

# Beiträge zum Controlling

Herausgegeben von Wolfgang Berens



Thorsten Pieper

## Wirkungsorientiertes Controlling staatlichen Handelns

Systematische Identifikation  
und Bewertung der gesamtgesellschaftlichen  
Wirkungen staatlichen Handelns

**PETER LANG**  
Internationaler Verlag der Wissenschaften

# 1 Einführung

## 1.1 Hintergrund und Problemaufriss

Ein leistungsfähiger und effizienter öffentlicher Sektor ist für die Funktionsfähigkeit eines Staates, die Lebensqualität der Bevölkerung und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen von nicht zu unterschätzender Bedeutung.<sup>1</sup> Staaten stehen als Anbieter von Standorten mittlerweile im weltweiten Wettbewerb um Unternehmensansiedlungen, Kapitalinvestitionen und Wissen.<sup>2</sup> Die Flexibilität und Anpassungsfähigkeit staatlichen Handelns und der hiermit verbundene Einfluss auf relevante Standortfaktoren sind ein entscheidendes Wettbewerbselement.<sup>3</sup> Die für den deutschen öffentlichen Sektor lange Zeit verlässlichen bürokratischen Steuerungssysteme – mit den vorherrschenden Prinzipien Ordnungsmäßigkeit und Rechtmäßigkeit<sup>4</sup> – sind allerdings nicht bzw. nur begrenzt in der Lage, den gesteigerten Herausforderungen erfolgreich zu begegnen.<sup>5</sup>

Für Politik und öffentliche Verwaltung bestand und besteht daher die Aufgabe, die Zusammenarbeit im politisch-administrativen System neu zu justieren, um dessen Funktionsfähigkeit zu verbessern. Ausgangspunkt der Modernisierungswelle bildeten vorwiegend angelsächsische Länder, welche unter dem Stichwort *New Public Management* (NPM)<sup>6</sup> am betriebswirtschaftlichen „Managerialismus“ orientierte Reformansätze einführten.<sup>7</sup> Seit Beginn der frühen 90er Jahre wurden vergleichbare Reformansätze auch in Deutschland unter dem Begriff *Neues Steuerungsmodell* (NSM) erarbeitet.<sup>8</sup> Ausgehend von der Kommunalverwaltung haben die Modernisierungsbestrebungen mittlerweile sämtliche Ebenen des öffentlichen Sektors erfasst und die entwickelten Konzepte werden schrittweise in die praktische Anwendung überführt.<sup>9</sup>

New Public Management stellt dabei jedoch kein in sich geschlossenes Gesamtkonzept dar, sondern eher ein *Leitbild*, welches verschiedene *ökonomisch orientierte Reformelemente* zusammenführt.<sup>10</sup> Dazu gehört beispielsweise die Konzentration staatlicher

---

<sup>1</sup> Vgl. stellvertretend Stiglitz (1999), S. 188 für diese in der Literatur weitestgehend unbestrittene Aussage.

<sup>2</sup> Vgl. beispielsweise Baßeler/Heinrich/Utecht (2006), S. 558 ff.

<sup>3</sup> Die Dynamik der Umweltentwicklungen geht in Deutschland einher mit einer finanzwirtschaftlichen Krise und einem wachsenden strukturellen Ungleichgewicht der staatlichen Haushalte. Vgl. hierzu ausführlich Sachverständigenrat (2005), S. 243 ff.

<sup>4</sup> Bürokratische Steuerung beruht auf einer starken Betonung des normengerechten Vollzugs juristischer Rechtsvorschriften (z.B. Gesetze). Vgl. hierzu bspw. Wagener (1983) oder auch Reinermann (2000), S. 8.

<sup>5</sup> Vgl. bspw. Frey (1994), S. 25; Reichard (1995), S. 60; Budäus (1998), S. 2; Schedler/Proeller (2003), S. 16.

