

## **Controllingkonferenz der KGSt am 03. Mai 2006**

*Rückmeldungen der Teilnehmer zum Vortrag von Prof. Dr. Péter Horváth und Frank Weise „Kommunales Controlling auf dem Weg. Visionen, Empfehlungen und Praxisimpulse für die nächsten 10 Jahre“*

Im Rahmen des Vortrages im Kölner Kongresszentrum Gürzenich analysierten Prof. Dr. Péter Horváth und Frank Weise, Partner der Managementberatung Horváth & Partners, die zukünftigen Herausforderungen für das kommunale Controlling. Vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungstrends in der internationalen Controllingpraxis wurde ein Zukunftsbild des kommunalen Controllings in 10 Jahren entworfen.

Die folgenden 8 Thesen beschreiben die Aufgaben und Rollen, die sich entsprechend diesem Zukunftsbild für das Controlling in der Kommune der Zukunft aus Sicht von Horváth & Partners ergeben:

### **These 1: „Die Kommune der Zukunft steuert mit einer rollierenden, flexiblen und strategieorientierten Planung“**

Die erste These geht davon aus, dass der Trend zum Advanced bzw. Beyond Budgeting auch im kommunalen Controlling greifen wird. Kernidee der neuen, aus dem angloamerikanischen Raum eingeführten Budgetierungsmodelle, ist die Annahme, dass die klassische jahresorientierte Budgetierung durch ein rollierendes System ersetzt wird, das einen kurzfristigen monatsorientierten Budgetprozess mit einer langfristigen strategieorientierten Planung von 4-5 Jahren verbindet. Durch die Kurzfristplanung werden kurzfristige Budgetanpassungen ermöglicht und damit Flexibilisierungsvorteile erreicht. Ansätze für ein solches Budgetierungssystem sind zum Beispiel in der Schweiz bei der Stadt Zürich in Einführung.

### **These 2: „Netzwerkcontrolling ist Erfolgsfaktor der Kommune der Zukunft“**

Mit dem Aufbau kommunaler Netzwerke ist die Verlagerung von Aufgaben an Bürger und Vereine oder an die lokale Wirtschaft verbunden. Denkbar ist auch die gemeinsame Wahrnehmung von Aufgaben vieler Kommunen durch gemeinsame Einrichtungen oder Verwaltungseinheiten. Entsprechend der zweiten These wird sich diese Entwicklung auf das kommunale Controlling auswirken. Zur Steuerung und Kontrolle der Arbeit in Netzwerken werden zukünftig kommunale Controller eingesetzt, die an der Schnittstelle von Kommune und Bürger bzw. Kommune und Kommune durch Evaluationsberichte und Kennzahlen die Steuerung und die Arbeit der Netzwerke unterstützen.

### **These 3: „Intangibles Assets prägen auch das kommunale Controlling.“**

Intangible Assets sind die immateriellen Vermögenswerte einer Organisation. Kernkompetenzen des eigenen Personals oder Beziehungen zu Geschäftspartnern zählen zu den immateriellen Vermögenswerten, auch im öffentlichen Bereich. Entsprechend der dritten These ist die Steuerung und das Management der kommunalen „intangibles Assets“ eine Kernaufgabe des Controllings in der Kommune der Zukunft. Die immateriellen Werte der Kommune sind bspw. die Qualifikation des eigenen Personals, die Beziehungen zu Behörden des Landes oder Bundes, bzw. zu anderen Kommunen, die Anzahl der aktiven Bürger in einer

Kommune oder das Image der Kommune. So steht bspw. der Name / die Marke „Konstanz am Bodensee“ für hohe Urlaubsqualität, „Frankfurt am Main“ für Internationalität, „Hamburg“ für eine starke am Hafen orientierte Wirtschaft usw. Entsprechend der dritten These ist die Steigerung und Weiterentwicklung der immateriellen Vermögenswerte eine zukünftige Aufgabe des kommunalen Controllings. Der Controller ist zukünftig für die Verzahnung der Strategie mit den Intangible Assets der Kommune verantwortlich. Zentrale Punkt ist hier die Strategic Readiness („strategische Bereitschaft“), bei der es darum geht, die Voraussetzung für eine erfolgreiche Strategieumsetzung zu schaffen. Die Verbindung von Strategie und Intangible Assets gelingt bspw. durch sog. Strategy Maps, die einen systematischen Rahmen für das strategische Controlling in der Kommune der Zukunft darstellen.

