

# Arbeitskreis Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen

## Leitfaden: Einfluss von Politik auf die strategische Steuerung öffentlicher Behörden



# Inhaltsverzeichnis

## **Analyse**

Strategische Steuerung im Spannungsfeld zwischen Politik und Verwaltung .....	3
Das Verhältnis von Politik und Verwaltung .....	7
Akteure und Formen des politischen Einflusses .....	10

## **Handlungsempfehlung**

Handlungsspielräume des administrativen Bereiches .....	15
Ausgestaltung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung .....	18

# Agenda

## Analyse

- **Strategische Steuerung im Spannungsfeld zwischen Politik und Verwaltung**
- Das Verhältnis von Politik und Verwaltung
- Akteure und Formen des politischen Einflusses

## Strategische Steuerung im Spannungsfeld zwischen Politik und Verwaltung – Aufgaben der Controller in öffentlichen Institutionen

Controller nehmen eine Fülle an unterschiedlichen Aufgaben wahr. Je nach Entwicklungsstand und Institutionalisierung des Controllings unterscheidet man im Wesentlichen vier verschiedene Aufgabenbereiche, die sich im Zusammenspiel von Controlling und Organisationsführung mit der Zeit weiter entwickeln (vgl. nachfolgende Abbildung). Die einzelnen Aufgaben stehen somit nicht losgelöst voneinander, sondern bauen vielmehr aufeinander auf (vgl. Weber/Schäffer (2011), S. 26).

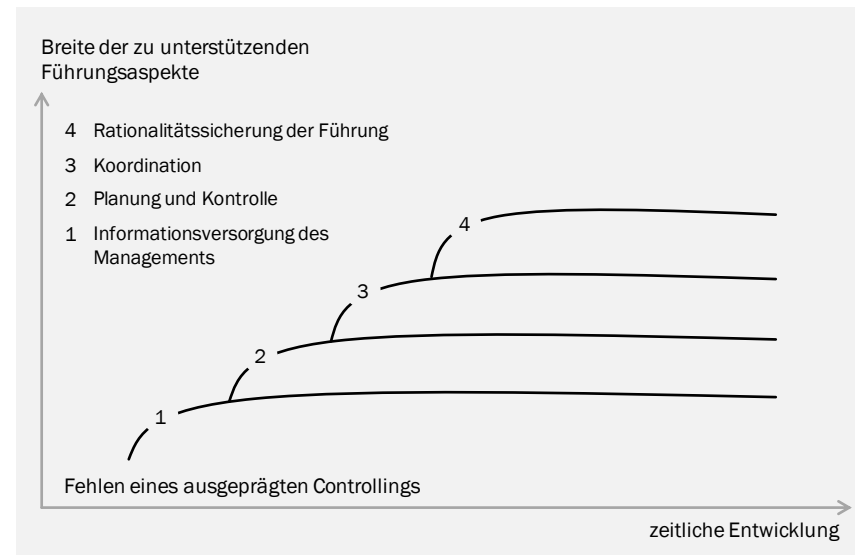
Aufgrund der jungen Historie von Controlling in öffentlichen Institutionen sind im öffentlichen Bereich vor allem die ersten beiden Entwicklungsstufen von Bedeutung (vgl. Hirsch et al. (2012), S. 135 ff). Als

Basistätigkeit der Controller ist zunächst die adressatengerechte Versorgung mit Informationen zu sehen. Controller erheben entscheidungsrelevante Informationen über die Organisation und stellen diese in geeigneter Weise, z. B. in Form von Berichten oder geeigneten Kennzahlen, der Organisationsführung zur Verfügung. Auf der Grundlage der zur Verfügung stehenden Informationen übernehmen Controller mit zunehmender Institutionalisierung wichtige Aufgaben im Bereich der Planung und Kontrolle. Sie unterstützen die Behördenleitung bei der Formulierung von geeigneten Zielen und sind verantwortlich für die Zielnachhaltung. Mit zunehmender Institutionalisierung des Controllings übernehmen Controller nach und nach

auch Aufgaben im Bereich der Koordination innerhalb ihrer Behörde und treten schließlich als Counterpart, also als kritischer Begleiter der Organisationsführung auf. Idealtypisch werden sie in die Entscheidungsfindung der Behördenleitungen in Bezug auf die wirtschaftliche Dimension der Entscheidungen eingebunden.

*Vertiefende Analysen und entsprechende Handlungsempfehlungen zu den Aufgaben von Controllern wurden bereits im Rahmen des ersten Jahresthemas „Controllingkonzeption“ bearbeitet. Die Ergebnisse sind unter [www.verwaltung-innovativ.de](http://www.verwaltung-innovativ.de) abrufbar.*

Aufgaben der Controller (vgl. Weber/Schäffer (2011), S. 26.)