<sup>6</sup> Für eine nicht abschließende Aufzählung der unterschiedlichen, allerdings nicht immer deckungsgleichen Begrifflichkeiten im Reformkontext, welche häufig unter dem Stichwort New Public Management zusammengefasst werden vgl. Reinermann (2000), S. 5. Zum Begriff des NPM vgl. Hunold (2003), S. 21 ff.

<sup>7</sup> Vgl. Hood (1991) sowie mit einem guten Überblick der Reformelemente vgl. Schedler/Proeller (2000).

<sup>8</sup> Vgl. KGSt (1991) und KGSt (1993) sowie eine hohe Anzahl anschließender konzeptioneller Arbeiten.

<sup>9</sup> Die Kommunen haben ausnahmslos mit den Reformen begonnen, allerdings stark instrumentell geprägt, vgl. Zieliński (2000), S. 11. Insb. der Bund ist dagegen eher reformscheu, vgl. Bals/Reichhard (2000), S. 210.

<sup>10</sup> Vgl. Schröter/Wollmann (2001), S. 80.

Aufgaben auf Kernbereiche und die Auslagerung von Aufgaben an private Auftragnehmer, eine Stärkung der Markt- und Wettbewerbsorientierung sowie eine erhöhte Kundenorientierung der öffentlichen Verwaltung.<sup>11</sup> Im Innenverhältnis des politisch-administrativen Systems wird die Dezentralisierung der Verantwortung mit einer ziel- und ergebnisorientierten Steuerung anhand von Leistungsindikatoren verbunden.<sup>12</sup> Kompetenzen und Verantwortlichkeiten über die Art und Weise der Leistungserstellung werden hierdurch auf den unteren Ebenen der Verwaltung vergrößert, wodurch die Wirtschaftlichkeit der Arbeitsweisen gefördert werden soll.<sup>13</sup> Anstatt wie im Bürokratiemodell dezidierte rechtliche Vorschriften mit detaillierten Budgetbewilligungen in Form von Haushaltstiteln zu verknüpfen, agiert die politische Ebene im Konzept des NPM primär als Leistungsbesteller. Die Leistungserstellung erfolgt durch die öffentliche Verwaltung, die in Kontrakten an die Erfüllung konkreter Leistungsziele gebunden wird.<sup>14</sup>

Der inhaltlichen Ausgestaltung von Leistungszielen und Leistungskontrolle kommt im Reformkonzept des NPM daher besondere Bedeutung zu. Doch welche Größen sollen Gegenstand der Steuerung sein? Grundsätzlich ist es Aufgabe der öffentlichen Verwaltung, politisch festgelegte Ziele mit knappen Mitteln zu erreichen und dabei ein möglichst vorteilhaftes Verhältnis zwischen den eingesetzten Mitteln und dem Grad der Zielerreichung – im Sinne eines Wertschöpfungsbeitrags für die Gesellschaft – zu realisieren.<sup>15</sup> Primäres Ziel staatlichen Handelns ist nicht das Erstellen einer bestimmten Anzahl von Leistungen (Produkte), sondern das *Auslösen konkreter Wirkungen in der Gesellschaft*. Nach Wirkungen zu fragen bedeutet beispielsweise, eine Arbeitsvermittlung nicht nach der Anzahl der geführten Beratungsgespräche zu beurteilen, sondern nach der Anzahl der vermittelten Arbeitssuchenden. Um eine *effektive* Steuerung im politisch-administrativen System zu gewährleisten, sollten letztlich nur die ausgelösten Wirkungen der Verwaltungsprodukte Gegenstand der Leistungsvereinbarungen und damit des Kontraktmanagements sein.

