



Steuerung & Controlling in öffentlichen Institutionen

Zielorientierte Steuerung in Behörden

Masterplan für den öffentlichen Sektor

Von

Prof. Dr. Bernhard Hirsch

Prof. Dr. Dr. h. c. Jürgen Weber

Nicole Schulte

Dr. Robert Huber

Dr. Katharina Schuster

ERICH SCHMIDT VERLAG

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Weitere Informationen zu diesem Titel finden Sie im Internet unter [ESV.info/978 3 503 15777 8](http://ESV.info/9783503157778)

Gedrucktes Werk: ISBN 978 3 503 15777 8
eBook: ISBN 978 3 503 15778 5

ISSN: 2193-0996

Alle Rechte vorbehalten
© Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG, Berlin 2014
www.ESV.info

Dieses Papier erfüllt die Frankfurter Forderungen der Deutschen Nationalbibliothek und der Gesellschaft für das Buch bezüglich der Alterungsbeständigkeit und entspricht sowohl den strengen Bestimmungen der US Norm Ansi/Niso Z 39.48-1992 als auch der ISO-Norm 9706.

Druck und Bindung: Difo-Druck, Bamberg
Satz: Herbert Kloos, ES-Editionssupport, Berlin

Vorwort

Liebe Leserinnen und Leser,

die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, dass für die Einführung einer zielorientierten Behördensteuerung keine Patentrezepte existieren und empfehlenswerte Beispiele rar gesät sind.

Denn eine zielorientierte Steuerung ist eine komplexe und anspruchsvolle Aufgabe. Dies liegt insbesondere daran, dass sich die äußeren Rahmenbedingungen permanent ändern und Behördenziele weiterentwickelt werden müssen. Um erfolgreich zu sein, sind die Einbeziehung aller Beschäftigten und eine individuelle Berücksichtigung der Spezifika einer Behörde erforderlich.

Nur wenn dieses Fundament durch die Führungskräfte der Behörde gelegt ist, kann darauf aufbauend ein individuell an die Behörde angepasstes, möglichst schlankes Steuerungsinstrumentarium etabliert werden.

Dem Arbeitskreis „Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen“ ist es mit diesem Buch gelungen, eine konkrete Orientierungshilfe für die Einführung einer zielorientierten Behördensteuerung zu geben.

Ich wünsche Ihnen eine erkenntnisreiche Lektüre und viel Erfolg bei der praktischen Umsetzung.

Cornelia Rogall-Grothe
Staatssekretärin

Autorenverzeichnis

Univ.-Prof. Dr. Bernhard Hirsch ist Direktor des Instituts für Controlling, Finanz- und Risikomanagement der Universität der Bundeswehr München. Seine Forschungsschwerpunkte sind das Controlling in öffentlichen Institutionen und das Verhaltensorientierte Controlling.

Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Jürgen Weber ist Direktor des Instituts für Management und Controlling der WHU – Otto Beisheim School of Management. Er hat die Entwicklung der akademischen Controlling-Disziplin in Deutschland maßgeblich mit geprägt und beschäftigt sich seit gut 25 Jahren mit der Einführung von Controlling im öffentlichen Bereich. Seine Arbeit ist durch die enge Verbindung von Theorie und Praxis gekennzeichnet, letzteres durch umfangreiche empirische Studien (z.B. im WHU-Controllerpanel) und durch die Zusammenarbeit mit der Managementberatung CTcon.

M.Sc. Nicole Schulte ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Controlling, Finanz- und Risikomanagement der Universität der Bundeswehr München und betreut den Arbeitskreis „Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen“. Ihre Forschungsschwerpunkte sind das Controlling in öffentlichen Institutionen und das Verhaltensorientierte Controlling.

Dr. Robert Huber ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Controlling, Finanz- und Risikomanagement der Universität der Bundeswehr München und betreut den Arbeitskreis „Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen“. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Controlling in öffentlichen Institutionen und unternehmerische Nachhaltigkeit.

Dr. Katharina Schuster war wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität der Bundeswehr München. Nach ihrer Promotion betreute sie den Arbeitskreis „Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen“. 2013 wechselte sie in das Bayerische Wirtschaftsministerium.