## Strategische Steuerung im Spannungsfeld zwischen Politik und Verwaltung – Entwicklungsstand der Strategischen Planung in öffentlichen Institutionen

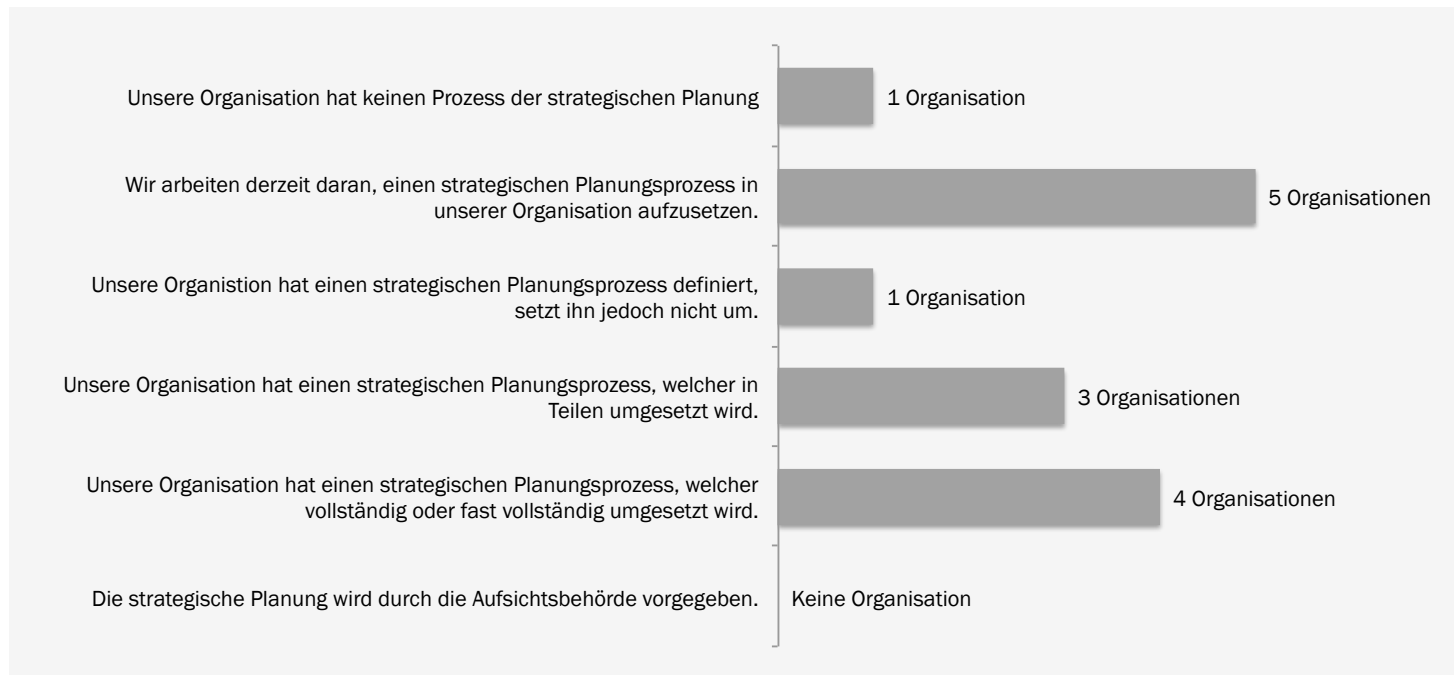
Im Aufgabenbereich „Planung und Kontrolle“ unterscheidet man nach dem Zeithorizont und Detaillierungsgrad der Planungsaktivitäten zwei Planungstypen: Die operative und die strategische Planung. Die strategische Planung weist im Gegensatz zur operativen Planung einen längeren Planungshorizont und einen höheren Abstraktionsgrad der formulierten Plangrößen auf. Sie wird konkretisiert durch operative Plangrößen und umgesetzt in Form konkreter operativer Maßnahmen. Strategische und operative Planung hängen also zwangsläufig zusammen

und bedingen einander. Eine operative Planung und Steuerung ohne eine strategische Leitlinie ist daher nur schwer vorstellbar.

Während in Unternehmen beide Planungstypen etabliert sind, spielt die strategische Planung im öffentlichen Bereich eine noch eher untergeordnete Rolle. Wie eine aktuelle Erhebung aus dem „Arbeitskreis Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen“ zeigt (vgl. nachfolgende Abbildung), haben nur vier von vierzehn befragten Organisationen einen strategischen

Planungsprozess in ihrer Organisation vollständig aufgesetzt. Gleichzeitig arbeiten derzeit fünf Organisationen daran, einen strategischen Planungsprozess in ihrer Behörde zu institutionalisieren. Vier weitere Behörden haben einen strategischen Planungsprozess entwickelt, der aber noch nicht oder nur teilweise umgesetzt wird. Insgesamt ist somit eine klare Tendenz zu einer ausgeprägteren strategischen Planung in den Institutionen des Arbeitskreises erkennbar.

Umsetzungsstand eines strategischen Planungsprozesses in den Institutionen des Arbeitskreises



## Strategische Steuerung im Spannungsfeld zwischen Politik und Verwaltung – Erklärungsansätze für die nachgeordnete Bedeutung strategischer Steuerung

Die bisher relativ geringe Bedeutung der strategischen Planung im öffentlichen Bereich lässt sich zweifach erklären.

Ein erster Erklärungsansatz ergibt sich aus der bereits oben angesprochenen jungen Historie von Controllingabteilungen im öffentlichen Bereich. Controller haben zunächst Basisaufgaben in der Informationsversorgung wahrgenommen und etablieren sich nun mehr und mehr als Führungsunterstützer in den Bereichen Planung und Kontrolle.

