

# Controlling im BVA? Ein Erfolgsmodell

---

Bereit, neue Wege zu gehen – nach diesem Motto handelt das Bundesverwaltungsamt (BVA) von Beginn an. Der stete Wandel der Behörde erfordert ein Controlling, das ausgetretene Pfade verlässt und flexibel auf die Umbrüche reagiert, die im Zuge volatiler Rahmenbedingungen auch die Behördenwelt erfassen.

*Daniela Bröker*

Das Bundesverwaltungsamt (BVA) wurde 1960 mit dem Ziel gegründet, die Verwaltungsaufgaben der Bundesministerien zu bündeln und effektiver zu erledigen. Die Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern und mit Hauptsitz in Köln hat sich über die Jahre sehr dynamisch entwickelt. Als größter Dienstleister des Bundes spielt das BVA bei der Modernisierung und Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung eine Schlüsselrolle. An den insgesamt 23 Standorten sind aktuell rund 6.000 Beschäftigte tätig, die einen Etat von rund 500 Millionen Euro jährlich verantworten. Als Partner von Bürgern, Behörden, Unternehmen und Vereinen nimmt das BVA mehr als 150 Aufgaben wahr.

Zu den Arbeitsschwerpunkten gehören inzwischen die Personal- und Verwaltungsdienstleistungen wie etwa die Zahlung von Bezügen oder das Travelmanagement für mehr als 300 Behörden (vergleiche Weber 2014, S. 30 ff.). Darüber hinaus betreibt das BVA unter anderem auch das Ausländerzentralregister, unterstützt das Auswärtige Amt in Visaverfahren mit mehreren Millionen Anfragen pro Jahr und vergibt Berechtigungszertifikate für den Personalausweis. Zudem organisiert die Bundesbehörde das Zuwendungsmanagement, zum Beispiel in der Sport-, Kultur-, Jugend- und Sozialförderung, vergibt Bildungskredite und zieht BAföG-Darlehen ein.

## Die Rahmenbedingungen

Das Aufgabenportfolio des BVAs verändert sich im Laufe der Jahre immer wieder: Neue Aufgaben kommen hinzu, andere Aufgaben erledigen sich mit der Zeit oder werden im Zuge von Konsolidierungen innerhalb der Bundesverwaltung auf andere Behörden übertragen. Und manche Aufgabe wird aufgrund ihrer Dringlichkeit – beispielsweise infolge von Naturkatastrophen oder einer pandemischen Lage – ad hoc übernommen und muss in kürzester Zeit den Leistungsempfängern zur Verfügung stehen. Um seine Leistungsfähigkeit zu erhalten und seine Flexibilität zu bewahren, sind deshalb stetige Aufgabepriorisierung und -kritik sowie eine entsprechende Planung des Ressourceneinsatzes notwendig. Hier kommt das Controlling sowohl operativ als auch strategisch ins Spiel (vergleiche Weber 2014, S. 34 ff.).

Allein nach der Anzahl der Beschäftigten ist das BVA durchaus mit einem größeren Unternehmen vergleichbar. Obwohl es nicht gewinnorientiert arbeitet, spielen die Steuerung und damit auch das Controlling eine wichtige Rolle. Es verwundert daher nicht, dass das BVA zu den Vorreitern in der Bundesverwaltung gehörte, als es 1999 das Controlling als Steuerungsinstrument einführte.

Im Laufe der Jahre führte der technologische Wandel auch bei Behörden wie bei Unternehmen zu wachsenden Anforderungen seitens der Kunden. An Shopping- und Buchungsportale mit schneller Re- und Interaktion gewöhnt, erwarten sie heute als Bürger einen ebensolchen Service von der Verwaltung. Diese ist vom demografischen Wandel und dem damit einhergehend zunehmenden Fachkräftemangel betroffen. In der Folge tritt sie daher bei der Personalgewinnung auch in Konkurrenz mit der Privatwirt-



**Daniela Bröker**

ist Leiterin Stab Zentrales Controlling, Multiprojektmanagement und Veränderungsmanagement im Bundesverwaltungsamt, Köln.

E-Mail: [daniela.broeker@bva.bund.de](mailto:daniela.broeker@bva.bund.de)

schaft. Schließlich läuft eine funktionierende Verwaltung nur mit entsprechend qualifizierten Beschäftigten gut.

