

# Abhandlungen

Anne Müller-Osten, Christina Schaefer und Robert Winter

## **Beratungsorientiertes Controlling – eine Weiterentwicklung der rationalitätsorientierten Controllingkonzeption am Beispiel der Bundesagentur für Arbeit**

*Bundesagentur für Arbeit; Controlling-Konzeptionen, Rollenbilder des Controllers; Controller als Businesspartner; Dienstleistungen im öffentlichen Sektor; Business-Intelligence*

*Ziel dieses Beitrages ist es, eine neue Controlling-Konzeption vorzustellen, die zum Rollenbild des Controllings als Partner des Managements bzw. des Controllers als Businesspartner passt: Den Ansatz vom beratungsorientierten Controlling für den öffentlichen Sektor. Die in dem Rollenbild stark verdichteten Überlegungen und Vorstellungen sollen in einer Konzeption explizit und einer wissenschaftlichen Diskussion zugänglich gemacht sowie am Beispiel der Bundesagentur für Arbeit veranschaulicht werden. Der beratungsorientierte Ansatz ist eine Weiterentwicklung der rationalitätsorientierten Controlling-Konzeption für den öffentlichen Sektor mit Anwendungsnutzen insbesondere für öffentliche Dienstleistungen.*

### **I. Einführung**

#### **1. Zielsetzung**

Ziel dieses Beitrages ist es, eine neue Controlling-Konzeption vorzustellen, die zum Rollenbild des Controllers als Partner des Managements passt: den Ansatz vom beratungsorientierten Controlling. Die in diesem Rollenbild stark verdichteten Überlegungen und Vorstellungen sollen in einer Konzeption explizit und einer wissenschaftlichen Diskussion zugänglich gemacht werden. Das Rollenbild wird synonym unter der Bezeichnung des Controllers als Businesspartner oder als Berater diskutiert.

Als logische Vorstufe zum Rollenbild des Beraters im öffentlichen Sektor wird die des Controllers als „ökonomischen Gewissen“ eingeführt – diese wird als Ausgangspunkt des Controllings

im öffentlichen Sektor<sup>1</sup> verstanden. Anhand von äußeren und innerhalb des öffentlichen Sektors liegenden Veränderungstreibern wird im anschließenden Abschnitt die Weiterentwicklung des Rollenbilds zum Berater nachvollziehbar.

Das Konzept des beratungsorientierten Controllings als eine Weiterentwicklung des rationalitätsorientierten Ansatzes für den öffentlichen Sektor wird im anschließenden Kapitel ausführlich erörtert – betont werden die Aspekte der Interaktion zwischen Controller und Führungskraft und die Integration von Controlling-Aktivitäten in die Kernprozesse. Im dritten Kapitel wird die Anwendung des Konzeptes im öffentlichen Sektor am Beispiel der Bundesagentur für Arbeit dargelegt. Der Beitrag schließt mit einem Fazit und Handlungsempfehlungen.

## 2. Veränderung der Rollenbilder des Controllers – vom ökonomischen Gewissen bis zum Berater des Managements

Controlling-Konzeptionen entwickeln sich weiter. Ein intuitiver Zugang zu diesen Veränderungen spiegelt sich in diskutierten und als erstrebenswert eingeschätzten Controller-Rollenbildern wider. In ihnen wird ähnlich wie in einem Leitbild (z. B. Internationaler Controller Verein und International Group of Controlling 2013) das Selbstverständnis vom Controlling in hochverdichteter Form wiedergegeben.<sup>2</sup> Bei genauerer Betrachtung verschiedener Rollenbilder wird deutlich, dass ein Rollenbild aus verschiedenen Facetten besteht; je nach *Konzeption*, *Erfahrungen* und *Diskurs* werden bestimmte Facetten eines Rollenbildes hervorgehoben und betont.

Der *Controller als „Ökonomisches Gewissen“* ist und wird bei allen Veränderungen ein wichtiges Rollenbild bleiben, welches hier der Stufe 1<sup>3</sup> des Controllings im öffentlichen Sektor zugeordnet wird. Mit dem Gewissen wird der Controller als Subjekt quasi zum Leben erweckt, dessen Aufgaben bis dato von rechtlich regulierten Verwaltungs- und Verfahrensabläufen übernommen wurde. Verfahrensfragen in der Verwaltung werden nun zusätzlich zum juristischen mit ökonomischem Sachverstand entschieden. Zur Kernaufgabe des Controllers gehört, darauf hinzuweisen und den Konflikt entstehen zu lassen, dass dort eingesetzte Ressourcen hier nicht mehr vorhanden sind. Auf diese Weise, durch das Einbringen des Opportunitätsgedankens, bringt er sein Gegenüber dazu, Prioritäten zu finden und Ziele zu formulieren, anhand derer die Effektivität von Maßnahmen gemessen werden kann. Diese ökonomische Dimension gehört

---

1 Wichtig ist folgende semantisch Unterscheidung: der Ausgangspunkt wird definiert als Zeitpunkt, bei dem *zum ersten Mal* (betriebs-)wirtschaftliche, in der Privatwirtschaft entstandene Denkweisen und Instrumente, z. B. Controlling-Konzepte auf den öffentlichen Bereich übertragen werden. Tatsächliche Aktivitäten, die man zum Controlling zählen würde, z. B. das Steuern im Managementkreislauf finden *nicht zum ersten Mal* statt, sondern wurden schon vorher unter anderer, dem öffentlichen Sektor eigenen Bezeichnung getätigt, z. B. das Steuern entlang des Haushaltskreislaufs (vgl. Schaefer 2015). Müller-Osten/Schaefer unterscheiden daher Reformvorgehen aus interner und externer Perspektive (vgl. Müller-Osten/Schaefer 2016, Kapitel 2, hier S. 29).

2 Anhaltspunkte im öffentlichen Bereich liefern die sich verändernden vorläufigen Verwaltungsvorschriften zur BHO und hier zur Aufgabenbeschreibung des bzw. der Beauftragten für den Haushalt.

3 Die Einteilung von Stufen legt die Überlegungen zum öffentlichen Reifegradmodell zugrunde (vgl. KGSt-Bericht 3/2017, siehe auch Blönnigen /Müller-Osten 2013). Während im Reifegradmodell fünf Stufen unterschieden werden, erfolgt hier für die Zielsetzung des Beitrags vereinfachend eine Dreiteilung 1. „Ökonomisches Gewissen“ 2. „Lotsen“, „Beifahrer“ oder „Co-Piloten“ und 3. „Berater“. Für die Definition des Startpunkts, siehe FN 1. Für eine Einteilung von „drei markanten Stufen“ in der Privatwirtschaft vgl. Weber/Schäffer 2017.

zum Kern des Controllings. Ressourcen sind angesichts der Begehrlichkeiten knapp. Diese genau zu zählen und effizient zu nutzen, ist vernünftig.

Mit den Facetten des Controllers als „Erbzähler“, „Bremser“ und „Kontrolleur“ schwingt ein negativer Unterton mit. Die negative Konnotation in den Diskussionen und die Zuschreibungen in der Praxis bringen besonders deutlich die Ambiguität zum Ausdruck, dass in der Tat, beim Entscheiden, beim Handeln regelmäßig Konflikte entstehen, weil angesichts der Bedürfnisse und Begehrlichkeiten die Ressourcen knapp und Spielräume bedingt sind. Diese Ambiguität aushalten zu können, ist eine wichtige Kompetenz des Controllers in der Controlling-Konzeption, die hinter dem Rollenbild vom „Ökonomischen Gewissen“ steht.<sup>4</sup>