International wird daher zunehmend nach den Wirkungen der Verwaltungsleistungen gefragt.<sup>16</sup> Korrespondierend hiermit erhält die Öffentlichkeit immer öfter Kenntnis über einen klar dokumentierbaren *value for money* für einzelne Leistungen des öffentlichen Sektors. In der deutschen Verwaltungspraxis spielt die Frage nach den angestrebten Wirkungen staatlichen Handelns<sup>17</sup> bei der konkreten Ausgestaltung und Anwendung der Steuerungssysteme dagegen bislang kaum eine Rolle.<sup>18</sup> Die Reformansätze konzentrieren sich bislang in erster Linie auf eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des

---

<sup>11</sup> Vgl. Reichard (1995), S. 64.

<sup>12</sup> Vgl. Bucholtz (2001), S. 89; Schrödter/Wollmann (2001), S. 79 und Wollmann (2004a), S. 26.

<sup>13</sup> Vgl. Schedler/Proeller (2000), S. 75.

<sup>14</sup> Vgl. Naschold/Bogumil (2000), S. 88.

<sup>15</sup> Vgl. Peffekoven (1996), S. 2.

<sup>16</sup> Vgl. bspw. Kristensen/Groszyk/Bühler (2002) sowie Bühler (2002) und die dort angegebenen Beispiele.

<sup>17</sup> Einige wenige Beispiele wirkungsorientierter Steuerungsprojekte nennt Brüggemeier (2004), S. 375.

<sup>18</sup> Vgl. Brüggemeier (2004), S. 374.

Ressourceneinsatzes, mit dem Ziel, die vielfältigen Verwaltungsleistungen so *effizient* wie möglich herzustellen. So ist in Deutschland ein starker Akzent auf die Einführung betriebswirtschaftlicher Instrumente wie Kostenrechnung, Produkthaushalt und Globalbudget zu verzeichnen, ohne dass die Wirkungen der hergestellten Verwaltungsprodukte bislang systematisch in den Steuerungsprozess einbezogen werden.

Worin könnte diese zögerliche Haltung begründet liegen? Neben einer allgemeinen Reformmüdigkeit, die nach Ansicht einiger Autoren die deutsche Verwaltungspraxis ergriffen hat,<sup>19</sup> lassen sich in der aktuellen Diskussion weitere *Problembereiche* identifizieren. Fraglich bleibt, ob im System der Konkurrenzdemokratie die politisch Verantwortlichen überhaupt an einer Vorgabe transparenter Wirkungsziele, die ein realistisches Bild des Wirkungsgrades staatlichen Handelns zeichnen, interessiert sind.<sup>20</sup> Kurzfristige politische Wettbewerbsziele werden die langfristige Steuerung von Wirkungszielen stets überlagern<sup>21</sup>, denn im Ergebnis geht es schllichtweg darum, Wahlen zu gewinnen.<sup>22</sup> Mit klaren und messbaren Zielvorgaben bietet man sowohl der Opposition als auch dem Bürger eine offene Angriffsfläche. Zusätzlich bestehen methodische Probleme. Um klare und messbare Zielvorgaben zu erhalten, müssen komplexe Ursache-Wirkungszusammenhänge zweifelsfrei nachgewiesen und in objektive Indikatoren zur Operationalisierung und Messung der ausgelösten Wirkungen überführt werden. Entsprechende Instrumente fehlen bislang. Zuletzt ist eine systematische Wirkungsmessung mit nicht unerheblichen Kosten verbunden, so dass finanziellen Restriktionen in weiten Teilen des öffentlichen Sektors zum Verzicht auf derartige Projekte führen.

