

867  
100  
042

WHU-Forschungspapier Nr. 33/März 1996

**Controlling versus New Public  
Management als alternative oder sich  
ergänzende Konzepte der Umgestaltung  
öffentlicher Institutionen?**

von Jürgen Weber\*

Wissenschaftliche Hochschule für Unternehmensführung (WHU)  
- Otto-Beisheim-Hochschule -  
Burgplatz  
56179 Vallendar/Rhein



\* 274/96 \*

---

\* Prof. Dr. Jürgen Weber ist Inhaber des Lehrstuhls für Controlling  
und Logistik an der WHU

# Controlling versus New Public Management als alternative oder sich ergänzende Konzepte der Umgestaltung öffentlicher Institutionen?

von Jürgen Weber\*\*

- New Public Management (NPM) kennzeichnet Bemühungen, staatliche Tätigkeit anders als traditionell durch Gesetze, Verordnungen und Verfügungen zu führen. Das Ausrichten auf output (Ergebnis) und outcome (Wirkung) steht im Mittelpunkt dieses Ansatzes.
- Auch das Controlling hat in der Vergangenheit versucht, einen Beitrag zur Umgestaltung der Führung öffentlicher Institutionen zu liefern. Somit stellt sich die Frage des Zusammenhangs bzw. des Zusammenwirkens beider Ansätze.
- Eine Übereinstimmung zwischen beiden Ansätzen besteht insofern, als beide historisch im Kontext des Wechsels des dominanten Primärkoordinationsmechanismus von Institutionen entstanden sind: Für das Controlling war der Wechsel von der Koordination durch persönliche Weisungen zur Koordination durch Pläne gestaltungsbestimmend. Letztere ist auch das Ziel des NPM; der Bezugspunkt lautet hier jedoch Koordination durch Programme.
- Die beiden Transformationsprozesse (Persönliche Weisungen -> Pläne, Programme -> Pläne) unterscheiden sich erheblich voneinander. Dies wird deutlich, wenn man die Veränderungen detailliert für die einzelnen Führungsteilsysteme betrachtet.
- Erhebliche Unterschiede bestehen auch bezüglich der Anforderungen an die Träger der Umgestaltung. Es wird deutlich, daß die Übertragung dieser Aufgabe an Controller erhebliche Probleme hervorrufen kann.
- Im Ergebnis läßt sich festhalten, daß die sich etablierende Controlling-Theorie sehr wohl Hilfestellung für New Public Management-Bemühungen leisten kann. Ihr umfassender Führungsfokus hilft, Lücken zu vermeiden, die Implementierungsschwierigkeiten präjudizieren. Allerdings liegt bislang für das NPM benötigtes spezifisches Umgestaltungswissen nur in Ansätzen vor.
- Für die Implementierungspraxis muß man schließlich fragen, ob der Begriff Controlling für die Transformationsbemühungen aufgrund möglicher falscher Assoziationen glücklich gewählt ist.

---

\* Schriftliche Fassung eines Vortrags, gehalten auf der gemeinsamen Sitzung der Wissenschaftlichen Kommissionen Rechnungswesen und Öffentliche Unternehmen und Verwaltungen im Verband der Hochschullehrer für Betriebswirtschaft e.V. in Speyer am 23. Februar 1996.

\*\* Univ.-Prof. Dr. Jürgen Weber, Lehrstuhl für Betriebswirtschaftslehre, insbesondere Controlling und Logistik, Wissenschaftliche Hochschule für Unternehmensführung (WHU), - Otto-Beisheim-Hochschule -, Burgplatz 1, 56179 Vallendar/Rhein

## A. PROBLEMSTELLUNG

Der Staat ist zunehmend ins Gerede gekommen. Facetten sind die teilweise schon erschreckende Geringschätzung der Politik und ihrer Träger, das Erkennen der Gesetzbürokratie als wesentlichen Faktor des Standortnachteils der Bundesrepublik oder etwa die Gleichsetzung von Bürokratie und Unwirtschaftlichkeit. Die Kritik ist im Kern nicht unbekannt<sup>1</sup>; allerdings gewinnt sie durch ihre Heftigkeit derzeit eine neue Qualität.

Fragt man nach den Gründen, so findet man sie nicht etwa in neuen methodischen Erkenntnissen, sondern in den mittlerweile geradezu beängstigend leeren Kassen<sup>2</sup>. Daß Kommunen in Deutschland zum Vorreiter einer angestrebten Umgestaltung geworden sind<sup>3</sup>, ist deshalb alles andere als zufällig. Auf staatlicher Ebene wird dagegen derzeit noch viel in Expertenrunden debattiert und wenig gehandelt.

International setzte die Diskussion früher ein<sup>4</sup> und führte in vielen Ländern zu konkreten Ergebnissen, von denen einige kurz beispielhaft genannt seien:

- - Der Government Performance and Results Act, 1992 im Senat der USA verabschiedet, zielt auf eine größere Transparenz der staatlichen Aktivitäten ab und will durch unterschiedliche Maßnahmen die Leistungsfähigkeit des Staates erheblich steigern<sup>5</sup>.
- - In Neuseeland wurde der staatliche Sektor erheblichen Reformen unterzogen, die eine Rückführung auf originär öffentliche Aufgaben und eine Veränderung der Aufgabendurchführung in Richtung stärkere Ergebnisausrichtung beinhaltete<sup>6</sup>. Als eine sichtbare Folge dieser Bemühungen ist die Tatsache zu sehen, daß

<sup>1</sup> Dies gilt auch für die Vorschläge, um die erkannten Mängel zu beseitigen. So ist das Bemühen um eine wirkungsorientierte Ausrichtung öffentlicher Tätigkeit spätestens seit den Ansätzen des PPBS bekannt, und auch die Stichworte "management by objectives" oder leistungsprechende Besoldung findet man in der einschlägigen Diskussion mindestens seit den 60er Jahren.

<sup>2</sup> Das Argument von Mittelknappheit ist ebenfalls schon alt bekannt; aktuell hat es aber eine derartige Größenordnung erreicht, daß man es tatsächlich ernst nehmen muß, es nicht mehr - z.B. durch deficit spending - weitgehend negieren kann.

<sup>3</sup> Vgl. das Konzept, das die KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung) unter den Begriff "Neues Steuerungsmodell" gefaßt hat und das derzeit viele Kommunen versuchen, in kleinen Schritten einzuführen: KGSt: Dezentrale Ressourcenverantwortung: Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell, Köln 1991; KGSt: Das Neue Steuerungsmodell: Begründung, Konturen, Umsetzung, Köln 1993; KGSt: Das Neue Steuerungsmodell: Definition und Beschreibung von Produkten, Köln 1994. Die Vorreiterrolle von Kommunen gilt dabei auch für das New Public Management insgesamt. Erst zögernd weitet sich der Anwendungsbezug auf andere Felder öffentlicher Tätigkeit aus. Vgl. bezogen auf ein Bundesland HILL, H.: Das Management eines Landes, in: Verwaltung und Management, 1. Jg. (1995), S. 132-137, hier S. 133f.

<sup>4</sup> Z.B. basiert das Neue Steuerungsmodell der KGSt wesentlich auf dem sog. „Tilburger Modell“, baut somit auf den konzeptionellen und umsetzungsbezogenen Erfahrungen der niederländischen Stadt auf.

<sup>5</sup> Vgl. z.B. MERCER, J.: The Government Performance and Results Act, in: The Public Manager, Winter 1992/1993, Vol. 21, Iss. 4, S. 16f.

<sup>6</sup> Vgl. STÖBE, S.: Ergebnisverantwortung als Leitlinie: Reform des öffentlichen Sektors in

die Bertelsmann-Stiftung den Preis im Wettbewerb der besten Kommunalverwaltungen der Welt 1993 an die Stadt Christchurch vergab.

- In den Niederlanden verpflichtet die vierte Ergänzung des Government Accounting Act die niederländischen Ministerien, alle Informationen über die Faktoren, die ihrer Haushaltsplanung zugrunde liegen, zu veröffentlichen<sup>7</sup>. Dazu gehört eine detaillierte Aufstellung über die benötigten Ressourcen, die beabsichtigte Verwaltungsaktivität und - wenn möglich - deren Wirkungen.

Ein zentraler Kern der internationalen Reformansätze, die zumeist unter den Oberbegriff „New Public Management“ (NPM) gefaßt werden, besteht in der systematischen Hinterfragung des Ergebnisses öffentlichen Handelns: Aufgaben sollen explizit definiert und die Aufgabenerfüllung gemessen werden. Dies erfordert zum einen ein neues Verständnis der Rollen von Politik und Verwaltung<sup>8</sup>, in das auch das eingängige Postulat der „Bürgernähe“ einfließt. Zum anderen sind verwaltungsinterne Umgestaltungen der Führung erforderlich, die von einer ergebnisbezogenen Budgetierung bis zur Neugestaltung der Anreizsysteme reichen. Das hierfür erforderliche Know how stammt - wie auch die verwendeten Begriffe zeigen („Stadt als Konzern“) - aus dem Sektor der Erwerbswirtschaft. Es verwundert deshalb nicht, daß innerhalb der Ansätze des New Public Management auch das Controlling einen festen Platz einnimmt<sup>9</sup>.

Neben der Sichtweise des Controlling als Instrument grundlegender Umgestaltungsansätze öffentlicher Leistungserstellung findet sich in der einschlägigen Literatur<sup>10</sup> und in vereinzelt praktischen Ansätzen<sup>11</sup> auch die Auffassung, im Controlling

Neuseeland, in: Verwaltung und Management, 1. Jg. (1995), S. 225-229.

<sup>7</sup> Vgl. SORBER, B.: Performance Measurement in the Central Government Departments of the Netherlands, in: Public Productivity & Management Review, Fall 1993, Vol. XVII, No. 1, S. 59-68, hier S. 60-63.

<sup>8</sup> Der Politik wird die Rolle des Aufgabengebers, der Verwaltung die des selbständigen Erfüllers der Aufgaben ohne weiteres Eingriffsrecht der Politik zugewiesen. Deutlich wird dies z.B. am vom Neuen Steuerungsmodell der KGSt verwendeten Begriff des „Kontraktmanagements“.

<sup>9</sup> Vgl. z.B. KGSt: Verwaltungscontrolling im Neuen Steuerungsmodell, Köln 1994; BRÜGGEMEIER, M., KÜPPER, W.: Controlling als Steuerungskonzept für die öffentliche Verwaltung?, in: ZfB, 62. Jg. (1992), S. 567-577, hier S. 572; BUDÄUS, D.: Public Management. Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, 3. Aufl., Berlin 1995, S. 63-70; REINERMANN, H.: Controlling heute, in: BÖHRET, C., KREYHER, V.J. (Hrsg.): Gesellschaft im Übergang - Problemaufrisse und Antizipationen, Baden-Baden 1995, S. 185-196, hier S. 187f. Der letztgenannte Autor ist dabei ein Beispiel dafür, wie sich die Einstellung zur Rolle des Controlling über die Jahre hinweg verändert. In einer früheren Publikation (REINERMANN, H.: Controlling in mittleren und kleineren Kommunalverwaltungen, in: DBW, 44. Jg. (1984), S. 85-97) beschränkte REINERMANN Controlling noch sehr stark auf eine reine Informationsversorgungsfunktion.

<sup>10</sup> Vgl. etwa die Hinweise in den Publikationen zu vier einschlägigen Kongressen, die in den Jahren 1988 bis 1991 veranstaltet wurden. Vgl. WEBER, J., TYLKOWSKI, O.: Controlling - Eine Chance für öffentliche Unternehmen und Verwaltungen, Stuttgart 1988; DIESELBEN: Controlling in öffentlichen Institutionen. Konzepte - Instrumente - Entwicklungen, Stuttgart 1989; DIESELBEN: Konzepte und Instrumente von Controlling-Systemen in öffentlichen Institutionen, Stuttgart 1990; DIESELBEN: Perspektiven der Controlling-Entwicklung in öffentlichen Institutionen, Stuttgart 1991.

<sup>11</sup> Vgl. z.B. ERNST, E., GALLA, J., WEBER, J.: Controlling als Mittel des Turnarounds öffentlich-



In einer **marktlichen Beziehung** erstellt der Produzent Leistungen in Erwartung von Nutzenpräferenzen seiner Kunden. Werden diese erfüllt, findet eine entsprechende Markttransaktion statt. Diese führt zur Rückgewinnung finanzieller Mittel beim Produzenten ebenso wie zur Erhöhung des Wissens über das Nachfrageverhalten (und eingeschränkt über die Präferenzen) der Kunden. Zusätzliche, vom Kaufakt losgelöste Information (z.B. Werbung, Zufriedenheitsstudien etc.) können die Wissensbasis der Marktteilnehmer weiter erhöhen. Insgesamt ist Marktbeziehung als Koordination autonomer Wirtschaftssubjekte zu kennzeichnen.

