



Spitzengespräch

# Zielorientierte Steuerung in der deutschen Verwaltung

Herausgegeben von Prof. Dr. Bernhard Hirsch  
und Prof. Dr. Dr. h.c. Jürgen Weber



Spitzengespräch

# Zielorientierte Steuerung in der deutschen Verwaltung

Herausgegeben von Prof. Dr. Bernhard Hirsch  
und Prof. Dr. Dr. h.c. Jürgen Weber

---



# Spitzengespräch „Zielorientierte Steuerung in der deutschen Verwaltung“

Deutsche Bundesbank, Berlin, 29.09.2014









---

# Inhaltsverzeichnis

Grußwort

Dr. Thomas de Maizière **8**

Vortrag „**Auch ohne Glaskugel strategisch planen – Zur Bedeutung einer Zielorientierten Steuerung in der deutschen Verwaltung am Beispiel der Bundesbank**“

Dr. Jens Weidmann **12**

Vortrag „**Warum die Verwaltung den Weg zu Zielorientierter Steuerung konsequent gehen sollte**“

Prof. Dr. Dr. h.c. Jürgen Weber **28**

Podiumsdiskussion „**Zielorientierte Steuerung in der öffentlichen Verwaltung im kritischen Diskurs**“ **40**

Vortrag „**Wie die Verwaltung den Weg zu Zielorientierter Steuerung konsequent gehen kann**“

Prof. Dr. Bernhard Hirsch **74**





---

# Grußwort

**Sehr geehrte Damen und Herren,  
liebe Leserinnen und Leser,**

Führen heißt verändern. Veränderung braucht eine Richtung, Ziele, Klarheit über zu erreichende Ergebnisse und Wirkungen. Es gehört zu den wichtigsten Aufgaben eines Behördenleiters, mit der Spannung umzugehen, die zwischen den Anforderungen an die Leistungsfähigkeit der Behörde einerseits und den Bedürfnissen der Beschäftigten andererseits besteht. Behörden leisten einen Beitrag zum Gemeinwohl, gewährleisten Sicherheit, erbringen externe und interne Dienstleistungen. Auf der anderen Seite sind sie Einrichtungen, in denen die Mitarbeiter einen Großteil ihres Lebens verbringen.



„Gute Führung“ geht erfolgreich mit dem Spannungsverhältnis zwischen Leistung und Mensch um, ohne dass eine der beiden Seiten darunter leidet. Sie nutzt erfolgreich die Energie und das Engagement ihrer Beschäftigten, um den kontinuierlichen Wandel zu erreichen, der Grundlage für den künftigen Erfolg der Behörde ist.

Nichts erklärt den Sinn unseres Tuns besser als Ziele, die Werte für unser Gemeinwohl verkörpern. Klarheit über die Ausrichtung und das gemeinsame Vorgehen schaffen Vertrauen bei den Mitarbeitern. Dazu gehört auch, eigene Defizite zu erkennen und Verantwortung zu übernehmen. Die Kontrolle und das Nachsteuern, wenn die Dinge nicht so laufen wie geplant, gehören daher ebenso zur Führung wie das Definieren gemeinsamer Ziele. Diese sollten folgende Versprechen beinhalten:

1. Die Behörde erbringt Leistungen zum Wohl der Bürgerinnen und Bürger unseres Landes und für das Funktionieren unseres Gemeinwesens.
2. Es ist das Anliegen aller, Leistungen so zu erbringen, dass wir stolz darauf sein können.
3. Die Behörde schafft Raum für persönliche und fachliche Weiterentwicklung.

Instrumente und Methoden, die helfen, unsere komplexen Ziele zu erreichen, sollten wir nutzen. Als Ergebnisdokumentation einer erkenntnisreichen Tagung gibt Ihnen diese Broschüre hoffentlich Anregungen für eine an Zielen orientierte Steuerung.

Dr. Thomas de Maizière  
Bundesminister des Innern





# Auch ohne Glaskugel strategisch planen – Zur Bedeutung einer Zielorientierten Steuerung in der deutschen Verwaltung am Beispiel der Bundesbank

Rede beim Spitzengespräch „Zielorientierte Steuerung  
in der deutschen Verwaltung“

Sehr geehrter Herr Minister de Maizière,  
sehr geehrter Herr Minister Bullerjahn,  
lieber Herr Professor Weber,  
sehr geehrter Herr Professor Hirsch,  
lieber Herr Weise,  
sehr geehrte Damen und Herren,

das Thema unserer heutigen Veranstaltung ist, wie wir unsere Behörden und Ämter, unsere öffentlichen Institutionen, insgesamt leistungsfähiger machen können. Ich freue mich, dass die Bundesbank hierfür Ihr Gastgeber ist!

---

**Das Umfeld, in dem wir arbeiten**, ändert sich in einer solchen Taktung, dass wir sehr schnell sein müssen, um die notwendigen Veränderungen angemessen umzusetzen. Die immer neuen Möglichkeiten und Anforderungen der IT zwingen uns, unsere Prozesse immer wieder neu zu überdenken. Erst unlängst hat die Bundesbank im Frankfurter Norden ein komplett neues Rechenzentrum in Betrieb genommen, um die IT-Infrastruktur weniger fehleranfällig zu machen.

Die fortschreitende europäische Integration stellt ebenfalls neue Anforderungen an uns. Dies gilt für die Bundesbank natürlich in besonderem Maße, da sie Teil des europäischen Notenbanksystems ist. Aber auch die Bundesagentur für Arbeit, das Statistische Bundesamt und das Deutsche Patentamt sind in eine europäische Struktur eingebettet und

denken und handeln deshalb vor einem europäischen Hintergrund. Und ich gehe davon aus, dass dies für viele hier im Raum ähnlich ist.

Das europäische Umfeld bedeutet für einige von uns nicht nur, in europäische Strukturen eingebettet zu sein, sondern es erzeugt bereits ganz konkreten Wettbewerbsdruck. Auch das gilt wieder besonders für die Bundesbank. Denn sie bietet oft die gleichen Dienstleistungen an wie die Notenbanken der anderen Euro-Staaten. Aber auch der Wetterdienst steht im europäischen Wettbewerb, wenn er seine Daten anbietet: Zur meteorologischen Sicherung der Luftfahrt finden heute bereits für spezielle Leistungen EU-weite Ausschreibungen statt. Die Anbieter dieser Leistungen müssen also mit Qualität, Service und Preisstellung punkten.

Wir alle finden uns auch auf der politischen Ebene im europäischen Wettbewerb der Ideen und Konzepte wieder: Was ist die angemessene geldpolitische Antwort auf die eingetrübten wirtschaftlichen und preislichen Perspektiven? Wie sollte die einheitliche europäische Bankenaufsicht zukünftig operieren? Was wäre von einer einheitlichen europäischen Arbeitslosenversicherung zu halten? Auf diese Fragen, die die Bundesbank, aber auch die Bundesregierung und viele von Ihnen beschäftigen, gibt es einen vielstimmigen europäischen Chor an Lösungsvorschlägen.

In Deutschland wurde zu Recht die Schuldenbremse eingeführt. Sie ist die Antwort auf die zu erwartende schwierige Lage der Staatshaushalte: Eine abnehmende Zahl von Einkommenssteuer zahlenden Beschäftigten und eine steigende Zahl von Rentnern und Pensionären – das ist kein einfaches Szenario für die öffentlichen Kassen. Die Schuldenbremse verstellt den vermeintlichen Ausweg, öffentliche Ausgaben durch neue Kredite zu finanzieren.

Man muss kein Prophet sein für folgende Erkenntnis: Der Druck auf die öffentliche Verwaltung wird zunehmen, ihre Leistungen wirtschaftlich zu erbringen. Und die Behörden werden verstärkt im Wettbewerb stehen, nämlich im Wettbewerb um knappe Mittel.

Ich will nicht verschweigen, dass die Bundesbank hier sicher in einer besseren Lage ist als die öffentliche Verwaltung. Die Bank finanziert sich schließlich nicht aus Steuermitteln, sondern aus dem Notenbankgewinn. Allerdings überwacht der Bundesrechnungshof

*Das europäische Umfeld erzeugt auch für öffentliche Institutionen Wettbewerbsdruck.*

auch die Bank. Denn jeder verschwendete Euro entgeht am Ende dem Finanzminister.

Die knapperen Kassen werden die Möglichkeiten der Verwaltung beschneiden, auch wenn es darum geht, Bürgerwünsche zu erfüllen.

*Der Druck auf die öffentliche Verwaltung wird zunehmen, ihre Leistungen wirtschaftlich zu erbringen.*

Das hat für manch einen hier im Raum bestimmt einen bitteren Beigeschmack. Wurde doch die Ausrichtung an den Bürgerwünschen in den vergangenen Jahren groß geschrieben. Übrigens mit Erfolg. Eine ganz aktuelle Forsa-Studie hat gezeigt, dass die

Bevölkerung die Leistungen der öffentlichen Verwaltung positiver bewertet als in den Jahren zuvor. Die Anstrengungen werden also wahrgenommen und honoriert.

Dennoch: In Zukunft sind umso mehr Kreativität und Innovationsfreude gefragt, um die wachsenden Ansprüche an die Bürgerorientierung selbst mit zunehmend begrenzten Mitteln umzusetzen. Wahrscheinlich werden manche Bürgerwünsche aber überhaupt nicht mehr erfüllt werden können. Wegen fehlender Wirtschaftlichkeit hat die Bundesbank zum Beispiel der Anforderung eine Absage erteilt, Münzgeld in Säcken anzunehmen. Das würde manchem Geschäftspartner der Bank das Leben erleichtern. Da sich der Vorstand für die Geldbearbeitung aber auf das Geschäftsmodell „Großhändler“ festgelegt hat, akzeptiert die Bank nur noch Normcontainer.

Bei allen Bemühungen um Innovation und Problemlösungen: Wir alle werden den Zangengriff von begrenzten Mitteln und wachsenden Erwartungen an unsere Leistungsfähigkeit immer mehr zu spüren bekommen. Und schließlich wird der Wettbewerb um Nachwuchskräfte perspektivisch immer härter. Die so genannte Bevölkerungspyramide hat sich bereits in einen Bevölkerungspilz verwandelt. Es kommen immer weniger junge Menschen auf den Arbeitsmarkt. Die Nachfrage besonders nach qualifiziertem Nachwuchs wird aber immer größer.

In diesem Zusammenhang ist es nur vordergründig beruhigend, dass Studenten den öffentlichen Dienst offenbar besonders attraktiv finden, um ihre beruflichen Pläne zu verwirklichen. Andere Branchen wie z. B. die Autoindustrie werden von den Studenten nicht annähernd so gut beurteilt. Und ein Drittel der Studenten will ausschließlich bei öffentlichen



bzw. staatlichen Arbeitgebern arbeiten, nicht bei privaten Unternehmen. Das hören wir als öffentliche Arbeitgeber natürlich gern. Einen etwas schalen Beigeschmack hat dieses Streben der jungen Menschen in den öffentlichen Dienst für mich allerdings doch. Schließlich ist die Wirtschaftslage Deutschlands derzeit günstig und der Arbeitsmarkt bietet gut ausgebildeten jungen Menschen viele Chancen. Ich meine, aus gesamtgesellschaftlicher Sicht sollte das Pendel der jugendlichen Wertschätzung nicht zu stark ausschlagen in Richtung Sicherheit und Verlässlichkeit.

Die soziale Marktwirtschaft lebt schließlich nicht von der Verwaltung, sondern gerade von erfolgreichem Unternehmertum. Der Wohlstand Deutschlands hat seine Basis in der Innovationskraft und Risikobereitschaft der Unternehmen mit ihren Mitarbeitern, in ihrer passionierten Ausrichtung auf ihre Kunden und in ihrem Streben in die Welt. Die öffentliche Verwaltung sollte hierfür möglichst gute Rahmenbedingungen schaffen. Angesichts der sich ändernden Anforderungen in unserem Umfeld brauchen also auch wir Innovationskraft und Veränderungsbereitschaft.

---

**Lassen Sie mich Ihnen nun einen kurzen Überblick geben** über die großen Herausforderungen für die Bundesbank seit der Jahrtausendwende. Die Anzahl und Bedeutung der Veränderungen in dem Umfeld, in dem die Bank ihren gesetzlichen Auftrag erfüllt, sind groß. Sie machen verständlich, weshalb sie schon vor über zehn Jahren anfang, Zielorientierte Steuerung umzusetzen.

Im Jahr 2002 beschloss die Bundesbank eine grundlegende Strukturreform, mit der die Bank eine völlig neue Gestalt annahm. Aufgrund der Währungsunion hatte die Bundesbank eine neue Rolle in Europa bekommen. Der Bankensektor durchlief einen nennenswerten Konzentrationsprozess. Die Bankdienstleistungen wurden stark automatisiert. Das Siebente Bundesbankänderungsgesetz gab schließlich den zwingenden Grund für eine Strukturreform, indem es die Aufgaben und den Aufbau der Bundesbank fortentwickelte. Die Bundesbank machte aus der Not eine Tugend. Sie richtete sich grundlegend auf das Eurosystem aus und verbesserte außerdem ihre Wirtschaftlichkeit.

***Angesichts der sich ändernden Anforderungen in unserem Umfeld brauchen auch wir Innovationskraft und Veränderungsbereitschaft.***



Gleichzeitig brachte das Eurosystem Gemeinschaftsprojekte mit sich. Bei diesen Projekten erbringen ausgewählte Notenbanken – stellvertretend für alle – Leistungen für das Eurosystem oder für die europäischen Banken. So können alle Beteiligten Effizienzreserven heben. Der Bundesbank ist es gelungen, bei den größten dieser europäischen Projekte zu Finanzmarktinfrastrukturen zu den Leistungserbringern zu gehören. So können wir sicher sein, dass unsere Standards in diese Felder einfließen. Und gleichzeitig profitieren wir aus der Zusammenarbeit mit den Partnernotenbanken.

Dies ist beim Target2-System der Fall, dem Zahlungsverkehrssystem innerhalb der Europäischen Union, das die Bundesbank zusammen mit den Notenbanken von Frankreich und Italien eingeführt hat und betreibt. Es ermöglicht den Banken, Zahlungen in Echtzeit auszuführen und mit Zentralbankgeld zu verrechnen. Oder bei Target2-Securities, das in Kürze eine harmonisierte und zentrale Wertpapierabwicklung in Zentralbankgeld ermöglichen wird.

Neben der Strukturreform und der zunehmenden Europäisierung hat natürlich auch die Finanzkrise das Umfeld massiv verändert:

- Ende 2010 nahm der Europäische Ausschuss für Systemrisiken (ESRB) seine Arbeit auf. Er überwacht seitdem das Finanzsystem in der Europäischen Union in makroprudenzieller Hinsicht. Damit konzentriert er sich auf solche Risiken, die die Stabilität des Finanzsystems in der Union gefährden könnten. Und er soll dazu beitragen, dass der Finanzsektor einen nachhaltigen Beitrag zum Wirtschaftswachstum leistet.
- Anfang 2013 erhielt die Bundesbank das Mandat, die Finanzstabilität in Deutschland zu überwachen.
- Und in fünf Wochen, zum 4. November 2014, wird die Bankenunion in Kraft treten, mit der die einheitliche Bankenaufsicht auf die EZB übergeht. Das macht die Bankenaufseher in der Bundesbank nicht arbeitslos, im Gegenteil, es verändert aber zum Teil deren Arbeitsschwerpunkte.

Über China wurde zu Beginn dieses Jahrtausends angesichts des rasanten Veränderungstempos gesagt, man könne froh sein, wenn das Bett beim Aufwachen immer noch im Schlafzimmer steht. Das Veränderungstempo in Europa ist sicher geringer – und für manche Länder steht mir persönlich das Bett viel zu lange im Schlafzimmer. Aber dennoch: Die Taktung der Neuerungen und ihre Bedeutung sind auch bei uns sehr hoch – und das wird sich kaum ändern.



---

**Vor diesem Hintergrund ist die Zielorientierte Steuerung** für die Bundesbank ein unentbehrliches Werkzeug.

Natürlich ist die Bundesbank nicht mit einem Unternehmen gleichzusetzen. Die Bank ist nicht an der Börse gelistet und ihre „Kunden“ sind vor allem die Bürger, die von einem wertstabilen Euro ebenso

profitieren, wie von einer sicheren Bargeldversorgung oder reibungslos funktionierenden Zahlungsverkehrssystemen.

Die Zielorientierte Steuerung dient dazu, die Bank ergebnisorientiert zu führen. Effektivität und Effizienz der Ressourcenverwendung stehen hier im Fokus. Das ist nicht nur für die Bundesbank wichtig, sondern wahrscheinlich für alle Behörden. Schließlich trägt die Zielorientierte Steuerung zum Ziel einer soliden Haushaltsführung bei. Das hat auch gesamtwirtschaftliche Bedeutung. Denn solide öffentliche Haushalte sind eine Voraussetzung für nachhaltiges Wirtschaftswachstum – und kein Gegensatz dazu, wie manche in der Diskussion um die noch lange nicht beendete Krise im Euro-Raum nahelegen.

Bei der Bundesbank setzen wir „Zielorientierte Steuerung“ mit einem zeitgemäßen Controlling um, das für die beiden wichtigen und verzahnten Bausteine „strategische Planung“ und „operative Planung“ verantwortlich ist. Ihre erste strategische Planung hat die Bank 2002 verabschiedet, 2012 die dritte.

Die Strategie gibt wichtige Orientierung nach innen und außen. Sie schafft Klarheit, wie ich am Beispiel unseres Geschäftsmodells „Groß-

*Bei der Bundesbank setzen wir „Zielorientierte Steuerung“ mit einem zeitgemäßen Controlling um, das für die beiden wichtigen und verzahnten Bausteine „strategische Planung“ und „operative Planung“ verantwortlich ist.*

händler“ bei der Geldbearbeitung schon angedeutet habe. Und die Strategie erlaubt, im bereits erwähnten europäischen „Wettstreit der Ideen“ zu bestehen. Die Strategie gibt schließlich den Rahmen vor, die Ressourcen den einzelnen Aufgabenfeldern und dort Projekten und Maßnahmen zuzuordnen.

Der Titel meiner Rede lautet ja: „Auch ohne Glaskugel strategisch planen“. Mit Glaskugel – das wären paradiesische Zu-

stände: keine Unsicherheit, keine Überraschung, die Zukunft läge zweifelsfrei offen – und das mit minimalem Ressourceneinsatz. Wir bei der Bundesbank müssen ohne Glaskugel zurechtkommen – auch wenn wir erhebliche Ressourcen aufwenden, die Glaskugel durch unsere wirtschaftlichen Prognosen zu ersetzen. Um auf die Einflüsse des dynamischen Umfelds jederzeit reagieren zu können, ist die strategische Planung ein bewährtes Instrument. Dieses setzen wir möglichst ressourcenschonend um.

Das Primärziel ist für die Bundesbank gesetzlich vorgeschrieben. Es lautet „Preisstabilität sichern“. In unserer Strategie haben wir das oberste Ziel im Sinne einer strategischen Vision etwas weiter gefasst. Wir sprechen dort von „Stabilität sichern“, nicht „nur“ „Preisstabilität sichern“.

