

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Bert Rürup

Controlling als Instrument effizienzsteigernder  
Verwaltungsreformen?

Udo Müller

Controlling als Steuerungsinstrument  
der öffentlichen Verwaltung

Jochen Struwe

Lean Administration und Verwaltungscontrolling  
Das Instrumentarium

Michael Stahlmann

Lean Production

Humanere Arbeit oder „Management by Stress“?

B 5/95

27. Januar 1995

Bert Rürup, Dr. Dr. h. c., geb. 1943; Universitätsprofessor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft an der TH Darmstadt; mehrere Rufe an in- und ausländische Universitäten und Forschungseinrichtungen.

Veröffentlichungen: Zahlreiche Bücher, Gutachten und Aufsätze zu Fragen und Problemen der öffentlichen Planung und Effizienzkontrolle, der Steuer- und Finanzpolitik, der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik, sektoraler Wandlungsprozesse sowie insbesondere der Konsequenzen des ökonomischen, technologischen und demographischen Wandels für das System der sozialen Sicherung.

Udo Müller, geb. 1943; Studium der Rechtswissenschaften in Frankfurt am Main; seit 1989 Präsident des Hessischen Rechnungshofs; seit 1990 Lehrbeauftragter an der TH Darmstadt.

Veröffentlichungen u. a.: Fraktionsfinanzierung unter Kontrolle der Rechnungshöfe, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), (1990) 33; Zur Frage der Notwendigkeit der überörtlichen Finanzkontrolle in Hessen, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), (1993) 4; Gegen die Ohnmacht der Rechnungshöfe – Plädoyer für eine wirksame Finanzkontrolle –, in: Verwaltungsführung/Organisation/Personal (VOP), (1993) 5.

Jochen Struwe, Dr. rer. pol., Dipl.-Wirtsch.-Ing., geb. 1956; Inhaber der Dr. Jochen Struwe Unternehmens- und Verwaltungsberatung, Heppenheim; Stadtverordneter in einer Kreisstadt, Vorsitzender des Haupt- und Finanzausschusses und des Rechnungsprüfungsausschusses, Mitglied in mehreren Kommissionen, Fraktionsvorsitzender.

Veröffentlichungen u. a.: EG 92 – Europa der Unternehmer? Die sozialpolitischen Perspektiven des Binnenmarktes, Frankfurt am Main 1991; Kursbuch Betriebswirtschaftslehre, Frankfurt am Main 1994; Mit Controlling zu erfolgsorientierter Unternehmenssteuerung in öffentlichen Verwaltungen und Betrieben, in: Finanzwirtschaft, (1994) 7, 9, 10; Verwaltungs-Controlling, München 1995.

Michael Stahlmann, Dr. phil, geb. 1954; Studium der Sozialwissenschaften und Geschichte in Paderborn und Bielefeld; derzeit wissenschaftlicher Referent im Amt für Sozialethik und Sozialpolitik der Evangelischen Kirche im Rheinland, vorher an der Universität-Gesamthochschule Paderborn und am Landesinstitut Sozialforschungsstelle Dortmund in mehreren Forschungsprojekten zu industriellen Beziehungen tätig.

Veröffentlichungen u. a.: Die Erste Revolution in der Autoindustrie – Management und Arbeitspolitik von 1900 bis 1940, Frankfurt am Main – New York 1993; Lean Production und ausländische Beschäftigte, in: Peter Kühne/Nihat Öztürk/Klaus-W. West (Hrsg.), Gewerkschaften und Einwanderung – Eine kritische Zwischenbilanz, Köln 1994.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn.

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/4 60 41 86, möglichst Telefax 06 51/4 60 41 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

# Controlling als Instrument effizienzsteigernder Verwaltungsreformen?

## Eine Problemskizze

---

### I. Einführung

---

Die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Leistungsfähigkeit eines Staates resultiert aus der Effizienz seines öffentlichen Sektors. Während in Deutschland in der Privatwirtschaft nicht erst in den letzten Jahren zum Teil tiefgreifende Umstrukturierungsmaßnahmen zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit ergriffen wurden, verharren die Bemühungen hinsichtlich effizienzorientierter Reformen in der öffentlichen Verwaltung noch weitgehend im Stadium der „Vorfelddiskussionen“. Dabei ist unstrittig, daß eine – im Interesse der Gewährleistung einer kontinuierlichen Leistungsfähigkeit – schrittweise Reform der öffentlichen Verwaltung im wesentlichen aus zwei Gründen erforderlich ist:

1. Angesichts der aktuellen Höhe der staatlichen Zwangsabgaben ist die Mobilisierung interner Reserven – d.h. die Erhöhung der Effizienz und die Ausschöpfung von Sparpotentialen – mittelfristig eine der wichtigsten Ressourcen der öffentlichen Hände.
2. Der Wandel vom Hoheits- zum Leistungsstaat sowie das sich immer weiter verbreitende Streben nach mehr Selbstverantwortung und mehr individueller Souveränität erfordern sowohl eine größere „Kundennähe“ der staatlichen Leistungserbringung als auch mehr Selbstverantwortlichkeit – gepaart mit intrinsischen Motivationssteigerungen – der öffentlich Bediensteten.

Ein Patentrezept der Befriedigung des Reformbedarfs der öffentlichen Verwaltung gibt es nicht. Allerdings sind einige Ansätze vorhanden, die den Lösungsweg in Richtung einer effizienten Verwaltung aufzeigen. Die Reform des Dienstrechtes soll dabei zunächst ausgeklammert werden, da diese – ungeachtet der laufenden Diskussion – weder in realistischen Zeiträumen zu erwarten ist, noch das bestehende Dienstrecht – bei genauem Hinsehen –

effizienzorientierten Reformschritten in Wirklichkeit entgegensteht, zumindest nicht in dem Maße, wie populäre Diskussionen dies vermuten lassen. Internationale Vergleiche zeigen nämlich, daß die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltungen in Ländern ohne Beamtentum a priori nicht über der der Bundesrepublik Deutschland – mit Beamtentum – liegt. Somit bleiben neben der Privatisierung zwei – nicht miteinander konfligierende – Reformstrategien, die sich konzeptionell anbieten:

- die Modernisierung der staatlichen Budgetierungstechnik und
- die Implementation (modifizierter) privatwirtschaftlicher Controllinginstrumente.

Angesichts der staatlichen Finanzierungskrise, die kaum mehr durch Steuererhöhungen und eine weitere Schuldenaufnahme bewältigt werden kann, steht von den oben genannten Gründen für eine Reform der öffentlichen Verwaltung der der Effizienz im Vordergrund, um zum einen mit den zur Verfügung stehenden Mitteln gesetzliche und politische Aufträge besser erfüllen zu können und zum anderen das Mittelvolumen zu reduzieren bzw. anderen Verwendungen zuzuführen. Dieser erforderlichen Mobilisierung von Effizienzreserven steht ein unzureichendes Steuerungsinstrumentarium gegenüber, weshalb der zweiten Reformstrategie – der Implementation (modifizierter) privatwirtschaftlicher Controllinginstrumente – große Bedeutung zugemessen wird. Sie soll im folgenden erörtert werden.

Controlling wird derzeit fast als eine Art Zauberformel im Kontext von Verwaltungsreform angesehen: Zauberformel deshalb, da die sehr hoch gesteckten Erwartungen auf eine gewisse Naivität der Protagonisten – insbesondere in den Verwaltungen selbst – im Umgang mit betriebswirtschaftlichen Instrumenten hindeuten. Ein Beispiel hierfür bietet die beabsichtigte Umwandlung eines Amtes in der Verwaltung zu einem Eigenbetrieb, gemäß § 26 Landeshaushaltsordnung (LHO), mit mehreren Millionen Mark Jahresumsatz. Ein Mitarbeiter der zuständigen Behörde, mit einer betriebswirtschaftlichen Ausbildung, wurde dahin-

---

*Ich möchte nicht versäumen, mich bei Frau Ute Lieders für ihre engagierte Unterstützung bei diesem Text zu bedanken.*

gehend angesprochen, ob er nicht, neben seiner normalen Arbeit, ein oder zwei Stunden täglich erübrigen könnte, um dort eine Kosten- und Leistungsrechnung und, darauf aufbauend, ein Controllingssystem einzuführen. Wie in diesem Fall wird oftmals übersehen, daß die Einführung eines sinnvollen, d. h. leistungsfähigen Controllings ein sehr komplexer, arbeitsaufwendiger Vorgang ist, insbesondere wenn nicht auf einer funktionierenden doppelten Buchführung (*Doppik*) aufgebaut werden kann. Darüber hinaus ist fragwürdig, ob die Einführung von Controlling quasi automatisch zu Wirtschaftlichkeit und Effizienz führt. Hinzu kommt, daß viele wissenschaftliche Schriften zur Einführung von Controlling zu wenig praxisorientiert und nicht auf die Besonderheiten der Verwaltung zugeschnitten sind.

Im folgenden wird versucht, eine Definition für Controlling zu geben sowie die dabei auftauchenden Schwierigkeiten darzustellen. Anschließend werden die verschiedenen Formen von Controlling thematisiert, um danach die zu deren Durchführung benötigten Instrumente sowie deren organisatorische Institutionalisierung bzw. die dabei auftretenden Probleme zu erörtern.

---

## II. Rolle und Bedeutung des Controlling im Rahmen einer effizienzorientierten Verwaltungsreform

---

### 1. Definition des Begriffs Controlling

Controlling wird seit vielen Jahren in der Privatwirtschaft praktiziert. Definitorisch ist es allerdings schwer zu greifen, obwohl verschiedene entsprechende Forschungsprojekte existieren und es dazu eine umfassende betriebswirtschaftliche Literatur gibt.

So weist Woll<sup>1</sup> darauf hin, daß keine „allgemeinverbindliche“ Definition des Wortes in Theorie und Praxis existiert. Zudem wird Controlling oft durch die Nähe des Wortstammes mit Kontrolle verwechselt. Dies ist jedoch falsch, da Kontrolle nur eine von verschiedenen Controllingfunktionen darstellt. Im folgenden werden Definitionsversuche aufgeführt:

- „Übereinstimmend wird es (Controlling) als Teilfunktion der Führung angesehen. In der Wirtschaftspraxis werden dem Controlling typischerweise Aufgaben der Kosten- und Leistungsrechnung, des Berichtswesens, der ope-

rativen und taktischen Planung sowie insbesondere der Budgetierung zugewiesen.“<sup>2</sup>

- „Controlling ist ein funktionsübergreifendes Steuerungsinstrument, das den unternehmerischen Entscheidungs- und Steuerungsprozeß durch zielgerichtete Informationsbe- und -verarbeitung unterstützt. Der Controller sorgt dafür, daß ein wirtschaftliches Instrumentarium zur Verfügung steht, das vor allem durch systematische Planung und der damit notwendigen Kontrolle hilft, die aufgestellten Unternehmungsziele zu erreichen. Inhalt der Zielvorgaben können alle quantifizierbaren Werte des Zielsystems sein.“<sup>3</sup>
- „Der Begriff des Controlling geht [...] über die Überwachungsfunktionen weit hinaus, da er auch Planung und Steuerung mit einbezieht. Das [...] Controlling-Konzept gilt auch als Informations- und Führungsinstrument für ganze Unternehmen.“<sup>4</sup>

Diese Definitionen sind nun aber nicht sonderlich hilfreich bei der Überlegung, inwiefern es sinnvoll ist, Controlling in die Verwaltung einzuführen. Zweckmäßig ist es zu versuchen, ein Verwaltungscontrolling über die angestrebten Ziele zu definieren. Folgende Ziele bieten sich an:

- *Schaffung von Kosten- und Leistungstransparenz zur Erhöhung der Effizienz*  
Die Steuerungsinstanzen sollen erkennen können, welche Produkte/Leistungen mit welcher Qualität und welchem Mitteleinsatz erbracht werden. Diese Erkenntnisse sollen helfen, den Mitteleinsatz zu optimieren, um eben die gesetzlichen und politischen Ziele zu erfüllen.
- *Verbesserung der Haushaltsveranschlagung*  
Es sollen Voraussetzungen für eine realistische und zugleich den Notwendigkeiten des Haushaltsverfahrens gerecht werdende Planung von finanziellen Mitteln geschaffen werden.
- *Schaffung von Analyseinstrumenten in Form von Kennzahlen u. ä.*  
Im Rahmen eines Berichtswesens sollen Instrumente zur Analyse von Entwicklungstrends einzelner Ausgabenarten sowie zur Erkennung von deren Ursachen geschaffen werden.
- *Wirtschaftliche Mittelverwendung*  
Es soll ein Budgetierungssystem entwickelt werden, durch das die Fachbereiche innerhalb zugewiesener Globaltitel die Mittelvergabe ökonomisch rational nach aktuellen Erfordernissen steuern können.

2 Lexikon der Betriebswirtschaftslehre, München 1993<sup>2</sup>.

3 A. Woll (Anm. 1), S. 105.

4 G. Wöhe, Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, München 1993<sup>18</sup>.

1 A. Woll, Wirtschaftslexikon, München 1991<sup>5</sup>.

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß Controlling drei Aufgabenfelder betrifft: *Planung, Kontrolle, Steuerung*.

## 2. Controllingbereiche

In der Controllingliteratur auch zur öffentlichen Verwaltung wird oft zwischen strategischem und operativem Controlling unterschieden. Die beiden Bereiche werden im folgenden dargestellt.

### a) Strategisches Controlling

Strategisches Controlling ist zukunftsorientiert; es wird versucht, langfristige Ergebnisse zu ermitteln und zu planen, unter der Berücksichtigung externer Entwicklungen. Das Ziel besteht darin, zukünftige Chancen und Risiken zu erkennen und gegebenenfalls zu maximieren bzw. zu minimieren. Versucht man diesen theoretischen Ansatz auf die Verwaltung zu übertragen, bedeutet dies, daß das politisch-administrative System in die Lage versetzt werden soll, gesellschaftliche Entwicklungen systematisch zu erfassen, um politische Zielsetzungen, Programme und Planungen falls nötig frühzeitig an neue oder veränderte Bedingungen anpassen zu können<sup>5</sup>. Politiker halten Rücksprache mit hohen Verwaltungsbeamten, es erfolgen Planungen zur Realisation politischer und gesetzlicher Ziele, diese Ziele werden von Politikern selbst und z. B. durch die Opposition kontrolliert, gesellschaftliche Risiken (wie Ausländerfeindlichkeit) oder absehbare steuerliche Mindereinnahmen (z. B. durch einen wahrscheinlichen Niedergang eines wirtschaftlich wichtigen Industriezweiges) werden frühzeitig erkannt und anschließend Maßnahmen/Programme entwickelt, um die erkannten Probleme zu lösen.

Die politische Realität zeigt jedoch, daß eine – oben etwas banal dargestellte – Übertragung von strategischem Controlling auf die Verwaltung kaum möglich ist. Die Räte bei den Städten und Gemeinden bzw. die Senatoren und Minister bei den Bundesländern werden sich im Zweifelsfalle Sachkenntnis bei der Verwaltung holen, um wirtschaftliche Handlungsweisen verfolgen zu können. Letztere treten jedoch oftmals gegenüber politischen Ideologien oder a priori in den Hintergrund. Und bereits hier offenbart sich ein zentrales Problem bei der Einführung von betriebswirtschaftlichen Systemen in die Verwaltung: Das Ziel staatlicher Institutionen ist nicht identisch mit dem Ziel einer Unternehmung, der Gewinnerzielung. Es stellt sich somit die Frage nach dem Ziel öffent-

licher Verwaltungen. In den Haushaltsordnungen wird auf die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit hingewiesen. Diese Postulate werden jedoch häufig durchkreuzt von Entscheidungen, die politisch eben so gewollt sind und die mit ökonomischen Kriterien konfliktieren.

Auch die Instrumente der strategischen Unternehmensplanung scheinen, selbst bei Modifikation, nur schwerlich auf die Verwaltung übertragbar. Ein typisches Instrument des strategischen Controllings ist die Portfolio-Analyse, die zwar theoretisch für die Aufgabenplanung einer Landesregierung angewandt werden könnte, sich aber – selbst wenn man von methodischen Problemen absieht – faktisch als nutzlos erweist, da es nicht möglich ist, hierdurch zum erforderlichen politischen Konsens zu gelangen. Eine andere Frage ist zudem, ob die dokumentierte Kontrolle einer effizienten Leistungserbringung immer erwünscht ist, denn schließlich will der jeweils verantwortliche Politiker der Opposition nicht unbedingt eine Angriffsfläche bieten.

Praktiziertes erfolgreiches strategisches Controlling in der öffentlichen Verwaltung, im Sinne der anfangs gegebenen Definition, ist nicht bekannt. Eine gewisse Perspektive könnte in diesem Kontext eine Weiterentwicklung des bereits aus den siebziger Jahren bekannten Konzepts der Aufgabenkritik werden<sup>6</sup>.

Institutionen zur Aufgabenkritik bzw. Aufgabenoptimierung wurden und werden in *erster Linie* unter finanziellem Druck gegründet: „Aufgabenkritik als Nachdenken über den Sinn des Verwaltungshandelns sowie die Standards der Leistungserbringung ist eine immer wieder notwendige Standortbestimmung der Verwaltung. Sie war in der Vergangenheit allerdings nur unter dem Druck von Einsparungszwängen erfolgreich. Aber auch wenn Aufgabenkritik vor dem Hintergrund finanzieller Schwierigkeiten durchgeführt wird, ist sie von der Haushaltskonsolidierung zu unterscheiden.“<sup>7</sup>

Aufgabenkritik bzw. -optimierung ist meist auf zwei Ebenen angeordnet, der politischen und der Verwaltungsebene, die Organisation dagegen i. d. R. auf drei Ebenen<sup>8</sup>:

- Lenkungsausschuß (Ratsmitglieder, Stadtdirektor, Dezernenten);

6 Vgl. A. Hein, Aufgabenkritik als Methode eines politischen Controlling, in: J. Weber/O. Tylkowski (Hrsg.), Controlling. Eine Chance für öffentliche Unternehmen und Verwaltungen, Stuttgart 1988, S. 119–138.

7 Haushaltskonsolidierung und Aufgabenkritik, hrsg. von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), Bericht Nr. 6, Köln 1994, S. 7.

8 Vgl. ebd., S. 13.

- verwaltungsinterner Arbeitskreis (Stadtdirektor, Amtsleiter, Personal und Organisation, Leiter von sonstigen Querschnittsämtern, Rechnungsprüfungsamt, Personalrat, Gleichstellungsbeauftragte);
- Projektteam (für das Projekt tätige Mitarbeiter).

In Bremen z. B. gibt es auf politischer Ebene die Koalitionsarbeitsgruppe Aufgabenoptimierung (Bürgermeister, Senatoren, Abgeordnete), auf Verwaltungsebene die Verwaltungsarbeitsgruppe Aufgabenoptimierung (Verwaltungsleiter der Zentralressorts) sowie den Arbeitsstab (Verwaltungsmitarbeiter der Zentralressorts). Ziel der Aufgabenoptimierung ist die Umsetzung von Beschlüssen, die auf einer Klausurtagung gefaßt und im Senat bestätigt wurden. Es handelt sich hierbei um kleinere Projekte, z. B. die Finanzierungsstruktur einiger Institute, die Zuwendungen der Stadt Bremen erhalten, aber auch um kostenaufwendigere Programme, z. B. den Ausbau von Kindertagesheimen. Weiterhin entwirft die Verwaltungsarbeitsgruppe Aufgabenoptimierung selbst Vorschläge für langfristige Handlungsbereiche; die hieraus resultierenden Beschlüsse werden von der Koalitionsgruppe Aufgabenoptimierung abgelehnt oder angenommen und zur Abarbeitung an die zuständigen Ressorts weitergeleitet bzw. es erfolgt eine Koordination zwischen mehreren Ressorts durch die „Aufgabenoptimierung“. Die Abarbeitung wird von der Verwaltungsarbeitsgruppe kontrolliert und gegebenenfalls gesteuert, indem man bei der Umsetzung behilflich ist und die Ergebnisse sodann der Koalitionsarbeitsgruppe Aufgabenoptimierung vorlegt.

Die Studie der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) zur Aufgabenkritik<sup>9</sup> bemerkt, daß dies erste Schritte seien, Aufgaben zu definieren und die mit den jeweiligen Aufgaben funktional zusammenhängenden, derzeit aber i. d. R. separat budgetierten Personal- und Sachausgaben konkret zuzuordnen. Weiterhin wird festgelegt, zu welchen Bereichen Handlungsmöglichkeiten auszuarbeiten sind, etwa zu Standardveränderungen, Aufgabeneinstellungen, Privatisierungen und Veränderungen von Betriebsformen.

Langfristig könnte hieraus strategisches Controlling entwickelt werden. Geeignete Instrumentarien zur Informationsverdichtung und darauf aufbauend Planung, Kontrolle und Steuerung von Zielen/Aufgabenerfüllung fehlen allerdings derzeit noch.

Aus diesen Gründen erscheint es zweckmäßig, sich zunächst auf die Entwicklung eines operativen Instrumentariums zu konzentrieren, sich also mit

<sup>9</sup> Vgl. ebd.

verwaltungsinternen Controllingaktivitäten zu befassen<sup>10</sup>.

### b) Operatives Controlling

Operatives Controlling in der Privatwirtschaft bedeutet, langfristige Ziele auf kurz- und mittelfristige herunterzubrechen, um sie dann unter Effizienzgesichtspunkten in dem vorgegebenen Handlungsrahmen durch Steuerung und Überwachung realisieren zu können. Operatives Controlling arbeitet weitestgehend mit internen Informationsquellen, d. h. dem Rechnungswesen, insbesondere der Kosten- und Leistungsrechnung, und orientiert sich an Ergebnissen und Zahlen der Gegenwart und Vergangenheit.

Auf die Verwaltung übertragen würde dies zunächst erfordern, ein entsprechendes Informationssystem auf- und auszubauen. Damit stellt sich die Frage, inwieweit es möglich ist, bekannte betriebswirtschaftliche Instrumente des internen Rechnungswesens, aber auch Indikatorrechnungen und Qualitätsstandards zu übertragen<sup>11</sup>.

Eine weitere Voraussetzung besteht in der Vorgabe klarer Ziele, die operationalisierbar und damit meßbar gemacht werden. Denn nur dadurch ist es möglich, Zielabweichungen zu erkennen und Korrekturmaßnahmen einzuleiten<sup>12</sup>, die bei Verwaltungscontrolling weiterhin mit gesetzlichen und auch politischen Zielen konform sein müssen.

### c) Externes Controlling

Der Vollständigkeit halber soll an dieser Stelle das externe Controlling erwähnt werden, das durchzuführen der Rechnungshof für sich beansprucht. Ziel ist es, durch stichprobenartige Prüfungen finanziell bedeutsamer Vorhaben im Sinne einer Zielerreichungs- und Kostenkontrolle Schwachstellen und Abweichungen aufzuzeigen und Vorschläge für Kurskorrekturen zu unterbreiten<sup>13</sup>. Im Unterschied zu echten Controllern bedienen sich die „Haushaltskontrolleure“ bei ihrer Tätigkeit nicht informationsverdichtender Instrumente, sondern prüfen meist und schlicht Ausgaben, mit der Folge, daß Fehlentwicklungen frühzeitig eben nicht erkannt werden, sondern erst, wenn sie offensichtlich sind. Es handelt sich hier mithin *nicht um Controlling, sondern um eine externe Kontrolle*.

<sup>10</sup> Vgl. H. Rüther, Controlling in der Verwaltung einer mittleren kreisangehörigen Gemeinde, in: Verwaltungsrundschau, (1994) 3, S. 85-96.

<sup>11</sup> Vgl. M. Brüggemeier/W. Küpper (Anm. 5), S. 569.

<sup>12</sup> Vgl. H. Rüther (Anm. 10), S. 85.

<sup>13</sup> Vgl. G. Göbber, IV-Controlling – eine Aufgabe des Rechnungshofs, in: Office Management, (1992) 4, S. 20-27.

### 3. Instrumente

#### a) Gesetzlich definierte Instrumente

In den Haushaltsordnungen finden sich gesetzlich definierte Instrumente wie Haushaltsplan, Wirtschaftsplan, Mittelfristige Finanzplanung usw.<sup>14</sup>. Anhand des Haushaltsplans ist es möglich, Zielabweichungen im Sinne von Soll-Ist-Ausgaben festzustellen. Neben dem Soll-Ist-Vergleich enthält die Haushaltsrechnung auch die verbliebenen und die noch aus früheren Haushaltsjahren abzuwickelnden Haushaltsreste und eventuell Haushaltsvorgriffe<sup>15</sup>. Informationen über die erbrachte Leistung, den Output, fehlen völlig. Möglichkeiten zur Erhöhung der Effizienz, d. h. des Verhältnisses von Output zu Mitteleinsatz, sind damit faktisch nicht gegeben. Ferner zeigen diese Instrumente der staatswirtschaftlichen Budgetierung nicht *frühzeitig* Fehlentwicklungen auf.

#### b) Betriebswirtschaftliches Instrumentarium

Im Zusammenhang mit dem Aufbau eines Verwaltungscontrollings werden regelmäßig eine Fülle von Instrumenten genannt: Kosten- und Leistungsrechnung, Kostenvergleichsrechnung, Amortisationsrechnung, Kapitalwertanalyse, Gemeinkostenwertanalyse, Investitionsrechnung usw.<sup>16</sup> Da es zu weit führen würde, an dieser Stelle alle Instrumente zu diskutieren, soll im folgenden – exemplarisch – nur ein Instrument erläutert werden, welches für Controlling in Unternehmen das wichtigste ist: die Kosten- und Leistungsrechnung.

