren die Hauptaufgaben.

In einer empirischen Untersuchung bei 25 amerikanischen Großunternehmen im Jahre 1944 wird aber bereits eine Ausweitung der Controlling-Funktion sichtbar. Die Untersuchung ermittelte 5 Grundfunktionen des Controllers:

- (1) **Rechnungsfunktion:** Buchführung, Kostenrechnung, Entwurf von Methoden und Systemen im Rechnungswesen, Koordination der Verwaltung in der gesamten Unternehmung,
- (2) **Revisionsfunktion:** Entwurf und Betreuung des Systems der internen Kontrolle, Interne Revision,
- (3) Zusammenarbeit mit der **externen Revision**,
- (4) **Steuerfunktion:** Sammlung steuerlicher Informationen, Steuererklärungen, Zusammenarbeit mit den Finanzbehörden,
- (5) **Interpretationsfunktion:** Aufbereitung, Analyse und Erläuterung finanzieller Informationen zur Unterstützung des Managements bei Planung, Ergebnisermittlung oder für andere externe und interne Vorhaben.

(Nach Horváth 1994, Seite 27/28)

In Deutschland setzte die Entwicklung des Controlling sehr viel später ein, vollzog sich dann aber sehr rasch. Eine 1974 und 1983 durchgeführte Studie zum Berufsbild des Controllers (Bornemann 1986) zeichnet diese Entwicklung nach.

Abb. 1: Arbeitsgebiete des Controllers

Arbeitsgebiete	1974/76		1983	
	Rangfolge	Anteil in Prozent	Rangfolge	Anteil in Prozent
Kostenrechnung	1	87	4	48
Gesamtplanung	2	69	1	81
Finanzbuchhaltung	3	65	5	30
Berichtswesen	4	44	2	75
Finanzwesen	5	37	–	–
Organisation, Allgemeine Verwaltung	6	32	6	25
Analysen	7	25	3	53

(Quelle: Bornemann 1986, Seite 25)

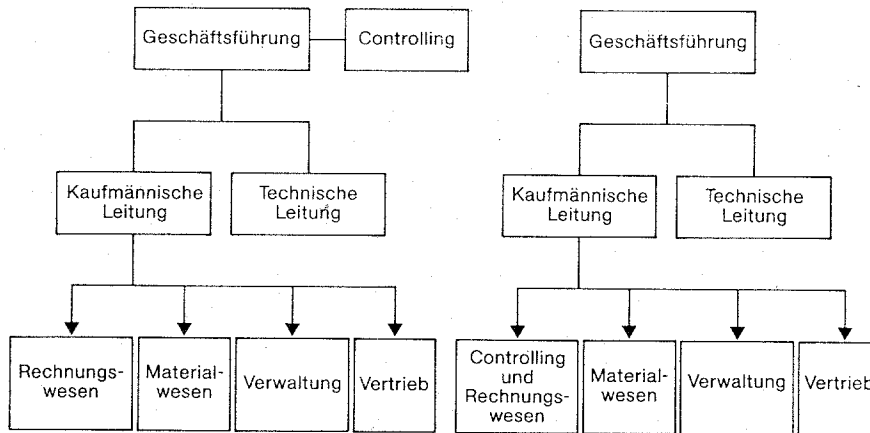
Noch bis in die 70er Jahre war das Berufsbild des Controllers dem eines Leiters des Finanz- und Rechnungswesens sehr ähnlich. Kostenrechnung und Finanzbuchhaltung gehörten, zusammen mit der Gesamtplanung, zu den häufigsten Aufgabenbereichen. In den Folgejahren hat sich das Berufsbild grundlegend gewandelt. Das Rechnungswesen und das Finanzwesen gehören zwar immer noch zu den Kernaufgaben des Controllers, sein Aufgabenschwerpunkt hat sich aber auf die Planung, das Berichtswesen und die Analyse verlagert. Diese Entwicklung setzt sich bis in die Gegenwart fort und zielt in Richtung des Management. Controlling wird heute in erster Linie unter dem Gesichtspunkt der **Führungsunterstützung** gesehen.

3. Organisation des Controlling

Die organisatorische Einbindung der Controllingaufgabe ist in der betrieblichen Praxis sehr unterschiedlich. Neben der Größe der Unternehmung gibt es eine Reihe weiterer Faktoren - Produktprogramm, Managementphilosophie, Marktsituation... - die hierauf einwirken.

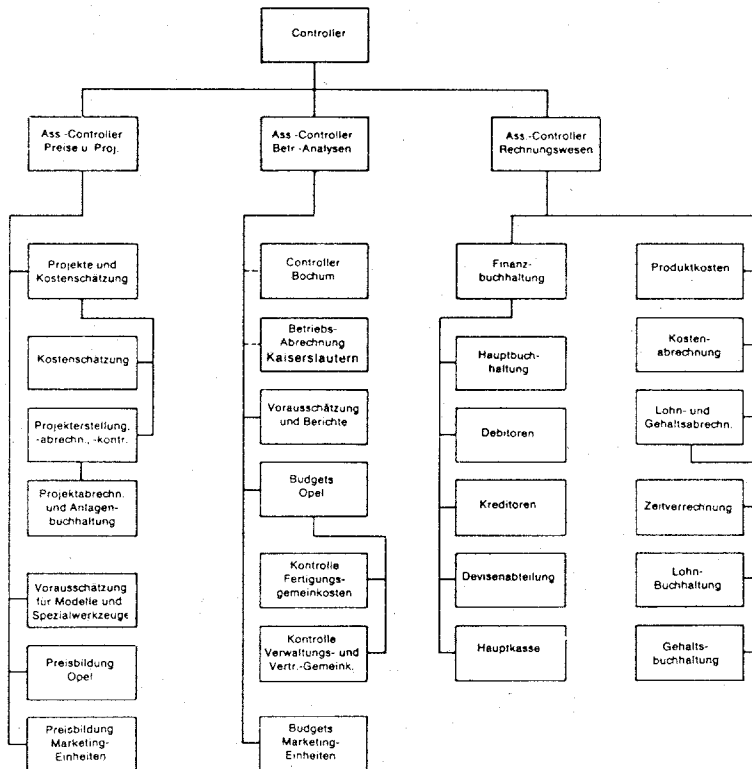
In Kleinbetrieben ist die Controllingaufgabe üblicherweise mit der Geschäftsleitung in Personalunion verbunden; spezialisierte Controllerstellen sind hier die Ausnahme.

In Mittelbetrieben kann das Controlling bereits in eigenen Stellen zentralisiert sein. Es ist dann häufig nach traditionellem Muster dem Rechnungswesen zugeschlagen. Seiner Rolle als Führungsunterstützung angemessener erscheint allerdings seine Eingliederung in die Geschäftsführung als Stabsstelle.

Abb. 2: Contrillingorganisation im Mittelbetrieb

(Quelle: Reichmann 1993, Seite 14)

Ebenso kann in Großunternehmen das Controlling in Stabs- oder Linienfunktion eingebunden sein und zwar zumeist auf der ersten oder zweiten Führungsebene. Der Umfang und die Vielfalt der Controllingaufgaben ermöglichen und erfordern hier eine weitere Zentralisation einzelner Controllingaufgaben an spezialisierten Stellen und deren Organisation. Das folgende Schaubild zeigt ein Beispiel hierfür aus dem Bereich der Automobilindustrie.

Abb. 3: Controllingorganisation im Großunternehmen

(Nach Reichmann 1993, Seite 15)

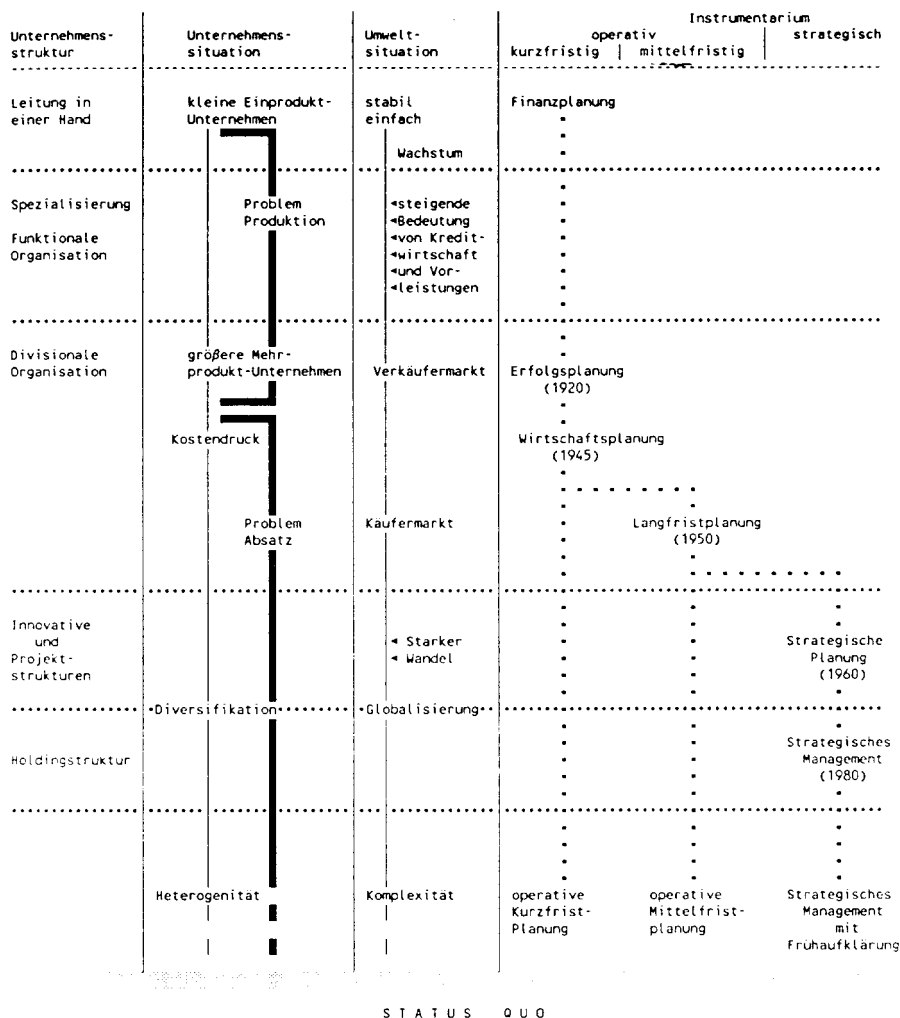
4. Controlling im Managementprozeß

Der Wandel der Aufgaben und der Zuwachs an Bedeutung den das Controlling erfahren hat, hat seine tieferen Ursachen in den geänderten Rahmenbedingungen und den ständig steigenden Anforderungen im Management. Vor allem zwei globale Trends sind hierfür verantwortlich:

- (1) Die zunehmende arbeitsteilige **Differenziertheit** der Unternehmungen,
- (2) Die zunehmende **Dynamik** und **Komplexität** der Unternehmungsumwelt (vgl. Horváth 1994, Seite 3-5).

Dieser Wandel findet seinen Niederschlag u. a. in den betrieblichen Planungssystemen, die als wesentliches Element der Managementkonzeption eine immer stärkere strategische Orientierung erfahren.