Von dieser strategischen Vision haben wir zahlreiche Aufgabenfelder abgeleitet, zu allererst die Aufgaben unserer fünf Kerngeschäftsfelder. Dies sind

- erstens, die Umsetzung der Geldpolitik in Deutschland;
- zweitens und damit eng verknüpft, die Bargeldversorgung;
- drittens, die bankmäßige Abwicklung des Zahlungsverkehrs, was zum reibungslosen Funktionieren der Zahlungs- und Verrechnungssysteme beitragen soll;
- viertens, die Stabilität des Finanz- und Währungssystems und
- fünftens, die Bankenaufsicht.

Neben diesen Kerngeschäftsfeldern gibt es weitere Aufgabenfelder wie z. B. die Statistik und die Forschung, die die Voraussetzungen für die erfolgreiche Arbeit in den Kerngeschäftsfeldern schaffen.

---

**Beim strategischen Planen ist die Bank** von Mal zu Mal klüger geworden. Unser dritter Strategiezyklus, die Erarbeitung unserer aktuellen „Strategie 2016“, war von der Erkenntnis geprägt, dass eine Strategie nur dann eine Chance auf Umsetzung hat, wenn sie in der ganzen Institution verankert ist.

Die Strategie wurde daher in einem transparenten, offenen Prozess erarbeitet, an dem die Leitungsebenen der Zentrale und unserer neun Hauptverwaltungen beteiligt waren. Im Rahmen einer Führungskonferenz setzte sich der Vorstand zusammen mit den Leitungen der Fachbereiche der Zentrale und den HV-Präsidentinnen und -Präsidenten mit den strategischen Optionen der Bank auseinander.

Basis hierfür war zweierlei: Eine „Top-down-Guidance“, die den grundsätzlichen Kurs des Vorstands wiedergab. Und ein Diskussionspapier, das der Zentralbereich Controlling mit den verantwortlichen Fachbereichen der fünf Kerngeschäftsfelder auf der Grundlage einer Szenario-Analyse im Vorfeld erarbeitet hatte.

Bei dieser Führungskonferenz wurden die Weichen für die künftige Strategie gestellt. Der Vorstand beauftragte im Folgenden Arbeits-

kreise, gemeinsam mit dem Controlling strategische Ziele, Entwicklungsziele, Maßnahmen und Messgrößen zu erarbeiten. Die Ergebnisse stellten die Arbeitskreise auf einer zweiten Führungskonferenz dem Vorstand vor – und auf dieser Basis erarbeitete schließlich der Zentralbereich Controlling die Beschlussvorlage „Strategie 2016“ für den Vorstand.

Transparenz und laufende Verankerung der Strategie gehen auch nach ihrer Verabschiedung weiter. Sie ist Teil des Tagesgeschäfts bei der Bundesbank. So haben wir über verschiedene bankinterne Medien nicht nur über die Schritte der Erarbeitung der Strategie informiert. Für die jeweils geltende Strategie sind außerdem die strategischen Ziele und ihre Entwicklungsziele im Intranet der Bank abrufbar. Reden bei Personalversammlungen und Gespräche mit Personalvertretern gehören zum bekannten Instrumentenkasten der Kommunikation in die Organisation hinein.

Bei der Bundesbank machen wir darüber hinaus sehr gute Erfahrungen mit neuen Formaten, bei denen wir offen viele Beschäftigte einladen und die gleichzeitig Dialog-orientiert sind. So gibt es seit 2012 Veranstaltungen mit dem schönen Titel „Weidmann direkt“. Zweimal pro Jahr werden unsere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in jeweils eine Hauptverwaltung eingeladen, wo ich über aktuelle Themen informiere und vor allem zum Dialog bereitstehe. Diese Form des unmittelbaren Kontakts bietet auch die Vizepräsidentin an, dann natürlich mit dem Titel „Buch direkt“. Rund 250 Mitarbeiter erreichen wir auf diesem Weg unmittelbar.



Bei „Zu Mittag mit ...“ wird es deutlich individueller: Jeweils ein Mitglied des Vorstands geht dabei mit 15 Beschäftigten gemeinsam mittagessen. Ein solches Essen steht seit 2012 für jedes Vorstandsmitglied einmal pro Jahr auf dem Programm.

Und schließlich gibt es seit knapp einem Jahr anlassbezogen einen Chat. Unabhängig von ihrem Standort können Mitarbei-

terinnen und Mitarbeiter an den Vorstandskollegen, der für den Chat zur Verfügung steht, Fragen richten. Gut 400 Beschäftigte verfolgen in der Regel einen solchen Chat, der mit sehr überschaubarem Aufwand zu realisieren ist.

Diese unterschiedlichen Kommunikationsvehikel geben dem Vorstand Gelegenheit, seine strategische Ausrichtung deutlich zu machen und für sie zu werben. Besonders positiv kommen dabei die neuen Kommunikationsformate an. Anders als die seit langem bestehenden Formate wie das Mitarbeitermagazin oder das Intranet der Bank sind sie eben dialogorientiert und weitgehend barrierefrei.

Warum berichte ich beim Thema „Zielorientierte Steuerung“ über die Instrumente der internen Kommunikation? Weil sie meiner Erfahrung nach entscheidend dafür

*Nur wenn wir in unsere Institutionen hineinwirken, wenn wir unsere Beschäftigten mitnehmen auf die strategische Reise, nur dann haben wir eine Chance, das Reiseziel zu erreichen.*

sind, dass die Strategie mehr wert ist als das Papier, auf dem sie geschrieben steht. Nur wenn wir in unsere Institutionen hineinwirken, wenn wir unsere Beschäftigten mitnehmen auf die strategische Reise, nur dann haben wir eine Chance, das Reiseziel zu erreichen. Für mich als Bundesbankpräsident ist in diesem Zusammenhang ein Teilergebnis der Beschäftigtenbefragung aus dem Jahr 2012 erfreulich. 65% der Befragten schätzen ihr Wissen bezüglich der Strategie der Bundesbank als gut ein. Immerhin.

Um die Strategie bei den Beschäftigten zu verankern, muss außerdem der Vorstand mit der Strategie identifiziert werden. Es muss sichtbar sein, dass er für sie einsteht und sie respektiert, auch wenn es einmal gegen die kurzfristigen Interessen des eigenen Bereichs geht. Ich bin fest davon überzeugt, dass es ohne das nicht geht.

Denn bei der Umsetzung von Strategien kann es schon mal ans Eingemachte gehen. So hat der Vorstand mit einer strategischen Grundsatzenscheidung das Filialnetz der Bank gestrafft. Zu Beginn der Strukturreform im Jahr 2002 hatte die Bundesbank noch über 100 Filialen. Heute sind es 41, mit denen die Bank den Anspruch eines flächendeckenden Filialnetzes einlöst. Hiermit gehen grundlegende Veränderungen der Prozesse einher, die in einer Organisation neu verankert werden müssen.

John Kotter, Vordenker in Sachen Change Management, problematisierte 1996 als erster, dass nur 30% der Change-Prozesse gelingen. Dies bestätigten zahlreiche Studien, die seiner Veröffentlichung folgten. Eine der zahlreichen Antworten hierauf war, der Rolle des CEO und der Leitungsebene für derartige Change-Prozesse größere Bedeutung zuzuschreiben.

Mir leuchtet vor diesem Hintergrund sehr ein, dass der Arbeitskreis „Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen“ das „Change Management“ zu seinem Jahresthema 2014/15 gemacht hat, d.h. die erfolgreiche Gestaltung von Veränderungen in öffentlichen Behörden.

---

**Von der Verankerung der Strategie in der Organisation** zurück zum Controlling-seitigen Handwerkszeug der Zielorientierten Steuerung. Wir





brauchen beides. Das eine geht nicht ohne das andere. So muss eine verabschiedete Strategie angesichts der eingangs von mir genannten Umfeldveränderungen regelmäßig auf ihre Aktualität hin überprüft werden. Hierfür gibt es jährliche Strategiereviews, bei denen der Umsetzungsstand bereits beschlossener strategischer Maßnahmen, aber auch Umfeldveränderungen erfasst werden. Diese Überprüfung ist gleichzeitig die Basis für die operative Planung.

Die Überführung der strategischen in die operative Planung ist ein zweiter sensibler Punkt bei der Zielorientierten Steuerung. Denn Motivation und Bereitschaft in der Institution, eine Strategie umzusetzen, ist das eine, die Überführung der Strategie in messbare und damit auch überprüfbare operative Ziele ist das andere.

„What gets measured gets done“ ist ein geflügeltes Wort in der angelsächsischen Managementliteratur. Deshalb sind wir auf dem Weg, die strategischen Ziele kaskadenartig in überprüfbare Messgrößen zu überführen. Auch dies ist alles andere als trivial. Und bei so manchen Messgrößen lässt sich trefflich darüber streiten, ob mit ihnen das Phänomen richtig gemessen wird.

Dieses Herunterbrechen möchte ich am Arbeitsfeld „Externe Kommunikation“ exemplarisch erläutern. Für die externe Kommunikation heißt das Kernziel: „Wir wollen Bundesbank-Positionen nach außen glaubwürdig und konsistent, transparent und wirksam kommunizieren“.

Dieses haben wir in mehrere Entwicklungsziele heruntergebrochen; diese heißen zum Beispiel

- Fähigkeit zur raschen Positionierung verbessern.
- Transparenz über die Wirkung von Kommunikation erhöhen.
- Direkte Bürgerkommunikation ausbauen.

Und für das Entwicklungsziel „Direkte Bürgerkommunikation ausbauen“ komme ich nun exemplarisch zu zwei Maßnahmen und ihren Messgrößen. Dies sind

- erstens, „Aktuelle Bürgerseiten im Internet aufbauen und pflegen“ mit der Messgröße „Anzahl der Website-Besuche“ und
- zweitens, „Tage der offenen Tür durchführen“ mit der Messgröße „Evaluation des Tages der offenen Tür“ – zum Beispiel durch die Analyse der Besucherzahlen, die Auswertung des Presseechos oder Besucher-Interviews.

Nur wenn die Strategie so durchdekliniert wird bis auf die operative Ebene der Messgrößen, kann ihre Umsetzung gesteuert werden. Wird dies nicht gemacht, ist die Gefahr groß, dass die Strategie ein Dokument für die Schublade ist.

**Die eben beschriebene operative Umsetzung** gehört ins Aufgabengebiet des Controlling; die breite Verankerung der Strategie durch offene Kommunikation ist wie bereits gesagt ganz klar auch Aufgabe der Leitungsebenen.

Meiner Erfahrung nach kann das nicht wichtig genug genommen werden. Wir machen doch auf Schritt und Tritt die Erfahrung, dass wir für unsere Vorhaben und Projekte werben müssen: für die Umsetzung einer Strategie bei den Beschäftigten ebenso wie für die Geldwertstabilität

in der Bevölkerung; für ein zielorientiertes Führen ebenso wie für das Vertrauen in den Euro – und ich bin sicher, Sie können diese Aufzählung mit Beispielen aus Ihren Behörden beliebig fortsetzen.

Ich persönlich habe mir zum Ziel gesetzt, bei der Bundesbank eine Kultur der Offenheit zu schaffen – nach innen und außen. Das setzt für manchen in der Bank ein gewisses Umdenken voraus. Aber vor allem Außen-

*Die Kultur der Offenheit ist eine wichtige Ergänzung für das Controlling-Instrumentarium. Auch das ist ein Ergebnis, das der Arbeitskreis „Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen“ veröffentlicht hat.*

stehende nehmen die Bank noch immer als eine eher verschlossene Institution wahr. Sie nutzen gerne das Bild von der „Trutzburg Bundesbank“, wozu sicher auch das graue schmucklose Gebäude der Zentrale beiträgt. David Marsh schrieb einst über die Bank: „Wie die Bundesbank funktioniert und was für Menschen an ihrer Spitze stehen, erfährt man dagegen selten.“ Seien Sie versichert, an der Arbeit der Bank und ihrem Denken ist nichts Geheimnisvolles – und das will ich mit meinem Handeln und Reden deutlich machen.

Die Kultur der Offenheit ist eine wichtige Ergänzung für das Controlling-Instrumentarium. Auch dies ist ein Ergebnis, das der Arbeitskreis „Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen“ veröffentlicht hat. Insofern wünsche ich dem Arbeitskreis mit allem Nachdruck weiter gutes Gelingen für seine wichtige Arbeit.

---

**Die Notwendigkeit, zielorientiert zu führen,** ist mittlerweile in unseren Köpfen angekommen. Die entsprechenden Konzepte und Instrumente liegen vor. Die Controllingabteilungen stehen zunehmend als Partner für die Entscheidungsträger bereit. Sie wollen nicht nur Daten bereitstellen und informieren – Stichwort Zahlenknecht oder gar Erbsenzähler. Sie wollen Rat geben.

So liegt es nun an uns, uns mit unseren Institutionen auf den Weg zu machen und dafür zu sorgen, dass wir stetig besser werden im zielorientierten Führen. Dafür braucht es geeignete Prozesse. Und es braucht von der Spitze her den Führungswillen und viel Überzeugungsarbeit. Ich bin mir sicher: Wenn wir uns künftig mit unseren Institutionen behaupten wollen, haben wir keine Wahl, als diesen Weg der zielorientierten Führung zu gehen.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit. ■





---

Prof. Dr. Dr. h.c. Jürgen Weber,

Direktor des IMC an der WHU – Otto Beisheim School of Management

## Warum die Verwaltung den Weg zu Zielorientierter Steuerung konsequent gehen sollte

**Meine sehr verehrten Damen und Herren,**

auch ich möchte Sie sehr herzlich hier in den Räumen der Deutschen Bundesbank in Berlin begrüßen und in den nächsten Minuten unser heutiges Thema aus meiner Sicht kurz einordnen. Dabei geht es mir auch darum, einige Aspekte herauszuarbeiten, die wir in der anschließenden Podiumsdiskussion näher beleuchten wollen.

Das Spitzengespräch steht unter dem Leitthema „Zielorientierte Steuerung in der deutschen Verwaltung“. Was verbirgt sich hinter diesem Begriff genau?

Die öffentliche Verwaltung greift hier auf ein bewährtes Steuerungskonzept der Privatwirtschaft zurück. Unternehmen richten sich an Zielen aus, die sie mit ihren Eigentümern vereinbaren. Diese Ziele werden für die unterschiedlichen Bereiche des unternehmerischen Handelns konkretisiert. Aufgabe der Führungskräfte ist es, diese Ziele für sich und die Mitarbeiter greifbar zu machen und mit ihrer Hilfe umzusetzen. Mit anderen Worten: Das Ziel ist vorgegeben, der Weg dahin aber nicht im Detail festgelegt. Diesen Weg zu bestimmen und dann konsequent zu beschreiten, macht den Kern der Führungstätigkeit in einem Unternehmen aus.

Warum lassen die Eigentümer dem Management einen solch großen Spielraum? Der Grund ist einfach: Ihnen ist es schlichtweg unmöglich, den Weg zur Zielerreichung im Voraus selbst festzulegen. Dasselbe gilt für den Vorstand bzw. die Geschäftsführung. Zu komplex und zu dynamisch ist das, was Unternehmen tun und tun müssen, um im Wettbewerb zu bestehen. Es ist heute unmöglich, alles von der Spitze aus im Voraus zu regeln.

In einer solchen Situation müssen Anteilseigner und Unternehmensleitung auf die Fähigkeiten ihrer Führungskräfte auf den unter-

schiedlichen Ebenen des Unternehmens bauen. Sie müssen vertrauen, dass die Führungskräfte eigenständig den Weg zur Zielerreichung finden.

Den Führungskräften kommt aber noch eine weitere Aufgabe zu: Ihr Wissen über die richtigen Wege zur Zielerreichung ist auch in hohem Maße hilfreich dafür, die richtigen Ziele zu setzen. Ziele müssen nicht nur ambitioniert und motivierend, sondern auch realistisch sein. Von oben gesetzten Zielen sagt man nach, dass sie häufig weit an ihrer praktischen Umsetzbarkeit vorbeigehen. Führungskräfte auf allen Ebenen der Organisation sind deshalb eng in den Zielfindungsprozess einzubinden. Top-down gesetzte Ziele werden mit den Möglichkeiten auf operativer Ebene abgeglichen. Deshalb ist der Planungsprozess in Unternehmen sehr aufwändig und bezieht alle Führungsebenen mit ein.

---

**Das Prinzip der Zielorientierten Steuerung** ist auch im öffentlichen Bereich nicht unbekannt. Ein prägnantes Beispiel liefert die Unterscheidung von Befehls- und Auftragstaktik im Bereich der Streitkräfte. Zielorientierte Steuerung ist aber nicht das derzeit im öffentlichen Sektor vorherrschende Prinzip. Der Verwaltung ist vielmehr der zu beschreitende Weg vorgegeben. Die Ziele, die mit diesem Weg erreicht werden sollen, spielen dann für die Verwaltung nur noch eine untergeordnete Rolle. Wenn der Weg festliegt, wird das Ziel automatisch erreicht – diese Denkweise hat sich in der öffentlichen Verwaltung weit verbreitet.

*Den Weg und nicht das Ziel vorzugeben, hat zwei wichtige Vorteile.*

Den Weg und nicht das Ziel zu bestimmen, hat zwei wichtige Vorteile. Einer von diesen besteht in der Möglichkeit, umfassendes Wissen in die Festlegung des Weges einzubringen, Wissen, das der einzelne Mitarbeiter nicht hat bzw. das von ihm nicht erwartet werden kann. Ganz in dieser Intention haben Unternehmen in der Vergangenheit viele Leistungsprozesse optimiert und standardisiert. Ein Teil der Wege, die Ziele zu erreichen, ist also auch in Unternehmen ex ante vorbestimmt.

Der zweite Vorteil ist für die öffentliche Verwaltung von noch größerer Bedeutung: Festgelegte Wege sichern die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns; eine ungleiche Behandlung der Bürger wird dadurch ebenso vermieden wie unzulässige Eingriffe in seine Rechte. Beide Vorteile zusammen machen es nachvollziehbar, warum die

öffentliche Verwaltung so lange und so erfolgreich auf Regelungen gebaut hat.

Nicht das Ziel, sondern den Weg festzulegen, ist jedoch nicht der Königsweg zur Steuerung komplexer Organisationen, weil dieses Vorgehen mit einem wesentlichen Problem behaftet ist: Den Weg im Detail vorzugeben, erfordert ein hohes Maß an Wissen und ist deshalb sehr aufwändig. Dies gilt insbesondere dann, wenn sich das zu Regelnde verändert, neue Schwerpunkte gesetzt werden müssen, sich Prioritäten verschieben, finanzielle Mittel knapp werden. Der Detailgrad der vorhandenen Regelungen bildet eine hohe Barriere dafür, sich den Veränderungen der Umwelt ständig anzupassen. Damit wächst aber die Gefahr, dass die Regeln nicht mehr passen, dass das, was hinter den Regeln steht, nämlich das zu verfolgende Ziel, aus dem Blickfeld gerät. Genau diese Gefahr ist der zentrale Grund dafür, auch für öffentliches Handeln eine Zielorientierte Steuerung zu fordern.