Schon beim Versuch der Einführung von Kosten- und Leistungsrechnungen offenbarten sich die Schwierigkeiten von Controlling in der öffentlichen Verwaltung. Das Schrifttum über Doppik versus Kameralistik ist mittlerweile sehr voluminös, der Tenor der meisten Arbeiten besagt, daß die für den öffentlichen Bereich typische Kameralistik dringend einer Reform bedarf: „Das öffentliche Rechnungswesen muß dem kaufmännischen Rechnungswesen stärker angenähert werden.“<sup>17</sup> Ein gewisser Glaubenskrieg besteht jetzt jedoch in der *Frage, ob die Doppik eingeführt oder die Kameralistik nur erweitert werden soll*<sup>18</sup>.

14 Vgl. M. Brüggemeier/W. Küpper (Anm. 5), S. 569; H. Rüther (Anm. 10), S. 86 ff.

15 Vgl. D. Kempf, Reform des öffentlichen Rechnungswesens, in: Verwaltungsführung, Organisation, Personal, (1993) 5, S. 335.

16 Anmerkung der Redaktion: Siehe hierzu auch den Beitrag von Jochen Struwe in diesem Heft.

17 K. Pütz, Öffentliches Rechnungswesen 2000, in: Verwaltungsführung, Organisation, Personal, (1994) 2, S. 141.

18 Vgl. H. König, Controlling in der öffentlichen Verwaltung, in: ebd., (1994) 3, S. 162.

Die Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens wird regelmäßig deshalb gefordert, weil die staatlichen kassenmäßigen Abschlüsse finanz- und leistungswirtschaftlich wenig aussagefähig sind, da sie nur eine Zusammenfassung unterschiedlicher Einnahmen- und Ausgabenarten darstellen und leicht durch Kreditaufnahme, Rückgriffe und Rücklagen und sonstige Vermögen zu manipulieren sind<sup>19</sup>. Weiterhin erfolgt keine periodengerechte Ermittlung des Jahresergebnisses, mit der Folge, daß zukünftige ungewisse Verbindlichkeiten, z. B. Rückstellungen bei den staatlichen Abschlüssen, nicht ausgewiesen werden. Die finanzielle Problematik, die sich für den Staat heute schon und zukünftig allein durch das Fehlen von Pensionsrückstellungen ergibt, ist hinlänglich bekannt. Die Doppik war und ist erfolgreich bei privatwirtschaftlichen Unternehmen. Gleichwohl gibt es eine Reihe guter Gründe dafür, daß die Doppik in der öffentlichen Verwaltung nicht bzw. kaum möglich ist.

Das Ziel einer Unternehmung ist im Regelfall die Gewinnerzielung; in der öffentlichen Verwaltung dagegen werden *politische* Ziele verfolgt und müssen *gesetzliche* Aufträge erfüllt werden, d. h., die staatlichen Ziele konfliktieren mit einem gewinnorientierten Verhalten, da der Staat gerade dort interveniert, wo der Marktmechanismus versagt. Das ist der Fall

- bei *öffentlichen Gütern* – hier wird durch das Fehlen des Ausschlußprinzips und der Rivalität im Konsum nicht über den Preis gesteuert –, z. B. im Bereich der sozialen und öffentlichen Sicherheit<sup>20</sup>;
- bei *externen Effekten*, z. B. der Verringerung der Seuchengefahr durch kommunale Abwasserbeseitigung oder der Förderung der Hygiene durch die öffentlichen Gesundheitsdienste, oder
- bei Vorliegen von *verzerrten Präferenzen*, wenn z. B. die Konsumenten-Souveränität versagt, d. h. dem Individuum zu seinem „Glück“ verholfen werden muß, z. B. durch Schulpflicht oder Haschverbot.

Die meisten öffentlichen Produkte/Leistungen sind demnach dem Markt entzogen. Auf eine Kostendeckung der die marktwirtschaftliche

19 Vgl. H. Mülhaupt, Öffentliche Unternehmen, München 1994, S. 164.

20 Vgl. J. Gornas/W. Beyer, Betriebswirtschaft in der öffentlichen Verwaltung, Köln 1991, S. 4; A. Trube, Zur Krise örtlicher Sozialverwaltung und den Chancen anwendungsorientierter Organisationsentwicklung, in: Nachrichtendienst des deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV), (1994) 6, S. 214–220.

Produktion substituierenden „öffentlichen“ Leistungen wird zudem bewußt und – aus guten Gründen – politisch gewollt oft verzichtet wie z. B. bei Museen, Theatern oder Hallenbädern. Hinzu kommt, daß die kaufmännische Bewertung des öffentlichen Sachvermögens sehr schwierig, wenn nicht unmöglich ist; hier ist Raum für vielerlei Manipulationen. Da aber auch private Unternehmen „Bilanzpolitik“ betreiben, stellt sich die Frage, inwieweit Verwaltungsangestellte, aber auch die interessierte Öffentlichkeit und Politiker a priori mehr und bessere Informationen aus einer kaufmännischen Buchführung erlangen – verglichen mit einer kameralistischen.

In der Privatwirtschaft stellt das bilanzierte materielle Vermögen ein Schuldendeckungspotential dar und dient auch als Maßstab für die Bonität eines privaten Unternehmens (Gläubigerschutz). Der Staat kann nun aber aufgrund seiner Abgaben- und Steuerhoheit keinen „Konkurs“ erleiden, eine Bilanzierung nach Haushaltsgesetzbuch (HGB) aus Gründen des Gläubigerschutzes ist von daher nicht notwendig. Auch könnte der Aufwand, den die Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens verursachen würde, höher sein als der zusätzliche Informationsnutzen, denn zum Aufbau und zur Pflege der Doppik werden viel mehr MitarbeiterInnen benötigt, verglichen mit der relativ einfachen Kameralistik.

Als eine Form der erweiterten Kameralistik wird auch aus diesem zuletzt genannten Grund die Einführung einer Kostenträgerrechnung vorgeschlagen: „Was man in der Verwaltung sicher braucht, ist eine Kostenträgerrechnung, wobei wir eine Kostenartenrechnung letztlich im Haushalt schon haben und eine Kostenstellenrechnung spätestens dann entbehrlich wird, wenn man keine institutionelle Gliederung, das heißt Aufbauorganisation, mehr braucht. Denn dann ist auch die Kostenstelle entfallen. Von daher argumentieren die Vertreter einer sinnvoll erweiterten Kameralistik, daß es letztlich nur einer ordentlich geführten Anlagenrechnung bedürfe, aus der solche Daten zwanglos zu erhalten seien.“<sup>21</sup>

Die Schwierigkeiten bei diesem im Vergleich zur reinen Doppiklösung (nur) auf den ersten Blick weniger ambitiösen Konzept beginnen bereits bei der Definition der Kostenträger. Ist ein Kostenträger nur ein Produkt, eine Leistung oder Aufgabe, das bzw. die für den Bürger angeboten wird, oder ist auch eine Kabinettsvorlage ein Kostenträger? Wie werden Organisationseinheiten verrechnet, wie beispielsweise die Senats- oder Staatskanzleien, die i. d. R. keinen Kundenservice für

den Bürger leisten? Ist es möglich, nur über Kostenträgerrechnung saubere Gemeinkostenzuschläge auf die Produkte/Leistungen/Aufgaben zu bilden, um ihren Preis darzustellen? Dies wird normalerweise durch die Bildung von Kostenstellen vorgenommen. „Denn eine saubere Kontrolle muß sowohl einen Bezug zur Aufgabe (Kostenträger) als auch zur Ressource (Kostenstelle) herstellen.“<sup>22</sup>

Zusammenfassend bleibt somit festzuhalten, daß für die Einführung eines Verwaltungscontrollings auf betriebswirtschaftliche Instrumentarien insbesondere der Kosten- und Leistungsrechnung zurückgegriffen werden muß, obgleich die Voraussetzungen für die Anwendung dieses Instrumentariums im öffentlichen Bereich nicht oder allenfalls partiell gegeben sind.

#### 4. Implementationsprobleme und -möglichkeiten

Unterschiedliche Ansichten gibt es auch darüber, wie Systeme der Verwaltungsreform einzuführen sind. Auf der einen Seite heißt es, die Qualitätsverbesserung der Kommunalverwaltung erfordere einen langfristigen „top-down“-Ansatz<sup>23</sup>, während – auf der anderen Seite – z. B. für das Projekt „Aufgabenkritik und Reorganisation“ der Stadt Bergisch Gladbach der Grundsatz, nicht „top-down“, sondern „bottom-up“ vorzugehen<sup>24</sup>, als maßgebend festgehalten wurde.

Offensichtlich gibt es weder in der Theorie noch in der Praxis eine verbindliche Strategie, sondern nur die Erkenntnis, wonach es wichtig ist, daß die Führungsebene über ein einigermaßen klares Konzept verfügt sowie in der Lage sein muß, konkrete Ziele zu definieren, die mit der Installation eines Controllingsystems verwirklicht werden sollen. Die Erfassung des Ist-Zustandes dagegen sollte auf unterer Ebene erbracht werden; Hinweise auf Schwachstellen und Verbesserungsvorschläge sollten auf beiden Ebenen erfolgen und in Kombination miteinander.

Der Vorschlag, Verwaltungsreformen „top-down“ durchzusetzen, scheitert zudem oft an der starken Stellung z. B. des Personalrats aufgrund des Personalvertretungsgesetzes. So wurden in Bremen beispielsweise bereits mehrere Vorhaben zur Verwaltungsreform, an denen der Personalrat nicht

22 J. Hess, Die Aufgaben- und Maßnahmendatenbank im Managementsystem einer öffentlichen Verwaltung, in: Verwaltungsführung, Organisation, Personal, (1993) 5, S. 296–300.

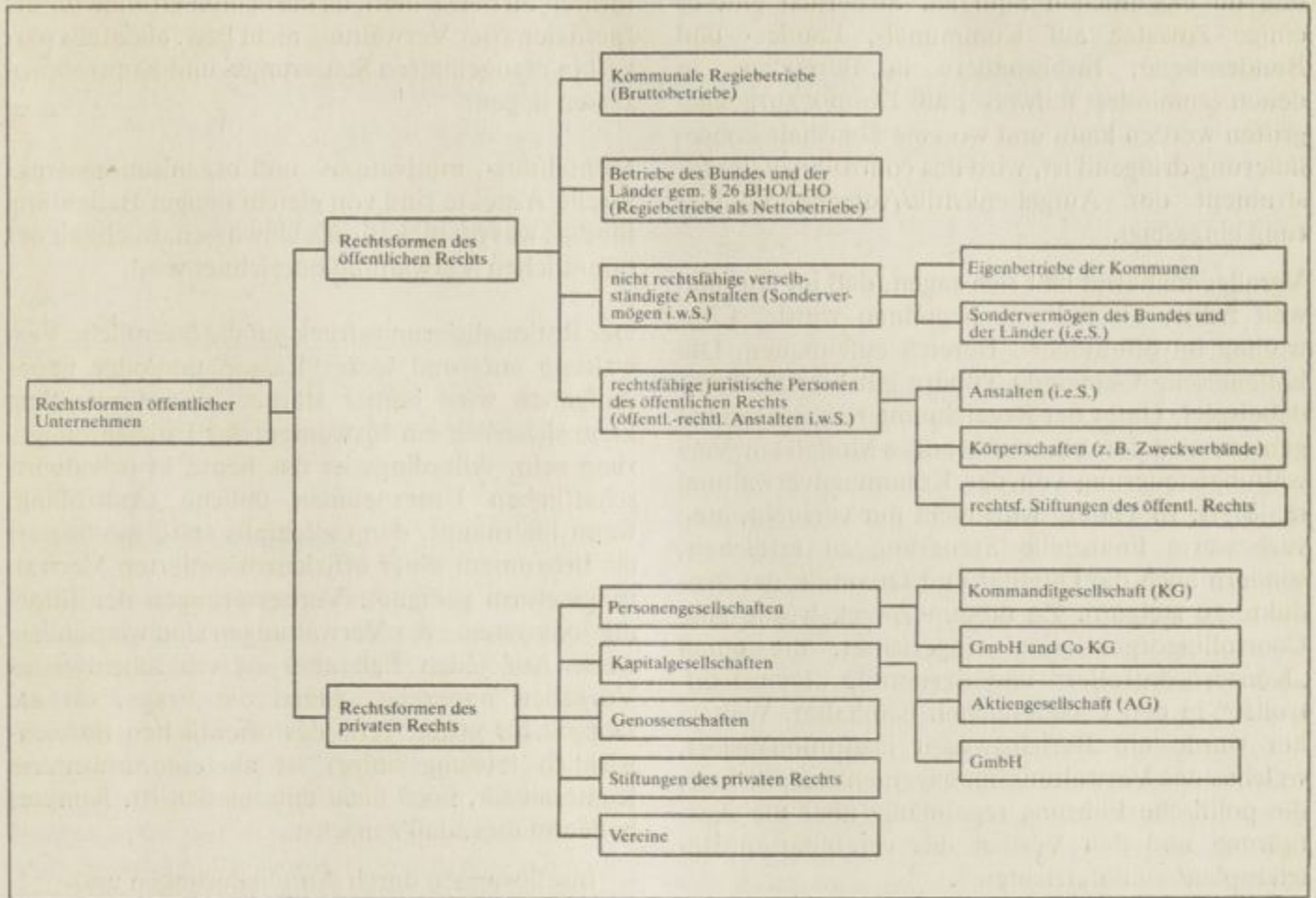
23 Vgl. J. Wolters, Das Tilburger Modell. Auf dem Weg zu Dienstleistungsunternehmen in der Kommunalverwaltung, in: K. Morath (Hrsg.), Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung, Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung, Bad Homburg 1994, S. 91.

24 Vgl. Haushaltskonsolidierung und Aufgabenkritik (Anm. 7), S. 14.

21 H. König (Anm. 18), S. 162.



Abbildung: Unternehmensrechtsformen der öffentlichen Hand



Quelle: H. Mühlenkamp, Öffentliche Unternehmen, München 1994, S. 20.

„rechtzeitig“ beteiligt wurde, „gekippt“ oder stark verzögert.

Gegen ein „top-down“-Verfahren spricht zudem, daß übergestülpte Konzepte die MitarbeiterInnen letztendlich nur verunsichern, hemmen und mentale Reservationen auslösen<sup>25</sup>. Wird eine Dezentralisierung von Verwaltungseinheiten angestrebt, bietet es sich beispielsweise bei Landesverwaltungen an, jedem Ministerium Controllingeinheiten zuzuordnen. Gleichzeitig ist aber auch die Zuordnung dieser Einheiten an die mit Querschnittsaufgaben betrauten Ressorts/Ämter denkbar.

Systematische Untersuchungen spezifischer Einflußgrößen, Aktionsparameter und Probleme der Controllingorganisationsgestaltung in der öffentlichen Verwaltung liegen bisher noch nicht vor. Die Diskussionen beziehen sich weitgehend auf Grundüberlegungen, z.B. Einrichtung als Stab- oder Linieneinheit, Controllingorganisation mit Zentral- und Bereichs-Controlling<sup>26</sup>.

25 Vgl. dazu auch H. König, Grundlagen und Perspektiven der Programmsteuerung, in: Verwaltungsführung, Organisation, Personal, (1993) 3, S. 162.

26 Vgl. M. Brüggemeier/W. Küpper (Anm. 5), S. 569f.; H. König (Anm. 25), S. 158.

## 5. Mögliche Bereiche eines Controllingsystems

Es dürfte unstrittig sein, daß sich Controllingsysteme im öffentlichen Bereich am ehesten anbieten bei öffentlichen Unternehmen und Verbänden, Unternehmen, Vereinen und gegebenenfalls Stiftungen.

Die unternehmerische Betätigung der öffentlichen Hand erfolgt auf sehr verschiedene Arten, und Staat und Kommunen bedienen sich aus einer ganzen Reihe von hier nicht im einzelnen aufzuzählenden Gründen diverser Unternehmensrechtsformen (s. Abbildung)<sup>27</sup>. Der Aufbau eines Controllingsystems in diesen verwaltungsexternen Bereichen ist nicht nur möglich, da die meisten Verbände/ Unternehmen/Vereine/Stiftungen über eine Kosten- und Leistungsrechnung verfügen, sondern auch – sofern noch nicht vorhanden – aus Effizienz- und Kontrollgründen geboten.

## 6. Bisherige Erfahrungen

Derzeit ist es faktisch nicht möglich, sicher zu beurteilen, ob und wo ein echtes Controlling in der Verwaltungspraxis existiert, da – wie bereits eingangs dargestellt – sehr vieles unter dem Schlag-

27 Vgl. H. Mühlenkamp (Anm. 19), S. 20.

wort Controlling verkauft wird, was nicht Controlling im eigentlichen Sinn ist. Sicherlich gibt es einige Ansätze auf Kommunal-, Landes- und Bundesebene. Insbesondere in Bereichen, in denen (zumindest teilweise) auf Doppik zurückgegriffen werden kann und wo eine Haushaltskonsolidierung dringend ist, wird das controllingnahe Instrument der Aufgabenkritik/Aufgabenoptimierung eingesetzt.

Verallgemeinernd läßt sich sagen, daß im Ausland weit früher als bei uns begonnen wurde, Controlling im öffentlichen Bereich aufzubauen. Die holländische Gemeinde Tilburg gilt hier als Paradebeispiel. Unter der Bezeichnung Kontraktmanagement wird dort ein umfassendes Modell zur Verwaltungssteuerung von der Kommunalverwaltung realisiert. In Tilburg wird nicht nur versucht, eine verbesserte finanzielle Steuerung zu erreichen, sondern auch die Qualität und Quantität der Produkte zu steigern. Zu diesem Zweck wurde eine Controllingorganisation eingerichtet, die einen „Konzerncontroller“ und dezentrale „Dienstcontroller“ in den Fachbereichen beinhaltet. Weiterhin wurde ein Berichtswesen institutionalisiert, welches das Verwaltungsmanagement verpflichtet, die politische Führung regelmäßig über die Ausführung und den Verlauf des vereinbarten Betriebsplans zu unterrichten<sup>28</sup>.

---

### III. Fazit

---

Privatwirtschaftliches Controlling soll helfen, den unternehmerischen Entscheidungs- und Steuerungsprozeß zu optimieren, so daß der Zielerreichungsgrad erhöht wird. Welche Rolle es im Rahmen von effizienzorientierter Verwaltungsreform wirklich spielt bzw. spielen kann, ist noch nicht abschließend zu beurteilen. Konkrete bzw. quantitative valide Leistungsmessungen in der Verwaltung, die nachweisen, ob und inwieweit Controlling effizienzsteigernd wirkt, gibt es bisher noch nicht.

28 Vgl. M. Blume, Zur Diskussion um ein neues Steuerungsmodell für Kommunalverwaltungen – Argumente und Einwände, in: der gemeindehaushalt, (1993) 1, S. 2ff.; M. Brüggemeier/W. Küpper (Anm. 5), S. 572.

Eingangs wurde gewarnt, Controlling als „Zauberformel“ zu betrachten, da die echten Gründe für die Ineffizienz der Verwaltung nicht bzw. allenfalls partiell in mangelhaften Steuerungs- und Kontrollprozessen liegen.

Mentalitäts-, motivations- und organisationsstrukturelle Aspekte sind von gleichrangiger Bedeutung für das, was oft plakativ als Unwirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung bezeichnet wird.

Der Rationalisierungsdruck auf die öffentliche Verwaltung aufgrund leerer Kassen und/oder neuer Aufgaben wird immer stärker, und Controlling kann sicherlich ein Instrument zur Effizienzsteigerung sein. Allerdings ist das heute in privatwirtschaftlichen Unternehmen übliche Controlling, wenn überhaupt, dann allenfalls stark modifiziert als Instrument einer effizienzorientierten Verwaltungsreform geeignet. Verbesserungen der Informationssysteme der Verwaltungen sind wünschenswert. Auf jeden Fall aber ist ein schrittweises Vorgehen angezeigt, zumal die Frage, ob die Doppik für große Teile des öffentlichen Bereichs wirklich leistungsfähiger ist als eine erweiterte Kameralistik, noch nicht entschieden ist. Konkret bedeutet dies, daß zunächst

- Insellösungen durch Ausgliederungen und
  - der Aufbau von Kostenrechnungsrezeptoren im Gebührenbereich
- angestrebt werden sollten.

Für die relativ großen Bereiche der öffentlichen Verwaltung, die sich auch in der Zukunft als „controllingrestistent“ erweisen (werden), sollte zur Effizienzerhöhung weniger an der Übertragung ungeeigneter privatwirtschaftlicher Steuerungsinstrumente gearbeitet werden. Wichtiger wäre es, sich mit den seit langem bekannten und (im Ausland) erprobten Möglichkeiten einer Modernisierung der staatswirtschaftlichen Budgetisierung unter den Suchworten *Zero-Base-Budgeting* und/oder *Sunset-Legislation* auseinanderzusetzen<sup>29</sup>.

29 Vgl. hierzu B. Rürup/K. H. Hansmeyer, Staatswirtschaftliche Planungsinstrumente, Tübingen-Düsseldorf 1985<sup>3</sup>; Anmerkung der Redaktion: Siehe hierzu auch den Beitrag von Jochen Struwe in diesem Heft, S. 30.

# Controlling als Steuerungsinstrument der öffentlichen Verwaltung

Von der Ordnungsmäßigkeitskontrolle zur Bewertung von Controllingverfahren

---

## I. Die Effizienzkrise der öffentlichen Verwaltung

---

### 1. Allgemeine Feststellungen

Der öffentliche Sektor steckt in einer tiefen finanziellen Krise. Eines der üblichen Rezepte der öffentlichen Hand – finanzielle Probleme durch Steuererhöhungen zu mildern oder gar zu lösen – wird bei einer schon lange als unerträglich empfundenen Belastungsquote der Steuer- und Sozialabgabenpflichtigen politisch immer schwieriger durchsetzbar sein; letztendlich würde dieser Weg auch aufgrund der damit verbundenen leistungshemmenden Auswirkungen in die falsche Richtung führen. Eine weitere Möglichkeit zur Steigerung der Einnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden wäre die Ausweitung der öffentlichen Kreditaufnahme. Zu Beginn der siebziger Jahre war eine erhebliche Erhöhung der Schuldenaufnahme noch mit dem Schlagwort der Erweiterung des Staatskorridors zu begründen. Dabei ging es vor allem „um eine Ausweitung des Angebots an öffentlichen Leistungen insbesondere im Bereich der Bildung und der sozialen Sicherheit“<sup>1</sup>. Mitte der neunziger Jahre befinden wir uns dagegen in einer Situation, in der es darum geht, eine notwendige weitere Einengung des Staatskorridors nicht allzu schmerzlich ausfallen zu lassen. Möglichkeiten der Kreditaufnahme sind bei dem derzeitigen Stand der öffentlichen Verschuldung mit ihren bekannten negativen Folgewirkungen auf den Geld- und Kapitalmarkt und hinsichtlich der Manövrierfähigkeit der öffentlichen Haushalte nur noch sehr eingeschränkt vorhanden. Einer nochmaligen Ausweitung der öffentlichen Kreditaufnahme sollte auch und gerade wegen des Aspektes der intertemporalen Lastenverschiebung entgegengetreten werden. Schon beim jetzigen Stand der Staatsverschuldung werden Lasten auf die nächsten Generationen verlagert, die kaum mehr zu schultern sein werden.

1 Karl-Heinrich Hansmeyer, *Der öffentliche Kredit I*, Frankfurt am Main 1984, S. 57.

In dieser Situation, die durch nur noch geringe Möglichkeiten staatlicher Einnahmensteigerungen auf der einen und den Abbau teilweise allzu großzügig gewährter sozialer Leistungen auf der anderen Seite geprägt ist, kann die staatliche Verwaltungsorganisation, die einen erheblichen Anteil der öffentlichen Ressourcen bindet, nicht außerhalb einer kritischen Durchleuchtung bleiben. Für den Bereich der staatlichen sozialen Daseinsfürsorge ist dies wie folgt präzise formuliert worden: „Auf der politischen Tagesordnung steht nicht die Streichung von Sozialleistungen, sondern die Reform und der Abbau von Sozialbürokratien, die Einführung moderner Managementmethoden sowie die Schaffung leistungsfähiger und effizienter Strukturen.“<sup>2</sup> Die Forderung nach dem Abbau von Bürokratie und der Schaffung leistungsfähiger und effizienter Strukturen trifft auf alle Bereiche staatlicher Leistungserstellung zu.

In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage nach einer Lösung der Finanzprobleme der öffentlichen Hand durch die Privatisierung von Leistungen. Dies ist jedoch nur ein Teilaspekt einer Lösung des Problems. Es wird aus den verschiedensten Gründen immer Dienstleistungen geben, die durch den Staat wahrgenommen werden müssen. „Deshalb muß der Frage einer internen Optimierung des öffentlichen Bereiches die gleiche Aufmerksamkeit geschenkt werden wie externen Lösungen des Effizienzproblems in den Fällen, in denen eine privatwirtschaftliche Leistungserbringung sinnvoller erscheint.“<sup>3</sup>

### 2. Organisationsstrukturen

Das traditionelle Leitbild der Verwaltung ist aufgrund seiner Geschichte stark geprägt durch den hierarchischen Aufbau des Militärs. Die daraus ab-

2 Barbara Stolterfoth, *Umbau des Sozialstaates: Ist die Krise eine Chance? Struktur- und Managementreform bei sozialen Dienstleistungen*, in: Ulrich Steger (Hrsg.), *Lean Administration: die Krise der öffentlichen Verwaltung als Chance*, Frankfurt am Main – New York 1994, S. 145.

3 Axel Koetz, *Auf dem Weg zum „Als-Ob“-Wettbewerb, Organisationskultur, Stärkung dezentraler Entscheidungskompetenz und Steigerung der Mitarbeitermotivation*, Düsseldorf 1993, S. 2.

geleitete zentralisierte Verwaltungsführung kann bei der Vielschichtigkeit und der Quantität der staatlichen Funktionen innerhalb der derzeitigen Organisationsstrukturen ihren originären Aufgaben der politischen Leitung und Lenkung kaum noch nachkommen und flüchtet sich daher oftmals in Einzelentscheidungen. Daraus ergibt sich ein Kompetenzverlust bei den Betroffenen der unteren Ebene, was zwangsläufig zu Demotivation und damit zu schlechteren Leistungen führt.

