
CONTROLLING BOARD

Zentrale Controllingorganisation in dezentral organisierter Kreisverwaltung - Widerspruch oder Innovation?!

von Heiko Willmann, Kreis Pinneberg

Um das Praxiskonzept, die Leitgedanken und die inzwischen mehrjährigen Erfahrungen mit kommunalem Controlling in der Kreisverwaltung Pinneberg geht es im nachfolgenden Beitrag. Der Autor *Heiko Willmann* ist Referatsleiter Zentrale Steuerungsunterstützung in der Kreisverwaltung Pinneberg, er beschreibt den Weg des Kreises Pinneberg von einer ausgeprägt dezentralen Controllingorganisation hin zu einem Konzept der innovativen, zentral organisierten Führungsunterstützung für alle Führungsebenen.

Verwaltungscontrolling wurde vor Jahren in vielen Kommunen eingeführt und sollte - bei dezentraler Ressourcenverantwortung - die Gesamtsteuerung durch Politik und Verwaltungsführung effektiver und effizienter gestalten. So weit das Ideal. Doch der Blick in die (Reform-)Realität zeigt, dass Controller sich vornehmlich mit der Aufbereitung von Haushalts- und Finanzdaten, nicht aber mit anderen wichtigen Steuerungs- und Konzeptionsaspekten und erst Recht nicht mit der Unterstützung der Führungskräfte in strategischen Fragen befassen. Auch die Betroffenen empfinden die Controlling-Situation vor Ort häufig als unbefriedigend. Stellvertretend soll die Ist-Situation des kommunalen Controllings durch drei Thesen skizziert werden:

- in den allermeisten Kommunen bleibt der im Zuge der Verwaltungsreform erhobene, systemverändernde Anspruch bei der Einführung von Controlling unbeachtet
- die Controller beschränken sich auf die Einführung von „klassischen“ BWL-Instrumenten
- Fragen der Controllingorganisation und Controllingumsetzung werden unterschätzt

Eine moderne Verwaltung sucht ihren Controllingkurs

Die Kreisverwaltung Pinneberg begann 1991 mit einer Verwaltungsmodernisierung nach den grundlegenden Empfehlungen der KGSt¹⁾. Viele Reformelemente wurden ausprobiert, der Kreis gehörte zu den frühen „Reformpionieren“²⁾. Es galt - und gilt - nicht nur bei der Einführung von Controlling der Grundsatz: Beginn vor Perfektion.

Der Kreis Pinneberg legte gleich zu Beginn zwei wesentliche Reformprinzipien fest, die sich in den Folgejahren bewähren sollten:

1. alle Reformbausteine werden systemisch vernetzt und bauen auf einander auf
2. jede Beschränkung auf einzelne Organisationseinheiten („Pilotämter“) gefährdet die Gesamtwirkung

Es galt also: Verwaltungsreform ganz oder gar nicht. Als 1994 die dezentrale Ressourcenverantwortung konsequent eingeführt wurde, entstand ein hoher Koordinierungsbedarf. Das Management war durch komplizierter werdende Führungsentscheidungen stark beansprucht, für eine notwendige „Gegenkontrolle“ fehlte meist die Zeit. Beim Kreis Pinneberg schloss man daraus, diese fundamentale Führungsaufgabe könnten andere als die Führungskräfte erfüllen. Voraussetzung: Die Aufgabe müsste im organisatorischen Aufbau und Ablauf als „Controlling“ verselbständigt und institutionalisiert werden.

Dazu müssen die Führungskräfte wissen, was Controlling ist, was es leistet, und dass die Übertragung dieser Aufgaben auf keinen Fall etwas an ihrer Führungsverantwortung ändert.

Die Kreisverwaltung richtete 1994 eine Stabsstelle „Zentrales Controlling“ mit drei Beschäftigten ein, die zunächst die Fachbereiche bei der Definition von Produkten unterstützen. Das war Voraussetzung für eine wirksame Kosten- und Leistungsrechnung, deren Aufbau in dieser Phase vom Controlling begleitet wurde. Daneben arbeitete die Controllingstelle maßgeblich an den Grundsätzen zur Delegation von Fach- und Ressourcenverantwortung mit.