Abb. 4: Historische Entwicklung der Planungssysteme



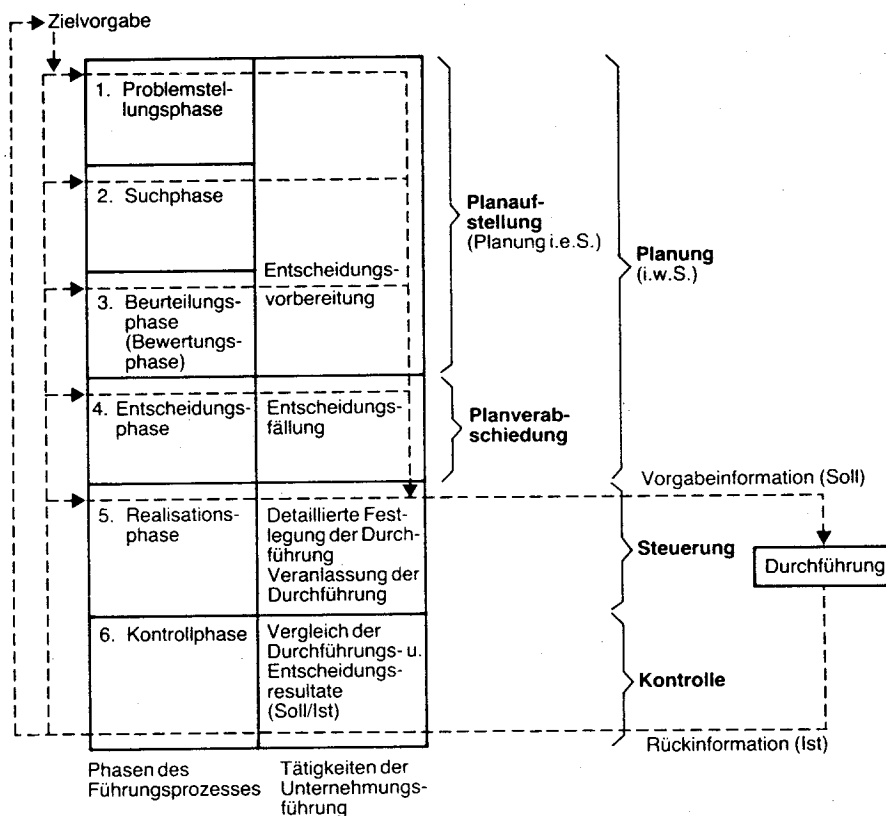
(Quelle: Günther 1991, Seite 21)

Unter den Bedingungen hochgradiger arbeitsteiliger Differenzierung der Unternehmungen sowie komplexer und einem raschen Wandel unterworfenen Umweltbedingungen, benötigt das Management ein Instrumentarium, das es befähigt, seine Leitungs- und Steuerungsfunktion mit Erfolg wahrzunehmen. Hierzu bedarf es

vor allem der Unterstützung der Planung und Entscheidungsfindung, da aufgrund der aufgezeigten Trends generell die Planungs- und Entscheidungsunsicherheit zugenommen hat. Hier liegt der Ansatzpunkt des Controlling. Es ist im Zuge und als Folge der gestiegenen Managementanforderungen entstanden und sein Zweck ist die Unterstützung des Management.

Die Ziele und Aufgaben des Controlling sind aus denen der Betriebsführung abgeleitet und hierauf bezogen.

Abb. 5: Phasen des Entscheidungsprozesses



(Quelle: Reichmann 1993, Seite 5)

Controlling beinhaltet demzufolge die **Unterstützung der Betriebsführung** bei der Wahrnehmung von **Planungs-, Steuerungs-, und Kontrollaufgaben**.

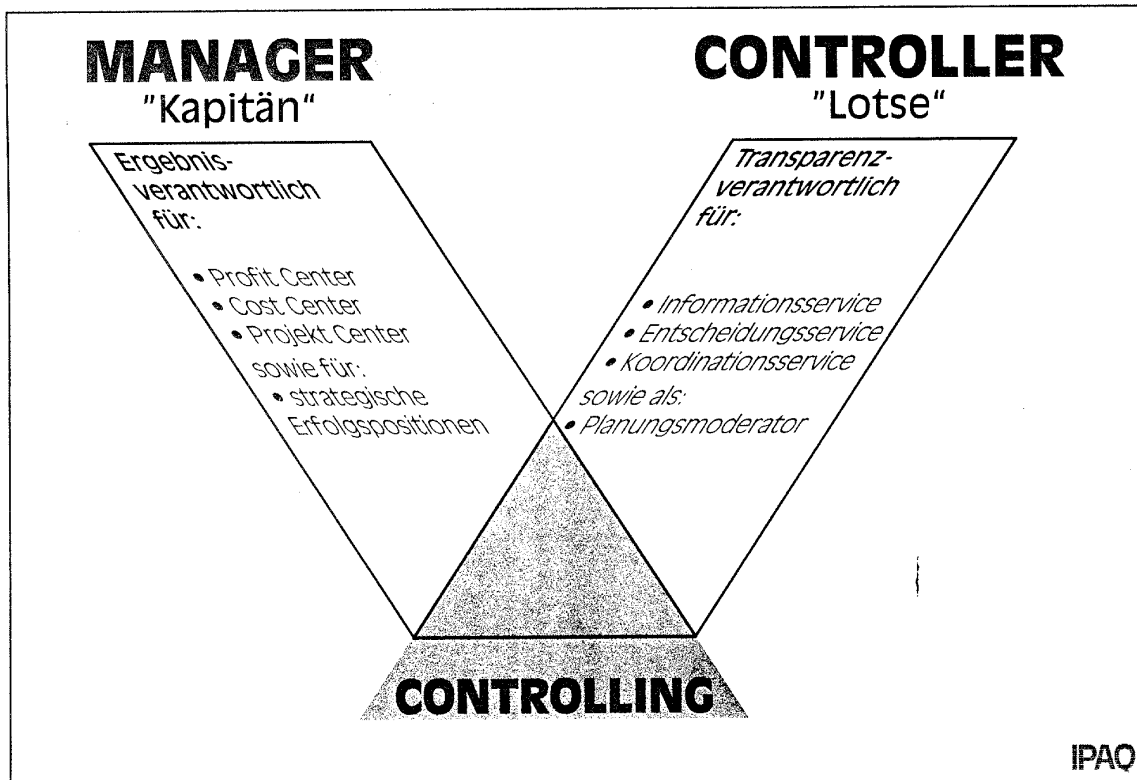
In dieser groben Abgrenzung des Aufgabengebietes des Controlling herrscht inzwischen weitgehend Übereinstimmung in der einschlägigen Literatur. Im übrigen findet sich jedoch eine Vielzahl von unterschiedlichen Definitionen und Umschreibungen für das Controlling. Hierin spiegelt sich auch der Wandel der Controllingaufgaben. Wurde der Controlling-Begriff früher sehr eng gefaßt und auf die Kontrollfunktion beschränkt, so hat er im Zuge der Entwicklung des Controlling eine Ausweitung und Umdeutung erfahren (vgl. Reichmann 1993, Seite 1/2).

In allen neueren Controlling-Konzeptionen steht der Aspekt der Führungsunterstützung im Vordergrund, auch wird - in Anlehnung an den Management-Ansatz - Controlling vorwiegend unter systemtheoretischen

(Horváth 1994), kybernetischen (Günther 1991) und entscheidungstheoretischen Prämissen (Reichmann 1993) gesehen.

So wird der Controller gelegentlich mit dem "betriebswirtschaftlichen Lotsen" (Becker 1984, Seite 11) verglichen, der mit "Zahleninformationen" hilft das Schiff (Unternehmung) auf Kurs zu halten.

Abb. 6: Manager und Controller



(Quelle: Brandt 1992, Seite 24)

Präziser definiert Horváth Controlling als "...ein Subsystem der Führung, das Planung und Kontrolle sowie Informationsversorgung... koordiniert und so die Adaption und Koordination des Gesamtsystems unterstützt. Controlling stellt damit eine Unterstützung der Führung dar: Es ermöglicht ihr, das Gesamtsystem ergebniszielorientiert an Umweltveränderungen anzupassen und die Koordinationsaufgaben hinsichtlich des kooperativen Systems wahrzunehmen. ("Horváth 1994, Seite 144). Die **Koordinationsfunktion** des Controlling wird von Horváth besonders betont.

Ähnlich, aber mit anderer Akzentuierung definiert Reichmann: "Controlling ist die zielbezogene Unterstützung von Führungsaufgaben, die der systemgestützten Informationsbeschaffung und Informationsverarbeitung zur Planerstellung, Koordination und Kontrolle dient; es ist mithin eine Systematik zur Verbesserung der Entscheidungsqualität auf allen Führungsstufen der Unternehmung. (Reichmann 1993, Seite 12). Hier wird also stärker die **Informationsfunktion** des Controlling hervorgehoben.

5. Controlling als System der Führungsunterstützung

Die moderne Managementlehre basiert auf den Grundannahmen der Systemtheorie und der Kybernetik. Beides sind formale Theorien, die nicht auf bestimmte Erfahrungsobjekte bezogen sind. Sie beschreiben nicht die Realität, sondern sie beinhalten eine bestimmte Sicht der Dinge (vgl. Boulding 1964, Seite 25 ff).

Kern der **Systemtheorie** ist die Vorstellung, daß ein - soziales, wirtschaftliches, technisches ... -Gebilde als ein Ganzes (System) gesehen werden kann, das aus einer Anzahl von Elementen (Subsystemen) besteht, die sich gegenseitig beeinflussen. Jede Veränderung eines Subsystems wirkt zurück auf alle anderen Subsysteme und auf das System als Ganzes.

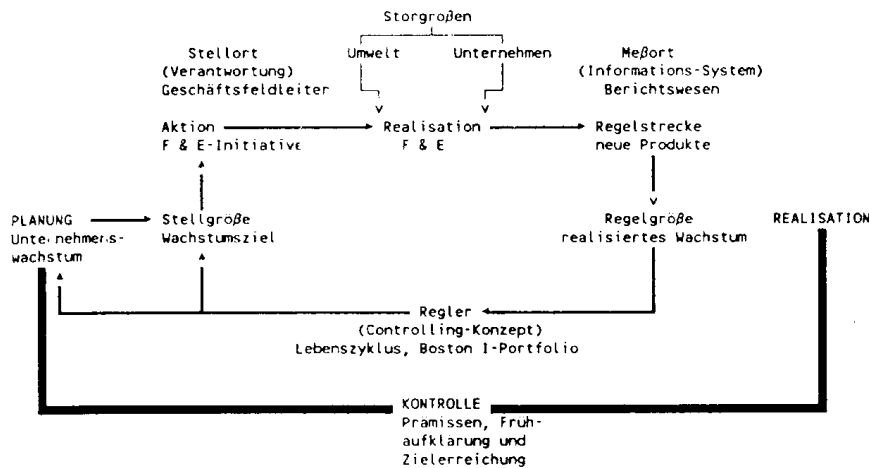
Die **Kybernetik** geht ebenfalls von dieser Grundüberlegung aus, stellt aber die Prozesse innerhalb des Systems und zur Systemumwelt in den Vordergrund. Insbesondere fragt sie nach der Steuerung der Systeme. Der zentrale Begriff der Kybernetik ist die Information (Kommunikation), da sie die Grundlage jeder Prozeßsteuerung bildet. Kybernetik ist die Wissenschaft von der Kommunikation und der Kontrolle bzw. des Lenkens (vgl. Rapoport 1969, Seite 121).