Die zentralisierte Verwaltungsführung bringt systembedingt auch den Nachteil wesentlicher zeitlicher Verzögerungen der Entscheidungsfindung mit sich. Im üblichen dreistufigen Verwaltungsaufbau sind die Verantwortlichen auf den unteren Ebenen vielfach nicht befugt, anstehende Probleme selbst zu lösen; sie müssen den Vorgang der Mittelinstanz zuleiten und abwarten. Beantragt z.B. ein Kindergartenträger einen Zuschuß, wendet er sich an seine Gemeinde. Diese wiederum muß das zuständige Landratsamt einschalten, das die Unterlagen an die staatliche Mittelinstanz, in diesem Fall das Landesjugendamt, weiterleitet. Die Mittelinstanz hat sich in der Vergangenheit jedoch mehr und mehr eine „Briefkastenfunktion“ zu eigen gemacht, indem sie Mitteilungen der unteren Ebene lediglich entgegennimmt und an die ministerielle Ebene weiterleitet. Nach der Entscheidung des Ministeriums wird das Ergebnis auf dem umgekehrten Weg der untersten Verwaltungsebene zugeleitet, die sich dann mit der entsprechenden zeitlichen Verzögerung an den Betroffenen wenden kann.

Aber auch auf den jeweiligen Ebenen ergeben sich aufgrund der Vielzahl von Abteilungen, Referaten, Dezernaten und Sachgebieten zusätzliche Instanzen, die eine schleppende Bearbeitung wegen Überschneidungen in der Zuständigkeit, Doppelarbeiten und wegen des Wartens auf Entscheidungen geradezu herausfordern. Hinzu kommt, daß die Verwaltung eher vorschriften-, verfahrens- und ausgabenorientiert als leistungs- und marktorientiert arbeitet. Arbeitsabläufe sind durch Gesetze und Verordnungen bestimmt. Änderungen werden vielfach von den Entscheidungsträgern auf der ministeriellen Ebene fernab vom Tagesgeschäft und somit in Unkenntnis der Mängel bei Arbeitsabläufen der operativen Ebene verfügt.

### 3. Haushaltsrecht

Eine weitere gravierende Einflußgröße auf das wirtschaftliche Verhalten der Verwaltung stellt das öffentliche Haushaltsrecht dar, das im wesentlichen auf Grundsätzen basiert, die von den Aus-

einandersetzungen um das parlamentarische Budgetrecht im 19. Jahrhundert geprägt sind. Die daraus entwickelten Grundsätze und Instrumente entsprechen nicht der Notwendigkeit eines modernen Budgetmanagements für das „Unternehmen Staat“. Bedenkt man z.B., daß die Staatsquote (Anteil aller öffentlichen Ausgaben einschließlich der Sozialversicherungsausgaben in Prozent am Bruttoinlandsprodukt) 1994 in Deutschland 52 Prozent betrug, wir aber mit einem Instrumentarium im Dienst- und Haushaltsrecht operieren, das strukturell ins vorige Jahrhundert gehört, in dem wir eine Staatsquote von 12,3 Prozent (1900) zu verzeichnen hatten, wird die Dimension des Problems sehr plastisch: Wir erkennen, daß sich der Staat bei einer Staatsquote von 12,3 Prozent ein Haushalts- und Dienstrecht gegeben hat, das von einer wesentlich geringeren staatlichen Aufgabenvielfalt geprägt war.

Damals mögen Dienst- und Haushaltsrecht für ein effektives Budgetmanagement noch ausgereicht haben. Ein gigantischer Aufgabenanstieg sowie der gesellschaftliche Wandel haben heute die Voraussetzungen grundlegend verändert. Wer die Leistungsfähigkeit der Verwaltung verbessern will, muß ihr ein zeitgemäßes Instrumentarium an die Seite stellen.

Die Mängel im Haushaltsrecht liegen auf der Hand. Zunächst einmal fehlt es an einer wirk-samen Finanzplanung. Die vorhandene mittelfristige Finanzplanung stellt „lediglich eine unverbindliche Vorschau auf die zukünftige Entwicklung“<sup>4</sup> dar, eine „Integration zwischen kurzfristiger Budgetierung und mittelfristiger Aufgaben- und Finanzplanung“<sup>5</sup> ist nie gelungen. Der Haushalt selbst besteht vorwiegend aus einer reinen Einnahmen-/Ausgabenrechnung und wird im allgemeinen Jahr für Jahr fortgeschrieben. Er enthält eine Fülle von Details, die bei einem Bundesland von der Größe Hessens über 6000 Seiten füllen und damit die Gefahr in sich bergen, nur noch für „Insider“ lesbar zu sein. Trotz der Menge der Zahlenangaben sagen Budgets wenig aus, denn es handelt sich lediglich um Zeitpunktbetrachtungen, „die zwar eine formale Inputsteuerung der Ressourcenverwendung erlauben; formale Steuerungsfähigkeit ist aber beim heutigen Niveau der Vielfalt leistungs- und sozialstaatlicher Dienste

4 Eberhard Witte, Finanzplanung der Unternehmung. Prognose und Disposition, Opladen 1983<sup>3</sup>, S. 112.

5 Bert Rürup, Möglichkeiten und Grenzen der Steuerung durch Planung am Beispiel der Finanzen unter Einbeziehung des Kontrollaspekts: Budgetierungsprozeß, Finanzplanung, Finanzkontrolle, in: Hans Herbert von Arnim/Helmut Klages (Hrsg.), Probleme der staatlichen Steuerung und Fehlsteuerung in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1986, S. 75.

und drastischer finanzieller Verknappungen immer ungenügender“<sup>6</sup>.

#### 4. Personalwirtschaft

Auf das öffentliche Dienstrecht, „Motivations- und damit Leistungskiller ersten Ranges“<sup>7</sup>, und insbesondere das Personalvertretungsrecht als Hemmnisse einer wirtschaftlichen Verwaltung ist hier nicht weiter einzugehen, werden doch vielfach immer noch abgeleistete Dienstjahre als Kriterien für den beruflichen Aufstieg angesehen und nicht berufliche Kenntnisse, Flexibilität und Leistungsbereitschaft. Die Bezahlung im öffentlichen Dienst richtet sich nach Besoldungsgruppen bei Beamten, Vergütungsgruppen bei Angestellten und Lohngruppen bei Arbeitern. Hinzu kommt die Dienstaltersstufe. Eine höhere Dienstaltersstufe und damit eine höhere Bezahlung erreicht der öffentlich Bedienstete „durch fortschreitendes Dienstalterwerden“<sup>8</sup>; die individuelle Leistung ist praktisch irrelevant.

#### 5. Grenzen der klassischen Instrumente der Effizienzverbesserung

Da auch der Verwaltung die aus den bestehenden Vorschriften und Regelungen resultierenden negativen Folgen bekannt sind, hat sie in der Vergangenheit immer wieder Maßnahmen ergriffen, um diesen Mängeln zu begegnen. Das dazu eingesetzte Instrumentarium unterscheidet sich nicht sonderlich von den in der Wirtschaft angewandten Verfahren wie Organisationsanalysen, Einsatz automatisierter Datenverarbeitung, Aufgabenkritik oder Stellenkürzungen. Dennoch besteht in der Öffentlichkeit der Eindruck, daß die Verwaltung von sich aus nicht bereit sei, Änderungen zu ihrer Effizienzsteigerung einzuführen. Das damit verbundene Unbehagen ist nicht unbegründet, denn trotz aller Organisationsmaßnahmen und zusätzlicher Kontrollen entwickeln Mitarbeiter der Verwaltung konsequent Gegenstrategien, um Veränderungen zu verhindern. Es gibt immer wieder Versuche, neue interne Hierarchie- und Leitungsstrukturen zu installieren.

Ganz offensichtlich lassen sich also mit altbekannten und in der Wirtschaft angewandten Rezepten

6 Ernst Buschor, Von der Kameralistik zur Kosten-Leistungsrechnung, in: Konrad Morath (Hrsg.), Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung, Bad Homburg 1994, S. 25.

7 Konrad Morath, Die Stadt als Makler der Bürgerinteressen. Anmerkungen zur kommunalen Verwaltungsreform, in: K. M. Morath (Hrsg.) (Anm. 6), S. 128.

8 Lothar Ruschmeier, Zwischen Alimentation und leistungsgerechter Bezahlung. Gedanken zur Reform des öffentlichen Entlohnungssystems, in: U. Steger (Hrsg.) (Anm. 2), S. 204.

in der öffentlichen Verwaltung keine durchschlagenden Erfolge zur Effizienzsteigerung erzielen. Dies wird sich solange nicht ändern, wie die geschilderten Organisationsstrukturen, personal- und haushaltswirtschaftlichen Hemmnisse und die Form der Aufgabenerfüllung nicht einer nachhaltigen Änderung unterworfen werden. Bis dahin werden durch Organisations- und sonstige Kontrollen lediglich die Symptome, nicht aber die Ursachen mangelnder Effizienz der Verwaltung behandelt. Es sind daher neben den bekannten Instrumentarien erfolgsabhängige Komponenten einzuführen mit dem Ziel, die Effizienz der staatlichen Leistungserstellung zu steigern: „Die Einführung erfolgs- und ergebnisbezogener privatwirtschaftlicher Methoden der Produktions- und Leistungslenkung in die öffentliche Verwaltung verspricht nur dann Fortschritte, wenn Leistungserfolge auch hinreichend belohnt werden und Mißerfolge mit Sanktionen bedroht sind.“<sup>9</sup>

---

## II. Controlling als Steuerungsinstrument in der öffentlichen Verwaltung

---

### 1. Haushaltskontrolle und Controlling

Seit den achtziger Jahren ist der Begriff des Controlling zu einem Schlagwort in der betriebswirtschaftlichen Diskussion avanciert. Es stellt sich die Frage, ob hier nicht nur ein neuer Begriff für altbekannte Tatsachen in die Diskussion geworfen worden ist. Schließlich diskutiert die Betriebswirtschaftslehre seit jeher über die begriffliche Unterscheidung zwischen Kontrolle, Revision, Überwachung, Prüfung oder – *Controlling*. Die öffentliche Verwaltung hat sich für ihren Bereich ebenso mit diesen Fragen beschäftigt. So lassen sich im Rahmen der öffentlichen Haushalte im wesentlichen drei Kontrolldimensionen unterscheiden<sup>10</sup>:

*erstens* die Ordnungsmäßigkeitskontrolle,

*zweitens* die Kontrolle der Wirtschaftlichkeit einschließlich der Sparsamkeit und Wirksamkeit sowie

*drittens* die Überprüfung, ob die getroffenen Maßnahmen mit den Zielen übereinstimmen, also die Kontrolle der Programmverwirklichung.

Die Ordnungsmäßigkeitskontrolle betrifft die förmliche, sachliche und rechnerische Richtigkeit

9 Joachim Mitschke, Staatsverwaltung und Betriebswirtschaft. Wege zur Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung, in: K. Morath (Hrsg.) (Anm. 6), S. 18.

10 Vgl. Hans Schäfer, Kontrolle der öffentlichen Finanzwirtschaft, in: Fritz Neumark (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, Tübingen 1977<sup>3</sup>, S. 527f.

bis hin zur Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit der Einnahmen und Ausgaben. Die zweite Kontrolldimension – die Kontrolle der Wirtschaftlichkeit – bedeutet, daß auch die Verwaltung „an das Wirtschaftlichkeitsgebot gebunden ist“<sup>11</sup>. Die der Wirtschaftlichkeitskontrolle zugeordnete Wirksamkeitskontrolle oder Organisationsprüfung erstreckt sich insbesondere darauf, ob eine Aufgabe mit einem geringen Einsatz an Personal oder Sachmitteln erfüllt werden kann. „Wirtschaftlichkeits- und Wirksamkeitskontrolle haben beide das Ziel, die Input-Output-Relation des Verwaltungsprozesses zu kontrollieren. Der analytische Unterschied besteht darin, daß bei der Wirtschaftlichkeitskontrolle die ökonomisch rationale ‚Mittelverwendung‘ das Prüfkriterium ist, während sich die Wirksamkeitskontrolle auf die ‚Organisations-effizienz‘ bezieht.“<sup>12</sup>

Bei der Prüfung der ‚Programmverwirklichung‘ bzw. der ‚Erfolgskontrolle‘, die bereits mit der Finanzreform 1969/70 Eingang in das Haushaltsrecht gefunden haben, handelt es sich um Prüfungen, „die die Ordnungsmäßigkeits- und Wirtschaftlichkeitskontrollen zusätzlich in einen ‚Verwendungszusammenhang‘ setzen“<sup>13</sup> und somit politische Entscheidungsfelder tangieren. In diesem Zusammenhang sei auf Begriffe wie Nutzen-Kosten-Analysen oder Nutzwertanalysen verwiesen.

Mit der Ordnungsmäßigkeitsprüfung befassen sich die staatlichen Kontrollinstitutionen seit jeher in starkem Maße. Allerdings hat auch die Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit – also der Effizienz – in den vergangenen Jahren zumindest in der Tätigkeit der Rechnungshöfe erheblich an Bedeutung gewonnen. Im Zusammenhang mit der gegenwärtig geführten Diskussion um das Verwaltungscontrolling könnte daher bei vereinfachter Betrachtung schnell der Schluß gezogen werden, daß eine Effizienzkontrolle – somit eine Form des Controllings – längst Einzug in den staatlichen Bereich gefunden habe. Mit der derzeit praktizierten Form wird man allerdings dem modernen Begriff eines Verwaltungscontrolling nicht gerecht. Auch die betriebswirtschaftliche Prägung des Controlling als Planungs- und Kontrollinstrument trifft nicht das, was ein modernes Verwaltungscontrolling beinhalten sollte, denn „zum Verwaltungs-

controlling gehört auch, daß organisatorische Rahmenbedingungen geschaffen werden, die wirtschaftliches und wirksames Verwaltungshandeln nicht nur ermöglichen, sondern fördern. Hinter dem Begriff des Verwaltungscontrollings verbirgt sich also die Idee, durch aufeinander abgestimmte organisatorische Maßnahmen und instrumentelle Hilfen ein wirksames Verwaltungshandeln zu erreichen. Mit anderen Worten: Verwaltungscontrolling ist ein Konzept zur Steuerung des Verwaltungshandelns im Hinblick auf Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit.“<sup>14</sup>

## 2. Probleme der Input- und der Ergebnismessung

Wenn Verwaltungscontrolling als ein Konzept zur Steuerung eines wirtschaftlichen und wirksamen Verwaltungshandelns angesehen wird, ist zunächst zu ermitteln, welche organisatorischen Maßnahmen notwendig sind, um die Verwaltung so umzugestalten, daß sie effizient arbeiten kann und daß sie vor allem in die Lage versetzt wird, ihre eigene Leistung selbst zu messen und, daraus abgeleitet, Verbesserungsvorschläge zu entwickeln und umzusetzen.

Da die Wirtschaftlichkeitsmaximierung staatlichen Handelns durch eine totale Planung nicht möglich ist, sondern die Wirtschaftlichkeit praktisch nur in Teilbereichen verbessert werden kann, versucht man über die Bildung von Teilbereichen der Verwaltung dort die jeweiligen Maxima zu erzielen. „Dafür eignet sich die in der Literatur häufig anzutreffende Dreiteilung des Verwaltungshandelns in strategische (obere), taktische (mittlere) und operative (untere) Führungsebenen bzw. Aktivitäten.“<sup>15</sup> In der Praxis können sich Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen immer nur einzelner Teilbereiche annehmen. Dabei konzentriert man sich vor allem auf die operative Ebene, denn dort läßt sich der Output am ehesten feststellen. Dies betrifft z.B. die Anzahl ausgestellter Bescheide in einer Sozialverwaltung, die Anzahl erstellter Einkommensteuerbescheide der zuständigen Abteilung in einem Finanzamt oder die Anzahl erteilter Baugenehmigungen eines Bauamtes in einem bestimmten Zeitraum. Auf der Inputseite verfügt die Verwaltung in Form der Haushaltszahlen über ein umfangreiches Zahlenwerk. Die Aussagekraft der Messung von Wirkungen staatlichen Handelns mit Hilfe dieser Inputgrößen ist jedoch, wie bereits dargestellt, sehr eingeschränkt. Ebenso wenig kann staatliches Handeln am rein zahlenmäßigen Out-

11 Ernst Heuer/Hermann Dommach, Kommentar zum Haushaltsrecht. Erläuterungen zu § 7 BHO, Frankfurt am Main, Februar 1994, S. 2.

12 Bert Rürup/Gisela Färber, Kontrolle durch den Rechnungshof. Forderungen und Reformmöglichkeiten, in: Heinrich Mäding (Hrsg.), Haushaltsplanung – Haushaltsvollzug – Haushaltskontrolle. Konstanzer Verwaltungsseminar 1986, Baden-Baden 1987, S. 223.

13 Bert Rürup/Hanns Seidler, Von der fiskalischen Haushaltskontrolle zur politischen Erfolgskontrolle, in: Die Verwaltung, 14 (1981) 4, S. 504.

14 Klaus Lüder, Verwaltungscontrolling, in: Wirtschaftlichkeit in Staat und Verwaltung, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 111, Berlin 1993, S. 210.

15 Heinrich Reineremann, Wirtschaftlichkeitsanalysen, in: Ulrich Becker/Werner Thieme (Hrsg.), Handbuch der Verwaltung, Heft 4.6, Pfaffenhofen 1974, S. 13.

put, auch nicht auf der operativen Ebene, gemessen werden.

In Zeiten knapper Kassen muß daher nach neuen Wegen gesucht werden, Kosten und Ergebnisse staatlichen Handelns nicht nur transparenter zu gestalten, sondern auch die Kosten zu reduzieren und die Ergebnisse in qualitativer Hinsicht zu verbessern. Ein Blick auf neuere Entwicklungen in der Wirtschaft kann dabei sehr hilfreich sein. Denn ganz augenscheinlich hat die Umsetzung von aus der Wirtschaft kommenden Denkanstößen insbesondere im Bereich der kommunalen Verwaltungen zu Erfolgen geführt, wie Beispiele aus den Niederlanden (Tilburg) oder den Vereinigten Staaten und in jüngerer Zeit auch aus Deutschland beweisen. Einer der Gründe dafür, daß sich die öffentliche Verwaltung in unserem Land einer Effizienzdiskussion im Vergleich zu einigen anderen Industrienationen länger entziehen konnte, lag sicher auch darin, daß die Finanzkrise hier später als in anderen vergleichbaren Industrienationen evident wurde.

### 3. Elemente der Lean Administration als Voraussetzung für ein Verwaltungscontrolling

#### a) Bildung von Zielvorgaben durch Wettbewerb

Ganz wesentlich wurde die Diskussion um die Effizienz der Verwaltung durch die von James P. Womack, Daniel T. Jones und Daniel Roos veröffentlichte Studie „The Machine That Changed the World“ beeinflusst, die den Begriff der „Lean Production“ – der „Schlanken Produktion“ – prägte<sup>16</sup>. Diesem stark am Produktionsbetrieb ausgerichteten Denkansatz folgte dann die Fortentwicklung zur *Lean Administration* – der „Schlanken Verwaltung“ –, die ihr Hauptaugenmerk auf die Orientierung am Kunden legt und daraus eine Wettbewerbssituation oder Wettbewerbssurrogate für die öffentliche Verwaltung ableitet, denn Wettbewerb ist die Antriebsfeder, Kosten zu senken oder bessere Produkte zu erstellen.

Dem Argument der Notwendigkeit einer Einführung eines Wettbewerbs oder wettbewerbsähnlicher Situationen zur Ermittlung von Zielvorgaben und damit von Vorgaben für eine Leistungssteigerung hat sich die Verwaltung immer wieder mit dem Hinweis widersetzen können, daß für einen großen Teil öffentlicher Leistungen ein Markt nicht existiere. In diesem Zusammen-

hang wurde insbesondere auf das Bildungs- und Sozialwesen hingewiesen. Aber gerade im Schul- und Universitätsbereich gab es schon immer private Anbieter, die erfolgreich ausgebildet und gewirtschaftet haben. Offensichtlich gelingt es diesen z. B., mit dem gleichen Betrag, der öffentlichen Schulen pro Schüler zusteht, zumindest subjektiv gesehen, bessere Leistungen zu erbringen als staatliche Einrichtungen dies vermögen. Anders ist kaum zu erklären, daß private Schulen in Hessen, die pro Schüler mit dem gleichen finanziellen Betrag staatlich gefördert werden, der für einen Schüler im öffentlichen Schulwesen bereitgestellt wird, eine enorme Nachfrage genießen. Auch private Pflegedienste oder private Nachsorgekliniken haben längst den Nachweis erbracht, daß nicht für jeden leichteren Pflegefall eine teure Maximalversorgung gegeben und damit ein erheblicher finanzieller Aufwand verbunden sein muß.

In den Bereichen der Leistungserstellung, in denen kommunale oder staatliche Stellen mit Privaten in Wettbewerb treten können, kommt zwangsläufig die Frage der Privatisierung auf. In der Wirtschaft wurde diese Frage unter dem Schlagwort des „*Make or Buy*“ diskutiert. „Fertigungs- und Dienstleistungsbereiche wurden ausgelagert (*Outsourcing*), die ‚Fertigungstiefe‘ sank, die Zulieferer und die Lieferbeziehungen gewannen an Gewicht. Die eigene Produktion wurde ‚schlanker‘ (*Lean Production*).“<sup>17</sup>

Als Orientierungshilfe für die eigene Leistungsfähigkeit dienen Behörden auch Vergleiche mit anderen öffentlichen Verwaltungen oder den Gebührenordnungen von freiberuflich Tätigen, wie z. B. denen der Architekten. „Diese Wettbewerbs-Surrogate nutzen viele Kommunalverwaltungen schon heute mit unterschiedlicher Intensität, aber sie tun dies noch nicht systematisch und flächendeckend.“<sup>18</sup>

Das Ergebnis eines Wettbewerbs öffentlicher mit privaten Anbietern muß nicht zwangsläufig *Outsourcing* heißen. Zunächst müssen überhaupt die Voraussetzungen für einen Wettbewerb geschaffen werden. Dies erfordert als erstes die Vergleichbarkeit der Kosten und Leistungen. Dazu wird ein aussagefähiges Rechnungswesen benötigt. Unstreitig ist mittlerweile, „daß das gegenwärtig praktizierte kameralistische Rechnungswesen der öffentlichen Hand wenig informativ und transpa-

17 Friedel Brückmann, Ein neues Steuerungssystem für die Kommunalverwaltung – Ein Überblick in (teilweise provozierenden) Thesen –, hrsg. vom Hessischen Städte- und Gemeindebund, Mülheim 1994, S. 7.

18 Gerhard Banner, Neue Trends im kommunalen Management, in: VOP (Verwaltungsführung, Organisation, Personal), Fachzeitschrift für die öffentliche Verwaltung, 16 (1994) 1, S. 8.

16 James P. Womack/Daniel T. Jones/Daniel Roos, Die zweite Revolution in der Autoindustrie: Konsequenzen aus der weltweiten Studie aus dem Massachusetts Institute of Technology, Frankfurt am Main – New York 1992<sup>7</sup>. Anmerkung der Redaktion: Zum Thema „Lean Production“ siehe auch den Beitrag von Michael Stahlmann in diesem Heft.

rent und für die Steuerung einer modernen Verwaltung unzureichend ist<sup>19</sup>. Die Konsequenz aus dieser Erkenntnis kann nur die Einführung eines der Wirtschaft angenäherten Rechnungswesens mit doppelter Buchführung, Kostenarten- und Kostenstellenrechnung, Ausweis von Vermögen und Schulden, Erstellung einer Jahreserfolgsrechnung sowie eines Jahresberichtes sein.

### b) Kundenorientierte Verwaltung

Für den Erfolg eines Unternehmens ist es von außerordentlicher Bedeutung, wenn nicht gar eine Überlebensfrage, sich den sich ändernden Kundenwünschen jederzeit anzupassen. Das erwartet auch jeder Verwaltungsbeamte, wenn er sich selbst in der Situation des Kunden befindet. Ganz anders ist dagegen in den meisten Fällen sein Verhalten, wenn er – „auf der anderen Seite stehend“ – den Wünschen der Bürger nachkommen soll. Schließlich ist es alte Verwaltungssitte, von oben nach unten zu bestimmen, was der Bürger zu tun hat, und nicht den Bürger als Kunden zu betrachten, dessen Wünsche in die Produktgestaltung einfließen sollten. Formulare und Vordrucke werden verwaltungsgerecht gestaltet. Konsequenz ist, daß der Bürger vielfach mit einem Bescheid nichts anfangen kann.

Dies alles soll unter dem Begriff des „*Total Quality Management*“ geändert werden. Eine der Voraussetzungen dafür ist, daß das Verwaltungspersonal in die Lage versetzt wird zu erkennen, wie Qualität erreicht, kontrolliert und verbessert werden kann. Dies ist in Zeiten knapper Haushaltsmittel zunächst scheinbar ein Widerspruch, denn bessere Leistungen sind nach allgemeinem Verständnis zunächst mit höheren Kosten verbunden. Wäre die Verwaltung allerdings in der Lage, den Leistungen die entsprechenden Kosten zuzurechnen, könnte sich ganz schnell herausstellen, daß in einer geringeren Zahl von Rückfragen und Widersprüchen erhebliche Einsparungspotentiale liegen. Von der Verwaltung ist im allgemeinen nicht bekannt, daß über eine allgemeine Fallstatistik Ursachenforschung für Rückfragen „oder vertiefende Analysen der Widerspruchsgründe und daraus zu ziehender Lehren für die Kundenbehandlung erfolgt sind. Das heißt, ein Lern- und Leistungsveränderungsprozeß der Verwaltung auf Basis der Kundenreaktion ist kaum organisiert.“<sup>20</sup>

19 Karl Pütz, Öffentliches Rechnungswesen 2000, in: VOP, 16 (1994) 2, S. 141.

20 Winfried Heinrich, Drei kritische Erfolgsfaktoren öffentlicher Verwaltung, in: Hermann Hill/Helmut Klages (Hrsg.), Qualitäts- und erfolgsorientiertes Verwaltungsmanagement, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 112, Berlin 1993, S. 292.