Auch wenn diese konfligierende Facette prägender Bestandteil des Rollenbilds vom „Ökonomischen Gewissen“ ist, beinhaltet es in Ergänzung auch eine ermöglichende Facette: die des „Förderers“.<sup>5</sup> In dieser Ausprägung der Rolle ist es die Aufgabe des Controllers, aktiv zu unterstützen, dass die demokratisch legitimierten politischen und administrativen Ziele – auch unter den gegebenen Rahmenbedingungen – erreicht werden. Der Controller als „Förderer“ kann mit seinem (betriebswirtschaftlichen) Instrumentarium und ökonomischen Sachverstand gewissenhaft verschiedene Umsetzungsvarianten abwägen und austarieren und (Ressourcen-)Restriktion gestalten bzw. „managen“. In dieser Facette wird wirtschaftlicher Handlungsspielraum für das wirklich Wesentliche – was auch immer dies im politisch-administrativen Bargaining bedeutet – gesucht oder sogar erst geschaffen. Betriebswirtschaftliches Wissen und eine unternehmerische Haltung gehören ebenfalls zum Rollenbild des Controllers als „Ökonomisches Gewissen“. Zusammengefasst bringt das Rollenbild vom „ökonomischen Gewissen“ erstens die mit dem Wirtschaften einhergehende Ambiguität zum Ausdruck, dass nicht immer alles Wünschenswerte zugleich realisierbar ist („Bremser“), und zweitens, dass für die „wirklich wichtigen Dingen“ Handlungsspielräume gewissenhaft gesucht und gefunden werden („Förderer“).<sup>6</sup>

Zieht man das „Neue Steuerungsmodell“ (KGSt-Bericht 5/1993) als einen dokumentierten Startpunkt für das Controlling im öffentlichen Sektor in Deutschland heran, interessiert, welches Rollenbild dort etabliert werden sollte. Der KGSt-Bericht gibt darauf eine implizite Antwort im Kapitel zum „Zentrale[n] Steuerungs- und Controllingbereich“ (KGSt-Bericht 5/1993). Anhand der dort mehrheitlich verwendeten Begriffe lässt sich die hervorgehobene Facette des Controller-Rollenbildes herauslesen: An erster Stelle steht die „Unterstützung“ von Rat/Kreistag und der Verwaltungsführung; in den mehrheitlichen Beschreibungen, nämlich in vier Spie-

4 Dem Gedanken von Homann/Suchanek (2005) folgend ist nicht die Knappheit das wissenschaftstheoretische Kernproblem der Wirtschaftswissenschaften, sondern der Konflikt. Mit dieser Theorieentscheidung wird es möglich als Untersuchungsgegenstand, weniger die unendlichen *Bedürfnisse* im Verhältnis zu den Ressourcen zu fokussieren (Psychologie), noch den Fokus auf die *Berechnung* einer optimalen Ressourcenallokation zu legen (Wirtschafts- als Naturwissenschaft), sondern Untersuchungsobjekt ist die *Gestaltung von Institutionen* (vgl. Homann/Suchanek 2015, Kapitel 1, hier S. 30). Im institutionell verankerten Rollenbild spiegelt sich quasi diese wissenschaftstheoretische Entscheidung in persona wider, weshalb an dieser Stelle Ambiguität als Schlüsselkompetenz des Controllers eingestuft wird.

5 Dass das Rollenbild auf erster Stufe sowohl eine beschränkende als auch ermöglichende Facette besitzt, trägt der Kernüberlegung Rechnung, dass Institutionen sowohl eine beschränkende als auch eine ermöglichende Funktion innewohnt. John Rogers Commons (1862-1945) ein Hauptvertreter der so genannten alten Institutionenökonomik betonte dies besonders.

6 Als Beispiel diene hier das am 02.06.17 beschlossene Gesetz zum weiteren quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung (Bundes-Drucksache 364/17). In diesem Gesetz manifestiert sich der politische Wille einer bestimmten Kindertagesbetreuung, Aufgabe des Controllers nach diesem Rollenverständnis ist es, unternehmerisch nach effektive Arrangements und effizienten Lösungen zu suchen.

gelstrichen, wird die Aufgaben des Controllers mit den Begriffen „Kontrolle“ bzw. „überprüfen“ beschrieben. Weiterhin kommt jeweils einmal „Koordination“ und „verbessern“ vor sowie im letzten Spiegelstrich ohne Verb der Themenkomplex „Beteiligungscontrolling“. Diese Beschreibung soll hier dahingehend interpretiert werden, dass damals ein Schwerpunkt auf Tätigkeiten des Kontrollierens gelegt wurde. Es wäre allerdings ein Missverständnis, wenn unterstellt würde, dass mit Controlling ausschließlich Kontrolle gemeint war, schließlich gehörte eine Koordinations- und in der Überschrift bezeichnete Steuerungsaufgabe als Unterstützung für das Management dazu. Gleichwohl lässt sich – gerade im Vergleich zu einer späteren, ebenfalls von der KGSt eingeführten Definition (KGSt-Bericht 3/2017, siehe unten Abbildung 1) – feststellen, dass das Verständnis von Controlling zu Beginn auf Kontrollaspekte ausgerichtet wurde.

Erweitert man den Blick vom Rollenbild des Controllers auf die damalige Neue Steuerungsmodell-Diskussion kann man eine Entsprechung erkennen: Der damalige Diskurs war geradezu davon geprägt, dass die negativ-hemmende Facette „des Wirtschaftlichen“ betont wurde, wodurch sich die Diskussion polarisierte und durch den wechselseitigen Gegenwind anfachte. Auf der einen Seite wurde die zwangsläufige Notwendigkeit der Reform gefordert, in dem etwa, einem objektivistischen Fehlschluss gleich, wissenschaftliche Konzepte des „New Public Managements“ einem vermeintlich überholten „Old Public Management“ in scharfer Konfrontation gegenübergestellt wurden. Auf der anderen Seite wurde das Bedrohliche betont, regelmäßig wurde die Gewinnmaximierung – mindestens subtil – als diametraler und moralischer Gegensatz zum und Gefährdung für das Gemeinwohl vorgebracht. Das Gemeinwohl ist in dieser Rhetorik, einem naturalistischen Fehlschluss gleich, *natürlich* wichtiger als Gewinnstreben. Es wurde beidseitig wenig diskursiver Raum für den verbindenden Gedanken gegeben, nämlich dass das „Wirtschaftliche“ auch eine ermöglichende Facette hatte. Da das Neue Steuerungsmodell den empirischen Fokus auf die Effizienzsteigerung in der Verwaltung hatte, waren es als Protagonisten die juristisch ausgebildeten Verwaltungsmitarbeiter und Juristen in den Führungspositionen, die in ihrer Position nachvollziehbarerweise mindestens zu den Reformskeptikern gehörten. Sie – als Mitglied eines Gemeinwesens mit langjähriger Verwaltungstradition – wurden konfrontiert mit einer Kulturwandel-Forderung und dem Anliegen, wirtschaftswissenschaftlich qualifiziertes Personal Teil werden zu lassen. So gesehen ist es ein nachvollziehbarer erster Schritt, dass sich *in Abgrenzung*, in eigenen Controlling-Bereichen und Abteilungen, die wirtschaftliche Dimension in der Verwaltung etablierte hat. Denkbar und von den konkreten Konstellationen abstrahierend, wäre es näherliegend und rein-logisch gewesen, die Haushaltsabteilungen auszuweiten und die Rolle bzw. die Vorläufigen Verwaltungsvorschriften des BföH weiterzuentwickeln (ähnliche Überlegungen zum Phänomen von Großprojekten vgl. Schaefer 2015; zur Rolle des BföH vgl. Müller-Osten/Schaefer 2016, Kapitel 2).

Nimmt man als konzeptionellen Ausgangspunkt das Rollenbild des Controllers als „ökonomisches Gewissen“ und den „Kontrolleur“ als seine empirische Ausprägung, so stellt sich in einem weiteren Schritt die Frage, welche Entwicklungen es seit 1993 gegeben hat, konkret welche Veränderungstreiber im Vergleich zu damals, welches neue Rollenbild hervorgebracht haben?

Zu *äußeren Veränderungstreibern* des Controllings zählt sicherlich die *Digitalisierung*, die gerade für datenbasierte Kerntätigkeitsfelder des Finanzmanagements neue Möglichkeiten und

Anforderungen mit sich bringt. Business-Intelligence-Technologien angewendet z. B. in Form von sogenannten Entscheidungscockpits können als nächster logischer Schritt nach der Einführungswelle von Enterprise-Resource-Planning-Systemen (ERP-Systemen) im Zusammenhang mit der Einführung der Doppik gelten (vgl. z. B. KGSt-Bericht 3/2017, Abb. 6, S. 24). Mit den neuen Möglichkeiten, aus den Daten Information und Wissen herzuleiten, gehen neue Anforderungen für das datengetriebene Controlling einher. Mit aktuellen Zahlen in ansprechenden Berichten adressatengerecht intuitiv zugänglich Transparenz zu schaffen, erfordern neue Qualifikationen und Kompetenzen. Dies gilt umso mehr, je stärker die Daten aus verschiedenen Politikfeldern genommen und um fachliche Kennzahlen und Indikatoren ergänzt werden.