An einer *wirkungsorientierten Steuerung* führt langfristig allerdings kein Weg vorbei – zu offensichtlich sind die damit verbundenen Vorteile. Ohne den Einbezug von Wirkungszielen in die Entscheidungsprozesse besteht permanent die Gefahr, die falschen (d.h. unwirksamen) Verwaltungsprodukte äußerst effizient herzustellen.<sup>23</sup> Effizienzgewinne werden zu Lasten der Effektivität realisiert und führen in Summe zu Gemeinwohlverlusten für die Gesellschaft. Dabei zeigen erste Erfahrungen bei den reformierten Arbeitsagenturen, wie sich mit einer Steuerung über Leistungs- und Wirkungsziele, unterstützt durch ein sachgerechtes Controlling, erhebliche Verbesserungspotenziale realisieren lassen.<sup>24</sup> Demgegenüber lassen sich zahlreiche Beispiele finden, welche die Gefahren einer mangelnden Analyse von Wirkungszusammenhängen dokumentieren. Sollte hier – insbesondere seitens der ausführenden Verwaltungsorgane – eine transparentere Darstellung der Wirkungsweisen gelingen, könnte dies langfristig auch zu einer Versachlichung politischer Entscheidungsprozesse führen.

<sup>19</sup> Vgl. Jann (2004), S. 15 ff. und auf die dort verwiesenen Beiträge.

<sup>20</sup> Vgl. Schatz (1991), S. 64 f.; Brinckmann (1995), S. 199 und Bogumil (2001), S. 124.

<sup>21</sup> Vgl. Fiedler/Verneau (2000), S. 35 ff.

<sup>22</sup> Vgl. Brüggemeier (1998), S. 235 ff.

<sup>23</sup> Vgl. Brüggemeier (2004), S. 375.

<sup>24</sup> Vgl. zum Steuerungsansatz Weber/Weise (2004), S. 361 ff. sowie zu ersten Ergebnissen o.V. (2006a), S. 20.

Nach Ansicht von BRÜGGEMEIER sind die zuvor skizzierten politischen und methodischen Problembereiche der wirkungsorientierten Steuerung interdependent – kritischer Erfolgsfaktor ist die Lösung der methodischen Probleme.<sup>25</sup> Gelingt die transparente Darstellung von Wirkungszusammenhängen, wird sich auch das politische System nicht mehr der Beteiligung am Zielbildungsprozess entziehen können. Eine Schlüsselrolle kommt in diesem Zusammenhang dem Verwaltungscontrolling zu. Controlling verstanden als Führungsunterstützung hat die Aufgabe, praktikable Instrumente bereitzustellen, mit denen sich die bestehenden methodischen Defizite überwinden lassen. Die Frage nach den Wirkungen des Verwaltungshandelns bilden damit den Ausgangspunkt für die Weiterentwicklung des Verwaltungscontrollings zu einem *wirkungsorientierten Controlling staatlichen Handelns*.<sup>26</sup> Dieses eher strategisch orientierte Verständnis von Verwaltungscontrolling hilft über die bisher eingesetzten binnensorientierten Steuerungsmethoden hinaus, Optimierungspotenziale nicht ausschließlich durch Kostenreduktionen zu erschließen. Es ist Aufgabe des politisch-administrativen Systems, das Verhältnis zwischen den eingesetzten Ressourcen und dem Grad der Wirkungszielerreichung zu optimieren. Durch die Bereitstellung entsprechender Methoden und Instrumente zur Wirkungsanalyse möchte die vorliegende Forschungsarbeit hierzu einen Beitrag leisten.

---

<sup>25</sup> Vgl. Brüggemeier (2004), S. 385.

<sup>26</sup> Vgl. u.a. Eichhorn/Wiechers (2001); Reichhard (2002), S. 36; Berens/Mosiek/Röhrig/Gerhardt (2004); Brüggemeier (2004); Röhrig (2008); KGSt (2000) und KGSt (2001).