Natürlich stand die Welt noch nie still. Dennoch sind wir uns vermutlich alle einig, dass die moderne Gesellschaft aktuell ein ganz neues Niveau an Dynamik erreicht hat. Ökonomische Krisen folgen in immer kürzeren Abständen aufeinander, das Wort „Volatilität“ hat sich vom Fremdwort zu einem häufig benutzten Begriff im normalen Wortschatz eines Unternehmens entwickelt. In gesellschaftlich-politischer Hinsicht sind die Veränderungsgeschwindigkeit und die Unsicherheit der Veränderungsrichtung keinesfalls geringer. Die öffentliche Verwaltung muss sich auf immer neue Anforderungen

*Der Detailgrad der vorhandenen Regelungen bildet eine hohe Barriere dafür, sich den Veränderungen der Umwelt ständig anzupassen. Damit wächst aber die Gefahr, dass die Regeln nicht mehr passen.*

der Bürger einrichten. Schließlich ist angesichts des vereinten Europas auch Konkurrenz kein Fremdwort mehr. Die Deutsche Bundesbank liefert hierfür ein gutes Beispiel. Die Anforderungen an die Verwaltung steigen erheblich.

Diese Herausforderungen gewinnen durch einen weiteren Aspekt deutlich an Brisanz: Die knappen finanziellen Mittel. Auch dieses Phänomen ist zwar alles andere als neu. In der Vergangenheit ist der Staat aber häufig den Weg zusätzlicher Verschuldung gegangen. Schmerzhaftes Auswahlentscheidungen konnten dadurch vermieden





werden. Nun gilt die Schuldenbremse. Hält sie dem zu erwartenden Druck stand, wird sie die öffentliche Verwaltung tiefgreifend verändern – und sie tut das schon heute.

Verwaltung und Politik müssen sich deshalb intensiv mit zwei Fragen auseinandersetzen. Die erste lautet: Wie kann innerhalb bestehender Aufgaben eine höhere Wirtschaftlichkeit erzielt werden? Alternativen sind zu erarbeiten und zu bewerten. Hier geht es primär um neue Wege der Aufgabenerfüllung. Die zweite Frage lautet: Welche alten Aufgaben können wegfallen, welche neuen sollen hinzukommen, welche Aufgaben sind zu priorisieren? Weitreichende politische Entscheidungen stehen an, die primär die Ziele betreffen, denen die Verwaltung folgen soll. Auch diese beiden Themen sind zwar nicht wirklich neu; Rationalisierung und Aufgabenkritik gehören schon seit langem zum Standard“geschäft“ der öffentlichen Verwaltung. Neu ist die Intensität, die nun erforderlich ist, ebenso wie die Ernsthaftigkeit, hier Erfolge zu erzielen.

---

**Wie können Politik und Verwaltung diese Probleme lösen?** Letztlich geht es darum, das für die Veränderungen erforderliche Wissen aufzubauen und umzusetzen, Wissen darüber, welche Ziele anzustreben und welche Wege zu ihrer Erreichung zu gehen sind. Die Politik kann dieses Wissen

alleine nicht generieren, egal, wie viele Berater sie dazu heranziehen mag. Die Aufgabe ist nur zu bewältigen, wenn die Führungskräfte der öffentlichen Verwaltung hinzugezogen werden. Sie müssen beauftragt werden, die besten Wege zu suchen, sie müssen aufgefordert werden, die möglichen politischen Ziele zu beurteilen, sie sind als kompetente Ratgeber der Politik zu positionieren, nicht als ihre Befehlsempfänger.

Der beste Weg, meine Damen und Herren, der Politik das Wissen der Verwaltung zugänglich zu machen, besteht nun exakt darin, zielorientiert zu steuern! Hiermit wird ein systematischer Zusammenhang zwischen dem Handeln der Verwaltung und den von ihr zu erfüllenden Zielen hergestellt. Zielvorstellungen müssen operationalisiert werden, um ihre Erreichung sichtbar zu machen. Abweichungen zwischen dem Gewollten und dem Erreichten müssen erkannt werden. Dieses Wissen führt zu Maßnahmen, sei es auf der Seite der Zielumsetzung, im Finden veränderter oder neuer Wege, sei es im Bereich der Ziele selbst. Gleichzeitig kann damit die Tätigkeit der Verwaltung auch dem Bürger gegenüber transparenter werden, was für die Akzeptanz der Politik hilfreich ist.

---

**Zielorientierte Steuerung** betrifft aber nicht nur den Wissensaustausch zwischen Politik und Verwaltung, sondern auch den Wissensaustausch in der Verwaltung selbst. Zielorientierte Steuerung setzt entsprechende Planungs- und Kontrollroutinen voraus. So sollte z. B. regelmäßig über Ziele und Zielerreichung geredet werden, nicht nur auf organisationaler Ebene, sondern auch auf Ebene der Abteilungen und Mitarbeiter. Führungskräfte müssen sich abstimmen, gemeinsam um knappe Mittel ringen. Individuelles Wissen wird dabei ausgetauscht, gemeinsames erworben. Bessere Lösungen werden möglich.

Der Weg zu einem solchen systematischen Wissensaustausch, zu einer Zielorientierten Steuerung, ist natürlich nicht einfach und braucht Zeit. Auf der einen Seite muss die Politik der Verwaltung eigene Handlungsspielräume gewähren und bewusst Freiheitsgrade zulassen. Dies setzt ein bestimmtes Verständnis der Rolle der Verwaltung voraus: Ein rein ausführender, passiv-dienender Charakter ist ungeeignet, um die genannten Herausforderungen zu bewältigen. Auf der anderen Seite muss die Politik auch weiterhin ihre Führungsverantwortung wahrnehmen; Ziele zu setzen bleibt Sache der Politik.

Herausfordernd ist Zielorientierte Steuerung auch für die Führungskräfte in der Verwaltung. Sie müssen ihre neue Aufgabe gegenüber der Politik akzeptieren und dieser gerecht werden. Sie müssen Verantwortung dafür tragen, dass die Politik gute Ziele setzt, indem sie ihr Wissen an die Politik zurückgeben.

Führungskräfte in Politik und Verwaltung müssen zudem lernen, wie die Zielorientierte Steuerung genau funktioniert. Dies beginnt mit der Konkretisierung und Operationalisierung der Ziele. Beides fällt nicht leicht, weil die öffentliche Verwaltung viele Aufgaben erfüllt, für die eine adäquate Messung schwer fällt. Unternehmen haben es mit ihrer Ausrichtung auf finanzielle Ziele hier deutlich leichter. Schon deshalb wird die Zielorientierte Steuerung die bisherige Steuerung auch nicht ganz ersetzen. Es gilt kein „entweder oder“, sondern ein „sowohl als auch“. Ziele und Regeln werden beide gleichzeitig benötigt, genau wie in der Privatwirtschaft, in der es – wie bereits angesprochen – auch viele Regeln gibt. Das Zusammenspiel zwischen beiden ist ein sensibler Punkt für den Erfolg der Steuerung, es optimal zu gestalten ein Lernprozess.

*Die Führungskräfte in der Verwaltung müssen Verantwortung dafür tragen, dass die Politik gute Ziele setzt, indem sie ihr Wissen an die Politik zurückgeben.*

Führungskräfte müssen weiterhin Erfahrung mit neuen Instrumenten sammeln, die sie informieren, ihnen helfen zu planen und aus Abweichungen zwischen Geplantem und Erreichtem die nötigen Schlüsse zu ziehen. Solche Instrumente alleine reichen aber nicht aus. Sie sind einzubetten in eine passende Organisationsumgebung und -kultur, in der Raum für Fehler und Entwicklung gelassen wird. Auch die Anreize für die Führungskräfte sind schließlich an das Prinzip der Zielorientierten Steuerung anzupassen.

Das alles erfordert auch eine bestimmte persönliche Einstellung der Führungskräfte. Sie müssen ihre neue Rolle als Verantwortliche zur Ausschöpfung von Freiheitsgraden akzeptieren. Sie müssen hierzu auch kulturellen Wandel zulassen und selbst vorantreiben. Dies darf aber nicht mit einer Stigmatisierung der alten Verwaltung als schlecht und per se unwirtschaftlich Hand in Hand gehen. Die deutsche Verwaltung hat nicht nur im internationalen Vergleich einen hohen Leistungsstand, auf den wir



stolz sein können. Trotzdem reicht das alte System aus den genannten Gründen nicht mehr aus. Wandel ist erforderlich, um auch weiterhin an der Spitze zu stehen.

Zielorientierte Steuerung verlangt also allen Beteiligten sehr viel ab. Deshalb sollte es auch nicht verwundern, dass es der Politik und der Verwaltung bisher nicht leicht gefallen ist, die Zielorientierte Steuerung umzusetzen. Das Thema

wird in der öffentlichen Verwaltung schon seit gut drei Jahrzehnten diskutiert. International erfolgte diese Diskussion unter dem Begriff des „New Public Management“. In Deutschland wurde das Konzept primär im Bereich der Kommunen umgesetzt. Als „Neue Steuerung“ bezeichnet, wurden neue Grundprinzipien ebenso vermittelt wie neue Begriffe geprägt und neue Instrumente eingeführt. Um sich vom Status Quo genügend abzugrenzen, wurde die Unterschiedlichkeit deutlich herausgestellt und ein Festhalten an dem Gewohnten stark negativ belegt. Ein Beispiel hierfür ist die zum Teil fast schon emotional geführte Debatte um die Kameralistik.

---

**Blickt man heute zurück**, dann haben sich die Ideen des New Public Managements weniger erfolgreich in die Praxis umsetzen lassen, als es das Konzept erwarten ließ. Ohne Zweifel gibt es viele positive Beispiele, allerdings auch viele Erfahrungen, die von großen Problemen, ja vom Scheitern der Reformbewegung berichten. Das gilt auch für Deutschland. Manche Initiativen sind über das Stadium von Versprechungen in gut gestalteten Hochglanzbroschüren nicht hinausgekommen. Viel Geld wurde für die Einführung von Instrumenten, insbesondere der Kosten- und Leistungsrechnung, in die Hand genommen, ohne wirkliche Veränderungen in der Verwaltungspraxis zu erreichen. Viele Reformprojekte schienen eher symbolischer Natur als wirklich ernst gemeint.

Auf der einen Seite ist Zielorientierte Steuerung also ein Konzept, das für Politik und Verwaltung der Schlüssel für die Lösung der heutigen

und zukünftigen Steuerungsprobleme zu sein verspricht, auf der anderen Seite erscheint das Konzept als wenig praktikabel und kaum in hinreichender Weise umsetzbar. Wie kommt es zu diesem Widerspruch?

Zwei wesentliche Gründe sind hierfür verantwortlich. Zum einen müssen wir die Erkenntnis akzeptieren, dass grundlegende Veränderungen in Organisationen länger dauern, als man sich das wünscht und vorstellt. Selbst so etwas Einfaches wie ein Rechenverfahren (die Kapitalwertrechnung) hat in der Privatwirtschaft etwa 30 Jahre gebraucht, um sich als Standard durchzusetzen. Wir benötigen also einen langen Atem. Zum anderen sind im Prozess der Einführung zielorientierter Steuerung viele Fehler gemacht worden. Zu vertrauen, dass neue Instrumente automatisch ein neues Denken und Handeln zur Folge haben werden, ist – freundlich ausgedrückt – blauäugig. Zielorientierte Steuerung erfordert ein generelles Umdenken, eine neue Perspektive, die weit über Instrumente und formelle Prozesse hinausgeht. Derart tiefgreifende Veränderungen funktionieren nicht von allein, sondern bedürfen eines dezidierten Change Managements, welches auch tiefgreifende Veränderungen für die Organisationskultur erwirken muss.



Dabei sind mehrere grundlegende Aspekte zu beachten. Ein starkes Commitment der Verwaltungsführung zählt ebenso dazu wie ein Mitnehmen und Einbinden der Beschäftigten und Führungskräfte. Ängste vor der Veränderung müssen ernst genommen werden. Genügend Zeit für das Erlernen des Neuen ist einzuräumen. Kurz: Erforderlich ist ein langfristig angelegtes, viele Jahre umfassendes Organisationsentwicklungsprojekt. Mit einem stark auf die Einführung von neuen Instrumenten ausgerichteten, straff durchgeplanten Projekt nach dem „Prinzip des Bombenwurfs“ erreicht man nur Verwirrung und Reaktanz.

---

**Langfristige Organisationsentwicklung** ist ein komplexer Prozess, in dessen Verlauf man auf zahlreiche Barrieren stoßen kann. Insofern ist es verständlich, dass sich viele Verwaltungen aktuell noch scheuen, diesen Weg zu gehen. Sie brauchen Hilfestellung, und das nicht nur in konzeptioneller Hinsicht. Sie brauchen insbesondere Antworten auf ganz konkrete Fragen: Welche Schritte sind zu gehen? Und in welcher Reihenfolge? Was ist bei den einzelnen Schritten zu beachten? Wie passen die Schritte zu meiner Verwaltung? Nichts ist an dieser Stelle so hilfreich wie gute Erfahrungen anderer Verwaltungen, die zeigen, dass die Veränderung machbar ist und wie sie funktioniert. Wichtig ist aber auch, dass diese Erfahrungen kritisch reflektiert und in ein stimmiges Gesamtbild eingeordnet sind. Ein reiner Flickenteppich erweckt kein Vertrauen.

Genau an dieser Stelle setzt eine Aktivität an, die letztlich der Grund für unsere heutige Veranstaltung ist: Der Arbeitskreis „Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen“, den mein Kollege Bernhard Hirsch später noch näher vorstellen wird. In diesem Arbeitskreis haben sich 17 große öffentliche Organisationen zusammengefunden, die bereits einzelne Elemente der Zielorientierten Steuerung erfolgreich eingeführt haben – mit der Strategische Steuerung der Deutschen Bundesbank haben wir vorhin ein Beispiel kennengelernt.

In mehrjähriger Arbeit ist im Arbeitskreis ein Veränderungsmodell zur Einführung Zielorientierter Steuerung entstanden, das wir Ihnen später noch im Detail vorstellen werden. Es ist im Wesentlichen induktiv – also aus der praktischen Erfahrung vieler großer Verwaltungen heraus – entstanden, es wurde nicht normativ aus einer bestimmten theoretischen Perspektive abgeleitet – und genau darin liegt die Stärke des Modells.

Bernhard Hirsch und ich hatten lediglich die Rolle von kritischen Moderatoren, die die gefundenen Lösungen vor dem Hintergrund bestehender wissenschaftlicher Erkenntnisse kritisch reflektierten. Herausgekommen ist ein zutiefst praktikables Konzept, das unserer Überzeugung nach genügend Hilfestellung leistet, den Weg zur Zielorientierten Steuerung erfolgreich zu gehen.

Dieser Rahmen wartet nun darauf, in den Verwaltungen zum Leben erweckt zu werden. Hier im Raum sitzen sehr viele hochrangige Führungskräfte, die die Einführung Zielorientierter Steuerung anstoßen und vorantreiben können und die zugleich unabdingbar sind, der Veränderung zum Erfolg zu verhelfen. Lassen Sie sich von den guten Beispielen, die hinter dem Rahmenkonzept stehen, anstecken! Gehen Sie denselben Weg, individuell für Ihr Haus ausgestaltet! Unterstützen Sie die Veränderung! Setzen Sie Impulse!

*In mehrjähriger Arbeit ist ein Veränderungsmodell entstanden. Gerade darin, dass es nicht normativ aus einer bestimmten theoretischen Perspektive abgeleitet wurde, liegt die Stärke des Modells.*

Aber auch die Politik ist heute hier prominent vertreten. Sie sollte zumindest zulassen, dass ihre Verwaltung den Weg in Richtung Zielorientierter Steuerung geht, besser aber noch diesen Weg einfordern und selbst mit vorantreiben. Wir hatten kein einziges Beispiel bei uns im Arbeitskreis, bei dem sich die Politik einer solchen Veränderung gegenüber versagt hat. Die Verwaltungen sind also weitgehend frei, den Weg zu gehen. Der Weg wird lang sein, aber er ist beherrschbar, wenn die von uns herausgestellten Aspekte berücksichtigt werden.

---

**Die Ausrichtung an Zielen** wird die bisherige Steuerung nicht komplett ablösen, sondern sie in einen anderen Rahmen einbinden. Es besteht somit kein Anlass für Ängste und auch kein Grund für die Aussage, dass die bisherige Steuerung schlecht war. Sie reicht nur nicht mehr aus! Die Einführung Zielorientierter Steuerung ist kein Hexenwerk, aber ein komplexer Veränderungsprozess, für den man einen guten Plan benötigt, in den man nicht hineinstolpern darf und der damit steht und fällt, ob es gelingt, die Beschäftigten mitzunehmen und ihnen die Ängste vor dem Veränderungsprozess zu nehmen. Der Mensch muss im Mittelpunkt stehen, nicht Instrumente oder formale Prozesse!

Die Führung in Politik und Verwaltung hat eine Schlüsselrolle in dem notwendigen Veränderungsprozess. Ohne das Commitment der Führungskräfte geht es nicht. Genug äußerer Druck ist vorhanden. Gute Argumente für eine Zielorientierte Steuerung auch, ebenso wie gute Beispiele. Wenn wir Sie heute überzeugen können, entsprechend zu handeln, haben wir das Ziel der Veranstaltung erreicht!

Drei exponierte Führungspersönlichkeiten werden auch die gleich beginnende Podiumsdiskussion prägen. Dies ist zum ersten der Bundesminister des Innern, Dr. Thomas de Maizière, der mit der Steuerungsthematik als Dienstherr vieler großer Bundesbehörden vertraut ist und zugleich als „Verwaltungsminister“ den Rahmen vorgibt, in dem sich Verwaltungshandeln auf Bundesebene abspielt. Herzlichen Dank, dass Sie Zeit gefunden haben, mit uns zu diskutieren und seien Sie ganz herzlich begrüßt.

Zum zweiten freue ich mich, Herrn Minister Jens Bullerjahn hier auf dem Podium begrüßen zu können, der als Finanzminister eines finanziell nicht gerade auf Rosen gebetteten Bundeslandes eine Vielzahl unangenehmer Auswahlentscheidungen treffen muss und für den Zielorientierte Steuerung ein sehr hilfreiches Steuerungskonzept sein könnte. Herzlichen Dank auch für Ihre Bereitschaft, hier mitzuwirken.

Die dritte exponierte Führungspersönlichkeit ist Frank Weise, der mit der Bundesagentur für Arbeit eine der größten öffentlichen Verwaltungen in Deutschland leitet. Er hat in der Bundesagentur Zielorientierte Steuerung eingeführt und über ein Jahrzehnt gefestigt und weiterentwickelt und kann entsprechend auf einen reichen Fundus von Erfahrung zurückgreifen. Auch an ihn ein herzliches Willkommen und herzlicher Dank dafür, hier dabei zu sein. ■





# Kritischer Diskurs: Zielorientierte Steuerung in der öffentlichen Verwaltung

- Dr. Thomas de Maizière, Bundesminister des Innern
- Jens Bullerjahn, stv. Ministerpräsident und Finanzminister des Landes Sachsen-Anhalt
- Frank-J. Weise, Vorstandsvorsitzender der Bundesagentur für Arbeit
- *Moderation:* Prof. Dr. Dr. h.c. Jürgen Weber

**Weber:** Ich möchte mit einer Frage beginnen, die ich an alle hier auf dem Podium richte. Sie betrifft den Leistungsstand der öffentlichen Verwaltung. Wenn ich mit meinen Studenten darüber rede, dann höre ich häufig die typischen Klischees wie langsam, bürokratisch und unwirtschaftlich. Konkrete Erfahrung zeichnet ein anderes Bild. Wir hatten neulich einen holländischen Kollegen bei uns an der Hochschule zu Gast, der gerade einen Lehrstuhl an einer deutschen Hochschule übernommen hat. Er beschrieb unsere Verwaltung als sehr freundlich, sehr kompetent und professionell – und diese drei Worte gehören nicht zu seinem Sprachschatz, wenn er über die niederländische Verwaltung redet. Wir scheinen offensichtlich in Deutschland einen guten Stand in der Verwaltung erreicht zu haben. Frage also: Brauchen wir überhaupt eine neue Steuerung, Herr Bundesminister de Maizière?