Präambel

Allgemeine Charakterisierung

Das zentrale Ziel des in diesem Buch dargestellten Rahmenkonzepts besteht darin, öffentlichen Institutionen dabei zu helfen, den Weg zu einer ergebnis- und wirkungsorientierten Steuerung zu gehen. Das Rahmenkonzept basiert auf der Erfahrung und der Expertise der Mitglieder des im Jahr 2010 gegründeten Arbeitskreises „Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen“ und bündelt – theoriebegleitet – die Erfahrungen von öffentlichen Institutionen, die in der Vergangenheit in unterschiedlichem Umfang und in unterschiedlichen Bereichen erfolgreich auf dem Feld der Veränderung der Steuerungslogik gearbeitet haben. Das Rahmenkonzept, der „Masterplan Zielorientierte Steuerung“, baut speziell auch auf den Arbeiten der ersten beiden Themenschwerpunkte des Arbeitskreises auf, die sich mit dem Controlling und der strategischen Steuerung in öffentlichen Institutionen befasst haben (vgl. Hirsch et al. 2012 und Hirsch et al. 2013). Beide Quellen sind zum Verständnis des Rahmenkonzepts als wertvolle thematische Ergänzung zu sehen.

Das Rahmenkonzept zeigt auf, (1) welche Erfolgsfaktoren für den Veränderungsprozess relevant und – indiziert durch eine Gewichtung in drei Kategorien – unterschiedlich wichtig sind, (2) in welche Richtung und in welchem Maße Veränderungen vorgenommen werden sollten und (3) wie die einzelnen Veränderungen inhaltlich miteinander zusammenhängen. Es will explizit keine Konstruktionsanweisung sein, mit deren Befolgung eine öffentliche Institution die Garantie für eine funktionierende output- bzw. outcomeorientierte Steuerung erwirbt. Es liefert dagegen einen Vorschlag, dessen konkrete Umsetzung in einer speziellen öffentlichen Organisation einer individuellen Anpassung und Konkretisierung bedarf. Steuerung ist viel zu komplex, um durch ein Standardvorgehen situationsunabhängig zum Erfolg gebracht werden zu können. Das Rahmenkonzept macht also die Notwendigkeit lokalen, angepassten Denkens nicht obsolet, sondern will dieses vielmehr strukturieren und leiten. Insofern versteht es sich nicht als feste Schablone, sondern als ein flexibel auszugestaltender Rahmen. Abweichungen sind grundsätzlich zulässig und können im speziellen Einzelfall durchaus notwendig sein.

Spezielle Aspekte

Folgende Aspekte möchten wir an dieser Stelle besonders hervorheben: Das vom Arbeitskreis „Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen“ entwickelte Rahmenkonzept basiert auf einer Matrixstruktur mit fünf inhaltlichen Dimensionen und drei zeitlichen Phasen, welche in Kapitel 2 näher erläutert und begründet werden. Zur Umsetzung einer Zielorientierten Steuerung ist nach unserem Verständnis jedoch keine stringente sequentielle Abarbeitung dieser Dimensionen erforderlich. Stattdessen können diese durchaus auch parallel von der Behörde angegangen werden. Auch hinsichtlich der zeitlichen Phasen handelt es sich lediglich um den Vorschlag einer Abfolge, so dass zeitliche Überschneidungen in der praktischen Umsetzung durchaus denkbar sind.

Um das von uns vorgestellte Rahmenkonzept für die Praxis greifbarer zu machen, war es uns ebenso ein Anliegen, dem Leser konkrete Vorschläge zur Implementierung geeigneter Planungs- und Reportinginstrumente (vgl. auch Hirsch et al. 2012) mit auf den Weg zu geben, auf die öffentliche Institutionen zur Umsetzung einer outputorientierten Steuerungslogik zurückgreifen können. Die Notwendigkeit der Anpassung dieser Instrumente auf die spezifischen Begebenheiten und Prozesse einer Organisation ist hier jedoch in jedem einzelnen Anwendungsfall zu berücksichtigen.