In dieser Sichtweise kann die Unternehmung als ein kybernetisches System verstanden werden. Es ist ein wirtschaftliches, soziales und technisches Gebilde, das aus einer Anzahl von miteinander verwobenen (interdependenten) Systemen besteht und in der Lage sein muß, sich auf der Grundlage von Information und Kommunikation in seiner Umwelt zielgerichtet selbst zu steuern.

5.1 Controlling im kybernetischen Prozeß

Dies ist die gedankliche Ausgangsposition auch für das Controlling; es kann als ein **kybernetischer Prozeß** verstanden werden.

Abb. 7: Controlling als kybernetischer Prozeß



(Quelle: Günther 1991, Seite 53)

Die wesentlichen Elemente dieses kybernetischen Prozesses sind: Planung, Realisierung und Kontrolle. Grundlage des gesamten Steuerungsmechanismus ist die Information. Der kybernetische Ansatz arbeitet vor allem die Abläufe - den Controllingprozeß - heraus. Er stellt damit die Abfolge und den Zusammenhang zwischen den einzelnen Elementen in den Vordergrund.

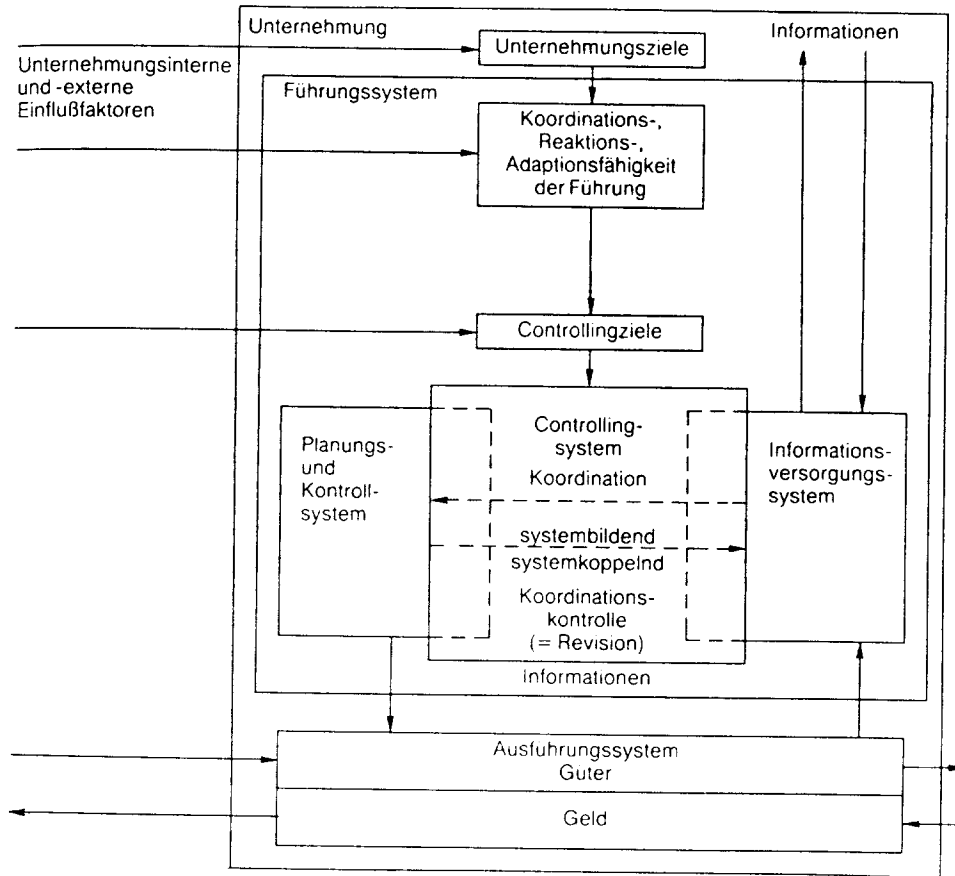
In der hier dargestellten Form ist das Modell sehr allgemein und abstrakt, es enthält aber alle wesentlichen Elemente der oben gegebenen Controllingdefinitionen. Es wäre also vorstellbar, daß auf der Grundlage dieses kybernetischen Ansatzes ein differenziertes Controllingkonzept entwickelt werden könnte.

5.2 Controlling als System

Der **Systemansatz** ist demgegenüber statisch. Er beschreibt und erklärt die Struktur des Systems und seiner Subsysteme und ihr Zusammenwirken, nicht jedoch die dort stattfindenden Abläufe. Beide Ansätze können sich ergänzen.

Das **Controllingsystem** stellt Horváth folgendermaßen dar:

Abb. 8: Controllingsystem



(Quelle: Horváth 1994, Seite 143)

Das Controllingsystem ist ein Subsystem des Führungssystems.

Die Ziele des Controlling sind aus diesem abgeleitet und beinhalten die Erhaltung der Koordinations-, Reaktions- und Adaptionfähigkeit der Führung im Interesse der Erreichung der Unternehmensziele.

Das Führungssystem umfaßt als weitere Subsysteme:

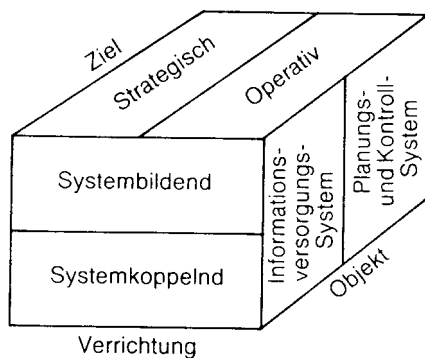
- Das Planungs- und Kontrollsystem ("PK-System")
- Das Informationsversorgungssystem ("IV-System").

Die Funktion des Controllingsystems ist die **Koordination** von Planung und Kontrolle sowie der Informationsversorgung (vgl. Horváth 1994, Seite 108).

Subsysteme des Controllingsystems sind die:

- Controllingaufgaben
- Controllingorganisation
- Controllinginstrumente.

Die **Controllingaufgaben** können nach Ziel, Verrichtung und Objekt differenziert werden.

Abb. 9: Differenzierung der Controllingaufgaben

(Quelle: Horváth 1994, Seite 144)

Controlling stellt sich somit dar als ein System, das einerseits ein Subsystem im größeren Systemzusammenhang der Unternehmung und der Führung ist, andererseits aber selbst wieder in eigene Subsysteme gegliedert werden kann. Das besondere Augenmerk ist hierbei auf die Koordinationsfunktion des Controlling gerichtet also auf seine Schnittstellenfunktion innerhalb des Führungssystems.

Bei der Darstellung der einzelnen Elemente des Controllingsystems legt Horváth das Hauptaugenmerk auf die Herausarbeitung des PK-Systems und des IV-Systems, die in mehreren Dimensionen differenziert, analysiert und diskutiert werden.

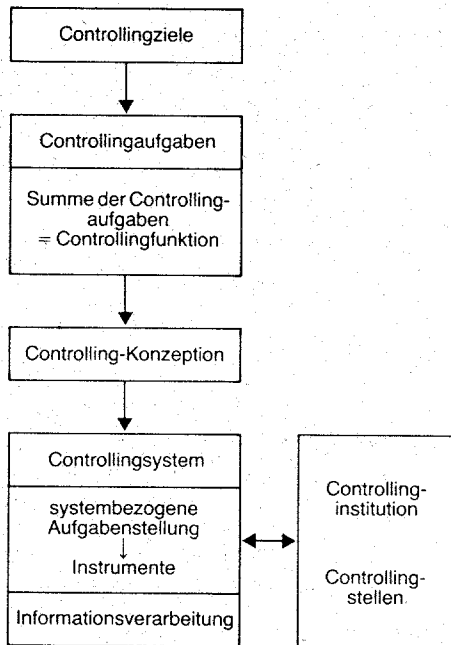
Im Hinblick auf das Controlling der Verwaltung ist auch zu überprüfen, ob Horváth's Ansatz die Rolle des Rechnungswesens gebührend berücksichtigt, das er als Subsystem des IV-Systems einstuft, wobei er gleichzeitig anmerkt: "In der historischen Entwicklung der Controllingfunktion stellt es den Ausgangspunkt dar und bildet auch heute den Kernbereich der Controllertätigkeit." (Horváth 1994, Seite 425).

Der besondere Vorzug des systemtheoretischen Ansatzes von Horváth liegt in der konsequenten Beibehaltung des Systemgedankens. Controlling wird nicht als eine isolierte Aufgabe sondern immer im Gesamtzusammenhang der Führung und der Unternehmung gesehen.

Ein Nachteil des Ansatzes ist, wie so oft bei systemtheoretischen Modellen, sein hohes Abstraktionsniveau. Es ist zwar der gedanklichen Durchdringung der Zusammenhänge förderlich, seiner praktischen Umsetzung aber zumeist nicht.

5.3 Entscheidungsorientierte Controlling-Konzeption

In der Controlling-Konzeption von **Reichmann** tritt der Systemsansatz zugunsten einer **entscheidungsorientierten** Betrachtung zurück. Die Strukturelemente des Controlling werden unter Entscheidungsgesichtspunkten zusammengeordnet.

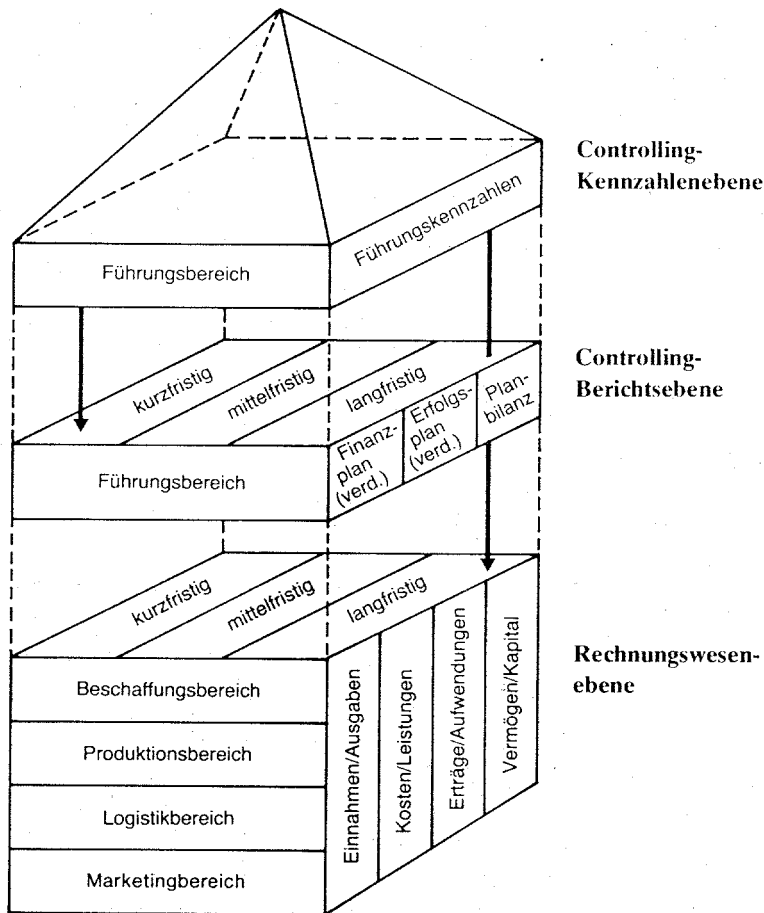
Abb. 10: Die Struktur des Controlling

(Quelle: Reichmann, Seite 9)

Die Controllingaufgaben sind aus den Controllingzielen abgeleitet. Sie werden nach einer Controllingkonzeption zu einem Controllingsystem geformt, das in einer Controllinginstitution verankert ist. Im Mittelpunkt der gesamten Betrachtung steht die Informationsverarbeitung.