Diese Expertise ist dem Controller als Spezialisten vorbehalten, weshalb sich die Informationsasymmetrie zwischen Controller und Management vergrößert. Eine Betonung des Kontrollaspekts des Controllings gegenüber dem Management, wie sie noch zum Leitbild auf Stufe 1 gehörte, würde das Potenzial verfehlen.

Angesichts der technischen Möglichkeiten und der Expertise des Controllers, ist er es, der Entscheidungen für das geschäftsführende Organ wesentlich vorbereitet und datenbasiert Einfluss auf die Entscheidungsfindung nehmen kann. Aus Sicht der Führungskräfte bieten die digitalen Möglichkeiten mehr Einblick und differenziertere Argumente für die politisch-administrative Steuerung, so dass ein Eigeninteresse besteht, die neuen Entscheidungsgrundlagen besser zu verstehen. Da die politische Konkurrenz und die kritische Öffentlichkeit mit den gleichen Mitteln aufwarten und datenbasiert differenziert argumentieren kann, entsteht auch eine gewisse Notwendigkeit, sich auf die Entwicklung einzulassen.<sup>7</sup>

Aus Sicht des Managements entsteht also der Bedarf, die größer werdende Informationsasymmetrie zum Controller zu verringern. So wird es nachvollziehbar, dass er ihm über die Unterstützungsfunktion hinaus zusätzlich zum Berater macht bzw. ihn als solchen akzeptiert. Mit dem Beratungsauftrag erhält der Controller das Mandat über das gesetzlich normierte Berichtswesen hinaus, aktiv und nach eigenem Ermessen aus der Datenvielfalt Berichte und Darstellungsweisen zu kreieren, die in den Verwaltungsvorgängen, Gremien und Willensbildungsprozessen entscheidungsrelevant werden.

Im Rollenbild des Beraters wird stärker als im vorherigen Bild die ermöglichende Komponente hervorgehoben, wodurch sich der Quantensprung vom Controller als „ökonomisches Gewissen“ mit der empirischen Facette des Kontrollierens vollzieht. Erkauft wird dies mit einer neuen Ambiguität im Verhältnis zwischen Controlling und Führungskraft. Während auf Stufe 1 zumindest konzeptionell eine Trennung bzw. Unterordnung des Controllers als Unterstützer unter die Führungskraft vorgesehen war, entsteht durch die Beratungsrolle eine neue Konstellation. Der Controller steht durch seine komplexen Tätigkeiten in der Entscheidungsvorbereitung in der Mitverantwortung, die „Letztverantwortung“ soll weiterhin bei der Führungskraft liegen. Dieses Selbstverständnis drückt sich in den Facetten des Rollenbilds vom Lotsen, Beifahrer, Co-Piloten aus und findet in der wissenschaftlichen Konzeption Ausdruck in dem Schnittmengebild (z. B. Deyhle/Radinger 2008).

---

<sup>7</sup> Die Visualisierung und Aufbereitung des Bundeshaushalts durch das BMF <https://www.bundeshaushalt-info.de> kann in diesem Sinne im Zusammenhang mit <https://offenerhaushalt.de>, einem ehrenamtlichen Projekt der Open Knowledge Foundation Deutschland e. V., gesehen werden.

Neue technische Möglichkeiten der Datenauswertung und die damit einhergehende Komplexität, diese für Managemententscheidungen nutzbar zu machen, können eine Erklärung dafür sein, dass sich das Rollenbild vom Controlller als Berater des Managements herauskristallisiert hat. Dieses Rollenbild wird der Stufe 2 zugeordnet.

Anwendungsfälle im Bereich der Betrugserkennung (Fraud Detection) oder Prädiktionsmodelle für Krankheitsrisiken im Politikfeld der Gesundheit (vgl. z. B. Frauenhofer 2016) oder der Predictive Analytics bei der Polizei (vgl. z. B. Finlay 2014) werfen über den Begriff des Big-Data ihre Schatten auf das „Controlling im digitalen Zeitalter“ (Horváth/Michel 2015) voraus. Das Rollenbild des Controllers als Data Scientist wird derzeit als „The Sexiest Job of the 21st Century“ (vgl. Davenport/Patil 2012) prophezeit und auch wieder verworfen. Ob diese Rollenbeschreibung eine zusätzliche zum oder neue Rolle neben dem Controlller wird, wird derzeit an anderer Stelle diskutiert (vgl. Horváth/Michel 2015, S. 47).

Ergänzend zu den oben angedeuteten äußeren können auch *innere* Veränderungstreiber ausgemacht werden, die das Rollenbild hin zum aktuell diskutierten Rollenbild des Controllers als Berater unterstützen. Dazu zählt ein sich in der Reformdiskussion herausgebildetes mehr wechselseitiges als gegensätzliches *Verständnis*. Das im damaligen Diskurs auf die einfache Formel verkürzte Selbstverständnis, dass die Politik das „Was“ und die Verwaltung bzw. ihre Beteiligungen das „Wie“ bestimmt (vgl. Bogumil/Kuhlmann 2004, S. 52), löst sich auf der Stufe 2 auf. Ebenso flacht die starke Frontstellung gegenüber „dem Wirtschaftlichen“ innerhalb der Verwaltung ab. So wichtig wie für die Identitätsbildung zu Beginn wohlmöglich die Betonung des Trennenden war, so notwendig wird auf dieser Stufe ein realistischeres „Schnittmengen-Verständnis“:

Es liegt fern ab der Realität, dass im luftleeren Raum eine politische Instanz ein „Was“ definiert und dann in Beteiligungen und Verwaltung die effiziente Umsetzung dessen erfolgt. Vielmehr gehören zu jedem politischen Willensbildungsprozess als *ein* Gesichtspunkt auch die Umsetzbarkeit im ökonomischen Sinne und damit auch das ökonomische Abwägen von Alternativen. Mit diesem Verständnis ist für die politischen Akteure eine professionelle ökonomische Beratung interessant. In welchem Projekt hat ein Euro aus Steuereinnahmen beim Bürger die größte Wirkung erzielt, bringen die meisten Wählerstimmen, die größte Legitimität, die größtmögliche Sachzielerreichung in den Beteiligungen? (vgl. Müller-Osten/Rogers 2012). Dieser in einer rhetorischen Frage verkürzte Gedanke bringt den Controlller, der mit seinem Know-How solche Fragen untersuchen und Daten entsprechend auswerten kann, näher an den Politiker. Controlling ist im Selbstverständnis auf Stufe 2 auch *politische Beratung*.

Ebenso unrealistisch ist die Vorstellung der Verwaltung als monolithischer Block, sie ist vielmehr ein hoch komplexer Verwaltungsapparat bzw. Organismus und Netzwerk von Beteiligungen mit eigenen (mikro-)politischen Dynamiken. Wenn die Erfahrungen nun zeigen, dass aufbauend auf die rechtlichen Regularien ein betriebswirtschaftliches Instrumentarium die Verwaltungs- und Beteiligungssteuerung verbessert, dann entsteht dadurch auch ein empirisch gestütztes neues Selbstverständnis. Mit den Erfahrungen in der Zusammenarbeit von Fach- und Führungskräften rücken diese näher zusammen. Controlling wird „selbstverständlich“ auf Stufe 2 zur administrativ-betriebswirtschaftlichen Beratung.