#### **These 4 „Durch kommunales Controlling wird die strategische Koordination und der Erfolg der strategisch relevanten Projekte sicher gestellt“**

Aufgaben wie die Haushaltskonsolidierung erfordern eine zentrale Koordination und eine einheitliche Steuerung. Kommunales Controlling hat entsprechend der vierten These zukünftig die Aufgabe, diese Koordination und eine einheitliche strategische Ausrichtung der Kommune sicher zu stellen. Hierfür setzen kommunale Controller zukünftig Instrumente des „Strategic Alignment“ ein. Damit wird die gemeinsame Ausrichtung des Zielsystems, der Prozesse und der Planungs- und Kontrollsysteme auf die gemeinsame Zielerreichung sicher gestellt. Das Alignment bezieht sich dabei sowohl auf die Ausrichtung der Kommune und ihrer Fachbereiche an sich, aber insbesondere auch auf die Beteiligungen und nicht zuletzt auf die Leistungserbringer außerhalb wie Vereine und ehrenamtliche Engagements der Bürger.

#### **These 5: „Prozesscontrolling unterstützt die effiziente Leistungserstellung über alle Organisationseinheiten in und außerhalb der Kommunalverwaltung“**

Ausgangspunkt der fünften These ist die Überlegung, dass Controlling sich zukünftig nicht darauf beschränken kann, Daten zur Leistungsoptimierung bereitzustellen, sondern Vorschläge und Beiträge zur Optimierung der Prozesse und Strukturen leistet. Die Rolle des kommunalen Controllings wandelt sich damit vom Datenlieferant zum Systemgestalter. Wichtige Instrumente des Controllings sind bspw. die Prozessanalyse, Prozesskostenrechnung und Benchmarking.

#### **These 6: „Controlling stellt die Daten für die Bewertung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung und der Mitarbeiter bereit.“**

Mit der sechsten These wird die steigende Bedeutung der Humanressourcen für die kommunale Steuerung und damit auch für das kommunale Controlling beschrieben. Dem entsprechend wird das kommunale Controlling in den kommenden Jahren nicht alleine den Prozess der Leistungs- bzw. Produkterstellung analysieren und steuern, sondern in zunehmendem Maß Daten zur Steuerung des Einsatzes und der Qualifikation von Mitarbeitern bereitstellen. Instrumente hierfür sind unter anderem die in These 3 diskutierten Humankapitalbereitschaftsberichte zur Steuerung der „Strategic Readiness“. Das Thema Anreize wird darüber hinaus zur Folge haben, dass sich die Schnittstelle vom Controlling- zum Führungssystem verbreitert, indem das Controlling in Teilbereichen Maßstäbe und Zahlen liefern wird, die auch die individuelle Leistung und die Vergütung bestimmen.

### **These 7: „Controlling nutzt die Möglichkeiten der IT und liefert sowohl Fach- als auch betriebswirtschaftliche Steuerungsinformationen“**

Aufgrund der Möglichkeiten der IT, auch komplexe integrierte Datensysteme zu schaffen, werden Data-Warehouse Lösungen und vernetzte IT-Anwendungen zukünftig stärker zur Strukturierung des Berichtswesen im kommunalen Controlling eingesetzt. Der Controller führt die Daten aus unterschiedlichsten Fachsystemen (Kommunalstatistik, Fachanwendungen der Fachbereiche, Informationen der Kosten- und Leistungsrechnung, Haushalt und Produktdaten etc.) in einer gemeinsamen Plattform und einem entsprechenden Berichtswesen zusammen. Auf dieser Basis wird eine einheitliche Informationsversorgung und Steuerung für die Finanzen, Leistungen/Produkte, Personal und Prozesse ermöglicht. Der bisher an vielen Stellen beanstandete Fokus auf die Daten des Rechnungswesens erweitert sich. Mit der steigenden Bedeutung der IT und der Integration im Controllingbereich nehmen auch die Anforderungen an die fachlichen Kompetenzen der Controller sowohl im Bereich IT, als auch in den spezifischen fachlichen Grundlagen der betreuten Fachbereiche stark zu.