### Die Leitplanke

Die Aufgaben des BVAs, die von stark strukturierten Bereichen eines klassischen Antragsverfahrens bis hin zu vollkommen dispositiv-kreativen Arbeitsbereichen reichen und sowohl fast vollständig digitalisierte Verfahren als auch die klassische Bearbeitung von Papierakten umfassen, sind sehr heterogen. Sie stellen das Controlling im BVA seit Beginn vor die Herausforderung, unterschiedliche Arten von Arbeitsergebnissen – sowohl vom Inhalt als auch von der IT-Unterstützung – in ein funktionierendes Ziel- und Kennzahlensystem zu überführen.

Der Gesetzgeber sagt zwar, was eine Behörde zu tun hat, viele Aufgaben sind gesetzlich geregelt, doch es gibt Gestaltungsspielräume. Diese gilt es wahrzunehmen. Das BVA hat deshalb eine Leitplanke für die Zielsetzung der einzelnen Aufgaben entwickelt, die Hausstrategie „BVA 2025“. Diese fokussiert aufgrund der bunten Vielfalt der Aufgaben nicht auf die Frage „Was machen wir?“, sondern auf das „Wie machen wir unsere Aufgabe?“.

Mithilfe einer Balanced Scorecard wird die Strategie aus den Perspektiven Mitarbeiter, Innovation, Ressourcen und Kunden betrachtet, um so bis zum Jahre 2025 die Aufgaben vollständig nachfrageorientiert, zukunftsweisend

Abb. 1 Balanced Scorecard der Hausstrategie „BVA 2025“



Quelle: eigene Darstellung

und nachhaltig zu erledigen. **Abbildung 1** zeigt die vier Perspektiven mit ihren jeweiligen vier Zielzuständen, nach denen sich die strategischen Maßnahmen ausrichten.

## Die Strategie auf die Straße bringen

Papier ist bekanntlich geduldig, das gilt ebenso für rein digitale Dokumente. Die schönste Strategie – in welchem Format auch immer – hat keinen Mehrwert, wenn sie nicht „auf die Straße gebracht“ und regelmäßig „einer Geschwindigkeitskontrolle“ unterzogen wird. Allerdings werden hier die Fachbereiche bei der schnellen Umsetzung strategischer Maßnahmen nicht mit Punkten in Flensburg abgestraft, sondern mit einer grünen Ampel im Controllingbericht belohnt.

Ausgerichtet an der Zielsetzung der Strategie, werden Maßnahmen zu deren Umsetzung in den jährlichen Zielvereinbarungen der Aufgabenbereiche festgehalten (vergleiche hierzu grundsätzlich Hirsch et al. 2013). Hierbei gilt es, spätere Interpretationsspielräume zur erfolgreichen Umsetzung einer strategischen Maßnahme zu minimieren. Jede Maßnahme wird daher mit Soll-Vorgaben in einer Matrix hinterlegt, die Bestandteil der Zielvereinbarung zwischen Behördenleitung und Abteilungsleitung ist (vergleiche **Abbildung 2**).

Alle vier Monate erfolgt ein Abgleich der Soll- und Ist-Werte. Die Behördenleitung erhält zudem einen Bericht zum Umsetzungsstand der Strategie.

Strategien sind auch für eine Behörde ein probates Mittel, um ihren Handlungsspielraum zu nutzen.

**Abb. 2** Auszug aus einer Zielmatrix

Kennzahl/Mengengröße	Zielkorridor				
	Grün	Gelb		Rot	
	1,00	0,75	0,5	0,25	0
<b>Umsetzung Strategie</b>					
<b>strategische Projekte</b>					
Projekt AufgabeX.digital					
Projektfortschritt im Plan	Ampel grün	Ampel gelb		Ampel rot	
<b>abteilungsinterne Maßnahmen</b>					
Zentralisierung Widerspruchsverfahren					
Indikator 1: Bestandsaufnahme zu Zentralisierungsmöglichkeiten der Widerspruchsverfahren ist abgeschlossen.	4/30/2021	> 30.04.2021	> 31.05.2021	> 30.06.2021	> 31.07.2021
Indikator 2: Zeit- und Maßnahmenplan zur Zentralisierung des Widerspruchsverfahrens liegt vor.	10/31/2021	> 31.10.2021	> 30.11.2021	> 15.12.2021	> 31.12.2021
<b>operative Kennzahlen und Mengengrößen</b>					
<b>Lieferung monatlich</b>					
Quote der Rückstände zum Ende des Berichtsmonats	0 % - 16 %	17 % - 25 %	26 % - 30 %	31 % - 35 %	> 35 %
durchschnittliche Bearbeitungsdauer in Tagen	≤ 10	11	12	13-14	15