**Öffentlich-gebundene Leistungserstellung** erfolgt in marktwirtschaftlichen Wirtschaftssystemen dann, wenn sich der Markt als Koordinationsinstrument für bestimmte Leistungen als ungeeignet erweist. So greift der Staat z.B. in hoheitlicher Funktion in bestimmten Bereichen in die Freiheitsrechte seiner Bürger ein oder er bietet Leistungen auch für solche an, die diese bei marktlicher Koordination aus Budgetgründen nicht nachfragen könnten<sup>14</sup>. Basis dieses Handelns ist die Legitimierung durch die Bürger mittels Wahlen. Eine erfolgte Austauschbeziehung zwischen Staat (i.w.S.) und Bürger wird damit zum Vollzug legitimierten politischen Willens. Die einzelne öffentliche Institution hat - idealtypisch - keinen Einfluß auf die Bestimmung der Eigenschaftsmerkmale ihrer Leistungen. Welche Nutzen- oder Disnutzenpräferenzen beim Bürger tatsächlich „gedeckt“ werden, ist ebenfalls für die Austauschbeziehung nicht relevant<sup>15</sup>. Der ggf. erhobene Preis der staatlichen Leistung ist kein Ausdruck der Nutzeneinschätzung des Bürgers, sondern hat - wenn vorhanden - lediglich eine Finanzierungsfunktion. Freiwillige Information stiftet nur einen sehr beschränkten Nutzen für beide Transaktionspartner und besitzt deshalb im Vergleich zur Marktkoordination eine nur geringe Bedeutung<sup>16</sup>.

## II. KONSEQUENZEN DER FORM DER LEISTUNGSERSTELLUNG UND -VERWERTUNG FÜR DIE FÜHRUNG DER INSTITUTION

Grundsätzliche Formen der Führung von Institutionen werden in der Betriebswirtschaftslehre schon seit langem und ausführlich diskutiert. Weite Verbreitung hat eine - allerdings sprachlich nicht unproblematische<sup>17</sup> Unterscheidung in vier Basistypen ge-

- <sup>14</sup> Es sei an dieser Stelle bewußt davon abgesehen, näher ins Detail zu gehen. Diese - starke - Verkürzung ist für die hier geführte Diskussion allerdings nicht schädlich. Vgl. zur grundsätzlichen Thematik - unter explizitem Bezug auf Ansätze des New Public Management - LÜDER, K.: "Triumph des Marktes im öffentlichen Sektor?" - Einige Anmerkungen zur aktuellen Verwaltungsreformdiskussion, in: DÖV, 49. Jg. (1996), S. 93-100.
- <sup>15</sup> Ob ein Bürger vor Scham in den Boden versinkt, wenn er zu einem Verhör mit einem Streifenwagen von seiner Wohnungstür abgeholt wird, oder ein anderer sich darüber freut, nicht selbst fahren zu müssen, ist für die abholenden Beamten völlig irrelevant. "Sie tun nur ihre Pflicht".
- <sup>16</sup> Unter Umständen erweist es sich für den Bürger sogar als nachteilig, seine wahren Präferenzen zu offenbaren, wenn er ohne dieses Verhalten in den Genuß von kostenlosen Leistungen kommt, die vom Staat aus anderer Intention heraus angeboten werden.
- <sup>17</sup> Programme etwa stellen die - verfehlte - Assoziation zu Investitionsprogrammen her, bei Plänen denkt man im Kontext öffentlicher Institutionen schnell an Haushaltspläne, die allerdings eine ganz andere Rolle in der Führung spielen. Gemeint sind hier stets exakt definierte organisationstheoretische Grundbegriffe, die im folgenden kurz erläutert werden.

funden<sup>18</sup>, in der zwei Formen personengebundener Koordination (persönliche Weisungen und Selbstabstimmung) und zwei Formen technokratischer Koordination (Pläne und Programme) differenziert werden<sup>19</sup>. Von diesen sind für eine Unternehmung in Märkten alle vier Formen potentiell dominanzfähig<sup>20,21</sup>. Bestimmend für die Auswahl sind Effizienz- und Effektivitätsbedingungen der Führung, die sich auf Komplexität und Dynamik der Ausführungsaufgabe zurückführen lassen<sup>22</sup>.

Öffentliche Verwaltungen haben eine solche Auswahlmöglichkeit grundsätzlich nicht. Sie sind dazu bestimmt, politischen Willen zu exekutieren. Eigene Willensbildung, was ihr Leistungsangebot betrifft, ist letztlich sinnwidrig; die Koordination ist auf die Durchsetzung des Willens anderer gerichtet. Gerade durch den Charakter der produzierten Leistungen besitzen Kriterien wie Standardisierung, Dokumentation („Aktenprinzip“) und Prüfbarkeit eine zentrale Bedeutung. Damit kommt als dominantes Koordinationsprinzip nur die Koordination durch Programme in Frage, ein Koordinationsprinzip, das - häufig mit dem Namen von Max WEBER verbunden - üblicherweise als „Bürokratiemodell“ bezeichnet wird. Programme legen die Aufgabendurchführung im Detail fest. Mittel hierzu sind Gesetze, Verordnungen, Verfügungen und ähnliche Anweisungen. Ihre entsprechende Gestaltung schafft grundsätzlich die Möglichkeit effizienter Leistungserstellung; allerdings sind derartige Regeln anfällig

- <sup>18</sup> Vgl. zum folgenden ausführlich KIESER, A., KUBICEK, H.: Organisation, 3. Aufl., Berlin, New York 1992, S. 103-117. Die beiden Autoren bauen dabei auf umfangreiche Vorarbeit in der einschlägigen, hier nicht weiter angegebenen Literatur auf. Sie beziehen die Unterscheidung explizit nur auf Koordinationsaufgaben. Die grundsätzliche Form der Koordination bestimmt allerdings die Führung so weitgehend, daß die vorgenommene Übertragung gerechtfertigt ist.
- <sup>19</sup> Diese Basisuntergliederung ist vielfach modifiziert und abgewandelt worden. Vgl. im Kontext dieses Beitrags etwa das Vorgehen von BUDÄUS, der in konditionale (entspricht der Koordination durch Programme), finale (entspricht der Koordination durch Pläne) und organisatorische Steuerung unterscheidet. Vgl. BUDÄUS, D.: Konzeptionelle Grundlagen und strukturelle Bedingungen für die organisatorische Institutionalisierung des Controlling im öffentlichen Bereich, in: WEBER, J., TYLKOWSKI, O. (Hrsg.): Controlling, 1988, S. 101-117, hier S. 109-113. Die organisatorische Steuerung ist dabei überspitzt als weitgehender Verzicht auf Koordination zu bezeichnen und entspricht am ehesten dem eingeführten Begriff der Kontextsteuerung. Vgl. zum Begriff der Kontextsteuerung SCHÄFFER, U.: Controlling bei dominanter Koordination durch Selbstabstimmung?, Diss. Vallendar 1996, S. 204-217.
- <sup>20</sup> Dominanz spricht den Tatbestand an, daß zwar alle vier Koordinationsmechanismen gleichzeitig in unterschiedlichen Teilbereichen der Führung zu beobachten sind, unter diesen einer jedoch den Charakter der Führungsdurchführung grundlegend prägt.
- <sup>21</sup> Mittelständische Unternehmen werden zumeist durch persönliche Weisung des Unternehmers, Großunternehmen durch Pläne koordiniert. Selbstabstimmung findet man z.B. in F&E-Unternehmen; dominant programmkoordinierte Unternehmen sind auf Sonderfälle beschränkt.
- <sup>22</sup> Vgl. WEBER, J.: Einführung in das Controlling, 6. Aufl., Stuttgart 1995, S. 39-41.

gegenüber Änderungen des zu Regelnden<sup>23</sup>. Außerdem spricht man ihnen zunehmend negative Motivationseffekte zu<sup>24</sup>.

### III. ZUM KONZEPT DES NEW PUBLIC MANAGEMENT

New Public Management läßt sich als derzeit jüngster Leitbegriff erkennen, unter dem die Bemühungen zur Veränderung der Gestaltung und Führung öffentlicher Leistungserstellung gebündelt werden<sup>25</sup>. Die jeweils genannten Begründungen der Notwendigkeit sind unspezifisch, d.h. auch in anderen Veränderungsansätzen zu finden (Reaktion auf gestiegene Komplexität und Dynamik). Entstanden im kommunalen Kontext<sup>26</sup>, zielt New Public Management auf eine "Stärkung der ökonomischen und politischen Rationalität der öffentlichen Verwaltung"<sup>27</sup>. In dieser grundsätzlichen Ausrichtung besteht - wie noch zu zeigen sein wird - Deckungsgleichheit zum Ansatz „Ergebnisorientierung“ des Controlling; in der Ausgestaltung des Katalogs notwendiger Veränderungen dagegen erweist sich New Public Management als breiter. Die *Abbildung 2* zeigt die postulierten konzeptionellen Basen<sup>28</sup>. Versucht man, alle Facetten in eine systematische Ordnung zu bringen, so lassen sich drei Gruppen von notwendigen Veränderungen unterscheiden:

- **Neuausrichtung nach außen:** Hierunter fallen die Postulate strikter Kunden- bzw. Bürgerorientierung, einer systematischen strategischen Ausrichtung und einer konsequenten Trennung eigenwirtschaftlicher und unterstützungsbedürftiger Aufgaben.
- **Neuausrichtung der Führung:** Die Liste zu dieser Gruppe zählender Konzeptmerkmale ist lang. Stichwortartig zu nennen sind ein output- und produktorientiertes Management in Abgrenzung zur traditionellen inputbezogenen Budgetverwaltung, der Ersatz hierarchischer durch dezentrale Strukturen („Stadt

<sup>23</sup> Vgl. WEBER, J.: Veränderungen des Staates - kann Transformation auch Innovation bedeuten?, in: Schriftenreihe des Thüringer Ministeriums für Bundes- und Europaangelegenheiten, Band 4, Tagungsband 1. Thüringer Symposium: „Transformationsprobleme - lösbar?“, am 6./7.5.94 in Erfurt, S. 191-201, hier S. 193-196.

<sup>24</sup> Vgl. z.B. RÖBER, M.: Auf der Suche nach betriebswirtschaftlich orientierten Anreizsystemen in neueren Konzepten der Verwaltungsreform, in: SCHANZ, G. (Hrsg.): Handbuch Anreizsysteme in Wirtschaft und Verwaltung, Stuttgart 1991, S. 1103-1128, hier S. 1106f. Ein wesentlicher Grund hierfür ist die Tatsache, daß in den Regeln das Ergebnis der Verwaltungstätigkeit nicht abgebildet wird. Vollbrachte Leistung ist jedoch ein Hauptmotivationsfaktor.

<sup>25</sup> Vgl. im Überblick z.B. BUSCHOR, E.: Wirkungsorientierte Verwaltungsführung, in: Wirtschaftliche Publikationen der Züricher Handelskammer, Heft 52: Wirkungsorientierte Verwaltungsführung, Zürich 1993; DUNLEAVY, P., HOOD, C.: From Old Public Administration to New Public Management, in: Public Money & Management, July/September 1994, S. 9-16; HOOD, C.: The "New Public Management" in the 1980's: Variations on a Theme, in: Accounting Organizations and Society, Vol. 20 (1995), Nov. 2/3, S. 93-109.

<sup>26</sup> Vgl. z.B. BUSCHOR, E.: Das Konzept des New Public Management, in: Schweizer Arbeitgeber, 1995, S. 272-276, hier S. 272.

<sup>27</sup> REINERMANN, H.: Controlling heute, S. 187.

<sup>28</sup> Entnommen aus BUSCHOR, E.: Konzept, S. 274.

als Konzern“), die Förderung von Wettbewerb durch externe und interne Märkte sowie Privatisierungen, durchgängige Leistungsmessung und -kontrolle sowie systematische Effizienzmessungen und -vergleiche (Benchmarking).

- **Neuausrichtung der Mitarbeiter:** Hierunter subsumieren Forderungen nach leistungsorientierten Anreizen für die Mitarbeiter oder die Schaffung von Kosten-, Leistungs- und Qualitätsbewußtsein.