Ebenso widersprüchlich erscheint zunächst die Behauptung, durch die Übernahme zusätzlicher Leistungen könne die Verwaltung Haushaltsmittel einsparen. Man muß sich jedoch einmal klar machen, wie viele Stellen wir als Kunden der Verwaltung mit dem gleichen Sachverhalt und damit verbunden mit Rückfragen beschäftigen. Wie viele Rückfragen, Gänge zu Behörden und Wartezeiten könnte sich z.B. ein junger Handwerksmeister, der sich selbständig machen will, ersparen, wenn sämtliche dafür notwendigen Daten einmal an einer Stelle vollständig erhoben und für ihn dann an die verschiedenen Entscheidungsorgane wie Sozialversicherung, Wirtschaftsförderung, Gewerbeaufsicht und Umweltbehörden weitergeleitet würden. Davon könnte auch die Verwaltung profitieren, sofern dadurch Rückfragen wegen unvollständiger Unterlagen unterblieben. Für die datenerhebende Stelle müßte diese Dienstleistung nicht nur mit Kosten verbunden sein. Bei Vorliegen einer Kosten-Leistungs-Rechnung könnte sie anderen Verwaltungen für erbrachte Leistungen eine zahlenmäßig begründete Kostenerstattung oder einen Preis in Rechnung stellen. Damit wäre ein ähnliches Instrument, wie es die Wirtschaft mit dem Einsatz innerbetrieblicher Verrechnungspreise verfolgt, geschaffen.

Kundenorientierung und Qualitätsbewußtsein muß nicht nur nach außen, sondern auch innerhalb einer Behörde zum Tragen kommen. Verläßt ein Vorgang den Schreibtisch eines Sachbearbeiters und gelangt in die Zuständigkeit eines anderen Sachbearbeiters, so ist dieser als interner Kunde anzusehen. Auch hier gilt es, durch qualitativ hohe Vorarbeiten ein kostenträchtiges Hin- und Herschieben von Akten zu vermeiden.

### c) Personalmanagement

Diskussionen über Steigerungen der Effizienz der öffentlichen Verwaltung sind immer verbunden mit Fragen zum Thema des öffentlichen Dienstrechts und dann insbesondere mit dem Problem der leistungsgerechten Bezahlung. Grundlegenden Änderungen des Besoldungs- und Tarifsystems hat sich die Verwaltung bisher mit Erfolg widersetzt. Wenn die neuerdings vereinzelt erkennbaren Bemühungen um Einführung von Leistungszulagen – wie z.B. in der Stadt Offenbach – auf breiter Ebene Erfolg haben sollen, ist dies an einige Voraussetzungen geknüpft. Leistungszulagen müssen wirkliche Leistungsanreize geben. Dies setzt zwingend voraus, daß sie tatsächlich personenbezogen und zeitlich befristet gewährt werden. Sollte etwa die Zustimmung des Personalrates nur bei grundsätzlicher Beachtung der Anciennität zu erreichen oder der Entzug von Leistungszulagen praktisch nicht mehr möglich sein, greifen Leistungsanreize



nicht. Im Gegenteil, dann sind nicht nur Mitnahmeeffekte sondern auch Demotivationseffekte Folge solcher Regelungen. Eine Besoldung nach Leistung oder die Gewährung von Leistungszulagen verlangt ferner ein Beurteilungssystem, das den individuellen Leistungsvergleich durch Differenzierung ermöglicht. Die Einführung von Leistungszulagen unter Beibehaltung des jetzigen rechtlichen Rahmens wird dazu führen, daß die Verteilung dieser Mittel langfristig ebensowenig leistungsbezogen erfolgt wie bisher, denn Leistungsdefinitionen für Tätigkeiten im öffentlichen Dienst sind kaum vorhanden.

Aber nicht nur hier gilt es anzusetzen, denn „Untersuchungen haben immer wieder ergeben, daß die Verwaltungsmitarbeiter nicht-monetäre Anreize, z.B. interessante Aufgaben oder Gestaltungsmöglichkeiten am Arbeitsplatz, für ihre persönliche Leistungsbereitschaft höher veranschlagen als Leistungszulagen“<sup>21</sup>. Eine erhöhte Motivation ist auch durch die Dezentralisierung von Verantwortung erreichbar. Eine schlanke Verwaltung zeichnet sich auch dadurch aus, daß Entscheidungsbefugnis und Problemlösung „weit nach unten delegiert sind“<sup>22</sup>. Dies hat zum einen eine größere Identifikation der Beschäftigten mit ihrer Tätigkeit und damit einhergehend mehr Motivation und Leistungsbereitschaft zur Folge. Zum anderen sind damit organisatorische und auch Kostenvorteile verbunden, denn es „besteht viel weniger Notwendigkeit, für eine mittlere und obere Führungsebene, um Anweisungen in der Hierarchie nach unten zu geben und Informationen nach oben zu übermitteln“<sup>23</sup>.

#### 4. Die Einführung eines Controllingsystems

Der wesentliche Baustein für eine grundlegende Modernisierung der Verwaltung liegt in der Entwicklung eines aussagefähigen Haushalts- und Rechnungswesens. Denn die Verkürzung von Entscheidungswegen und die Delegation von Entscheidungsbefugnissen muß zwangsläufig auch die Verantwortung über die Kosten und Leistungen des Verwaltungshandelns umfassen. Wer Verantwortung tragen soll, muß Informationen darüber besitzen, welche Kosten die von ihm erbrachten Ergebnisse verursacht haben. Erst dann kann Rechenschaft über die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns abgelegt werden.

An dieser Stelle soll noch einmal darauf hingewiesen werden, daß es nicht darum geht, das

Wirtschaftlichkeitsprinzip als oberstes gesellschaftliches Ziel festzulegen. Die Zielvorgaben gesellschaftspolitischer Art werden politisch definiert und bewertet. Ebenso klar ist, daß sich die Verwaltung in ihrem Streben nach Wirtschaftlichkeit, wie im übrigen auch die Privatwirtschaft, den gegebenen rechtlichen Vorgaben zu unterwerfen hat. Erst im Rahmen der Realisation der politischen Vorgaben „sollte als Steuerungsgesichtspunkt neben das bisher dominierende Formalziel ‚Rechtmäßigkeit‘ wesentlich mehr das Formalziel ‚Wirtschaftlichkeit‘ treten“<sup>24</sup>.

Zur Erfassung der Wirtschaftlichkeit eignen sich neben der kaufmännischen Buchführung vor allem die in der Betriebswirtschaftslehre entwickelten Instrumente der Kostenarten-, Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung.

Eine *Kostenartenrechnung* ist bereits durch den Haushaltsplan gegeben. Die dort vorhandene Untergliederung nach der Gruppierungsübersicht ist eine hilfreiche Grundlage für die Zuordnung der Kostenarten zu den jeweils einzurichtenden Kostenstellen. Ziel der Kostenrechnung ist die Erfassung aller Kosten für die Kalkulation von Gebühren, die Ermittlung interner Verrechnungspreise und für den Vergleich der Kosten mit externen Anbietern. Das bedeutet, daß auch Abschreibungen und kalkulatorische Zinsen Eingang in eine Kostenrechnung der öffentlichen Verwaltung finden müssen.

Durch die Zuordnung von *Kostenarten* zu Organisationseinheiten und somit zu *Kostenstellen* ist die Verantwortung für die Aufgabenerledigung und für die Kosten zusammengeführt. Die Einrichtung der Kostenstellen sollte vor allem nach Funktionen und insbesondere nach Verantwortungsbereichen wie Abteilungen, Referaten, Dezernaten, Gruppen bis hin zum einzelnen Arbeitsplatz erfolgen. Mit den für die Kostenstellen Verantwortlichen wird dann ein Budget für die verschiedenen Kosten vereinbart. Mehrausgaben der einen Kostenart können dann durch Einsparungen bei anderen Kostenarten ausgeglichen werden, was derzeit in Anfängen durch den vermehrten Ausweis der gegenseitigen Deckungsfähigkeit von Haushaltsmitteln oder durch Globalhaushalte bei Universitäten praktiziert wird. Die Einhaltung der vorgegebenen Planwerte in einer Kostenrechnung „wird durch einen permanenten, zeitnahen zentralen und dezentralen Soll-Ist-Vergleich unterstützt. Das Controlling, im Gegensatz zur klassischen reaktiven Rechnungsprüfung, ermöglicht so ein

21 G. Banner (Anm. 18), S. 11.

22 J. P. Womack/D. T. Jones/D. Roos (Anm. 16), S. 210.

23 Ebd.

24 Dierk Freudenberg, „Value for money“ bei einer Bezirksregierung?, in: VOP, 16 (1994) 2, S. 111.

Frühwarnsystem<sup>25</sup>, damit Planabweichungen analysiert und eventuelle Gegenmaßnahmen frühzeitig bereits aufgrund eigener Erkenntnisse der ausführenden Stelle und nicht erst aufgrund von systembedingt mit zeitlicher Verzögerung erscheinenden Prüfberichten von Rechnungshöfen oder sonstigen Kontrollorganen ergriffen werden können.

Die Zurechnung der Kosten auf die erbrachten Leistungseinheiten – die Kostenträger – erfolgt mit Hilfe der *Kostenträgerrechnung*. Als Kostenträger kommen einzelne „Produkte“ der Verwaltung, wie bspw. ein einzelner Bescheid, aber auch ganze Programme in Frage.

Als Ergebnis eines Controlling-Systems können dann weiterhin Kennziffernsysteme entwickelt werden, die je nach Aggregation Vergleiche einzelbetrieblicher Art bis hin zu Aussagen über Kosten von Programmen zulassen: „Vor allem höher aggregierte Daten sind zusammen mit Betriebsvergleichen in mediengerechter, parlaments- und bürgernaher Form zu veröffentlichen. Dabei haben – im Sinne der Kunden- und Bürgerorientierung – Daten über Leistungsmengen und die Kosten erbrachter Leistungen im Vordergrund zu stehen.“<sup>26</sup>

Die Anwendungsmöglichkeiten für ein Controlling sind nicht auf öffentliche Unternehmen oder Eigenbetriebe begrenzt, sondern sie umfassen auch die reinen Verwaltungsbereiche auf der Ministerialebene, in der Mittelinstanz und auf der unteren Verwaltungsebene. Voraussetzung sind allerdings die angesprochenen Änderungen im organisatorischen, personalwirtschaftlichen und haushaltswirtschaftlichen Bereich der öffentlichen Verwaltung.

---

### III. Verwaltungscontrolling und seine Auswirkungen auf die Tätigkeit öffentlicher Kontrollinstitutionen

---

Verwaltungen verfügen innerhalb ihres eigenen Zuständigkeitsbereiches über Prüfungseinrichtungen wie interne Revisionsabteilungen. Beim Bund und den Ländern existieren Vorprüfungsstellen, die fachlich im allgemeinen dem Rechnungshof und in ihrer Dienstaufsicht dem jeweiligen Behördenleiter unterstehen. Größere Kommunen haben

eigene Rechnungsprüfungsämter, für kleinere Gemeinden sind die dem Kreis zugeordneten Rechnungsprüfungsämter zuständig. Auf Bundes- und Landesebene gibt es als weitere interne Kontrollinstanz den Beauftragten für den Haushalt (§ 9 Bundeshaushaltsordnung und Landeshaushaltsordnung), der für die Planung, Durchführung und Kontrolle des Haushalts zuständig ist. Als externe Kontrollinstitutionen der Verwaltung sind vor allem die Rechnungshöfe zu nennen. Daneben gibt es noch verschiedene strukturierte Einrichtungen für die überörtliche Kommunalprüfung. Innenrevision und Vorprüfung sind vor allem mit der förmlichen, rechtlichen und rechnerischen Prüfung befaßt, ebenso wie die Rechnungsprüfungsämter und sonstigen Institutionen auf der Kommunalebene.

Wenn als Ergebnis der Diskussionen um Managementstrategien der öffentlichen Verwaltung mit einer Controllingstelle eine weitere Kontrollinstanz aufgebaut werden soll, muß klargestellt werden, daß damit kein quantitativer Zuwachs an Kontrollen und damit auch an entsprechendem Personal verbunden sein kann. Wenn sich die Verwaltung eine Einrichtung vergleichbar der Stellung des Controllers in der Wirtschaft schafft, dessen Rolle „broadened to include the analysis and explanation of financial facts and figures to assist management“ ist<sup>27</sup>, dann ist mit dieser Stelle die Kontrolle auf eine qualitativ andere Ebene gestellt worden. Da die Einrichtung von Controlling-Systemen immer mit organisatorischen und personalwirtschaftlichen Änderungen verbunden sein sollte, darf von diesen Änderungen auch die bisherige Vorprüfung oder Rechnungsprüfung nicht verschont bleiben. Schließlich gilt es, auch den Einsatz der Ordnungsmäßigkeitskontrolle effektiver zu gestalten. Vielfach ist scheinbar immer noch nicht bekannt, wie eine statistisch gesicherte Stichprobe ermittelt wird. Allerdings dürfte ein Personalaustausch zwischen Rechnungsprüfung im herkömmlichen Sinne und einrichtender Controllingstelle kaum möglich sein. Da Verwaltungscontrolling eine umfassende Führungskonzeption darstellt, die durch Sammeln, Aufbereiten und Darstellen von Informationsmaterial permanent korrigierend in die Steuerung der Verwaltung eingreift, ist an dieser Stelle insbesondere betriebswirtschaftlich ausgebildetes Personal gefragt.

Wenn nun eine mit Effizienz- und Effektivitätskontrollen befaßte zusätzliche Institution in die öffentliche Verwaltung einzieht, wird auch die Tätigkeit der Rechnungshöfe zwangsläufig beeinflusst, sind es doch gerade diese Art Kontrollfunktionen, die die Rechnungshöfe erfüllen. Es ist aber

---

25 Gerhard Grandke/Christian Barthel/Michael Weimer, Schlanke Verwaltung für fettes Stadtsäckel. Das Sanierungskonzept der Stadt Offenbach, in: Der Städtetag, (1993) 4, S. 267.

26 E. Buschor (Anm. 6), S. 37.

27 Vijay Sathe, *Controller Involvement in Management*, Englewood Cliffs 1982, S. 6.

deutlich zu unterscheiden zwischen der laufenden intern regulierenden Kontrolle durch ein Controllinginstrumentarium und den die Verwaltung nur sporadisch ereilenden Effizienzuntersuchungen durch die Rechnungshöfe. Dennoch ändert sich auch in diesem Teilbereich die Aufgabenstellung für die Rechnungshöfe. Dies beginnt mit der Implementierung der Controllingstellen. Deren organisatorische Eingliederung und die Organisation der Informationsflüsse sollte nicht erst nach der Einrichtung, sondern wenn möglich schon in der Implementierungsphase Prüfungsobjekt der Rechnungshöfe sein. Noch besser wäre es – stünde dem in der Praxis nicht ein Personalmangel entgegen –, wenn die Rechnungshöfe mit geeignetem Personal an der Implementierung von Controllingssystemen mitwirken könnten, denn aufgrund der vielfältigen Prüfungserfahrungen und anderweitig erworbener Kenntnisse kann von den Prüfern der Rechnungshöfe erwartet werden, „vorbehaltlose und phantasievolle Überlegungen zu neuen Lösungen für eine Effektivierung der Einnahmen- und Ausgabenkontrolle“<sup>28</sup> zu entwickeln. Dazu gehört auch die kritische Würdigung der durch das Controlling ermittelten Zahlenwerte, die Analyse dieser Zahlen und die Prüfung, welche Steuerungsmaßnahmen die Verwaltung aufgrund der Analysen in Angriff genommen hat. Auch die Unterbreitung von Verbesserungsvorschlägen gehört an dieser Stelle zu den Aufgaben der Rechnungshöfe.

Eine andere Aufgabe wird sich für die Rechnungshöfe im Zusammenhang mit dem Schlagwort des *Out-Sourcing* ergeben. Um einen realen Vergleich im Wettbewerb zwischen Verwaltung und privaten Anbietern herzustellen, bedarf es gleicher Kalkulationsgrundlagen bei allen Mitbewerbern. Dies betrifft z.B. die Einrechnung kalkulatorischer Kosten oder die Schlüsselung von Gemeinkosten. Hier wird es Aufgabe der Rechnungshöfe sein, darauf zu achten, daß sämtliche relevanten Größen in die Berechnungen eingeflossen sind.

In vielen Bereichen ist der öffentlichen Verwaltung ein Wettbewerb verwehrt, da ein Markt nicht vorhanden ist. Ein wesentlicher Antrieb zu Verbesserungen und Neuerungen fehlt daher. In diesen Fällen wird die Verwaltung auf Wettbewerbssurrogate zurückgreifen, d.h. insbesondere Leistungsvergleiche zwischen verschiedenen Behörden oder Kommunen anstellen müssen. Dies ist zwar auch in der Vergangenheit schon geschehen, aber nicht unter Ausschöpfung der Möglichkeiten, wie sie ein ausgebautes Kostenrechnungssystem

bietet. Hinzu kommt, daß diese Vergleiche bisher mehr oder minder unbemerkt von der Öffentlichkeit stattfanden. Aber erst der „Druck einer informierten Öffentlichkeit auf ein faires Preis-Leistungs-Verhältnis könnte im öffentlichen Sektor eine ähnliche Wirkung erzielen wie der unmittelbare Marktwettbewerb in der Wirtschaft“<sup>29</sup>. In den Vereinigten Staaten besteht bereits jetzt ein erhebliches Medieninteresse an Ergebnissen von Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen der öffentlichen Verwaltung durch die State Auditors. In Irland sind die Prüfungsberichte der dortigen Kontrollinstanz der Öffentlichkeit zugänglich. Auch in England werden Prüfberichte veröffentlicht, wobei die englische „Audit Commission for Local Authorities einen ständigen Leistungsvergleich zwischen allen englischen Kommunen, der sich auf eine breite Palette kommunaler Dienstleistungen erstreckt“<sup>30</sup>, durchführt. Diese Art der Öffentlichkeitsarbeit erscheint in Deutschland derzeit vielleicht noch ein wenig ungewöhnlich. Das zunehmende Interesse der Öffentlichkeit an den von den Rechnungshöfen veröffentlichten Ergebnissen ihrer Prüfungen zeigt jedoch, daß auch bei uns ein verstärktes Einbeziehen der Medien gerechtfertigt ist.

*Zusammenfassend* läßt sich also feststellen, daß von der Einführung neuer Managementkonzepte in der Verwaltung natürlich auch die öffentliche Finanzkontrolle betroffen ist. Mit der Verwirklichung von Konzepten der Lean Administration läßt sich Controlling als Steuerungsinstrument der öffentlichen Verwaltung einsetzen. Bis dieser Schritt der Verwaltung getan ist, muß die öffentliche Finanzkontrolle längst mit derartigen Instrumentarien vertraut sein. Andernfalls wird sie mit einem Verwaltungs- und Kontrollverständnis vergangener Zeiten den dann in der Verwaltung implementierten Managementmethoden vergleichsweise hilflos gegenüberstehen. Es bedarf daher auch bei der öffentlichen Finanzkontrolle einiger Anstrengungen im Bereich der eigenen Zielfindung, Mitarbeitersuche und -motivation, um die teilweise immer noch nicht abgeschlossene Wandlung von der Ordnungsmäßigkeits- vornehmlich zur Wirtschaftlichkeitskontrolle zu fördern und darüber hinaus schon jetzt bei der Installierung von Lean-Administration- und Controlling-Konzepten aktiv mitzuwirken. Die Rechnungshöfe werden künftig bei Ordnungsmäßigkeitsprüfungen vor allem steuernd und nach Schwerpunkten in die Tätigkeit der anderen Kontrollinstitutionen eingreifen und sich selbst in verstärktem Maße mit der Kontrolle der Zweckmäßigkeit einrichtender und vorhandener Controllingsysteme befassen.

28 Udo Müller, Gegen die Ohnmacht der Rechnungshöfe. Plädoyer für eine wirksamere Finanzkontrolle, in: VOP, 15 (1993) 5, S. 318f.

29 G. Banner (Anm. 18), S. 8.

30 Ebd.

# Lean Administration und Verwaltungscontrolling

## Das Instrumentarium

### I. Effiziente Verwaltung unter demokratischer Kontrolle

#### Das Leitbild

Unter Außerachtlassen der bekannten politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen<sup>1</sup> werden im folgenden – bewußt schwarz-weiß zeichnend und auf Zwischentöne verzichtend – die traditionelle und die künftige öffentliche, die „schlanke“ Verwaltung gegenübergestellt:

**Darstellung 1: Verwaltungscharakteristik: traditionell vs. „schlank“**

Traditionelle Verwaltung	Schlanke Verwaltung
vorschriftenorientiert	verantwortungsorientiert
verfahrensorientiert	situationsorientiert
ausgabenorientiert	aufgabenorientiert
angebotsorientiert	nachfrageorientiert
ressourcenorientiert	kundenorientiert
inputorientiert	outputorientiert
haushaltsorientiert	wirtschaftlichkeitsorientiert
Kameralistische Buchführung	Doppelte Buchführung
aufgabemehrend	aufgabenauslagernd
Engpaß der Regionalentwicklung	Lotse der Regionalentwicklung
autoritätsorientiert	persönlichkeitsorientiert
alters-/aufstiegsorientiert	leistungsorientiert
hierarchisch strukturiert	flach strukturiert
Dezernate, Fachämter	Cost-/Profit-/Investmentcenter
arbeitsteilig und immobil	teamgebunden und flexibel
<i>Machen wir die Dinge richtig?</i>	<i>Machen wir die richtigen Dinge?</i>

Quelle: Eigene Darstellung.

Akzeptiert man diese Diagnose, können die aus dieser Bestandsaufnahme ableitbaren Veränderungserfordernisse in einen Zielkatalog – „Für

1 Vgl. Jochen Struwe, Mit Controlling zu erfolgsorientierter Unternehmenssteuerung in öffentlichen Verwaltungen und Betrieben, in: Finanzwirtschaft, (1994) 7, 9, 10.

Demokratie und Effizienz in der Verwaltung“ – münden, wie ihn die Carl-Bertelsmann-Stiftung 1993 vorgestellt hat. Die wichtigsten Kriterien für eine Verwaltungsreform sind danach:

1. *Leistung unter demokratischer Kontrolle:*  
Gleichgewichtige Prägung durch Demokratie und Leistung als Leitbild;
2. *Bürger- und Kundenorientierung:*  
Leistungsausrichtung an den Bedürfnissen der Bürger, gerechter Ausgleich von Einzel- und Gesamtinteressen;
3. *Kooperation zwischen Politik und Verwaltung:*  
Zielsetzung und Kontrolle durch Politiker, Unterstützung durch eine von Detailaufsicht befreite, zielstrebige Verwaltung;
4. *Dezentrale Führung:*  
Weitgehende Delegation von Verantwortung, Kontrolle durch ein ausgebautes Berichtswesen;
5. *Controlling und Berichtswesen:*  
Zur Zielerreichung Einsatz leistungsfähiger Planungs-, Koordinations- und Controllinginstrumente;
6. *Potentiale der Mitarbeiter:*  
Aufmerksame Führung und Entwicklung der Mitarbeiter als teuerste und empfindlichste Ressource;
7. *Innovations- und Evolutionsfähigkeit durch Wettbewerb:*  
Gewährleistung der Innovations- und Evolutionsfähigkeit der Verwaltung durch interkommunale Leistungsvergleiche (Wettbewerb) und öffentliche Rechenschaft.

Diese sieben Kriterien<sup>2</sup> sollen den „Idealtypus eines leistungsorientierten Führungssystems in der Kommunalverwaltung“ beschreiben. Die kommunale Verwaltung (Gemeinde- und Kreisebene) ist – gemessen am finanziellen und personellen Volumen – die Verwaltungsebene, bei der eine Verbesserung hinsichtlich der Zielgrößen Effektivität,

2 Vgl. Carl-Bertelsmann-Stiftung, Carl-Bertelsmann-Preis 1993 – Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung, Band 1, Dokumentationsband zur internationalen Recherche, Gütersloh 1993, S. 11ff., 154ff.

Effizienz, Kostendeckung, Sparsamkeit und antizyklisches Einnahme- und Ausgabeverhalten die gesamtwirtschaftlich größten positiven Effekte hat. Daher wird diese Ebene nachfolgend in den Mittelpunkt der Betrachtung gestellt.

Die Zielgröße *Effektivität* (= Wirtschaftlichkeit) beschreibt die Eignung eines bestimmten Instruments für die Erfüllung einer bestimmten Aufgabe. Mit *Effizienz* (= Produktivität) wird der Wirkungsgrad, gemessen als Output-Input-Relation, eines bestimmten Instruments ausgedrückt. *Kostendeckung* soll nach den Kommunalabgabengesetzen soweit vertretbar und geboten erreicht werden. Das Gebot der *Sparsamkeit* erfordert unter Umständen suboptimales, gewohnte Standards unterschreitendes Verhalten. *Antizyklisches Einnahme- und Ausgabeverhalten* ist allen Gebietskörperschaften durch das Stabilitätsgesetz seit 1967 aufgegeben.

Um dem Idealtypus nahezukommen und die genannten Zielgrößen bestmöglich ansteuern zu können, werden in Europa unter der Überschrift „*New Public Management*“ verschiedene Modelle ausprobiert. Sie sind in Darstellung 2 zusammengefaßt.