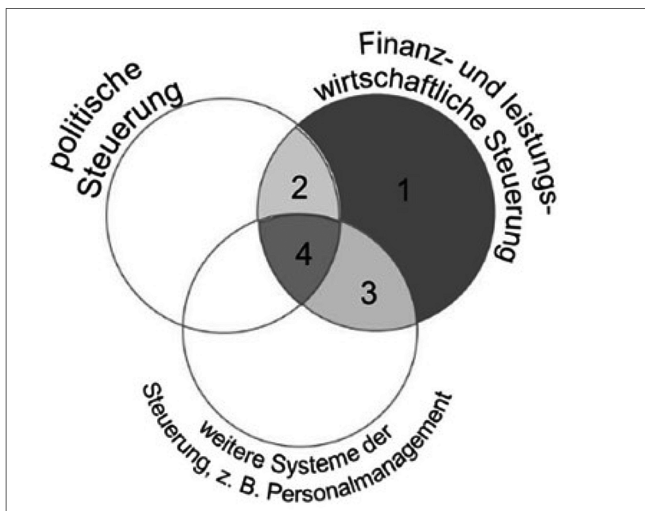


Abbildung 1: Finanz- und Leistungswirtschaftliche Steuerung und Controlling – Definition  
 Quelle: KGSt-Bericht 3/2017, S. 18

Die KGSt formuliert dies so: „Es [das Controlling] bezieht sich keineswegs nur auf Detailanalysen auf der Grundlage des Rechnungswesens und Informationsaufbereitungen „in der Tiefe der Verwaltung“, sondern schließt die Unterstützung und Informationsaufbereitung für Beschlüsse des Rats/Kreistags und der Gremien ein, die mit den Verwaltungsvorlagen eingeleitet werden. Insoweit ergeben sich auch Schnittmengen mit anderen Aspekten kommunalpolitischer und administrativer Steuerung. Controlling in diesem weitgefassten Verständnis beinhaltet eine Beratungstätigkeit für die verantwortlichen Führungskräfte und ebenso mittels der entsprechenden Vorlagen für die Gremien (Rat/Kreistag/Ausschüsse).“ (KGSt-Bericht 3/2017, S. 18)

Will der Controller sich vom „Ökonomischen Gewissen“ zum Businesspartner bzw. Berater des Managements weiterentwickeln, setzt dies vor dem Hintergrund der bisherigen Überlegungen von Seiten des Controllers voraus, dass er die ökonomische Perspektive um weitere ergänzt und seinen Blick weitet. Von Seiten des Managements setzt dies voraus, dass die ökonomische Prüfung selbstverständlich ist und nicht in Frage gestellt wird – ein despektierlicher Erbenzählervorwurf ist Rhetorik von Stufe 1. Gelingt dies beidseitig, wird die ökonomische Perspektive in der Interaktion eingebettet in vielfältige weitere organisationsrelevante Kontextfaktoren. Dieses bereits kurz angedeutete Verständnis vom „beratungsorientierten Controlling“ soll im Folgenden hergeleitet und vorgestellt werden.

## II. Das Konzept des beratungsorientierten Controllings für den öffentlichen Sektor

### 1. Zugang und Kennzeichnung

Ein beratungsorientiertes Controlling ist nichts gänzlich Neues, vielmehr entwickelt es den rationalitätsorientierten Ansatz von Weber/Schäffer (1999, 2011) weiter und hebt bereits enthaltene Komponenten daraus hervor. Zwei Aspekte zeichnen die Beratungsorientierung aus und der dritte Aspekt berücksichtigt die Besonderheiten eines Controllings im öffentlichen Sektor:

1. *Beratungsorientiertes Controlling ist interaktiv:* Die Interaktion selbst steht im Fokus des beratungsorientierten Controllings; im Zusammenspiel zwischen Management und operativem Bereich auf der einen und Controlling auf der anderen Seite wird herausgefunden, was die wirkungsvollste und zugleich wirtschaftlichste Entscheidung ist. Auch wenn der Controller den Fokus auf die Wirtschaftlichkeit legt, berät er den operativen Bereich darin, die zugleich effektivste Entscheidung zu finden. Die perfekte Trennung von Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit ist analytisch sinnvoll, praktisch unrealistisch. Je besser das wechselseitige Rollenverständnis, desto rationaler können die Entscheidungen werden, d. h. umso mehr Kontextfaktoren fließen in das Wirtschaftlichkeitskalkül<sup>8</sup> ein.
2. *Beratungsorientiertes Controlling ist integriert:* Beim beratungsorientierten Controlling sind ökonomische Notwendigkeiten in die Kernprozesse integriert, ohne sie zu dominieren. Die ökonomische Dimension bleibt unauffällig, sie ist eine von vielen anderen.<sup>9</sup> Es wird konsequent aus Sicht der operativen Kernprozesse heraus argumentiert, um bereits beim „operativen Doing“ ein wirtschaftliches Selbstverständnis zu etablieren. So wird verhindert, dass Controller „von außen“ Aktivitäten durch eine rote Ampel stoppen. Ein Führen über Ziele (plankoordinierte Steuerung) und der Blick auf die „roten Ampeln“ bleibt Kontrollaufgabe des zentralen Controllings (Stufe 1), der Controller als Berater unterstützt die dezentralen Akteure kontinuierlich dabei, in den Kernprozessen möglichst viele Freiheitsgrade zu behalten und Handlungsspielräume zu schaffen.

In einem *Controlling für den öffentlichen Bereich* gilt es, zusätzlich die Besonderheiten im Vergleich zu einem Controlling für den privatwirtschaftlichen Bereich herauszustellen. Diese liegen weniger auf der Ebene der Controlling-Instrumente, sondern zuerst auf der normativen Ebene: Im „Praxisphänomen Controlling“ in der Privatwirtschaft sollte der Controller nur dann die Führungskraft unterstützen, wenn diese sich dem „common sense“ einer guten Unternehmensführung verpflichtet fühlt (Weber/Schäffer 1999 und 2011). Übertragen auf den öffentlichen Bereich sollte ein Controller die demokratisch legitimierten Entscheidungsträger unterstützen und dabei beraten, die demokratisch-legitimierten Entscheidungen umzusetzen (vgl. Müller-Osten 2011). Diese Überlegung gilt bereits für die Controlling-Konzeptionen im öffent-

---

8 Ein plakatives, eingängiges Beispiel, wie vielfältig die Möglichkeiten sind, Kontextfaktoren in ein wirtschaftliches Kalkül einzubeziehen ist „Luft“. Mit dem Verständnis, dass saubere Luft ein knappes Gut ist, begann der Versuch, diese institutionell zu regulieren und rationalen Entscheidungen zugänglich zu machen.

9 Für die Chance, die ein multidisziplinärer Diskurs zur Analyse öffentlicher Entscheidungsfindung und Lösung konkreter Problemlagen bieten, siehe Schaefer 2015.

lichen Sektor der Stufe 1, profilgebend für die beratungsorientierte Konzeption sind die beiden ersten Aspekte.

Die beratungsorientierte Controlling-Konzeption hat sich aus Erfahrungen und Beobachtungen in der Bundesagentur für Arbeit entwickelt. In der direkt anschließenden abstrakten Darstellung sollen die Überlegungen übertragbar gemacht, anhand des Anwendungsbeispiels in Kapitel III sollen konkrete Impulse für die Umsetzung gegeben werden. Auch wenn die Bundesagentur für Arbeit als unmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung kein öffentliches oder gemeinwirtschaftliches Unternehmen ist, bietet die Steuerung von über hundert dezentralen Einheiten (Arbeitsagenturen und Jobcentern) und bürgernahen und arbeitsgeberorientierten Kernprozessen Vergleichsmöglichkeiten für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen.

*Intuitiver Zugang: Was zeichnet eine gute Beratung aus? Ein Gedankenspiel.*

Wenn Sie sich in Ihrem persönlichen Umfeld in naher Vergangenheit an eine gute Beratung erinnern, so kommt Ihnen vielleicht der Kauf eines Modestücks in den Sinn. Was zeichnete dabei die Beratung als eine gute aus?

Bei einer Modeberatung kommt es sicherlich darauf an, dass in der Beratung die Stärken betont werden. Würde man explizit auf die eigenen Problemzonen hingewiesen, so ist das dem Kaufabschluss alles andere als zuträglich. Gleichwohl gehört zu einer guten Beratung auch, darauf hingewiesen zu werden, wenn man selbst verkennt, dass ein Kleidungsstück unvorteilhaft sitzt.

Die Kunst der Beratung besteht dann darin, dafür die richtigen Worte zu finden und weiterführend, die Idee des Kunden zu verstehen und eine in die gleiche Richtung gehenden Alternative anzubieten. Überhaupt gehört eine Auswahlmöglichkeit zu einer guten Beratung. Dazu sollte der Berater zunächst fragen, was der Kunde sucht, mit ihm ins Gespräch kommen.