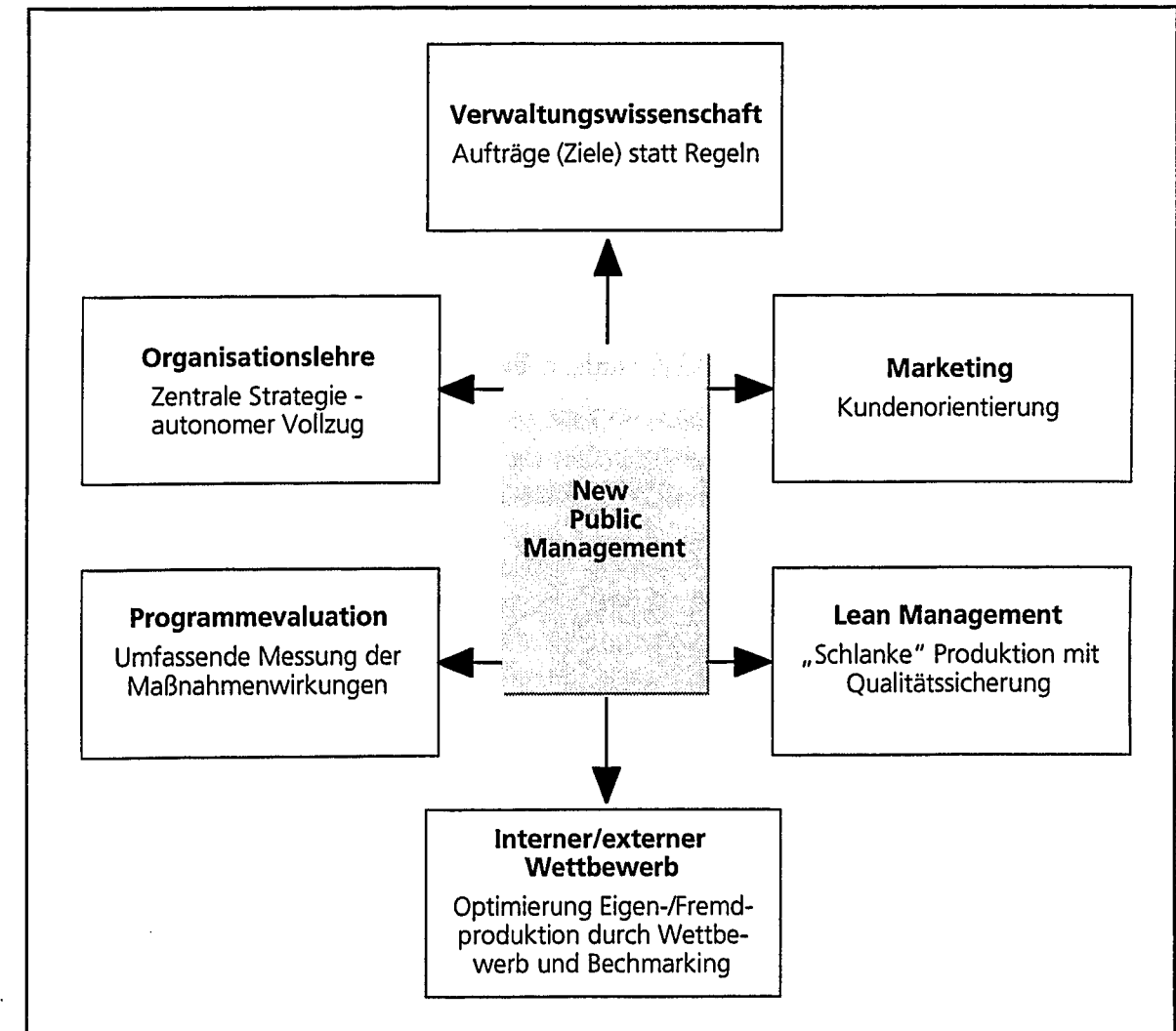


Abbildung 2: Grundlagen des New Public Management (nach BUSCHOR, E.: Konzept, S. 274).

Bezieht man diese Merkmale auf die Struktur der *Abb. 1*, so setzt die Neuausrichtung nach außen an der Beziehung zwischen der Politik als bisher allein willensbildende Instanz, der Verwaltung als traditionell allein willensdurchsetzende Institution und dem Bürger als Leistungsempfänger ohne nennenswerte Einflußmöglichkeit auf die empfangene Leistung an. Die Nachfrageposition des Bürgers soll gestärkt, die Verwaltung zumindest partiell in die Willensbildung ihres Trägers einbezogen werden. Die in der *Abb. 1* aufgeführte Charakterisierung der Austauschbeziehung Bürger - Verwaltung als Folge politischer Entscheidungen ist in dieser Form nicht mehr aufrechtzuerhalten; Kunde und Produzent erhalten in Grenzen Autonomie. Darüber,





Der dritte, im FEI-Katalog genannte Aufgabenbereich der Controller knüpft nahtlos an den der Planung sowie den der Berichterstattung und Interpretation an. Wer intensiv an der Entstehung von Plänen beteiligt und mit der Analyse von Abweichungen betraut ist, besitzt genügend Betriebskenntnis und Sachverstand, um betriebswirtschaftliche Bewertungs- und Beratungsfragen für das Management zu beantworten<sup>34</sup>.

## 2. AKTUELLE AUFGABENFELDER VON CONTROLLERN

Im Wandel des dominanten Primärkoordinationsmechanismus war die Aufgabe der Controller breit angelegt. Nach vollzogener Umgestaltung engte sich das Aufgabenfeld - bei gleicher Grundausrichtung - im Rahmen zunehmender Spezialisierung stärker ein. Im Vordergrund stehen in den USA heute repetitive Aufgaben innerhalb der Kontrolle und Informationsversorgung<sup>35</sup>. In Deutschland greifen Controller - bedingt durch die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen<sup>36</sup> - stärker in die inhaltliche Gestaltung der Pläne ein<sup>37</sup>. Unabhängig davon besitzen auch für sie Informations-, Berichts- und Kontrollfunktionen eine herausgehobene Bedeutung.

Aktuell wird die Controllerfunktion zunehmend in Frage gestellt. Im Rahmen der allgemeinen „Schlankheitsbemühungen“ finden sich zunehmend Vorschläge zur Aufgabenverringering („Lean Controlling“) und zur Rückdelegation von Controlleraufgaben an das Management<sup>38</sup> („Selbst-Controlling“). Ob diese Diskussion tatsächlich zu durchgreifenden Veränderungen der Controllershship führen wird, ist derzeit noch nicht absehbar<sup>39</sup>.

34 Der Aufgabenkatalog des FEI umfaßt noch weitere Aufgaben, die auf spezifische Kontextfaktoren in den USA zurückzuführen sind, für die weitere Argumentation hier aber keine Rolle spielen.

35 Vgl. STOFFEL, K.: Controllershship im internationalen Vergleich, Wiesbaden 1995, S. 250-252.

36 Controller haben sich in Deutschland erst in den siebziger Jahren und beginnend in Großunternehmen breitflächig durchgesetzt. In diesen lag aber Koordination durch Pläne als dominanter Primärkoordinationsmechanismus bereits vor. Grundlegende Systemneubildungsaktivität trat somit gegenüber Systempflege- und -anpassungsarbeit zurück.

37 Ihre Rolle ist es dabei, eine Art Qualitätssicherung zu übernehmen. Vgl. WEBER, J.: Controlling - Sprechen Theorie und Praxis eine unterschiedliche Sprache?, in: Controlling, 4. Jg. (1992), S. 188-194, hier S. 190. In der Empirie schießen sie dabei allerdings zuweilen über das Ziel hinaus. Vgl. etwa die empirischen Befunde bei HAMPRECHT, M.: Controlling von Konzernplanungssystemen. Theoretische Ableitung und betriebliche Realität führungsstrukturabhängiger Ausprägungsmuster von Konzernplanungssystemen, Diss. Vallendar 1996, S. 241ff.

38 Vgl. z.B. HORVÁTH, P.: Effektives und schlankes Controlling - Herausforderungen an den Controller, in: Horváth, P. (Hrsg.): Effektives und schlankes Controlling, Stuttgart 1992, S. 1-9, und WEBER, J.: "Schlanke Controller?" - Anmerkungen zur Neuausrichtung des Controller-Bereichs in Großunternehmen, in: Der Betrieb, Heft 36, 47. Jg., 1994, S. 1785-1791.

39 Im Vorgriff auf die später folgende Diskussion: Der tieferliegende Grund für diese Diskussion ist durchweg ein - häufig nur unscharf artikuliertes - Unbehagen mit der gewohnten, tradierten Koordination durch Pläne („Planungsbürokratie“), die auf hohe Komplexitäts- und Dynamikanforderungen nicht mehr flexibel genug reagieren kann. Die so-

## 3. CONTROLLING ALS FÜHRUNGSFUNKTION

Während hinlängliche Klarheit über die Aufgaben von Controllern und deren Begründung besteht, ist Controlling für viele immer noch ein „schillernder Begriff“. In der Praxis findet oftmals eine (weitgehende) Gleichsetzung von Controlling und Controllershship statt („Das ist unser Controllingbereich“<sup>40</sup>). In der Theorie konkurrieren unterschiedliche Begriffsfassungen und es besteht erhebliche Skepsis<sup>41</sup>, ob eine ausreichende Eigenständigkeit<sup>42</sup> des Controlling gegeben ist.

In der letzten Zeit hat sich eine Sichtweise durchgesetzt, die Controlling als Koordinationsfunktion innerhalb eines spezialisierten Führungssystems versteht<sup>43</sup>. Zur Unterscheidung von der Koordination des Ausführungssystems durch das Führungssystem (als Primärkoordination) wird die Funktion des Controlling dabei als „Sekundärkoordination“ bezeichnet. Controlling hat die Aufgabe, die unterschiedlichen Führungsteilsysteme (z.B. das Planungs-, Kontroll-, Informations-, Organisations- und Personalführungssystem<sup>44</sup>) koordinationsgerecht auszugestalten („Systembildung“) und miteinander abzustimmen („Systemkopplung“). Teils implizit<sup>45</sup>, teils explizit<sup>46</sup> wird dabei auf Führungssystemausprägungen abgestellt, die durch eine Dominanz von Plänen zur Primärkoordination gekennzeichnet sind. Controlling wird damit zu einer Metaführungsfunktion<sup>47</sup> in einem speziellen Führungskontext<sup>48</sup>.

---

eben angesprochene Frage läßt sich damit präziser dahingehend stellen, ob es tatsächlich zu einer durchgreifenden Veränderung des dominierenden Primärkoordinationsmechanismus Pläne kommen wird. Ist dies der Fall, folgen Veränderungen bei den Controllern zwangsläufig.

40 Erschwerend kommt hinzu, daß man nicht selten zusätzlich auf eine weitgehende Deckungsgleichheit der Begriffsverständnisse von Controlling und Betriebswirtschaftslehre stößt. Zwischen dem Selbstverständnis der Betriebswirtschaftslehre an den Hochschulen und dem Verständnis in der Unternehmenspraxis scheint ein nicht unbeträchtlicher Graben zu klaffen, den zu erforschen es sich lohnte.

41 Vgl. etwa die prägnanten Ausführungen bei SCHNEIDER, D.: Betriebswirtschaftslehre, Bd. 2: Rechnungswesen, München, Wien 1994, S. 324ff.

42 Eine solche Eigenständigkeit herauszuarbeiten, ist seit knapp 20 Jahren Ziel einer Reihe von Autoren. Statt vieler Literaturhinweise sei auf drei Standardquellen verwiesen: HORVÁTH, P.: Controlling, 5. Auflage, München 1994; KÜPPER, H.-U.: Controlling. Konzeption, Aufgaben und Instrumente, Stuttgart 1995, und WEBER, J.: Einführung. Die theoretische Diskussion zur Einordnung einer Funktion Controlling in die Führungstheorie ist im übrigen weitgehend auf Deutschland beschränkt; allerdings finden sich auch in Frankreich erste entsprechende Überlegungen. Vgl. STOFFEL, K.: Controllershship, S. 255f.

43 Vgl. zur Historie dieses Ansatzes im Überblick ESCHENBACH, R., NIEDERMAYR, R.: Die Konzeption des Controlling, in: ESCHENBACH, R. (Hrsg.): Controlling, Stuttgart 1994, S. 49-95, hier S. 59-62. Ihm folgt im Bereich der Publikationen zu öffentlichen Institutionen explizit BUDÄUS, D.: Public Management, S. 64-67.

44 Je nach Autor differieren die unterschiedenen Führungsteilsysteme graduell.

45 Vgl. zum Beleg SCHÄFFER, U.: Selbstabstimmung, S. 30-32.

46 Vgl. WEBER, J.: Die Koordinationssicht des Controlling, in: K. SPREMANN, E. ZUR (Hrsg.): Controlling. Grundlagen - Informationssysteme - Anwendung, Wiesbaden 1992, S. 169-183, hier S. 176.

47 Vgl. zu dieser - bei näherem Hinsehen nicht ungefährlichen - Begriffsbildung WEBER, J.:



Diese Sichtweise ist dabei strikt funktionaler Art. Will man die Verbindung zur Controllingherstellung herstellen, muß ein Bezug auf unterschiedliche Kontextsituationen hergestellt werden<sup>49</sup>:

- Bedarf es eines Wechsels des dominanten Koordinationsmechanismus des Ausführungssystems (Primärkoordination), übernehmen Controller dann, wenn sie Träger des Transformationsprozesses sind - umfangreiche Führungsaufgaben. Diese Situation war für Controller in den USA anfang dieses Jahrhunderts und ist aktuell oftmals für Controller in mittelständischen Unternehmen typisch.
- (Sekundär-)Koordinationsaufgaben im „eingeschwungenen Zustand“ obliegen dagegen grundsätzlich<sup>50</sup> Instanzen. Controller nehmen selektiv repetitive Führungsaufgaben wahr, für die sich Spezialisierungseffekte ergeben (z.B. Plankontrolle).