In Deutschland hat sich bisher kein eigenständiges Konzept entwickelt. Vielmehr wird versucht, aus den vorhandenen Modellen die jeweils geeignet erscheinenden Elemente auf die eigene Situation zu übertragen.

---

## II. Organisation der „schlanken“ Verwaltung

---

### 1. Out-Sourcing und Contracting-Out

Zu Beginn einer rationalen Veränderung steht ein politischer Grundsatzbeschuß, der die künftig anzubietende Leistungspalette definiert und Notwendiges von Wünschenswertem separiert. Dazu gehört auch die Entscheidung darüber, was die Verwaltung in Zukunft durch Dritte oder gar nicht mehr anbieten soll.

Das Ausgliedern von Verwaltungsteilen, insbesondere von wirtschaftsnahen Bereichen, wird als *Out-Sourcing* bezeichnet. Unter *Contracting-Out* ist das vertragliche Auslagern von Leistungen zu verstehen.

Als bundesweit prominentes Beispiel für den erfolgreichen Einsatz dieser Methoden sei die Stadt Offenbach angeführt: Offenbach (117 000 Einwoh-

### Darstellung 2: New Public Management

*New Public Management* enthält folgende Elemente:

- Entwicklung von Instrumenten der Leistungsmessung und der Erfolgskontrolle;
- Stärkung des intra- und interkommunalen Wettbewerbs;
- Dezentralisierung und Verselbständigung von Verwaltungseinheiten und öffentlichen Betrieben;
- Orientierung auf ein professionelles und eigenverantwortliches öffentliches Management;
- stärkere Leistungsorientierung bei der Personalführung;
- Verbesserung des Finanzmanagements durch betriebswirtschaftliche Budgetierung und Administration-Controlling.

In Europa haben sich drei Modelle des *New Public Management* mit jeweils spezifischen Merkmalen herausgebildet:

- *Free Commune Experiments* (Skandinavien)
  - ▶ flexible, situationsangepaßte Kommunalstrukturen;
  - ▶ Vorschriften suspendierende Experimentierklauseln;
  - ▶ managementähnliche, pragmatische Steuerungsansätze.
- *Kontraktmanagement* (Niederlande, „Tilburger Modell“)
  - ▶ Vereinbaren konkreter Leistungsziele;
  - ▶ dezentrale Ressourcenverantwortung;
  - ▶ Steuerung durch Berichte und ein Controlling-system.
- *Enabling Authority & Agency Concept* (Großbritannien)
  - ▶ Trennung von Aufgaben- und Produktionsverantwortung;
  - ▶ Contracting Out (Auslagerung von Aufgaben);
  - ▶ Private Public Partnership (Partnerschaftsmodelle);
  - ▶ Competitive Tendering (obligatorische Ausschreibung);
  - ▶ Market Testing (Konkurrenz mit privaten Anbietern).

Quelle: Eigene Darstellung.

ner) verringert von 1990 bis 1995 die Zahl seiner Stellen von ursprünglich 2 500 auf 1 200 Stellen. Von den 1 300 abzubauenen Stellen waren 350 im Hoheitsbereich, also bei der Verwaltung originär öffentlicher Aufgaben, angesiedelt. Zirka 60 Prozent der Ämter haben bereits im ersten Durchgang auf Stellen verzichtet.

*Out-Sourcing* kann auf verschiedenen Wegen mit unterschiedlicher Intensität geschehen:

1. Der einfachste Weg besteht in der Bildung von eigenverantwortlich geführten sogenannten Cost-/Profit-/Investmentcentern. Hierbei wird im Prinzip noch nicht ausgegliedert, sondern nur die zumeist bestehende Kostenstellengliederung überarbeitet und eindeutiger und verantwortungsgerechter abgegrenzt. Die Veränderungen sind auf das Innenverhältnis der Gebietskörperschaft beschränkt.
2. Eine weitergehende Möglichkeit ist die Bildung von Eigenbetrieben. Nach den einschlägigen Eigenbetriebsgesetzen entstehen dadurch administrativ und wirtschaftlich selbständige Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit. Anders als die bisherigen Regiebetriebe stellen Eigenbetriebe einen eigenständigen Erfolgs- und Wirtschaftsplan auf und nutzen die weit informativeren privatwirtschaftlichen Rechnungslegungsvorschriften. Das Unternehmen selbst unterliegt unverändert öffentlichem Recht und bleibt damit parlamentarischer Kontrolle unterworfen.
3. Der qualitativ dritte Schritt wäre in der Gründung eines Unternehmens in privatrechtlicher Rechtsform zu sehen, ohne daß die Gesellschaftsanteile an Dritte (teil-)veräußert werden (unechte Privatisierung). Das so entstehende rein öffentliche, aber nach privatrechtlichen Grundsätzen geführte Unternehmen kann, juristisch gesehen, agieren wie jedes andere Privatunternehmen auch. Über den Gesellschaftsvertrag oder über Satzungsbestimmungen können Unternehmensgrundsätze verankert werden.
4. Die weitestgehende Form des *Out-Sourcing* besteht im Verkauf der Gesellschaftsanteile an einem privatrechtlich strukturierten Unternehmen (echte Privatisierung). Damit gibt die öffentliche Hand dauernde Einflußmöglichkeiten auf. Allein beim Verkauf der Gesellschaftsanteile können gegebenenfalls noch Bedingungen geltend gemacht werden.

Ziel eines *Out-Sourcing* kann nicht die Privatisierung als solche sein. Diese ist immer nur Mittel zum Zweck. Die Ausgliederung von Verwaltungsteilen muß vielmehr auf die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit, das Erreichen einer Marktreife, die Verbesserung der Effizienz, aber auch auf die Befreiung von politischer Einflußnahme gerichtet sein. Die von den öffentlich-rechtlichen Fesseln befreiten Unternehmen können freier am Markt agieren. Dem Leistungsprinzip kann dadurch besser entsprochen werden, daß die Betriebsleiter der Eigenbetriebe wie Vorstände oder Geschäftsführer von Aktiengesellschaften (AG) bzw. Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH)

nur zeitlich befristete Verträge erhalten (nach § 84 Abs.1 Satz1 Aktiengesetz für höchstens fünf Jahre).

Die ausgelagerten Unternehmen, an denen die öffentliche Hand ein (Teil-)Eigentum behält, sollten über ein Beteiligungscontrolling geführt werden.

*Out-Sourcing* wirkt in der ersten Zeit wie eine Schlankheitspille. Die eintretenden Effekte sind zunächst rein kosmetischer Natur, da der kommunale Haushalt durch die Auslagerung nur optisch schlanker wird. Grundsätzlich, das heißt realwirtschaftlich, hat sich nur wenig geändert, denn der Betrieb existiert nach wie vor, wenn auch in veränderter Form.

Erst nach einiger Zeit werden im allgemeinen die größere Selbständigkeit und die höhere Eigenverantwortlichkeit zu einer gesteigerten Wirtschaftlichkeit und verbesserten Produktivität führen.

## 2. Unternehmen Kommune

Künftig werden auch kommunale Behörden nach betriebswirtschaftlichen Führungsgrundsätzen arbeiten müssen, da zum einen die Mittelknappheit zum ressourcenschonenden Haushalten (Ökonomie = Haushalt) zwingt, zum anderen das Anspruchsniveau der Bürger als Kunden unverändert steigt. Damit öffnet sich sowohl angebots- (*Supply-push*) als auch nachfrageinduziert (*Demand-pull*) eine Lücke, die durch Effektivitäts- wie Effizienzsteigerung geschlossen werden muß. Das entstehende „Unternehmen Kommune“ sollte neben anderem ausgestattet sein mit

- einer Unternehmensphilosophie als Leitsatz,
- einer Konzernstruktur als Aufbauprinzip und
- einem Controllingssystem als Steuerungsinstrument.

In Darstellung 3 sind diese Anforderungen kurz beschrieben.

In der Unternehmensphilosophie (hier am Beispiel der Stadt Duisburg) wird das neue Selbstverständnis in Gestalt eines Dienstleistungsunternehmens sichtbar, das mit dem Geld der Kunden verantwortungsbewußt umgeht. Dabei ist vielfach mehr der Politiker als der Rathausbedienstete angesprochen. Denn ohne ein entsprechendes Votum der Stadtverordneten kann de jure keine Mark ausgegeben werden.

Da die Kommune auch hoheitliche Aufgaben wahrnimmt und Zwangsabgaben erhebt und damit der marktwirtschaftliche Verhandlungsprozeß außer Kraft gesetzt, zumindest aber beeinträchtigt wird, ist die Verantwortung kommunaler Entscheidungsträger im übrigen deutlich höher als die

### Darstellung 3: Unternehmen Kommune

Die Unternehmensphilosophie als Leitsatz:

Die Kommunalverwaltung ist ein Dienstleistungsunternehmen, dessen Mitarbeiter die Bürger als ihre Kunden verstehen, die einen selbstverständlichen Anspruch darauf haben, für das von ihnen zur Verfügung gestellte Geld effektive und effiziente Leistungen zu erhalten.

Die Konzernstruktur als Aufbauprinzip:

Kommunalverwaltung (Konzernmutter) und kommunale Gesellschaften (Konzerntöchter) bilden den „Konzern Stadt“. Die Fachämter werden selbständige „Betriebe“ mit eigener, abgestufter Kosten-, Erlös- und Investitionsverantwortlichkeit innerhalb der Kommunalverwaltung.

Das Controllingsystem als Steuerungsinstrument:

Die politische und administrative Planung und Entscheidung im „Konzern“ erfolgt durch Vereinbarung von

- Zielen (management by objectives),
- Budgets (management by results) und
- Kompetenzen (management by delegation).

Die Feinsteuerung während der Realisation und die Kontrolle wird durch ein differenziertes Berichtswesen (monitoring) unterstützt.

Quelle: Eigene Darstellung.

eines privatwirtschaftlichen Unternehmers, der im Spiel von Leistung und Gegenleistung, von Angebot und Nachfrage seinen Preis vom Markt „diktiert“ bekommt. Die Preiselastizität der Nachfrage nach öffentlichen Leistungen ist häufig gleich Null (starre Nachfrage). Das heißt, daß diese Leistungen vielfach preisunabhängig nachgefragt werden (müssen). Gleichzeitig ist die öffentliche Hand Angebotsmonopolist und hat zusätzlich übergeordnete Bedingungen zu beachten (beispielsweise das in § 1 in Verbindung mit § 16 Abs. 1 Stabilitäts- und Wachstumsgesetz geforderte konjunkturell antizyklische Verhalten). Damit wird deutlich, daß privatwirtschaftliche Verhaltensweisen nicht uneingeschränkt und ungeprüft auf Kommunen und öffentliche Betriebe übertragen werden können.

Zurück zum „Unternehmen Kommune“: Die einzelnen Fachämter und öffentlichen Betriebe sind als Konzerntöchter zu betrachten, die in Abhängigkeit von ihrer Wirtschaftsnähe und damit der Möglichkeit, Marktpreise zu ermitteln, als Cost-, Profit- oder Investmentcenter geführt werden können (s. Darstellung 3, Konzernstruktur).

So könnten

- das Hauptamt, das Personalamt, das Sozialamt, das Ordnungsamt als *Costcenter* mit eigener Kostenverantwortlichkeit;

- Krankenhäuser, Jugendzentren oder Altenheime als *Profitcenter* mit eigener Kosten- und Erlösverantwortlichkeit und
- Versorgungs- und Verkehrsbetriebe, Bauhöfe, Wirtschaftsförderungsgesellschaften etc. als *Investmentcenter* mit eigener Kosten-, Erlös- und Investitionsverantwortlichkeit

eingerrichtet werden.

### 3. Innere Organisation des Unternehmens Kommune

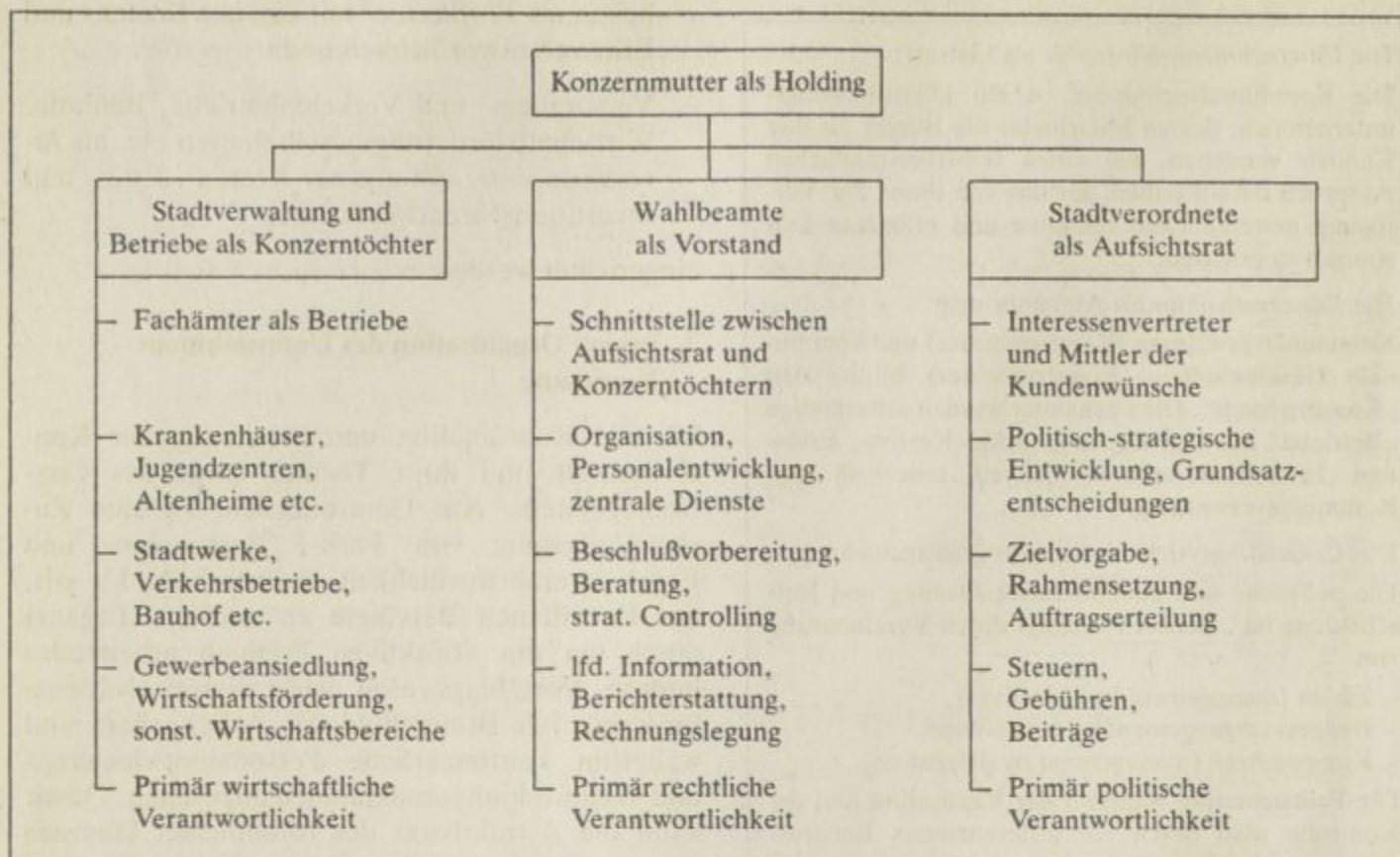
Für die Koordination und Steuerung der Konzernmutter und ihrer Töchter sorgt das Controllingsystem. Aus Controllingsicht ist eine Zusammenfassung von Fach-, Ressourcen- und Ergebnisverantwortlichkeit anzustreben. Es gilt, aus Betroffenen Beteiligte zu machen. Ergänzt durch ein mit attraktiven Prämien arbeitendes internes Vorschlagswesen, wirkt dies motivationsfördernd. Als Bringschuld des Arbeitgebers sind weiterhin kontinuierliche Personalentwicklungs- und Weiterbildungsmaßnahmen anzusehen. Damit kann die Attraktivität des öffentlichen Dienstes auch für Leistungsträger, die man halten oder erst gewinnen will, erhöht werden.

Wenn das Ziel eine schlankere, Verantwortung nach unten abgebende Verwaltung ist, müssen Hierarchiestufen abgebaut werden. Die Leitungsspanne (= Zahl der von einem Vorgesetzten optimal zu führenden Mitarbeiter) ist in heutigen Verwaltungen vielfach zu klein, die davon abhängige Gliederungstiefe (= Zahl der Hierarchieebenen) zu groß. Ausgehend von einer für die Zukunft definierten Aufgaben- und Leistungspalette ist der Stellenbedarf neu zu ermitteln, die dann erforderlichen Stellen sind neu zu bewerten.

Konkret wäre zu prüfen, inwieweit und in welchen Zeiträumen die Zahl der Parlamentsausschüsse und sonstigen Gremien vermindert, der haupt- und nebenamtlichen Dezernenten verringert und der selbständigen Ämter reduziert werden kann. Daß dadurch die parlamentarische Kontrolle nicht verhindert oder erschwert, sondern – im Gegenteil – durch Erhöhung der Transparenz erleichtert wird, dürfte jeder Praktiker aus eigener Erfahrung bestätigen können.

Kommunen oder Unternehmen, die sich dies leisten können, setzen auf die natürliche Fluktuation durch Mitarbeiterkündigung oder Pensionierung und arbeiten mit „kw“-Vermerken, wonach die so gekennzeichnete Stelle wegfallen kann. Durch natürliche Fluktuation werden in öffentlichen Verwaltungen zwischen drei und zehn Prozent der Arbeitsplätze pro Jahr frei. Sollte dies nicht aus-

#### Darstellung 4: Konzern Stadt



Quelle: Eigene Darstellung.

reichen, wären sozialverträgliche Kündigungen durchzuführen. In erster Linie werden Mitarbeiter betroffen sein, die die „innere Kündigung“ bereits dauerhaft ausgesprochen haben. Die entstehende Angst um den eigenen Arbeitsplatz kann gerade im öffentlichen Dienst einen Motivationsschub induzieren. Allerdings ist darauf zu achten, daß nicht nur bei den „Indianern“ gespart wird, sondern auch bei den „Häuptlingen“.

Weitere Leistungsanreize können durch Leistungszulagen gesetzt werden. So wäre denkbar, daß – bei Konstanz der Personalausgaben insgesamt – die durch Personalabbau freiwerdenden Mittel zu einem bestimmten Prozentsatz in den allgemeinen Spartopf wandern, während der verbleibende Rest als Leistungszulage verteilt wird. Das Offenbacher Modell sieht vor, daß für die Leistungszulagen 30 Prozent der freiwerdenden Mittel verwendet werden. Daß damit eine Überarbeitung des Beurteilungs- und Besoldungssystems einhergehen sollte, sei nur der Vollständigkeit halber erwähnt.

Die größer werdende Leitungsspanne, Job-Enrichment (Arbeitsanreicherung) und Job-Enlargement (Arbeitsfeldvergrößerung), die Kompetenz- und Verantwortungsübertragung nach unten bedingen zwangsläufig eine Änderung des Führungsstils. Jetzt entscheidet nicht mehr allein der mit Amtsautorität, einer höheren Zahl von Dienstjahren

oder besseren Beziehungen zur Rathauspitze ausgestattete Vorgesetzte; Entscheidungskompetenz besitzen auch der beauftragte Mitarbeiter und die Gruppe. Der Vorgesetzte wird mehr und mehr zum Moderator und Promoter seiner Mitarbeiter.

Führung wird pluralisiert. Sie wird kooperativer, partizipativer und demokratischer sein als bisher. Der Entscheidungsspielraum der Mitarbeiter wird größer werden, die Vorgesetzten erhalten mehr Zeit, sich um ihre Führungsaufgaben zu kümmern und werden von reinen Sachentscheidungen entlastet.

#### 4. Konzern Stadt

Bewußt angelehnt an die rechtliche Struktur der Aktiengesellschaft als Prototyp einer großen und verzweigten Unternehmung zeigt Darstellung 4 „Konzern Stadt“ die Kompetenzverteilung im Unternehmen Kommune.

Besonders beachtet werden sollten die jeweiligen primären Verantwortlichkeiten. Heute kommt es vielfach – insbesondere auf kommunaler Ebene – zu Kompetenzüberlappungen. Die Politiker regieren in die Verwaltung hinein, während sich die Verwaltung(sspitze) in politische Grundsatzentscheidungen einmischet. Hier bedarf es dringend einer Selbstbeschränkung aller Beteiligten auf ihren originären Kompetenzbereich. Politiker



beantworten mit ihren Rahmenvorgaben die Frage „Machen wir die richtigen Dinge?“, während die Verwaltung, die die von der Politik als „richtig“ erkannten Dinge realisieren muß, auf die Frage „Machen wir die Dinge richtig?“ antwortet.

An dieser Stelle sei beispielhaft an § 9 Hessische Gemeindeordnung (ähnlich in anderen Gemeindeordnungen) erinnert, wonach die Gemeindevertretung bzw. Stadtverordnetenversammlung ebenso „Organ der Gemeinde“ ist wie der Gemeindevorstand bzw. Magistrat. Anders als die Parlamente der staatlichen Ebene (Bundestag und Landtage) sind die kommunalen Vertretungsorgane (Kreistage und Gemeindevertretungen) nur in eingeschränktem Maß selbständige Körperschaften.

---

### III. Verwaltungscontrolling

---

#### 1. Die haushaltswirtschaftliche Ausgangslage

Zu Beginn einer jeden umfassenden Änderung kommunalen Wirtschaftens muß die Analyse der haushaltswirtschaftlichen Ausgangslage der Kommune bzw. des öffentlichen Betriebs stehen. Eine solche Analyse baut auf vorhandenen Daten auf, ist vergleichsweise einfach anzufertigen und bietet eine Fülle von Strukturinformationen. Mit ihrer Hilfe lassen sich Soll-Ist-Vergleiche, Querschnittsanalysen und Längsschnittanalysen durchführen. Ein interkommunaler Vergleich wird am ehesten und am schnellsten mit Hilfe einer so oder ähnlich strukturierten haushaltswirtschaftlichen Analyse eingeleitet werden können.

*Soll-Ist-Vergleiche* werden derzeit jährlich durchgeführt. Es ist heute übliche kommunale Praxis, daß die jährliche Rechnungsprüfung durch die Rechnungsprüfungsämter der Aufsichtsbehörden oft erst eineinhalb bis drei Jahre nach Abschluß des Haushaltsjahres vorliegt. Zu diesem Zeitpunkt interessiert sich jedoch kaum mehr jemand für die Rechnungsergebnisse. Bauvorhaben sind (mit dann meist weit höheren Kosten) abgeschlossen, parlamentarische Mehrheiten haben gewechselt, Aufgaben haben sich geändert. Eine derart verzögerte Auswertung ist im Grunde überflüssig. Soll-Ist-Vergleiche sollten deshalb nicht nur einmal im Jahr angestellt werden. Ihre Aufgabe darf nicht allein die Kontrolle im nachhinein (wenn „das Kind bereits in den Brunnen gefallen ist“), sondern muß die während des Jahres erfolgende, begleitende Steuerung der Exekution des Haushaltsplans sein. Dazu bedarf es eines ausgebauten Berichtswesens, das im Gliederungspunkt III. 6. skizziert wird.

*Querschnittsanalysen* dienen dazu, für die eigene Haushaltsstruktur einen relativen Maßstab zu finden. Zu diesem Zweck werden die Haushaltspläne vergleichbarer Gemeinden gewichtet und gegenübergestellt. Die Vergleichszahlen lassen sich durch die kommunalen Spitzenverbände (die jedoch nur sehr grobstrukturierte Zahlen liefern), den Bund der Steuerzahler (der kostenlose Haushaltsanalysen mit einer allerdings schmalen, ungewichteten Vergleichsbasis bei langer Wartezeit liefert) und/oder durch eigene Analyse oder Beauftragung externer Berater gewinnen. Um eine Vergleichbarkeit zu gewährleisten, sollte die Einwohnergrößenklasse relativ eng gestuft sein und eine genügend große Zahl an Gemeinden (mindestens 10) in den Vergleich einbezogen werden. Die Gewichtung aller Größen erfolgt mit der Einwohnerzahl, da sich an diesem Faktor zahlreiche Ausgabenpositionen festmachen lassen.

Ausgewertet wird

- der Verwaltungshaushalt nach Ausgabenbereichen (Kostenstellen) entsprechend dem Gliederungsplan,
- der Verwaltungshaushalt nach Ausgabenarten (Kostenarten) entsprechend dem Gruppierungsplan,
- der Vermögenshaushalt nach Ausgabenarten (wobei im Investitionshaushalt die Streubreite naturgemäß deutlich höher ist),
- der Stellenplan nach Beschäftigtengruppen (Beamte, Angestellte, Arbeiter inklusive der Beschäftigten in Eigenbetrieben) und
- der Schuldenstand und der Stand der Rücklagen (inklusive Eigenbetriebe).

Dargestellt werden für jede Position

- das absolute (für die Summe der Einnahmen und Ausgaben) bzw. relative (für die Einzelangaben) Minimum,
- das mit den Einwohnerzahlen gewichtete Mittel (absolut und relativ),
- das absolute (für die Summe der Einnahmen und Ausgaben) bzw. relative (für die Einzelangaben) Maximum,
- die entsprechenden Angaben für den untersuchten Haushalt,
- automatische Auswertungen für diesen Haushalt wie über-/unterdurchschnittlich, Minimum/Maximum, Überschreiten einer vorgegebenen Streubreite etc.

Eine derartige Auswertung ermöglicht – tabellarisch komprimiert auf zwei Seiten – den Vergleich

des eigenen Haushalts mit einem repräsentativen Haushaltsdurchschnitt. Es sei darauf hingewiesen, daß die absolute Qualität der eigenen Haushaltsstruktur damit nicht ermittelt werden kann, da auch der gewichtete Durchschnittshaushalt keinen absoluten Maßstab darstellt („Gemittelter Mist ist immer noch Mist“).