**De Maizière:** Wir verwenden bisher häufig den Begriff der Verwaltung. Bei genauem Überlegen ist diese sehr unterschiedlich ausgeprägt. Ich will versuchen, drei Gruppen von Verwaltung zu unterscheiden.

Die erste ist die „Förderverwaltung“ oder klassische Programmverwaltung: Eine Verwaltung bekommt Geld und soll damit z. B. Straßen bauen oder die Wissenschaft fördern. Sie vergibt fremdes Geld. Da spielen der Input und der Output und deren Steuerung eine Rolle und damit auch Ziele. Die zweite Art von Verwaltung, das andere Extrem, ist die „Verwaltungsverwaltung“. Sie



Spitzengespräch „Zielorientierte Steuerung in der deutschen Verwaltung“  
Deutsche Bundesbank, Berlin, 29.09.2014



# „Zielorientierte Steuerung in der deutschen Verwaltung“

Deutsche Bundesbank, Berlin, 29.09.2014



beschafft für die öffentliche Verwaltung, sorgt dafür, dass jeder seinen Bleistift oder einen Computer hat und dass der Innere Dienst gut organisiert ist. Das klingt trivial, ist es aber nicht, schon gar nicht, wenn ich auf das Stichwort IT hinweise. Und der dritte Typ von Verwaltung ist die „Auftragsverwaltung“. Dort muss ein gesetzlicher Auftrag gut durchgeführt werden: z. B. Schule, Steuern einziehen, Polizei. Nehmen wir die Schule. Da kann man natürlich sagen: Es soll keine Stunde ausfallen. Das ist irgendwie messbar. Aber hier über Ziele zu reden, ist trotz Pisa nicht leicht. Ähnliches gilt für die Polizei, wo man auch einiges messen kann, wie z. B. Aufklärungsquoten. Das passiert ja auch schon. Aber ich will sagen, die Qualität einer Verwaltung und die Zielorientierung dieses großen Bereiches der Verwaltung haben wir in der Vergangenheit zu wenig betrachtet und die anderen Bereiche vielleicht ein bisschen zu viel und auch ein bisschen zu kleinteilig.

Viele von den Widerständen, die Sie beschrieben haben, sind dadurch entstanden, dass Experten gekommen sind und gesagt haben: „Wir machen hier mal eine Balanced Scorecard, und dann

bilden wir Produkte, die Bürger sind alle Kunden und jetzt muss man halt ein bisschen ökonomisch denken.“ Aber Verwaltung ist in vielen Bereichen eine Hoheitsverwaltung. Bei einer Abrissverfügung für ein Haus ist der Bürger kein „Kunde“ für die Bauverwaltung. Und auch bei der Erteilung einer Baugenehmigung mit Auflagen ist kein Kundenverhältnis gegeben. Ich halte es für ganz falsch, das so anzusehen. Die Devise „Erst einmal die Instrumente, und dann ändern sich schon eure Mentalitäten, und wir von außen wissen genau, was eure Produkte sind“, das kann nicht funktionieren. Das waren aber Anfängerfehler. Jetzt sind die Ziele allgemeiner geworden.

Ein großes Problem sehe ich noch bei der Frage, wie die strategischen Ziele, über die Herr Weidmann gesprochen hat, in operative Ziele herunterzubrechen sind. Wir haben bei der Neuausrichtung der Bundeswehr – vom Minister über die Staatssekretäre bis zu den Abteilungsleitern – strategische und operative Ziele entwickelt, nicht mehr als fünf, damit sie handhabbar sind. Aber die Umsetzung fällt dennoch schwer.

Langer Rede, kurzer Sinn: Unsere Verwaltung muss sich nicht verstecken.

Mich stört auch ein Begriff wie „unbürokratisch“: Bei einer Flut müsse jetzt mal „unbürokratisch geholfen werden“. Ich halte das für fundamental falsch. Wer, wenn nicht eine gute Verwaltung kann gerade bei einer Flut Fördermittel verteilen? Gerade das muss die Stunde einer Verwaltung sein und eben gerade nicht „unbürokratisch“. Gemeint ist ja nicht „zäh“ und nicht „langatmig“, sondern „trefferorientiert“ und „schnell“.

Ich glaube, dass unsere Verwaltung nicht schlecht ist, dass in der Vergangenheit viel passiert ist. Die Führungskultur hat sich meiner Meinung nach sehr zum Besseren verändert. Darauf werden wir ja vielleicht gleich in der nächsten Runde noch einmal kommen.

Aber wo wir bei der Zielorientierung noch ein großes Problem haben, ist das Thema Leistungsvergleiche. Die Länder wehren sich gegen Leistungsvergleiche – und zwar zum Teil aus guten Gründen – mit Händen und Füßen; für Bundesressorts gilt das

in gleicher Weise. „Nie wieder Pisa“, hört man manche Leute sagen. Wir haben das Grundgesetz geändert bei der Föderalismusreform, um Leistungsvergleiche zu ermöglichen. Das Ergebnis ist höchst spärlich. In dem Bereich, wo wir die Masse des Personals haben, da müssen wir einfach deutlich besser werden. Und darin liegt die Aufgabe der Zukunft.

**Weber:** Herr Minister Bullerjahn, wollen auch Sie kurz zu der Frage Stellung nehmen?

**Bullerjahn:** Ich habe es da einfacher, ich bin ja in meinem ersten Leben Ingenieur für Prozessautomatisierung gewesen. Deswegen war mir klar: Jeder technische Prozess braucht Parameter, sonst läuft keine Maschine. Dann war ich in den ersten Jahren nach der Wende – was ein Glücksumstand war, dass ich in der Politik gelandet bin – damit konfrontiert, dass Sachsen-Anhalt haushalterisch kein Vorzeigeland war. Um das zu ändern, bin ich dann 2006 zum Finanzminister berufen worden. Und ich erinnere mich noch an den ersten Tag – deswegen finde ich das gut, wie Sie Verwaltung loben. Wir haben eine tolle Verwaltung. Ich komme gleich dazu. Ich habe da als junger Minister die Frage gestellt: „Was soll ich tun?“ Und dann sagt mir der ganze Flur: „Was wollen Sie denn eigentlich?“ Das ging dann in den ersten Wochen in ein gemeinsames Ziel über. Und wir haben dann gemerkt: Wenn man Sachsen-Anhalt helfen will, muss man langfristig denken, auch über Wahlperioden hinweg. Zweitens muss man sehr transparent sein: Leute mitnehmen und den Leuten nichts verschweigen. Wir haben erstmals sämtliche Planungen auf das Jahr 2025 umgestellt, also nach Soli und all den Dingen. Ich habe – da kommt der Techniker in mir durch – alles auf Computer gepackt. Sämtliche Einnahmen und Ausgaben werden sozusagen ständig automatisiert und dabei auch verteilt. Und wir haben für jedes einzelne Politikfeld bestimmte Zielvorgaben gegeben. Eines – Sie haben es ja angesprochen – ist umstritten, wird aber gemacht: Der Abbau der Verwaltung Sachsen-Anhalts bis 2020 um ein Drittel, also von 60 000 auf 40 000. So etwas kann ein Konzern beschließen; ich sage Ihnen aber eins, ich stehe jeden Monat im Landtag dafür an der Wand. Deswegen: Die Verwaltung



sagt eigentlich, Bullerjahn, du musst noch schneller sein. Und der Rechnungshof, der hier auch im Raum sitzt (ich begrüße ihn), der sagt ebenfalls: „Bullerjahn, du bist eigentlich viel zu langsam.“ Ich tariere technisch aus, was geht. Wir haben jetzt ungefähr 12 000–13 000 Mitarbeiter abgebaut und laufen jetzt so zielorientiert, dass ich in jedem einzelnen Verwaltungsbereich eine Zielmarke gesetzt habe, wo ich über Neueinstellung, Strukturveränderung (aus neun Gefängnissen machst du drei, ganz moderne) aussteuere, wo ich hinwill. Also kein Selbstlauf. Da haben wir viel erreicht. Wir sind jetzt mehrere Jahre im Überschussbereich, und das ist für Sachsen-Anhalt schon allerhand.

Deswegen gibt es für mich einige Vorgaben. Erstens konjunkturunabhängige Haushalte. Wir sind dabei, das zu erarbeiten, damit ich von dem üblichen Zyklus wegkomme. Dann kann das Top-down-Verfahren für Verwaltung und Parlament nämlich umgesetzt werden. Das haben wir jetzt und die Abweichungen sind gering. Das bedeutet für die Verwaltung, für die Ministerien, eigenständig über ein Jahr hinaus Festlegungen treffen zu können, ohne dass ein Finanzminister mit globalen Minderausgaben und Haushaltssperren dazwischenfunkt. Sie wissen ja, wie das ein Finanzminister so macht: Sie haben noch gar nicht richtig beschlossen, da kommt im Januar das Schreiben an die Verwaltung: „Tut mir leid, aber ...“. Das gibt es bei uns nicht mehr.

Mit dieser Maßgabe machen wir jetzt qualitative Bewertungen. Das wollen wir jetzt machen und jetzt erstmals – so ein Vorschlag von mir vorige Woche im Parlament – mit einem rechnerbasierten Informationssystem Transparenz schaffen, wo alle sogar in den Vollzug schauen können, Verwaltung über Landtag, Bürgerinnen und Bürger, um qualitative Bewertungen vorzunehmen. Ich bin da mit Experten aus Österreich seit Jahren im Gespräch; ich will das Haushaltsaufstellungsverfahren in den nächsten zwei Jahren bei uns gerne so umstellen, wie es jetzt schon in Österreich praktiziert wird. Der Kultusminister will die Schul-Abbrecherquote um zwei Prozent senken. Wenn er das hinbekommt, hat er für drei, vier Jahre das Geld, mit dem er arbeiten kann. Wenn er stark abweicht, muss er ins Parlament oder in das Kabinett und erklären, warum das nicht klappt. Das ist mein Ziel, dass wir nicht reden über das Geld – wer legt wen aufs Kreuz, wo holt wer noch was her. Sondern: was mache ich mit dem Geld, das mir zur Verfügung steht, und bekomme dann mal drei, vier Jahre Zeit. Selbst in der Politik, selbst unter Pressebeteiligung und parlamentarischen Gepflogenheiten, wo nicht ein Rechnungshof Bleistifte zählt, sondern inhaltlich debattiert wird, erreichen wir das Ziel für dieses oder jenes Land. Das würde ich mir wünschen, dass wir da in den nächsten zwei, drei Jahren hinkommen. Deswegen: Wir haben eine qualifizierte Verwaltung – die mir dann übrigens nicht mehr wie früher drei juristische Formulierungen schreibt, was alles schiefgehen kann ... Da ich kein Jurist bin, habe ich das gleich zurückgeschickt. „Herr Minister, juristisch ...“ „Ausdrücklich, das machen!“ – wir haben eine Top-Verwaltung, und ich reise viel durch die Welt! Also, diese Debatten um schneller – wie auch immer –, das sind dieselben, die hinterher sagen „Wieso habt ihr so viel Geld verschwendet beim Hochwasser?“ Ich weiß, wovon ich rede. Das lasse ich nicht auf die Verwaltung kommen. Ich verstehe bis heute nicht alles, aber wir haben uns zusammengerauft und können uns an den Zielen messen lassen, was wir für das Land tun.

**Weber:** Vielen Dank Herr Minister Bullerjahn. Herr Weise, wenn auch Sie nun bitte zu der Frage Stellung nehmen.





**Weise:** Die differenzierte Darstellung von Minister de Maizière wird der BA gerecht, und ich will das begründen. Wir brauchten eine neue Steuerung. Es gab die Fiktion, dass man rechtlich jede Situation für jeden Menschen im Arbeitsmarkt in jeder Region festlegen kann, die Fiktion „Vollzug“. Und das bedeutete, dass man, wenn bestimmte rechtliche Voraussetzungen erfüllt waren, einem Menschen eine Qualifikation, Arbeitslosengeld, Beratung und Ähnliches gegeben hat. Nach der Fiktion „man kann im Detail festlegen, was den Menschen wirklich hilft“. Die Folge war: keine persönliche Verantwortung für das Ergebnis, sondern nur für den Vollzug. Der Wirkungsgrad der eingesetzten Mittel im Arbeitsmarkt erreichte aber vielleicht nur 20 bis 30 Prozent.

Das System der Zielsetzung hat nun die Kraftquelle mobilisiert, vor Ort, lokal, zu sehen, welcher Arbeitsmarkt da ist, welches Arbeitsmarktprogramm hilft: Ist es ein Lohnkostenzuschuss, ist es subventionierte Arbeit, ist es Qualifikation? Die Situation ist doch völlig unterschiedlich in Bayern z. B., wo verstärkt Fachkräftengpässe auftreten, und in anderen Regionen, wo Arbeitslosigkeit dominiert. Und es wird durch eine Zielsetzung letztlich auch erreicht, dass man sich mit der Zielerreichung beschäftigt. Möglichst im Januar, Februar, März: was haben wir uns vorgenommen, was haben wir erreicht, was haben wir nicht erreicht,

und was lernen wir daraus. Und dies wird auch den guten Führungskräften gerecht, die nämlich ihre Kreativität einbringen wollen, letztlich getrieben durch den Erfolg. Das mag nur ein Beispiel sein, macht aber klar, dass wir auf der einen Seite natürlich die Rechtmäßigkeit des Handelns als Maßstab haben, aber in der Frage „wie wird das Ziel erreicht“ größtmögliche Freiheitsgrade besitzen. Das Ergebnis gibt uns Recht.

**Weber:** Lassen Sie mich an dem gerade angesprochenen Thema der Rechtmäßigkeit ansetzen. Wenn man die Diskussion verfolgt, ist da häufig von einem – möglichen oder vermeintlichen – Widerspruch die Rede: Die Verwaltung muss stets rechtmäßig handeln. Wirtschaftlichkeit sei zwar rechtlich mehr oder weniger gleichgeordnet; aber wenn es zum Konflikt käme, dann würde Rechtmäßigkeit immer dominieren. Ist das eine Perspektive, die auch Sie, Herr Bundesminister, einnehmen?

**De Maizière:** Auch das hängt wieder von der Verwaltung ab. Hier im Raum sitzt Herr Verenkotte, der Leiter des BVA, einer Behörde, die sehr früh mit Zielorientierung gearbeitet hat. Da werden zum Beispiel BAföG-Bescheide bearbeitet. Dies kann man natürlich mit Zielen steuern: so und so viele BAföG-Bescheide pro Mitarbeiter, deren Anfechtungsquote etc. Da ist die Rechtmäßigkeit der Verwaltung kein Hindernis, sondern ein Teil von Zielsteuerung. Bei dem, was Herr Weise macht, ist die Differenzierung gerade die Lösung, und nicht die Gleichmäßigkeit. Allerdings gibt es die Selbstbindung der Verwaltung. Wenn ich zwei oder drei Mal etwas entschieden habe, dann ist das Praxis, und dann ist das für die Zukunft immer so anzuwenden. Die Gerichte setzen das später durch. Weil das so ist, machen wir daraus – auch zum Schutz der Mitarbeiter – eine Verwaltungsvorschrift. Die Möglichkeit der Ermessensentscheidung, die gerade zu unterschiedlichen Ergebnissen führt, haben wir uns selbst durch diese Selbstbindung der Verwaltung erschwert. Hier liegt sicher ein Problem und davon müssten wir weg. Daher glaube ich, dass es für eine qualitative Zielsteuerung, wie Herr Bullerjahn sie anstrebt, auch auf der Tatbestandsseite, beim Beurtei-

lungsspielraum, vor allen Dingen aber auf der Rechtsfolgende ein Ermessen geben muss. Und das verlangt auch natürlich ein Loslassen. Loslassen nach unten.

**Weber:** Sehen Sie eine Chance, auf diesem Weg voranzukommen? Aus einer Außenperspektive habe ich den Eindruck, dass Ermessensspielräume eigentlich größer werden müssten, aber immer kleiner geworden sind, so dass die Zielsteuerung an wirklich enge Grenzen stößt. Kann man diesen Prozess wieder rückgängig machen?

**De Maizière:** Ja, in unterschiedlichen Verwaltungen ja. Bei Förder- und Vergabeentscheidungen ist es schwer. Vielleicht mit Ausnahme von Wissenschaft und Forschung: Da greifen wir verfahrenstechnisch auf eine Jury oder einen wissenschaftlichen Beirat zurück und das akzeptiert auch ein Gericht. In der sogenannten „Verwaltungsverwaltung“ wird es auch so sein. Nehmen wir als Beispiel das Ziel, die Schulabbrecherquote zu senken. Wir haben immer noch eine Abbrecherquote, die doppelt so hoch ist wie alle Zusagen, die die Politik bisher gemacht hat. Aber da reicht es nicht, an jeder Schule einen Sozialarbeiter einzustellen, weil sich z. B. die Situation am Starnberger See anders darstellt als in einem Problemgebiet in Bremen. Aber genau das muss die Kultusverwaltung hinbekommen und da brauchen wir den Mut zur Unterschiedlichkeit. Das ist aber sehr schwer durchzuhalten.

**Weber:** Herr Weise, haben Sie in Ihren zehn Jahren bei der Bundesagentur Konfliktfälle zwischen Wirtschaftlichkeit und Rechtmäßigkeit erlebt? Wie sind Sie damit umgegangen?

**Weise:** Absolut. Ich will das an einem Beispiel klarmachen. Es gibt bekanntlich an verschiedenen Stellen im Gesetz den Auftrag zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen. Entsprechend wird von meinem Verwaltungsrat erwartet, dass sich das in den Programmen der Arbeitsmarktpolitik niederschlägt. Aber unsere Steuerung richtet sich primär nicht auf spezielle Zielgruppen, sondern auf die Frage „Hilft es den Menschen?“. Und die Folge ist, dass bedingt durch unterschiedliche Berufe, Berufstätigkeit und Teilzeit Frauen erst mal weniger Anteil an

den Maßnahmen hatten. Das Steuerungsprinzip fragt nicht, ist das eine Frau, ein Mann, ist das ein Ausländer oder ein Inländer, sondern hilft die Maßnahme, bringt die Erfolg? Gott sei Dank steigt die Frauenerwerbstätigkeit, und damit gleicht sich das aus. Und der Konflikt verschwindet; Frauen nehmen verstärkt an Maßnahmen teil, weil mehr Frauen erwerbstätig sind. Sonst wäre das schwer zu lösen gewesen.

Aber vielleicht noch ein anderer Hinweis: Wir haben in der BA eine Transparenz über das, was wir tun. Jeder kann auf allen Ebenen (Agentur, Regionaldirektion, BA insgesamt) sehen, was wir tun. Wir sehen die Planung, was haben wir uns vorgenommen, die Beschäftigung mit den Menschen, mit dem Markt, und wir sehen die Ergebnisse. Und daraus, Herr Minister, habe ich im Laufe der Zeit Vertrauen gewonnen. Und solche Fragen wie „Ist das jetzt genau juristisch zu definieren, oder ist erkennbar, erklärbar, begründbar, belegbar, dass das im Sinne des Auftrags ist“, das löst bei uns manche Themen, weil wir, wie Sie das so schön sagen, durch die Differenzierung des Anliegens des Menschen, der Region, des Falles handeln müssen. Das lässt sich nicht einheitlich festlegen, aber es muss berichtet werden: In wie vielen vergleichbaren Fällen haben wir mit Geld was bewirkt, was mit Beratung oder was vielleicht auch mal mit Sanktionen. Das hat drei, vier Jahre gedauert, dann war das Vertrauen im Verwaltungsrat und in der Politik da. Das ist ein hohes Gut.