Der entscheidungsorientierte Ansatz verlangt eine enge Anbindung der Controllingkonzeption an den tatsächlichen Entscheidungsproblemen der Unternehmungen. Die empirisch vorgefundenen Strukturen der Unternehmung finden folglich auch in dem Controlling-Konzept ihren Niederschlag.

Abb. 11: Die mehrdimensionale Controlling-Konzeption



(Quelle: Reichmann 1993, Seite 10)

Die Grundstruktur des Konzeptes ist eine dreidimensionale Gliederung der Informationsprozesse im Controllingsystem nach:

- (1) Funktionen
- (2) Kategorien von Informationen
- (3) Zeitperspektiven.

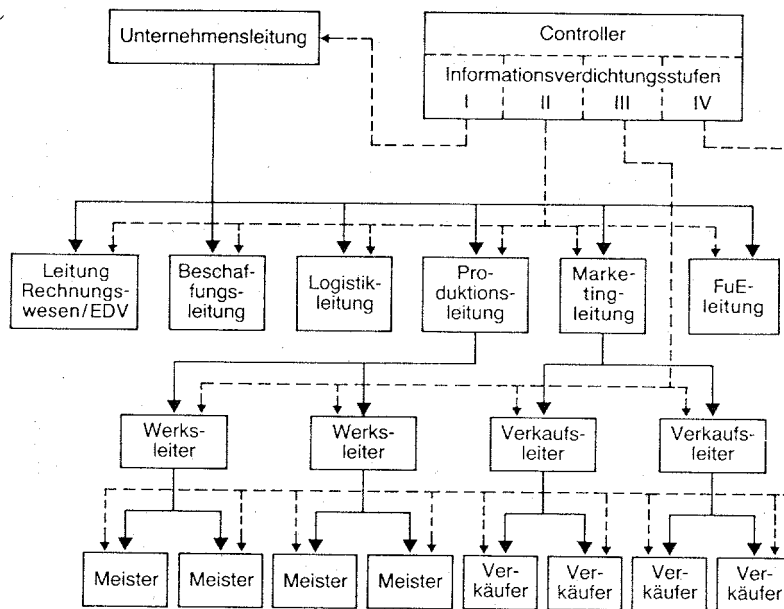
Zusätzlich wird die hierarchische Gliederung der Unternehmung durch verschiedene Controlling-Ebenen nachgebildet:

- (1) Die Rechnungswesenebene
- (2) Die Controlling-Berichtsebene
- (3) Die Controlling-Kennzahlenebene.

Diese, an den betrieblichen Gegebenheiten orientierte Konzeption des Controlling erlaubt es, die konkreten Problemstellungen in den einzelnen Entscheidungsbereichen zu diskutieren, ohne dabei aber das System als Ganzes aus den Augen zu verlieren.

Auch wird die institutionelle Betrachtung des Controlling erleichtert, da die Funktionen und Managementebenen Bestandteil der Konzeption sind.

Abb.12: Informationsstruktur des Controlling-Organisationssystems



(Quelle: Reichmann 1993, Seite 11)

Das Schaubild verdeutlicht, daß das Controlling zwar eine eigene Funktion und Institution beinhaltet, daß es aber - mit unterschiedlichen Informationsverdichtungsstufen, - in alle Funktionen und Ebenen des Management hineinragt.

In seiner Darstellung der einzelnen Elemente seines Controlling-Konzeptes gliedert Reichmann das Controlling funktional auf. Im Gegensatz zu Horváth, der seiner Darstellung nach (Sub-) System-Kategorien gliedert, geht er nach Funktionen vor. Er behandelt das Kosten- und Erfolgscontrolling, das Finanzcontrolling, das Investitions-Controlling, das Beschaffungs-Controlling etc. Diese Vorgehensweise ist sehr praxisorientiert, weil sie an den konkreten betrieblichen Strukturen und Problemen anknüpft. Es verdichtet sich aber erst auf der Berichts- und Kennzahlenebene zu einem Gesamtsystem. Gleichzeitig tritt die Behandlung der Koordinationsfunktion, die Horváth in den Mittelpunkt rückt, zugunsten der Betrachtung der Informationsfunktion des Controlling zurück. Dabei tritt das Rechnungswesen und die Gewinnung von Controllingkennzahlen sehr stark in den Vordergrund. Eine Trennung zwischen dem PK-System und dem IV-System nimmt Reichmann jedoch nicht vor. Auch wird nicht systematisch zwischen den Aufgaben des Rechnungswesens, der Planung, der Kontrolle und der Informationsversorgung sowie nach den Fristigkeiten der Maßnahmen unterschieden.

Der Vorzug des entscheidungsorientierten Ansatzes von Reichmann liegt vor allem in seiner praxisorientierten Gliederung der Controllingaufgaben und in seiner deutlichen Verankerung im Rechnungswesen. Beides

macht ihn in besonderer Weise praxisrelevant. Die Einordnung des Controlling in den Gesamtzusammenhang der Führung wird hierdurch allerdings erschwert.

Zusammenfassend kann folgendes festgestellt werden:

(1)	Controlling ist ein System der Führungsunterstützung. Seine Aufgaben sind aus denen der Betriebsführung abgeleitet.
(2)	Historischer Ursprung und Mittelpunkt des Controlling ist das Rechnungswesen.
(3)	Weitere Grundbausteine des Controlling sind: <ul style="list-style-type: none"> - Planung - Kontrolle - Informationsversorgung - Koordination.
(4)	Im Spannungsfeld zwischen Rechnungswesen und Management ist das Aufgabengebiet des Controlling sehr umfassend, vielgestaltig und komplex. Je nach theoretischem Ausgangspunkt und Betrachtungsschwerpunkt kann die Darstellung des Controlling stark variieren. Dies darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß im Kern über das, was Controlling ist, weitgehend Übereinstimmung herrscht.
(5)	Jede Darstellungsweise des Controlling hat ihre eigenen Vorzüge und Schwächen. Bei der hohen Komplexität des Themas wird es keine Darstellung geben, die allen Ansprüchen gleichermaßen gerecht werden kann.

5.4 Integrative Controlling-Konzeption für die Verwaltung

Ausgangspunkt der Entwicklung einer eigenen Konzeption und Darstellungsweise des Controlling muß die Frage nach ihrer Zweckmäßigkeit sein. Der Zweck ist hier der Transfer des Controllingansatzes in die **öffentliche Verwaltung**. Die Anforderung an die Controllingkonzeption folgern hieraus:

- (1) Controlling ist im Gesamtzusammenhang der Unternehmung zu sehen. Nur die ganzheitliche Betrachtung eröffnet die Möglichkeit, das besondere der öffentlichen Verwaltung herauszuarbeiten.
- (2) Die Rolle des Rechnungswesens muß deutlich werden, da dies der primäre Engpaßfaktor für das Controlling in der öffentlichen Verwaltung darstellt.
- (3) Der Ansatz soll multidimensional sein, um in der Entwicklungs- und Experimentierphase des Controlling in der Verwaltung Freiheitsgrade zu gewinnen.

Ein wesentlicher Schritt zur Entwicklung einer **verwaltungsspezifischen** Controlling-Konzeption ist die Ausgestaltung der **Grundstruktur** des Controlling-Systems. Hierbei kann auf vorhandene Ansätze zurückgegriffen werden. Da sich die beschriebenen Modelle vor allem durch die Hervorhebung einzelner Elemente des Controlling unterscheiden, können sie zu einem **integrativen Ansatz** verbunden werden.

Die Besonderheiten der Verwaltung verlangen jedoch eine **Adaption** dieser Ansätze, die Controlling-Konzeptionen für Unternehmungen sind. Ihre Anwendbarkeit auf die Verwaltung ist also zunächst zu überprüfen.

Der erste Schritt ist dabei die Erarbeitung eines **Modells der Unternehmung**, in welches das Controlling eingebettet ist. Dieses Modell muß auch in der Lage sein, die Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung zu erfassen und zu beschreiben.

Auf dieser Grundlage kann ein **Modell der Verwaltung** ausgearbeitet werden, aus dem die Anforderungen und Besonderheiten einer Controlling-Konzeption für die öffentliche Verwaltung deutlich werden.

6. Controlling im System der Unternehmung

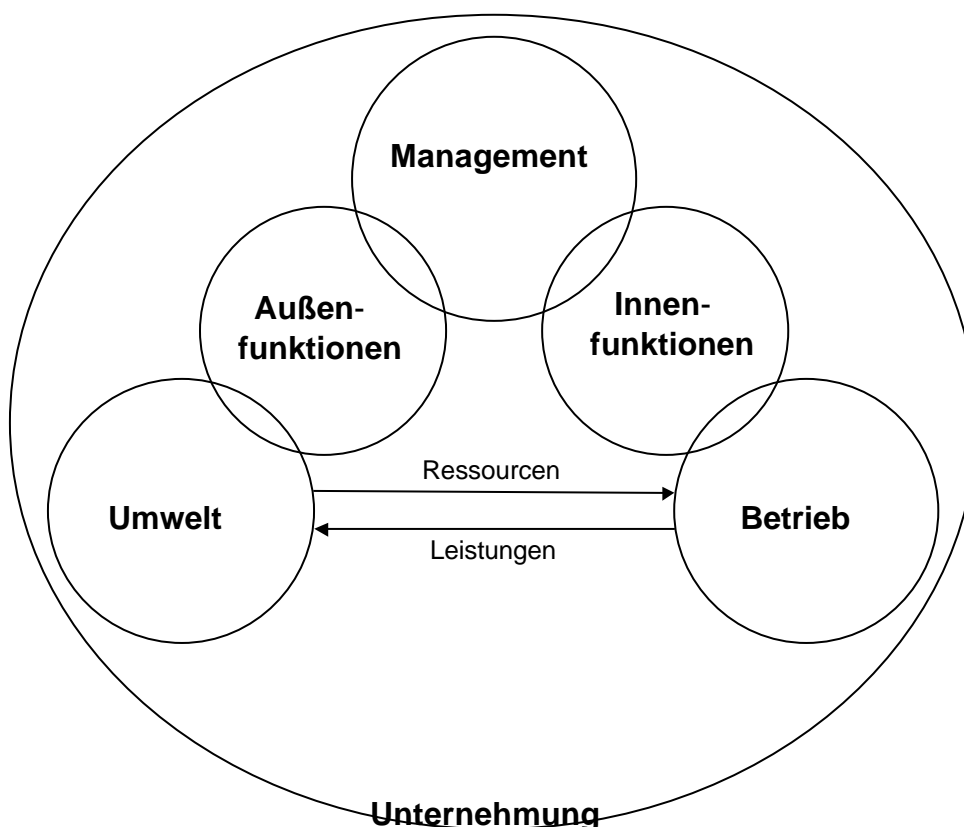
Die Unternehmung kann als ein System gedacht werden, das aus mehreren Subsystemen besteht, die miteinander verbunden sind.