### C. EIGNUNG DES CONTROLLING FÜR DIE VOM NEW PUBLIC MANAGEMENT INTENDIERTE UMGESTALTUNG ÖFFENTLICHER LEISTUNGSERSTELLUNG

New Public Management will die öffentlich gebundene Leistungserstellung durch Ergebnis- (im Sinne von Wirkungs-)orientierung reformieren. Allerdings ist NPM derzeit weniger als ein geschlossenes Konzept denn als populärer, für die Durchsetzung von Veränderungsprozessen hilfreicher Oberbegriff für eine Vielzahl isolierter Aspekte zu betrachten. Ergebnisorientierung bzw. Koordination durch ergebnisbezogene Pläne effizient und effektiv zu gewährleisten, ist Aufgabe des Controlling. Controlling besitzt - betrachtet man die historische Entwicklung - empirische Erfahrung mit der grundlegenden Umgestaltung von Führungssystemen<sup>51</sup>. Sollten sich diese Erfahrungen auch für den vom NPM gewünschten Umgestaltungsprozeß als geeignet erweisen, verspricht Controlling, als in sich - komparativ - konsistentes theoretisches Konzept die mangelnde Geschlossenheit des NPM zu heilen.

Einführung, S. 297-301.

48 Vgl. zur ausführlichen Herleitung dieser hier nur sehr knapp dargestellten Sichtweise WEBER, J.: Einführung, S. 31-51.

49 Vgl. hierzu ausführlich WEBER, J.: Einführung, S. 315-342.

50 Allerdings nehmen diese derartige Aufgaben nicht immer auch tatsächlich wahr. Vgl. in Bezug auf Metaplanungsaufgaben HAMPRECHT, M.: Controlling von Konzernplanungssystemen, S. 272ff.

51 Sie sind dabei keinesfalls auf die Anfangsjahre dieses Jahrhunderts in den USA beschränkt, sondern werden durch ständige - insbesondere wachstumsbedingte - Veränderungsprozesse im Sektor des Mittelstands gestärkt.

### I. ALLGEMEINE MERKMALE EINES WECHSEL DES DOMINANTEN PRIMÄRKOORDINATIONSMECHANISMUS

Die Intention des New Public Management zielt - wie ausgeführt - auf einen Wechsel des dominanten Primärkoordinationsmechanismus (von Programmen zu Plänen) ab. In Verbindung mit der Führungssystemstrukturierung, wie sie im Kontext der Controllingdiskussion skizziert wurde, läßt sich die Veränderungsaufgabe spezifisch in der Veränderung der Führungsteilsysteme und der zwischen diesen bestehenden Verbindungen konkretisieren. Eine solche Veränderung ist durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

- Ein Wechsel des dominanten Primärkoordinationsmechanismus erfordert die Neugestaltung sämtlicher Teilsysteme der Führung, da - wie auch die Abbildung 3 veranschaulicht - die Teilsysteme im jeweiligen Kontext spezifisch ausgeprägte Aufgaben erfüllen. Einzelmaßnahmen haben nur eingebunden in einen umfassenden Veränderungsprozeß gewünschte effiziente Wirkungen. Ein „pars pro toto-Denken“ (z.B. der Aufbau von Kostenrechnungen als Synonym für eine „moderne Ausrichtung“ öffentlicher Verwaltungen) reicht nicht aus, sondern birgt vielmehr die Gefahr von Ersatzhandlungen und damit verbundener verschlimmter Ineffizienz.
- Trotz eines - nicht zu vermeidenden - schrittweisen Vorgehens muß stets die erforderliche Radikalität des Umgestaltungsprozesses klar gemacht und bewußt gehalten werden („Paradigmenwechsel“). Ansonsten besteht wiederum die Gefahr, auf halbem Wege - und in noch größerer Ineffizienz - stehen zu bleiben.
- Der Veränderungsprozeß betrifft in erheblichem Maße Einstellungen und Verhalten von Führungskräften und Mitarbeitern<sup>52</sup>. Ohne eine entsprechende Untermauerung durch OE (Organisationsentwicklungs-)Wissen besteht eine hohe Gefahr des Scheiterns.

Insgesamt stellt der Wechsel des dominanten Koordinationsmechanismus eine Führungsaufgabe hoher Komplexität dar. Das hierfür verfügbare Wissen ist beschränkt. Unterschiedliche Forschungszweige der Betriebswirtschaftslehre versuchen aktuell, dieses Wissensdefizit zu verringern<sup>53</sup>. Der erreichte Stand ist jedoch wenig befriedigend. Das Controlling kann die im Rahmen seiner unternehmenspraktischen Implementierung (Anfang dieses Jahrhunderts in den USA, heute analog in wachsenden mittelständischen Unternehmen) gewonnene Erfahrung in die Wagschale werfen. Je mehr sich die Aufgaben der Umgestaltung öffentlicher Institutionen mit denen der Erfahrungsbasis deckt, desto eher ist eine unmittelbare Anwendbarkeit des Controlling für das New Public Management zu erwarten. Die folgenden Abschnitte versuchen, eine entsprechende Einschätzung herauszuarbeiten.

52 Der Verzicht auf bzw. Ersatz von Regeln schafft - um einen wichtigen Aspekt aufzuführen - wegen der geringeren Bestimmtheit von Plänen Unsicherheit. Mögliche Nachteile (etwa in Grenzen unvermeidliche Ungleichbehandlung) sind als unvermeidlich kognitiv wie emotional zu akzeptieren.

53 Als Schlagworte seien Change Management und Transformationsprozesse genannt.

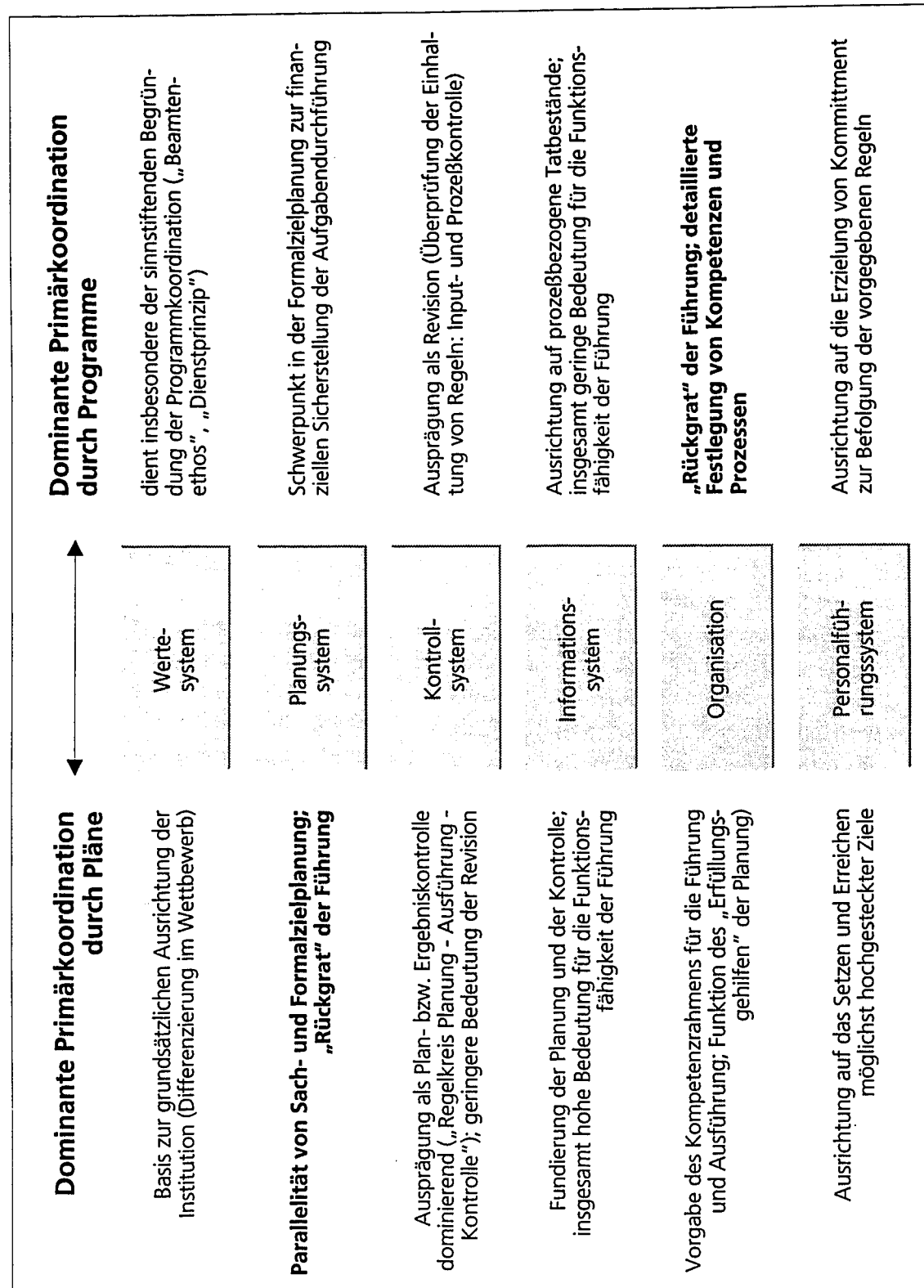


Abbildung 3: Funktionen der einzelnen Führungsteilsysteme im Kontext unterschiedlicher dominierender Primärkoordinationsmechanismen

## II. SKIZZIERUNG DER UNTERSCHIEDLICHEN WECHSEL DES DOMINANTEN PRIMÄRKOORDINATIONSMECHANISMUS

Controlling wurde als Koordinationsfunktion innerhalb eines gegliederten Führungssystems beschrieben. Diese Untergliederung sei als Ordnungsrahmen für die folgende Diskussion herangezogen. Die Ausführungen haben dabei zumeist deduktiven Charakter. Für den Bereich des Wechsels des Primärkoordinationsmechanismus von persönlichen Weisungen zu Plänen wird darüber hinaus auf empirischer Erfahrung aufgebaut<sup>54</sup>.

### 1. UMGESTALTUNG DES PLANUNGSSYSTEMS

Unternehmen, die dominant über **persönliche Weisungen** des Unternehmers geführt werden, besitzen ein nur rudimentär ausgestaltetes Planungssystem. Explizite Sach- und Formalzielplanungen finden sich nur exemplarisch, zumeist nur auf Anforderung Externer, etwa zur Begründung eines Bankkreditantrages für eine Investition. Um zu einer systematischen Formalzielplanung zu kommen, bedarf es des Aufbaus einer Umsatz- und Kostenplanung, die wiederum die Basis für eine Ergebnisplanung darstellen. Als Datenbasis benötigen diese schließlich eine hinreichend detaillierte Absatz- sowie Produktions- und Beschaffungsplanung.

Der Aufbau dieser Planungen erfordert planungsinstrument- und planungsprozeßbezogenes Spezialistenwissen. Die Zielgröße ändert sich durch den Wechsel von persönlichen Weisungen zu Plänen nicht. Planungsinhaltsbezogen liegen somit keine Know-how-Barrieren vor. Solche wären allenfalls für eine formalisierte strategische Planung zu erwarten, die allerdings im Kontext der nur geringen Unternehmensgröße keinen Sinn macht<sup>55</sup>.

Programmkoordinierten Institutionen ist eine ausgefeilte Planung nicht fremd. Allerdings bezieht sich diese nicht auf die von der Institution zu verfolgenden Aufgaben, sondern auf die ihr zur Aufgabenerfüllung zur Verfügung stehenden Mittel (Haushaltsplanung). Eine explizite Sachzielplanung liegt nicht vor. Das Vorhandensein von Plänen darf deshalb nicht zur Annahme verleiten, die Institutionen seien dominant durch Pläne koordiniert. Regeln (Programme) tragen die Institution, Haushaltspläne sind im wesentlichen nur ihr Abbild in finanziellen Größen.

Die Sachzielplanung bedeutet damit auch den Kern des Veränderungsbedarfs, soll die Programmkoordination durch eine Koordination durch Pläne, d.h. eine ergebnisorientierte Führung abgelöst werden. Wie im New Public Management postuliert, bedeutet dies, im ersten Schritt einen Aufgaben- bzw. Sachzielrahmen (z.B. Aufgaben-

54 Vgl. z.B. KOSMIDER, A.: Controlling im Mittelstand. Eine Untersuchung der Gestaltung und Anwendung des Controllings in mittelständischen Industrieunternehmen, 2. Aufl., Stuttgart 1994, S. 38-48, WEBER, J.: Wachstumsschwellen als Rahmenbedingungen für ein effizientes Controlling im Klein- und Mittelbetrieb, in: WAGENHOFER, A., GUTSCHELHOFER, A. (Hrsg.): Controlling und Unternehmensführung. Aktuelle Entwicklungen in Theorie und Praxis, Wien 1995, S. 3-22.