## 1.2 Zielsetzung der Arbeit

Vor dem Hintergrund der aufgezeigten Problemstellung ist es das Ziel der vorliegenden Arbeit, auf *Grundlage modelltheoretischer Überlegungen ein praktikables Instrumentarium zur systematischen und strukturierten Analyse der durch staatliches Handeln im gesellschaftlichen Umfeld ausgelösten Wirkungen zu entwickeln*. Damit möchte der Verfasser einen Beitrag leisten, die bestehenden methodischen Probleme und instrumentellen Defizite bei der Analyse der Wirkungen staatlicher Maßnahmen zumindest in Ansätzen zu überwinden. Aufgrund des ausgeprägten instrumentellen Charakters der Zielsetzung erscheint es zielführend, zur Problemüberwindung die betriebswirtschaftlich geprägte Perspektive des wirkungsorientierten Controllings zu nutzen.<sup>27</sup> Die in diesem Forschungskontext erarbeiteten Grundlagen – mit den vorliegenden Modellen der Ziel- und Ergebnisebenen öffentlicher Leistungserstellung<sup>28</sup> – eignen sich als Ausgangspunkt weiterer Überlegungen im Bereich der Wirkungsanalyse.

Die Herausforderung der vorliegenden Forschungsarbeit besteht in der *methodischen Weiterentwicklung der Wirkungsanalyse* staatlicher Maßnahmen. Um den politisch-administrativen Steuerungsprozess zu unterstützen, müssen abstrakte politische Wirkungsziele durch die Auswahl geeigneter Indikatoren in operationale Handlungsanweisungen überführt werden. Dazu ist es notwendig, Kausalzusammenhänge zwischen Staatshandeln und den Wirkungen beim Bürger sowie in dessen Umfeld aufzudecken und diese theoretisch oder empirisch nachzuweisen.<sup>29</sup> Zielsetzung der Arbeit ist, auf Basis modelltheoretischer Überlegungen eine Strukturierung der beteiligten Systemvariablen vorzunehmen, um die hochkomplexen Wirkungszusammenhänge der Realität beherrschbar zu machen. Die Beschreibung und Vereinfachung realer Zusammenhänge soll zur Ableitung eines verallgemeinerten Modellrahmens führen, welcher der *Identifikation gesamtgesellschaftlich ausgelöster Wirkungen* dient.

Sind Wirkungen identifiziert und kausal auf bestimmte staatliche Maßnahmen (Produkte) zurückzuführen, müssen in einem weiteren Schritt praktikable *Messkonzepte für die Bewertung der Intensität dieser Wirkungen* entwickelt werden. Hierbei sind, abhängig von der Wirkungsart, grundsätzlich unterschiedliche Messdimensionen denkbar, bis hin zu einer weitestgehend monetären Bewertung der gesamtgesellschaftlich ausgelösten Wirkungen. Zielsetzung der Arbeit ist hier, bestehende Theoriedefizite durch eine systematische Auseinandersetzung mit Wirkungsarten, Wirkungsdimensionen und möglichen Messverfahren zu überwinden. Weiterhin ist zu prüfen, wie die Ergebnisse einer Wirkungsanalyse in den laufenden Controllingprozess integriert werden können und damit der Steuerung im politisch-administrativen System zugänglich werden. Die politische Ebene ist expliziter Bestandteil der Analyse, da ein wirkungso-

<sup>27</sup> Zu den unterschiedlichen Perspektiven des Controllings vgl. ausführlich Kapitel 3.1 dieser Arbeit.

<sup>28</sup> Zum Gedanken des 3-E-Konzeptes vgl. grundlegend Budäus/Buchholtz (1997), S.322 ff. sowie die Erweiterung zum 5-E-Konzept vgl. Buschor (2002), S. 66. Eine modifizierte und erweiterte Darstellung findet sich bei Mosiek et al. (2003), S. 29 f. sowie den anschließenden Arbeiten von Röhrig (2008), S. 105 ff.