Beim Aufbau des Controllingsystems war stets der echte Controllingbedarf der Führung handlungsleitend. Diese Bedarfe mussten sich - da war man beim Kreis Pinneberg überzeugt - angesichts der konsequenten Delegation von Verantwortung³⁾ zwangsläufig in den Fachbereichen ergeben. Das „Fachbereichsmodell“ machte die Fachbereichsleitungen im Jahr 1995 praktisch über Nacht nicht nur für die Fachaufgaben, sondern auch für den Ressourceneinsatz verantwortlich. Dazu gehörten unter anderem Haushaltsplanung, Personaleinsatzplanung, Projektplanung und Zielerreichungskontrolle.

Neue Controllingorganisation

Mit seinem Controlling beschritt der Kreis Pinneberg Praxis-Neuland. Betriebswirtschaftliche Fachkräfte wurden eingestellt, Unternehmensberater hinzu gezogen und bei konzeptionellen Fragen auf grundlegende Berichte der KGSt und wissenschaftliche Empfehlungen⁴⁾ zurück gegriffen. Nach vielen, aber zügigen Überlegungen wurde entschieden, auch in diesem Bereich flächendeckend einzusteigen. Die Anbindung als Stabsstelle sollte den grundsätzlichen Reformkurs unterstreichen: Controlling ist bedeutsam und wird zukünftig in allen Bereichen der Kreisverwaltung prägend sein.

Im neu gebildeten Zentralen Controlling, in Stabsfunktion direkt dem Landrat unterstellt, arbeiteten zwei Verwaltungsfachleute und eine Betriebswirtin. Die im Kreis Pinneberg konsequent umgesetzte dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung führte - wie erwartet - zu einem immer größeren Controllingbedarf der Fachbereiche. Die Führungskräfte der nachgeordneten Fachdienste (in der Größe etwa den früheren Ämtern entsprechend) konnten den neuen Anforderungen allein immer weniger gerecht zu werden. Im April 1997 wurden deshalb - auf Wunsch der Fachbereichsleitungen - dezentrale Controllingstellen in den Fachbereichen eingerichtet. Die insgesamt 22 Stellen wurden mit interessierten, reformorientierten Verwaltungsfachleuten besetzt, die sich betriebswirtschaftliches Wissen angeeignet hatten und die Controllingaufgaben anteilig wahrnahmen, also neben ihren sonstigen Aufgaben. Sie sollten die Fachbereiche (FB) und Fachdienste (FD) betriebswirtschaftlich umfassend unterstützen, je nach deren Steuerungs- und Informationszielen, auf der Basis des Controlling-Regelkreises und konkreter konzeptioneller Vorgaben im Kreis Pinneberg.