*Längsschnittanalysen* sind eine ausgezeichnete Methode, entlang einer Zeitachse die Entwicklung des Zuschußbedarfs bzw. des Überschusses je Einzelplan, Abschnitt und Unterabschnitt aufzuzeigen. Dabei werden für eine Körperschaft mindestens fünf aufeinanderfolgende Haushaltsjahre, eventuell unterteilt nach Legislaturperioden, verglichen. Datengrundlage sind die Salden (Zuschuß oder Überschuß, absolut und relativ) je Unterabschnitt im Verwaltungshaushalt. Die zeitliche Entwicklung dieser Salden zeigt am deutlichsten etwaigen Handlungsbedarf.

## 2. Einordnung und Implementation

In der kommunalen Praxis ist das Controlling als Stabsstelle beim Kämmerer (Finanzvorstand) angesiedelt. Bei der Implementation eines Controlling-systems könnte dies der Kern eines dann allmählich auszubauenden, alle Bereiche und Betriebe umfassenden Planungs-, Steuerungs- und Überwachungsapparates sein. Im Endausbau wäre vorstellbar, daß ein Dezernent mit Linienfunktion als oberster kommunaler Controller fungiert, der

- Entscheidungen der Führungsspitze informationell vorbereitet;
- selbst für das strategische Controlling verantwortlich zeichnet;
- den operativen Bereichscontrollern der Fachämter und Betriebe fachliche Unterstützung gewährt und der
- für die einheitliche, aufeinander abgestimmte Wahrnehmung der operativen Controllerfunktionen sorgt.

Die operativen Controller könnten aus dem Führungsnachwuchs, beispielsweise den stellvertretenden Amtsleitern, rekrutiert werden. Für Bund und Länder sind Controller ohnehin vorgeschrieben: So bestimmt beispielsweise § 9 Bundeshaushaltsordnung (BHO), daß bei jeder mittelbewirtschaftenden Dienststelle ein „Beauftragter für den Haushalt“ zu bestellen ist, der faktisch Controlleraufgaben wahrnimmt.

### *Verwaltungscontrolling*

- beinhaltet ergebnisorientierte Planung, Steuerung und Überwachung in allen Bereichen und Ebenen;

- bedeutet eine Informations-, Führungs- und Entscheidungsunterstützung für die Kommune;
- verbessert die Managementprozesse im Hinblick auf Zielsetzung, Planung und Zielerreichung;
- vermeidet, verkürzt und vereinfacht Verwaltungsvorgänge, Beratungen und Entscheidungsprozesse;
- überwacht die Entwicklung der Rentabilität und Liquidität und trägt zur Sicherung des kommunalen Vermögens bei;
- untersucht Effektivität bzw. Wirtschaftlichkeit geplanter Vorhaben und sichert damit sparsame Mittelverwendung;
- deckt Schwachstellen auf und entwickelt Vorschläge zur Verbesserung der Effizienz bzw. Produktivität;
- erhöht als Frühwarnsystem die Flexibilität durch Verkürzung von „time-lags“ und sichert so Termintreue.

Bei der Implementation eines Controlling-systems sollte soweit wie möglich auf Vorhandenem aufgebaut und schrittweise vorgegangen werden; damit wird einer Überforderung der Verwaltung vorgebeugt. Im wesentlichen lassen sich drei Schritte abgrenzen:

Im *ersten Schritt* werden die künftig zu erfüllenden Aufgaben bzw. zu erstellenden Produkte definiert. In dieser Phase werden Grundsatzentscheidungen vom Typ „Make or Buy“ (Eigenfertigung oder Fremdbezug) fällig. Daran anschließend werden die Fachämter, Abteilungen und gegebenenfalls Betriebe zu Cost-, Profit- und Investmentcentern mit entsprechenden Auswirkungen auf den Stellenplan gruppiert. Dabei ist auf eine konsistente Zusammenfassung von Fach-, Ressourcen- und Ergebnisverantwortung zu achten. Hilfreich bei der Verzahnung von Aufbau- und Ablauforganisation ist der Einsatz von Funktionendiagrammen. Am Ende ist der heutige *Gliederungsplan* (Gliederung nach Aufgabenbereichen) in einen verantwortungsgerecht abgegrenzten *Kostenstellenplan* transformiert. Die *Kostenstellenrechnung* hilft die Frage „Wo sind die Kosten angefallen?“ zu beantworten.

Aufbauend auf dem heute nicht voll befriedigenden *Gruppierungsplan* (Gliederung nach Einnahmen- und Ausgabenarten) sind Einnahmen und Ausgaben konsequent zu systematisieren: eine *Kostenartenrechnung* entsteht. Die Frage „Welche Kosten sind angefallen?“ sollte am Ende beantwortet werden können. Mit Hilfe von Kennzahlen-

systemen und Querschnittsanalysen lassen sich unter Umständen hier schon Über- oder Unterverorgungen erkennen, die in die Neustrukturierung und in Haushaltsentscheidungen einfließen können. Abgeschlossen wird der erste Schritt durch Vorgaben für die Konsolidierung des „Konzerns Stadt“. Analog zu den Regelungen der §§ 290 bis 315 Handelsgesetzbuch (HGB) können dabei unterschiedliche Konsolidierungskreise gebildet werden.

In einem *zweiten Schritt* wird die bestehende kameralistische, rein finanz- bzw. liquiditätsorientierte Einnahmen-/Ausgabenrechnung und die in Teilbereichen existierende Kostenarten- und Kostenstellenrechnung um eine *Kostenträgerrechnung* erweitert und ergänzt. Die bisher oft nicht einmal gestellte, gleichwohl zentrale Frage „Wofür sind die Kosten angefallen?“ kann erst durch dieses Komplettieren der Kostenrechnung beantwortet werden. Parallel dazu wird die kameralistische durch eine doppelte Buchführung (*Doppik*) wenn schon nicht abgelöst, so doch zumindest ergänzt. Interne Verrechnungspreise werden gebildet und verrechnet. Die selbständig ihr Budget erfüllenden „Betriebe“ können jetzt eigenverantwortlich entscheiden, ob sie eine Vorleistung (beispielsweise die Personalrekrutierung, die Gebäudereinigung) intern bei einem anderen Amt oder extern bei privaten Anbietern einkaufen.

Die Stadtkasse wird zu einer Finanz- oder Geschäftsbuchhaltung ausgebaut. Mit diesem Schritt lassen sich erstmals wirtschaftlich periodenrichtige Zuordnungen vornehmen und erfolgs- und finanzwirksame Vorgänge trennen; die Transparenz wird entscheidend verbessert.

Im *dritten* und letzten *Schritt* der Einführung eines Controllingsystems wird das in den ersten beiden Schritten errichtete Grundgerüst ergänzt um verschiedene Komponenten wie

- die kurz- und mittelfristige Liquiditätsplanung und -steuerung (Cash-Management und Kreditoren-/Debitorenrechnung);
- das Beteiligungs-Controlling für die ausgelagerten Unternehmen;
- eine Materialwirtschaft, die Beschaffung, Lagerhaltung und Logistik verzahnt und so dem jährlichen „Dezemberfieber“ vorbeugt, sowie
- ein ausgebautes Personalwesen, in dem Personalbeschaffung, Personaleinsatz und Personalentwicklung gleichrangige Teilbereiche darstellen.

### 3. Managementtechniken

Verwaltungscontrolling nutzt zahlreiche Managementtechniken. Einige dieser Techniken sind übersichtsartig, ohne weitere Erläuterung<sup>3</sup> und ohne Anspruch auf Vollständigkeit in Darstellung 5 aufgeführt<sup>4</sup>.

Je mehr Managementtechniken ein Controller beherrscht, um so umfangreicher ist sein „Werkzeugkasten“, auf den er im Bedarfsfall zugreifen kann. Um das nötige Know-how zu erwerben, wäre neben dem Einsatz externer Berater und Trainer auch daran zu denken, daß im Rahmen einer „private/public partnership“ ein befristeter Austausch von Mitarbeitern aus öffentlichen Verwaltungen und aus Privatbetrieben stattfinden könnte. Dieser Austausch kann für beide Seiten vorteilhaft sein. Ein befristeter Arbeitsplatzwechsel zu einer anderen Kommune oder einem anderen öffentlichen Betrieb kann ebenfalls zu neuen Erkenntnissen führen.

### 4. Strategisches Controlling und Analyse

Versteht man Controlling als koordinierte und ergebnisorientierte Planung, Steuerung und Überwachung in allen Bereichen und Ebenen bei gleichzeitiger Stärkung der Verantwortlichkeit ausführender Stellen, bleibt nichts anderes übrig, als von der Aufgabe, also vom Markt oder Produkt oder Kunden her, zu denken und zu handeln. Für eine umfassende Reform öffentlicher Dienstleistungen bedeutet dies zwangsläufig, daß zu Beginn eine Aufgabendiskussion stattfinden und eine Entscheidung gefällt werden muß. Als Ergebnis wird ein schlankeres Leistungsprofil bzw. eine bereinigte Produktpalette zu erwarten sein.

Wenn das „Unternehmen Kommune“, der „Konzern Stadt“ angestrebt wird, wenn eine organisatorische Umstrukturierung in Richtung Cost-/Profit-/Investmentcenter sinnvoll scheint, wenn dezentrale Ressourcenverantwortlichkeit und interne Leistungsverrechnung tatsächlich hilfreich sind, muß am Beginn eine Produktdefinition und damit Outputorientierung stehen. Denn nur dann ist die Frage nach dem „Wohin“, aber auch nach dem „Warum“ zu beantworten. Und die Antwort auf diese Fragen erwarten die Mitarbeiter einer Kommune bzw. eines öffentlichen Betriebs mit Recht.

Das langfristige, strategische Controlling setzt also voraus, daß die Verantwortlichen sich die Ziele ihres Handelns gesetzt haben (Sinn- und Produktdefinition). Darüber hinaus müssen sie die ihnen

3 Vgl. J. Struwe (Anm. 1), S. 208 ff., S. 228 ff.

4 Angelehnt an Henner Schierenbeck, Grundzüge der Betriebswirtschaftslehre, München - Wien 1986, S. 136, Abb. 68.

## Darstellung 5: Managementtechniken

Erhebung	Analyse	Kreativität	Prognose	Bewertung	Entscheidung	Darstellung	Argumentation
Primärerhebung:	Systemanalyse	Brainstorming	Delphi-Methode	Produkt-Status-Analyse	Entscheidungsmodelle:	Funktionsdiagramme	Präsentationstechniken
• Befragung	Scenario-Writing	Brainwriting	Extrapolationsverfahren	Scoring-Modelle	• mathematisch	Kommunikationsdiagramme	Verhandlungstechniken
• Motivforschung	Netzplantechnik	Mind-Mapping	Analogieverfahren	Relevanzbäume (Pattern-Verf.)	• heuristisch	Organigramme	Rhetorische Techniken
• Beobachtung	Kennzahlensysteme	653-Methode	Indikatormethode	Kosten-Nutzen-Analyse	• spieltheoretisch	Stellenbeschreibungen	
• Panels	Checklisten	Synektik	Regressionsanalyse:	Nutzwertanalyse	Entscheidungstabellen	Flußdiagramme	
• Experiment	Wertanalyse	Morphologische Kästen	• einfach/mehrfach	Wirtschaftlichkeitsrechnungen	Entscheidungs-bäume	Ablaufpläne	
• Simulation	Querschnittanalysen	Metaplan-Technik	• linear/nicht-linear	Investitionsrechnungen		Portfolio-technik	
Sekundärerhebung:	Längsschnittanalysen	Moderatorteknik	Ökonometrische Modelle	Break-Even-Analyse		Polardigramme	
	ABC-Analysen		Verweilzeitverteilungen	Risikoanalyse		Balkendiagramme	
	Potentialanalysen		Input-Output-Matrix	Risiko-Chancen-Kalküle			
	Profilanalysen		Simulationsmodelle				
	Strategische Bilanzen		Gap-Analysen				

Quelle: Eigene Darstellung.

zur Zielerreichung zur Verfügung stehenden Ressourcen kennen. Ziele und Mittel werden auch als „strategische Erfolgsfaktoren“<sup>5</sup> bezeichnet.

- 5 *Erfolgsfaktoren* lassen sich einteilen in:
- ein sogenanntes *Bindeglied* (Linking Pin): Superordinate Goals – Übergeordnete Ziele (ethische, soziale, politische, weitere primäre Ziele);
  - „*Harte*“ *Erfolgsfaktoren*:
    - ▶ Structure – Organisationsstruktur (Aufbau-/Ablauforganisation, Kommunikationsstruktur);
    - ▶ Strategy – Strategie (politisch-strategisches, unternehmerisches Konzept);
    - ▶ Systems – Prozesse und Programme (Methoden und Verfahren, „tool box“, Management-Techniken);
  - „*Weiche*“ *Erfolgsfaktoren*:
    - ▶ Staff – Personal (Motivation, Ausbildung, Erfahrung etc.);
    - ▶ Skills – Fähigkeiten (Fähigkeiten und Fertigkeiten, training on the job);

Ein wesentliches Instrument sowohl des strategischen als auch des operativen Controllings sind Kennzahlensysteme. Wie vielfach auch heute noch, wurden in der Vergangenheit hilfsweise inputorientierte Kennzahlen zur „Leistungs“-Messung herangezogen, die mit vielen Nachteilen verbunden sind. Daran haben letztlich auch die Sozialindikatoren-Bewegung der sechziger und siebziger Jahre und die Versuche, betriebswirtschaftlich rationale Indikatoren zu entwickeln, nichts Grundlegendes ändern können.

Als eine wesentliche Aufgabe bleibt damit für den Controller, im Sinne einer zu verstärkenden Bür-

- ▶ Style – kultureller Stil (corporate identity, Führungsverhalten, innerbetriebliche soziale Verantwortung, Mitbestimmung etc.).

ger- und Kundenorientierung nach eben solchen outputorientierten Kennzahlen zu suchen. In wirtschaftsnahen Bereichen wie Bauhöfen, Versorgungs- und Verkehrsbetrieben etc. kann mit in der Privatwirtschaft anerkannten, gegebenenfalls modifizierten Kennzahlen gearbeitet werden. In anderen Bereichen (Sozialamt, Ordnungsamt, Jugendzentren, aber auch Hauptamt, Personalamt, Kämmerei etc.) ist am ehesten eine Messung durch Ermitteln der Kundenzufriedenheit möglich. Bei den Gemeinkostenstellen bedingt dies natürlich eine vorhergehende Leistungsdefinition, Segmentierung, Verantwortlichkeitsabgrenzung sowie das Bilden interner Verrechnungspreise:

- Wieviel wäre ein potentieller Abnehmer (z. B. Fachamt) der Gemeinleistung bereit, für diese Leistung zu zahlen?
- Ab welchem Preis würde das Fachamt die Leistung nicht mehr intern, sondern extern einkaufen?
- Ab welchem Preis würde das Fachamt ganz auf die Leistung verzichten?

Verwaltungscontrolling, insbesondere das operative Verwaltungscontrolling, arbeitet in der Schrittfolge Anamnese, Diagnose und Therapie. In jedem Schritt werden quantitative wie qualitative Indikatoren und Stellgrößen benötigt, um eine Zielvorgabe in Form von Plan- und Sollgrößen sowie eine Erfolgskontrolle in Form von Plan-Ist-Vergleichen zu ermöglichen. Interkommunaler Leistungsvergleich wird zwar nicht ausschließlich durch geeignete Kennzahlensysteme darstellbar, ohne diese aber sicher nicht.

### 5. Operatives Controlling: Die „Tool-Box“ des Controllers

Das operative, also das kurzfristige, in erster Linie auf die interne Effizienzverbesserung gerichtete Controlling ist ohne doppelte Buchführung undenkbar. Anders als bei der kameralistischen Buchführung, die nur Einnahmen und Ausgaben kennt, werden bei der doppelten Buchführung finanzwirksame und erfolgswirksame Zahlungsströme unterschieden. Die erfolgswirksamen Zahlungsströme ändern – gleichzeitig und systemimmanent – vermögenswirksam die Bestandsgrößen (bei hoheitlichen Aufgaben gilt dies aufgrund eines abweichenden Erfolgsbegriffs nur eingeschränkt, so beispielsweise bei der Sozialhilfe). Damit bietet die Doppik nicht allein kurzfristige Steuerungsinformationen, sondern auch langfristige zum Vermögens- und Kapitalerhalt. Mittelherkunft und Mittelverwendung können in einer Kapitalfluß-

rechnung, hilfsweise in einer Bewegungsbilanz, abgebildet werden.

Danach sind Auszahlungen (Einzahlungen) zu unterscheiden von Ausgaben (Einnahmen). Diese sind abzugrenzen von den Aufwendungen (Erträgen). Letztere wiederum sind nicht voll deckungsgleich mit den Kosten (Erlösen bzw. Leistungen). Die doppelte Buchführung, ergänzt durch eine Finanzplanung (Cash- und Debt-Management), ist damit in der Lage, äußerst differenzierte Informationen zu liefern.

Gemeinkosten sind Kosten, die einem Kostenträger nicht unmittelbar zuzuordnen sind. Da in Kommunalverwaltungen vergleichsweise hohe Gemeinkosten- bzw. Fixkostenblöcke existieren (beispielsweise in zentralen Verwaltungsbereichen wie Haupt- oder Personalamt), ist zu überlegen, inwieweit mit einer mehrstufigen Deckungsbeitragsrechnung eine verursachungsgerechtere Kostenverrechnung ermöglicht werden kann. Dabei wird der tatsächlich heterogene Gemeinkosten- oder Fixkostenblock nach und nach zergliedert und „portionsweise“ auf die einzelnen Kostenträger verrechnet. Eine innerbetriebliche Leistungsverrechnung ist ebenso anzustreben wie eine kostendeckende Gebühren- und Beitragspolitik.

Nur bei einer verursachungsgerechteren Kostenverbuchung werden Einsparpotentiale erkennbar. Daher ist die doppelte Buchführung auch in der Verwaltung sinnvoll und notwendig. Derzeit wird nämlich die Sparsamkeit der Verantwortlichen bestraft: Wenn etwa Haushaltsmittel nicht bis zum Jahresende ausgegeben werden, muß mit einem niedrigeren Ansatz für das Folgejahr gerechnet werden. Aussage- und Beweiskraft hat die Statistik zum monatlichen Ausgabeverhalten, bei der man erkennen kann, daß im November/Dezember durchschnittlich doppelt soviel Mittel ausgegeben werden wie in den übrigen Monaten. Hier fehlt bisher ein Anreizsystem für den Sparwillen der Betroffenen. Eine Lösung könnte darin bestehen, daß von den eingesparten Mitteln beispielsweise 50 Prozent bei der mittelbewirtschaftenden Stelle verbleiben und als frei verfügbare Mittel ein eigenverantwortliches Fokussieren ermöglichen, während die zweite Hälfte als tatsächliche Ersparnis in den allgemeinen „Spartopf“ wandert.

Als Methode, insbesondere die Gemeinkosten zu reduzieren, wird die *Gemeinkostenwertanalyse (GWA)* empfohlen. Mit der GWA wird versucht, in einem systematischen und kreativitätsfördernden Ablauf Kosten und Nutzen von Leistungen der untersuchten Gemeinkostenbereiche zu beurteilen und „unnötige“ Leistungen bzw. die Kosten hierfür zu reduzieren (in den USA: Overhead-Value-Analysis).

Hauptbeteiligte an der GWA sind

- Leiter der Gemeinkostenbereiche („Leistungsersteller“);
- Führungskräfte, die als „Kunden“ der Gemeinleistungen in Frage kommen („Leistungsnutzer“);
- Controller zur Moderation des Untersuchungsablaufs;
- GWA-geschulte Führungskräfte als Team;
- unternehmensinterne Experten als Berater für spezielle Kosteneinsparungsfragen;
- externe Unternehmensberater zur Lieferung von Methodenwissen und zur Schulung.

Der *Ablauf der GWA* gliedert sich in mehrere Phasen:

- Strukturieren der Gemeinleistungen und der Gemeinkosten;
- Vergleich der Gemeinkosten und des dafür erwarteten Nutzens;
- Suche nach Möglichkeiten, das Nutzen-Kosten-Verhältnis zu verbessern;
- Bewerten der Ideen und Prüfen auf Realisierbarkeit;
- Ausarbeiten der Aktionsprogramme.

Als Einsparpotential bei der Gemeinkostenwertanalyse wird häufig ein Wert von 40 Prozent vorgegeben. In der Praxis werden (einmalige) Einsparpotentiale von 20 bis 30 Prozent realisiert.

Die Fixkosten als beschäftigungsunabhängige, aber zeitabhängige Kosten sind plan- und damit steuerbar, wenn ihre zeitliche Struktur bekannt ist. Zu diesem Zweck können sie entsprechend aufgeschlüsselt werden. Es gilt zu untersuchen, welche Fixkostenblöcke mit welchem Zeithorizont abbaubar sind. Erst diese Transparenz ermöglicht dann die Entscheidung, ob auf die hinter diesen Kosten stehenden Leistungen verzichtet werden soll.

Eine weitere, bei öffentlichen Haushalten äußerst sinnvolle Methode ist das *Zero-Base-Budgeting (ZBB)*. Darunter ist ein Analyse- und Planungsprozeß zu verstehen, der von jedem Budgetverantwortlichen verlangt, sein Budget vollständig und detailliert von Grund auf („Zero Base“) zu begründen.

Heute wird bei der Aufstellung des (Verwaltungs-)Haushalts meist eine Extrapolation (Fort-schreibung) aus Daten der Vergangenheit vorgenommen und eine Prognose aufgrund erwarteter Kostensteigerung mit in den entsprechenden Ansatz des Haushalts eingearbeitet. Dies geschieht in

der Annahme, daß im Vorjahr „richtig“, also effizient gehandelt wurde. In Erwartung von Kürzungen wird darüber hinaus in Form eines „Sicherheitszuschlags“ noch zusätzlich aufgepolstert. In den Haushaltsberatungen wird dann in aller Regel nur noch der „Mehrbedarf“ gegenüber dem Vorjahresansatz diskutiert. Ob der gesamte Ansatz (noch) notwendig ist oder nicht, bleibt bei dieser Verfahrensweise ausgeklammert.

Sinnvoller ist, in jedem Jahr den Haushaltsansatz in Verbindung mit einer Aufgabenkritik neu zu diskutieren. Dabei wird die Frage, ob eine Aufgabe überhaupt noch notwendig ist, in den Vordergrund gestellt, was mit Hilfe der Methode des ZBB geschieht:

Beim ZBB lassen sich drei Phasen und insgesamt neun Stufen unterscheiden:

### *I. Analyse- und Grobplanungsphase*

1. Stufe: Beschreibt die Unternehmensziele, grenzt die zu analysierenden (Gemeinkosten-) Bereiche ab.
2. Stufe: Teilt in Entscheidungseinheiten (decision unit) auf und leitet Teilziele ab.
3. Stufe: Bestimmt die Leistungsniveaus als Menge und Qualität der Arbeitsergebnisse je Entscheidungseinheit.
4. Stufe: Sucht für jedes Leistungsniveau (Soll-, Ist-, Minimalniveau) das wirtschaftlichste Verfahren.
5. Stufe: Beschreibt die Leistungsniveaus, legt Entscheidungspakete (decision package) fest.
6. Stufe: Legt die Rangordnung der Entscheidungspakete fest (Nutzwertanalyse).
7. Stufe: Bestimmt die Ressourcen für strategische und operative Aufgaben und die endgültige Rangordnung (Budgetschnitt, cut-off-rate).

### *II. Maßnahmenplanungsphase*

8. Stufe: Legt konkrete Maßnahmen fest.

### *III. Überwachungsphase*

9. Stufe: Erarbeitet die Budgets, überwacht die Ausführung.

Drei Leistungsniveaus werden geplant: *erstens* das Minimal-Niveau, welches die Erfüllung der Aufgaben gerade eben noch erlaubt, *zweitens* das Ist-Niveau, welches bei existierenden und weiter wahrzunehmenden Aufgaben den Istzustand der Aufgabenerfüllung darstellt, und *drittens* das Soll-

Niveau, welches das anzustrebende Leistungsniveau (das über oder unter dem Ist-Niveau liegen kann) beschreibt. Das Einsparpotential des Zero-Base-Budgeting liegt dauerhaft bei 15 bis 20 Prozent.

Verbindet man das ZBB mit einer Haushaltsberatung in der Art, daß die Entscheidungsträger – die Stadtverordneten – nicht mehr jeden Haushaltsansatz einzeln, sondern nur noch den globalen Zuschuß oder Überschuß eines jeden Unterabschnitts bestimmen, lassen sich „mehrere Fliegen mit einer Klappe schlagen“:

- Die Ausschüsse und die Stadtverordnetenversammlung werden von Detailproblemen entlastet. Erfahrung ist, daß über 5 000 DM oft erbitterter und länger gestritten wird als über 500 000 DM, die ohne Diskussion „über den Tisch gehen“. Diese Verfahrensweise ist nicht nur ineffektiv, weil man nicht zum Eigentlichen kommt, sie ist auch ineffizient, weil knappe Ressourcen (Zeit und Arbeitskraft) vergeudet werden.
- Eine Beschränkung auf die Festsetzung des gewährten Zuschusses bzw. zu erzielenden Überschusses (und etwaiger Gebührensätze, „Dekkelung“ von Ansätzen) je Unterabschnitt führt dazu, daß die Haushaltsberatungen „politischer“ werden, weil man sich nicht mehr in Details verheddert. Eine Reduktion der Haushaltsberatungen auf diesen Saldo – statt sich durch Beratung von beispielsweise 4 Einnahme- und 15 Ausgabenpositionen je Unterabschnitt in vierstelligen Beträgen zu verlieren – führt zu der zentralen Frage: „Sind wir bereit, für diese Aufgabe einen Zuschuß aus allgemeinen Deckungsmitteln in dieser Höhe zu geben?“ und damit zum Kern der politischen Entscheidung.
- Der sach- und fachkundigeren Verwaltung bleibt die Konkretisierung der Rahmenvorgaben, also die Umsetzung in einzelne Einnahme- und Ausgabenansätze, vorbehalten. Im Rahmen der vorgegebenen Budgets wirtschaften die Fachämter, Betriebe und Kostenstellenleiter eigenverantwortlich. Damit wird der Forderung Rechnung getragen, Verantwortung und Kompetenzen nach unten zu verlagern und zu einer Entflechtung von politischer, rechtlicher und wirtschaftlicher Primärzuständigkeit zu kommen. Durch die notwendigerweise entstehende dezentrale Ressourcenverwaltung werden gleichzeitig Leistungsanreize gesetzt und Sparpotentiale frei.