Mit der Wahl und durch Fragen bleibt die Kaufentscheidung eine Entscheidung des Kunden – dazu nimmt der Berater sich zurück, er kann eine Empfehlung abgeben, darf seine eigene Meinung dem Kunden jedoch nicht aufdrücken, vielmehr sollte er einen Perspektivwechsel vollziehen können. Dies ist deshalb so wichtig, weil der Kunde hoch sensibel und in seiner Grundhaltung skeptisch gegenüber der Beratung ist, schließlich hat der Kunde – und das gilt sicherlich bei einer Finanzberatung oder bei einem Autokauf in einem noch stärkeren Maße – einen Informationsnachteil und wittert das persönliche Motiv des Beraters, der das Geschäft abschließen will.

Mit dem plakativen Alltagsbeispiel sollte doch bereits eine Idee davon gewonnen sein, worauf es bei einem auf Beratung abzielenden Controlling ankommt: es ist *stärkenbetonend, konstruktiv-kritisch, lösungsorientiert, kommunikativ, im Prozess integriert, emphatisch, fragend-zurückhaltend.*

## 2. Weiterentwicklung der rationalitätsorientierten Controlling-Konzeption

Aus theoretischer Perspektive knüpft das beratungsorientierte Controlling an den Ansatz des Rationalitätssichernden Konzepts von Weber/Schäffer an. Rational meint hier, dass vom Controller die ökonomische Perspektive eingenommen wird, um vernünftigerweise darauf hinzuwirken, dass gegebene Ziele mit möglichst geringem Ressourceneinsatz erreicht werden bzw. dass mit den knappen Ressourcen möglichst viel bewirkt wird.

Aufgrund leicht nachvollziehbarer Konstellationen ist ein solches Verhalten für die Führung oft schwer, allein schon deshalb, weil Information, Wissen und Kompetenzen fehlen. Möglicherweise auch deshalb, weil aktuelle Abhängigkeiten und Aushandlungsprozesse einem rationalen Agieren widerstehen oder schlicht, weil Manager Eigeninteressen verfolgen, die dem Unternehmensziel entgegenstehen. Aus diesen Defiziten des Managements leitet sich nach Weber/Schäffer

fer der Kern der Aufgabe des Controllings ab, nämlich zu einer Rationalitätssicherung der Führungsentscheidungen beizutragen (vgl. Weber/Schäffer 2011, Kapitel 2).

Integriert man Zukunftsthemen, u. a. Digitalisierung, technischen Fortschritt, Volatilität der Unternehmensumwelt in eine Controlling-Konzeption, so tritt deutlicher denn je hervor, dass die meisten Entscheidungssituationen komplex sind und sich schwerlich über einfache Ursache-Wirkungszusammenhänge erfassen oder durch einfache Kostenvergleichsrechnung lösen lassen. Die Möglichkeiten und Anforderungen nehmen durch das Informationsangebot und die neuen Verarbeitungsmöglichkeiten zu. Controlling allein aus den Defiziten des Managers herzuleiten, ist zu einseitig und überhöht die Fähigkeiten des Controllers. Hier knüpft das beratungsorientierte Controlling an, es löst nicht den rationalitätssichernden Ansatz ab, sondern baut auf diesen auf und erweitert ihn:

Auch der Controller wird niemals in der Lage sein, alle zur Verfügung stehenden Daten mit den neusten Techniken auf eine aktuelle Entscheidungssituation widerspruchsfrei anzuwenden und dabei gleichzeitig aktuelle und zukünftige Umweltdynamiken einzukalkulieren, aus denen dann „die TOP 3 Handlungsempfehlungen für das Management herauspurzeln“. Zudem lassen sich spiegelbildlich zum Manager Defizite des Controllers ausmachen. Dies gilt besonders in seiner Rolle als Berater, in der er – wie dargelegt – die Entscheidungsfindung wesentlich beeinflussen kann und soll, ohne dabei die „Letztverantwortung“ zu tragen. Es wäre also, um es überspitzt zu verdeutlichen, naiv anzunehmen, ein Controller sei ohne Eigeninteressen uneingeschränkt gewillt und dazu in der Lage, alle Defizite des Managers aufzufangen und eindeutig, objektive Rationalität sicherzustellen. Das beratungsorientierte Controlling geht in einer Weiterentwicklung der Theoriebildung daher davon aus, dass beide Seiten gleichermaßen zu berücksichtigen sind, damit tritt das Zusammenspiel, die Interaktion in den Fokus der Analyse. Untersuchungsobjekt des beratungsorientierten Controllings wird der Beratungsprozess selbst.

Im Beratungsprozess zwischen Controller und Manager wird um eine – soweit irgend möglich – rationale Entscheidung gerungen. Was eine effiziente Lösung ist, entsteht während bzw. nach der Beratung, selten sind die Dinge so einfach, dass sie sich im Vorfeld berechnen ließen. Die Rationalität der Entscheidung als Ergebnis der Beratung ist dabei auf der einen Seite umso eher gesichert, je mehr sich der Manager auf die ökonomische Dimension einlässt und Vertrauen in die Kompetenzen des Controllers haben kann. Auf der anderen Seite werden rationale Entscheidungen umso eher erreicht, je besser es den Controllern gelingt, die facettenreiche Zielsetzung des Managers genau zu verstehen. Rationale Entscheidungen ziehen relevante Kontextfaktoren in das Wirtschaftlichkeitskalkül ein, in der Interaktion werden Effizienz und Effektivität ausbalanciert. Dabei ist es – auf diesem Reifegrad des Controllings – insbesondere die Aufgabe des Controllers, ökonomisch realisierbare Handlungsoptionen aufzutun.

Für den Manager gleicht es oft einer mühsamen Selbstverpflichtung, sich über die Beratung durch das Controlling an zwar effiziente, zugleich oft hinderliche ökonomische Rahmenbedingungen erinnern zu lassen. Für den Controller wiederum ist es manches Mal schwierig, die mehrdimensionalen Ziele des Managements anzunehmen und einzusehen, dass der Blick durch die ökonomische Brille lediglich eine Dimension aufzeigt. Beratungsorientiertes Controlling begreift dieses Spannungsverhältnis als konstruktiven Konflikt. Dies setzt ein professionelles Rollenverständnis voraus, bei dem die Bedeutung der jeweils anderen Rolle reflektiert werden kann. Nahezu jedes beliebige Muster lässt sich in der heutigen Datenfülle finden, nach wel-

chem gesucht wird und welches entscheidungsrelevant ist, entsteht erst in der Auseinandersetzung. Die Gefahr ist groß, das zu finden, wonach das Management gefragt hat und / oder was lediglich die Behauptung des Controllers bestätigen soll; zu schnell sieht man Ursache-Wirkungszusammenhänge, wo per Knopfdruck lediglich eine Regressionsgrade erzeugt wurde. Bestandteil des beratungsorientierten Controllings ist die Ausprägung von speziellen Haltungen und Kompetenzen des Tandems von Controller und Manager für den Beratungsprozess. Dazu zählen in besonderer Weise die Fähigkeit das Spannungsverhältnis von Wünschenswertem (Effektivität) und Realisierbarem (Effizienz) aushalten zu können sowie kommunikative Fähigkeiten, gerade wenn man Beratung als strukturierten Kommunikationsprozess versteht. Je professioneller der kommunikative Umgang mit dem konstruktiven Konfliktpotential und das wechselseitige Rollenverständnis im Beratungsprozess zwischen Manager und Controller, desto rationaler werden die Entscheidungen auch in komplexen Konstellationen.

Mit dem beratungsorientierten Controlling soll es gelingen, konkrete ökonomische Hilfestellungen kontinuierlich im Kernprozess zu geben, ohne dadurch Handlungen vorzuschreiben, sondern anzuregen, ökonomisch realisierbare Handlungsspielräume zu nutzen. Die Prüfung der Zielerreichung bzw. die Steuerung über Ziele wird durch die Hervorhebung der Interaktion quasi bereits in die Prozesse integriert. Wenn Controlling direkt auf die Kernprozesse der Organisation wirken will, ohne dabei zu bremsen und ohne „Rote-Ampel-Logik“ zu kontrollieren, sollte es unauffällig und unterstützend passieren.

Im Idealfall gelingt dies, indem in die standardisierten Kernprozesse des Unternehmens systematisch „Wegmarken“ integriert werden. An diesen Punkten sind dann Fragen, sich aktualisierende Checklisten hinterlegt, die – bei aller Autonomie der lokalen Entscheidung – die Aufmerksamkeit auf die Unternehmenszielsetzung lenken. Mit diesen Fragen sollen weniger Berichtspflichten verbunden sein, sie dienen vielmehr vor Ort als eine Art Selbsttest.