Quelle: eigene Darstellung

Die Bewertung der Ist-Werte erfolgt nach dem Ampelsystem und ist ebenfalls in der Matrix definiert. So wird beispielsweise festgelegt, welcher Ist-Wert als bedenklich anzusehen ist und Handlungsbedarf erfordert (Ampelfarbe Gelb oder Rot). Zu Maßnahmen, die im Berichtszeitraum noch nicht abgeschlossen sein sollten, wird eine Prognose erstellt, ob das Ziel voraussichtlich erreicht wird.

*„Jedem Bericht zum Umsetzungsstand der Strategie folgen Feedback-Gespräche zwischen Behördenleitung, Abteilungsleitung und Controlling.“*

Zum Erfolg der Strategie trägt auch der Austausch über deren Umsetzung bei. So folgen jedem Bericht Feedback-Gespräche zwischen Behördenleitung, Abteilungsleitung und Controlling. In diesen Gesprächen werden kritische Zielabweichungen thematisiert, Steuerungsempfehlungen aufgezeigt sowie Maßnahmen zur Gegensteuerung abgestimmt. Letztere werden wiederum im Zuge des Berichtswesens vom Controlling nachgehalten. Aber auch der kritische Blick, ob man aufgrund neuer Einflussfaktoren noch die richtige Maßnahme zur Umsetzung der Strategie verfolgt, gehört dazu und wird offen diskutiert (vergleiche Bröker 2017, S. 76 ff.).

### Das operative Geschäft

Auch wenn eine Behörde am Gemeinwohl orientiert ist und daher weniger Kennzahlen wie Anzahl Neukunden oder Return of Invest (ROI) im Fokus stehen, spielt das sogenannte Tagesgeschäft eine große Rolle. Das BVA möchte Aufgaben nicht nur rein administrativ abwickeln, sondern in bestmöglicher Weise erfüllen. Daher wird neben den strategischen Maßnahmen auch der Output des Tagesgeschäftes der einzelnen Fachbereiche mit Planwerten in den Zielvereinbarungen hinterlegt und monatlich die operativen Ergebnisse berichtet.

Ein Controlling, welches Bearbeitungsdauer, Anzahl von Rückständen, Differenz von Ein- und Ausgängen oder Abarbeitungsprognosen nachhält, ist im BVA seit vielen Jahren gelebte Praxis. Liegen Abweichungen vor beziehungsweise zeichnen sich diese ab, werden unmittelbar Maßnahmen zur Gegensteuerung eingeleitet, um die betroffene Aufgabe zu stabilisieren. Denn ein nicht reibungslos laufendes Tagesgeschäft hat mitunter große, auch finanzielle, Auswirkungen auf die Kundschaft und bedeutet letztendlich auch einen Reputationsschaden. So ist das BVA beispielsweise für über 90 Prozent der Beschäftigten der Bundesverwaltung für die Erstattung von Aufwendungen in Krankheitsfällen zuständig. Im Falle von größeren Operationen oder der Behandlung von lebensbedrohlichen Krankheiten summieren sich die Kosten schnell auf mehrere Zehntausend Euro. Betroffene Beschäftigte sind daher auf eine zügige Auszahlung der sogenannten Beihilfe durch das BVA angewiesen, um eine mögliche finanzielle Not zu verhindern. Daher gilt es, im Controlling ein Anwachsen von Rückständen oder

### Zusammenfassung

- Auch öffentliche Behörden unterliegen äußeren Einflussfaktoren und müssen auf geänderte Rahmenbedingungen schnell und agil reagieren.
- Das Bundesverwaltungsamt (BVA) hat bereits 1999 die Bedeutung des operativen und strategischen Controllings als Steuerungsinstrument erkannt und dieses eingeführt.
- Die Hausstrategie, jährliche Zielvereinbarungen, ein regelmäßiges Berichtswesen sowie Feedback-Gespräche bilden die Erfolgsfaktoren für das Controlling des BVAs.

längere Bearbeitungszeiten frühzeitig zu identifizieren, um rasch Gegenmaßnahmen einzuleiten.