55 Vgl. WEBER, J., GÖLDEL, H., SCHÄFFER, U.: Zur Gestaltung der strategischen und operativen Planung, unveröffentlichtes Manuskript, Vallendar 1996.

schwerpunkte kommunaler Tätigkeit) mit der Trägerinstanz (z.B. dem Gemeinderat) abzustecken. Dem Charakter nach läßt sich dieser Schritt als strategische Planung bezeichnen. Anschließend müssen konkrete Sachziele definiert und vereinbart werden (z.B. bestimmte Betreuungsdichte von Jugendlichen). Beide Teilschritte erweisen sich erfahrungsgemäß als besonders problematisch<sup>56</sup>. Zum einen ist das explizite Setzen von Zielen in einer programmkoordinierten Institution letztlich sinnwidrig<sup>57</sup>, zumindest ungewohnt. Zum anderen erfordert es Wertungen und Priorisierungen, für die keine Referenzen oder gar Vorbilder bestehen.

Liegen Sachziele vor, kann eine Planung der zu erbringenden Absatzleistungen erfolgen, die ihrerseits die Basis für die Produktion- und Beschaffungsplanung bildet. Spezifische Probleme<sup>58</sup> resultieren hierbei allenfalls aus dem (zumeist) Dienstleistungscharakter der Leistungen öffentlicher Institutionen.

Formalzielbezogen sind ebenfalls erhebliche systemverändernde Aktivitäten erforderlich. Die bestehende Haushaltsplanung erweist sich für die Ergänzung einer Sachzielplanung als ungeeignet. Erforderlich sind Planungsinstrumente, die einen Zusammenhang zwischen Zielerfüllung und Faktoreinsatz herstellen können. Hierfür bietet sich die aus Unternehmungen bekannte Kostenplanung an. Spezifische Probleme für diese resultieren wiederum aus der Dominanz von Dienstleistungsproduktion in öffentlichen Institutionen.

Als letzter Schritt des Aufbaus des Planungssystems beim Wechsel des Koordinationsmechanismus von Programmen zu Plänen ist die Verbindung beider Planungssegmente zu erreichen. Dieses Bridgingproblem ist erwerbswirtschaftlichen Unternehmen aus zwei Gründen heraus weitgehend fremd<sup>59</sup>:

- Formalziele dominieren Sachziele.
- Der Zusammenhang zwischen Sachzielen und Formalzielen ist weitgehend bekannt (gegebene Produktions- und Bewertungsfunktionen).

Einschlägige Erfahrung besteht nur für die strategische Planung, da in ihrem Kontext der zweite soeben genannte Grund nicht vorliegt. Allerdings finden sich viele kritische Stimmen, die das Problem der Verbindung von Sach- und Formalzielen für die

<sup>56</sup> Vgl. z.B. BREDE, H.: Ziele öffentlicher Verwaltungen, in: HWÖ, Stuttgart 1989, Sp. 1867-1877. Er bezeichnet „vage Zielformulierungen“ als „Todsünden“ öffentlicher Verwaltungen (Sp. 1870). Vgl. zur Zielproblematik öffentlicher Institutionen umfassend BRAUN, G.-E.: Ziele in öffentlicher Verwaltung und privatem Betrieb. Vergleich zwischen öffentlicher Verwaltung und privatem Betrieb sowie eine Analyse der Einsatzbedingungen betriebswirtschaftlicher Planungsmethoden in der öffentlichen Verwaltung, Baden-Baden 1988.

<sup>57</sup> Die Ziele des Staates, die durch eine öffentliche Verwaltung verfolgt werden sollen, sind in den erlassenen Regelungen quasi „festgefroren“. Eine explizite Zielvorgabe durch den Träger nicht statt - und ist für die ausführende Verwaltung nicht statthaft.

<sup>58</sup> Spezifität soll darauf hinweisen, daß die einschlägige Literatur zum Aufbau von Planungssystemen dominant auf Sachleistungsproduktion abstellt, für Dienstleistungsproduktion bis heute ein Defizit in der theoretischen Behandlung konstatiert werden kann.

<sup>59</sup> Die folgenden Aussagen rekurren auf den heute noch typischen Ausgestaltungsstand des Planungssystems in plänekoordinierten Unternehmen (vgl. detailliert HAMPRECHT, M.: Controlling von Konzernplanungssystemen). Entwicklungen im Kontext von Lean Production und Total Quality Management lassen das Bridgingproblem auch in Unternehmen entstehen.

strategische Planung und für die Verbindung von strategischer und operativer Planung in der Unternehmenspraxis als weitgehend ungelöst ansehen<sup>60</sup>.

Stellt man die bei einem Wechsel des Primärkoordinationsmechanismus von Programmen zu Plänen im Kontext öffentlicher Leistungserstellung zu vollziehenden planungssystembezogenen Aufgaben denjenigen gegenüber, die vorab für den Wechsel von persönlichen Weisungen auf Pläne im Kontext mittelständischer Unternehmen genannt wurden, so lassen sich folgende Erkenntnisse festhalten:

- Das notwendige planungsprozeßbezogene Wissen - z.B. zur chronologischen und sachlogischen Ordnung der Teilplanungen - stimmt weitgehend überein.
- Planungsinhaltsbezogen ergeben sich wesentliche Unterschiede. Die Sachzielplanung und die Verknüpfung von Sach- und Formalzielplanung stellen eigenständige, zusätzliche Aufgabenbereiche dar. Hierfür liegt im Kontext des Controlling sowohl in der Theorie als auch in der Praxis nur sehr beschränkt Wissen und Erfahrung vor.

Trotz gleichen Ziels (Koordinationsmechanismus Pläne) unterscheiden sich die jeweils zu erfüllenden Veränderungsaufgaben somit erheblich voneinander.

## 2. UMGESTALTUNG DES KONTROLLSYSTEMS

Ein eigenständiges Kontrollsystem ist in Unternehmen, die dominant über persönliche Weisungen des Unternehmers geführt werden, kaum zu beobachten. Träger der Kontrollen ist der Unternehmer. Er greift sowohl zu Ergebnis-, als auch zu Verfahrens- und Faktorkontrollen. Die Kontrollen sind überwiegend fallweiser Natur und speisen sich aus unmittelbarer persönlicher Anschauung.

Der erforderliche Aufbau eines Kontrollsystems konzentriert sich auf die Formalisierung und Institutionalisierung von Ergebniskontrollen, d.h. auf die durch das Planungssystem vorgegebenen Kontrollobjekte. Das Know how für systematische Abweichungsanalysen ist ebenso zu akkumulieren wie für das Vorhandensein valider Kontrollinformationen (Istwerte) Sorge zu tragen ist. Für letzteres kann man - aufgrund der Zielidentität - wesentlich auf das vorhandene kaufmännische Rechnungswesen zurückgreifen.

Programmkoordinierte öffentliche Institutionen sind dagegen von einem Netz laufender Kontrollen überzogen. Verfahrens- und Faktorkontrollen sind die Regel. Durch sie kann die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns überprüft und sichergestellt werden. Abweichungsanalytisches Know how ist folglich allein auf Soll-Ist-Abweichungen bezüglich der einzuhaltenden Verfahrensregeln und Faktorvorschriften vorhanden. Die für die Kontrolle benötigte Information ist überwiegend fallweiser Natur. Ein eigenes, die Kontrolle versorgendes Informationssystem liegt nicht vor bzw. wird nicht benötigt.

Ergebnisse als Kontrollobjekte verlangen im Zuge des Übergangs zu einer Primärkoordination durch Pläne eine exakte Definition der Sollwerte, die durchaus zu einer Überprüfung und Modifikation der im Planungssystem zunächst festgelegten Ziele

<sup>60</sup> Vgl. im Detail WEBER, J., GÖLDEL, H., SCHÄFFER: Planung.

führen kann<sup>61</sup>. Gleiches gilt für die sich anschließende Frage der Erfäßbarkeit entsprechender Istwerte<sup>62</sup>. Als eine besondere Herausforderung erweist sich - wie für das Planungssystem bereits ausgeführt - das Bridging zwischen Sach- und Formalzielen. Erfahrungen mit einer kombinierten Sach- und Formalzielabweichungsanalyse liegen bislang kaum vor.

Im Vergleich beider betrachteter Primärkoordinationsmechanismuswechsel lassen sich folgende Erkenntnisse festhalten:

- Das notwendige kontrollprozeßbezogene Wissen - z.B. zur Frequenz und grundsätzlichen Gestaltung von Abweichungsanalysen - stimmt weitgehend überein.
- Kontrollinhaltsbezogen ergeben sich wesentliche Unterschiede, die aus den Unterschieden bei den Planungsinhalten resultieren.

Trotz gleichen Ziels (Koordinationsmechanismus Pläne) unterscheiden sich die jeweils zu erfüllenden Veränderungsaufgaben wiederum erheblich voneinander.

### 3. UMGESTALTUNG DES INFORMATIONSSYSTEMS

Das (zielbezogene) Informationssystem eines durch persönliche Weisungen koordinierten mittelständischen Unternehmens beschränkt sich im wesentlichen auf die Finanzbuchhaltung und den steuerlichen Jahresabschluß. Ebenso besteht Transparenz über den Liquiditätsstatus. Kostenrechnung ist in kleinen Unternehmen nicht, in mittleren nicht durchgängig vorhanden. Auch andere Informationsbereiche (z.B. Absatzstatistiken, Betriebsdaten) sind eher fallweise abgedeckt. Das Besichtigen geht über das Berichten<sup>63</sup>.

Veränderungen im Zuge des Übergangs zu einer **Koordination durch Pläne** beinhalten den Aufbau einer Ist-Kostenrechnung<sup>64</sup>, die zunächst primär für Kontrollzwecke benötigt wird. Im Zuge ihrer Nutzung zu Planungszwecken kann und wird sie in der Praxis zu einer Plankostenrechnung ausgebaut. Spätestens für diese sind valide Mengenrechnungen (z.B. Absatzpläne, Produktionspläne) als Basis bereitzustellen. Einen Zielgrößenbruch bedeutet dies allerdings nicht; die anderen Informationsbereiche haben zielbezogen primär eine Zulieferfunktion, können allerdings daneben auch für andere Zwecke (z.B. zur physischen Steuerung der Produktion) verwendet werden.

61 Will man etwa die Ausbildungsqualität einer Hochschule verbessern und gelingt es nicht, sich auf bestimmte Maßgrößen dieser Leistungen im für die Kontrollgestaltung notwendigen Konkretisierungsprozeß zu einigen, so ist eine Modifikation oder Eingrenzung des Ziels erforderlich. Gleiches gilt für den Fall, daß erst im Zuge der Zielmessung Validitäts- und Manipulationsprobleme der gewählten Meßwerte sichtbar werden.

62 Einigt man sich z.B. auf die Karriereentwicklung der Absolventen als relevantes Maß der Ausbildungsgüte, läßt sich aber dieses Maß nicht ausreichend exakt erheben, so sind wiederum Rückkopplungen erforderlich.

63 Frei nach Leopold L. ILLETSCHKO. Vgl. ILLETSCHKO, L.L.: Dokumentations- und Instrumentalcharakter des betrieblichen Rechnungswesens, in: ILLETSCHKO, L.L.: Management und Betriebswirtschaft, Vorträge und Aufsätze, Wien 1955, S. 25-35, hier S. 31.

64 Bzw. - wie in den USA - einer Erweiterung der bisher extern gerichteten Rechnungslegung um einen Buchungsbereich, der interne Transaktionen abbilden kann.

Die informationsbezogene Ausgangssituation einer programmkoordinierten Verwaltung ist bezogen auf das anstehende Transformationsproblem als vergleichsweise noch schlechter einzustufen. Die Kameralistik läßt sich als Kontrollrechnung des Haushaltsvollzugs bezeichnen. Mit dem Verlust der Funktion der Haushaltsplanung im Zuge einer Ergebnisorientierung der Führung wird auch die Kameralistik weitgehend obsolet. Sie ist durch eine kaufmännische Rechnungslegung zu ersetzen<sup>65</sup>. Diese reicht allerdings auch in Verwaltungen nicht aus, die Formalziele abzubilden. Eine Erweiterung bzw. Ergänzung durch Kostenrechnung erscheint unumgänglich<sup>66</sup>. Diese muß die spezifischen Besonderheiten des Dienstleistungscharakters der Leistungen öffentlicher Institutionen gerecht werden<sup>67</sup>.

Der Kern des Umgestaltungsproblems liegt allerdings wiederum auf dem Feld der Sachziele. Wie bereits beim Planungs- und beim Kontrollsystem angesprochen, sind erhebliche konzeptionelle und prozessuale Probleme zu lösen, will man den output und den outcome einer öffentlichen Institution messen. Just an dieser Stelle weisen auch Pilot- bzw. „Vorzeige“projekte zum New Public Management erhebliche Defizite auf<sup>68</sup>. Die bisher vorliegenden Lösungsansätze entstammen überwiegend der Verwaltungs- und der Politikwissenschaft<sup>69</sup>; die Betriebswirtschaftslehre hat sich mit dieser Thematik bislang nur am Rande befaßt<sup>70</sup>. Dies betrifft sowohl Fragen der Definition und Erfassung als auch solche der Amalgamation unterschiedlich dimensionierter Ziele<sup>71</sup>.