Voraussetzung dafür sind definierte Standardprozesse und die Möglichkeit, in vorhandene, täglich genutzte Systeme (Cockpits/Dashboards) Checklisten zu integrieren, da so eher eine Nutzung erwartet werden kann. Die Fragetechnik ist an dieser Stelle wichtig, da auf diese Weise lokales Wissen bewusst gemacht wird, schließlich werden die Antworten von den dezentralen Experten selbst gegeben.

Aufgabe des zentralen Controllings bleibt es an dieser Stelle, die aus Unternehmenssicht zentralen Fragen zu stellen, zu aktualisieren und einzuspielen, sowie Berichtsformate anzubieten, die bei der Beantwortung unterstützen. Im Idealfall gelingt es, das durch den Frage-Antwort-Prozess bewusst gewordene implizite Wissen durch ein Wissensmanagement der Organisation explizit zur Verfügung zu stellen, z. B. indem ein Best-Practice-Austausch zwischen den lokalen Einheiten, ggf. technisch unterstützt über Plattformen, angeregt wird. Beratungsorientiertes Controlling ist dann kein hinderliches Instrumentenfeuerwerk es wird vielmehr zum integralen Bestandteil der Kernprozesse.

In den zentralen Steuerungsprozessen meint Beratungsorientierung, dass Ergebnisse von Instrumenten, z. B. der aktuellen Zielerreichung oder einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erst den Auftakt geben und als erste Gesprächsgrundlage für den Beratungsprozess dienen. Dann gilt es, die Ergebnisse zu interpretieren, ggf. das Modell zu erweitern und weiterzuentwickeln und gemeinsam tragfähige Schlussfolgerungen zu ziehen.

*Controlling als Beratung wird auf diese Weise dezentral und zentral zur Wissensproduktion – in den Kernprozessen ist Controlling so integriert, dass die operativen Fachkräfte unterstützt werden, ihr Wissen für eine wirtschaftlich tragfähige Entscheidung zu nutzen, in den zentralen Steuerungsprozessen ist es in der Interaktion von Controller und Management verortet.*

### **III. Anwendung: Beratungsorientiertes Controlling in der Bundesagentur für Arbeit (BA)<sup>10</sup>**

Der Etablierung des Controllings als Berater aller Führungskräfte bzw. als Business-Partner gingen in der BA langjährige Entwicklungen voraus. Begreift man das Jahr 2003 als Startpunkt des Aufbaus eines professionellen Controllings in der BA, waren mehrere Entwicklungsstufen zu nehmen, bevor die Zeit reif war, das Rollenbild zu erweitern. In der Selbstdarstellung (Bundesagentur für Arbeit 2012, S. 4 f.) werden folgende Meilensteine genannt und Jahren zugeordnet:

- „BA-Steuerungslogik“ (2003), verstanden als langfristig handlungsleitender Orientierungsrahmen mit den Aspekten von Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit, Transparenz und dezentraler Verantwortung,
- die Einführung von „Vergleichstypen“ (2003) für ein internes Benchmarking und das Führen über Ziele in definierten Geschäftsfeldern und verschiedenen Kundensegmenten (Bundesagentur für Arbeit 2012, S. 10),
- die Einführung einer „zentralen Datengrundlage“ (2004),
- der „Monatlichen Bericht zur Zielnachhaltung“ (2008),
- die einheitlichen „Gestaltungsregeln“ (2008),
- „Wissenschaftsbasiertes Infosystem zur Wirksamkeit des arbeitsmarktpolitischen Instrumenteneinsatzes“ (2008), die sogenannte TrEffeR<sup>11</sup>-Analyse (Schewe/Rässler/ Stephan 2006) sowie
- unter dem Stichwort „Controller-Community“ die Feststellung in 2012 den 6. Controller-Tag durchgeführt zu haben.

Unter der Überschrift „Zukunft des Controllings“ wird die Rolle des Business-Partners bereits vorbereitet (Bundesagentur für Arbeit 2012, S. 15).

Den Weiterentwicklungsbedarf des Rollenbildes brachte eine auf breiter Ebene durchgeführte Befragung von Controllern und operativen Führungskräften zu Tage (Bundesagentur für Arbeit 2013). Ein wichtiges Ergebnis war, dass die Zahlen „gefühlte“ Oberhand gewinnen und dass die Fachkräfte mehr Verständnis für ihr Kerngeschäft erwarteten. Zudem war das Thema Kommunikation der Controller gegenüber den operativen Führungskräften als verbesserungswürdig erachtet worden. „Controller wünschen sich u. a. Maßnahmen zur Verbesserung des Geschäftsverständnisses und einen besseren Austausch mit den operativen Führungskräften“ (Bundesagentur für Arbeit 2013, S. 22). In der Auswertung der Ergebnisse wurde das kommunikative

10 Das Kapitel legt zu Grunde: Bundesagentur für Arbeit (2012 und 2013), Raum (2013), Weise u. a. (2014), interne Schulungsmaterialien zum Controllercampus 2014, sowie eine Befragung bzw. Erfahrung mit und von Robert Winter, Bereichsleiter Controlling und Finanzen.

11 TrEffer steht für „Treatment Effects and Prediction“.

Zusammenspiel von Controller und Führungskraft als Hauptthema identifiziert, um einen Kulturveränderungsprozess in Gang zu setzen. Weniger Zahlen, Berichte und Instrumente, vielmehr ein kommunikativer Umgang und eine veränderte Haltung sollten etabliert werden. Dafür wurde das Rollenbild des *Controllers als Berater aller Führungsebenen* als Rollenbild gewählt. Im Folgenden soll das Konzept des „Controllers-Campus“, eine Qualifizierungsmaßnahme, die im Jahr 2014 Auftakt dieses Veränderungsprozesses in der BA war, vorgestellt werden. So soll nachvollziehbar werden, welche Facetten des Rollenbildes des „Beraters aller Führungsebenen“ für die BA prägend werden sollten und wie diese in die Organisation transportiert wurden:

Angesichts des Reifegrads des Controllings in der BA konnte davon ausgegangen werden, dass Controlling-Instrumente etabliert und über Standardschulungen Fachwissen ausreichend geschult wird (Raum 2013). Von diesem Niveau aus konnte der Fokus der Qualifizierungsmaßnahme auf den Zweck gerichtet werden, dem die Instrumente dienen: Der Steuerung der Kernprozesse auf die Unternehmenszielsetzung hin. Der konzeptionelle Kern der Qualifizierung bestand darin, dass der Controller die operative Perspektive einnimmt. Mit diesem Perspektivwechsel sollte die Voraussetzung geschaffen werden, die *Kommunikationskompetenz* zu verbessern: Wie gelingt es, die Aussagen, die für den Controller in Tabellenwerken offensichtlich sind, adressatengerecht zu „übersetzen“ und damit für die Entscheidungen in den operativen Prozessen relevant werden zu lassen? Eine vorteilhafte Voraussetzung für diesen Schwerpunkt war es, dass sich die Bundesagentur für Arbeit in ihrem Leitbild als „erster Dienstleister“ am Arbeitsmarkt versteht und ihre Dienstleistung in der Beratung liegt. Die Bundesagentur für Arbeit hat eine eigene, beratungswissenschaftlich fundierte Beratungskonzeption in den Bereichen Arbeitsvermittlung, Berufsberatung jeweils auch für behinderte Menschen (Rübner u. a. 2010) und verfügt über entsprechende Qualifizierungsangebote. Den Gedanken einer professionellen Beratung nun auch für das Controlling zur Geltung zu bringen, war naheliegend und erleichterte den organisationalen Lernprozess. Ebenso war es ein Vorteil, dass der weit überwiegende Teil der Controller vormals im operativen Geschäft tätig war und damit der Perspektivwechsel leichter fiel.

Ein weiterer Faktor zum Gelingen war, dass wichtige Stakeholder einbezogen wurden. Verwaltungsrat, Vorstand, Hauptpersonalrat, Oberste Führungskräfte wurden über das Projekt regelmäßig informiert. In der Qualifizierungsmaßnahme „Controller-Campus“ wurden insgesamt ca. 600 Controller geschult, jeweils 150 Controller wurden für jeweils eine Woche eingeladen.