**Weber:** Damit besteht, wenn ich das recht sehe, noch ein anderer Weg, dem Postulat der Rechtmäßigkeit gerecht zu werden: Das, was hinter rechtmäßigem Handeln steht, transparent und diskussionsfähig zu machen, ohne gleich die Regeln ändern zu müssen.

**De Maizière:** Erlauben Sie einen Zwischenruf! Herr Weise hatte es leicht, weil der Ruf der Bundesagentur schlecht war. Veränderungsprozesse vorzunehmen, wenn eine Institution schlecht dasteht, ist leichter, als wenn sie einen guten Ruf hat. Sozusagen: „Lasst den mal machen, das kann ja alles nur besser werden.“ Das ist viel leichter, als wenn jemand in einer scheinbar funktionierenden Verwaltung sagt: „Jetzt müssen wir aber ganz viel

ändern.“ Dem entgegnet der so Angegriffene: „Warum? Habe ich jetzt einen Fehler gemacht? Was ist falsch?“ Das ist auch eine Erfolgsbedingung für Zielorientierung: ein hinreichendes Problembewusstsein zu schaffen.

**Weber:** Ich glaube, das ist auch ein Grund dafür, warum diese Prozesse bei uns so lange gedauert haben und immer noch dauern, weil die Verwaltung eben auf hohe Leistungsfähigkeit zurückschauen kann.

Lassen Sie mich zur Rolle der Verwaltung kommen, die in meinem einführenden Vortrag angesprochen wurde. Ich habe argumentiert, dass die Verwaltung Wissen für die Politik liefern muss, damit diese zu guten Entscheidungen kommen kann. Jetzt mussten Sie, Herr Bullerjahn, in der letzten Zeit sehr viele Entscheidungen treffen. Was ist die Rolle der Verwaltung für Sie? War die Verwaltung für Sie hilfreich bei den wesentlichen Entscheidungen, die zu treffen waren?

**Bullerjahn:** Ja, ohne die Verwaltung hätte ich es gar nicht geschafft. Noch dazu, weil wir ja bei vielen dieser Entscheidungen auf den Marktplätzen des Landes sehr aufmerksam begleitet werden. Also, wenn Sie sämtliche Theaterverträge hinterfragen, medizinische Kliniken auf den Prüfstand stellen oder Schulstandorte schließen, dann muss das alles gerichtsfest sein. Viele meiner Kollegen gibt es ja schon nicht mehr, weil diese Frage dann woanders aufgeworfen wurde, in der Presse, bei Rechnungshöfen oder ähnlichen Orten. Ich bin ja auch in einer Landesbank, der Nord-LB, eingebunden. Ich sage eins, man sichert sich ab.

Wenn die Verwaltung merkt, da vorne steht einer, der auch mal sein Kreuz breit macht, dann gibt es auf einmal auch Vorschläge und Impulse, wo ich sage: Respekt. Wenn die aber den Eindruck haben, da eiert einer dauernd herum und ist der erste aus dem Ausschuss, der sozusagen jemanden „schlachten“ lässt, dann wäre er ja verrückt, wenn er sagt, jetzt stürze ich mich ins Messer. Zwei Beispiele: Ich habe zwei Ziele ausgegeben, erstens, sämtliche Kindergärten und Schulen in Sachsen-Anhalt energetisch mit EU-Mitteln zu sanieren, und zweitens die, die

demografisch nicht mehr gebraucht werden, zu schließen. Ich habe gesagt, liebe Verwaltung, ich brauche in drei, vier Monaten einen Vorschlag. Wir haben heute das weitest reichende deutsche Programm; das hat die Verwaltung mit der Wissenschaft und unserer Investitionsbank zusammen entwickelt.

Ein weiteres Beispiel: Ich möchte gerne bis Ende des Jahrzehnts die Hälfte bis zwei Drittel aller Kommunen komplett entschulden. Dazu gab es einen Vorschlag aus der Verwaltung mit der Investitionsbank, freiwillig für die Nutzer! Das ist sehr wichtig. Sobald Sie Fördermittel ausgeben und damit ein Feld eröffnen, auf dem der Mensch seinen Neid ausleben kann, blockt es. Sobald Sie locken, Freiwilligkeit anbieten und nach außen tragen, da kommen auf einmal kreative Kräfte zu Tage. Und 90 Prozent meiner Kommunen haben mir ihre sämtlichen Kreditlinien freiwillig auf unsere Server gegeben und gesagt: „Bullerjahn, hilf uns.“

Es gibt also auch ein Aufbrechen des Verkrusteten. Aber Verwaltung muss dabei den Spagat zwischen kreativen Lösungen und Gerichtsfestigkeit aushalten; die Kreativität muss politisch abgesichert sein. Und dann können wir aufhören, über Bleistifte zu reden, und reden vielmehr über Maßnahmen über fünf bis zehn Jahre. Dabei ist die Verwaltung unabdingbar und mit vielen guten Ideen gefragt.

**Weber:** Darf ich die Frage an den Bundesinnenminister weitergeben? Sie sind ja neben vielen anderen Dingen auch Dienstherr großer Behörden. Was ist für Sie die Rolle der Verwaltungsleitungen in dem Prozess ihrer politischen Zielfindung?

**De Maizière:** Die ist natürlich überragend. Das Innenministerium wäre außer Stande, z. B. dem Präsidenten des Bundeskriminalamts im Einzelfall konkret zu sagen, dass das Ermittlungsverfahren X besser so geführt wird und nicht anders. Die Behörden werden natürlich stark durch ihre Leiter repräsentiert. Diese sind – ehrlich gesagt – auch meistens länger im Amt als die Minister. Die durchschnittliche Verweildauer eines Ministers in Deutschland liegt, wie ich glaube, bei ungefähr zwei bis zweieinhalb



Jahren. Das ist nicht sehr viel. Die durchschnittliche Verweildauer von den großen Behördenleitern, selbst wenn sie politische Beamte sind, ist deutlich höher. Das hat einen Vor- und einen Nachteil. Der Vorteil ist, dass die Behördenleiter unangefochten politisches Flügelschlagen überleben und längere Ziele für eine Verwaltung setzen können. Der Nachteil ist, dass Behördenleiter manchmal sagen: „Es ist egal, wer der Minister ist, ich mache einfach so weiter.“ So werden politische Ziele dann zwar nicht abgelehnt, aber „unwirksam administriert“. Deswegen macht es schon einen Unterschied, welchem Ministerium man vorsteht. Der Bundesarbeitsminister hat u. a. zwei große Verwaltungen: Rente und Arbeit. Da hat z. B. der Chef der BA eine andere Bedeutung als ein Behördenleiter beim Innenminister. Auch in meinem Haus gibt es sehr unterschiedliche Behörden. Das Bundesamt für Kartografie und Geodäsie ist ganz anders als die Bundespolizei. Oder außerhalb des BMI die Bundeswehr mit einem großen Personalkörper, der sehr tief gestaffelt ist. Oder ein Wissenschaftsminister mit seinen Hochschulrektoren, die alle weitestgehend unabhängig sind, aber selbst auch Steuerungsprobleme in ihren eigenen Universitäten und Hochschulen haben. Daher ist es sehr wichtig, dass die Behördenleiter Raum und Platz haben, etwas zu tun.

Ein wichtiger Punkt, der mir Sorgen macht, ist folgender: Wir haben zu wenig Wechsel zwischen den Ministerien und den

nachgeordneten Einrichtungen. Ich weiß nicht, ob Sie (an Jens Bullerjahn gerichtet) schon die Ministerialzulage abgeschafft haben in Sachsen-Anhalt, dann ist der Austausch vielleicht leichter, als wenn es eine Ministerialzulage gibt. Aber an sich müsste es zum guten Ton von jedem gehören, einige Jahre – und nicht nur mal ein Schnupperpraktikum – in dem nachgeordneten Bereich zu arbeiten, um zu sehen, wie das ankommt, was man oben an Vorschriften entwickelt. Und umgekehrt, dass man in den nachgeordneten Einrichtungen nicht die Innenministerien für inkompetent hält und meint, dass sie immer nur politisch irgendwelche Kompromisse machen, sondern auch einmal sieht, wie das zustande kommt. Das war früher in der klassischen preußischen Verwaltung üblicher als jetzt, und das halte ich für einen schweren Mangel.

**Weber:** Wenn ich noch etwas ergänzen darf, bevor ich an Herrn Weise weitergebe: Ich kenne mich gut in Großunternehmen aus, und Großunternehmen zeigen ein gewisses Siloverhalten. Aber es ist schon erstaunlich, wie man dieses Siloverhalten noch potenziert vorfinden kann, wenn man in die öffentliche Verwaltung schaut. Ich glaube, es ist nicht nur ein Austausch zwischen oben und unten, Politik und Verwaltung erforderlich, sondern auch zwischen den verschiedenen Säulen in Politik und Verwaltung. Auch da, glaube ich, kann man sehr viel bewegen, indem man viel kommuniziert und dadurch gegenseitiges Wissen aufbaut.

**Weise:** Erstens bestätige ich ausdrücklich den Minister, dass Regierung, Ministerien, den Auftrag haben, demokratisch legitimiert zu sagen, was gemacht wird. Und ich beobachte auch, dass manche sagen: „Na ja, warten wir es mal ab. Mal sehen, das ändert sich.“ Das finde ich anmaßend, das geht nicht. Aber das zweite ist, die Beantwortung der Frage, wie es gemacht wird, erfordert ein völlig anderes Profil. Und deshalb würde ich dem ein bisschen widersprechen. Ich habe Abgeordnete erlebt, erlebe sie heute noch, Minister, die mir sozusagen auf der Serviette zeigen, wie man die BA führen muss. Mit 100 000 Beschäftigten, mit einer Informationstechnologie, die 500 Millionen Euro pro Jahr



kostet. Ich glaube, es ist ein unterschiedliches Profil. Bei uns war es von großem Vorteil, dass die Politik klar artikuliert hat, was sie erwartet, aber den Freiraum gelassen hat, wie man das im Einzelnen ausgestaltet.

**De Maizière:** Das haben Sie sich auch erkämpft.

**Weise:** Richtig, im Guten. Ein geistiges Ringen, das letztlich zum Erfolg führte. Ich habe mich zum Beispiel entschieden, dass ich die Informationstechnologie nicht abgebe. Und aus dem heraus gab es viele Konflikte, zum Beispiel in der Bezahlung. Was ich in diesen Situationen – wenn man mal Mut hat, solche Entscheidungen zu treffen – schätze, ist, dann das letzte Vertrauen der Politik zu behalten. Und deshalb bestehe ich auch drauf, dass man sagt, man handelt im Sinne und im Auftrag.

Ich bekomme einen Auftrag und will den so schnell wie möglich durchsteuern. Die BA hat Kunden, in dem Sinne, dass ich intern eine positive Haltung und Einstellung zu den Menschen haben will. Wenn die Menschen zu uns kommen, sollen sie nicht das Gefühl haben, aufs Amt zu gehen, sondern sie sollen spüren, dass ihr Anliegen verstanden wird, höflich, schnell, ergebnisreich. Insofern mag es Minister geben, natürlich Sie auf jeden Fall, die eine solche Organisation wie die BA führen können, aber nicht alle, Herr Minister.

Und ich würde nie Politiker sein wollen. Ich finde das ist eine so anspruchsvolle Aufgabe, den Menschen gerecht zu werden, heute sich diesen fordernden Meinungen von allen in Bürgerbüros zu stellen. Ich habe davor einen Heidenrespekt. Aber ich wäre immer einsetzbar, wenn Sie ein Problem haben und sagen: Löse das und trage für das Ergebnis Verantwortung.

**Weber:** Herr Bullerjahn, wollen Sie ergänzen?

**Bullerjahn:** Als ob wir uns abgesprochen hätten. Da merkt man, wie Zielsteuerung Politik verändert. Also, es ist reiner Zufall, dass ich in der vorigen Woche meinen Doppelhaushalt eingebracht habe, übrigens der, der über die nächste Wahl hinausgeht. Und da habe ich gesagt: „Ich würde mir wünschen, wenn sich in Zukunft der Landtag nicht mehr mit den kleinteiligen Haushaltsfragen beschäftigt. Wir sichern euch ab, wir bilden konjunkturunab-

hängig für euch Rücklagen, Fonds, und alles drum und dran von Pensionen bis Hast-du-nicht-gesehen.“ – Wir haben eine sehr aggressive Treasury, wir können dort hohe Effekte neben denen durch Strukturveränderungen mitnehmen; das diskutieren wir ja auch aktiv bei den Bundesländerfinanzbeziehungen. Ich glaube, wir sollten die Perspektive auf die Haushalte verändern, eben nicht – wie es vor Jahrzehnten war – nach dem Motto vorgehen: Viele Steuern heißt viel ausgeben. Und weniger Steuern heißt, sofort Kredite aufnehmen, weil kein Mensch vorbereitet ist. Das wäre die Kurzform des Ganzen. Der eine hat ein bisschen übertrieben, kommt ohne Hilfe nicht mehr weiter, der andere hatte genug Speck und konnte das aussteuern. Ich möchte dagegen, dass die nächste Landesregierung von Sachsen-Anhalt dem Parlament zu Beginn der Wahlperiode eine mittelfristige Finanzplanung für zehn Jahre vorlegt, fünf Jahre davon in Verantwortung. Alle streiten sich, alle diskutieren öffentlich. Alle Bürgerinnen und Bürger, alle in den Verwaltungen haben sämtliche Daten. Wo stehen wir, wie sehen Benchmarks aus – ich bin übrigens ein großer Fan von Benchmarking; die, die oben stehen, finden das immer gut, die, die unten stehen, die finden es immer irgendwie blöd ...



**De Maizière:** Dann stimmt die Methode nicht.

**Bullerjahn:** Deswegen haben wir jetzt vor lauter Frust die ZDL gegründet. Und dann kommt der Rechnungshof und sagt: „Meine Zahlen stimmen sowieso immer.“ Das hält man alles aus. So, dann habe ich gesagt: „Wenn wir das so machen und für so einen Zeitraum zielorientiert, wirkungsorientiert Eckwerte beschließen, dann Landtag, hältst du dich raus.“ Dann gründen wir – ich war ja mehrfach in Österreich, dafür kann man die Verwaltung auch gewinnen – eine gemeinsame Struktur zwischen Landtag, Rechnungshof und Regierung als Controlling und Risikobegleitung. Und bitte keine kleinen Anfragen mehr „Ist Minister A mit dem Hubschrauber von Kleinhastentich ...“ sondern „Ist die innere Sicherheit nach den Parametern a, b, c ...“.

Ich weiß auch nicht, wie der Rechnungshof dann seine Jahresberichte schreiben will oder auch das Parlament dann auf einmal langfristig diskutiert. Behördenleiter, auch Verwaltungsleute, können sich nicht in einen Ausschuss setzen und sagen „Ja, nein, komme nächste Woche wieder“, sondern müssen erklären. Und da merke ich auf einmal, dass in der Politik dafür keine entsprechende Struktur vorbereitet ist. Übrigens darf es dann keinen jucken, wenn mal irgendein Journalist aus der fünften Reihe irgendwas wieder hochzieht, was schief gegangen ist. Und man darf auch nicht gleich wieder losrennen, um am Kabinettstisch alles umzuschmeißen.

Ich glaube, das macht für Bürgerinnen und Bürger, für Parlament und alle Gremien, die es betrifft, auch das Kabinett, ein anderes Miteinander möglich. Und da muss Verwaltung auch sagen können: „Nein, nicht dauernd das Ruder rumreißen“. Aber auch das Ministerium muss sagen können: „Du, bei dir sitzt einer, der macht es drei mal hintereinander falsch.“ Wir müssen schauen, wie wir dahin kommen. Weg von der Art von heute „Zeitung schreibt, Abgeordneter fordert: ‚Ich brauche eine Straße‘ ...“. Das hinzukriegen ist ein qualitativer neuer Sprung. Da müssen sich aber alle Seiten warm anziehen, wenn man über so etwas mehr reden will.

**Weber:** Haben wir denn schon die Führungskräfte, die das aushalten in der Verwaltung?

**Bullerjahn:** Also, ich teile seinen Spruch, ich bin ja schon lange in dem Ministerium, und ich mache das ja nicht für mich, sondern ich will dafür sorgen, dass das fortgeführt wird; ich nehme meine Mitarbeiter inhaltlich mit, weil ich ihnen materiell nichts bieten kann. Ich führe die Tarifverhandlungen für die Länder. Leistungsanteile? Ich lache mich kaputt! Der Nachbar hat sowieso schon Neid und sagt: „Wenn der was kriegt, klage ich.“ Wer schätzt objektiv Leistung ein? Also versuche ich, ihnen andere Möglichkeiten zu geben: zum Beispiel bei einem Prozess von Anfang an dabei zu sein, vielleicht auch mal eine Struktur außerhalb des Ministeriums aufzubauen, wo man dann vielleicht mit etwas Geld, was Möglichkeiten und Entwicklung angeht, auch anders leben kann.

Aber ansonsten setze ich darauf, dass die einfach auch merken, wie wichtig ihre Arbeit ist, und auch mal am Erfolg teilhaben können: „Ich habe das gemacht.“ Und da ist jeder Minister klug beraten, sich nach einer gewissen Zeit zurückzunehmen und die Leute, die es gemacht haben, mal vorne stehen zu lassen, auch im öffentlichen Raum und im parlamentarischen. Über das Geld im öffentlichen Dienst, da wird noch viel Wasser die Spree runterfließen müssen, bis wir es aushalten, auch unterschiedliche Bezahlungen zu akzeptieren und irgendwie einen Katalog zu bekommen, woran sich eine unterschiedliche Bezahlung festmacht. Hier klagt doch jeder gegen jeden, wenn er ein bisschen mehr bei dem anderen vermutet.

**De Maizière:** Ich glaube, da müssen wir uns nicht verstecken, ehrlich gesagt, auch international nicht. Wenn ich mir anschau, was wir für extrem wichtige Behörden haben für unser Land. Die BA, die Bundesnetzagentur, das BSI – schon allein beim Bund. Ich würde natürlich nie sagen, Herr Weidmann, dass die Bundesbank eine Behörde im klassischen Sinne ist, aber ich glaube, auch mit unseren Bundesbankpräsidenten müssen wir uns in den letzten 30–40 Jahren nicht verstecken – bei ganz unterschiedlicher Sozialisation. Und da gab es auch eine Gauß'sche

Verteilungskurve. Aber die Präsidenten des Bundeskartellamts, des Bundeskriminalamts, das waren und sind doch alles Figuren. Nicht gleich im ersten Jahr, aber dann doch ... Also, ich glaube, da müssen wir uns gar nicht verstecken.