### Das BVA ist keine Insel

Auch die Behördenwelt unterliegt äußeren Einflussfaktoren, und Rahmenbedingungen können sich schnell ändern, wie insbesondere die beiden vergangenen Jahre der COVID-19-Pandemie gezeigt haben. Flexible Arbeitswelten mit Homeoffice und Desksharing waren im BVA vor der Pandemie in einigen Aufgabenbereichen noch zarte Pflänzchen, die dann im Jahr 2020 rasend schnell wuchsen. Im Controlling schoss die „Quote der flexiblen IT-Arbeitsplatzausstattung“ in die Top 5 der steuerungsrelevanten Kennzahlen. Sie war maßgeblicher Indikator dafür, welche Fachbereiche auch unter Einhaltung der Vorgaben der Corona-Arbeitsschutzverordnung wie gewohnt arbeitsfähig waren und welche nur mit eingeschränkter Kapazität das Tagesgeschäft bewältigen konnten. Es galt daher, die Quote unter Einsatz großer IT-Ressourcen in kürzester Zeit zu erhöhen, damit die Fachbereiche zu ihren früheren Output-Mengen zurückkommen und so potenzieller Schaden für die Kundschaft abgewendet werden konnte.

Neben dem Einfluss einer geänderten Arbeitswelt auf das bestehende operative Tagesgeschäft wurden dem BVA – auch seitens der Politik – neue Aufgaben zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie übertragen. Für das Controlling bedeutete dies, dass die bestehenden Zielvereinbarungen angepasst werden mussten, um weiterhin eine sachgerechte Steuerung zu gewährleisten. Die Vorgaben der Corona-Arbeitsschutzverordnung und die Übernahme neuer Aufgaben zwangen das BVA zu priorisieren. In den bisherigen Zielvereinbarungen festgelegte und zum Teil ambitionierte Kennzahlen des operativen Bereiches mussten angepasst und solche der neuen Aufgaben mit den Fachbereichen diskutiert und festgelegt werden.

*„Das Controlling des BVAs muss bei geänderten Rahmenbedingungen ebenso flexibel reagieren wie die Fachbereiche selbst.“*

Doch nicht nur das Tagesgeschäft war betroffen, sondern auch die Umsetzung strategischer Maßnahmen. Die geänderten Rahmenbedingungen und Priorisierungen pulverisierten die Zeitplanung oder stellten den Fokus einiger Maßnahmen schlicht infrage. Ein großer Teil der Maßnahmen musste daher zeitlich und teilweise auch inhaltlich neu beplant und die Zielvereinbarungen entsprechend angepasst werden.

Spätestens in der COVID-19-Pandemie wurde deutlich: Zielvereinbarungen sind gerade in einer Behörde mit so vielen unterschiedlichen Aufgaben ein probates Mittel der Steuerung. Aber sie dürfen nicht „zementiert“ werden. Das Controlling muss bei geänderten Rahmenbedingungen ebenso flexibel reagieren wie die Fachbereiche selbst. Dabei hat sich während der Pandemie das bereits seit Jahren etablierte System der regelmäßigen Reviews, der Pro-

Operatives und strategisches Controlling hilft auch Behörden, ihre Leistungen besser zu steuern und zu optimieren.

---

gnosen zur Zielerreichung und der Feedback-Gespräche ebenso bewährt wie das regelmäßige Hinterfragen, ob wir noch auf dem richtigen Weg sind.

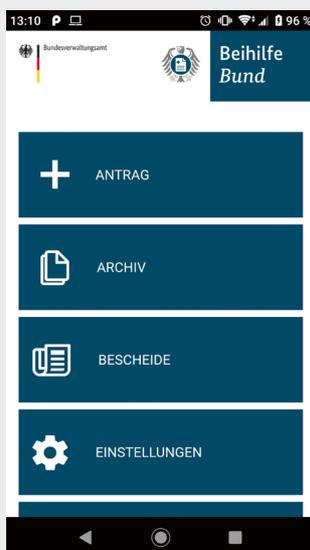
### Digitalisierung und Automatisierung

Die Herausforderungen der Digitalisierung und Automatisierung haben auch das Controlling im BVA erreicht. Das Controlling steht bei vielen Fachbereichen vor der Frage, was zukünftig gemessen werden soll. Haben die jetzigen Kennzahlen für digitalisierte (Teil-)Prozesse noch weiterhin Bestand oder müssen sie angepasst werden?