Ein zweiter Erklärungsansatz ist in dem besonderen Spannungsfeld zwischen Politik und Verwaltung zu sehen. Beide Bereiche unterliegen unterschiedlichen Handlungsrationaltäten. Die Politik als gewählter Vertreter des Volkes steht unter enormer öffentlicher Aufmerksamkeit. Sie muss daher schnell reagieren können und kurzfristig Entscheidungen treffen, die zuweilen eine 180-Grad-Wende bedeuten können (Beispiel Energiewende). Hingegen ist das Handeln der Verwaltung eher langfristig und auf Kontinuität ausgerichtet. Es orientiert sich im Wesentlichen an dem durch Gesetz vorgegebenen Auftrag, der rechtmäßig und unter Einhaltung der behördlichen Normen erfüllt werden soll (vgl. hierzu vertiefend Döhler (2007), S. 243 f.). Insbesondere im Bereich der strategischen Planung prallen diese beiden gegensätzlichen Rationalitäten aufeinander. Während für die Steuerung einer Behörde eine klare mittel- bzw. langfristige Zielsetzung zweckmäßig ist, will sich die Politik kurzfristige Flexibilität erhalten. Kurzfristige politische Eingriffe in die Tätigkeit von Behörden, z. B. in Form von Ad-hoc-

Anweisungen, stören daher die Steuerungslogik der Behörde und führen zu zusätzlichen und wenig planbaren Herausforderungen für die Behörde, insbesondere deren Leitung.

Auf den nachfolgenden Folien wird dieses Spannungsverhältnis zwischen Politik und Verwaltung näher beleuchtet. Zunächst wird dabei ein Ansatz der New Public Management-Theorie vorgestellt und an konkreten Erfahrungen aus der Verwaltungspraxis gespiegelt. Diese zeigen, dass das Spannungsverhältnis zwischen Politik und Verwaltung durch eine klare Kompetenztrennung gelöst werden könnte. Im nächsten Schritt werden Formen der Verflechtung von Politik und Verwaltung herausgearbeitet, indem Akteure, Formen und Themen des politischen Eingriffs näher spezifiziert werden. Besonderes Augenmerk soll hier auf dem Verhältnis zwischen Ministerien, die politisch geführt werden, und den ihnen nachgeordneten Behörden, die Verwaltungshandeln umsetzen sollen, liegen. Als Ergebnis werden im letzten Teil dieses Leitfadens Vorschläge des Arbeitskreises „Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen“ zum Umgang mit dem politischen Eingriff im Bereich der strategischen Planung vorgestellt.

# Agenda

## Analyse

- Strategische Steuerung im Spannungsfeld zwischen Politik und Verwaltung
- **Das Verhältnis von Politik und Verwaltung**
- Akteure und Formen des politischen Einflusses

## Theoretische Konzeptionierung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung im New Public Management

Ein Kerngedanke bei der Einführung und Umsetzung einer modernen Steuerung in öffentlichen Institutionen ist die Idee, der Verwaltung umfassendere, flexiblere Möglichkeiten zu einem effizienten Verwaltungshandeln einzuräumen. Politik lässt damit Handlungsspielräume zu, die die Verwaltung als ‚Fachverantwortliche‘ ausfüllt. Ein solches Zulassen von Handlungsspielräumen durch die Politik geht allerdings einher mit einem höheren Steuerungs- und Kontrollanspruch der Politik. Oder anders ausgedrückt: Wenn Politik Kompetenzen an die Verwaltung abgibt, dann erwartet sie als Ausgleich umfassendere Kontroll- und Steuerungsrechte, die im Zweifel zu einem verstärkten Eingriff in das Verwaltungsgeschehen führen (vgl. Döhler (2007), S. 214-217).

Um dieser Neuorientierung gerecht zu werden und die hieraus entstehenden Spannungen zu vermeiden oder zumindest zu reduzieren, sieht die New Public Management (NPM)-Theorie eine klare inhaltliche Trennung von Politik- und Verwaltungsaufgaben vor. Demnach soll sich die Politik auf die Vorgabe inhaltlicher, eher strategischer Leistungsziele

(„Was?“) in Form von globalen, weniger detaillierten Output-Festlegungen beschränken. Das „Wie“, also die Entscheidung darüber, wie Vorgaben konkret umgesetzt werden und welche Ressourcen dafür benötigt werden, bleibe der Verwaltung selbst überlassen. Damit beide Bereiche nicht losgelöst voneinander agieren, werden zwischen Politik und Verwaltung über die zu erstellenden Leistungen quasi-vertragliche Kontrakte (Kontraktmanagement) geschlossen, deren Einhaltung die Politik kontrollieren und steuern kann. Dafür benötigt die Politik aus dem administrativen Bereich umfassende Informationen. Je mehr sich die Aufgaben der Politik von der traditionellen Input-Steuerung weg bewegen, umso höher ist ihr Bedarf an solchen regelmäßigen Informationen, Rückmeldungen und Berichten von Seiten der Verwaltung (vgl. Schedler/Proeller (2011), S. 63-65).

Das Grundkonzept des NPM sieht also eine klare Kompetenztrennung zwischen Politik und Verwaltung vor. Übertragen auf den Prozess der strategischen Planung bedeutet dies, dass die Politik Leitgedanken der strategischen

Entwicklung einer Behörde vorgibt und die Behörde diese Vorgaben in konkrete Maßnahmen übersetzt und umsetzt.

