

ESV



**Steuerung & Controlling
in öffentlichen Institutionen**

Controlling in öffentlichen Institutionen

Rollen – Handlungsfelder – Erfolgsfaktoren

Von

Prof. Dr. Bernhard Hirsch

Prof. Dr. Dr. h. c. Jürgen Weber

Celina Gisch

Susanne Zubler

Dr. Mathias Erfort

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 13677 3](http://ESV.info/978_3_503_13677_3)

Gedrucktes Werk: ISBN 978 3 503 13677 3
eBook: ISBN 978 3 503 13678 0

ISSN: 2193-0996

Alle Rechte vorbehalten
© Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG, Berlin 2012
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.

Satz: Herbert Kloos, ES-Editionssupport, Berlin
Druck und Bindung: Danuvia Druckhaus, Neuburg

Vorwort

Sehr geehrte Damen und Herren, liebe Leserinnen und Leser,

Controlling und Steuerung sind bei weitem keine neuen Themen mehr. An der Technischen Hochschule Darmstadt wurde bereits 1973 am Institut für Betriebswirtschaftslehre der erste Lehrstuhl in Deutschland für Controlling eingerichtet. Auch in den Unternehmen und Behörden haben diese Prinzipien seit Langem Einzug gehalten. Für die Verwaltung wurden vor allem innerhalb der letzten zwei Dekaden mit Konzepten wie dem „Neuen Steuerungsmodell“ Instrumente ersonnen und bereitgestellt, die den Besonderheiten des öffentlichen Dienstes Rechnung tragen sollten.

Wozu also das vorliegende Buch?
Weil es nach wie vor notwendig ist!

Theoretische Grundlagen und Konzepte zur Steuerung und zum Controlling gibt es mannigfaltig. Aber noch sind die Beispiele einer erfolgreichen praktischen Umsetzung gerade in der Verwaltung selten. Manche Erwartung, die mit der Einführung neuer Steuerungsinstrumente in den letzten Jahren verbunden wurde, hat sich nicht erfüllt. Ein Grund mag sein, dass die betriebswirtschaftlich geprägten Steuerungs- und Controllingmodelle der Wirtschaft wenig reflektiert in die Verwaltung übernommen wurden.

Dieses Defizit der Vergangenheit versucht der Arbeitskreis „Steuerung und Controlling“ auszugleichen. Die wissenschaftlichen Grundlagen werden erweitert und anhand der Erfahrungen und Bedürfnisse der im Arbeitskreis versammelten Behörden auf den Prüfstand gestellt. Ziel ist es, praxisorientierte Lösungen für eine ergebnis- und wirkungsorientierte Steuerung aller Verwaltungsebenen zu entwickeln.

Der Änderungsbedarf besteht heute umso mehr, als infolge der Finanzkrise die Verwaltung vor großen Herausforderungen steht. Aber auch der demografische Wandel und eine steigende Komplexität infolge einer zunehmenden Europäisierung und Globalisierung erfordern die konsequente Nutzung aller Effizienzpotenziale bei Gewährleistung einer hohen Qualität des Verwaltungshandelns. Die Optimierung der Verwaltungssteuerung ist ein wesentlicher Schlüssel dazu. Aus diesem Grund hat die Bundesregierung den Arbeitskreis als eines von insgesamt 20 Projekten in ihr Modernisierungsprogramm für die 17. Legislaturperiode „Vernetzte und transparente Verwaltung“ aufgenommen.

Wir müssen die Chancen einer verbesserten Steuerung wahrnehmen. Dieses Buch soll dabei eine Orientierung geben.

Cornelia Rogall-Grothe
Staatssekretärin im Bundesministerium des Innern

Vorwort

Sehr geehrte Leserin, sehr geehrter Leser,

wenn Sie dieses Buch aufschlagen, werden Sie sicherlich schon eine Vorstellung von Steuerung und Controlling haben, vielleicht auch schon konkrete Erfahrungen. Möglicherweise gehen Sie aber auch mit Vorbehalten an das Thema heran. Eine kritische Herangehensweise an die Einführung von Steuerung und Controlling im Bereich der öffentlichen Verwaltung ist nicht untypisch, denn in der Vergangenheit wurden hier auch Fehler gemacht. Besonders die oft erfolgte Eins-zu-eins-Übertragung von Ansätzen aus dem Bereich der Privatwirtschaft, verbunden mit einer geringen kommunikativen Begleitung, hat zu Problemen beigetragen.