Aktuell wird die Beihilfebearbeitung, also die Erstattung von Aufwendungen in Krankheits- und Pflegefällen, beim BVA digitalisiert. In einem ersten Schritt wurde eine App eingeführt (vergleiche **Abbildung 3**). Mittlerweile liegt der Anteil der über die App eingereichten Anträge auf Kostenerstattung bei rund 50 Prozent (vergleiche Bundesverwaltungsamt 2021). Mit ihrer Einführung änderte sich auch das Kundenverhalten. Früher sammelten die Beschäftigten des Bundes ihrer Arztrechnungen und nutzten die ruhigen Weihnachtstage, um ihre Anträge mit einer Vielzahl von Rechnungsbelegen beim BVA in Papierform einzureichen. Heutzutage fotografieren sie nach Eingang der Rechnung diese ab und stellen den Antrag unmittelbar über die App ein. Es wird nicht mehr gesammelt, sondern sofort weitergereicht. Dies hat zur Folge, dass die bisherige Kennzahl „Anzahl Antragseingang“ überdacht beziehungsweise neu justiert werden muss. Bestand ehemals ein Antrag aus beispielsweise zehn Rechnungen, sind es bei den per App eingereichten Anträgen nur ein oder zwei Belege. Mit der gestiegenen Anzahl der Anträge ist aber nicht zwangsläufig ein proportional ansteigendes Bearbeitungsvolumen ver-

Controlling muss auch in der Behördenwelt flexibel sein und sich im Zuge der Digitalisierung anpassen.

Abb. 3 Screenshot des Hauptmenüs der Beihilfe-App



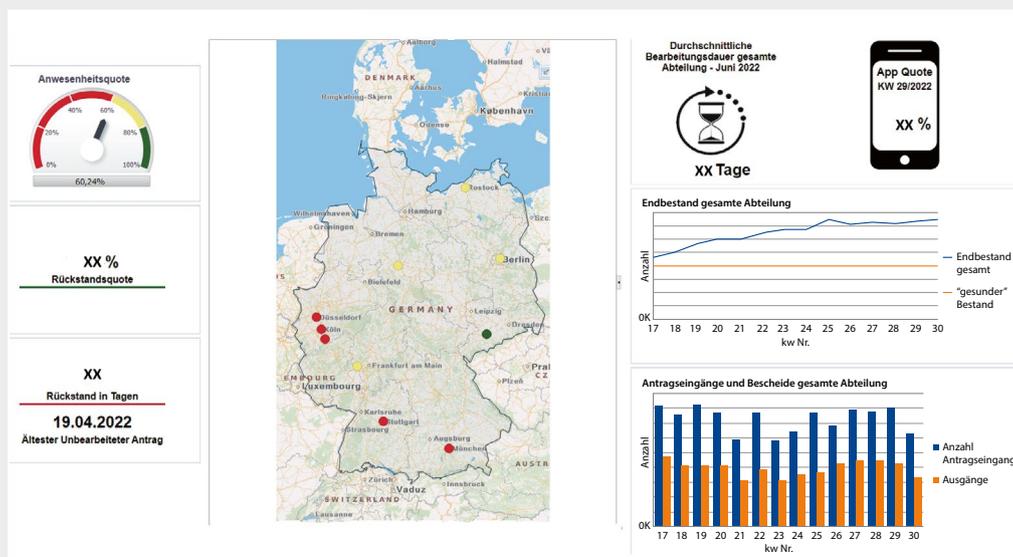
Quelle: eigene Darstellung

bunden. Auch die Ressourcensteuerung muss neu gedacht werden. Gab es früher in der Bearbeitung den „Weihnachts-Peak“ oder die „Quartalshochs“ mit einer Vielzahl von Antragseingängen und etwas ruhigeren Phasen in den Zeiten dazwischen, werden sich diese Kurven voraussichtlich mit zunehmender Digitalisierung des Gesundheitswesens abflachen. Diese Neujustierung von Kennzahlen wird sich auch in den nächsten Jahren fortsetzen. Für das Jahr 2023 steht der Roll-out einer neuen Bearbeitungs-Software an, welche bisherige Bearbeitungsschritte weitestgehend automatisiert.