Praktische Erfahrungen im Arbeitskreis „Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen“ zeigen aber ein anderes Bild. Die beschriebene Trennung in eine Sphäre der Verwaltung (repräsentiert durch nachgeordnete Behörden) und eine Sphäre der Politik (repräsentiert durch die Leitung eines Ministeriums) findet sich in den teilnehmenden Institutionen nicht. Vielmehr sind Politik und Verwaltung eng miteinander verknüpft; je nach inhaltlichen Themen gibt es unterschiedlich starke Verflechtungen zwischen beiden Bereichen. Diese Verflechtungen werden dann zum Problem, wenn dem politischen und dem administrativen Bereich unterschiedliche Denkmuster und unterschiedliche Ziel- und Anreizsysteme zu Grunde liegen, die eine Kompatibilität zwischen politischem und administrativem Handeln erschweren (vgl. Schedler/Proeller (2011), S. 63-65).

## Rollenverständnis von Politik und Verwaltung im Grundkonzept des NPM





## Politischer Einfluss auf den strategischen Planungsprozess – Erfahrungen aus der Verwaltungspraxis

Die fehlende Trennung des administrativen und politischen Bereichs kann im Prozess der strategischen Planung zu einer bedeutenden Störgröße werden. Denn „Quereinschläge“ von politischer Seite erschweren es dem nachgeordneten Bereich, langfristige strategische Programme auch umzusetzen. Idealtypisch vollzieht sich die Zielbildung einer Behörde als Prozess, bei dem die Politik aus dem Wahlprogramm und der Koalitionsvereinbarung ein politisches Programm ableitet, das in den verschiedenen Geschäftsbereichen der Ministerien in konkrete Maßnahmen übersetzt wird. Dann geben die Ministerien ihrer nachgeordneten Behörde eine Langfristplanung mit klarer Zielvorgabe vor, die konkretisierte Umsetzung dieser Zielvorgabe erfolgt im nachgeordneten Bereich. Diese Zielumsetzung wird aber je nach Grad der politischen Einflussnahme in unterschiedlich starkem Ausmaß

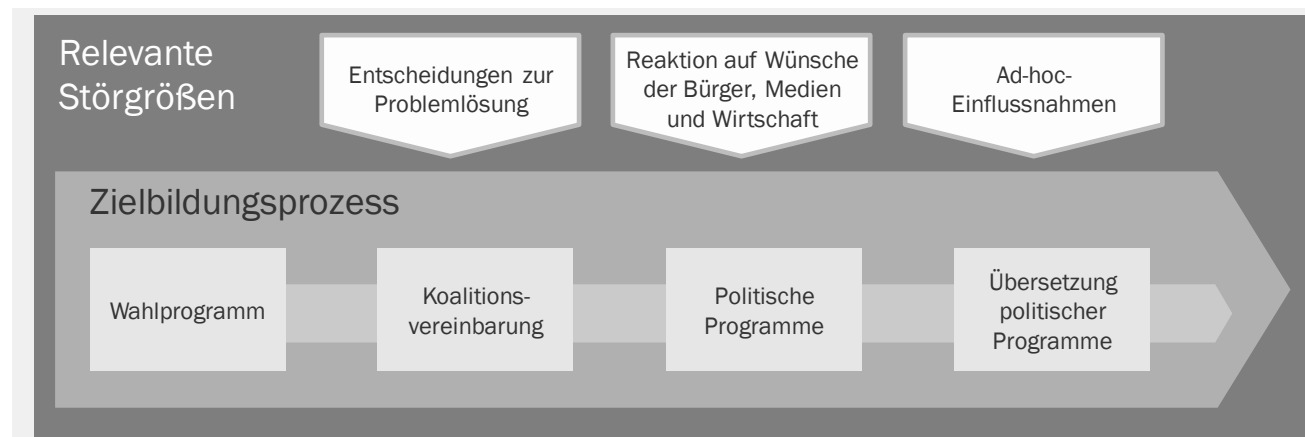
gestört. Störgrößen können so stark sein, dass sich vormals postulierte und vereinbarte Ziele um 180 Grad drehen können (z. B. Energiewende).

Auch die Institutionen des Arbeitskreises „Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen“ sind mit verschiedenen Einflussnahmen aus dem politischen Bereich konfrontiert. Der politische Eingriff kann dabei zweifach ausgestaltet sein. Einerseits umfasst er direkte Eingriffe, wie sie im nachfolgenden Schaubild verdeutlicht werden. So gibt es Situationen, in der die Politik versucht, auf aktuelle, unvorhergesehene Probleme zu reagieren. Solche Entscheidungen werden unter der Störgröße **„Entscheidungen zur Problemlösung“** subsumiert. Nicht selten ist diese Form der Einflussnahme eng verbunden mit **„Reaktionen der Politik auf Wünsche der Bürger, Medien und Wirtschaft“**. Die Erfahrung der Arbeitskreisteilnehmer

zeigt, dass insbesondere Medien einen enorm starken Einfluss auf die Meinungsbildung und dadurch hohen Druck auf die Politik ausüben. Neben diesen eher kalkulierbaren Entscheidungen gibt es aber auch Impulsentscheidungen der Politik, sogenannte **„Ad-hoc-Einflussnahmen“**, die völlig unberechenbar und kaum planbar sind.