### **These 8: „Kommunales und privatwirtschaftliches Controlling unterscheiden sich nicht voneinander“**

Die abschließende These fasst einen zentralen Trend der vergangenen 10 Jahre zusammen. In der jüngeren Vergangenheit ist eine zunehmende Übernahme und Adaption der Controllinginstrumente des öffentlichen und des privaten Bereichs festzustellen. Aus Sicht der achten These wird diese Annäherung in allen Bereichen des kommunalen Controllings zunehmen. Das gilt zum einen für die Qualifikationen bzw. das Personal, das in diesem Bereich eingesetzt wird. Zum anderen für die Prozesse, die sich zukünftig kaum unterscheiden werden. So wird das Rechnungswesen nach den Maßstäben der privaten Wirtschaft funktionieren (Abschlüsse nach IAS (IPSAS), Untermauerung der Bonität durch entsprechende Ratings etc.). Entsprechend werden die Controller der Zukunft nur noch zu einem gewissen Anteil „Verwaltungsgewächse“ sein, ein großer Teil wird Erfahrungen aus privatwirtschaftlichen Systemen haben und auch zwischen den Welten der öffentlichen Verwaltung und den privaten Unternehmen wechseln (können). Aber es wird auch eine Annäherung der Unternehmen an die öffentliche Verwaltung und deren Controlling-Methoden geben. Schon heute findet sich in den Strategien vieler anglo-amerikanischer Unternehmen auch die Verantwortung für die Gesellschaft in Form der Corporate Citizenship und Corporate Responsibility. Hier werden Controlling-Ansätze der öffentlichen Verwaltung in die Unternehmen übergeben.

### **Diskussion der Thesen**

Im Anschluss an den Vortrag wurden die Thesen im Plenum diskutiert. Während die kommunalen Praktiker den Thesen 4 „Koordination strategischer Projekte wie der Haushaltskonsolidierung“, 5 „Verbesserung von Organisation und Prozessen“, 6 „steigende Bedeutung des Humankapitals im Controlling und 7 „wachsende Bedeutung integrierter IT Anwendungen“ im wesentlichen zustimmten, wurde die These 8 „Annäherung an das Controlling der Privatwirtschaft“ kontrovers diskutiert.

Aus Sicht der Teilnehmer sind die unterschiedlichen Rahmenbedingungen in politisch geführten Systemen zu berücksichtigen, das verbietet eine ein zu eins Angleichung der Controllingsysteme. Ein weitergehender Konsens wäre mit der Umformulierung der These im Sinne „Controllingqualifikation und –instrumente unterscheiden sich nicht in Kommunen und privatwirtschaftlichen Organisationen“ gegeben, was der Unterschiedlichkeit der politisch bestimmten Systeme in den Kommunen Rechnung trägt.

## Strukturierte Befragung der Teilnehmer

Die Teilnehmer der Befragung wurden gebeten anzugeben, ob sie den Thesen

1. voll und ganz zustimmen
2. überwiegend zustimmen
3. teilweise zustimmen
4. überwiegend nicht zustimmen
5. nicht zustimmen

In der zusammenfassenden Auswertung wurden die Antworten 1 und 2 zusammengefasst als Zustimmung. Die Zustimmung der rund 180 Teilnehmer, die einen Fragebogen abgegeben haben, zu den Thesen gestaltet sich damit in der Übersicht prozentual wie folgt:

## Zustimmung zu den Thesen 1 bis 8

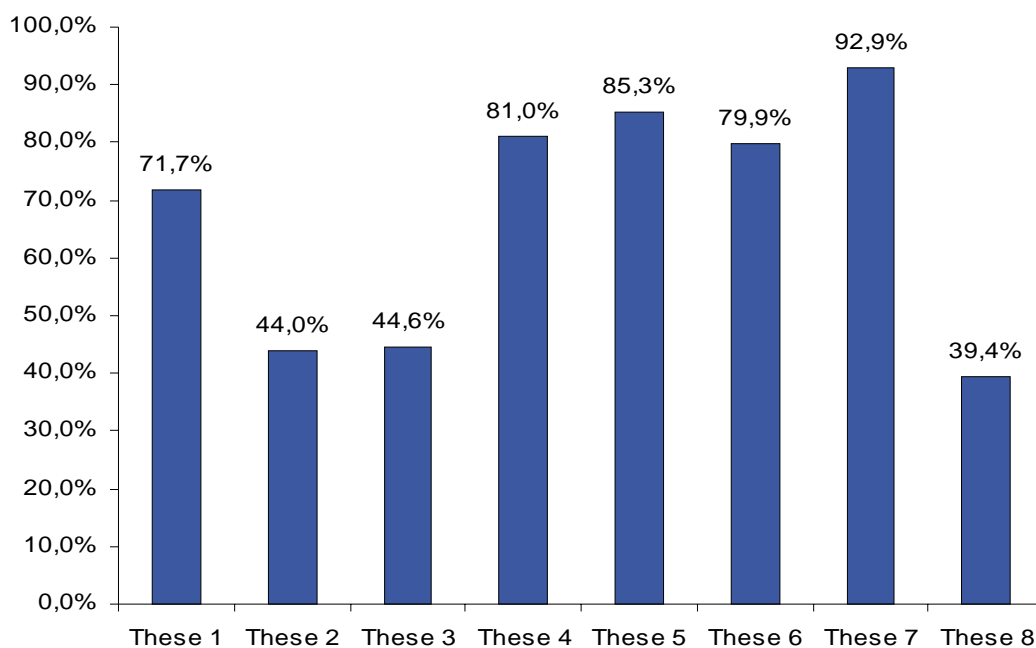


Abb.: Zustimmung zu den Thesen

Aus der Übersicht geht hervor, dass die Zustimmung bei den Thesen 4-7 über bzw. bei 80% liegt. Die Thesen in diesem Bereich treffen auch die Erwartungen der kommunalen Controller. In abgeschwächter Form gilt dies auch für die erste These, die auf eine Weiterentwicklung der Planung und Budgetierung abstellt.

Die Zustimmung zu den Thesen 2 und 3 („Netzwerkcontrolling“ und „Intangible Assets“) war demgegenüber mit 44 % bzw. 44,6 % geringer. In der Befragung wie auch in der Diskussion zeigte sich, dass die in diesen Thesen beschriebenen Funktionen und Rollen des Controllers der Zukunft aus der Sicht der kommunalen Praktiker heute noch nicht direkt mit dem Controlling verbunden und auch zukünftig nicht als prioritär angesehen werden. Die Anpassung des kommunalen Controllings an diesen Entwicklungstrend wird als daher als eher unwahrscheinlich eingestuft.

Die Zustimmung zur These 8, die eine sehr starke Annäherung des privatwirtschaftlichen des kommunalen Controllings annimmt, ist aus dem bereits oben genannten Gründen am geringsten ausgefallen.

Aufgrund der Verteilung der Zustimmung zu den Thesen, kann davon ausgegangen werden, dass die Veränderungsnotwendigkeit und -erwartung der kommunalen Praktiker dort groß ist, wo - ausgehend vom heutigen Rollen- und Funktionsprofil des Controllings – bereits Grundsteine gelegt sind und eine systematische Weiterentwicklung erforderlich ist. Demgegenüber wird den sehr innovativen Themen, mit denen große Weiterentwicklungen verbunden wären, mit einer gewissen - vielleicht erfahrungsbestimmten - Zurückhaltung und Skepsis begegnet.

In diesem Ergebnis spiegelt sich nicht zuletzt die Tatsache wider, dass die Kommunen und insbesondere das kommunale Controlling in den vergangenen 10 Jahren der Verwaltungsreform eine Vielzahl von Veränderungen erlebt haben. Nach einer Phase der großer Motivation und Veränderungen wird nun Stabilität, Weiterentwicklung und Nutzung der bestehenden Systeme erwartet. Als erfolgskritisch wird die Bereitschaft der Kommunalpolitiker, über die Nutzung des Bestehenden hinaus in die Modernisierung der Verwaltung zu investieren, gering eingeschätzt.

Dieses Ergebnis bestätigt sich auch bei einem Vergleich zwischen den Aktivitäten in der Modernisierung des Controllings im öffentlichen und privaten Controlling. Die Bereitschaft zur grundsätzlichen Anpassung der Controllingsysteme ist im privaten Sektor deutlich höher.

Bereits im Zusammenhang mit der Einführung des strategischen Managements bzw. der wirkungsorientierten Verwaltung bestätigte sich die Diagnose, dass der deutsche Ansatz der Verwaltungsreform nicht bei dem erreichten Stand (Produktkataloge, Kennzahlen etc.) stehen bleiben kann, sondern ausgehend von dem Erreichten grundsätzliche Verfahrensinnovationen im Modell umgesetzt werden müssen. Hierzu bieten die oben genannten Thesen und die Einschätzung der Experten Hinweise und wesentliche Ansatzpunkte.