Subsysteme dieses Systems sind:

- der Betrieb, als der physische und soziale Orte der Leistungserstellung,
- die Betriebsumwelt, als die physische und soziale Sphäre ihres Wirkens und ihres Erfolges,
- das Management als die Sphäre der Kommunikation.

Betrieb und Umwelt sind durch Finanz- und Leistungsbeziehungen miteinander verbunden, das Management leistet die Kommunikation innerhalb des Systems. Verbindungsglieder zwischen dem Management und den Realsystemen 'Betrieb' und 'Umwelt' sind die Funktionen.

Abb. 13: Die Subsysteme der Unternehmung



6.1 Das Management - (Sub-) System

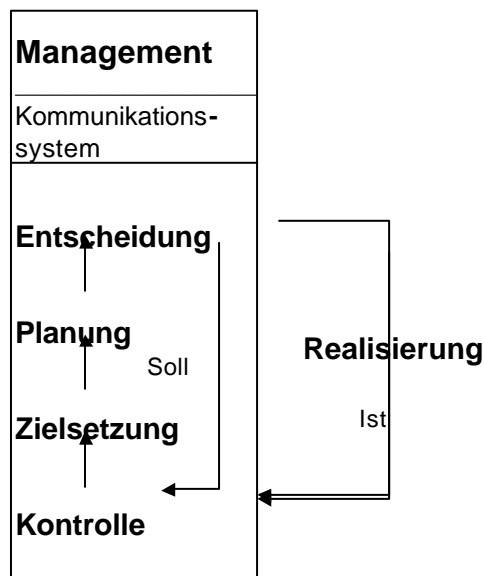
Das Managementsystem ist in der Sphäre der Kommunikation angesiedelt. Es gewinnt, speichert, verarbeitet etc. Informationen. Es wirkt nicht direkt, sondern nur durch Kommunikation auf die reale Sphäre des Betriebes und der Umwelt ein. Die Aufgabe des Management ist die Steuerung des Gesamtsystems. Sein

Ziel ist außengerichtet, der Erfolg. Seine Perspektive ist strategisch, d.h., langfristig und grundsätzlich. Die Steuerung wird durch Entscheidungen bewirkt, die das Management trifft. Die Entscheidungen ihrerseits beruhen auf zielgerichteten Planungen.

Die Realisierung der Entscheidungen gehört nicht zu den Aufgaben des Management, da sie in der Realosphäre von Betrieb und Umwelt stattfinden muß. Es hat jedoch im Zuge der Kontrolle darüber zu wachen, wie die Entscheidungen umgesetzt wurden und zu welchem Erfolg sie geführt haben. Diese Informationen fließen als Rückkoppelung erneut in den Managementprozeß ein.

So gesehen ist das Management ein kybernetisches System, das auf der Grundlage der Kommunikation das System zielgerichtet steuert und strategisch orientiert.

Abb. 14: Das Management als kybernetisches System



6.2 Die Realosphäre der Unternehmung: Betrieb und Umwelt als Subsysteme

Als physischer und sozialer Ort der Leistungserbringung besteht der Betrieb aus den Produktionsfaktoren, die in technische, organisatorische, sozialen und finanzielle Strukturen eingebunden werden. Hieraus entsteht die Leistung, die nach Art, Menge und Qualität sowie nach der Produktivität der Leistungserstellung erfaßt werden kann.

Abb. 15: Realsystem "Betrieb"

Betrieb
Realsystem
Ressourcen: Arbeitsleistung Betriebsmittel Werkstoffe Finanzen
Strukturen: Gebilde Prozesse
Leistungen: Menge Qualität

Das Realsystem "Umwelt" beinhaltet die Märkte, mit denen der Betrieb korrespondiert und das Management kommuniziert, die Gemeinwesen, deren Gesetze, Normen und Werte Bestandteil der Unternehmung sind, sowie schließlich der Erfolg, der aus den Marktaktivitäten und im Rahmen der Gemeinwesen entsteht.

Abb. 16: Realsystem "Umwelt"

Umwelt
Realsystem
Märkte: Absatzmärkte Beschaffungsm. Finanzmärkte
Gemeinwesen: Gesetze Normen Werte
Erfolg: Umsatz Marktanteil Gewinn

6.3 Die Schnittstellen zwischen Management, Betrieb und Umwelt

Die Schnittstellen zwischen dem Kommunikationssystem „Management“ und den Realsystemen „Betrieb“ und „Umwelt“ sind die betrieblichen Funktionsbereiche.

Die Entscheidungen des Management werden gegenüber dem Realsystem "Betrieb" umgesetzt durch:

- Investition
- Organisation
- Personalführung.

Die Entscheidung bezüglich des Realsystems "Umwelt" werden realisiert durch die Funktionen:

- Beschaffung
- Absatz
- Finanzierung.

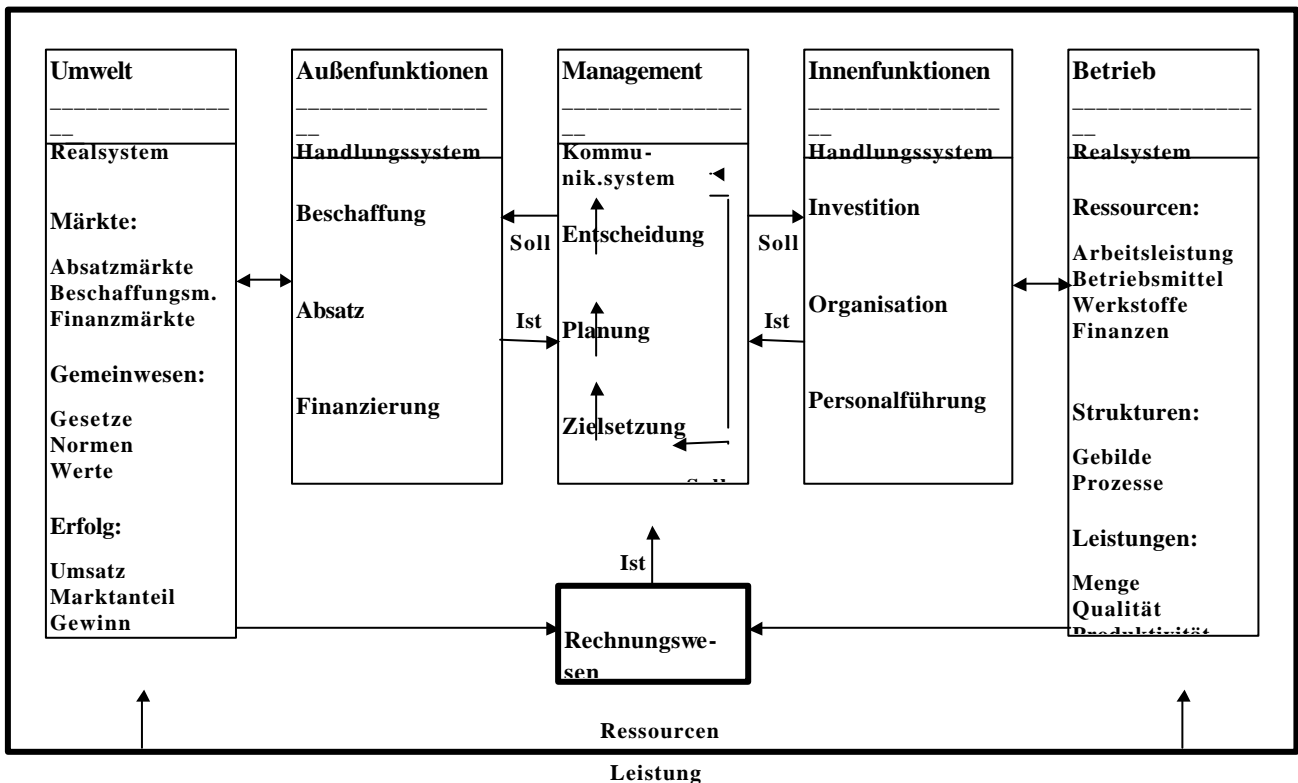
Diese Funktionen dienen der Realisierung der Entscheidungen des Management und - in einem gegenläufigen Informationsfluß - der Information des Management über die Realisierung (Berichtswesen). Ihre Hauptaufgaben sind die operative Planung (Budgetierung) und die operative Kontrolle.

Zusammengefaßt bilden die Funktionen die **Handlungssysteme** der Unternehmung. Nach ihrer Art sind sie eine Mischform von Kommunikations- und Realsystem, was ihrer Eigenschaft als Schnittstelle entspricht.

Eine weitere Schnittstelle zwischen dem Management und den Realsystemen ist das **Rechnungswesen**. Es schließt den Informationskreislauf, indem es die Ist-Zustände der Realsysteme mißt und damit den Informationsinput für die Kontrolle liefert. Das Rechnungswesen ist ein Informationssystem, es kann infolge dessen als ein Subsystem des Managementsystems betrachtet werden.

Schaubild 17 gibt einen zusammenfassenden Überblick des Modells der Unternehmung.

Abb. 17: Das System "Unternehmung"



Das Modell von dem System "Unternehmung" ist der Versuch, den kybernetischen, den systemtheoretischen und den entscheidungsorientierten Ansatz zu integrieren.

Es ist erkennbar, daß das System zunächst durchaus auch ohne Controlling funktionieren kann. Die Notwendigkeit des Controlling entsteht erst dann, wenn das Kommunikationssystem eine Schwelle der Komplexität überschritten hat, die die Bildung eines spezialisierten Subsystems erzwingt.

6.4 Das Controllingsystem

Das Controlling ist, wie bereits festgestellt, ein Subsystem der Führung, also des Managementsystems. Es ist wie dieses ein reines Kommunikationssystem. Seine Aufgabe ist es, Planung und Kontrolle durch Informationsversorgung zu unterstützen und die Informationsversorgung des Managementsystems zu koordinieren.

Gegenstand des Controlling sind demzufolge die Informationsversorgung sowie Planung und Kontrolle:

(1) Informationsversorgung (IV)

Das Controlling beschafft Informationen aus den Realsystemen und den Realisierungssystemen. Sein Dateninput entstammt dem Rechnungswesen und dem Berichtswesen. Es sammelt diese Daten, bereitet sie auf und verdichtet sie zu Kennzahlen, die dem Managementsystem zufließen.