Der politische Eingriff ist andererseits nicht immer als aktive Beeinflussung zu verstehen. Unter dem Begriff „politischer Einfluss“ kann auch ein passives Verhalten der Politik in Form einer Nicht-Festlegung auf klare politische Zielvorgaben verstanden werden. Dem nachgeordneten Bereich fehlen dann konkrete Zielvorgaben und eindeutige Maßgaben von Seiten der Politik, an der sich das Handeln der Behörde orientieren könnte.

### Direkte politische Einflussnahmen als Störgrößen im strategischen Planungsprozess



# Agenda

## Analyse

- Strategische Steuerung im Spannungsfeld zwischen Politik und Verwaltung
- Das Verhältnis von Politik und Verwaltung
- **Akteure und Formen des politischen Einflusses**

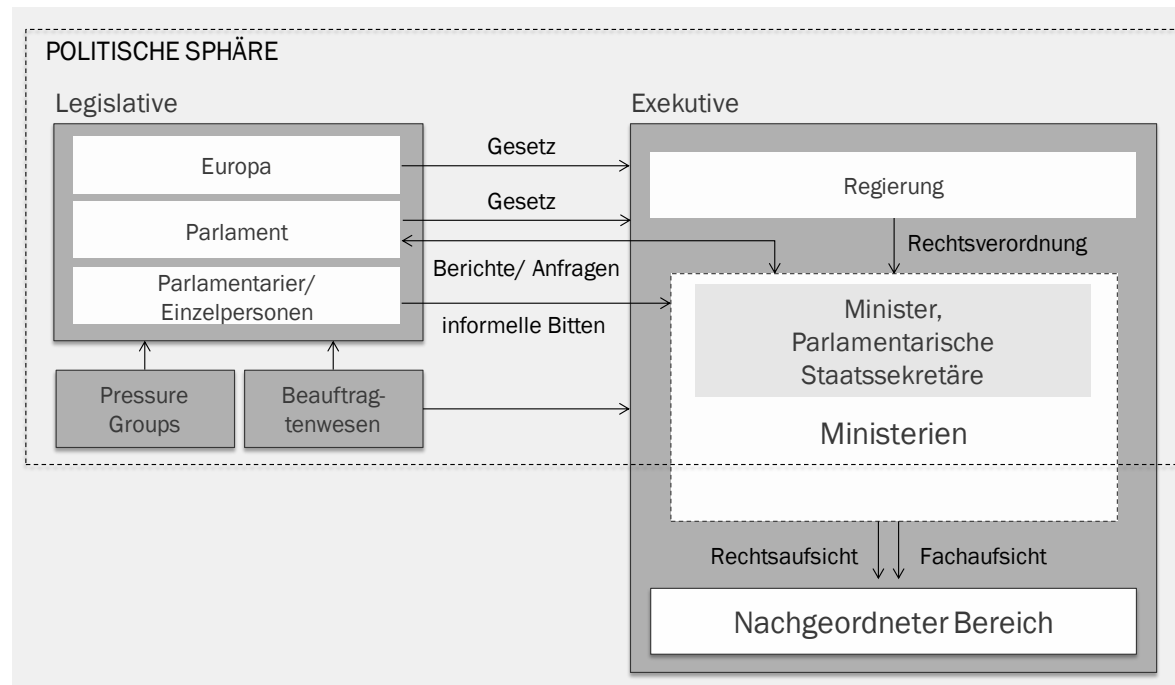
Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass in der behördlichen Praxis Politik und Verwaltung eng vernetzt sind und die theoretisch postulierte Trennung beider Sphären nicht vorhanden ist. Politik greift also in die Umsetzung politischer Ziele, die theoretisch den Behörden vorbehalten ist, auf vielfältige Art und Weise ein. Nicht selten, auch das zeigen Erfahrungen der Mitglieder des Arbeitskreises, formulieren Verwaltungen aber auch das „Was“ entscheidend mit, weil sie, im Gegensatz zu Parlamentariern, durch langjährige Erfahrungen und Spezialisierungen der Behördenmitarbeiter mehr Fachwissen und mehr

Ressourcen bereitstellen können. Ein zweites wichtiges Argument ist, dass eine klare Abgrenzung von „Was“ und „Wie“ in der behördlichen Praxis oft schwierig ist. Es stellt sich die Frage: Ab welcher Gliederungstiefe ist ein Ziel ein „Was“ und wann entwickelt es sich zu einem „Wie“? Da diese Abgrenzung bei einer Vielzahl von Themen schwer fällt, verschwimmen die Grenzen von Politik und Verwaltung häufig; die Hürden für Einflussnahmen durch die Politik auf die Verwaltung sind dadurch gering.

Um das Phänomen der politischen Einflussnahme zu konkretisieren, werden in der nachfolgenden Analyse

die für den politischen Eingriff relevanten Akteure sowie deren Möglichkeiten zur Einflussnahme näher beleuchtet.

Bei der Benennung der für den politischen Einfluss relevanten Akteure sind verschiedene Personen und Institutionen zu betrachten. Die nachfolgende Übersicht zeigt die aus Sicht des Arbeitskreises relevanten Akteure, die auf die strategische Steuerung des nachgeordneten Bereiches einen direkten oder mittelbaren Einfluss ausüben.