### 1. Controlling in die Kernprozesse integrieren

An drei Tagen der Schulungswoche<sup>12</sup> wurden detailliert entlang der operativen Prozesse „Beratung und Vermittlung“, „Arbeitgeberservice“, „Berufsberatung und Ausbildungsvermittlung“, „Rehabilitation“, „Personal- und Finanzprozesse“ sogenannte *Interventionspunkte* für die Controller ermittelt und vermittelt. In den Workshops wurde als Diskussionsgrundlage Material bereitgestellt, in dem die operativen Prozesse in Flussdiagrammen abgebildet waren. Für jeden

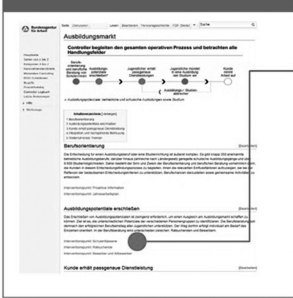
---

12 Die Darstellung gibt entlang des Schulungsmaterials des Controller-Campus aus dem Frühjahr 2014 die Inhalte der Qualifizierungsmaßnahme wider.

Prozess wurde aus Sicht der operativen Fachkräfte gefragt, an welchen Stellen, d. h. an welchen Interventionspunkten, das Controlling integriert werden kann. An diesen Punkten wurden offene Fragen gesammelt und Information herausgesucht, die an dieser Stelle sinnvoll sind, um den Prozess auf die Unternehmenszielsetzung hin auszurichten. Im Kernprozess der Ausbildungsvermittlung wurde für den Interventionspunkt Schulentlassene z. B. die Frage gestellt, ob die Anzahl der Hauptschüler im eigenen Bezirk bekannt und ob diese Personen gezielt angesprochen und ihnen ein spezielles Beratungsangebot unterbreitet wurde. Im Zielsystem der Bundesagentur für Arbeit gehört zu diesem Prozess die Kennzahl der Einmündungsquote (Anzahl Einmündungen in Ausbildungen/Schulabgänger), die wiederum aufgeschlüsselt wird, wie viele mit bzw. ohne Hauptschulabschluss in eine Ausbildung eingemündet sind. Eine controllingbekannte Statistik bzw. ein entsprechender Bericht wurde dieser Frage zugeordnet. Zu jedem Interventionspunkt wurden auf diesem Weg mehrere Fragen erarbeitet und vorhandene Controlling-Informationen nach Interventionspunkten systematisiert zugeordnet.

Im *Controller-Logbuch* (Bundesagentur für Arbeit 2014) wurden alle Interventionspunkte mit den erarbeiteten Fragen und Controlling-Standardberichten im operativen Geschäft dokumentiert. In der Nachbereitung wurde daraus ein Wiki im Intranet erstellt, so dass für die Interventionspunkte in den einzelnen Kernprozessen, z. B. für die Ausbildungsvermittlung (Abbildung 2, links), passende Fragen für die Interaktion zugeordnet wurden (Abbildung 2, Mitte) und zu passende Berichten verlinkt wurde (Abbildung 2, rechts).

**1** Der Prozess der Ausbildungsvermittlung hat mehrere Interventionspunkte, z.B. Schulentlassene



**2** Für den Interventionspunkt werden systematisch Fragen gestellt.

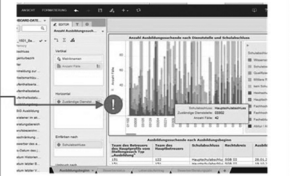
Interventionspunkt Schulentlassene

Fragen und Regularien zur Interaktion

- Wie werden Schüler mit dem Bewerberkontakt unterstützt?
- Welche Informationen sind für die Bewerberkontaktunterstützung relevant?
- Welche Informationen sind für die Bewerberkontaktunterstützung relevant?
- Welche Informationen sind für die Bewerberkontaktunterstützung relevant?

z.B. Werden die Hauptschüler gezielt beraten?

**3** Für wichtige Fragestellungen werden im BISS\* zentral Standardschablonen für eine dezentrale Detailanalyse vorbereitet



Identifikation von „meinen Hauptschülern“ in meinem Agenturbezirk.

\* BISS = Business Intelligence - Selfservice

Abbildung 2: Interventionspunkte am Beispiel Ausbildungsvermittlung

Quelle: „Mit Indikatoren und Kennzahlen ausbalanciert und differenziert steuern“, Vortrag im Rahmen der 17. Arbeitskreissitzung „Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen“, Berlin, 13 Juli 2016, Folie 8

In der Weiterentwicklung werden den dezentralen Einheiten vom zentralen Controlling Berichtsschablonen in einer Business-Intelligence-Anwendung<sup>13</sup> zur Verfügung gestellt (Abbildung 2, rechts); damit wird dezentral die Möglichkeit unterstützt, die bereitgestellten Berichte vor Ort weiter zu analysieren und mit lokalem Sachverstand und nach den lokalen Erfordernissen anzupassen. Mit der Möglichkeit in die operativen Systeme zu springen, kann das Analyseergebnis den Beratungsprozess „in der Tat“ unterstützen: Die identifizierten Schüler ohne Schulabschluss im eigenen Bezirk können direkt angeschrieben und eingeladen werden. Dieser Weiterentwicklung folgend, haben Controller und der operativer Bereich gemeinsam eine Plattform entwickelt, auf der alle Organisationseinheiten ihre Aktivitäten- und Umsetzungspläne konkret hinterlegen können.

Mit dem Logbuch wird Controlling-Expertise in die fachlichen Kernprozesse integriert und damit die Perspektive der Vermittlungsfachkraft und des Beraters vor Ort eingenommen. Die vorhandenen Controlling-Berichte werden *operativ* systematisiert. Durch die Fragetechnik nimmt man im Sinne eines beratungsorientierten Controllings eine zurückhaltende Haltung ein, wodurch die Möglichkeit geschaffen wird, dass die Antwort lokal gegeben und damit dezentrales, implizites Wissen explizit wird, welches zugleich ausgerichtet auf die Unternehmenszielsetzung ist.

## 2. Controlling ist durch Kommunikation interaktiv

An zwei Tagen der Schulungswoche<sup>14</sup> wurde Kommunikationstrainings angeboten, „adressatengerechte Kommunikation, aktives Zuhören, Fragetechniken, Emotionen, Schlagfertigkeit“ waren die Schlagwörter zu denen Wissen und Techniken vermittelt und die in Fallstudien „Managergespräch“ erprobt wurden. Ein Slot zu „Innere Einstellung, Bedürfnisse und Motive, Beratungstechnik“ hatte das Ziel, die Handlungsfrage zu bestärken.

Nach der Durchführung des Controller-Campus wurde eine Review Befragung durchgeführt. Die Ergebnisse haben sich erkennbar verbessert. Besonders positiv im Sinne der Zielsetzung wurde festgestellt, dass im Fremdbild also in der Wahrnehmung der Führungskräfte die Controller weniger als Bremser und tatsächlich stärker als Berater wahrgenommen werden.

In der Konzeption des Controller-Campus und in ihrer Wirkung war von Beginn an angelegt, Controlling in die dezentralen Kernprozesse zu *integrieren* – und die *Interaktion* über Beratungstechniken zu stärken.

---

13 Ein Business-Intelligence –Ansatz ermöglicht es (technisch wenig geschulten) Anwendern eigenständig, d. h. ohne Programmierkenntnisse per „drag&drop“\* vielfältige Analysekriterien per „slice&dice“\*\* zu kombinieren. \*) „ziehen und ablegen“, Bedienung grafischer Benutzeroberflächen durch das Bewegen grafischer Elemente mittels eines Zeigegerätes;

\*\*) „schneiden und drehen“, durch die Einschränkung auf eine dimensionale Ausprägung wird aus einem Datenwürfel eine Scheibe (Slice) „herausgeschnitten“. Innerhalb dieser Scheibe werden durch die Auswahl weiterer Dimensionen eine detaillierte Analyse möglich.