65 An dieser Stelle sei die breite Diskussion ob der Tragfähigkeit der Kameralistik für die Rechnungslegung öffentlicher Institutionen aus Platzgründen nicht aufgegriffen. Die zunächst normativ klingende Aussage läßt sich leicht und umfassend belegen.

66 Die Reihenfolge der Diskussion der notwendigen Veränderungen ist nicht gleichbedeutend mit der zeitlichen Reihenfolge ihrer Realisierung. Es spricht viel dafür, Kostenrechnung erst dann zu implementieren, wenn bedeutende Fortschritte auf dem Gebiet der Abbildung der Sachziele erreicht sind. Auf eine Begründung dieser Aussage sei hier aus Platzgründen verzichtet.

67 Vgl. kurz WEBER, J.: Prozeßkostenrechnung und Veränderung von Organisationsstrukturen, in: MÄNNEL, W. (Hrsg.): Prozeßkostenrechnung. Bedeutung, Methoden, Branchenerfahrungen, Softwarelösungen, Wiesbaden 1995, S. 27-30, hier S. 29.

68 Vgl. BUDÄUS, D., BUCHHOLTZ, K.: Controlling als Element der Verwaltungsreform. Einflußgrößen und Konzeption zum Controlling in Kommunalverwaltungen vor dem Hintergrund einer internationalen Untersuchung, Unterlagen zu einem Vortrag, gehalten auf der gemeinsamen Sitzung der Kommissionen Öffentliche Unternehmen und Verwaltungen und Rechnungswesen in Speyer am 24.02.1996, S. 32.

69 Vgl. - als einen kleinen Einblick in die Breite des vorhandenen Wissens - eine aktuelle Quelle: BUSCHOR, E., SCHEDLER, K. (Hrsg.): Perspectives on Performance Measurement and Public Sector Accounting, Bern u.a. 1994. Bezogen auf zwei unterschiedliche Anwendungsbeispiele vgl. WEBER, J.: Zielorientiertes Rechnungswesen öffentlicher Betriebe - dargestellt am Beispiel von Studentenwerken, Baden-Baden 1983, und WEBER, J.: Hochschulcontrolling. Das Modell WHU, Stuttgart 1996.

70 Etwa im Zusammenhang mit der Messung von Leistungen in TOM-Ansätzen oder im aktuellen Kontext der Steigerung von Kundenzufriedenheit. Es scheint sich aber eine immer stärkere Hinwendung zu dieser Thematik anzudeuten. So kann ein Umweltmanagement kaum auf Informationen zum Outcome verzichten.

71 Hier stellt sich die Frage, ob das Informationssystem die gemessenen unterschiedlichen Zielgrößen unverbunden nebeneinander ausweisen oder aber zusätzlich versuchen sollte,

Auch für das Informationssystem läßt sich somit ein fehlendes theoretisches wie praktisches Erfahrungswissen des Controlling für die spezifische Problemsituation in öffentlichen Institutionen konstatieren, die eine Übertragbarkeit beeinträchtigt und die Anwendbarkeit der formalzielbezogenen Erfahrung (deutlich) überstrahlt.

#### 4. UMGESTALTUNG DES ORGANISATIONSSYSTEMS

Für primär durch persönliche Weisungen koordinierte Unternehmen spielen systematische Zuordnungen von Aufgaben zu Aufgabenträgern eine nur geringe Rolle; die Aufbau- und Ablauforganisation ist i.d.R. nur sehr gering formalisiert. Der Unternehmer fühlt sich zudem nicht an die Regelungen gebunden; sein unmittelbares Weisungsrecht dominiert<sup>72</sup>.

Die Hauptaufgabe im Zuge des Übergangs zur Koordination durch Pläne besteht folglich darin, Stellenbeschreibungen auszuformulieren und in diesen neben den Aufgaben die jeweiligen Kompetenzen genau festzulegen. Sie sind notwendige Bedingung für die Tragfähigkeit von Zielen als Koordinationsbasis. Dieser Prozeß der Formalisierung bereitet auch den Boden für die Dezentralisierung der Entscheidungskompetenz und den Aufbau einer MbO-Kultur.

Eine programmkoordinierte öffentliche Verwaltung ist durch eine (extrem) hohe Formalisierung von Aufbau- und Ablauforganisation gekennzeichnet. Diese Formalisierung läßt sich quasi als Wesensmerkmal des Bürokratiemodells bezeichnen. Die Vorschriften richten sich auf die einzelnen zu vollziehenden Vorgänge. Damit ist die Aufbauorganisation „automatisch“ hoch vorgangsspezialisiert.

Die zentrale Herausforderung des Übergangs von einer programm- zu einer pläne-dominierten Primärkoordination besteht in der deutlichen, weitgehenden Ausdünnung des Regelwerks. In einer ersten Phase ist damit zu überprüfen, welche Regeln - quasi als Nebenbedingung - auf Dauer Bestand haben müssen<sup>73</sup> und welche man durch Pläne ersetzen kann. Im zweiten Schritt sind letztere im Zuge des Aufbaus des Planungssystems aufzugeben. Das Führen über Ziele ist durch die Formulierung entsprechender Kompetenz und Verantwortung instanzbezogen zu verankern. Strukturell kann die verrichtungsbezogene Spezialisierung der Aufbauorganisation zugunsten einer verwaltungsergebnisbezogenen Bereichsbildung zurückgeführt werden<sup>74</sup>. Ein weiteres Aufgabenfeld der Umgestaltung stellt daneben die Dezentralisierung der Ent-

Verdichtungen vorzunehmen. Vgl. als ein stark ausdifferenziertes Beispiel zu einem solchen Versuch etwa den ODOT-Ansatz, der über mehrere Verdichtungen hin zu einem einheitlichen Zielmaß kommt. Vgl. WIPPER, L.: Oregon Department of Transportation Steers Improvement with Performance Measurement, in: National Productivity Review, Summer 1994, S. 359-367. Vgl. kritisch WEBER, J.: Zielorientiertes Rechnungswesen, S. 113-115.

72 Deyhle spricht hier sehr anschaulich vom "Sattelbefehl: Der Chef kommandiert aus dem Sattel, wenn er gerade vorbeigaloppiert" (DEYHLE, A.: Management-&Controlling Brevier, Gauting 1984, S. 35).

73 Es erscheint bei dem grundsätzlichen Charakter öffentlicher Leistungen illusorisch, von einem gänzlichen Verzicht auf Regeln auszugehen. Gleichbehandlung und Rechtmäßigkeit sind bei einigen - insbesondere hoheitlichen - Leistungen unverzichtbar.

74 Z.B. Zusammenfassung mehrerer Teilschritte zur Aufnahme eines Patienten in einem Krankenhaus zu einem Gesamtprozeß „Aufnahme“ unter einheitlicher Leitung.

scheidungskompetenz dar. Diese beginnt zunächst an der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung, für die eine entsprechende organisatorische Realisierung (etwa in Form eines Gremiums) gefunden werden muß, und setzt sich innerhalb der Verwaltungen auf den unterschiedlichen Instanzenebenen fort.

Faßt man die (sehr) kurzen Ausführungen zusammen, so ergeben sich auch beim Organisationssystem deutliche Unterschiede zwischen den beiden Umgestaltungsprozessen des dominanten Primärkoordinationsmechanismus. Formalisierung und Ausbau stehen Entformalisierung und Abbau gegenüber. Allerdings hat das Controlling - zumindest in Großunternehmen - durchaus Erfahrung mit bürokratischen Organisationsstrukturen, so daß primär die Aufgabenausprägung, nur sekundär die Erfahrungsbasis divergent ist.

#### 5. UMGESTALTUNG DES PERSONALFÜHRUNGSSYSTEMS

Als letztes Führungsteilsystem verbleibt das Personalführungssystem. Bei dominanter Koordination durch persönliche Weisungen ist auch dieses durch einen geringen Formalisierungsgrad gekennzeichnet. Fallweise, zumeist nicht-monetäre Anreize der Mitarbeiter durch den Unternehmer sind die Regel („Schulterklopfen“). Im Zuge des Übergangs zur Koordination durch Pläne ist zumindest ein Teil dieser unmittelbar persönlichen Motivierung durch entsprechende systematische Anreizgestaltung zu ersetzen. Dies bedeutet insbesondere den Aufbau monetärer Anreize (z.B. Erfolgsbeteiligung), daneben aber auch eine bewußte Karrieregestaltung oder die Möglichkeit durch Weiterbildung.

In programmkoordinierten Verwaltungen sind die Anreize ganz auf die Einhaltung der vorgegebenen Regeln gerichtet. Ein Ergebnisbezug fehlt. Das Anreizsystem bedarf deshalb im Zuge der Umgestaltung erheblicher Aufmerksamkeit. Der Übergang zu einer Planungs- und Koordination erfordert ein gewisses Maß an Fehlertoleranz, das zunächst erhebliche Unsicherheit schafft. Diese ist mit speziellen Anreizen entsprechend zu beeinflussen bzw. aufzufangen. Gleichermaßen bedarf es Anreize, die zu einer detaillierten und kreativen Planung führen. Schließlich kommt auch der Motivation zur Übernahme von Verantwortung erhebliche Bedeutung zu, die z.B. über ergebnisorientierte Prämien oder steigenden Grad an Handlungsfreiheit unterstützt werden kann. Auch hier spielt ein entsprechend ausgebautes Informationssystem eine erhebliche Bedeutung.

Vergleicht man beide Umgestaltungsaufgaben bezüglich des Personalführungssystems, so läßt sich im Ergebnis folgendes festhalten: Liegen die notwendigen Ausgangsinformationen aus dem Informationssystem vor, so ähneln sich die Umgestaltungsaufgaben vom notwendigen Personalführungswissen her stark, und auch die Aufgabeninhalte weisen einen nicht unbeträchtlichen Überschneidungsbereich auf.

### III. ERGEBNIS

Der Abschnitt II. zeigt - trotz der anfangs festgestellten Übereinstimmung einer ganzheitlichen Sichtweise - erhebliche Unterschiede der beiden Primärkoordinationsveränderungsmuster Persönliche Weisungen -> Pläne sowie Programme -> Pläne.



Controlling besitzt damit (bislang) keine empirische Basis für den zweiten der beiden Primärkoordinationsmechanismuswechsel. Als implementierungsbezogenes Problem könnte hieraus leicht die Gefahr resultieren, das „industriell-erwerbswirtschaftliche“ Controlling-Verständnis unreflektiert auf die öffentlich gebundene, dienstleistungsorientierte Verwaltung zu übertragen. Nur am Rande sei schließlich darauf verwiesen, daß der Begriff des Controlling in der Praxis häufig mißverstanden wird (Gleichsetzung mit Kontrolle), was weitere Implementierungsprobleme hervorrufen kann.

Hieraus allerdings die Eignung des Controlling für die Realisierung des NPM gänzlich abzulehnen, würde zwei Tatbestände verkennen:

- Es gibt derzeit meines Wissens kein anderes Teilgebiet der ökonomischen Theorie, das sich ähnlich geschlossen und tiefgehend mit der Führungssystemgestaltung im Falle dominanter Primärkoordination durch Pläne auseinandersetzt. Dieser Führungskontext ist aber Ziel des NPM; nur der Weg dorthin ist spezifisch.
- Grundlegende und umfassende Veränderungen aller Führungsteilsysteme als solche, d.h. ohne eine spezielle Veränderungsrichtung vorauszusetzen, sind in der betriebswirtschaftlichen Theorie bis heute ebenfalls von keinem Teilgebiet als originäres Erkenntnis- und Erfahrungsobjekt ausgefüllt, ja noch nicht einmal reklamiert worden.

Aus theoretischer Sicht verspricht damit eine Zusammenarbeit von Verwaltungswissenschaft (als Fachdisziplin, die über das meiste Wissen bezüglich einer Koordination durch Programme besitzt) und Controlling (als Spezialdisziplin für eine Primärkoordination durch Pläne und als die Disziplin, die über Veränderungswissen einer speziellen Führungssystemumgestaltung verfügt) für den Umgestaltungsprozeß die größten Erfolgsaussichten. Erkenntnisse anderer Disziplinen, die sich explizit mit bestimmten Teilaspekten von Veränderungsprozessen als solchen beschäftigen (z.B. mit dem Widerstandsverhalten von Menschen), wären zu integrieren<sup>75</sup>.

Die soeben getroffenen Aussagen bezogen sich auf eine rein funktionale Sichtweise bzw. Betrachtung des Controlling. Abschließend sei sich der Frage zugewandt, welche Rolle Controllern in NPM-Prozessen zukommen könnte. Hiermit befaßt sich der folgende Abschnitt D.