Ich will aber noch etwas Wasser in den Wein schütten: Wenn etwas schief geht, dann ist es natürlich durch die Medien und durch viel Aufregung nicht immer leicht, zu sagen: „Naja, dafür habe ich doch meine nachgeordneten Bereiche, die machen das. Wir haben doch eine Zielsteuerung.“ Sondern dann heißt es: „Du drückst dich vor der politischen Verantwortung!“ Daher ist dann oft die Reaktion, die Sache an sich zu ziehen und sie zur „Chefsache“ zu machen. Das ist eigentlich ein merkwürdiger Ausdruck. „Chefsache“ heißt im Grunde: die eigentlich Zuständigen und Verantwortlichen sollen es nicht machen, sondern der Chef soll dann Sachbearbeiter sein. „Chefsache“ müsste eigentlich sein, Ziele zu formulieren und zu steuern. Aber mit „Chefsache“ ist oft gemeint dass alle anderen Zuständigkeiten weg sind und der oberste Chef soll das machen. Es gibt also erschwerende Rahmenbedingungen und auch damit muss man umgehen.

**Weber:** Ist eine erschwerende Rahmenbedingung, dass Sie sehr stark Juristen als Führungskräfte haben und relativ wenige Ökonomen? Hat das also etwas mit dem Berufsmix zu tun?

**De Maizière** [zu Weise]: Dazu könnten Sie vielleicht etwas sagen!

**Weise:** Ich würde es nicht nur bezogen auf die Spitze unserer Organisation sehen, sondern auch darunter. Bei uns war die Erfahrung: Es bedurfte einer Beimischung von anderer Erfahrung und Sachverstand. Und es bedurfte eben auch – es war ja eine reine Sanierungsphase, und das ist sehr kritisch begleitet worden mit Recht – eines Einkaufs von Leistungen. Aber im Endeffekt ist doch das Verblüffende, dass die Beschäftigten der Bundesagentur für Arbeit – wo Sie sagten schlechte Lage, schlechtes Image – jetzt die sind, die gute Arbeit machen. Und im Grunde genommen ist es doch die vornehme Aufgabe von uns, Voraussetzungen zu schaffen, dass unsere Leute Erfolg haben können. Mit den gleichen Leuten im öffentlichen Dienst haben wir jetzt einen

Erfolg, von dem man international sagt, das ist doch interessant, was Deutschland da leisten kann.

**De Maizière:** Wie viele von Ihren jetzigen Mitarbeitern waren vor zehn Jahren auch schon da oder vor fünfzehn? Haben Sie das ungefähr im Kopf, weil Sie sagten „die gleichen Leute“?

**Weise:** Von den Führungskräften haben wir einen großen Anteil getauscht, von den Beschäftigten ist der überwiegende Teil noch da. Und das war natürlich schon ein bisschen dem geschuldet, dass die Erwartungen, die Anforderung an Führungskräfte andere geworden sind. Ja, Juristen sind im Einzelfall sehr sympathisch, aber wenn sie die Führungsebene dominieren, dann ist da auch eine Gefahr dabei. Wir machen heute die beste Erfahrung, indem wir Dreiergeschäftsführungen haben. Einer hat dann letztlich das Sagen, aber in der Dreiergeschäftsführung muss man per Geschäftsordnung erklären, sich auseinandersetzen. Wir haben Widerspruch initiiert. Und dann treffen sie ihre Beschlüsse. Und da muss der Jurist dabei sein, der mit seiner Art des Denkens in unserem öffentlichen Bereich auf Dinge achtet. Aber die Mischung macht es aus. Wir haben Historiker, wir haben Ärzte, Psychologen, Betriebswirte. Und die Mischung gilt auch für den Vorstand. Herr Alt ist Staatssekretär gewesen, also mit viel politischer Erfahrung und Instinkt.

Er hat Politikwissenschaft und Germanistik studiert. Herr Becker ist Jurist, er gehört dazu, und ich komme aus einer anderen Welt. Würde ich als Betriebswirt zu sehr dominieren, ich glaube, es wäre nicht gut für die BA. Die beiden ohne meinen Einfluss, meine Erfahrung von finalen Ergebnissen, von Zielsteuerung, wäre auch nicht optimal gewesen. Es ist für unser Thema richtig gut, dass wir ein Team sind. Das schließt nicht aus, dass es immer eine letzte Entscheidung geben muss, auch eine letzte Verantwortung. Aber diese Kombination von Erfahrung finde ich gut. Das muss nicht als Modell gelten. Ich glaube aber, dass es weitere Aufgaben gibt – z. B. im Gesundheitsbereich –, wo ein Ökonom auch nicht schaden würde.

**Weber:** Ich möchte noch einmal auf einen Punkt zurückkommen, den Herr Minister Bullerjahn am Rande angesprochen

hat, die Motivation von Beamten. Wenn man in die Privatwirtschaft schaut, werden die Top-Führungskräfte ja mittlerweile sehr stark monetär incentiviert. Mehr als die Hälfte der Vergütung ist variabel, festgemacht an Erfolgszielen. Mich interessiert Ihre Einschätzung: Wie wichtig erachten Sie so etwas im öffentlichen Bereich, wo es ja lange Zeit schon fast einer Gotteslästerung gleichkam, so etwas zu fordern? Wie wichtig ist das, einen Beamten als Führungskraft damit zu motivieren?

**Bullerjahn:** Also, diese Lösung werde ich nicht mehr erleben, dass wir wirklich variable Bestandteile auf den Einzelnen/die Einzelne gerichtsfest hinbekommen. Es gab ja schon mal einen Vorstoß, und das wurde nachher wieder eingesammelt, und man hat gesagt, wir machen es besser pauschal. Punkt. Ich merke es schon durch die Jahre, dass die Leute erstens froh sind, wenn bei Tarifiergebnissen bei Angestellten und Beamten dasselbe gemacht wird. Da würden viele sagen, das ist doch normal, aber was die Länderebene anbetrifft, und über die rede ich hier, mit Personalkostenanteilen, die über 40 Prozent liegen, da wäre das ein hohes Gut. Das Zweite, was ich merke, ist, dass man eine strukturierte nachvollziehbare Beförderungspolitik betreiben sollte, die an einem gewissen Ziel festgemacht ist. Da haben wir auch noch einiges zu tun. Er hat 10 oder 15 Prozent, glaube ich, Personalkosten. Bei den Ländern, wenn man die Versorgungsleistungen der Zukunft mit reinrechnet, laufen Belastungen auf, die uns noch vor große Probleme stellen werden.

Also, wenn man fair behandelt wird, steigert das den Leistungswillen. Wenn man gerade jüngeren Mitarbeitern auch eine Perspektive gibt, dass sie mit der Aufgabe wachsen können und auch mal eine andere Funktion bekommen – diese Mischung macht es, wie gerade gesagt wurde. Also nicht der, der sozusagen nach der Wende kam und gesagt hat: „Haben wir schon immer so gemacht, lass mal, kriegen wir schon hin.“ Den brauche ich zwar auch. Ja ich brauche den Juristen, der gerade einen Ingenieur wie mich davor bewahrt, dass er vielleicht schon drei Mal irgendwo hätte einsitzen müssen. Ja ich brauche den Volks-



wirt, den ich dauernd frage ab Februar, was denn jetzt die Steuerschätzung bringen wird, der mir im Januar erklärt, warum es genauso kam. Ich brauche den Betriebswirt ... diese Mannschaft macht es aus. Aber ich muss jungen Leuten vor allem eine Perspektive bieten, dass sie eben nicht bis Nimmerleinstag warten müssen, wenn sie schon mal wirklich vor der Front schreiten, um sich an allen vorbeizubeißen. Dafür ist eine Hausspitze da, das auch mal durchzusetzen, wenn man mit Personalrat und all den Strukturen mal redet und sagt: „Du, die haben das so top gemacht, diese Truppe. Da können wir jetzt nicht auf dem normalen Weg warten, bis irgendeiner da oben wegstirbt oder wir glauben, dass man den wegsetzen muss.“ Ansonsten sehe ich im Moment bis zum Beweis des Gegenteils (wir haben ja nächstes Frühjahr wieder Tarifverhandlungen, ich bin für Vorschläge immer dankbar): Solange alles vor dem Gericht landet, macht man es eher noch fester nach innen, als dass es irgendwie vergleichbar ist. Schade.

**De Maizière:** Wir haben bei den Bundesministerien eigentlich kein großes Problem, qualifizierten Nachwuchs zu finden. Wer bewirbt sich bei uns? Sehr viele junge Frauen und Männer mit Prädikatsexamen. Dann waren die fünf Jahre bei einer großen Anwaltskanzlei, haben sehr viel Geld verdient – weil Sie nach



monetären Anreizen fragen – und dann kommen sie zu uns. Dann frage ich: „Wieso kommen Sie eigentlich zu uns?“ Dann sagen die: „Wissen Sie was? Wir arbeiten gerne 50–60 Stunden, aber dann hört es irgendwann mal auf. Zweitens, in diesen Top-Kanzleien verdienen wir gut, werden ausgebeutet, aber letztlich ist das, was wir tun, ziemlich eng. Wir bearbeiten für internationale Verträge von Mergers, ein Spezialthema, was in den Anlagen irgendwie zehn Seiten umfasst. Dafür sind wir die vielleicht besten Spezialisten auf der ganzen Welt. Wir verhandeln diese Verträge irgendwann in der Nacht, in Englisch – können wir alles, und Spanisch haben wir auch gelernt –, aber, ehrlich gesagt, dafür bin ich nicht Jurist geworden. Das ist so eng. Und vielleicht werde ich in 20 Jahren mal Partner, dann ist es irgendwie anders.“

Dagegen in einem Innenministerium, in einem Finanzministerium, in einem Wirtschaftsministerium, in einem Umweltministerium, in einem Gesundheitsministerium komplexe Zusammenhänge zu erfassen und an der Gestaltung der Gesellschaft mitzuarbeiten, das ist für viele – plus den Möglichkeiten, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie besser hinzukriegen als anderswo – auch Anreiz genug.

In der Finanzkrise haben 20–30 Leute rund um die Uhr gearbeitet. Die haben bis zur Erschöpfung gearbeitet. Und da hat nicht einer gefragt „Wo sind meine Überstunden?“ oder „Gibt es dafür eine Prämie?“. Da war es Anreiz genug, an diesem großen Werkstück einen Beitrag zu leisten. Ich glaube also, wir können uns im Ministerium nicht beklagen, gute Leute zu kriegen und auch zu fördern, wenn man es klug macht. Im nachgeordneten Bereich kann ich es nicht so genau beurteilen, da fehlt es, wie gesagt, an Wechsel. Aber 100 Euro mehr machen es da nicht.

**Weber:** Vielleicht kann ich die Frage noch an Herrn Weise weitergeben, der ja ein Haus hat mit relativ standardisierten Produkten, die sich eigentlich sehr gut dafür eignen, Ziele zu setzen und auch deren Einhaltung zu kontrollieren. Und Sie sind ein kleines Stück in Richtung des Weges gegangen, was der Bundesrechnungshof nicht ganz so nett gefunden hat. Es

**gab ja ein kleines Scharmützel. Können Sie uns darüber kurz berichten?**

**Weise:** Ja, erst einmal will ich kein Missverständnis aufkommen lassen: Als eine so große Einrichtung mit 35 Milliarden Euro, mit denen wir wirtschaften, da bedarf es einer ständigen kritischen Begleitung. Das ist völlig in Ordnung. Das erwarte ich auch als Staatsbürger. Da darf man nicht empfindlich sein. Ich will aber die Sache genau herausarbeiten. Erstens, absolute Bestätigung für das, was Minister Bullerjahn sagt: Geld ist nicht ausschlaggebend. Wir erleben es ja in der Industrie, ich habe es erlebt: Wenn man am Ende des Jahres einen Scheck über 50 000 Euro bekommen hat, hat man das nach einer Weile als normal empfunden und gesagt: „Da gibt es aber welche, die haben noch mehr verdient.“ Und das muss völlig klar sein: Wertschätzung, Sinn der Arbeit, gute Umgebung, Erfolg, das sind die Treiber. Wir sehen das an unserer internen Befragung, die wir permanent machen, und dafür gibt es auch genügend Studien.

Trotzdem haben wir uns entschieden, ein Modell zu finden, bei dem wir variable Bezahlung haben. Warum? Unsere Agenturcheffinnen und Agenturchefs haben im Oktober den Auftrag, ihr Geschäft für das nächste Jahr zu planen. Welche Firmen stellen ein? Welche entlassen? Wie viele Studienabbrecher, wie viele Schulabbrecher gibt es? Was haben sie in ihrem Bereich für ein Arbeitsmarktprogramm? Wie setzen sie ihr Personal ein, und wie viel Geld brauchen sie? Das machen sie. Das Interessante ist, dass in der Zwischenzeit zwischen dem, was sie über die ganze Bundesrepublik planen, und dem, was nachher im durch den Verwaltungsrat und durch die Bundesregierung verabschiedeten Haushalt steht, nur noch eine ganz kleine Differenz besteht. Ich hatte ursprünglich befürchtet, dass manche das Doppelte fordern, um die Hälfte sicher zu bekommen. Nein, nein, sie haben eine sehr sorgfältige Planung.

Jetzt mag ein großes Missverständnis im Raum sein. Manche denken, wenn ich plane, dann weiß ich, was am 31.12.2014 ist. Irrtum! Wenn ich plane, und dann sehe ich vielmehr im Januar die Ergebnisse, im Februar, im März, dann erkenne ich, da läuft



etwas nicht gut. Oder ich erkenne, da ist vielleicht noch was drin; ich muss das Personal anders einsetzen, ich muss vielleicht die Betriebe mehr besuchen, um offene Stellen zu akquirieren. Und diese Ziele konkretisieren sich in drei Indikatoren: Wie viel Integrationen gibt es? Wie lange dauert die Arbeitslosigkeit? Und wie viel kostet der Fall? Und daran machen wir dann die Incentivierung fest. Ein Teil ist individuell; also auch in einer Lage von insgesamt schlechter Zielerreichung – z. B. aufgrund schlechter konjunktureller Rahmenbedingungen – kann jemand einen Teil des variablen Geldes verdienen ...

**De Maizière:** Bis zu welcher Ebene machen Sie das?

**Weise:** Das ist für die oberen Führungskräfte, das sind quasi die Agenturchefinnen ...

**De Maizière:** So 100 oder?

**Weise:** Nein, das sind so rund 400. Von 100 000 Beschäftigten. Da kann der variable Anteil bis zu 25% erreichen. Also, ein Teil davon bezogen auf die mit ihnen vereinbarten Ziele und damit direkt in ihrer Hand und der andere Teil gemessen am gesamten Erfolg. Wenn die ganze Organisation ihre Ziele nicht erreicht, was in den letzten zwei Jahren der Fall war, dann kann er oder sie zumindest durch eigene Leistung immer noch etwas erreichen.

Das System scheint uns vernünftig. Jetzt sage ich, was daraus entstanden ist. Die Leute sagen: Okay, das Geld will ich verdienen, ich will das haben. Wir können aber einen weiteren, sehr interessanten Effekt beobachten: Wer das Geld nicht kriegt, für den hat das eine fast noch größere Wirkung als für die, die den Bonus für ihre Zielerreichung bekommen. Denn bisher war es ja durch Beamte im System so, ob die sich Mühe gegeben haben oder keine Mühe gegeben haben, machte keinen Unterschied. Wenn jetzt jemand nichts kriegt, ist diese Wahrnehmung fast dominierender, als wenn jemand einen Bonus bekommt.

So, wir sind mit dem Konzept in Konflikte geraten, und ich glaube, es ist sachlich richtig. Ich hatte das genannt: Wir haben entschieden, dass wir unsere Informationstechnologie im Kern behalten. Ich habe einen IT-Chef eingestellt, der deutlich mehr verdient als andere Geschäftsführer. Ja, das ist so, weil man sonst keinen guten IT-Chef bekommt. Und wir sind in der Zwischenzeit aus einer sehr, sehr misslichen Lage – übrigens in einer wirklich großartigen Zusammenarbeit zwischen vielen öffentlichen Einrichtungen – herausgekommen, so dass wir unser Geschäft gut machen, dass wir die geforderte Leistung erbringen. Ich habe dafür sozusagen einen definierten Sonderbereich. Wenn ich mal jemanden Hervorragenden einstelle, der draußen wesentlich mehr Geld verdient hat, auch das kann ich heute machen. Das ist transparent, geht in den Personalausschuss meines Verwaltungsrates und ist damit unter Kontrolle. Ich vertrete das, verstehe aber auch, dass man sagt: „Vorsicht, Vorsicht im öffentlichen Bereich. Wenn das sozusagen unkontrolliert das Maß wird, dann geben wir einfach mehr Geld aus und bekommen nicht genügend dafür.“ Insofern: kritische Beobachtung ja. Aber Entscheidungsfreiheit für den Einzelfall: auch ja.

**Weber:** Ich muss leider auf die Uhr schauen. Wir sind schon am Ende der Podiumsdiskussion angelangt. Ich möchte nur noch eine Schlussfrage stellen. Wir haben viel über Erfahrungen mit Zielorientierter Steuerung gehört. Ich interpretiere das auch als eine Bestätigung des Weges. Ich hatte vorher

davon geredet, dass wir schon 30 Jahre versuchen, das Ganze umzusetzen. Was ist denn, meine Herren, Ihre Prognose für die nächsten Jahre? Wird sich dieses Element noch stärker verankern? Sind wir tatsächlich auf dem Weg zu einer umfassenden Zielorientierten Steuerung, oder müssen wir noch einmal 30 Jahre warten, bis wir ein erhebliches Stück weiter sind, Herr Minister de Maizière?

**De Maizière:** Ich kann nicht genau beurteilen, wo es da Fortschritte gibt und wo nicht, weil ich nicht den Einblick in die ganze Breite der Bundesverwaltung habe. Ich glaube, es wird letztlich immer ein gewisses Nebeneinander von Input- und Outputsteuerung geben. Zu glauben, es geht alles outputgesteuert und über Ziele, das teile ich nicht. Aber dass wir dort weiter voranschreiten und weiter voranschreiten müssen, das glaube ich auch. Und dabei hilft natürlich – das haben Sie beide, Herr Weidmann und Sie, in Ihrer Rede gesagt – die Schuldenbremse als Korsett, indem man dann wenigstens sagt, wir müssen mit dem gleichen Geld mehr erreichen. Und wie kriegen wir das hin? Indem wir Ziele setzen.

Ich halte auch von Zielsteuerung mehr als von Aufgabenkritik. Es gibt ja keine Veränderung, wo es nicht heißt „Moment! Jetzt müssen wir erst mal eine Aufgabenkritik machen.“ Und die Aufgabenkritik müssen dann natürlich Externe machen, die damit zu viel Geld verdienen. Aber ich habe noch nie erlebt, dass es dann hinterher hieß „Eine wirklich wichtige große Aufgabe könnt ihr weggeben.“ Vielmehr waren alle Aufgaben wichtig, die Aufgaben werden dann mehr oder weniger alle unterfinanziert, und deswegen kostet alles sehr viel mehr Geld. Natürlich müssen wir uns kritisch die Aufgaben anschauen, das ist schon wahr. Aber zu glauben, ich mache erst eine Aufgabenkritik und dann einen Veränderungsprozess, führt sehenden Auges zur Explosion von Kosten. Für Dritte und für die Institution selbst. Da hilft, glaube ich, Zielsteuerung, indem man sagt, welche Ziele wir erreichen wollen. Und dann gehört noch die sehr wichtige Frage dazu, welche Ebene welches Ziel verfolgt. Darüber könnte Herr Weise, glaube ich, auch erfolgreich berichten. Und da wird die

Budgetknappheit dazu führen, dass die Entwicklung fortschreitet. Aber zu glauben, dass man jetzt alles in der Verwaltung in den nächsten zehn, zwanzig Jahren über Ziele steuert, das glaube ich wiederum auch nicht.