14 Siehe FN 12.

## IV. Handlungsempfehlungen und Fazit

Ziel dieses Beitrages war es, mit dem Ansatz vom beratungsorientierten Controlling eine neue Controlling-Konzeption vorzustellen, die zum Rollenbild des Controllings als Partner des Managements bzw. des Controllers als Businesspartner passt. Das Konzept des beratungsorientierten Controllings ist als eine Weiterentwicklung des rationalitätsorientierten Konzeptes zu verstehen. Wesentliche Merkmale des beratungsorientierten Controllings sind dessen

1. *Interaktivität*, d. h. das Untersuchungsobjekt in diesem Konzept ist der Beratungsprozess selbst: Rationale Entscheidungen beziehen relevante Kontextfaktoren in das Wirtschaftlichkeitskalkül ein, die erst in der Interaktion bekannt werden. Bestandteil des beratungsorientierten Controllings sind die Ausprägung einer wechselseitig professionellen Haltung und Kommunikationskompetenzen des Tandems von Controller und Manager. Wesentliche Weiterentwicklungskomponente ist die Annahme, dass ebenso wie der Manager auch der Controller nicht gewillt und/oder nicht in der Lage ist, objektiv Rationalität herzustellen. Dies führt zur Fokussierung der Interaktion selbst.
2. *Integration von Steuerungsaspekten in die Kernprozesse*, d. h. die Unternehmenszielausrichtung findet kontinuierlich in den Kernprozessen statt. Wesentliche Weiterentwicklungskomponente ist die Differenzierung eines zentralen Controllings, welches weiterhin in „Roter-Ampel-Logik“ im Managementkreislauf über Ziele steuert und die Zielerreichung prüft und einem dezentralen Controlling, bei dem in den Kernprozessen selbst – entlang von Interventionspunkte – *auch* eine Ausrichtung auf die ökonomisch-quantifizierbaren Ziele hin erfolgt. Diese Ziele sind im öffentlichen Sektor demokratisch legitimierte. Dies führt dazu, dass lokales Wissen genutzt wird an Stelle davon, dass im Nachhinein erfolgte Handlungen als unzureichend disqualifiziert werden bzw. nimmt den „Zahlendruck“ heraus vorgegeben Ziele „um jeden Preis“ erreichen zu müssen.

Am Beispiel der Bundesagentur für Arbeit wurde veranschaulicht, wie die Entwicklung und Umsetzung des beratungsorientierten Ansatzes in der Praxis konkret verlaufen kann. Durch den in den Ausführungen herausgestellten Bezug zum öffentlichen Sektor können Anregungen für eine Etablierung eines beratungsorientierten Controllings in öffentlichen und gemeinwirtschaftlichen Unternehmen gegeben werden. Eine Übertragbarkeit ist für öffentliche Dienstleistungen zu vermuten.

### Abstract

*Anne Müller-Osten, Christina Schaefer and Robert Winter; Consulting Oriented Controlling – An Enhancement of the Rationality Oriented Controlling-concept Using the Example of the German Federal Labour Market Authority (Bundesagentur für Arbeit)*

*Business-Intelligence; Controlling-conceptions, Controller-role Models; Controller as Business Partner; German Federal Labour Market Authority; Public Service Provision*

*The paper introduces a new controlling-conception that suits the controlling-role model as management-partner, resp. business-partner: The consulting oriented controlling-concept for the public sector. The strongly comprised considerations and ideas in the role model are explicitly described in a conception, and thus made accessible for a scientific discussion. The German Federal Labour Market Authority serves as practical application. The consulting oriented controlling-approach is a further development of the rationality oriented controlling-conception for the public sector, especially of great practical value for public service provision.*

## Literaturverzeichnis

- Bundesagentur für Arbeit (2012), Controlling in der Bundesagentur für Arbeit – Entwicklung, Anspruch und Zukunft.
- Bundesagentur für Arbeit (2013), Controlling-Umfrage Q4\_2013, Controlling und Finanzen, Bereich Controlling.
- Bundesagentur für Arbeit (2014), Controller Logbuch, Controlling und Finanzen, Bereich Controlling 31. Juli 2014.
- Blönnigen, Peter und Anne Müller-Osten, Integrierte Steuerung öffentlicher Institutionen – Ein Reifemodell, in: Der Gemeindehaushalt 3/2013, S. 58-64.
- Bogumil, Jörg und Sabine Kuhlmann, Sabine (2004), Zehn Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung – Ansätze einer Wirkungsanalyse, in: Jann, Werner u. a.: Status-Report Verwaltungsreform – Eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren, Berlin, S. 51-63.
- Bundes-Drucksache 364/17, Gesetz zum weiteren quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung, verabschiedet am 2.6.2017.
- Davenport, Thomas H. und D.J. Patil (2012), Data Scientist: The Sexiest Job of the 21st Century, in: Harvard Business Review, 90. Jg., Heft 10/2012, S. 70-76.
- Deyhle, Albrecht und Gerhard Radinger (2008), Controller Handbuch, Freiburg.
- Frauenhofer-Zentrum für Internationales Management und Wissensökonomie (2016), Big Data im Krankenversicherungsmarkt. Relevanz, Anwendungen, Chancen und Hindernisse.
- Homann, Karl und Andreas Suchanek (2005), Ökonomik: Eine Einführung, Heidelberg.
- Internationaler Controller Verein und International Group of Controlling (2013), Controller-Leitbild von IGC und ICV, verabschiedet von der Vollversammlung der International Group of Controlling IGC am 8. Juni 2013 in Bukarest. <https://www.icv-controlling.com/de/verein/leitbild.html>, Abruf: 11.12.2017.
- Finlay, Steven (2014), Predictive analytics, data mining and big data: Myths, misconceptions and methods, Palgrave Macmillan.
- Horváth, Peter und Uwe Michel (2015), Controlling im digitalen Zeitalter, München.
- KGSt-Bericht 3/2017, Reifegrad des kommunalen Finanzmanagements. Modell zur örtlichen Analyse.
- KGSt-Bericht 5/1993, Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung.
- Raum, Michael (2012), Kompetenzen und Entwicklung der Controller in der Bundesagentur für Arbeit in: Hirsch, Bernhard u. a. (2012) Controlling in öffentlichen Institutionen, Berlin.
- Schaefer, Christina 2015, Ansatz und Grenzen des Managementgedankens in: Verwaltung & Management, 21. Jg., Heft 6, S. 304-309.
- Müller-Osten, Anne, Rezension zu: Jürgen Weber und Utz Schäffer: Einführung in das Controlling. Schäffer-Poeschel Verlag (Stuttgart) 2011. 13., überarbeitete und aktualisierte Auflage. 528 Seiten. In: socialnet Rezensionen, ISSN 2190-9245, <http://www.socialnet.de/rezensionen/11411.php>.
- Müller-Osten, Anne und Samuel Rogers, Wie misst man Wirkung? Anregungen für einen demokratischen Wettbewerb um Wählerstimmen im Rahmen der Politikfeldsteuerung in: Verwaltung & Management, Heft 3/2012, S. 158-163.
- Müller-Osten, Anne und Christina Schaefer 2016, Public Financial Governance, Studienbrief im Modul „Public Management und Public Governance“ im Rahmen des berufsbegleitenden Masterstudiengangs: Arbeitsmarkt-orientierte Beratung (M.A.), Mannheim 2015.
- Schewe, Torben, Susanne Rässler und Gesine Stephan (2006), Das TrEffeR-Projekt der Bundesagentur für Arbeit: Die Wirkung von Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung 3 und 4/2006, S. 447-465.
- Rübner, Matthias und Barbara Sprengard (2010), Beratungskonzeption der Bundesagentur für Arbeit, Handbücher Band I- IV.

- Arbeit: Die Wirkung von Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, Heft 3 und 4/2006, S. 447-465.
- Weber, Jürgen und Utz Schäffer (1999), Sicherstellung der Rationalität von Führung als Aufgabe des Controlling, in: Die Betriebswirtschaft, 59. Jg., Heft 6, S. 731-746.
- Weber, Jürgen und Utz Schäffer (2011), Einführung in das Controlling, 13. Aufl., Stuttgart.
- Weber, Jürgen und Utz Schäffer (2017), Die Reise vom „Herren der Zahlen“ zum Business Partner, <https://www.whu-on-controlling.com/zukunftsthemen/business-partner/>, zuletzt abgerufen, 20.12.2017.
- Weise, Frank-Jürgen, Rober Winter und Mathias Erfort (2014), Erfolgreiche Einführung von Controlling in öffentlichen Institutionen – Am Beispiel der Bundesagentur für Arbeit, Weinheim 2014.