Aus diesen Erkenntnissen haben wir gelernt. Deshalb ist die Tätigkeit des Arbeitskreises Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen so wichtig. Hier werden auf der Basis bereits gemachter positiver und negativer Erfahrungen im Bereich der öffentlichen Verwaltung Empfehlungen gegeben, die Sie in diesem Buch finden werden.

Mir selbst erscheinen folgende Punkte wichtig:

Für die Einführung moderner Steuerungsinstrumente ist ein langer Atem erforderlich. Die Einführung muss kontinuierlich begleitet werden. In der Regel besteht weder bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern noch bei den Führungskräften ein Vertrauensvorschuss gegenüber diesen Instrumenten. Daher kommt es auf konkrete und greifbare Ergebnisse an. Dies ist gerade in einem auf Messbarkeit und scharfes Rechnen geeichten Haus wie dem Bundesfinanzministerium wichtig.

Als sehr hilfreich hat sich nach meiner Erfahrung die Unterstützung durch die Personalvertretung erwiesen. Daher wurde sie von Anfang an bei allen wichtigen Schritten eingebunden. Aus Sicht der Personalvertretung ist besonders die mit den Instrumenten der Ressourcensteuerung und der Aufgabenkritik zu erreichende gleichmäßigere und angemessene Arbeitsbelastung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von entscheidender Bedeutung.

Das Engagement der Führungskräfte konnte besonders durch die Übertragung von Budgetverantwortung verbessert werden. Die damit verbundene Eigenständigkeit aber zugleich auch Eigenverantwortung hat vielen die Notwendigkeit eines systematisch unterstützten Umgangs mit ihren Ressourcen vor Augen geführt.

Im Ergebnis gilt daher: Eine erfolgreiche Steuerung setzt neben einem Impuls von oben eine Einbindung der Mitarbeiter voraus, um das Ziel zu erreichen.

Dr. Hans Bernhard Beus
Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen

Vorwort

Sehr geehrte Leserin, sehr geehrter Leser,

Steuerung und Controlling sind in der heutigen Zeit ein wichtiges – in der Privatwirtschaft nicht mehr wegzudenkendes – Instrument für eine erfolgreiche Unternehmensführung. Was hat aber nun die Führung eines Unternehmens mit öffentlichen Verwaltungen zu tun?

Die Gründe für die Einführung von Steuerung und Controlling sind bei vielen Unternehmen oft dieselben. Die sich dynamisch entwickelnden Märkte verursachen einen erheblichen Veränderungsbedarf bei den Unternehmen. Sinkende Erlöse und steigende Kosten bringen den Unternehmenserfolg in Gefahr. Mit einem konsequenten Controlling können die Unternehmen quasi zu jeder Zeit genaue Informationen über den aktuellen Stand von Aufträgen (Absatzzahlen), Finanzen (Kosten und Erlöse), Bearbeitungszeiten und weitere Unternehmenskennzahlen sowie deren jeweiliger Entwicklung erhalten. Durch den Regelkreis von Planung und Soll-Ist-Vergleich werden permanent Informationen generiert, die für die Unternehmensführung unerlässlich sind. Diese zeitgerechte Information ermöglicht es, den Unternehmen auf Änderungen rechtzeitig und angemessen reagieren zu können. Darüber hinaus können aus diesen Informationen auch Potenziale für Effizienzsteigerungen erkannt werden.

Dieser Sachverhalt lässt sich vermehrt auch auf den Bereich von öffentlichen Verwaltungen übertragen, wobei es zum Teil bereits Steuerungs- und Controllingmechanismen gibt. In den Zeiten der sinkenden Steuereinnahmen und somit geringeren Finanzbudgets sowie den weiterhin steigenden Kosten, wird es zwangsläufig zunehmend wichtiger, zeitaktuelle Informationen zur wirtschaftlichen Lage der öffentlichen Verwaltung zu erhalten, um ebenso wie in der Privatwirtschaft Potenziale für Effizienzsteigerungen erkennen zu können.

Dieses Buch zeigt nun in eindrucksvoller Weise, was zur Einführung von Steuerung und Controlling zu beachten ist, und – viel wichtiger – welche Hürden dabei zu überwinden sind. In meiner langjährigen Tätigkeit als Ingenieur bei einem Energieversorger habe ich die Einführung von Steuerung und Controlling hautnah erfahren. Dies wurde aufgrund der Liberalisierung in der Energiewirtschaft notwendig, da das Unternehmen nun im Wettbewerb zu anderen Energieversorgern steht.