Die Controlling-Struktur 1997 - 2003

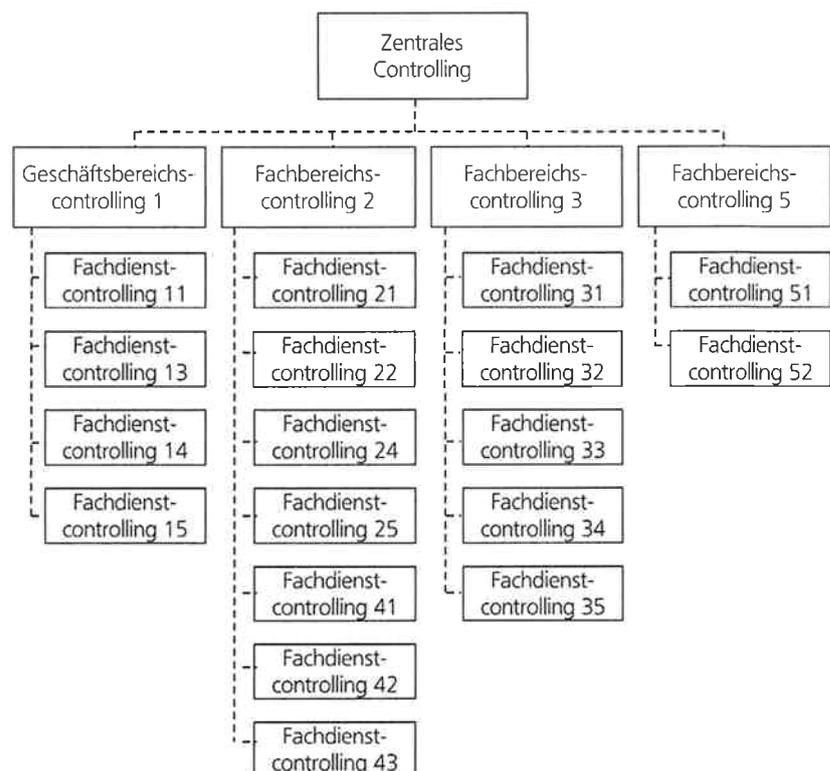
Durch die Integration des Controllings in die Fachbereichsstruktur stellte sich die unvermeidliche Frage nach den Controllingkompetenzen - oder anders ausgedrückt: nach der Unterscheidung zwischen fachlicher und disziplinarischer Weisungsbefugnis des Controllings⁵⁾. Man folgte den Empfehlungen der KGSt zur organisatorischen Abgrenzung von zentralem und dezentralem Controlling⁶⁾. Nachdem eine flächendeckende Controllingunterstützung in den Fachbereichen erreicht war (siehe *Abbildung 1*), entwickelte sich ihr Alltag schwieriger als vermutet; Praxisprobleme machten eine Weiterentwicklung zur heutigen Controllingstruktur erforderlich. Dabei herrschte zu keinem Zeitpunkt ein Steuerungsmangel durch konzeptionelle Unzulänglichkeiten oder fehlende Controllingregelungen: Zahlreiche Grundlagen und Richtlinien

für das zentrale und besonders das dezentrale Controlling wurden in kurzer Zeit einvernehmlich entwickelt und verwaltungsweit umgesetzt - ebenfalls in Anlehnung an Empfehlungen der KGSt.

Beim Kreis Pinneberg verstand und versteht man es als Aufgabe eines modernen Stabes, als Servicedienstleister ohne Entscheidungs- oder Weisungsbefugnis die Verwaltungsführung durch Beratung und Entscheidungsvorbereitung zu entlasten⁷⁾. Ähnlich war die Situation in den Fachbereichen, wo die dezentralen Controllerinnen und Controller bei gleicher Zielsetzung ebenfalls den Status von Stäben haben. Da Controlling unzweifelhaft eine originäre Führungsaufgabe ist⁸⁾, wurden die Bereichscontroller der Fachbereichsleitung disziplinarisch unterstellt und sollten diese in allen Steuerungsfragen unterstützen, etwa bei der Zielbildung für Produkte/Budgets oder zu Berichtswesen, Kennzahlen und Soll-Ist-Vergleichen⁹⁾. Das heißt, Controller und Fachbereichsleiter - als „Sprachkenner“ des Fachbereichs - vereinbaren die Aufgaben des Controllers im einzelnen.

Obwohl diese Basis formell intakt war, entstand eine Funktionsstörung des Controllingsystems, die man als „dezentrale Komplexitätsfalle“ bezeichnen kann, und zwar durch eine zu starke Einbindung der Controller in die Fachbereiche: Sie gehörten dazu und hatten „Stallgeruch“, entwickelten Befangenheiten und stellten Sachverhalte, Verfahren oder Kennzahlen nicht mehr in Frage, wie es ihre Aufgabe als Controller gewesen wäre. Die dezentralen Bereiche steuerten sich mit Unterstützung ihrer Controller konsequent selbst und optimierten ihre Leistungserstellung. Leitlinien und Ziele der Gesamtverwaltung - inklusive der gültigen Controllingregelungen, also etwa zum Berichtswesen oder Kontraktmanagement - blieben auf der Strecke. Sie wurden notgedrungen berücksichtigt, im eigenen Sinne interpretiert und somit nicht wirklich „gelebt“. Einige Bereichscontroller verloren die im Controllingkonzept vorgesehene Gesamtsteuerung aus dem Blick und ordneten sich den Wün-