**Weber:** Herr Bullerjahn?

**Bullerjahn:** Also, ich habe ja noch 90/91 und in den Folgejahren erlebt, wie der Haushalt aufgestellt wurde. Alle meldeten, das Geld reichte nicht, dann ging das große Rudern los, damit das, was sie wollten, auch anerkannt wurde. Andere fühlten sich irgendwie geknechtet, und jeder wusste, nächstes Jahr geht es wieder los. „Gib das Geld schnell aus; wenn du es nicht aus gibst, zeigst du ja, dass du es gar nicht brauchst.“ Das waren also die Parameter, die wir auch im Finanzausschuss gelebt haben. Das hat natürlich niemanden irgendwie animiert, mit dem Geld anders umzugehen. Insofern waren schon damals diejenigen, die ein bisschen offener waren, sehr dankbar dafür, dass es Papiere gab und Leute, die sich damit befasst haben, wie man es auch anders machen kann. Und ich springe jetzt mal in die heutige Zeit. Ich glaube die Schuldenbremse wird unterschätzt. Die war ja blanker Selbstschutz der Finanzminister. Wir haben sie ja nicht einmal in die Parlamente gebracht zum Abstimmen, sondern den Bund gebeten, es aus dem Bundesrat zu lassen und im Bundestag eine Grundgesetzänderung zu beschließen. Es gäbe etliche Landtage, wo das bis heute nicht durchgekommen wäre. Jetzt haben sich selbst die größten Kritiker damit abgefunden und sagen: „Na ja, gut. Es muss ja zu Hause auch irgendwie reichen mit dem verfügbaren Geld.“

**De Maizière:** Eine Klage gibt es, glaube ich noch, vom Schleswig-Holsteinischen Landtag.

**Bullerjahn:** Ja, aber die nehmen jetzt auch Konsolidierungshilfen. Und damit ist es erledigt. Also, man macht doch ungern Rückzieher. Es gibt kaum noch einen, der sich dran erinnert. Das ist erstaunlich.

**De Maizière:** Ich war auch dabei.

**Bullerjahn:** Ja, deswegen, ja. Meistens die, die im engen Raum saßen. Und jetzt sagt man, jetzt kommt ein Finanzminister wie

ich daher, drückt alle in die Ecke und sagt: „Du, wir machen Rücklagen, wir haben Überschüsse. Top-down läuft, Abweichung Haushalt ...“ Und jetzt fragen die: Was machen wir mit dem Geld? Ich sage: Ist doch nicht meine Sache. Ich tilge Schulden oder ... Jetzt braucht es eine Zielorientierung. Ich muss doch jetzt politisch greifbar sagen, was ich denn für die Leute draußen mit dem Geld mache. Ja, vorher hast du gesagt: „Mach den Haushalt ordentlich.“ Wie wird jetzt im Bund die Null gefeiert! Also, wir werden noch einen Feiertag bekommen dafür, glaube ich, in Deutschland, dass der Bund erstmals einen ausgeglichenen Haushalt hat. – Das war jetzt ein Spaß ... – Aber man sieht, welche Sehnsucht danach besteht. Und jetzt, wo es irgendwann geschafft ist, wird man die Frage stellen – übrigens nicht an die Finanzpolitik; ich habe meinen Leuten versprochen: „Ich halte mich aus dem operativen Geschehen in Zukunft raus. Kämpft mal untereinander um die besten Ideen dafür, was das Land braucht.“ Das ist nicht überall gleich. Und dann bitte untereinander Prioritäten setzen im Kabinett, mit Parlament, mit Öffentlichkeit. Und nicht allein die Frage, ob ich das Geld wirklich ausgeben.

Deswegen wird Steuerung nicht 30 Jahre oder mehr dauern. Wir wollen auch den Stabilitätsrat noch ein bisschen mehr ertüchtigen. Ich denke mal, dass in zehn Jahren alle Doppik eingeführt haben, eine Grundvoraussetzung – wir haben es im Land komplett bei den Kommunen. Wir werden viel mehr Controlling haben. Es geht keine Zahl mehr an uns vorbei, bis auf die kommunale Ebene. Es wird eine Risikoabschätzung geben müssen, was passiert, wenn es wirtschaftlich wieder schwierig wird, auch bei der Geldpolitik. Aber dafür brauchen wir die entsprechenden Instrumente.

Also, ich kann mir nicht vorstellen, dass wir in 30 Jahren noch einmal so hier sitzen, sondern ich denke, alle zwei, drei Jahre wird man einen Qualitätssprung miterleben. Und der ist im Prinzip jetzt erzwungen durch die Instrumente. Davon bin ich fest überzeugt.

**Weber:** Darf ich Herrn Weise das Schlusswort geben?

**Weise:** Also, ich finde es bemerkenswert und schon wichtig, dass der Innenminister differenziert und sagt, das kann es geben – und damit unterstützen sie es auch – und es gibt andere ...

**De Maizière:** In bestimmten Bereichen mehr als in anderen.

**Weise:** Genau, aber in manchen mehr. Und es gibt unbestritten Aufgaben, da muss man wirklich gut nachdenken, ob das das richtige Führungsinstrument ist. Das zweite: Ich glaube schon, auf Dauer wird diese Art Ziele zu setzen, dem Charakter der Probleme gerecht, weil sie anders – und Sie sagten das, Herr Weidmann und Herr Weber, in Ihren Vorträgen – ja nicht mehr zu bearbeiten sind. Und es gibt ja eine ewige Diskussion zentral, dezentral. Die Auflösung ist: Man kann viele dezentrale Freiheiten lassen, man kann viel initiative Kraft, viel Unterschiedlichkeit akzeptieren, wenn sie zentral in Übersicht ist und kontrollierbar für diejenigen, die Verantwortung haben. Und deshalb wird Führen über Ziele dem Charakter der Themen gerecht und den Menschen. Also, ich habe viele Beschäftigte, die haben Freude, etwas zu unternehmen, etwas zu gestalten, und würden sich nicht als reine Vollzugsbeamte sehen. Die Ergebnisse geben uns mindestens in unserem Fall Recht.

Herr Weidmann, wir haben unsere Reformen ja begonnen in einer immer schlechter werdenden Konjunktur. Und die BA hatte früher als Bundesanstalt Milliardendefizite. Mit automatischem Ausgleich des Bundes. Das war ja ganz nett. Heute geht das nicht mehr. Wir müssen Kredit aufnehmen. Und bestätigen Sie es mir, wir hatten eine Rücklage von 18 Milliarden Euro da in Ihrem Tresor. Und wir haben heute noch als einzige große Organisation die Beamtenversorgung als Kapitalrücklage beim Herrn Weidmann im Tresor. Ich schaue nachher mal nach, ob es da noch liegt ... Und daran wird schon deutlich: Es gibt Aufgabenstellungen, da führt Zielorientierte Steuerung zu Effizienz und Effektivität. Und das Schönste wäre, eben nicht anmaßend zu sagen „besser oder schlechter“, sondern den Austausch zu organisieren. Dass wir uns gegenseitig beraten, dass wir vorsichtig sind, nicht das Pendel zu weit schlagen lassen und sagen: „Jetzt sind wir Companies“. Sondern uns immer im Auftrag vergewis-



sern, aber auch mal mutig ausprobieren. Und so habe ich den Beitrag vom Minister zur Differenzierung verstanden. Wir können mutig sein und mal mehr wagen, aber im besten verstandenen Sinne: Was ist die politische Idee dahinter?

**Weber:** Ich glaube, das war ein sehr schönes Schlusswort. Ich darf den drei hier oben herzlich für diese Podiumsdiskussion danken. Ich weiß, dass zwei von Ihnen jetzt gleich zum nächsten Termin müssen. Also noch einmal ganz herzlichen Dank. Ich hoffe, dass wir uns vielleicht in fünf Jahren wieder treffen, und dann die Erfolgsgeschichte noch etwas deutlicher sehen als heute. Auf jeden Fall sollte die Veranstaltung helfen, Vorbild zu sein und Richtung zu geben für andere. Herzlichen Dank. ■





## Wie die Verwaltung den Weg zu Zielorientierter Steuerung konsequent gehen kann

**Weber:** Meine Damen und Herren, wir kommen damit zum nächsten und letzten Programmpunkt, mit dem wir Sie in den folgenden 45 Minuten über das informieren wollen, was wir gemeinsam in diesem Arbeitskreis erarbeitet haben. Ich hatte schon gesagt, dass diese Ergebnisse induktiv entstanden sind. Wir haben die erfolgreichen Elemente einer Zielorientierten Steuerung in einem Modell zusammengefasst, das Ihnen Hilfestellung leisten soll, Ähnliches zu tun. Hierzu wird Sie mein Kollege Bernhard Hirsch nun durch die nächste Dreiviertelstunde führen.

**Hirsch:** Meine sehr geehrten Damen und Herren, ich freue mich, Sie in die operative Arbeit des Arbeitskreises „Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen“ einführen zu dürfen. Den Arbeitskreis gibt es seit viereinhalb Jahren. Ich stelle Ihnen gleich die Mitglieder des Arbeitskreises vor, von denen die meisten auch bei unserer heutigen Veranstaltung vertreten sind.

Ich möchte Sie vorher noch ganz kurz in das theoretische Grundgerüst unserer Arbeit einführen. Es war heute schon oft von der Zielorientierten Steuerung die Rede. Verwandte Begriffe sind „New Public Management“ oder „neue Verwaltungssteuerung“, die Ihnen alle schon geläufig sind. Die Idee des New Public Managements und ihre Weiterentwicklung zur Zielorientierten Steuerung ist die, dass man bei der Steuerung von Behörden ergebnisorientiert denkt, anstatt einfach ein Budget festzulegen, Abteilungen oder Behörden gewisse Mittel zur Verfügung zu stellen und diese Mittel dann zu „bewirtschaften“. Die Zielorientierte Steuerung als Weiterentwicklung des New Public Managements geht in eine andere Richtung. Hier geht es vielmehr darum, Ziele zu definieren und politisch oder auf der Behördenebene festzulegen, was mit den zur Verfügung gestellten finanziellen Mitteln erreicht werden soll. Dieser Ansatz muss nicht im Widerspruch zur Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns stehen.

Sie alle kennen weitere Elemente des New Public Managements. Es geht um eine strategische Ausrichtung von Behörden. Es geht um die produktorientierte Steuerung statt einer traditionellen Budgetverwaltung. Es geht – und das ist auch ein Kernelement, das wir im Arbeitskreis behandelt haben – um eine Integration von strategischer und operativer Planung. Herr Minister Bullerjahn hat diesen Aspekt ja auch in der Podiumsdiskussion angesprochen. Es geht darum, über die Haushaltsperiode bzw. über die Einjahresperiode hinauszudenken und stattdessen langfristige Ziele zu setzen, und diese auch zu konkretisieren. Dies kann auch beinhalten (und da wird das Ganze schon etwas kritisch), Wettbewerb in einer Behörde zu fördern, was die Bundesagentur für Arbeit bereits sehr erfolgreich praktiziert, was aber vielleicht in anderen Behörden weniger zweckmäßig ist. Was ohne Zweifel auch wichtig ist, und das hat der Herr Innenminister heute ja auch erwähnt, ist, dass man versucht, die dezentrale Verantwortung zu stärken, den Behördenleitern, die vor Ort sind, mehr Entscheidungskompetenz zu übertragen. Weiterhin geht es um eine Schaffung von Kosten-, Leistungs- und Qualitätsbewusstsein. Leistungsmessung, Leistungskontrolle, Kunden- und Bürgerorientierung sind weitere Schlagworte in diesem Zusammenhang.

---

**Eine Studie aus den Niederlanden**, in der Praktiker in Kommunen gefragt wurden, zeigt exemplarisch, dass es durchaus eine Ernüchterung gibt hinsichtlich der bisherigen Erfolge des New Public Managements. Wenn man die Literatur betrachtet, vor allem aber, wenn man mit Mitgliedern unseres Arbeitskreises spricht, dann zeigt sich, dass es an einigen spezifischen Aspekten lag, warum New Public Management nicht so gut in der Praxis funktioniert hat, wie es nach der Theorie hätte funktionieren sollen. Herr Weber hat ein wichtiges Argument schon erwähnt: Ein Aspekt – und da sind wir uns auch im Arbeitskreis einig –, warum Zielorientierte Steuerung nicht gut funktioniert hat, ist, dass man sehr stark einer falschen Instrumentengläubigkeit hinterhergelaufen ist. Der Ansatz „Wir führen bestimmte Instrumente ein, die Kostenrechnung, vielleicht auch irgendwelche Planungsinstrumente, und dann funktioniert das schon.“ ist zu kurz gedacht

*Public Management hat in der Praxis nicht immer so gut funktioniert, wie es nach der Theorie hätte funktionieren sollen.*



– so die Erfahrung zahlreicher Mitglieder unseres Arbeitskreises. Das heißt nicht, dass Instrumente nicht wichtig wären, aber deren Einführung alleine reicht nicht aus. Wenn Führungskräfte nicht bereit sind, die ihnen anvertraute Organisation dahingehend zu führen, dass die Idee „Es geht um Ziele, es geht darum, gemeinsam etwas zu schaffen“ nicht in der Organisation, in den Köpfen der Menschen verinnerlicht wird, dann sind Instrumente lediglich Feigenblätter, die viel Geld kosten. Wenn die Behördenleitung mit den neu eingeführten Instrumenten nicht arbeiten will, wenn sie nicht signalisiert, dass die Ergebnisse, die sie durch eine Zielorientierte Steuerung erhält, wichtig sind, dann ist deren Einführung nur wenig sinnvoll.

Häufig wird die Einführung der Zielorientierten Steuerung zu technisch gesehen. Ohne IT funktioniert Verwaltung nicht, speziell die Steuerung von großen Behörden. Aber trotzdem ist IT kein Selbstzweck. Es geht vielmehr darum, durch die IT Informationen bereitgestellt zu bekommen, um besser entscheiden zu können. Aber wenn Sie die Ergebnisse der IT nicht nutzen, wenn Sie Menschen damit überfordern, dass sie zu viele Informationen zu verarbeiten haben, dann ist auch das ein Misserfolgsfaktor für die Einführung moderner Steuerungsinstrumente.

Ein weiteres Argument, das auch genannt wird: Die Einführung fällt Perfektionisten zum Opfer. Verwaltungen zu verändern benötigt Zeit, benötigt einen langen Atem nicht nur seitens der Führung, sondern auch seitens der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Teilweise wurde modernes Verwaltungsmanagement vor allem aus Legitimitätszwecken eingeführt: „Es ist schick, es wird erwartet aus dem Ministerium, man weiß es nicht so genau, aber ich mache es mal.“

---

**Es gibt eine Reihe von Erfolgsbeispielen**, und es gibt vor allem zahlreiche motivierte Behördenleiter, Controlling-Experten und weitere Führungskräfte, die die Idee der Zielorientierten Steuerung voranbringen wollen. 17 Behörden aus dem Bund und den Ländern haben vor viereinhalb Jahren den „Arbeitskreis Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen“ gegründet. Ich darf gerne die einzelnen Mitglieder aufzählen. Das sind die Bundesagentur für Arbeit, die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, das Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr, die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk, das Bundesministerium der Finanzen, das Bundesministerium des Innern, das Bundesministerium der Verteidigung, das Bundespolizeipräsidium, das Bundesverwaltungsamt, die Deutsche Bundesbank, der Deutsche Wetterdienst, das Deutsche Patent- und Markenamt, das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg, das Hessische Ministerium der Finanzen, das Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt und das Statistische Bundesamt. – Sie sehen, sehr hochkarätige Behörden aus unterschiedlichen Bereichen. Unterstützt werden sie von einer Unternehmensberatung, der CTcon GmbH, und von zwei Universitäten, die moderieren, begleiten, auch kritischer Counterpart sind, um die Praxiserfahrungen der Mitglieder zu strukturieren und aufzubereiten.

Wir haben in diesem Arbeitskreis große Unterstützung erfahren, vor allem durch die Abteilung O des BMI. Wir waren Teil des Regierungsprogramms der Bundesregierung der 17. Legislaturperiode, was uns sehr geholfen hat, die Notwendigkeit unseres Tuns bestätigt zu bekommen.

Was sind die Ziele und Erfolgsfaktoren des Arbeitskreises? Einerseits wollen wir der Praxiskritik Rechnung tragen, dass die bisherigen Projekte zur Zielorientierten Steuerung nicht immer so funktioniert haben,

wie sie auf dem Papier hätten funktionieren sollen. Deswegen legen wir Wert auf die Verhaltensdimension, die eine solche Behördensteuerung impliziert. Wir sind uns durchaus bewusst, dass unser Arbeitskreis nur erfolgreich sein kann, wenn die Behördenleitungen aktiv mitarbeiten, teilweise sogar operativ, uns Input zu den Themen geben und auch bereit sind, die Erkenntnisse, die sie als Führungskräfte gesammelt haben, in den Arbeitskreis mit einfließen zu lassen.

Der zweite Erfolgsfaktor, so würde ich es mal selbstbewusst formulieren, ist die Zusammensetzung der Mitglieder des Arbeitskreises: einerseits die Behördenleiter, andererseits Experten, häufig aus dem Bereich Controlling.

Der Arbeitskreis ist langfristig angelegt. Er soll kein exklusiver Club sein, der für sich selbst etwas macht. Wir wollen die Ergebnisse nach außen tragen und haben z.B. einige Bücher veröffentlicht. Ich möchte Ihnen im Folgenden ausgewählte Ergebnisse vorstellen, was wir in den letzten Jahren im Arbeitskreis erarbeitet haben. Die Grundidee ist die, dass wir Jahresthemen definiert haben, die es zu bearbeiten galt. Wir haben inzwischen drei Studien durchgeführt, in deren Rahmen wir in den Behörden Feldstudien vollzogen haben, Interviews geführt haben und die Behördenvertreter uns Fragebögen ausgefüllt haben.

Wir treffen uns in der Regel drei Mal im Jahr an wechselnden Orten, zumeist in einer der Teilnehmerorganisationen des Arbeitskreises. Natürlich ist im Arbeitskreis inzwischen auch eine persönliche Ebene des Austausches entstanden, die sehr stark von Offenheit und von persönlicher Sympathie geprägt ist. Und wir diskutieren da sehr offen und strukturiert über die Themen, die uns interessieren oder vielleicht gerade Schwierigkeiten bereiten.

---

**Ganz kurz ein Überblick zu den Themen**, mit denen wir uns beschäftigt haben. Das erste Jahresthema haben wir unter dem Schlagwort Controlling-Konzeption zusammengefasst. Man könnte auch sagen, das Thema war eine Bestandsaufnahme, eine Status-quo-Analyse zur Steuerung der Behörden. Wir haben da unterschiedliche Dinge festgestellt. Wir haben Behörden, die steuern sicherlich schon zielorientierter als andere, wir haben unterschiedliche organisatorische Verortungen des Controlling-Bereichs in den einzelnen Behörden. Wir haben auch unterschiedliche



Akzeptanzgrade des Controllings. Aber in allen Behörden ist die Bereitschaft vorhanden, sich auf neue Themen und auf das Controlling einzulassen.