Dabei habe ich eines gelernt: Es können die Prozesse auch noch so gut definiert und abgestimmt sein, auch kann die unterstützende IT die Prozesse bestmöglich unterstützen, trotzdem ist die Einführung zum Scheitern verurteilt, wenn die betroffenen Mitarbeiter nicht rechtzeitig eingebunden und von deren Notwendigkeit überzeugt sind.

Für den weiteren Verlauf der Einführung wünsche ich allen Beteiligten einen erfolgreichen Verlauf und genügend Zeit für überzeugende Gespräche!

für ISPRAT
Dieter Budden
VDE Rhein-Main e.V.
Vorsitzender

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.

Dipl.-Kffr. Univ. Celina Gisch ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Controlling, Finanz- und Risikomanagement der Universität der Bundeswehr München. Sie beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit Controlling und Steuerung im öffentlichen Bereich und ist die Hauptansprechpartnerin für die Mitglieder des Arbeitskreises „Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen“.

Susanne Zubler, Master of Arts University of Zurich, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Management und Controlling an der WHU – Otto Beisheim School of Management und betreut den Arbeitskreis „Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen“. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen im Bereich Controlling und Veränderungsprozesse in öffentlichen Organisationen.

Dr. Mathias Erfort ist Principal bei CTcon, einer auf die Themenfelder Unternehmenssteuerung und Controlling spezialisierten Top-Managementberatung. Als Leiter des Competence Centers Öffentliche Verwaltung betreut er seit vielen Jahren große Behörden und Ministerien bei der Einführung und Weiterentwicklung von Steuerung und Controlling.

Inhaltsverzeichnis

Teil 1: Einführung.....	1
Teil 2: Steuerungslogiken und Controlling.....	55
Teil 3: Die Rolle des Controllings.....	79
Teil 4: Handlungsfelder des Controllings.....	135
Teil 5: Erfolgsfaktoren der Controllingeinführung.....	201
Teil 6: Fazit und Ausblick.....	221

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Sechs Dimensionen einer Controllingkonzeption	5
Abb. 2: Bedeutende Elemente des New Public Managements	12
Abb. 3: Die Organisationsstruktur des BWB	21
Abb. 4: Vorgegebener Ablauf für die Durchführung von Rüstungsprojekten	21
Abb. 5: Effizienzbereich der Koordinationsmechanismen	50
Abb. 6: Steuerungslogik bei den Mitgliederinstitutionen	65
Abb. 7: Steuerungslogik der Bundespolizei	21
Abb. 8: Umsetzung der ergebnisorientierten Steuerung in der Bundespolizei	73
Abb. 9: Ergebnisorientierung in der polizeilichen Aufgabenerfüllung	21
Abb. 10: Festlegung der Controllerorganisation in drei Schritten	21
Abb. 11: Zuordnung des Controllerbereichs zu Hierarchieebenen	21
Abb. 12: Zuordnung des Controllerbereichs zu Führungsbereichen	21
Abb. 13: Regelungen der Beziehungen innerhalb des Controllerbereichs	21
Abb. 14: Steuerungsprozess des DWD	21
Abb. 15: Steuerungsprozess und Informationsgrößen	21
Abb. 16: Rollentheoretisches Modell	21
Abb. 17: Unterschiedliche Erwartungen an die Rolle des Controllers	21
Abb. 18: Zusammenhang zwischen unterschiedlichen Controllerrollen	21
Abb. 19: Controller-Rollenbilder im Arbeitskreis	21
Abb. 20: Anzahl unterschiedlicher Rollenbilder im Arbeitskreis	21
Abb. 21: Zukünftige Entwicklung der Rollenbilder der Controller in den Arbeitskreis- institutionen	21
Abb. 22: Entwicklung der Rollenbilder der Controller in den Arbeitskreisinstitutionen	21
Abb. 23: Detailantworten zum Role Making – Arbeitskreis und Privatwirtschaft im Ver- gleich	21
Abb. 24: Entwicklung der Rollenbilder der Controller in den Arbeitskreisinstitutionen	21
Abb. 25: Role Making-Trend im Arbeitskreis	21
Abb. 26: Einfluss des Controllings bei Führungsentscheidungen	21
Abb. 27: Einfluss des Controllings bei der Organisationsentwicklung	21
Abb. 28: Rückhalt des Controllings durch die Führung	21
Abb. 29: Begriffsabgrenzungen Mission-Leitbild-Ziele	21
Abb. 30: Prüffragen zur Konkretisierung des Leitbildes	120
Abb. 31: Mission und Auftrag des Zentralbereichs C der Deutschen Bundesbank	121
Abb. 32: Ausprägungen eines gemeinsamen Controller-Rollenverständnisses im Arbeits- kreis	21
Abb. 33: Einschätzung der Arbeitskreismitglieder in Bezug auf den Entwicklungsbedarf ihrer Controller	21
Abb. 34: Intensität der Zusammenarbeit in der Controller-Community	21
Abb. 35: Entwicklungsstufen der Aufgaben des Controllings	21
Abb. 36: Aufgaben der Deutschen Bundesbank	21
Abb. 37: Der Planungsprozess der Deutschen Bundesbank	21
Abb. 38: Informationsangebot, -nachfrage und -bedarf	21
Abb. 39: Themenfelder der Informationsversorgung	21
Abb. 40: Nutzung ausgewählter Kennzahlensysteme durch die Arbeitskreismitglieder	21
Abb. 41: Künftige Bedeutung ausgewählter Kennzahlensysteme im Arbeitskreis	21
Abb. 42: Die drei Ebenen des FM-FIS	21