Akteure mit politischem Einfluss auf die strategische Steuerung

## Akteure des politischen Eingriffs

Wie die vorherige Übersicht zeigt, gehören zur Politik im weiteren Sinne („politische Sphäre“) die Legislative (Europaparlament, Bundestag und Landesparlament) als kollektiver Akteur sowie die entsprechenden Parlamentarier als individuelle Akteure. Die Legislative wird durch sogenannte Pressure Groups (NGOs, Interessenverbände) und das Beauftragtenwesen beeinflusst. Wichtige Akteure der Exekutive sind die Bundes- und Landesregierungen mit ihren Ministern und parlamentarischen Staatssekretären, hinter denen die Ministerien als mächtige Institutionen stehen.

Die verschiedenen Akteure sind durch ein breites Geflecht aus institutionalisierten Auskunfts- und Weisungsrechten miteinander verbunden. Von zentraler Bedeutung sind hierbei Gesetze, die vom Parlament verabschiedet und der Exekutive zur Umsetzung vorgelegt werden. Eine Abstraktionsstufe tiefer finden sich die Rechtsverordnungen, die von der Regierung erlassen und den Ministerien zur Umsetzung vorgegeben werden. Weiter konkretisiert wird die Umsetzung von Gesetzen durch die Rechts- und Fachaufsicht der Ministerien gegenüber den nachgeordneten Bereichen.

Im Zusammenspiel von Parlament und Ministerium besteht für das Parlament die Möglichkeit, parlamentarische Anfragen zu stellen, die vom Ministerium zu beantworten sind. Neben diesen

formalen, gesetzlichen Strukturen spielen auch andere, informellere Formen der Einflussnahme eine bedeutende Rolle im politischen Betrieb. Besonders bedeutsam sind hier die Entscheidungen und der Einfluss von Interessenverbänden und des Beauftragtenwesens, deren Wesen die Beratung und Meinungsbildung der politischen Entscheider ist. Die informellste Form der Interaktion zwischen Exekutive und Legislative ist im Rahmen von informellen Bitten der Parlamentarier an die Ministerien zu sehen. Verschiedenste Einzelpersonen nutzen hier die Möglichkeit, ihr Informationsbedürfnis über informellen Austausch mit den entsprechenden Ministeriumsvertretern zu stillen und auf deren Arbeit Einfluss zu nehmen.

Im Spannungsverhältnis zwischen Politik und Verwaltung nehmen Ministerien eine Sonderrolle ein. Während die Leitung des Ministeriums klar dem politischen Bereich zuzuordnen ist, wird den Ministerien allgemein eine Schnittstellenfunktion zwischen Politik und Verwaltung zuerkannt. Sie sind einerseits vollziehende Verwaltung, d. h. sie setzen politische Vorgaben um und führen Gesetze aus. Gleichzeitig fungieren sie aber auch als planende Verwaltung. Als Spezialisten in ihrem jeweiligen Fachbereich leisten sie einen wichtigen Beitrag bei der politischen Programmentwicklung und sind vom politischen Bereich allenfalls organisatorisch, nicht aber funktional zu trennen. Darüber hinaus haben Ministerien eine

verwaltungslenkende Funktion. Im Rahmen der Rechts- und Fachaufsicht stehen sie dem nachgeordneten Bereich vor und haben einen bedeutenden steuernden Einfluss auf den nachgeordneten Bereich (vgl. Döhler (2007), S. 238).

Gerade im Bereich der strategischen Planung spielt dieser Steuerungsaspekt eine besondere Rolle. Politische Vorgaben werden im Ministerium für den nachgeordneten Bereich aufbereitet und beeinflussen dadurch mehr oder weniger direkt den strategischen Planungsprozess der nachgeordneten Behörde. Der politische Einfluss auf die strategische Planung des nachgeordneten Bereiches ist also im Verhältnis von Ministerium und nachgeordneter Behörde am deutlichsten ersichtlich und verdient daher besondere Aufmerksamkeit.

## Sonderrolle der Ministerien – empirische Erkenntnisse aus dem Arbeitskreis

Auch im Arbeitskreis wurde das Verhältnis von Ministerium und nachgeordnetem Bereich fokussiert betrachtet. Dabei war es zunächst das Ziel herauszufinden, wie stark die Institutionen des Arbeitskreises im Bereich der Strategieformulierung vom übergeordneten Ministerium beeinflusst werden und wie dieser Einfluss wahrgenommen wird.