Das Controlling koordiniert darüber hinaus die Informationsversorgung, indem es das Rechnungswesen und das Berichtswesen gestaltet. D.h., es muß die Voraussetzungen schaffen, unter denen der Aufgabe der Informationsversorgung überhaupt erst nachgekommen werden kann. Rechnungswesen und Berichtswesen müssen so ausgestaltet und koordiniert werden, daß hieraus die erforderlichen Managementinformationen gewonnen werden können. Das Controlling wirkt im Zuge dieser Gestaltungsaufgabe auch in die Realsysteme, vor allem aber in die Realisierungssysteme hinein, da es über die Vorgabe z. B. bestimmter Berichtssysteme auf die dortigen Informationsprozesse steuernd Einfluß nimmt. Insofern ist auch eine funktionale Gliederung des Controlling (Investitions-Controlling, Absatz-Controlling etc.) gerechtfertigt.

(2) Koordination von Planung und Kontrolle (PK)

Der Dateninput, den das Controlling dem Managementsystem bereitstellt, kann nur dann nutzbringend in den Managementprozeß einfließen, wenn er im Zuge der Kontrolle einer Rückkoppelung durch Soll-Ist-Vergleich erzeugen kann. Dies setzt voraus, daß Soll- und Ist-Größen in den gleichen Dimensionen gemessen werden. Die Informationsversorgung muß also mit der Planung und Kontrolle abgestimmt sein und umgekehrt. Dem Controlling fällt somit die weitere Aufgabe zu, Planung und Kontrolle einerseits sowie Informationsversorgung andererseits zu koordinieren. Diese Koordinationsfunktion im Hinblick auf Planung und Kontrolle kann anhand der Bezugssysteme unterteilt werden in eine strategische (Management) und eine operative (Funktionen) Ebene.

Das Controllingsystem kann aus diesen Elementen gebildet werden. Es umfaßt:

(1) Das **Informationsversorgungssystem (IV-System)**, das weiter gegliedert werden kann in:

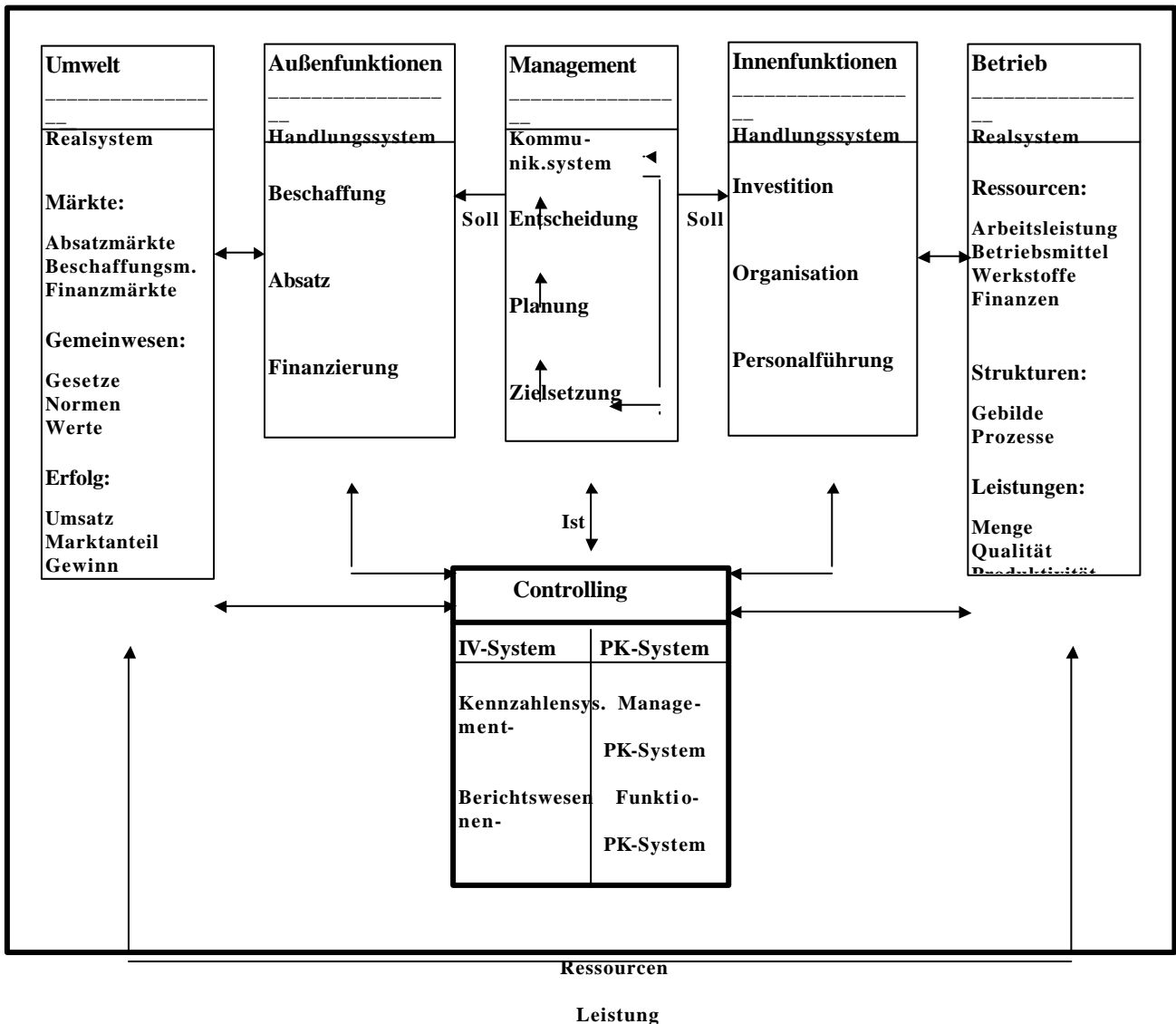
- das Rechnungswesen
- das Berichtswesen
- das Kennzahlensystem.

(2) Das **Planungs- und Kontrollsystem (PK- System)**, das unterteilt werden kann in:

- das Management-PK-System
- das Funktionen-PK-System.

Diese Darstellungsweise des Controllingsystems im System der Unternehmung verbindet den kybernetischen, den systemtheoretischen und den entscheidungsorientierten Ansatz zu einem integrativen Modell. Es ist mehrdimensional, läßt die Bedeutung des Rechnungswesens erkennen und erfüllt die Forderung nach einer ganzheitlichen Betrachtung, die für die Herausarbeitung der spezifischen Besonderheiten der Verwaltung besonders wichtig ist. Mit der Einbeziehung der Funktionen ist auch die Praxisorientierung des Modells gewährleistet.

Abb. 18: Das Controllingsystem der Unternehmung



Was hat sich durch die Einfügung des Controllingsystems im System „Unternehmung“ nun geändert?

Die zuvor getrennten Funktionen Rechnungswesen und Berichtswesen sind nun in dem IV-System zusammengeführt und um das Kennzahlensystem bereichert. Hierin äußert sich die Notwendigkeit stärkerer Informationskoordination und Informationsverdichtung im Zuge der Zunahme und Komplexitätserhöhung der Managementaufgaben. An die Stelle einzelner, unkoordinierter Informationselemente tritt nun ein System der Informationsversorgung. Die Informationsversorgung wird zentralisiert.

Die weitere Neuerung des Controlling ist die Zentralisierung der Koordinationsaufgaben in Bezug auf die Informationsversorgung sowie Planung und Kontrolle. Auch dies ist eine notwendige Konsequenz aus der

zunehmenden Komplexität der Managementaufgaben. Durch die Zentralisierung der Koordinationsaufgabe wird erreicht, daß:

- (1) alle Elemente des IV-Systems und des PK-Systems sinnvoll aufeinander abgestimmt sind und ein in sich schlüssiges und leistungsfähiges System bilden.
- (2) Aufgrund der Spezialisierung der Aufgabenträger (Controller), alle Teilaufgaben mit dem größtmöglichen Sachverstand erledigt werden, das IV -und das PK- System also ein hohes Niveau erreichen können.

Im Umkehrschluß heißt das aber auch: Unternehmungen können auf eine zentralisierte Controlling-Institution verzichten, wenn die Bedingung der Komplexität nicht gegeben ist. Die Controllingaufgaben können dann vom Management selbst wahrgenommen werden. Es kann aber in keinem Falle auf die Wahrnehmung der Controllingaufgaben selbst verzichtet werden, weil dann auch die Managementaufgabe nicht mehr adäquat gelöst werden könnte.

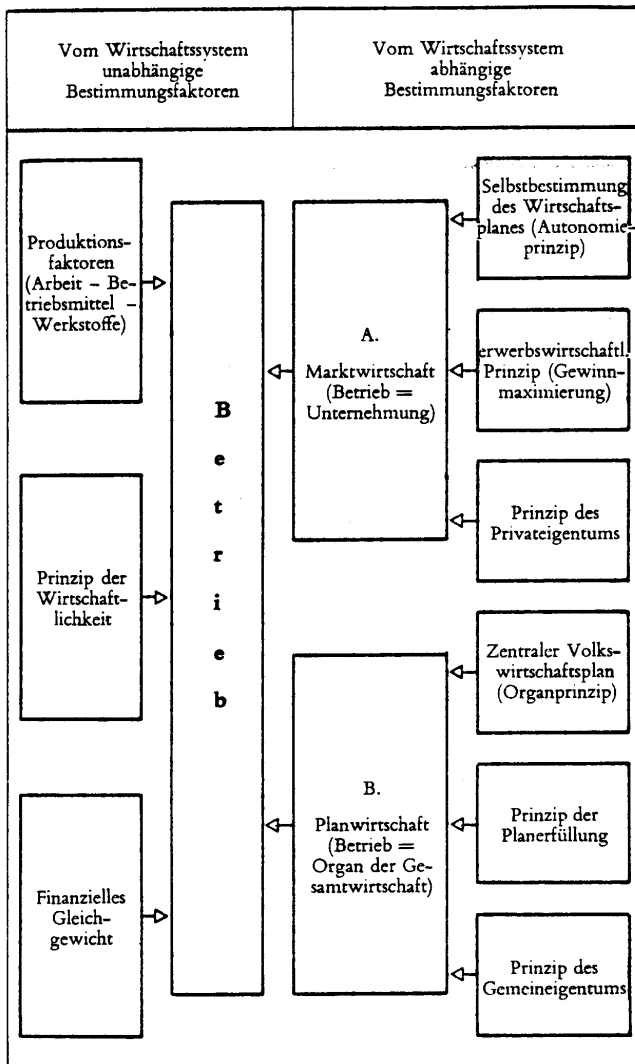
7. Controlling in der öffentlichen Verwaltung

7.1 Verwaltung und Unternehmung

Verwaltungsbetriebe sind keine Unternehmungen. Sie entsprechen vielmehr einem zentralverwaltungswirtschaftlichen Betriebstyp (vgl. Schmidt...; Steinebach...)

Zwar gelten für die Verwaltungsbetriebe die allgemeinen, systemunabhängigen Bestimmungsfaktoren aller Betriebe, also: das Wirtschaftlichkeitsprinzip, der Einsatz der Produktionsfaktoren und das Prinzip des finanziellen Gleichgewichtes.