Abb. 1: Controlling-Struktur im Kreis Pinneberg 1997 - 2003



schen ihrer operativen Führung unter. Einige Beispiele: Es gab bereichsbezogene Controllingabsprachen mit dem direkten politischen Partner, die Organisation des Fachbereichscontrollings wurde ohne Abstimmung mit dem Zentralen Controlling verändert, zusätzliche Controllinghierarchien wurden aufgebaut. Notwendige zentrale Controllinggrundsätze wurden nicht mehr beibehalten, und die - zunächst durchaus angestrebte - Dynamik und Vielfalt führten zunehmend zu einer „dezentralen Komplexitätsfalle“.

Das steigerte permanent den Bedarf an Information und Koordination. Controlling lief Gefahr, zur Selbstbeschäftigung zu werden, und verlor an Akzeptanz. Die eigentliche Kompetenz als „Makler“ und Unterstützungszentrale für Steuerungsfragen drohte durch ständige Schnittstellendiskussionen und Abstimmungserfordernisse in den Hintergrund zu treten. Änderungen wurden erforderlich.

Bei der anschließenden Vereinfachung und Konzentration des Controllings war man sich einig, die dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung nicht zu belasten. Fachbereichs- und Fachdienstleiter sollten in ihrer Fach- und Ressourcenverantwortung für Ergebnisse/Wirkungen, Programme/Produkte, Prozesse/Strukturen, Finanzen, Personal, Vermögen oder Information¹⁰⁾ weiterhin umfassend von Controlling unterstützt werden. Die Weiterentwicklung des Controllingkonzepts sollte jedoch durch Entfeinerung der Controllingprozesse eine bessere Gesamtsicht des Betriebes ermöglichen und das System der Entscheidungsvorbereitung für Verwaltungsführung und Politik vereinfachen. Das Motto: Vielfalt sichert weiterhin den Controllingenerfolg, doch die Komplexität der controllinginternen Schnittstellen sollte geringer werden. Dabei galt es den entscheidungsunterstützenden Charakter von Controlling zu erhalten.

Verwaltungsgliederung 2004 im Kreis Pinneberg

Die Kreisverwaltung Pinneberg hat ihre Strukturen im Jahr 2004 erneut angepasst und konzentriert (*siehe Abbildung 2 auf der nächsten Seite*). Zwei zentrale Referate und einige allgemeine Stabsstellen wie Personalrat oder Rechnungsprüfung unterstützen die Führung aller Ebenen.

Eines der beiden zentralen Referate mit verwaltungsinternen Aufgaben ist seit Mai 2004 das Referat II „Zentrale Steuerungsunterstützung (ZSU)“. Es übernahm alle zentralen Controllingfunktionen und arbeitet bei der Entscheidungsvorbereitung dem Landrat, den politischen Gremien und den Bereichsleitungen zu, und zwar zu den Querschnittsthemen Finanzen, Beteiligungen, Arbeits- und Gesundheitsschutz, Organisation, Personal und Informationstechnik. Damit hat das Referat ZSU mit seiner Controllingkomponente die Aufgabe, rationale strategische und operative Abläufe des Betriebs Kreisverwaltung Pinneberg vorzuschlagen und nach Entscheidung der Führung umzusetzen. Das Referat unterstützt schnelle, transparente und zielgerichtete Entscheidungen der Verantwortungsträger in Politik und Verwaltung. Alle bereichsübergreifenden Aktivitäten laufen hier zusammen und werden für den Landrat vorbereitet, der entscheidungsrelevante Fragen und Planungen anschließend in der Leitungsrunde mit den Führungskräften der Kreisverwaltung abstimmt.