<sup>29</sup> Vgl. bspw. Bühler (2002), S. 277 oder Schedler/Proeller (2003), S. 63 ff.

rientiertes Management strategische Fragen aufwirft.<sup>30</sup> Wirkungszielsetzung und die hiermit verbundene Prioritätensetzung ist immer eine politische Aufgabe.<sup>31</sup>

Mit der vorliegenden Arbeit wird ein *pragmatisches Wissenschaftsziel* verfolgt, der inhaltliche Fokus besteht in der praxistauglichen (Weiter-)Entwicklung von Methoden und Verfahren der Wirkungsanalyse. Daher sollen die zunächst deduktiv erarbeiteten Modelle und Verfahrensweisen in einem weiteren Schritt anhand eines praktischen Anwendungsfalles rückgekoppelt werden. Auf Grundlage eines konkreten Gesetzes und dem bestehenden Aufgabenvollzug einer öffentlichen Verwaltung ist der gesamte wirkungsorientierte Controllingprozess – mit dem analytischen Schwerpunkt der Wirkungsanalyse – aufzuzeigen.

### 1.3 Methodik und Vorgehensweise

Vor dem Hintergrund der ausgeführten Zielsetzungen dieser Arbeit (*Kapitel 1*) wird vom Verfasser ein zweistufiger Forschungsprozess angestrebt. Die erste Stufe dieses Prozesses orientiert sich an einer theoretisch ausgerichteten *Grundlagenforschung*. Sie hat zum Ziel, dass methodische Grundlagenwissen im Bereich der Wirkungsanalyse staatlichen Handelns zu verbreitern. Die zweite Stufe des Forschungsprozesses überführt die dort gewonnenen Erkenntnisse in einen praktischen Anwendungsfall. Die Identifikation und Bewertung von Wirkungszusammenhängen in einem spezifischen Leistungsbereich wird in diesem Zusammenhang als *angewandte Forschung* verstanden.

Im *zweiten Kapitel* werden zunächst die relevanten Grundlagen und Rahmenbedingungen des öffentlichen Sektors in Deutschland dargestellt. Anhand ausgewählter Aspekte wird dazu der *Begriff staatliches Handeln* näher spezifiziert und beschrieben. Ausgehend vom Bürokratiemodell wird der eingeleitete *Prozess der Verwaltungsmodernisierung* bis hin zur wirkungsorientierten Steuerung systematisch aufgearbeitet. Das Kapitel endet mit einer Würdigung der mit der *Wirkungsorientierung* verbundenen Chancen und Herausforderungen. Hierbei wird deutlich, dass wirkungsorientierte Steuerungsprozesse der Unterstützungsfunction eines sachgerechten Verwaltungscontrollings bedürfen.

Das *dritte Kapitel* widmet sich zu Beginn den Grundlagen des Controlling-Ansatzes sowie den *Besonderheiten des Verwaltungscontrollings*. Im Hinblick auf die Einrichtung wirkungsorientierter Steuerungsprozesse wird die Weiterentwicklung des Verwaltungscontrollings zu einem wirkungsorientierten Controlling beschrieben. Als Bezugsrahmen für eine *wirkungsorientierte Controlling-Konzeption* dienen unterschiedliche in der Literatur vorgestellte Ebenenkonzepte.<sup>32</sup> Für den weiteren Untersuchungsverlauf

<sup>30</sup> Vgl. Berens/Mosiek/Röhrig/Gerhardt (2004), S. 329.

<sup>31</sup> Vgl. bspw. Bühler (2002), S. 275.

<sup>32</sup> Vgl. hierzu ausführlich Kapitel 3.3.2 dieser Arbeit.

wird insbesondere auf eine Darstellung nach MOSIEK ET AL. und RÖHRIG zurückgegriffen. Eine eingehende Analyse dieser Modellkonzeptionen offenbart allerdings bestehende *methodische und instrumentelle Gestaltungsdefizite* bei der Identifikation und Bewertung der Wirkungen staatlichen Handelns.