Abb. 19: Die Bestimmungsfaktoren des Betriebes



(Quelle: Wöhe 1986, S.10)

Es gelten für die Verwaltungsbetriebe jedoch nicht die grundlegenden Merkmale der Unternehmung:

(1) **Autonomie**: Der Verwaltungsbetrieb ist in seinen Entscheidungen nicht autonom, z. B. in Bezug auf die Gründung oder Schließung des Verwaltungsbetriebes, die Ziele, die verfolgt und die Leistungen, die erbracht werden. Dies regeln staatliche Instanzen, zumeist der Gesetzgeber. Demgegenüber ist der Unternehmer autonom: Er entscheidet selbst über die Errichtung oder Stilllegung des Betriebes, die Ziele die er verfolgen und die Leistungen die er erbringen will.....

(2) Der Antrieb des unternehmerischen Handelns ist das **Gewinnstreben**. In einem marktwirtschaftlichen System ist der Gewinn die Existenzbedingung des Betriebes. Der Unternehmer hat ein existentielles Interesse am Erfolg seiner Unternehmung. Der Verwaltungsbetrieb hingegen ist auf das Gemeinwohl orientiert, ist zumeist nicht der Konkurrenz ausgesetzt und hat kein nennenswertes Bestandsrisiko. Der Erfolg des Verwaltungsbetriebes ist für die Verwaltungsführung im allgemeinen keine Existenzfrage.

(3) Und schließlich unterscheiden sich Verwaltungsbetrieb und Unternehmung hinsichtlich der Eigentumsrechte. Die Unternehmung ist **privates Eigentum** der Kapitalgeber, die Verwaltung ist Teil des Staates also staatliches oder Gemeineigentum.

7.2 Verwaltungsführung und Management

Diese Besonderheiten des Verwaltungsbetriebes betreffen vor allem die Verwaltungsführung:

(1) **Verwaltungsführung** ist nicht gleichzusetzen mit Management in einer Unternehmung. Die Entscheidungsspielräume der Verwaltungsführung sind gegenüber dem Management wesentlich eingengt. Weder kann die Verwaltungsführung grundlegende konstituierende Entscheidungen eigenständig treffen, noch über ihre Ziele und Aufgaben selbst befinden. Der Verwaltungsführung fallen demzufolge eher die Aufgaben der Realisierungssysteme zu, also: Personalführung, Beschaffung, Organisation etc. Das Managementsystem selbst ist zumindest in Teilen extern angesiedelt: Wesentliche Managementfunktionen werden von den Parlamenten, Regierungen, Selbstverwaltungen etc. wahrgenommen.

(2) Die **Abgrenzung** von Managementsystem und Umweltsystem ist demzufolge schwierig. Während das Gemeinwesen der Unternehmung lediglich Rahmenbedingungen setzt, ohne damit ihre Entscheidungsautonomie anzutasten, zieht es in bezug auf die Verwaltung die grundsätzlichen Entscheidungen an sich. Das Gemeinwesen ist deshalb als Teil des Managementsystems der öffentlichen Verwaltung zu sehen, jedenfalls insoweit es durch Zielsetzung und Entscheidung in den Verwaltungsbetrieb eingreift.

Im übrigen bleibt es aber Teil des Umweltsystems. Diese teilweise Externalisierung von Managementfunktionen zerreißt das innere Gefüge des Management und erhöht den Koordinationsbedarf im Managementsystem beträchtlich.

(3) Mit der Wegnahme wesentlicher Managementaufgaben verlagert sich der Aufgabenschwerpunkt der Verwaltungsführung zu den **Realisierungssystemen** (Handlungssystemen). Sie füllt den Mangel an Managementaufgaben, indem sie Aufgaben und Kompetenzen der nachgelagerten Bereiche an sich zieht. Die Verwaltungsführung besteht also aus Rudimenten des Managementsystems und den Handlungssystemen.

(4) Ein wesentlicher und in Bezug auf das Controlling sehr bedeutsamer Unterschied zwischen Unternehmung und Verwaltung liegt im **Rechnungswesen**. Das Rechnungswesen der Unternehmung basiert auf der kaufmännischen doppelten Buchführung. Sie bildet die Grundlage für den Jahresabschluß und für die Kostenrechnung. Diese werden ergänzt um die Planungsrechnungen und die Betriebsstatistik.

Ein vergleichbares System hat die Verwaltung nicht. Ihr Rechnungswesen basiert noch weitgehend auf einer einfachen kameralistischen Einnahmen-Ausgaben-Rechnung, die weder als Grundlage eines Jahresabschlusses noch als Ausgangspunkt einer Kostenrechnung dienen kann. Auch Planungsrechnungen beschränken sich auf die Einnahmen und Ausgabenplanung im Zuge der Haushaltsplanung. Dagegen werden zum Teil umfangreiche **Statistiken** erstellt.

7.3 Funktionen in der Verwaltung

(1) Personalführung

Die Personalführung der öffentlichen Verwaltung ist an den Normen und Werten des Beamtenrechts orientiert. Wesentliche Elemente sind: die Treuepflicht des Beamten und die Fürsorgepflicht des Dienstherrn, die u.a. auch das Alimentationsprinzip als Entlohnungsprinzip beinhaltet. Das Beamtenverhältnis ist auf Lebenszeit angelegt. Das Normen- und Wertesystem und das zugrunde liegende Menschenbild sind mit zeitgemäßen Vorstellungen von Personalführung und -management schwer vereinbar.

(2) Organisation

Die öffentliche Verwaltung neigt zu einem Übermaß an Organisation, sie entwickelt bürokratische Strukturen. Dies äußert sich vor allem in ablauforganisatorischen Regelungen in Form von Vorschriften, Dienstabweisungen, Formularwesen usw., die den Handlungs- und Entscheidungsspielraum der Mitarbeiter einengen. Das überkommene Menschenbild und die dargestellte Management-Lücke der Verwaltungsführung dürften hieran erheblichen Anteil haben. Zeitgemäße Organisationsmodelle, die Entscheidungen delegieren und auf die Verantwortung und Motivation der Mitarbeiter zielen, sind schwer umzusetzen.

(3) Investition

Die Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand ist gewaltig. Immer wieder decken aber die Rechnungshöfe oder die Medien Fälle von Fehlinvestitionen auf, die Überschreitung von Kosten und Terminvorgaben ist alltäglich. Es gibt aber auch Beispiele, die belegen, daß moderne Methoden der Planung und Steuerung von Investitionsprojekten auch im öffentlichen Sektor mit Erfolg angewendet werden können.

(4) Beschaffung

In der Beschaffung der Produktionsfaktoren unterscheidet sich die öffentliche Verwaltung nicht von der Unternehmung. Sie ist Marktteilnehmer wie jeder andere Betrieb und beschafft zu den marktüblichen Konditionen.

(5) Absatz

Der Absatz der Leistungen der Verwaltungsbetriebe hingegen unterscheidet sich grundlegend von dem der Unternehmungen:

- Verwaltungsbetriebe geben ihre Leistung meistens *unentgeltlich* ab, allenfalls wird eine Verwaltungsgebühr erhoben, die jedoch in der Regel nicht kostendeckend ist.
- Ein Großteil der Leistungen der öffentlichen Verwaltung sind *nicht marktfähig*, d.h., sie treffen nicht auf eine kaufkräftige Nachfrage,
- Für einige Leistungen besteht eine *Abnahmepflicht* der Leistungsempfänger (z.B. Schulpflicht),
- Ein Teil der Leistungen sind sog. "*kollektive Güter*", d. h., sie können nur an die Allgemeinheit, nicht an Einzelne abgegeben werden,
- Größtenteils hat die Verwaltung ein rechtliches oder faktisches *Monopol* für ihre Leistungen.

Die öffentliche Verwaltung hat also keine Marketing-Funktion im geläufigen Sinne. Sie ist in dieser Hinsicht mit einer Unternehmung nicht vergleichbar.

(6) Finanzierung

Der Verwaltungsbetrieb ist auch im Bezug auf die Finanzierung mit der Unternehmung nicht zu vergleichen. Er ist Teil des Staates und wird von diesem direkt durch Steuermittel oder indirekt durch die Festsetzung von Beitrags- und Gebührensätzen finanziert. Die Geldmittel oder Geldquellen werden ihm zugewiesen. Finanztechnisch ist der Verwaltungsbetrieb also Bestandteil des Staatshaushaltes. Er hat demzufolge eine eingeschränkte Finanzierungsfunktion, die lediglich die Mittelbewirtschaftung umfaßt.

7.4 Verwaltungsbetrieb und Verwaltungsumwelt

(1) Das Realsystem "**Verwaltungsbetrieb**" ist im wesentlichen deckungsgleich mit dem Betrieb im System der Unternehmung. Auf der Grundlage der Produktionsfaktoren und der hiermit geschaffenen Strukturen wird die Leistung erstellt. Sie ist im Verwaltungsbetrieb normalerweise eine immaterielle, also eine Dienstleistung. Im Unterschied zur Unternehmung, die individuell zurechenbare Leistung erbringt, sind die Leistungen der Verwaltung oft kollektiver Natur.

(2) Deutliche Unterschiede zwischen Verwaltung und Unternehmung ergeben sich im **Umweltsystem**:

- Als *Markt* ist für den Verwaltungsbetrieb nur der Beschaffungsmarkt relevant. Zum Finanzmarkt hat er keine direkte Beziehung. Der Absatz seiner Leistung läßt sich nicht als Marktgeschehen darstellen. Die Leistungen werden an Leistungsempfänger abgegeben, aber nicht unter Marktbedingungen.
- Das *Gemeinwesen* setzt der Verwaltung wie der Unternehmung allgemeine Rahmenbedingungen durch Gesetze, Normen und Werte. Darüber hinaus wird es aber durch Zielsetzung und Entscheidung Teil des Managementsystems der Verwaltung.

eine Controlling-Konzeption ohne den Dateninput des Rechnungswesens schlechterdings undenkbar ist, muß die vorrangige Aufgabe des Controlling in der Verwaltung im Aufbau eines **leistungsfähigen Rechnungswesens** gesehen werden. Dieses kann sich an dem Vorbild des kaufmännischen Rechnungswesens orientieren; es bedarf aber der Adaption auf die spezifischen Belange der Verwaltung, insbesondere was die Erfassung des Erfolges betrifft.

(2) Dessen ungeachtet können das vorhandene **Berichtswesen** und die **Statistik** optimiert und zu einem **Kennzahlensystem** weiter entwickelt werden. Im Vergleich zur Unternehmung wird dabei die Statistik weiterhin eine größere Bedeutung haben, weil ein größerer Teil von Faktoren (z. B. Erfolg) nicht monetarisierbar ist. Die Statistik ist in der Verwaltung deshalb keine Nebenfunktion des Rechnungswesens sondern eine eigenständige Controllingaufgabe (Subsystem). Das IV-System bleibt jedoch so lange fragmentarisch, wie ein leistungsfähiges Rechnungswesen fehlt.

7.5.2 Das PK-System der Verwaltung

(1) Die institutionelle Zerrissenheit des Managementsystems in der Verwaltung läßt schon erahnen, daß an das **Management-Koordinations-System** ganz besondere Anforderungen zu stellen sind. Die Planungs- und Entscheidungsprozesse sind in der Verwaltung oft sehr aufwendig und zeitraubend und sie erzeugen einen hohen Koordinationsbedarf. Hinzu kommt, daß der politische Willensbildungsprozeß häufigen Schwankungen unterliegt, die eine strategische Orientierung des Management erschweren.