Neben der Vorstellung eines Rahmenkonzepts zur Implementierung einer Zielorientierten Steuerung möchten wir öffentlichen Institutionen außerdem die Möglichkeit bieten, den Status ihrer Organisation hinsichtlich einer outputorientierten Steuerungslogik zu prüfen und mögliche Schwachstellen zu identifizieren. Zu diesem Zweck hat der Arbeitskreis einen „Fragebogen zur Bestimmung behördlicher Reifegrade der Zielorientierten Steuerung“ entwickelt, welcher in Kapitel 4 näher beschrieben wird. Dabei ist eine Zielwerterreichung von 100% für alle Organisationen nicht intendiert, da, wie oben bereits erwähnt, das Konzept als ein flexibel auszugestaltender Rahmen zu sehen ist.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Autorenverzeichnis	VII
Präambel	IX
Inhaltsverzeichnis	XI
Abbildungsverzeichnis	XIII
1 Einleitung.....	1
1.1 Die Zielorientierte Steuerung von Behörden	1
1.1.1 New Public Management als konzeptionelle Ausgangsbasis	1
1.1.2 Die Umsetzung der Idee des NPM in Deutschland.....	3
1.2 Die Notwendigkeit einer Zielorientierten Steuerung in deutschen Behörden.	5
1.3 Zielsetzung und Aufbau des Buches	6
2 Die Blaupause im Überblick	9
2.1 Die Entstehung der Blaupause.....	9
2.2 Das Modell von Anthony & Govindarajan als konzeptionelle Grundlage....	10
2.3 Struktur und Dimensionen der Blaupause	22
3 Dimensionen der Zielorientierten Steuerung.....	25
3.1 Führungswille	25
3.1.1 Bedeutung	25
3.1.2 Erfolgsfaktoren und Maßnahmen	26
3.2 Inhaltlicher Rahmen	39
3.2.1. Bedeutung	39
3.2.2 Erfolgsfaktoren und Maßnahmen	40
3.3 Organisation.....	78
3.3.1 Bedeutung	78
3.3.2 Erfolgsfaktoren und Maßnahmen	78
3.4 Führungsprozess	86
3.4.1 Bedeutung	86
3.4.2 Erfolgsfaktoren und Maßnahmen	86
3.5 Veränderungsprozess begleiten	96
3.5.1 Bedeutung	96
3.5.2 Erfolgsfaktoren und Maßnahmen	96
4 Reifegrade der Zielorientierten Steuerung	127
4.1 Entwicklung eines Stufenmodells	127

4.2	<i>Der Fragebogen zur Bestimmung behördlicher Reifegrade</i>	129
4.2.1	<i>Adressaten und Inhalt des Fragebogens.....</i>	129
4.2.2	<i>Gewichtung der Erfolgsfaktoren</i>	143
4.2.3	<i>Das Auswertungsmodell</i>	146
4.3	<i>Relevanz des Fragebogens</i>	153
5	<i>Zusammenfassung und Ausblick</i>	155
	Literaturverzeichnis	159

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Rahmenkonzept der Strategieimplementierung	11
Abbildung 2: Erfolgsfaktoren der Strategieimplementierung.....	22
Abbildung 3: Masterplan zur Einführung der Zielorientierten Steuerung	24
Abbildung 4: Einordnung des Erfolgsfaktors „Führung muss sich zur Zielorientierten Steuerung bekennen“	27
Abbildung 5: Einordnung des Erfolgsfaktors „Gegenseitiges Rollenverständnis Führungskraft/Controller fördern & fordern“	29
Abbildung 6: Einordnung des Erfolgsfaktors „Initiative ergreifen! Einführung der Zielorientierten Steuerung forcieren“	30
Abbildung 7: Einordnung des Erfolgsfaktors „Dezentrale Verantwortung umsetzen“	32
Abbildung 8: Einordnung des Erfolgsfaktors „Gestaltungsspielräume für die Behörde schaffen und nutzen“	33
Abbildung 9: Einordnung des Erfolgsfaktors „Steuerungsergebnisse sichtbar nutzen“	34
Abbildung 10: Einordnung des Erfolgsfaktors „Öffentliche Wahrnehmung der Behörde verbessern“	36
Abbildung 11: Einordnung des Erfolgsfaktors „Klarheit des Geschäftsmodells schaffen“	41
Abbildung 12: Einordnung des Erfolgsfaktors „Strategieklausur etablieren: Stoßrichtung geben und Signale setzen“	42
Abbildung 13: Einordnung des Erfolgsfaktors „Steuerungsobjekte definieren“ ...	48
Abbildung 14: Einordnung des Erfolgsfaktors „Ziele ebenengerecht und erreichbar festlegen“	49
Abbildung 15: Einordnung des Erfolgsfaktors „Operationalisierbarkeit der Ziele sicherstellen“	52