Grundlage der Controllingaufgaben im Referat ZSU ist der Controlling-Regelkreis mit Beratung und Begleitung von Politik und Verwaltungsführung in allen Phasen des Managementkreislaufs:

- Strategie- und Zielfindung
- Wirkungs-, Leistungs- und Ressourcenplanung
- Realisation der Planung durch unterschiedliche Kontrakte
- Kontrolle der vereinbarten Ziele durch ein differenziertes Berichtswesen

Landrat Stellvertreter		
Fachbereich Ordnung	Fachbereich Soziales, Jugend, Schule und Gesundheit	Referat I
FD Veterinär- und Lebensmittelaufsicht FD Sicherheit u. Ordnung FD Straßenverkehr FD Straßenbau und Verkehrssicherheit FD Abfall FD Umwelt FD Bauordnung	FD Schule, Kultur, Sport FD Gesundheit FD Jugendamt FD Soziales	Regionalmanagement und Europa Kommunalaufsicht Öffentlichkeitsarbeit (= externe Aufgaben)
	FD Innerer Service	Referat II (ZSU)
Stabsstellen: Metropolregion Personalrat Gleichstellung Rechn.- und Gem.-prüfung Büro des Kreistags Recht	EDV-Service Rechnungswesen Personalservice Gebäudemanagement Allgemeiner Service	Controlling (strategisch/operat.) Finanzen Beteiligungsmanag. bereichsübergreifende Angelegenheiten Arbeits- und Gesundheitsschutz Organisation und Personal Strategische IT (= interne Aufgaben)

Abb. 2: Verwaltungsstruktur im Kreis Pinneberg seit Mai 2004

Die besondere Innovation im Kreis Pinneberg lag in der Vereinfachung und Konzentration des Controlling-Systems ohne funktionale Einschränkungen und ohne das Aufgeben bewährter, grundlegender Controllingverfahren, etwa der fachbereichsbezogenen Controllingaufgaben.

Controlling-Struktur ab 2004

Das zentrale strategische Controlling macht auch künftig Steuerungsunterstützung für Landrat, Politik und Bereichsleitungen. Die operativen Planungs-, Steuerungs- und Kontrollaufgaben für dezentrale Führungskräfte und Fachausschüsse des Kreistags werden unverändert durch ein dezentral ausgerichtetes Controlling mit teilweise umfangreichen Detailaufgaben unterstützt. Neu ist, dass dezentrale Controllingaufgaben nicht mehr durch dezentrale Controller erfolgen, sondern über ein zentrales operatives Controlling.

Trotz dieser Zentralisierung sollen die Fachbereichs- und Fachdienstleiter weiterhin bedarfsgerechte Controllingleistungen erhalten, indem die zentralen operativen Controller ihnen zuarbeiten. Die Controller unterstützen durch ihre organisatorische Anbindung jetzt zusätzlich das zentrale strategische Controlling, etwa bei der Zielplanung oder der Haushaltsanalyse. Das vermeidet bisherige Ineffizienzen. Beispiel: Die zentralen operativen Controller erstellen nach wie vor unterjährige Produkt- und Budgetberichte im Auftrag der Fachbereichs- und Fachdienstleitung, übernehmen aber gleichzeitig die permanente Weiterentwicklung zu einem ganzheitlichen, integrierten Berichtswesen aus einem Guss.¹¹⁾

Ausnahmen bestätigen auch hier die Regel: Politik, Verwaltungsführung und Fachebene entschieden, die dezentrale Controllingeinheit im Fachbereich Soziales, Jugend, Schule und Gesundheit zu belassen. Dessen Haushaltsvolumen umfasst 145 Mio. Euro und damit etwa sechzig Prozent des Kreis-Gesamthaushalts von rund 245 Mio. Euro, und hier sehen Verwaltungsführung und Politik intensiven Steuerungs- und Controllingbedarf. Deshalb behält dieser Fachbereich sein dezentrales Controlling mit einer Controller-Vollzeitstelle.

Diese Ausnahme von der Controlling-Zentralisation ist keine Änderung des Gesamtkurses, sondern zeigt, dass das neue Controllingsystem flexibel und zielgerichtet ist. Es darf Veränderungen nicht nur von anderen verlangen, sondern muss sich selbst permanent weiter entwickeln. Der Kreis Pinneberg hat den Personalaufwand für Controlling durch die beschriebene Neuorganisation um etwa 50 Prozent reduziert, das entspricht etwa vier bis fünf Stellen. Dazu eine Kennzahl: Die durchschnittlich betreute Anzahl der Beschäftigten je Controllerstelle steigt von 62 auf 130 (Beschäftigte insgesamt: rd. 650, künftig fünf Stellen für Controller).