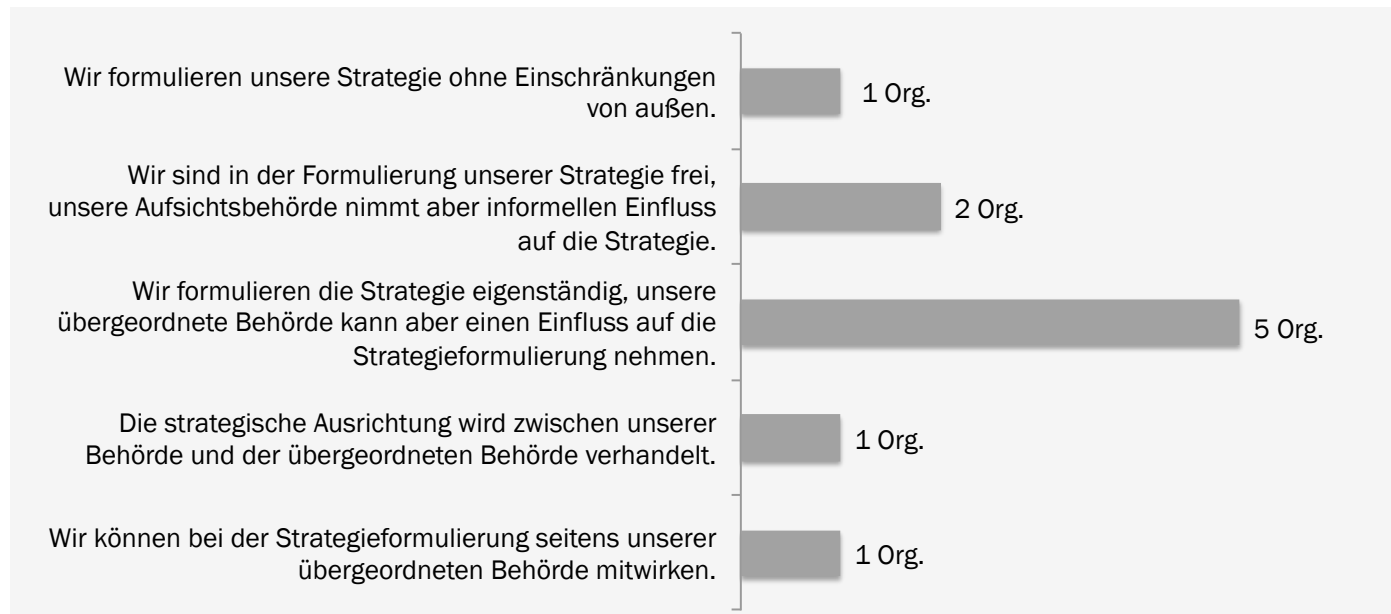
Die Ergebnisse (vgl. nachfolgende Abbildung) zeigen, dass der Großteil der Behörden im Arbeitskreis sich eigenständig eine Strategie gibt, allerdings mit dem Bewusstsein, dass das Ministerium als übergeordnete Behörde jederzeit in den strategischen Planungsprozess

eingreifen kann und dies zum Teil auch tut. In Einzelfällen wird die Strategie einer Behörde vom übergeordneten Ministerium entwickelt, wobei sich der nachgeordnete Bereich beteiligen kann. Oder aber die Strategie entsteht im Wege der Aushandlung zwischen Ministerium und nachgeordnetem Bereich. Hinsichtlich der Bewertung des ministeriellen Einflusses sind die Ansichten im Arbeitskreis unterschiedlich. Während ein Teil der Arbeitskreismitglieder die Einflussnahme durch die übergeordnete Behörde als gegeben hinnimmt („Die übergeordnete Behörde verfolgt gesellschaftspolitische Interessen, an denen sich auch die Behörde in ihrer

strategischen Ausrichtung zu orientieren hat.“), bewerten andere Arbeitskreisbehörden den Einfluss „neutral“ bis „negativ“.

Die Ergebnisse unserer Befragung deuten darauf hin, dass es zwar einerseits politische Vorgaben durch das Ministerium gibt, es aber dennoch für Behörden möglich ist, sich eigene Freiräume im Bereich der strategischen Planung zu schaffen. Welche konkreten Einflussmöglichkeiten das übergeordnete Ministerium tatsächlich hat und welche Handlungsspielräume für den nachgeordneten Bereich entstehen, ist Gegenstand der folgenden Ausführungen.

### Einflussnahmen des übergeordneten Ministeriums in die Strategieformulierung der Institutionen des Arbeitskreises



## Gegenstand und Instrumente der ministeriellen Aufsicht

Beschäftigt man sich mit der Frage, welche Steuerungsmöglichkeiten das Ministerium gegenüber den ihm nachgeordneten Bereichen hat, so sind zwei Aspekte zu unterscheiden. Einerseits ist der Gegenstand der ministeriellen Einflussnahme, also die Inhalte, auf die das Ministerium Einfluss ausübt, interessant. Andererseits spielt auch die instrumentelle Ebene, mit welchen Instrumenten also die Aufsicht vom Ministerium durchgesetzt wird, eine bedeutende Rolle.

Allgemein gilt, dass das Ministerium die Rechts- und Fachaufsicht für den nachgeordneten Bereich innehat. Hintergrund und Fundament der ministeriellen Aufsicht sind die Grundsätze der Einheitlichkeit der Verwaltung sowie der Grundsatz der Recht- und Zweckmäßigkeit der Verwaltung. Außerdem fungiert die ministerielle Aufsicht als Korrelat für neu entstandene funktionale und/oder organisatorische Freiräume des nachgeordneten Bereiches (vgl. Döhler (2007), S. 214 ff.). Welche genaue inhaltliche Komponente die ministerielle Aufsicht konkret umfasst, ist jedoch in Literatur und Praxis strittig und folgt keiner einheitlichen Abgrenzung. Die Ausgestaltung und der Umfang der ministeriellen Aufsicht werden vielmehr durch die Verwaltungspraxis konkretisiert (vgl. Döhler (2007), S. 218).