#### D. ROLLE VON CONTROLLERN IM VOM NEW PUBLIC MANAGEMENT INTENDIERTEN UMGESTALTUNGSPROZESS ÖFFENTLICHER LEISTUNGSERSTELLUNG

Die Eignung von Controllern für den vom New Public Management intendierten Umgestaltungsprozeß einzuschätzen, setzt die Unterstellung eines gewissen „Normbildes“ eines Controllern voraus. Rekuriert wird dabei auf den im Abschnitt B. IV. skizzierten Status Quo. Einige der folgenden Aussagen sind zu modifizieren, unter-

<sup>75</sup> Vgl. z.B. spezifisch auf die Veränderung von Bürokratien bezogen STREHL, F.: Reformarbeit in bürokratischen Organisationen. Entscheidungsprozesse und ihre organisationale Gestaltung als Grundlage von Reformprojekten, gezeigt am Beispiel von öffentlichen Verwaltungen, Baden-Baden 1989.

stellt man einen Vollzug der aktuell in der einschlägigen Literatur unterbreiteten Postulate zur Änderung der Controlleraufgaben.

#### I. UMGESTALTUNG DES INFORMATIONSSYSTEMS

Wie dargestellt liegt die Wurzel der Controllerstellen im Rechnungswesen. Das Rechnungswesen bildet die zentrale Zielgröße der Unternehmen ab; Planung greift an dieser Zielgröße an. Diejenigen, die Aussagen über die Ausprägung der Zielgröße machen, sind prädestiniert dafür, eine plänedominierte Primärkoordination einzurichten.

Betrachtet man öffentliche Institutionen, so stellt man im Kontext des New Public Management zunächst einen „Zielgrößenwechsel“ dergestalt fest, daß die Forderung nach Einhaltung von Prozeßregeln („Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns“) dominant durch die Forderung nach Erfüllung bestimmter gewünschter Zukunftszustände ersetzt wird. Ziele als Objekte von Führungshandlungen tauchen erstmals auf. Dem besonderen Charakter öffentlicher Institutionen entsprechend handelt es sich bei diesen Zielen - wie bereits angesprochen - überwiegend um nicht-monetär faßbare Konstrukte. Erhebliche Definitions- und Meßprobleme sind zu lösen, bevor eine geeignete Basis für ein „management by objectives“ vorliegt. Die dafür notwendige Wissensbasis ist in den öffentlichen Institutionen weder instrumentell noch personell vorhanden. Controller in erwerbswirtschaftlichen Unternehmen verfügen über diese ebenfalls nicht. Mit nicht-monetären Zielen sind sie nicht vertraut<sup>76</sup>. Damit ergeben sich zwei Schlußfolgerungen:

- Mitarbeiter des Rechnungswesens öffentlicher Institutionen sind von ihrer bisherigen Tätigkeit wenig geeignet, ein System zur Abbildung der Zielerreichung ihrer Verwaltung zu gestalten<sup>77</sup>. Die Haushaltsstelle als Kristallisationskern einer Controllerorganisation zu sehen mit der Aufgabe, den Wechsel des dominanten Primärkoordinationsmechanismus anzustoßen und zu betreiben, erscheint somit nicht zutreffend bzw. problematisch.
- Controller aus erwerbswirtschaftlichen Unternehmen einzustellen und ihnen die Federführung bei der Veränderungsaufgabe anzuvertrauen, generiert aus denselben Gründen andere Probleme. Mit dem Aufbau einer kaufmännischen Rechnungslegung und einer Kostenrechnung verfügen sie zwar über eine wichtige Informationsbasis; sie erfaßt aber nicht das gesamte Ziel der öffentlichen Institution, sondern nur einen - häufig nur wenig bedeutsamen - Ausschnitt davon. Damit besteht faktisch die Gefahr der Überbetonung erfolgswirtschaft-

<sup>76</sup> Vgl. hierzu ausführlich WEBER, J.: Selektives Rechnungswesen (erscheint 1996 in der ZfB).

<sup>77</sup> Als Beleg hierfür läßt sich auch die breite, aus der Sicht von Rechnungswesenspezialisten bzw. -verantwortlichen geführte Diskussion zur Veränderung des öffentlichen Rechnungswesens heranziehen, die auf die Abbildung monetärer Aspekte beschränkt ist. Vgl. den Überblick bei LÜDER, K.: Die zentrale Rolle des Rechnungskonzepts für die Ausgestaltung des öffentlichen Rechnungswesens, in: BREDE, H., BUSCHOR, E. (Hrsg.): Das neue Öffentliche Rechnungswesen. Betriebswirtschaftliche Beiträge zur Haushaltsreform in Deutschland, Österreich und der Schweiz, Baden-Baden 1993, S. 29-74.

licher monetärer Informationen, was sich auch für den Organisationsentwicklungsprozeß negativ auswirken kann<sup>78</sup>.

## II. UMGESTALTUNG DES PLANUNGSSYSTEMS

Ziele zu erfassen und abzubilden, ist eine Aufgabe des Informationssystems. Die Erfüllung dieser Informationsaufgabe bildet eine notwendige Voraussetzung zum Aufbau eines ergebnisbezogenen Planungssystems. Die enge Verbindung erklärt die Übernahme letzterer Aufgabe durch Controller im Kontext der Herausbildung der Controllingfunktion in amerikanischen Unternehmen wie auch aktuell in vielen mittelständischen Unternehmen in Deutschland. Die Aufgabe umfaßt sowohl instrumentelle (z.B. Auswahl geeigneter Planungsinstrumente) als auch prozessuale Aspekte (z.B. sach- und chronologische Ordnung der Teilplanungen<sup>79</sup>). Durch das einheitliche und einfache Zielmaß „Gewinn“<sup>80</sup> sind die Einflüsse des Planungssystemgestaltung auf die Planungsinhalte gering<sup>81</sup>.

Eine gänzlich andere Situation zeigt sich in öffentlichen Institutionen. Bedingt durch den Charakter öffentlicher Leistungserstellung steht der aggregierten Zielgröße Erfolg ein Zielbündel gegenüber, für das unterschiedliche Meßniveaus ebenso die Planungsaufgabe erschweren wie die Notwendigkeit, unterschiedlich skalierte Zielgrößen auf einen einheitlichen Maßstab bringen zu müssen (multidimensionale Skalierung<sup>82</sup>). Zielgrößenheterogenität bedeutet jedoch - unvermeidlich - einen erheblichen Einfluß der Planungssystemgestaltung auf die Inhalte der Teilplanungen. Welche Zielgrößen ausgewählt werden, welche Meßgenauigkeiten festgelegt werden, mit welchem grundsätzlichen Verfahren unterschiedliche Teilziele amalgamiert werden, all dies setzt erhebliche inhaltliche Rahmenbedingungen. Mißt man - um ein praktisches Beispiel zu nennen - die polizeiliche Ordnungsaufgabe im Verkehr auch an der Zahl der festgestellten Ordnungswidrigkeiten, so muß es nicht verwundern, daß es den ausführenden Stellen nicht um eine Reduzierung der zu Ordnungswidrigkeiten führenden Handlungen der Autofahrer - etwa durch Aufklärung - geht, sondern sie eher in mehr ausgestellten „Knöllchen“ eine höhere Zielerreichung sehen.

78 Widerstand gegen die Veränderung findet seinen Nährboden im Zweifel, daß die Promotoren der Veränderung den richtigen Weg wählen bzw. über das für die Veränderung notwendige Wissen verfügen.

79 Vgl. im Überblick HAMPRECHT, M.: Controlling von Konzernplanungssystemen, S. 74-150.

80 Für den Bereich der strategischen Planung gelten - zumindest grundsätzlich - abweichende Bedingungen. Allerdings zeigt die Planungspraxis, daß die strategische Planung oftmals lediglich eine „verlängerte“ operative Planung darstellt, somit die soeben getroffene Aussage durchgängig gilt. Vgl. zum empirischen Befund im Überblick HAMPRECHT, M.: Controlling von Konzernplanungssystemen, S. 253-265.

81 Planungsinhalte zu bestimmen, ist Aufgabe der Linieninstanzen. Controller nehmen hierauf nur - wie bereits kurz angedeutet - in qualitätssichernder Funktion Einfluß. Allerdings ist diese Aussage idealtypischer Natur. In der Unternehmenspraxis greifen Controller durchaus in erheblichem Maße in Planungsinhalte ein. Die Gründe für diesen Anspruch-Wirklichkeits-Konflikt seien an dieser Stelle aber nicht weiter ausgeführt.

82 Vgl. die Ausführungen zur Umgestaltung des Informationssystems.

Bezieht man diese Überlegungen auf die Frage, ob Controllern der Aufbau des ergebnis- bzw. wirkungsbezogenen Planungssystems übertragen werden sollte, lassen sich folgende Aussagen ableiten:

- Die enge Verbindung zwischen Planungssystemgestaltung und Planungsinhalten läßt eine weitgehende Spezialisierung der Gestaltungsaufgabe wenig effizient erscheinen. Mit anderen Worten: Die Linienverantwortlichen sind in den Prozeß der Planungssystemgestaltung wesentlich einzubinden.
- Kameralistik-geprägte Controller verfügen bezüglich der Gestaltungsaufgabe aus ihren bisherigen Tätigkeiten heraus über keinerlei fachliche Wissensbasis.
- Von Unternehmungen gewonnene Controller besitzen Fachkenntnis bezüglich der grundsätzlichen sach- und chronologischen Ordnung eines Planungssystems. Für die inhaltliche Gestaltung der Teilpläne gilt das analog, was zuvor für die Informationsaufgabe ausgesagt wurde.
- Neben den Linienverantwortlichen eine neutrale, nicht interessengeprägte Stelle in den Gestaltungsprozeß zu involvieren, bietet den Vorteil der Vermeidung von Opportunismus<sup>83</sup> und Entscheidungsautismus<sup>84</sup>.

## III. UMGESTALTUNG DES KONTROLLSYSTEMS

Zielplanung, Zielmessung und Zielkontrolle sind eng miteinander verflochten. Geschlossenheit in Form eines Regelkreises herzustellen, war Aufgabe von Controllern im Rahmen des Übergangs zur Primärkoordination durch Pläne. Nach vollzogenem Aufbau ist ihnen die Kontrollaufgabe als laufende Aufgabe erhalten geblieben. Spezialisierungseffekte sind hierfür ebenso maßgeblich wie das Bemühen nach einer Machtbalance. Die Wahrnehmung der Kontrollfunktion hat in vielen Augen zu einem „unverschuldeten“ - Imageproblem geführt<sup>85</sup>, das sich insbesondere auf die Mitwirkung der Controller im Planungsprozeß negativ auswirkt<sup>86</sup>.

Controller „teilen sich“ die - spezialisierte - Kontrollaufgabe in Unternehmen mit der Internen Revision<sup>87</sup>. Letztere hat im wesentlichen Ordnungsmäßigkeitskontrollfunktion, d.h. die Einhaltung von Regeln zu überprüfen. Beide Aufgabenbereiche sind ausgeprägt und funktional genügend getrennt.

83 Etwa der Form, daß ein Dezernatsleiter für seinen Aufgabenbereich genau jene Facetten der Leistung als Zielgrößen auswählt, die von ihm gut beherrscht werden und damit leicht erfüllbar sind.

84 Vgl. zu diesem - landläufig als „Betriebsblindheit“ bezeichneten - Phänomen SCHÄFFER, U.: Selbstabstimmung, S. 124 ff., der unterschiedliche Erkenntnisse aus der Psychologie und Soziologie zusammenträgt.

85 Dies wird etwa in der Verbindung von Controller mit Kontrolleur oder Controlling und Mißtrauen deutlich. Vgl. KRISTEK, U., ZUMBROCK, S.: Planung und Vertrauen. Die Bedeutung von Vertrauen und Mißtrauen für die Qualität von Planungs- und Kontrollsystemen, Stuttgart 1993.

86 Der Controller als „Bremser“ oder „Zahlenknecht“.

87 Dem verfolgten Ziel des Beitrags entsprechend, wird hier idealtypisch argumentiert. In der Unternehmenspraxis gibt es - natürlich - Ausnahmen von dieser Aussage.