Abb. 43: Die klassische Balanced Scorecard	21
Abb. 44: Modifizierte Form der Balanced Scorecard	21
Abb. 45: Einführungsstand der BSC im Arbeitskreis	21
Abb. 46: Idealtypische Gestaltungsdimensionen eines Berichtswesens	21
Abb. 47: Berichtstypen im Arbeitskreis	21
Abb. 48: Intensität der Nutzung verschiedener Kategorien von Informationen	21
Abb. 49: Intensität der Nutzung verschiedenster Vergleichsmaßstäbe	21
Abb. 50: Frequenz des steuerungsrelevantesten Berichtes	21
Abb. 51: Häufigkeit der Berichtsüberarbeitung	21
Abb. 52: Intensität der Nutzung verschiedener Darstellungsformen	21
Abb. 53: Seitenumfang des steuerungsrelevantesten Berichtes	21
Abb. 54: Bedeutung, Erfolg, Effizienz und Zufriedenheit in Bezug auf das Berichtswesen im Arbeitskreis	21
Abb. 55: Differenzierung verschiedener Planungstypen	21
Abb. 56: Anteile der einzelnen Planungs- und Kontrollaufgaben im Arbeitskreis	21
Abb. 57: Wichtigkeit und Leistung ausgewählter Funktionen der Jahresplanung und -kontrolle in den AK-Organisationen	21
Abb. 58: Nutzung unterschiedlicher Zielgrößen der Jahresplanung und -kontrolle	21
Abb. 59: Verhältnis zwischen neu geplanten und fortgeschriebenen Größen in der Jahresplanung	21
Abb. 60: Planungsrichtung bei der Jahresplanung im Arbeitskreis	21
Abb. 61: Zufriedenheit mit der Jahresplanung im Arbeitskreis	21
Abb. 62: Planungsprozess im Bundesverwaltungsamt	21
Abb. 63: Gegenwärtiger und zukünftiger Nutzen ausgewählter Planungs- und Kontroll- instrumente in den Arbeitskreisinstitutionen	21
Abb. 64: Spannungsfeld des Projektleiters mit externen Projekteinflüssen	21
Abb. 65: Meilensteinübersicht zu einem Projekt mit Warnpunkten	21
Abb. 66: Kosten-/Finanzübersicht für die Einführungsphase eines Projekts	21
Abb. 67: Übersicht und Bewertung aktueller Realisierungsrisiken eines Projekts auf Basis VOCON/1	21
Abb. 68: Projektrealisierung als Regelkreis im Zusammenwirken mit dem Controlling	21
Abb. 69: Typische Inhalte eines Masterplans Controlling	21

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Überblick über Einflussgrößen für die Delegationsentscheidung von Controllingaufgaben an Controller	21
Tabelle 2: Gliederungsmerkmale der Controllingunterabteilungen im Arbeitskreis	21
Tabelle 3: Beschreibung verschiedener Controller-Rollenbilder	101
Tabelle 4: Vergleich der Rollenbilder im Arbeitskreis und der Privatwirtschaft	21
Tabelle 5: Auswertung der Controllingleitbilder der Arbeitskreismitglieder	21
Tabelle 6: Elemente einer Controller-Community	21
Tabelle 7: Nutzung der Kostenrechnung durch die Arbeitskreismitglieder	21
Tabelle 8: Konkrete Umsetzung der BSC in ausgewählten Arbeitskreisinstitutionen	21
Tabelle 9: Frequenz der standardisierten Berichterstattung der für die Organisationen relevantesten Kennzahlen	21