Das zweite Jahresthema stand unter dem Thema Strategische Steuerung im politischen Kontext. Da geht es um die Frage, die auch in der Podiumsdiskussion mehrfach angesprochen wurde: Hat eine Behördenleitung Freiraum und die Gestaltungskraft, eigene langfristige Ziele zu definieren, oder ist sie so stark von den Vorgaben des übergeordneten Ministeriums abhängig, dass da kein eigener Handlungsspielraum bleibt? Ich habe noch unsere Diskussion im Arbeitskreis in Erinnerung, wo wir festgestellt haben, dass das Vorhandensein von Spielräumen in einer Behörde auch davon abhängt, wie stark die Behörde unter politischer Beobachtung steht. Wir waren uns in sehr intensiven Diskussionen einig, dass es für jeden Behördenleiter – und das ist ja auch legitim und sinnvoll – Gestaltungsspielräume gibt, die es zu nutzen gilt.

*Die Arbeit im Arbeitskreis ist auch durch eine persönliche Ebene des Austauschs gekennzeichnet, die sehr stark von Offenheit und persönlicher Sympathie geprägt ist.*

Das dritte Thema, und das ist das Kernprodukt des Arbeitskreises, ist das Thema Zielorientierte Steuerung von Behörden. Wir haben einen Implementierungsplan für eine wirkungs- oder zielorientierte Steuerung von Behörden entwickelt, eine sogenannte Blaupause. Zusätzlich haben wir Reifegrade definiert und ein Modell entwickelt, mit dem man feststellen kann, wie weit denn eine Behörde schon bei der Umsetzung der zielorientierten Steuerung vorangeschritten ist. Die Idee, eine solche Blaupause zu entwickeln, wurde vom Bundesrechnungshof motiviert. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die sogenannte wirkungsorientierte Steuerung vor allem auch deswegen nur bedingt erfolgreich eingeführt wurde, weil häufig relativ unstrukturiert einzelne Instrumente eingeführt wurden, ohne dabei das Gesamtkonzept im Blick zu haben. Und eine Erkenntnis des Arbeitskreises lag darin, dass es nicht nur auf die Einführung von Instrumenten ankommt, sondern dass es vor allem darum geht, ein verhaltensorientiertes Gesamtkonzept zu entwickeln. Inwieweit der Bundesrechnungshof mit unserem Konzept zufrieden ist, haben wir noch nicht herausgefunden. Ich hoffe, da kommen wir noch in eine Diskussion. Ich zeige im Folgenden ausgewählte Ergebnisse zu den drei Jahresthemen.

Ein Aspekt des ersten Jahresthemas war die Frage, ob eine Behörde anhand von Zielvorgaben, also ergebnisorientiert, oder – das sagt zumindest die Organisationstheorie – mit Hilfe von sehr detaillierten Prozessvorgaben gesteuert werden soll. Unternehmen, so kann man klassisch sagen, steuern vor allem zielorientiert. Und Behörden? Unsere Analysen zeigen, zumindest auf den ersten Blick durchaus überraschend, dass die meisten Behörden des Arbeitskreises auf unterschiedlichen Niveaus eine Sowohl-als-auch-Steuerung vornehmen. Es stellte sich für zahlreiche Mitglieder unseres Arbeitskreises als zweckmäßig heraus, langfristige Ziele zu formulieren, aber es ist für viele Bereiche auch unerlässlich, klare Prozessvorgaben zu machen.

Wir haben uns im ersten Jahr auch ausführlich mit der Rolle von Controllern in den Behörden beschäftigt. Herr Dr. Weise hat sich selbst manchmal auf einer Führungskräfteagung von Controllern bei der Bundesagentur für Arbeit als oberster Controller bezeichnet. Wenn die Führungsspitze sich zu so einem Statement hinreißen lässt, dann signalisiert

*Es stellte sich für zahlreiche Mitglieder unseres Arbeitskreises als zweckmäßig heraus, langfristige Ziele zu formulieren, aber es ist für viele Bereiche auch unerlässlich, klare Prozessvorgaben zu machen.*

das, dass die Controller eine wichtige Rolle in dieser Behörde spielen. Wir haben aber auch Behörden im Arbeitskreis, wo die Controller zumindest im persönlichen Gespräch auch mal sagen: „Ja, wir würden uns schon ein bisschen mehr Aufmerksamkeit unserer Behördenleitung wünschen.“ Aus dieser Breite ergeben sich folgende Fragen: Ist es sinnvoll, die Controller als Stab in die Behördenorgani-

sation einzubinden? Soll man sie als Linienfunktion integrieren? Ein Ergebnis unserer Diskussionen war hier z. B.: Controller können durchaus Impulse für eine Zielorientierte Steuerung in die Behörde aussenden.

Im Rahmen des zweiten Jahresthemas ging es um die Frage der Strategischen Steuerung von Behörden. In diesem Zusammenhang haben wir uns Gedanken darüber gemacht, mit welchen Stakeholdern, mit welchen Interessensgruppen ein Behördenleiter heute konfrontiert wird. Wir waren uns einig, dass es formelle Kommunikationswege laut Geschäftsordnung der Behörde gibt, dass informelle Einflussnahmen, zum Beispiel aus dem übergeordneten Ministerium oder von einzelnen Abgeordneten, die strategische Gestaltungsfreiheit von Behördenleitern jedoch ein-

schränken können. Und dass es Behördenleitern häufig alles andere als leicht gemacht wird, mit diesen unterschiedlichen Einflussfaktoren umzugehen, diese auszutarieren und trotzdem einen konstruktiven, auch im Sinne des Auftrags der Behörde sinnvollen Vorschlag zu unterbreiten, wie die Behörde sich in den nächsten Jahren entwickeln will. Die Nutzung von strategischen Handlungsspielräumen der Behörde erfordert somit eine umfassende Analyse des strategischen Kontexts und verlangt ein hohes Maß an Kommunikation.

Wir haben versucht, nicht nur eine Bestandsaufnahme zu machen, sondern Ihnen auch einen Vorschlag zu unterbreiten, wie Behördenleiter konkret Handlungsspielräume nutzen können, um strategische Ziele in ihrer Behörde verankern zu können. Ich nenne den ersten Aspekt, der nicht nur wissenschaftlich, sondern vor allem praxisnah auf Basis der Erfahrungen der Arbeitskreismitglieder entwickelt wurde: Strategische Ziele als Zielkaskade zu formulieren, also ebenengerecht auf die einzelnen Hierarchieebenen der Behörde einzugehen, um so eine Strategie greifbar zu machen. Es soll zweitens darum gehen, Ziele jährlich zu evaluieren, nicht deswegen, um Behördenmitarbeiter in eine Rechenschaftspflicht zu bringen, sondern vor allem, um zu schauen, was kann ich daraus lernen, wenn was nicht so gut funktioniert hat oder auch zu hinterfragen, ob die strategischen und operativen Ziele realistisch formuliert wurden.

Der dritte Aspekt, den ich schon angesprochen habe, ist eine umfassende, zielgruppengerechte und wiederkehrende Kommunikation der Strategie. Es geht weiter um eine Überprüfung der Organisationsstruktur, wenn man merkt, dass die Strategie mit der bisherigen Organisation, vor allem mit der Ablauforganisation, nicht so einfach umgesetzt werden kann. Und natürlich geht auch darum, Instrumente richtig in der Behörde einzuführen. Es ist darüber hinaus wichtig, dass sich die Behördenleitung persönlich in die Umsetzung der Strategie einbringt und Interesse signalisiert. Das Thema Anreizsysteme ist wichtig, obwohl man in der öffentlichen Verwaltung wahrscheinlich auch ohne monetäre Anreize strategisch steuern kann. Und es geht schließlich auch darum, Methodenwissen in eine Behörde zu bringen, Instrumente einzuführen, die sich in anderen Kontexten schon bewährt haben.

Das Ergebnis des dritten Jahresthemas ist eine Blaupause für die Einführung der Zielorientierten Steuerung. Uns war es wichtig, ein

ganzheitliches, nicht nur instrumentelles Konzept zu schaffen, um die Idee der Zielorientierten Steuerung umzusetzen. Einzelne Aspekte der Blaupause, die insgesamt 41 Erfolgsfaktoren umfasst, werde ich im Folgenden erläutern.

---

**Für die Einführung der Zielorientierten Steuerung** ist es wichtig, dass sich die Führung zur Zielorientierten Steuerung bekennt. Die Führung sollte auch bereit sein, eine Arbeitsteilung zwischen Controllern und der Führung zu vereinbaren. Es geht auch darum, sich das Geschäftsmodell der Behörde bewusst zu machen. Was sich bei einigen Behörden – ich denke da jetzt auch an das Statistische Bundesamt – durchgesetzt hat, ist die regelmäßige Strategieklausur, in der folgende Fragen gestellt und beantwortet werden: Wohin wollen wir in den nächsten Jahren? Was wollen wir zentral steuern, was den einzelnen Abteilungsleitern selbst überlassen? Wie legen wir unsere Ziele ebenengerecht fest? Wie können wir die Operationalisierung der Ziele sicherstellen?

In einem nächsten Schritt geht es darum, einen formalen Steuerungsprozess zu etablieren. Vor allem die Erfahrungen der Bundesagentur für Arbeit zeigen, dass es am Anfang wichtig ist, top-down vorzugehen. Mit Zielen führen ist wichtig. Wirtschaftlichkeit kommt erst auf einer nachgelagerten Ebene. Natürlich darf und soll eine Behördenleitung Ziele formulieren, die Geld kosten. Aber es geht dann darum, wenn ich Ziele definiert habe, mir zu überlegen, wie diese umgesetzt werden können und dabei möglichst wenige Ressourcen zu verbrauchen.

Im Rahmen der Einführung einer Zielorientierten Steuerung ist es wichtig, Führungskompetenz zu entwickeln. Es geht darum, Verbindlichkeit und Verlässlichkeit zu leben. Der Veränderungsprozess innerhalb der Behörde ist auch zu begleiten. Es gilt, Ängste zu reduzieren, Transparenz zu gewährleisten, auch ausreichend Zeit ist einplanen. Controllingwissen muss aufgebaut werden und die Einstellungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gegenüber unbekanntem Themen müssen verändert werden.

Wenn Sie die Themen, die ich kurz skizziert habe, betrachten, sehen Sie, dass es durchaus eine Mischung gibt aus technischen Aspekten und behördenspezifischen Ausgestaltungen. Und es gibt Verhaltensthemen, die beantwortet werden müssen.

Die insgesamt 41 Erfolgsfaktoren haben die Mitglieder des Arbeitskreises in mehreren Sitzungen erarbeitet. Da gab es intensive Diskussionen und einen sehr offenen Austausch. Wir haben dann überlegt, ob wir einen Schritt weiter gehen und ein Instrument entwickeln sollen, das Behörden in die Lage versetzt, eine kritische Selbsteinschätzung vorzunehmen, wie weit sie die Zielorientierte Steuerung bereits umgesetzt haben. Wir haben in Folge ein Stufenmodell zur Bestimmung behördlicher Reifegrade der Zielorientierten Steuerung entwickelt. Es soll bei der Verwendung des Instruments nicht darum gehen, von außen auf eine Behörde zu schauen und dann mit dem Rotstift zu kommen oder mit dem kritischen Finger zu zeigen und zu sagen: „Sie haben ja erst 40 Prozent erreicht, deswegen sind Sie keine moderne Behörde.“ Es geht vielmehr darum, eine kritische Selbsteinschätzung vorzunehmen. Diese Beschränkung ergibt sich schon dann, wenn man die Grundidee dieses Modells verstehen will. Denn unser sog. „Reifegradmodell“ beruht auf einem Fragebogen, der die Umsetzung der einzelnen 41 Erfolgsfaktoren abprüft. Um die einzelnen Fragen zu beantworten, sind subjektive Einschätzungen von (behördeninternen) Experten, also Führungskräften, Controllern, aber auch den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern notwendig. Wir transferieren diese Einschätzungen dann in Zahlen. Aber wir sind uns immer noch bewusst (die betriebswirtschaftliche Theorie spricht da von einer Nutzwertanalyse), dass die Antworten auf subjektiven Einschätzungen beruhen.

Wir haben die einzelnen Erfolgsfaktoren hinsichtlich ihrer Bedeutung für die Einführung der Zielorientierten Steuerung gewichtet. Wir bewerten dann die einzelnen gewichteten Erfolgsfaktoren mit ihren Erfüllungsgraden und schaffen dadurch ein Punktemaß, das eine Behörde im Idealfall erreichen kann. Dieses Punktemaß transferieren wir in Prozentwerte und kommen dann zu vier verschiedenen Reifegraden der Zielorientierten Steuerung. Für die ersten 25 Prozent der erreichbaren Punkte definieren wir einen Reifegrad 1, in dem die Erfolgsfaktoren der Zielorientierten Steuerung nur wenig oder nur in ganz geringem Maße umgesetzt werden. Bei Reifegrad 2 (26–50 Prozent) wurden die Erfolgsfaktoren hingegen teilweise umgesetzt. Bei Reifegrad 3 (51–75 Prozent) – was sicher schon sehr gut ist – befindet sich die Behörde schon erfolgreich auf dem richtigen Weg. Reifegrad 4 (mehr als 75 Prozent) bedeutet, dass die Behörde ganzheitlich zielorientiert gesteuert wird.



Zwei Behörden haben einen Probelauf durchgeführt und das Reifegradmodell bereits erfolgreich getestet. Das waren die Bundesagentur für Arbeit und die Deutsche Bundesbank. Herr Peschel als Vertreter der Bundesbank hat mir vor der Veranstaltung noch kurz berichtet, dass 120 Mitarbeiter und Führungskräfte der Deutschen Bundesbank an der Befragung teilgenommen haben. Wir hatten uns zuvor Gedanken gemacht, ob nur

Führungskräfte und Controller oder auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter befragt werden sollen. Wir sind dann zu dem Ergebnis gekommen, dass alle drei Perspektiven sinnvoll sind. Ich verrate jetzt nicht, zu welchem Ergebnis die Bundesbank gekommen ist, aber Herr Peschel steht bestimmt für Auskünfte zur Verfügung. Die wichtigste Nachricht, die mir Herr Peschel noch kurz zugerufen hat, war „Wir haben sehr viel gelernt aus dieser Befragung“. Und ich glaube, das ist auch das zentrale Ziel, das wir mit der Blaupause erreichen wollen. Es geht vor allem darum, dass Behördenleitungen sich klar werden, wenn sie sich auf diesen Weg einlassen wollen, wo sie stehen, was gut läuft, was sie für sinnvoll erachten, und wo sie sagen, das passt für uns einfach nicht.

Wir arbeiten momentan am vierten Jahresthema. Da geht es um das Thema Personalsteuerung, vor allem um die Frage, wie kann man in Behörden eine langfristige, den demografischen Besonderheiten angemessene Personalplanung durchführen und welchen Beitrag kann das Controlling in diesem Bereich leisten?

---

**Ich komme zu einem kurzen Fazit.** Wir müssen so ehrlich sein und zugeben, dass die Idee des New Public Managements bislang nicht die Erfolgsstory ist, die angekündigt wurde, und dass bei der Einführung des Konzeptes viele Fehler gemacht wurden, sowohl in der Theorie als auch in der Praxis. Dennoch dreht sich die Welt weiter und die Anforderungen an die öffentliche Verwaltung werden sicher nicht kleiner. Die Schulden-

bremse ist ein Schlagwort, die EU-Gesetzgebung, der Wettbewerb um Aufträge in der EU. Letzterer ist zum Beispiel ein Thema für den Deutschen Wetterdienst. Wenn man mit Controllern und anderen Experten spricht, ist es so, dass die Idee der Zielorientierten Steuerung nicht immer Akzeptanz findet in den Behörden, dass es vor allem die Haushälter sind, die uns ja eigentlich als Controller und Finanzleute sehr gewogen sein sollten, die die Zielorientierte Steuerung aber nur wenig begeistert aufnehmen. Dennoch glauben wir, dass die Zielorientierte Steuerung Zukunft hat, vor allem dann, wenn verhaltensorientierte Aspekte berücksichtigt werden. Und wir können als Arbeitskreis, so denke ich, auch ein bisschen stolz sein, dass die von uns entwickelten Ideen auch in der Behördenpraxis umgesetzt werden können. Es gibt Beispiele, die Mut machen, und wir wollen Sie einladen, mit uns darüber ins Gespräch zu kommen und mitzumachen. Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit. ■





### Controlling in öffentlichen Institutionen

Die Initiatoren und Gestalter des Arbeitskreises „Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen“ geben eine ungewöhnliche Innensicht auf

- die Controllingpraxis ausgewählter Bundes- und Landesbehörden,
- relevante Handlungsrollen und -felder des Controllings im öffentlichen Sektor und
- Erfolgsfaktoren der organisatorischen Einbindung des Controllings in die Behördenstruktur.

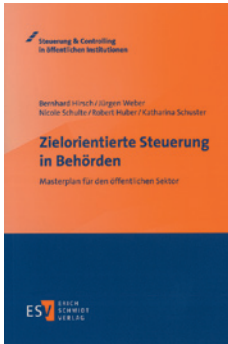


### Strategische Steuerung in öffentlichen Institutionen

Die Autoren vermitteln detaillierte Einblicke in

- Stand, Möglichkeiten und Grenzen der strategischen Steuerung im politischen Kontext, mit wertvollen Erkenntnissen und Erfahrungsberichten,
- Kontextfaktoren der Strategieentwicklung,
- Aufgaben, Rollen und Kompetenzen der Controller im Strategieprozess,
- Verknüpfungen von operativer und strategischer Planung und
- Strategiekommunikation als Schlüsselfaktor der Strategiedurchsetzung.





## Zielorientierte Steuerung in Behörden

Der Band präsentiert

- einen systematischen Leitfaden für die Einführung einer Zielorientierten Steuerungslogik in öffentlichen Institutionen,
- ein Modell zur Bestimmung behördlicher Reifegrade der Zielorientierten Steuerung zur Selbstprüfung und Formulierung konkreter Zielabreden und
- praktische Erfahrungen ausgewählter Organisationen mit dem Einführungsprozess und Lösungsansätze für typische Schwierigkeiten.



## Erfolgreiche Einführung von Controlling in öffentlichen Institutionen

Für die Bundesagentur für Arbeit ist die wirkungsorientierte Steuerung Wirklichkeit geworden, wie auch das dazu passende Controlling. Die BA ist damit zu einem Benchmark wirksamer neuer Steuerung avanciert. Der Band zeichnet den erfolgreichen Veränderungsprozess in seinen wichtigen Schritten nach.

## Impressum

© 2015

Prof. Dr. Bernhard Hirsch, Institut für Controlling, Finanz- & Risikomanagement, Universität der Bundeswehr München

Prof. Dr. Dr. h.c. Jürgen Weber, Institut für Management & Controlling, WHU – Otto Beisheim School of Management

Layout: Katrin Pfeil, Mainz

Fotos: Kai Myller, Koblenz

im Auftrag der WHU

Druck: Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg

ISBN: 978-3-937141-95-4



Universität der Bundeswehr München  
Institut für Controlling, Finanz- und Risikomanagement  
Werner-Heisenberg-Weg 39  
85577 Neubiberg

WHU – Otto Beisheim School of Management  
Institut für Management & Controlling  
Burgplatz 2  
56179 Vallendar