Nimmt man diese Ausführungen als Basis und zieht die Aussagen der Abschnitte 1. und 2. hinzu, lassen sich folgende Feststellungen treffen:

- Anders als in erwerbswirtschaftlichen Unternehmen läßt sich weder die Informationserfassung noch die Planungssystemgestaltung sinnvoll spezialisieren und Controllern zuweisen. Dies verhindert auch eine entsprechende Spezialisierung der Kontrollaufgabe bzw. macht eine solche kontraproduktiv und dysfunktional.
- Zielbezogene Kontrollen haben in der Phase des Aufbaus des Planungssystems einen erheblichen Einfluß auf letzteren: Kontrollergebnisse liefern Anstöße zu einer Verbesserung des Planungssystems (z.B. Rücknahme eines zunächst versuchten hohen Detaillierungsgrades). Hiermit liegt ein weiteres Argument gegen eine Spezialisierung der Kontrollaufgabe vor.
- Schließlich begünstigte eine Zuweisung der Kontrollaufgabe zu Controllern die Assoziation einer weiteren Inстанz zur Kontrolle der Ordnungsmäßigkeit von Verwaltungshandlungen.
- Aus dem internen Rechnungswesenbereich der zu transformierenden Institution stammende Controller besitzen keine Erfahrung im Umgang mit ergebnisbezogenen Kontrollen, etwa in der Frage, ob eine Abweichung eher auf Planungsfehler oder eher auf Durchsetzungsprobleme zurückzuführen ist. Vorhandenes Know how „verführt“ eher zu Dysfunktionalitäten.
- Extern gewonnene Controller bringen das Kontrollwissen grundsätzlich mit. Allerdings gelten die genannten Einschränkungen bezüglich der Kontrollobjekte.

#### IV. UMGESTALTUNG DER ANDEREN FÜHRUNGSTEILSYSTEME

Das Organisationssystem öffentlicher Institutionen ist - wie ausgeführt - stark formalisiert und innerhalb der unterschiedenen Führungsteilsysteme dominierend. Entsprechend weitreichend sind die erforderlichen Veränderungen. Beim Wechsel des Primärkoordinationsmechanismus von persönliche Weisungen zu Plänen ist der Veränderungsaufwand umfang- und bedeutungsmäßig erheblich geringer. Wenn Controller dort mit einem Einfluß auf die Gestaltung der Organisation genommen haben<sup>88</sup>, kommt dem keine Präzedenz für öffentliche Institutionen zu. Organisationsveränderung läßt sich nur als ureigene Aufgabe der obersten Instanzen der Institution in enger Verbindung mit den Trägerkörperschaften bzw. der Politik vorstellen. Controller empfehlen sich auch nicht von ihrer Know how-Basis für diese Veränderungsaufgabe. Dies gilt für interne Controller ebenso wie für externe: Letztere nehmen derzeit in den Unternehmen keine Organisationsaufgaben (mehr) wahr<sup>89</sup>.

<sup>88</sup> Im bereits angesprochenen Aufgabenkatalog des FEI findet sich explizit die Aufforderung an Controller, die Effizienz von organisatorischen Regelungen zu überprüfen.

<sup>89</sup> Allerdings gibt es Anzeichen, daß sich diese Situation - ausgelöst durch den erheblichen Veränderungsdruck - ändern wird.

Die Argumentation bezüglich des Personalführungssystems kann sehr kurz ausfallen, da sie der zum Organisationssystem weitgehend gleicht. Die Gestaltung zielentsprechender Anreize stellt ein überaus wichtiges und weitreichendes Aufgabenfeld dar, das sich aufgrund der hohen Interdependenz zu den Gestaltungsfragen der anderen Führungsteilsysteme<sup>90</sup> kaum spezialisieren läßt. Will man dies doch tun, weisen Controller keine spezifische Wissensbasis auf. Zusätzlich sind Akzeptanzprobleme zu erwarten.

#### V. FAZIT

Die vorangegangenen Ausführungen zeichnen ein eher sehr kritisches Bild über die Erfolgchancen einer Trägerschaft (eines wesentlichen Teils) der Aufgabe, die Primärkoordination von Programmen auf Pläne zu verändern, durch Controller<sup>91</sup>:

- Die Einrichtung von Controllerstellen führt bei Besetzung durch Verwaltungsinterne zu erheblichen Problemen durch mangelndes Know how und mangelnde Akzeptanz. Die gemeinsame traditionelle Sozialisation schränkt auch den potentiellen Nutzen eines „kritischen Drittblicks“ erheblich ein.
- Besetzt man neu eingerichtete Controllerstellen mit Externen, mit erfahrenen Controllern, so sind ein Teil der Know how-Probleme ebenso vermieden wie die Einschränkungen der Funktion des neutralen Dritten. Zusätzlicher Nutzen kann in der Erfahrung in interner betriebswirtschaftlicher Beratung liegen. Allerdings bleibt auch hier das zentrale Problem der in weiten Führungsbereichen mangelnden Spezialisierungsfähigkeit von Führungsgestaltung und „Führungsdurchführung“ bestehen.

Entschließt sich eine öffentliche Institution - nicht selten von außen angestoßen<sup>92</sup> - zur Schaffung von Controllerstellen, muß dies nicht der Beginn einer Entwicklung in Richtung Controlling sein, sondern kann durchaus dessen vorzeitiges Ende bedeuten. Mit der Einrichtung derartiger Stellen wird einem äußeren Druck Genüge getan, und die wenig erfolgreiche Arbeit der Stelleninhaber läßt sich später als Beleg dafür verwenden, daß Controlling eben doch nicht auf eine öffentliche Institution paßt. Will man das mit einer Besetzung von außen gewinnbare betriebswirtschaftliche Wissen erzielen, macht es vor dem Hintergrund dieser Argumentation mehr Sinn, die Institutionenspitze mit einer entsprechenden, dann aber anders, nicht mit dem falsche Erwartungen weckenden Mittel Controller versehenen Stelle auszustatten.

<sup>90</sup> Nur solche Ziele üben eine adäquate Anreizfunktion aus, die sich objektiv messen lassen (Bezug zum Informationssystem), die realistisch bei hoher Anstrengung erreichbar sind (Bezug zum Planungssystem) und für die Mitarbeiter auch die notwendigen Kompetenzen zur Zielerreichung besitzen (Bezug zum Organisationssystem).

<sup>91</sup> Am Rande sei vermerkt, daß ein anderes Urteil dann resultiert, wenn die Inhalte der Pläne Gewinne und nicht irgendwie geartete öffentliche Leistungen sind. Vgl. zur entsprechenden Argumentation ERNST, E., GALLA, J., WEBER, J.: Controlling als Mittel des Turnarounds.

<sup>92</sup> Etwa auf die Empfehlung in einem teureren Organisationsgutachten hin.

Es gilt folglich der plakative Satz: "Das Herz des Controlling muß in der Linie schlagen"<sup>93</sup> - sonst besteht die Gefahr des Herzstillstands, bevor es begonnen hat, richtig zu schlagen.

## E. ZUSAMMENFASSUNG

Über die öffentliche Verwaltung brechen in beständiger Wiederholung Reformbewegungen herein, die im Kern stets auf die Veränderung des grundsätzlichen Führungsprinzips gerichtet sind. Stets geht es darum, die bewährte, perfektionierte Bürokratie (Koordination durch Programme) durch die flexiblere Ziel-, Ergebnis- bzw. Planungsausrichtung (Koordination durch Pläne) zu ersetzen oder zumindest wesentlich auszudünnen. Eine dieser "Wellen" war Ende der 80er Jahre mit Controlling überschrieben, die nächste folgte wenig später unter dem Begriff New Public Management. Geht man davon aus, daß der beständige Fels der Bürokratie wenn nicht von diesen Wellen, so doch von der dramatisch gestiegenen Mittelknappheit geschliffen werden kann, so ergibt sich in vielen Verwaltungen derzeit die Frage, unter welchen Leitbegriff der Veränderungsprozeß gestellt werden soll. Der Beitrag hat versucht herauszuarbeiten, daß Controlling zwar vom theoretischen Inhalt dafür geeignet erscheint, die dort vorhandene Wissensbasis jedoch durch spezielle Erfahrungen aus der Verwaltungs- und Politikwissenschaft ergänzt werden muß. Bedenkt man, daß Controlling im Verständnis der Unternehmenspraxis sehr stark mit dem Aufgabenfeld von Controllern verbunden wird, eine funktionale Sichtweise somit von einer institutionalen kaum getrennt bzw. von dieser dominiert wird, kann man zur Auffassung kommen, daß Controlling einen unpassenden Leitbegriff darstellt. Damit stellt sich zugleich die Frage nach der Sinnhaftigkeit der Einrichtung von Controllerstellen als Promotoren der gewünschten Veränderung. Sie muß - wie dargestellt - zumindest ebenso kritisch gesehen werden.

<sup>93</sup> REINERMANN, H.: Controlling heute, S. 190.

## Forschungspapiere der Wissenschaftlichen Hochschule für Unternehmensführung (WHU) - Otto-Beisheim-Hochschule -

Lfd. Nr.	Autor	Titel
1	Weber, Jürgen	Theoretische Herleitung eines Controlling in Software-Unternehmen (Juni 1991)
2	Heinzl, Armin	Spinning off the Information Systems Support Function (Juni 1991)
3	Setzer, Ralf	Ergebnisse einer Befragung zur Beschaffungsplanung für zentrale Rechnersysteme (August 1991)
4.	Pfähler, Wilhelm Lambert, Peter	Die Messung von Progressionswirkungen (Oktober 1991)
5.	Pfähler, Wilhelm Lambert, Peter	Income Tax Progression and Redistributive Effect: The Influence of Changes in the Pre-Tax Income Distribution
6.	Pfähler, Wilhelm Leder, Thomas	Operative Synergie - von der Theorie zur Unternehmenspraxis (z.Zt. nicht erhältlich, wird überarbeitet)
7.	Wiese, Harald	Network Effects and Learning Effects in a Heterogeneous Dyopoly (Dezember 1991)
8.	Heinzl, Armin Stoffel, Karl	Formen, Motive und Risiken der Auslagerung der betrieblichen Datenverarbeitung (Januar 1992)
9.	Bungenstock, C. Holzwarth, J. Weber, Jürgen	Wegfallkosten als Informationsbasis strategischer Entscheidungen (Januar 1992)
10.	Lehner, Franz	Messung der Software-Dokumentationsqualität (August 1992)
11.	Heinzl, Armin Sinß, Michael	Zwischenbetriebliche Kooperationen zur kollektiven Entwicklung von Anwendungssystemen (August 1992)
12.	Heinzl, Armin	Die Ausgliederung der betrieblichen Datenverarbeitung
13.	Lehner, Franz	Expertensysteme zur Unterstützung der strukturenorganisatorischen Gestaltung von Unternehmen
14.	Lehner, Franz	Brauchen wir eine Theorie der Wirtschaftsinformatik?
15.	Lehner, Franz, Setzer, Ralf Hofmann, Hubert	Wartung und Pflege von Wissensbanken

16. Müller, Wolfgang  
Klein, Sebastian Grundzüge einer verhaltensorientierten Preistheorie im Dienstleistungsmarketing
17. Lehner, Franz Considerations on Information System Strategies Based on an Empirical Study
18. Lehner, Franz  
Hofmann, Hubert  
Setzer, Ralf Maintenance of Knowledge Based Systems
19. Lehner, Franz  
Sikora, Hermann Wartung objektorientierter Softwaresysteme
20. Lehner, Franz  
Röckelein, Wolfg. Anwendung der Erfolgsfaktoren-Analyse zur Diagnose der betrieblichen Informationsverarbeitung
21. Lehner, Franz Gedanken und Notizen zur Entwicklung von Informatik-Strategien
22. Albach, Horst La Economia de la Empresa Como Ciencia
23. Müller, Wolfgang Konzeptionelle Grundlagen des Integrativen Dienstleistungsmarketing
24. Weber, Jürgen  
Hamprecht, Markus Stand und Anwendungsperspektiven des Controlling in Verbänden und ähnlichen Non-Profit-Organisationen (März 1994)
25. Weber Jürgen  
Kummer, Sebastian  
Großklaus, Armin  
Nippel, Harald  
Warnke, Dorothée Methodik zur Generierung von Logistik-Kennzahlen (Juni 1994)
26. Kummer, Sebastian Controlling Logistics in the German Automotive Industry (Juni 1994)
27. Weber, Jürgen Zur Bildung und Strukturierung spezieller Betriebswirtschaftslehren (August 1994)
28. Weber, Jürgen  
Kaminski, Arndt Zum Promotionsverhalten in der deutschsprachigen Betriebswirtschaftslehre (Oktober 1994)
29. Rösler, Frank Target Costing für komplexe Produkte Ein Diskussionsbeitrag zur Anwendungsproblematik des Zielkostenmanagements (März 1995)

30. Weber, Jürgen  
Brettel, Malte  
Großklaus, Armin  
Hamprecht, Markus  
Rösch, Barbara E.  
Schäffer, Utz Grundgedanken zur Entwicklung einer Theorie der Unternehmensführung (Mai 1995)
31. Weber, Jürgen Kostenrechnung-(s)-Dynamik - Einflüsse hoher unternehmensex- und -interner Veränderungen auf die Gestaltung der Kostenrechnung (Mai 1995)
32. Weber, Jürgen Selektives Rechnungswesen (Mai 1995)
33. Weber, Jürgen Controlling versus New Public Management als alternative oder sich ergänzende Konzepte der Umgestaltung öffentlicher Institutionen? (März 1996)

Rektorat / März 1996