Der Schritt in die dezentrale Ressourcenverantwortlichkeit wird dann erleichtert, wenn weiter-

gehende Deckungsmöglichkeiten in den Unterabschnitten und Abschnitten des Haushaltsplans geschaffen werden („Globalhaushalt“). Die Entscheidung über einen bestimmten Prozentsatz der nicht verbrauchten Mittel soll als Sparanreiz der bewirtschaftenden Stelle überlassen bleiben. An dieser Stelle sei daran erinnert, daß schon nach heutigem Haushaltsrecht ein Ausgabenansatz vernünftigerweise nichts anderes als die Obergrenze darstellt, bis zu der Mittel verausgabt werden können, nicht müssen.

Als weiterer Schritt wäre der weitgehende Verzicht auf Sammelnachweise (Zusammenfassung von artgleichen Einnahmen und Ausgaben) anzusprechen. Sammelnachweise bedeuten zwar eine Veranschlagungserleichterung und liefern bestimmte, gruppenbezogene Informationen. Der große Nachteil der Sammelnachweise ist jedoch in der Verschleierung der tatsächlichen Kosten- bzw. Ausgabenbelastung in einzelnen Kostenstellen zu sehen. Daß der Verzicht auf Sammelnachweise mit der Bildung interner Verrechnungspreise Hand in Hand gehen sollte, ist eigentlich selbstverständlich.

## 6. Berichtswesen

Oben wurde schon darauf hingewiesen, daß die Kompetenzabgrenzung zwischen Stadtverordnetenversammlung, Magistrat und Verwaltung stärker als bisher beachtet werden sollte. Damit einher geht eine Verantwortungsverlagerung von oben nach unten. Diese wiederum bedingt, daß die politisch-strategische Ebene Führungs- und Entscheidungsinformationen von unten geliefert bekommen muß. Das betrifft insbesondere

- den Finanzstatus und die kurzfristige Liquiditätsentwicklung;
- die mittelfristige Liquiditätsentwicklung, aufgliedert nach „Cost-Drivern“ (Kostentreiber) und „Cash-Cows“ (liquiditäts- und rentabilitätsstarken Leistungen);
- die langfristige Liquiditätsentwicklung als finanzwirksames Gegenstück der periodenrichtig abgegrenzten, erfolgswirksamen Ertrags- und Aufwandsströme und
- die Kosten- und Leistungsrelationen zur Vor-, Zwischen- und Nachkalkulation sowie zur Messung der Wirtschaftlichkeit.

Das Berichtswesen könnte terminlich auf den Sitzungsturnus des Haupt- und Finanzausschusses abgestimmt sein, ähnlich einem monatlichen Berichtswesen im kaufmännischen Bereich. Zusammen mit dem Problem des „Information-Overflow“ (das „Zuviel“ an Informationen) führt dies

dazu, daß eine Berichtshierarchie (s. Darstellung 6) eingeführt werden muß, bei der stufenweise die Berichtsinhalte immer stärker verdichtet werden.

**Darstellung 6: Kommunale Berichtshierarchie**

Entscheidungsebene	Berichtsempfänger	Berichtsinhalte (Berichtsturnus)
<i>politisch/strategisch</i>	Stadtverordnete, Öffentlichkeit	Verdichteter Gesamtbericht mit Gesamtergebnis, Gesamt-Soll-Ist-Vergleich, Gesamt-Kennzahlen (Quartals-Berichte)
<i>strategisch</i>	Bürgermeister, Beigeordnete, Dezernenten	Gesamtergebnisse, Gesamt-Soll-Ist-Vergleich, Gesamt-Kennzahlen (Quartals- und Monatsberichte)
<i>taktisch</i>	Amtsleiter, Betriebsleiter, Fachbereichsleiter	Betriebsergebnisse, Betriebs-Soll-Ist-Vergleich, Betriebs-Kennzahlen (Monatsberichte)
<i>operativ</i>	Abteilungsleiter, Kostenstellenverantwortliche	Kostenstellenergebnisse, Abweichungsberichte, Kostenstellen-Soll-Ist-Vergleiche (Monats-, Wochen- und Tagesberichte)

Quelle: Eigene Darstellung.

Eine weitere Möglichkeit, Information-overflow zu begegnen, ist im Sinne eines Management by exception das Einziehen von Kompetenzgrenzen zwischen den einzelnen Verantwortungsebenen. Nur (positive wie negative) Abweichungen, die die in absoluten und relativen Werten festgesetzten Grenzen überschreiten, werden weitergemeldet. In Kommunen sind solche Kompetenzgrenzen zu meist im Zusammenhang mit der Entscheidungszuständigkeit bei über- und außerplanmäßigen Ausgaben in den Haushaltssatzungen festgelegt.

## IV. Schlußfolgerungen

Politische, rechtliche und wirtschaftliche Rahmenbedingungen zwingen öffentliche Verwaltungen und Betriebe dazu, effektiver, effizienter, kostendeckender, sparsamer und antizyklischer als bisher zu arbeiten. Das Ziel einer entsprechenden Verwaltungsreform kann unter das Leitbild „Leistung unter demokratischer Kontrolle“ gestellt werden.

Eine wichtige Voraussetzung für „Leistung unter demokratischer Kontrolle“ ist die Beschränkung von Politik und Verwaltung auf den jeweils eigenen Kompetenzbereich. Die politischen Rahmenvorgaben werden durch eine von Detailaufsicht befreite Verwaltung selbständig erfüllt. Am Anfang jeder Umstrukturierung steht die Definition der künftigen Leistungspalette. Die darüber zu führende politische Auseinandersetzung nutzt weit mehr als bisher verschiedene Managementtechniken. Insofern ist der Ausbildung nicht nur der Verwaltungsangehörigen, sondern auch der Politiker vermehrte Aufmerksamkeit zu schenken.

Alexis de Tocqueville hat vor gut 150 Jahren als Hauptziel einer guten Regierung bezeichnet, die Wohlfahrt der Völker zu fördern, und nicht, ihrem Elend eine gewisse Ordnung zu geben. Folgt man dieser Zielvorgabe, muß eine Richtungsänderung über die reine Mangelverwaltung hinaus durch innovative, pragmatisch und vorurteilslos eingesetzte Instrumente begleitet werden.

Lean Administration und Verwaltungscontrolling unterstützen das „starke, langsame Bohren von harten Brettern mit Leidenschaft und Augenmaß zugleich“, das nach Max Weber Politik bedeutet. Lean Administration und Verwaltungscontrolling sind nicht das Ziel, nicht Selbstzweck, sondern ein erfolversprechender Weg, unverändert wachsende Ansprüche einerseits und abnehmende, insbesondere finanzielle Möglichkeiten andererseits zur Deckung zu bringen.



# Lean Production

## Humanere Arbeit oder „Management by Stress“?

---

### I. Vorbemerkungen

---

Experimentierten einige deutsche Automobilhersteller schon in den achtziger Jahren mit neuen Formen der Arbeitsorganisation, so forcierten erst die Produktivitätsbotschaften und die Qualifizierungsverheißungen der weit verbreiteten Studie des Massachusetts Institute of Technology (MIT)<sup>1</sup> und die nach der Sonderkonjunktur der Wiedervereinigung die deutsche Automobilindustrie ergreifende Krise die Einführung von Elementen der Lean Production.

Lean Production kann einerseits als eine Variante systemischer Rationalisierung verstanden werden, die eine intensivere Nutzung von Arbeitsfähigkeiten zum Ziel hat und dabei auf die Kooperation der betreffenden Belegschaften angewiesen ist. Demgegenüber bezeichnen Mike Parker und Jane Slaughter, die in der New United Motor Manufacturing, Incorporation (NUMMI) – einem Gemeinschaftsunternehmen von Toyota und General Motors (GM) – in Kalifornien praktizierte Variante der Lean Production als „Management-by-Stress“. Dieses System setze die Mitarbeiter ständig einem gerade noch erträglichen Streß aus. Die Verbesserungsvorschläge der Belegschaften würden nur dazu benutzt, das Arbeitstempo zu erhöhen und Arbeitsplätze zu eliminieren. Obwohl das System aus Japan stamme, sei es universell anwendbar<sup>2</sup>. Mittlerweile wird diese Interpretation auch auf bundesrepublikanische Verhältnisse übertragen<sup>3</sup>.

Entlang dieser Kontroverse analysiere ich im folgenden die bei bundesrepublikanischen Avantgardisten schlanker Produktionskonzepte – wie Mercedes-Benz und Opel – derzeit beobachtbaren Auswirkungen. Zuvor skizziere ich kurz wesent-

liche Charakteristika des in Auflösung befindlichen tayloristisch-fordistischen Produktionskonzepts sowie zentrale Elemente des Toyotismus.

---

### II. Revolutionen in der Autoindustrie

---

#### 1. Das tayloristisch-fordistische Leitbild der Massenproduktion

Die Erste Revolution in der Autoindustrie begann, als Henry Ford im Jahre 1908 sich entschloß, aufbauend auf dem bereits in der Waffenherstellung angewandten American System of Production (Herstellung standardisierter Bauteile) und auf den von Frederick Winslow Taylor entwickelten Konzepten der wissenschaftlichen Betriebsführung, ein Automobil zu fertigen, das für die breite Masse erschwinglich sein sollte. Die in der vorhergehenden Phase der handwerklichen Werkstattfertigung ursprünglich vorhandene ganzheitliche Arbeit, die damit korrespondierende Autonomie, Motivation und Selbstdisziplin sowie der Produktionsstolz der Arbeitskräfte wurden nun durch Zerlegung in sich ständig wiederholende Teilarbeiten und durch rigide Vorgaben und Kontrollen des sich ausdifferenzierenden industriellen Managements zerstört. Schnell angelernte Arbeitskräfte fertigten in hohen Stückzahlen mit standardisierten Arbeitsvollzügen und Einzweckmaschinen paßgenaue Bauteile, die dann in repetitiver Fließarbeit montiert wurden. 1913 erfolgte mit der Einführung des Fließbandes der vollständige Durchbruch zur Massenproduktion sowie zudem eine technische Strukturierung von Arbeitsabläufen<sup>4</sup>. Bei Herstellung hoher Losgrößen und steigender Nachfrage nach standardisierten Massenprodukten erwies sich das *tayloristisch-fordistische* Produktionskonzept als überaus profitabel, so daß es von den USA ausgehend in alle westlichen Industrienationen ausstrahlte.

Während Opel im Jahre 1924 als eines der ersten Automobilunternehmen in Deutschland die Fließbandarbeit einführte und eine entsprechend auf

1 Vgl. James P. Womack/Daniel T. Jones/Daniel Roos, Die zweite Revolution in der Autoindustrie, Frankfurt am Main – New York 1991.

2 Vgl. Mike Parker/Jane Slaughter, Management-by-Stress. Die dunkle Seite des Teamkonzepts, in: Boy Lühje/Christoph Scherrer (Hrsg.), Jenseits des Sozialpakts. Neue Unternehmensstrategien, Gewerkschaften und Arbeitskämpfe in den USA, Münster 1994<sup>2</sup>, S. 50ff.

3 Vgl. Gerd Marstedt, Management by Stress. Unternehmensphilosophie in der Krise, in: psychologie heute, 21 (1994) 7, S. 32ff.

4 Vgl. Michael Stahlmann, Die Erste Revolution in der Autoindustrie – Management und Arbeitspolitik von 1900–1940, Frankfurt am Main – New York 1993.

die Bedürfnisse der Massenproduktion ausgerichtete funktionale Managementorganisation errichtete, hielt Daimler-Benz noch länger an der handwerklichen Werkstattorganisation und der dafür charakteristischen Meisterwirtschaft fest. Aber nach dem Zweiten Weltkrieg bestimmte das tayloristisch-fordistische Produktionsmodell auch in der gesamten deutschen Automobilindustrie die betriebliche Alltagsrealität. Die beträchtliche Funktionsentleerung der Arbeitskraft hatte zur Folge, daß für viele Industriearbeiter der Sinn der eintönig gewordenen Arbeit nur noch im Geldverdienen bestand.

## 2. Lean, Leaner ...? Veränderte Rahmenbedingungen

Erforderte in den achtziger Jahren die mikroelektronische Revolutionierung der Produktionstechniken einerseits wieder stärker menschliches Geschick, so erwies sich andererseits das mittlerweile nur ein wenig durch neue Produktionskonzepte inselartig angereicherte tayloristisch-fordistische Produktionsmodell als ungeeignet, auf die bei globalisierten Märkten sich stetig verändernden Nachfragestrukturen entsprechend flexibel zu reagieren. Die im tayloristisch-fordistischen Produktionskonzept angelegte Trennung von Planung, Ausführung und Kontrolle von Tätigkeiten bestand weiterhin und hatte einen Trend zu starren Hierarchien und wuchernden, voneinander abgeschotteten Funktionsbereichen gefördert. Mit der Zeit waren in den Unternehmen immer aufwendigere bürokratische Entscheidungs-, Kontroll- und Regelungsprozesse entstanden. Die arbeitsteilige tayloristisch-fordistische Organisationsweise hatte sich immer mehr zur Innovations- und Produktivitätsbremse entwickelt, verdeckte das Erfahrungswissen der Produktionsarbeiter und „blockierte“ die Köpfe des Managements. Auf seiten der Belegschaften wollten besser ausgebildete Mitarbeiter sich nicht mehr bevormunden lassen, sondern größere Entscheidungsspielräume und anspruchsvollere Tätigkeiten. Deshalb sind die deutschen Automobilunternehmen zunehmend gefordert, Kommunikation mit und Kooperation zwischen den einzelnen Beschäftigten und Bereichen zu effektivieren, auch zumal die Belegschaften in den neunziger Jahren stärker als bisher in die gnadenlos geführten Konkurrenzkämpfe eingebunden werden sollen. Immer offensichtlicher wird, daß die Qualität des Kommunikationsflusses innerhalb der betrieblichen Sozialorganisation, kooperatives Handeln und die Mobilisierung der motivationalen Potenzen der Belegschaften mit über den Wettbewerbserfolg entscheiden. Deshalb wird der Toyotismus für bundesrepublikanische Automobilunternehmen immer attraktiver.

## 3. Toyotismus – kein neues Schlankheitsideal

Charakteristisch für das bei Toyota bereits seit den fünfziger Jahren praktizierte Produktionskonzept sind u. a. eine auf dem Konsensprinzip basierende Unternehmenskultur, Team-(Gruppen-)Produktion, permanente Problemlösung und Mängelbeseitigung (Kaizen), etwas flachere Hierarchien, deshalb kürzere Entscheidungswege und eine hohe Flexibilität. Das Herzstück des Toyotismus, die Arbeitsgruppe, fungiert als betriebliches Innovations- und Sozialisationsinstrumentarium, und die Teamleiter werden als untere Hierarchiestufe vom Management benannt. Indem der Toyotismus geringe Personalkapazitäten mit hohem Prozeßdruck und dezentralisierten Handlungsbefugnissen verbindet, verursacht jede Produktionsstörung für den einzelnen Arbeiter Mehrarbeit und zusätzliche Belastungen<sup>5</sup>. Wegen des enormen Arbeitsdruckes auf die Arbeitskräfte kommen zeitweise Diskussionen um „Karoshi“ (frühen Herztod) auf. Allerdings zeichnet sich das Toyota-Produktionssystem durch eine hohe Produktivität aus. Mit weniger Aufwand werden auf relativ kleiner Fläche kostengünstig hochwertige Qualitätsprodukte hergestellt. Die Arbeitsbeziehungen sind durch betriebsbezogene Tarifpolitik und eine scharfe Trennung von Stamm- und Randbelegschaften geprägt, wobei die Bereitschaft motivierter japanischer Arbeitnehmer, Arbeitsintensivierung und -extensivierung hinzunehmen, relativ hoch ist und Betriebsgewerkschaften sich an den Rentabilitätsanforderungen ihres jeweiligen Betriebes orientieren.

## III. Lean Production in Deutschland – Bundesdeutsche Avantgardisten

### 1. Quality Network Production System bei Opel

In Deutschland hat die Adam Opel AG wiederum relativ früh die Vorteile moderner Organisationsstrukturen erkannt und mittlerweile in allen Werken Elemente der Lean Organization eingeführt. Sie wird dort Quality Network Production System (QNPS) genannt. Beziehungen zwischen einzelnen Menschen, Abteilungen und Bereichen werden dergestalt definiert, daß der jeweils nachgelagerte Bereich oder die Nachbargruppe als Kunde des eine Leistung anbietenden vorgelagerten Bereichs (Lieferanten) aufgefaßt wird. Obwohl sich das Management an den überseeischen Joint-ventures

<sup>5</sup> Vgl. Ulrich Jürgens, Teams als universelles Konzept? Einige vergleichende Anmerkungen zur Teamwork-Debatte in Japan, Deutschland und den USA, in: B. Lühje/Ch. Scherrer (Anm. 2), S. 86ff.

der GM-Mutter mit japanischen Automobilherstellern (NUMMI/Toyota, CAMI/Suzuki) orientierte, kam es zum Beispiel in der seit 1989 im Werk Bochum eingeführten Gruppenarbeit bisher nicht zur ehemals vom Betriebsrat befürchteten Selektion sogenannter „olympiareifer Belegschaften“. Die fortschrittlichen Fraktionen des Managements hatten erkannt, daß eine frühe Einbeziehung des Betriebsrates in die intendierten Restrukturierungen Transaktionskosten (Organisations-, Kontroll-, Verwaltungs- und Abstimmungskosten) reduzieren würde. So konnte eine wegweisende Betriebsvereinbarung abgeschlossen werden, in der weitgehende Schutzrechte verankert sind und in der insbesondere darauf geachtet wird, eventuellen Ausgrenzungsmechanismen soweit wie eben möglich vorzubeugen<sup>6</sup>. Obwohl der Betriebsrat eindrucksvolle Pionierarbeit im Hinblick auf die Förderung der integrativen Potentiale von Gruppenarbeit geleistet hat, wurde doch in letzter Zeit eine selektive Leistungspolitik durch die unter dem Kostensenkungsdruck der Rezession zum Belegschaftsabbau benutzten Abfindungs- und Frühpensionierungsmodelle gefördert.

Im Mai 1994 arbeiteten von über 15 000 Mitarbeitern 4 734 in 350 Produktionsgruppen, die in der Regel aus jeweils acht bis fünfzehn Personen bestehen. Der von den Gruppenmitgliedern gewählte Gruppensprecher ist für die Strukturierung der internen Kommunikation und Kooperation verantwortlich und vertritt die Gruppe nach außen gegenüber Vorgesetzten sowie vor- und nachgelagerten Bereichen. Außerdem ist er in einem der drei Bochumer Werke zum Beispiel zur Hilfe bei Taktüberschreitungen, zur Ablösung der persönlichen Verteilzeit der Gruppenmitglieder, zum Einspringen bei Abwesenheitsschwankungen, zur Übernahme kleinerer Reparaturen und zur Wahrnehmung weiterer Aufgaben im Rahmen des QNPS, zur Sicherstellung des Produktionsprogramms, zum Anlernen und zur Flexibilisierung der Mitarbeiter sowie zur Verwaltung der Werkzeuge verpflichtet. Die in der Arbeitszeit stattfindenden Gruppengespräche dauern bis zu einer Stunde in der Woche. Es werden u. a. Fragen der Arbeitssicherheit, der Arbeitsbedingungen, der Qualifizierung, der Urlaubsplanung, der Qualitätssicherung und der Ausbringung in der Gruppe diskutiert und geregelt. Durch vorbereitende Schulungen und Qualifizierungsmaßnahmen sollen die dafür notwendigen fachlichen und sozialen Qualifikationen entwickelt werden. Im Preßwerk und in den Komponentenbereichen können die Gruppensprecher nur gewählt werden, wenn sie die obligatori-

6 Vgl. Adam Opel AG, Betriebsvereinbarung Nr. 179, Gruppenarbeit.

schen Qualifizierungsmaßnahmen erfolgreich absolviert haben<sup>7</sup>.

Den Mitarbeitern wurde seinerzeit die Umstrukturierung durch Einführung eines Prämienlohnsystems schmackhaft gemacht, mit dem häufig eine Höhergruppierung verbunden war. Für das Management hatte dies den Vorteil einer höheren Personaleinsatzflexibilität. Schwierigkeiten ergaben sich anfangs allerdings bei der für Gruppenarbeit typischen Rotation, weil insbesondere ältere Arbeitskräfte nicht rotieren wollten und auch Höherqualifizierte an ihren angestammten Tätigkeiten festhalten bzw. ihr erworbenes Erfahrungswissen nicht weitergeben wollten. Insgesamt wurde jedoch von vielen der häufig angelernt eingesetzten Produktionsarbeiter die Gruppenarbeit durchweg positiv bewertet: Zwar sei das Konfliktpotential in der Gruppe gestiegen, jedoch würden in den Gruppengesprächen Dinge erörtert und Probleme gelöst, die sonst nie „auf den Tisch gekommen wären“, wodurch größeres Verständnis füreinander gewonnen werde. In letzter Zeit nehmen jedoch durch den während der Krise erfolgten Personalabbau bzw. wegen der damit einhergehenden Leistungsverdichtung die kritischen Stimmen zu.

Durch kontinuierliche Verbesserungsprozesse konnten die Produktivität erhöht, die Qualität enorm gesteigert und die Unfallhäufigkeit im Zeitraum von 1989 bis 1994 halbiert werden. Gleichzeitig wurde durch rationellere Anordnung von Maschinen und Bearbeitungsstationen sowie durch Elimination unproduktiver Wegezeiten eine erhebliche Beschleunigung des Materialumschlags erreicht und die benötigte Fläche und das Personal konnten reduziert werden. Visualisierendes Management ermöglicht den Produktionsarbeitern, die betrieblichen Zusammenhänge und die von ihnen initiierten Verbesserungen jederzeit nachzuvollziehen. Das Just-In-Time-Prinzip wird dergestalt angewandt, daß an der Linie ein Materialvorlauf von ca. sieben Stunden besteht. Die MIT-Fertigungszeit eines Fahrzeuges beträgt ca. 26 Stunden<sup>8</sup>. Während in den nächsten drei Jahren Produktivitätssteigerungen von zehn Prozent pro Jahr anvisiert werden und für 1993 dieses Ziel bei erheblichem Belegschaftsabbau auch erreicht worden ist, stimmten die Belegschaftsvertreter einer Betriebsvereinbarung zur Standortsicherung zu, in der im wesentlichen festgelegt ist, daß im Zeitraum vom 1. Januar 1994 bis 31. Dezember 1997 bei Überschreitung der Gesamtkostenerhöhung von

7 Vgl. Adam Opel AG, Betriebsvereinbarung Nr. 13/1994, Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Werkes I.

8 Die MIT-Fertigungszeit beruht auf einer Anzahl ausgewählter Operationen, die sich an der Fertigung des Toyota Corolla orientieren und so Vergleichbarkeit ermöglichen sollen.

zwei Prozent künftige Tarifierhöhungen nicht im vollen Umfang gezahlt bzw. auf die existierenden übertariflichen Lohn- und Gehaltsbestandteile angerechnet werden sollen. Analog ist der übertarifliche Anteil des Weihnachtsgeldes an die Entwicklung der Abwesenheitsrate gebunden worden. Dabei gehen die Betriebsparteien davon aus, daß bis zum Jahr 1996 eine Abwesenheitsrate von sechs Prozent erreicht wird. Die Betriebsräte unterstützen außerdem die Produktivitätsbemühungen des Managements und beteiligen sich in Arbeitsgruppen an Maßnahmen zur Verbesserung der Kostenstruktur.

#### *Das modernste Automobilwerk Europas: Die Opel Eisenach GmbH*

Vorbildlich für alle europäischen GM-Werke ist das auf der grünen Wiese errichtete und im September 1992 eröffnete supermoderne Werk Eisenach. Derzeit werden dort im Dreischichtbetrieb pro Tag 639 Autos der Marke Corsa und 21 der Marke Astra gefertigt. Sowohl im unmittelbaren Produktionsbereich als auch im Management sind Teams von sechs bis acht Leuten gebildet worden. Vom Produktionsarbeiter aufwärts gibt es nur noch vier bis fünf Hierarchiestufen. Die Teamsprecher werden nicht wie in Bochum von den Teams gewählt, sondern von einer sogenannten „Human Resources Commission“ unter Zustimmung des Betriebsrates benannt. Der Teamsprecher muß hohe fachliche Kompetenz besitzen und zuvor beträchtliche Leistungen bei der Umsetzung der Unternehmensziele demonstriert, im letzten Beurteilungszeitraum mindestens drei Verbesserungsvorschläge im Monat unterbreitet, 97 Prozent Anwesenheit gezeigt und ein Führungsseminar erfolgreich absolviert haben. Er ist hauptsächlich verantwortlich für die interne Aufgabenverteilung, die Durchführung der Teamgespräche, die Einarbeitung und Integration neuer Mitarbeiter, übt Springerfunktion aus und muß Personalknappheit in der Gruppe abdecken. Weil er nicht von der Gruppe gewählt wird, läßt sich vermuten, daß er auch in Konfliktsituationen nicht wie ein Gewählter von der Gruppe getragen wird. Durch die Einsetzung und durch das Selektionsverfahren könnte er als verlängerter Arm des Managements angesehen werden. Laut Betriebsvereinbarung<sup>9</sup> sollen die Teamgespräche nur einmal im Monat und zudem außerhalb der Arbeitszeit, bei Bedarf jedoch öfter stattfinden. Sie werden in der Alltagspraxis allerdings in den schichtüberlappenden Zeitabschnitten durchgeführt.