Fazit: Neue Controllingorganisation bewährt sich

Die Reformen im Controlling sollten das Controlling stärken und weiter entwickeln. Weniger Sitzungen, mehr Ergebnisse waren gefragt, Controlling sollte nicht nur punktuell einzelne Sachverhalte bearbeiten und in einem ständig undurchsichtiger werdenden dezentralen Dschungel enden. Das Ziel war effektive Steuerungsunterstützung mit Zielplanung und Zielerreichungskontrolle für alle Querschnittsthemen an einer Stelle.

Die Verantwortung für ein gutes Entscheidungsumfeld ist jetzt im Kreis Pinneberg klarer als vorher. Die Führung wird bei der Entscheidungsvorbereitung entlastet, kann sich auf inhaltliche Fragen konzentrieren und wird hierdurch gestärkt. Die Controller in Pinneberg glauben an die Erkenntnis: „Weniger ist eben manchmal mehr“ auch für das kommunale Controlling und sind offen und gespannt, welche weiteren Veränderungen die Zukunft bringt.

Kontakt:

Kreis Pinneberg, Referat Zentrale Steuerungsunterstützung

Heiko Willmann, Referatsleiter

Telefon: 0 41 01/ 2 12 - 2 79

h.willmann@kreis-pinneberg.de

- 1) vgl. u.a. KGSt-Berichte „Dezentrale Ressourcenverantwortung: Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell“ (Nr. 12/1991), „Wege zum Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung. Fallstudie Tillburg“ (Nr. 19/1992), „Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung“ (Nr. 5/1993)
- 2) vgl. Meixner, Neue Steuerungsmodelle für die öffentliche Verwaltung, S. 15 - 16
- 3) u.a. dokumentiert durch die weit reichende „Delegationsverfügung des Landrats auf die Fachbereichsleitungen“ (zuletzt aktualisiert 1998)
- 4) vgl. das Loseblatt-Handbuch „Der Controlling-Berater“, hier insb. den Sonderdruck „Controlling in der Kommunalverwaltung“, Haufe Verlag 1987, die beiden KGSt-Berichte „Kommunale Beteiligungen“ (Nr. 8/1985 und 9/1985), KGSt-Bericht „Bauinvestitionscontrolling“ (Nr. 12/1985) und KGSt-Bericht „Verwaltungscontrolling im Neuen Steuerungsmodell“ (Nr. 15/1994), der sich als Standardwerk etabliert hat
- 5) vgl. Horvath & Partner, Das Controllingkonzept, S. 239
- 6) vgl. KGSt-Bericht „Verwaltungscontrolling im Neuen Steuerungsmodell“ (Nr. 15/1994), S. 57-60
- 7) vgl. Strategiepapier zum Zentralen Controlling bei der Kreisverwaltung Pinneberg, S. 2 ff.
- 8) vgl. Brüggemann, Controlling in der öffentlichen Verwaltung, S. 23 f.
- 9) vgl. Aufgabenbeschreibung für das Fachbereichscontrolling und für das Fachdienstcontrolling, Kreis Pinneberg, 1997
- 10) vgl. KGSt-Bericht „Steuerung mit Zielen: Ziele entwickeln und präzisieren“ (Nr. 3/2001), S. 19 ff.
- 11) zum „Berichtswesen“ wird demnächst ein KGSt-Bericht erscheinen

10 30 13

KGSt INFO 17/2004, Seite 3

Das **CONTROLLING BOARD** ist eine Rubrik in der jeweils ersten Ausgabe eines Monats von KGSt INFO. Kommunale Praktiker berichten hier über ihre Ansätze und Erfahrungen, die KGSt informiert über neue Entwicklungen, der Erfahrungsaustausch unter Controllern hat ebenfalls seinen Platz. Die KGSt freut sich über alle Einsendungen und Rückmeldungen.

Kontakt:

KGSt Programmbereich Finanzmanagement

Ralf Günther, 02 21/ 3 76 89 - 43

ralf.guenther@kgst.de