Das Management-PK-System muß also vor allem darauf ausgerichtet sein, die Planungs- und Entscheidungsprozesse im Zuge der **operativen** Planung zu vereinfachen und zu beschleunigen. Es muß desweiteren ein Konzept der **strategischen** Planung entwickeln und betreuen, das die Verwaltung langfristig orientiert und sie dem Einfluß kurzfristiger politischer Stimmungsschwankungen entzieht.

Daneben bleibt die Aufgabe, das **Kontrollsystem** auf das Planungssystem abzustimmen, also aus dem IV-System die relevanten Daten zu gewinnen.

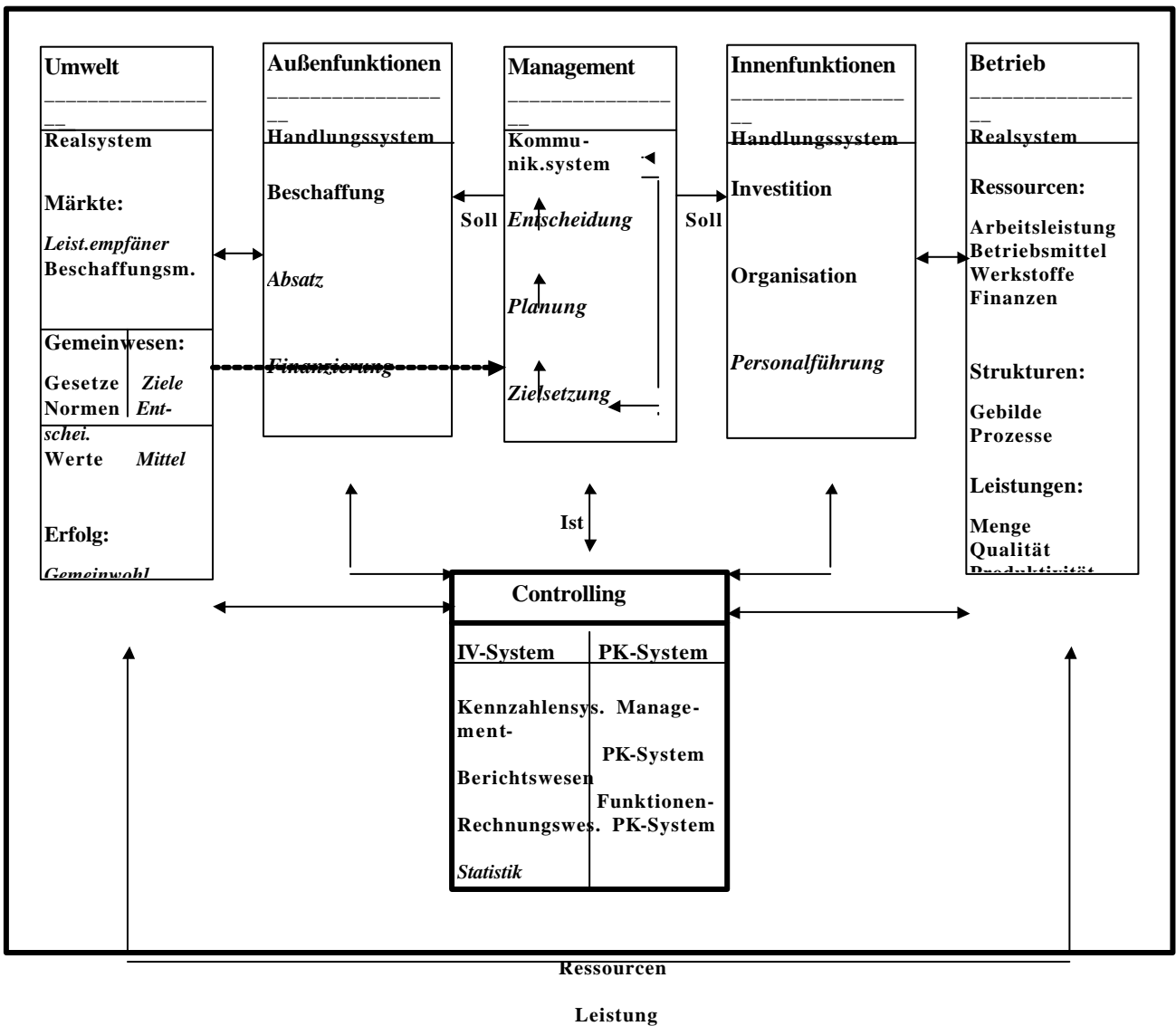
Eine besondere Aufgabe des Management-PK-Systems der Verwaltung resultiert aus der beobachteten Tendenz der Verwaltungsführung, Entscheidungen nachrangiger Entscheidungsebenen nach oben zu verlagern. Dies hängt, wie gesehen, mit der besonderen Struktur des Verwaltungsmanagement zusammen und beeinträchtigt über die Tendenz zur Bürokratisierung und der Demotivation der Mitarbeiter die Leistungsfähigkeit des Systems erheblich. Die Management-PK-System muß hier sicherstellen, daß die Zusammenarbeit zwischen den Hierarchieebenen nach dem Kongruenzprinzip gestaltet ist und damit eine größtmögliche **Delegation** und **Dezentralisierung** von Entscheidungsbefugnissen erlangt wird.

(2) Auch innerhalb des Funktionen-PK-Systems der Verwaltung gibt es Besonderheiten und zwar vor allem bezüglich des **Absatz-** und des **Finanz-Controlling**. Dort kann nicht auf vorhandene Konzepte aus den Unternehmungen zurückgegriffen werden. Für die übrigen Funktionen: Beschaffung, Personalwesen, Organisation und Investition können Controlling-Instrumente der Unternehmungen genutzt werden. Aufgabe des Controlling ist es hierbei, solche Instrumente zu entwickeln bzw. an den Bedarf der Verwaltung anzupassen und sie in das Gesamtsystem der Informationsversorgung einzubinden. Dies geschieht vor allem

über das Berichtswesen.

Die Koordinationsfunktion des Funktionen-PK-Systems erstreckt sich weiterhin auf die **Schnittstellen** zwischen den Funktionen. Die Aufgabe des Controlling besteht hier vor allem in der Bestimmung des gegenseitigen Informationsbedarfs und der Entwicklung entsprechender Instrumente und Regularien. Ziel dieser Koordinationsaufgabe ist die Integration der Funktionen und ihre einheitliche Ausrichtung auf die übergeordneten Verwaltungsziele. Sie kann damit auch dem verbreiteten Bereichsegoismus und "Kirchturmdenken" entgegenwirken.

Abb. 21: Das Controllingsystem der Verwaltung



(Abweichungen vom System „Unternehmung“ kursiv)

8 Die Darstellung des Controlling für die öffentliche Verwaltung

Die Darstellung des Controlling für die Zwecke der öffentlichen Verwaltung kann sich an der Struktur des skizzierten Controllingsystems orientieren. Es ergibt sich dann folgende Grobgliederung für die weitere Behandlung des Themas:

Controlling für die öffentliche Verwaltung

A: Grundlagen

B: Das Informationsversorgungssystem

1. Rechnungswesen

- o Grundzüge der kaufmännischen Buchführung
- o Bilanz und GuV
- o Kostenrechnung

2. Statistik

- o Datenerhebung
- o Auswertung und Interpretation
- o Darstellung und Präsentation

3. Berichtswesen

- o Zwecke und Arten
- o Organisation des Berichtswesens
- o Berichtssysteme

4. Kennzahlen

- o Kennzahlen des Rechnungswesens
- o Statistische Kennzahlen
- o Kennzahlensysteme

C: Das Planungs- und Kontrollsystem

1. Management-PK-System

- o Strategische Planung
- o Strategische Kontrolle und interne Revision
- o Frühwarnung
- o Managementorganisation und -koordination

2. Funktionen-PK-System

- o Operative Planung (Budgetierung)
- o Operative Kontrolle
- o Funktionen-Controlling (Absatz-, Investitions-, Beschaffungs--Controlling)

D: Verwaltungsspezifische Probleme und Lösungsansätze

1. Tilburger Modell

2. FIS der BA

3.

Innerhalb der **Gliederungspunkte B** und **C** werden die einzelnen **Elemente des Controllingsystems** dargestellt. Diese Darstellung umschließt auch die instrumentellen Aspekte des Controlling. Die **Instrumente und Methoden** des Controlling werden, soweit sie für die Verwaltung geeignet sind, beschrieben und erläutert. Die Ausrichtung auf die besonderen Anforderungen der Verwaltung geschieht hierbei durch die Setzung von Schwerpunkten, die Auswahl und die Adaption von Methoden aus der betriebswirtschaftlichen Literatur und deren Ergänzung durch verwaltungswissenschaftliche und verwaltungspraktische Ansätze. Die dargestellten **Besonderheiten der Verwaltung** gegenüber der Unternehmung werden dadurch berücksichtigt. Hierbei ist allerdings zu unterscheiden zwischen Faktoren, die als gegeben hinzunehmen sind (z.B.: Absatz, Erfolgsgrößen ...) und solchen, deren Veränderung angestrebt wird (z.B.: Rechnungswesen, Personalwesen ...). Soweit es sich um Eigenarten der Verwaltung handelt, die als veränderungsbedürftig angesehen werden, wird bei der Darstellung nicht von dem gegenwärtigen Ist-, sondern von dem anzustrebenden Soll-Zustand ausgegangen. Ohne diese grundlegende Annahme (oder jedenfalls: Hoffnung) von der Veränderbarkeit und **Reformfähigkeit der Verwaltung** wäre allerdings die Beschäftigung mit dem Thema Controlling sinnlos, da der Verwaltung gegenwärtig wesentliche Voraussetzungen für das Controlling noch fehlen. Mit der Darstellung des angestrebten Soll-Zustandes soll also auch ein Beitrag zur Schaffung dieser Voraussetzungen geleistet werden.

Unter **Gliederungspunkt D** werden vor allem **praxisbezogene Fragen** im Zusammenhang mit dem Aufbau von Controlling-Systemen in der öffentlichen Verwaltung behandelt. Dies soll den Transfer des Controlling in die Verwaltungspraxis unterstützen.

Literatur

Becker, Heinz-Joachim: Controller und Controlling, Stuttgart 1984

Bornemann, Hellmut: Controlling heute, 2., durchges. Aufl., Wiesbaden 1986

Boulding, Kenneth E.: General Systems as a Point of View, in: Mihailo D. Mesarovic, Views on General Systems Theory, New York, London, Sydney 1964, S. 25 - 38

Brandt, Jürgen: Controlling I: Personal-Controlling, München 1992

Günther, Thomas: Erfolg durch strategisches Controlling?, München 1991

Horváth, Peter: Controlling, 5., überarb. Aufl., München 1994

Rapoport, Anatol: Allgemeine systemtheoretische Analysen bei der Behandlung soziologischer Probleme, in: Soziologie, Forschung in Österreich, Wien, Köln, Graz 1969, S. 116ff

Reichmann, Thomas: Controlling mit Kennzahlen und Managementberichten, 3., überarb. u. erw. Aufl., München 1993

Ziegenbein, Klaus: Controlling, 4., überarb. Aufl., Ludwigshafen 1992