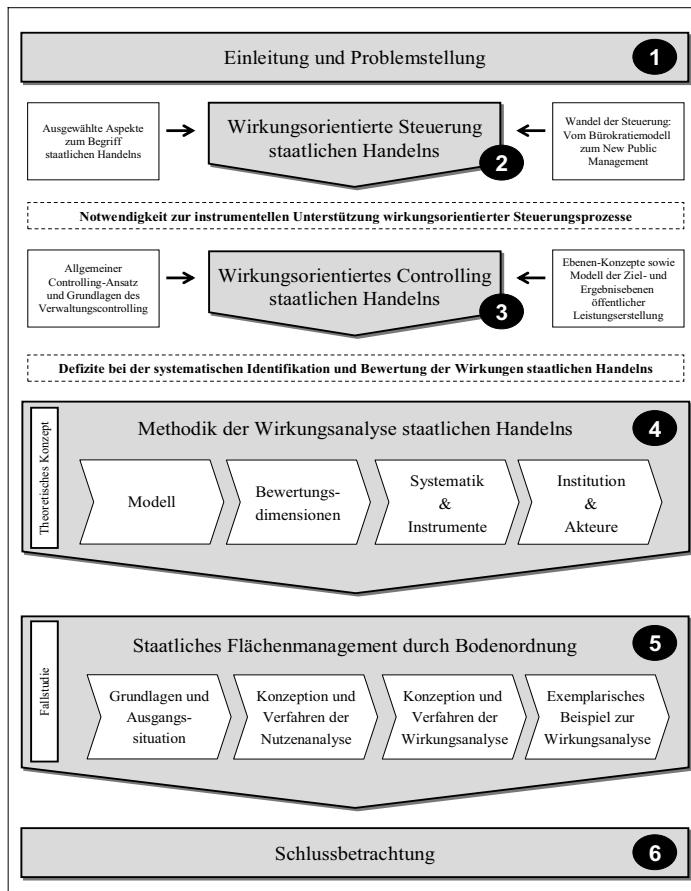


Abbildung 1: Schematischer Überblick über die Struktur der Arbeit

Die Aufgabe des *vierten Kapitels* besteht darin, einen Beitrag zur Überwindung der aufgezeigten methodischen Defizite zu leisten. Dazu wird im ersten Schritt zunächst ein *allgemeines Beschreibungsmodell* der Wirkungen staatlichen Handelns entwickelt, um die hochkomplexen Wirkungszusammenhänge der Realität beherrschbar zu machen. Durch die Strukturierung relevanter Systemvariablen kann so in einem zweiten

Schritt die *Abgrenzung der notwendigen Bewertungsdimensionen* erfolgen. Anknüpfend wird dann eine eigene *Systematik* vorgestellt, die der Identifikation und Bewertung der gesamtgesellschaftlich ausgelösten Wirkungen dient. Den einzelnen Phasen dieses Vorgehensmodells werden entsprechende *Strukturierungshilfen und Bewertungsinstrumente* zugeordnet, die die Praktikabilität der Wirkungsanalyse gewährleisten sollen. In einem letzten Schritt wird diese Gesamtkonzeption wiederum in einen systematischen wirkungsorientierten Controllingprozess eingegliedert. Durch die *Institutionalisierung unterschiedlicher Controllingebenen* ist in diesem Zusammenhang den Informationsbedürfnissen der beteiligten Akteure Rechnung zu tragen.

Die vorliegende *Fallstudie* (*Kapitel 5*) stellt in diesem Kontext dar, wie auf Grundlage eines konkreten Gesetzes und dem Aufgabenvollzug durch die öffentliche Verwaltung adressatenbezogene Wirkungsbeiträge systematisiert, untersucht und bewertet werden können, um diese dem korrespondierenden Ressourcenverzehr gegenüberzustellen. Für den staatlichen Aufgabenbereich des *Flächenmanagements durch Bodenordnung* werden dazu die theoretisch erarbeiteten Inhalte zur Methodik der Wirkungsanalyse in einen realen wirkungsorientierten Controllingprozess überführt, um die Gesamtheit der Verwaltung wirkungsorientiert zu steuern.

Die Arbeit endet mit einer *Schlussbetrachtung* in *Kapitel 6*. Der Gesamtaufbau ist in *Abbildung 1* zusammenfassend dargestellt.