Nachdem das Management auf dem regionalen Arbeitsmarkt aus einem Potential von über 10 000

arbeitslosen Automobilarbeitern sich mittels spezifischer Verfahren zur Personalauswahl in sogenannten Assessment-Centers, in denen insbesondere die Kommunikations-, die Problemlösungs- und die Kooperationsfähigkeiten getestet wurden, ca. 1 900 der leistungsfähigsten ‚herausgefischt‘ hat, sind den hochgesteckten Anforderungen gewachsene Mitarbeiter auf dem regionalen Arbeitsmarkt – trotz relativ hoher Arbeitslosigkeit – nur noch schwer zu bekommen. Im Eisenacher Werk gibt es nämlich ausschließlich Mitarbeiter mit Qualifikationen vom Facharbeiter aufwärts; Akademiker, insbesondere Diplomingenieure, arbeiten in der Linie am Band. Der Altersdurchschnitt beträgt 29 Jahre. Bevor eine endgültige Festanstellung erfolgt, muß der Kandidat zunächst eine dreimonatige Qualifizierungszeit absolvieren.

Die für alle Belegschaftsmitglieder möglichst einheitliche Kleidung soll die Assoziation des „Wir sitzen alle in einem Boot“ fördern. Allerdings gibt es Fälle, in denen verhaltensauffällige bzw. weniger leistungsfähige Mitarbeiter von Gruppen ausgestoßen worden sind. Behinderte sollen zwar in die Teams integriert werden, der Behindertenanteil liegt in der Opel Eisenach GmbH aber unter zwei Prozent. Und einige Schwerbehinderte haben bereits mit geringer Abfindung das Werk wieder verlassen. Denn durch die konsequente Elimination nichtwertschöpfender Tätigkeiten, durch die analoge straffe Bindung der Produktionsarbeiter an die Linie mit dadurch kontinuierlichem Prozeßdruck lassen sich kaum Schonarbeitsplätze für sogenannte Leistungsgeminderte finden. Freilich sind in Eisenach durch technische Innovationen, wie z. B. Montageböcke, auch Tätigkeiten humanisiert worden.

Handlungsleitender Grundsatz ist die Vermeidung jeglicher Verschwendung. Sämtliche Vorgänge sind dem Primat der Wertschöpfung untergeordnet; kontinuierliche Produktion und gleichmäßige Kapazitätsauslastung stehen im Mittelpunkt. Fehler werden bei Erkennen sofort beseitigt und nicht später aufwendig und kostenträchtig nachgearbeitet. Die an der Linie montierenden Mitarbeiter können bei Auftreten von Fehlern eine Reißleine ziehen (Andon-System), dadurch das Band anhalten und sie dann beseitigen. Der Montageradius der mit dem Band mitgehenden Monteure ist durch Streifen markiert, so daß die Gefahr einer Überschreitung stets kalkulierbar vor Augen ist. Durch große elektronische Anzeigetafeln sind die Mitarbeiter jederzeit über das Produktionsgeschehen informiert. Auf ihnen werden Stillstände, der Bandabschnitt des gerade aufgetretenen Problems, das zu produzierende Soll, die aktuelle Ist-Zahl und der bis zum Schichtende sich daraus erge-

9 Vgl. Betriebsvereinbarung Nr. 11/1992, Werk Eisenach.

bende Trend aufgezeigt. Zwar existiert noch eine zentrale Instandhaltung, jedoch sind schon über 20 Prozent klassischer Instandhaltungstätigkeiten an die Linie verlagert worden, so daß bei kleineren Störungen schnell und flexibel vor Ort eingegriffen werden kann.

Die indirekten Bereiche sind der Produktion als Dienstleister zugeordnet. An der Linie gibt es kaum noch Puffer. Die Just-In-Time-Vorlaufzeit beträgt höchstens zwei Stunden. Im Materiallager befindet sich eine Bevorratung von Teilen im Umfang von vier bis sechs Stunden. Die Montagezeit für ein Fahrzeug soll – so die Zielvorgabe – nur 60 Prozent der in Europa durchschnittlichen dauern. Die MIT-Fertigungszeit liegt bei ca. 20 Stunden; sie soll demnächst auf 17 reduziert werden. Der um die drei Prozent schwankende Krankenstand befindet sich weit unter dem anderer Opel-Werke. Bei einem höheren Krankenstand würde das Eisenacher Produktionssystem denn auch in Schwierigkeiten geraten – aufgrund der ständig dünnen Personaldecke. Opel Eisenach benötigt nur halb soviel Mitarbeiter, Zeit, Fläche, Lager- und Transportkapazitäten wie herkömmliche Automobilwerke. Wegen der gleichwohl hohen Produktivität und Fertigungsqualität übt das Eisenacher Werk einen enormen Modernisierungsdruck auf andere Standorte aus, zumal das GM-Konzernmanagement bei bestehenden Überkapazitäten die künftige Vergabe von Fertigungseinheiten an die Entwicklung von Produktionskosten und Produktqualität gekoppelt hat<sup>10</sup>.

## 2. Neue Formen der Arbeitsorganisation in der Mercedes-Benz AG

Mercedes-Benz hat ebenfalls auf der grünen Wiese im Werk Rastatt eine deutlich flachere Managementorganisation installiert. Rastatt wurde als offener Gestaltungsprozeß konzipiert. Der schon in der Planungsphase miteinbezogene Gesamtbetriebsrat orientierte sich sehr stark am schwedischen Modell der Gruppenarbeit mit seinen auf Humanisierung ausgerichteten Arbeitsstrukturen, Teilautonomie, Taktentkoppelung und ganzheitlichen Arbeitsumfängen, mit denen ein hoher Grad der Dezentralisierung von Verantwortlichkeiten und der Verlagerung von Entscheidungskompetenzen in die Gruppen einherging<sup>11</sup>. Auch

10 Vgl. Adam Opel AG, Betriebsvereinbarung Nr. 210, Standortsicherung und Protokollnotizen; Adam Opel AG Werk Bochum, Betriebsvereinbarung Nr. 7/1994.

11 Volvo hat die Modellwerke für Gruppenarbeit, Udevalla und Kalmar, inzwischen geschlossen. Ob nun eher interessenbedingte Linienauseinandersetzungen im Management oder ökonomische Gründe den Ausschlag für die Schließung der Werke gaben, ist umstritten.

in Rastatt beträgt das Durchschnittsalter 29 Jahre. Es wird eine Vielzahl von Modellvarianten (an individuellen Kundenwünschen ausgerichtete flexible Qualitätsproduktion) montiert. Überkopfarbeit ist weitgehend abgeschafft und traditionelle Bandarbeit reduziert worden. Montiert wird überwiegend in Boxen und auf mitfahrenden Schubplattformen. Mit einem „Einkaufswagen“ können sich die Mitarbeiter die für die Montage in der Box erforderlichen Teile zusammenstellen und dann ihre Montageoperationen selbst einteilen. Diese werden jedoch durch ein System vorbestimmter Zeiten strukturiert. Nach Beendigung der Arbeit an einer Box signalisieren die Arbeiter dies an eine Steuerungszentrale. Danach können sie die Arbeit an dem nächsten Fahrzeug aufnehmen.

Wie in Eisenach wird flächendeckend in Gruppen gearbeitet, jedoch sind die Operationen nicht so taktgebunden. Denn in Teilbereichen durchgeführte Boxenmontage wird der hohen Variantenvielfalt eher gerecht als Bandmontage. Die Gruppen haben weitgehende Freiheiten in der Arbeitseinteilung, und es erfolgt eine umfassende Qualifizierung der Mitarbeiter in Lerninseln. Vermittelt werden sowohl Fach- als auch Methoden- und Sozialkompetenz. Die Gruppensprecher werden von der Gruppe gewählt und nach einem halben Jahr bestätigt oder neu gewählt.

Während der Krise sind aber auch hier Stimmen des Managements lauter geworden, die eine konsequentere Hinwendung zur japanischen Lean-Logik befürworten. Und bei der Vergabe der zukünftigen Fertigung des „kleinen Mercedes“ mußten die Betriebsräte diesbezüglich erhebliche Zugeständnisse machen. Denn Rastatt leidet ebenfalls unter interner Standortkonkurrenz. In diesem Zusammenhang gibt es Tendenzen zur Verdichtung der Arbeit, zur Rücknahme von Selbstregulations- bzw. Autonomiespielräumen der Beschäftigten und zur Erhöhung des Anteils der Linienmontagen. Auch Mercedes-Benz sieht sich einem verschärften Kostenwettbewerb ausgesetzt, zumal das Unternehmen vorhat, die Produktion in Richtung Klein- und Mittelklassefahrzeuge zu diversifizieren. Weil aber bei der für Klein- und Mittelklassefahrzeuge charakteristischen Herstellung standardisierter Bauteile in großen Stückzahlen Linienfertigung kostengünstiger ist als bandentkoppelte Boxenmontage und weil unmittelbare Kontrollmöglichkeiten gegeben sind, befürchtet der Betriebsrat künftig eine Retaylorisierung.

In anderen Mercedes-Benz-Werken gibt es ebenfalls Team- und Gruppenarbeit, allerdings inselartig. Unternehmensweit sollen bis 1995 ca. 50 Prozent der Belegschaften in Gruppen arbeiten.

Arbeitsumfänge bis zu 30 Minuten sind geschaffen und durch den Einsatz von Hängedrehförderern auch dort körperlich stark belastende Überkopfarbeiten und die damit einhergehende Monotonie reduziert worden. Indem in den automatisierten Produktionsbereichen direkte und indirekte Tätigkeiten (Wartungs-, Instandhaltungs-, Kontroll- und Inspektionstätigkeiten) integriert wurden und zunehmend qualifizierte Systemregulierer in Teams die Anlagen betreuten, erfolgte eine Anhebung des Anforderungsniveaus auf die Ebene der Facharbeit. Hervorzuheben ist, daß seit 1992 eine Projektgruppe von Ausbildern des Werkes Gaggenau an einem Konzept zur Förderung der moralischen Urteilsfähigkeit bei Auszubildenden arbeitet. Handlungsleitend ist, daß Teamfähigkeit eine gezielte Förderung der Persönlichkeitsentwicklung voraussetzt und daß die Weiterentwicklung sozialen Lernens im Betrieb eine immer wichtigere Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung neuer Formen der Arbeitsorganisation wird.

Zwar hat das Management durchaus erkannt, daß positive Einstellungen der Mitarbeiter gegenüber der Gruppenarbeit mit dem Grad der Aufgabenintegration und der Erweiterung von Handlungsspielräumen zunehmen<sup>12</sup>, gleichwohl existiert aber die Auffassung, daß „Motivationsstrategien, die darauf setzen, durch die Schaffung attraktiver Arbeitsplätze die Arbeitsfreude zu steigern, ... nicht aus(reichen), um zur notwendigen Leistungsverbesserung zu kommen. Japanische Automobilhersteller zeigen, daß darüber hinaus eine Abkehr von einer nicht nur bei Mercedes-Benz vorherrschenden ‚Sicherheitsphilosophie‘ notwendig ist.“<sup>13</sup> Das Personal wird folglich weiter reduziert und bisher existierende Verschnaufpausen werden abgeschafft, dies allerdings unter der Maxime eines arbeitspolitischen Kompromisses: Höhere Leistung gegen qualifiziertere, mit mehr Handlungsspielräumen ausgestattete, besser entlohnte Tätigkeiten<sup>14</sup>. Wie bei Opel werden die internen Kooperationsprozesse durch Kunden-Lieferanten-Beziehungen strukturiert. Außerdem ist in allen Werken das Cost-Center-Prinzip (Organisationseinheiten, die über Ertrag und Aufwand Rechenschaft ablegen) installiert, und die Hierarchiestufen sind von acht auf fünf abgeflacht worden. So konnten beträchtliche Effizienzsteigerungen erzielt werden.

12 Vgl. Roland Springer, Mitarbeiterbefragung in Berlin und Sindelfingen. „Was halten Sie von der Gruppenarbeit“, in: intern, (1994) 3, S. 26ff.

13 Ders., Neue Formen der Arbeitsorganisation – Ursache, Ziele und aktueller Stand in der Mercedes-Benz AG, in: angewandte Arbeitswissenschaft, (1993) 137, S. 25.

14 Vgl. ebd., S. 28f.

---

## IV. Management by Stress oder humanere Arbeit?

---

Anhand der Fallbeispiele wird deutlich, daß die derzeit feststellbaren Auswirkungen schlanker Produktionskonzepte standortbezogen und ambivalent sind. Einerseits entstehen für die Mitarbeiter neue Belastungen: Konsequente Eliminierung nichtwertschöpfender Tätigkeiten und analoge enge Prozeßbindung können bei weitgehend ungepufferter Produktion Hektik erzeugen. Außerdem kann der flexible Arbeitseinsatz und damit einhergehendes ständiges Umsetzen und Verleihen von Mitarbeitern zur Überforderung führen. Und die Erfüllung zugewiesener Verantwortung für fehlerfreie Produkte wird manchmal durch fehlende Zeitmargen verhindert. Wo die Arbeit taktgebunden bleibt, die Personaldecke dünn gehalten und zuvor bestehende Erholzeiten eliminiert werden, kann zweifellos zusätzlicher Streß entstehen. Die Integration ehemals externer ökonomischer Interaktionszusammenhänge in die Unternehmen kann überdies zu gegenseitigen Kontrollen der Gruppenmitglieder zum Beispiel bei Fehlzeiten führen. Des weiteren wird mit weniger Arbeitskräften immer mehr produziert werden können, und es besteht die Gefahr, daß die sogenannten Randbelegschaften (Frauen, Ältere, Behinderte, Geringqualifizierte, ausländische Arbeitnehmer) zu Rationalisierungsverlierern und – wo der Arbeitsmarkt dies hergibt – neue Betriebe auf der grünen Wiese mit ‚olympiareifen‘ Mannschaften versehen werden.

Andererseits bieten die mit der Gruppenarbeit verbundene Rotation und die korrespondierenden Weiterbildungsmaßnahmen zweifelsohne Chancen zur Höherqualifizierung. Die Arbeit wird interessanter und selbstbestimmter; soziale und kommunikative Kompetenzen werden ebenso erzeugt wie kooperative Performanzen. Der Produktionsarbeiter verläßt die unter dem tayloristisch-fordistischen Produktionsmodell vorherrschende Isolation. Die, wenn auch noch begrenzten, Selbstregulierungsfunktionen und die von den Mitarbeitern selbst vorgenommenen Verbesserungen von Produktionsablauf und Arbeitsumgebung führen dazu, daß viele Produktionsarbeiter selbstbewußter und zufriedener sind. Durch selbstorganisierte Boxenmontagen sowie durch verbessertes Maschinen- und Werkzeugdesign wird die Arbeit humanisiert. Mit dem Gruppensprecher entstehen neue qualifizierte Tätigkeiten, hingegen bleiben in den High-Tech-Bereichen die qualifizierten Systemregulierer noch in der Minderheit. Wenn die Gruppensprecher gewählt werden, dann sind sie die

Vertrauensperson der Gruppe und dann können sie dazu beitragen, innerbetriebliche Konflikte zu reduzieren, Kommunikation und Kooperation zu verbessern. Zudem bedeutet die Wahl ein Stück Demokratisierung der Arbeitswelt. Werden sie hingegen eingesetzt, dann sind sie wohl eher der verlängerte Arm des Managements.

Resümieren läßt sich, daß die Produktionsarbeit einerseits ganzheitlicher, interessanter, verantwortungsvoller, qualifizierter und physisch erträglicher wird, andererseits aber die Anforderungen in der psychischen Dimension durch verstärkten Prozeß-, Leistungs- und Konkurrenzdruck steigen können. Ferner wird die konkrete Ausgestaltung der Gruppenarbeit von standortbezogenen Faktoren, vom präferierten technischen Layout und den produzierten Losgrößen beeinflusst.

---

## V. Lean Production im bundesrepublikanischen System der Arbeitsbeziehungen

---

Die Fallbeispiele zeigen auch, daß die für das bundesrepublikanische Modell der Arbeitsbeziehungen konstitutive Mitbestimmung, die jeweilige betriebliche Sozialverfassung und die gesetzlichen sowie tariflichen Regelungen bisher einen wirksamen Schutz vor extensivem Zugriff auf die Arbeitskraft bieten. Industriegewerkschaften, Unternehmensverbände, Betriebsräte und Management werden als Sozialpartner zum Gestaltungshandeln in Bereichen veranlaßt, in denen das japanische Management oft autonom entscheidet. Dazu gehören Fragen der Arbeitszeit, Taktzeiten, Pausenzeiten, Stückzahlvorgaben, Arbeitsplatzbeschreibungen, Besetzungszahlen, Qualifizierungsmaßnahmen etc. Bemühungen hinsichtlich der Adaption von Elementen der japanischen Produktionsweise werden folglich in einem Aushandlungsprozeß zwischen Gewerkschaften/Betriebs-

räten und Management in den Handlungsmustern des bisher bewährten Leitmodells kooperativer Konfliktverarbeitung realisiert<sup>15</sup>. Ein Management-by-Stress-System könnte in die bundesrepublikanischen Arbeitsbeziehungen nicht implementiert werden. Die konkrete Ausformung und der jeweilige Stand der sozialorganisatorischen Modernisierung spiegeln freilich regionale Spielarten sowie die in den Unternehmen existierenden, aufgrund unterschiedlicher Erfahrungen differierenden Kooperationsbeziehungen und das jeweilige durch konjunkturelle Faktoren beeinflusste Kräfteverhältnis zwischen Management und Betriebsräten wider. Gleichwohl ist durchgängig zu beobachten, daß durch stärkere Einbindung von Belegschaften und insbesondere von Betriebsräten in die Produktivitätsziele der Unternehmen diese mehr Verantwortung übernehmen müssen und daß sie letztlich im Produktivitätspakt zwangsläufig zu aktiven Rationalisierungsakteuren werden. Insofern hat die Einführung von Elementen der Lean Production unbestreitbar Rückwirkungen auf das System der Arbeitsbeziehungen.

Gelingt es durch entsprechende Strukturveränderungen, Arbeitsplatzsicherheit zu erreichen, zudem weitere arbeits- und leistungspolitische Regelungspunkte aus der Sphäre des Managements in den Kompetenzbereich der Teams zu integrieren, und werden die Vorteile selbstinitiiert Produktivitätssteigerung für die Produktionsarbeiter unmittelbar erfahrbar, dann könnten die in den bundesrepublikanischen Arbeitsbeziehungen schlummernden Kreativitätspotentiale zu dauerhaften Wettbewerbsvorteilen führen<sup>16</sup>. Die Unternehmen befinden sich gegenwärtig noch in einer arbeitspolitischen Experimentierphase.

15 Vgl. Jürgen Howaldt/Ralf Kopp, Lean production = mean production? Lean production und Arbeitsbedingungen in der Automobilindustrie, in: Arbeit, 1 (1992) 3, S. 238.

16 Vgl. Michael Schumann/Volker Baethge-Kinsky/Martin Kuhlmann/Constanze Kurz/Uwe Neumann, Trendreport Rationalisierung, Automobilindustrie, Werkzeugmaschinenbau, Chemische Industrie, Berlin 1994, S. 662.

## **Bert Rürup: Controlling als Instrument effizienzsteigernder Verwaltungsreformen? Eine Problemskizze**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5/95, S. 3–10

Controlling kann allgemein definiert werden als eine umfassende Führungs- und Steuerungskonzeption, die durch den gezielten Einsatz verschiedener Techniken und Instrumentarien unmittelbar gestaltend auf die Organisation einwirkt, durch die Bereitstellung geeigneter Informationen organisatorische Abläufe optimiert und damit die Zieleffizienz einer Organisation steigert. Beim Verwaltungscontrolling geht es um die Implementation einer Querschnittsfunktion, die sowohl aus dem politischen Programm- als auch aus dem Organisations- und dem Budgetbereich Daten zum Zwecke einer Effizienzsteigerung bzw. Erhöhung der Steuerungsqualität aufeinander abstimmt. Im einzelnen handelt es sich um Bemühungen, in der Privatwirtschaft erfolgreiche und bewährte Instrumente und Techniken auch im öffentlichen Bereich einzusetzen. Da diese dort „bewährten“ Steuerungs- und Informationsinstrumente aber der Logik eines im Prinzip gewinnorientierten Wirtschaftens entsprechen (müssen), sind sie in aller Regel an Voraussetzungen gebunden, die in der öffentlichen Verwaltung nicht oder allenfalls rudimentär vorliegen. Angesichts der immensen Übertragungs- bzw. Implementationsschwierigkeiten wird das Verwaltungscontrolling keine „Effizienzrevolution“ auslösen, und es stellt auch nicht den „Königsweg“ einer effizienzorientierten Verwaltungsreform dar.

## **Udo Müller: Controlling als Steuerungsinstrument der öffentlichen Verwaltung. Von der Ordnungsmäßigkeitskontrolle zur Bewertung von Controllingverfahren**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5/95, S. 11–19

Staatliche Einrichtungen sehen sich in Zeiten eines außerordentlichen Stellenabbaus in der freien Wirtschaft verstärkt dem Vorwurf ausgesetzt, bei ihrer Aufgabenerfüllung weitgehend auf Aufgabenkritik und Effizienz zu verzichten. Allein mit der Einführung von Lean-Management-Konzepten und ihren Begriffen wie Kundennähe, Zielorientierung, Effizienz und Wettbewerb lassen sich die Versäumnisse der Vergangenheit nicht aus der Welt räumen. Zunächst bedarf es der Klärung, welche Aufgaben der Staat in der derzeitigen postindustriellen Phase überhaupt noch wahrnehmen muß, um sodann zu klären, wie er die verbleibenden Aufgaben effizient erledigen kann.

Veränderungen der öffentlichen Verwaltung betreffen auch die öffentliche Finanzkontrolle. Mit der Verwirklichung von Konzepten der Lean Administration läßt sich Controlling als Steuerungsinstrument der öffentlichen Verwaltung einsetzen. Bis dieser Schritt erreicht ist, muß die öffentliche Finanzkontrolle längst mit derartigen Instrumentarien vertraut sein. Es bedarf daher auch bei der öffentlichen Finanzkontrolle einiger Anstrengungen im Bereich der eigenen Zielfindung, Mitarbeitersuche und -motivation, um die teilweise immer noch nicht abgeschlossene Wandlung von der Ordnungsmäßigkeits- vornehmlich zur Wirtschaftlichkeitskontrolle zu befördern und schon jetzt bei der Installation von Lean-Administration- und Controlling-Konzepten aktiv mitzuwirken.

## **Jochen Struwe: Lean Administration und Verwaltungscontrolling. Das Instrumentarium**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5/95, S. 20–32

Politische, rechtliche und wirtschaftliche Rahmenbedingungen zwingen öffentliche Verwaltungen und Betriebe dazu, effizienter als bisher zu arbeiten. Das Ziel einer entsprechenden Verwaltungsreform kann unter das Leitbild „Leistung unter demokratischer Kontrolle“ gestellt werden. Am Beispiel kommunaler Verwaltungen wird gezeigt, welche Steuerungsmodelle sich in der politischen Praxis herausbilden.

Verwaltungscontrolling beginnt mit der Analyse der Haushaltslage. Richtig genutzt, kann der Haushaltsplan weitgehende Informationen darüber liefern, welche Aufgaben wo angefallen sind. Einhergehend mit der zusätzlichen Nutzung der doppelten Buchführung wird die wichtigste Frage: „Wofür sind die Kosten angefallen?“ beantwortet werden können. Im Beitrag werden die Einführung, Organisation und Aufgaben eines Controllingsystems angerissen, ausgewählte Instrumente des strategischen Kostenmanagements diskutiert, Empfehlungen für ein „schlankeres“ Haushaltsverfahren und Hinweise für ein zu installierendes kommunales Berichtswesen gegeben.

## **Michael Stahlmann: Lean Production. Humanere Arbeit oder „Management by Stress“?**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5/95, S. 33–39

Gemäß den Aussagen der weitverbreiteten Studie des Massachusetts Institute of Technology (MIT) bedeutet Lean Production mit ihrem Herzstück, der Teamarbeit, nicht nur höhere Produktivität und Qualität, sondern auch größere Handlungsbefugnisse und qualifiziertere Arbeit für Produktionsarbeiter. Demgegenüber bezeichnen andere Wissenschaftler Teamarbeit jedoch als „Management by Stress“. Betrachtet man bundesrepublikanische Avantgardisten (Mercedes-Benz und Opel) bei der Abkehr vom tayloristisch-fordistischen Produktionsmodell und bei der Einführung von Elementen der Lean Production, so ergibt sich ein differenzierteres Bild: Die Produktionsarbeit wird einerseits ganzheitlicher, interessanter, verantwortungsvoller, qualifizierter und physisch erträglicher, andererseits können aber die Belastungen in der psychischen Dimension durch verstärkten Prozeß-, Leistungs- und Konkurrenzdruck steigen. Gleichwohl bietet die für das bundesrepublikanische Modell der Arbeitsbeziehungen konstitutive kooperative Konfliktverarbeitung bisher einen wirksamen Schutz vor extensivem Zugriff auf die Arbeitskraft. Freilich ist durchgängig zu beobachten, daß durch stärkere Einbindung von Belegschaften und insbesondere von Betriebsräten in die Produktivitätsziele der Unternehmen diese mehr Verantwortung übernehmen müssen.