*„Für das Jahr 2023 steht der Roll-out einer neuen Bearbeitungs-Software an, welche bisherige Bearbeitungsschritte weitestgehend automatisiert.“*

Auch vor dem Controlling selbst macht die Digitalisierung keinen halt. Um das Berichtswesen zu automatisieren, wurde für die Beihilfebearbeitung ein Data Warehouse aufgebaut. Zur Steuerung von Aufgaben wurde ein Management Dashboard bereitgestellt (vergleiche **Abbildung 4**). In den kommenden Jahren sollen auch andere Fachbereiche sukzessive an das Data Warehouse angebunden werden. Dies wird auch das Berichtswesen im Controlling stark verändern. Denn aktuell sind das Sammeln und Auswerten von Daten so vielfältig wie die Aufgaben selbst: von der manuellen Zählung und Eintragung in eine Excelliste bis hin zur automatisiert erstellten Statistik. Es gilt daher, auf der einen Seite manuelle Tätigkeiten zu reduzieren und auf der anderen Seite Schnittstellen zum Data Warehouse zu schaffen. Auf-

**Abb. 4 Screenshot Management Dashboard**



Quelle: eigene Darstellung

grund der Vielzahl unterschiedlicher Aufgaben ist aber auch die IT-Landschaft des BVAs sehr heterogen. Daher wird die Anbindung von IT-Verfahren für eine flächendeckende Nutzung des Data Warehouses eine große Herausforderung für die nächsten Jahre sein.

### Fazit

Die fortschreitende Digitalisierung verändert die Behörde, die hier gelebten Arbeitsmodelle und natürlich das Controlling, das gerade in der COVID-19-Pandemie gezeigt hat, dass es flexibel agieren und sich auf neue Rahmenbedingungen einstellen kann. Die Zukunft eröffnet dort ganz neue Möglichkeiten, insbesondere bezüglich Echtzeit und Advanced Analytics, die heute gar nicht oder nur mit einem erheblichen Aufwand zu realisieren wären. Dem Controlling im BVA steht also eine spannende Zeit bevor. Und hier unterscheiden sich die Herausforderungen wahrscheinlich nur marginal zwischen einer Behörde und einem profitorientierten Unternehmen.

### Literatur

Bröker, D. (2018): Strategie – Ziele – Daten – Das BVA auf den Punkt gebracht, in: Hirsch, B./Weber, J./Schäfer, F.-S. (Hrsg.): Kennzahlen als Mess- und Steuerungsinstrument in Behörden, Berlin, S. 76-80.

Bundesverwaltungsamt (2021): Mit der App „Beihilfe Bund“ bietet das BVA eine vollständig digitalisierte Dienstleistung an, <https://go.sn.pub/rgRX7c> (letzter Abruf: 02.08.2022).

Hirsch, B./Weber, J./Huber, R./Gisch, C./Erfort, M. (2013): Verknüpfung von strategischer und operativer Planung, in: Hirsch, B./Weber, J./Huber, R./Gisch, C./Erfort, M.: Strategische Steuerung in öffentlichen Institutionen, Berlin, S. 97-116.

Weber, J. (2014): „Die Bürger haben ein Anrecht auf eine effiziente Verwaltung“. Im Dialog mit Christoph Verenkotte, in: Controlling & Management Review, 58 (Sonderheft 3), S. 30-37. <https://go.sn.pub/LN1Lv6>



### Controlling öffentliche Verwaltung



Markus, H./Meuche, T. (2022): Auf dem Weg zur digitalen Verwaltung – Ein ganzheitliches Konzept für eine gelingende Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung, Wiesbaden. <https://go.sn.pub/o2lal>

Hirsch, B./Schäfer, F.-S./Schneider, Y. (2021): Wie sich Covid-19 auf die Arbeit lokaler Verwaltungen auswirkt, in: Innovative Verwaltung, 43 (12), S. 21-23. <https://go.sn.pub/KD4yj3>

Gadatsch, A. (2020): IT-Controlling für die öffentliche Verwaltung kompakt. Methoden, Werkzeuge und Beispiele für die Verwaltungspraxis, Wiesbaden. <https://go.sn.pub/YSw9eb>