Abbildung 16: Zielvereinbarungsprozess im Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg	56
Abbildung 17: Einordnung des Erfolgsfaktors „Messbarkeit der Leistungen/Ergebnisse sicherstellen“	58
Abbildung 18: Einordnung des Erfolgsfaktors „Ausgewogenheit und Wechselwirkung der Kenngrößen beachten“	60
Abbildung 19: Einordnung des Erfolgsfaktors „Quantitative und qualitative Ziele berücksichtigen“	61
Abbildung 20: Einordnung des Erfolgsfaktors „Weniger ist mehr-Gedanke umsetzen“	68
Abbildung 21: Übersicht und Gruppierung möglicher Planungs- und Reportinginstrumente (nach einer Konzeptionalisierung der Deutschen Bundesbank).....	69
Abbildung 22: Einordnung des Erfolgsfaktors „Passgenaue Planungs- und Reportinginstrumente einsetzen“	70
Abbildung 23: Einordnung des Erfolgsfaktors „Copy Paste und Insellösungen vermeiden“	72
Abbildung 24: Einordnung des Erfolgsfaktors „Kultur systematischer Leistungsvergleiche schaffen“	77
Abbildung 25: Einordnung des Erfolgsfaktors „Starke Controllingeinheit etablieren“	80
Abbildung 26: Einordnung des Erfolgsfaktor „Aufgaben der Zielorientierten Steuerung klar abgrenzen und Kompetenzen eindeutig zuweisen“	81
Abbildung 27: Einordnung des Erfolgsfaktors „Mitarbeiter(innen) mit relevanter Qualifikation gewinnen“	83
Abbildung 28: Einordnung des Erfolgsfaktors „Formalen Steuerungsprozess etablieren“	85
Abbildung 29: Einordnung des Erfolgsfaktors „Top-down-orientiert vorgehen (v.a. zu Beginn)“	87
Abbildung 30: Einordnung des Erfolgsfaktors „Mit Zielen führen“	89
Abbildung 31: Einordnung des Erfolgsfaktors „Auf Wirkung in Verbindung mit Wirtschaftlichkeit abstellen“	90

Abbildung 32: Einordnung des Erfolgsfaktors „Führungskompetenz entwickeln“	91
Abbildung 33: Einordnung des Erfolgsfaktors „Kurzfristige Erfolge der Zielorientierten Steuerung realisieren“	92
Abbildung 34: Einordnung des Erfolgsfaktors „Hohen Grad an Verbindlichkeit und Verlässlichkeit leben“	94
Abbildung 35: Einordnung des Erfolgsfaktors „Potenziale der Leistungsbeurteilung ausschöpfen“	95
Abbildung 36: Einordnung des Erfolgsfaktors „Positive Einstellung und Haltung der Führungskräfte gegenüber Zielorientierter Steuerung fördern und fordern“	98
Abbildung 37: Einordnung des Erfolgsfaktors „Management Know-how der Führung sicherstellen“	101
Abbildung 38: Einordnung des Erfolgsfaktors „Ängste reduzieren“	104
Abbildung 39: Einordnung des Erfolgsfaktors „Transparenz gewährleisten“	106
Abbildung 40: Einordnung des Erfolgsfaktors „Externes Wissen einholen“	109
Abbildung 41: Einordnung des Erfolgsfaktors „Ausreichend Zeit einplanen“ ...	112
Abbildung 42: Einordnung des Erfolgsfaktors „Einstellung und Aufgeschlossenheit der Mitarbeiter(innen) gegenüber Zielorientierter Steuerung verbessern“	115
Abbildung 43: Einordnung des Erfolgsfaktors „Controllingwissen aufbauen“ ..	118
Abbildung 44: Einordnung des Erfolgsfaktors „Wissen etablieren und Erfahrungen austauschen“	121
Abbildung 45: Einordnung des Erfolgsfaktors „Persönliche Vorteile und Ansehen für ein der Zielorientierten Steuerung förderliches Verhalten schaffen“	123
Abbildung 46: Einordnung des Erfolgsfaktors „Persönliche Vorteile und Ansehen für ein der Zielorientierten Steuerung förderliches Verhalten schaffen“	126
Abbildung 47: Stufenmodell „behördlicher“ Reifegrade der Zielorientierten Steuerung (in konzeptioneller Anlehnung an „Reifegrad eines IKS“ beschrieben von der Eidgenössischen Finanzkontrolle).....	128

Abbildung 48: Gewichtung der Erfolgsfaktoren im „Masterplan Zielorientierte Steuerung“	144
Abbildung 49: Exemplarische Ampeldarstellung für die Teilbereiche des Masterplans Zielorientierte Steuerung.....	148
Abbildung 50: Exemplarische Ampeldarstellung für die „einzelnen Erfolgsfaktoren“ des Masterplans Zielorientierte Steuerung	149