Im Bereich der Rechtsaufsicht ist eine solche praktische Abgrenzung in der Regel unproblematisch. Die Rechtsaufsicht wacht allgemein über die Einhaltung des Selbstverständlichen, also die Beachtung rechtlicher Normen. Was genau darunter zu verstehen ist, mag je nach Rechtsauslegung strittig sein, doch in der Regel bereitet die inhaltliche Komponente der Rechtsaufsicht keine Probleme (vgl. Döhler (2007), S. 226).

Anders sieht es aus, wenn man die inhaltliche Dimension der Fachaufsicht untersucht. Problematisch ist hierbei, dass Fachaufsicht „kein einheitliches Rechtsinstitut“, sondern eine „Art Sammelbezeichnung für alle Formen der Einflussnahme

auf Sachentscheidungen anderer Verwaltungseinheiten“ (vgl. Groß (2002), S. 800) ist. Allgemein umfasst die Fachaufsicht die Einhaltung der Rechts- und Zweckmäßigkeit der Verwaltung. Das konkrete Verständnis hinsichtlich der inhaltlichen Tiefe der Fachaufsicht ist je nach Ministerium und auch innerhalb des Ministeriums uneinheitlich und folgt eher einer intuitiven, fall- und anlassbezogenen Interpretation (vgl. Döhler (2007), S. 227). Diese Uneinheitlichkeit des Begriffes führt einerseits dazu, dass das Ministerium uneingeschränkte Eingriffsrechte in den nachgeordneten Bereich hat, da es jederzeit über die Fachaufsicht argumentieren kann. Andererseits eröffnet die mangelnde Konkretisierung aber auch Möglichkeiten in der Gestaltung des Verhältnisses zwischen Ministerium und nachgeordnetem Bereich, die die strategische Planung unterstützen können.

Klassische Instrumente einer traditionell hierarchischen Aufsicht sind „Erlasse“ und „Weisungen“. Grundsätzlich ist jede Willensäußerung des Ministeriums gegenüber der nachgeordneten Behörde ein Erlass. Daher kann der Inhalt von Erlassen sehr unterschiedlich sein. Er reicht von reinen fachlichen Informationen über Bitten um Stellungnahmen bis hin zu allgemeinen Durchführungsvorschriften. Umgekehrt werden alle Kontaktpunkte vom nachgeordneten Bereich an das Ministerium als „Berichte“ bezeichnet. Auch hier ist die Begriffsbestimmung sehr weit und umfasst eine Fülle an unterschiedlichen Kontaktmöglichkeiten (z. B. Telefonate, Stellungnahmen, E-Mails usw.). Vom Erlass bzw. vom Bericht abzugrenzen ist die „Weisung“. Die Weisung ist eine normative Handlungsanweisung, die an eine hierarchisch nachgelagerte Organisation ergeht. Sie hat Befehlscharakter und ihr liegt die Vorstellung der Aufsicht als „unhinterfragbare Berichtigungsfunktion“ (vgl. Döhler (2007), S. 219) zu Grunde. Typischerweise sind Anordnungen und Verwaltungsvorschriften vom Ministerium an den nachgeordneten Bereich als Weisung zu verstehen. Innerhalb

eines hierarchisch geordneten Verwaltungsapparates hat die hierarchisch höhere Instanz traditionell ein unbeschränktes Weisungsrecht (vgl. Groß (2002), S. 798). Neben diesen traditionellen Eingriffsinstrumenten, kann das Ministerium aber auch in anderer, weniger hierarchischer Form seine Fachaufsicht ausüben. Fachaufsicht kann beispielsweise auch kooperativ ausgeübt werden, indem gemeinsam mit dem nachgeordneten Bereich Ziele, Strategien und Programme und entsprechende Maßnahmen festgelegt werden. Andererseits kann die Fachaufsicht auch stark informatorischen Charakter haben. Dann beschränkt sich die Fachaufsicht im Wesentlichen auf den Austausch von Informationen zum Beispiel in Form von Berichten oder gemeinsamen Besprechungen.

Führt man sich die vorangegangenen Ausführungen vor Augen, so wird deutlich, dass das Ministerium einerseits im Rahmen der Fachaufsicht grundsätzlich uneingeschränkte Eingriffsrechte in den nachgeordneten Bereich hat. Beispielhaft ergingen an eine Behörde des Arbeitskreises zum Teil bis zu 7000 Einzelerlasse pro Jahr. Das Ministerium hatte hier seinen Kontrollanspruch intensiv durchgesetzt. Andererseits erfolgt die konkrete Art und Weise der Aufsichtsführung durch das Ministerium angepasst an die zu beaufsichtigende Aufgabe. Das Ministerium entscheidet dabei auch durch die gewählten Aufsichtsinstrumente, inwieweit es die Aufgabenerfüllung in der nachgeordneten Behörde selbst vorgibt und steuert. Die dabei zur Verfügung stehenden Aufsichtsinstrumente haben dabei jeweils eine unterschiedliche Intensität der Steuerungswirkung. Abhängig von dieser praktischen Umsetzung der ministeriellen Aufsichtsrechte eröffnen sich in der Regel Handlungsspielräume für die nachgeordnete Behörde.

Im folgenden Abschnitt werden solche Handlungsspielräume näher beleuchtet.

# Agenda

## Handlungsempfehlung

- **Handlungsspielräume des administrativen Bereiches**
- **Ausgestaltung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung**



# Handlungsempfehlung

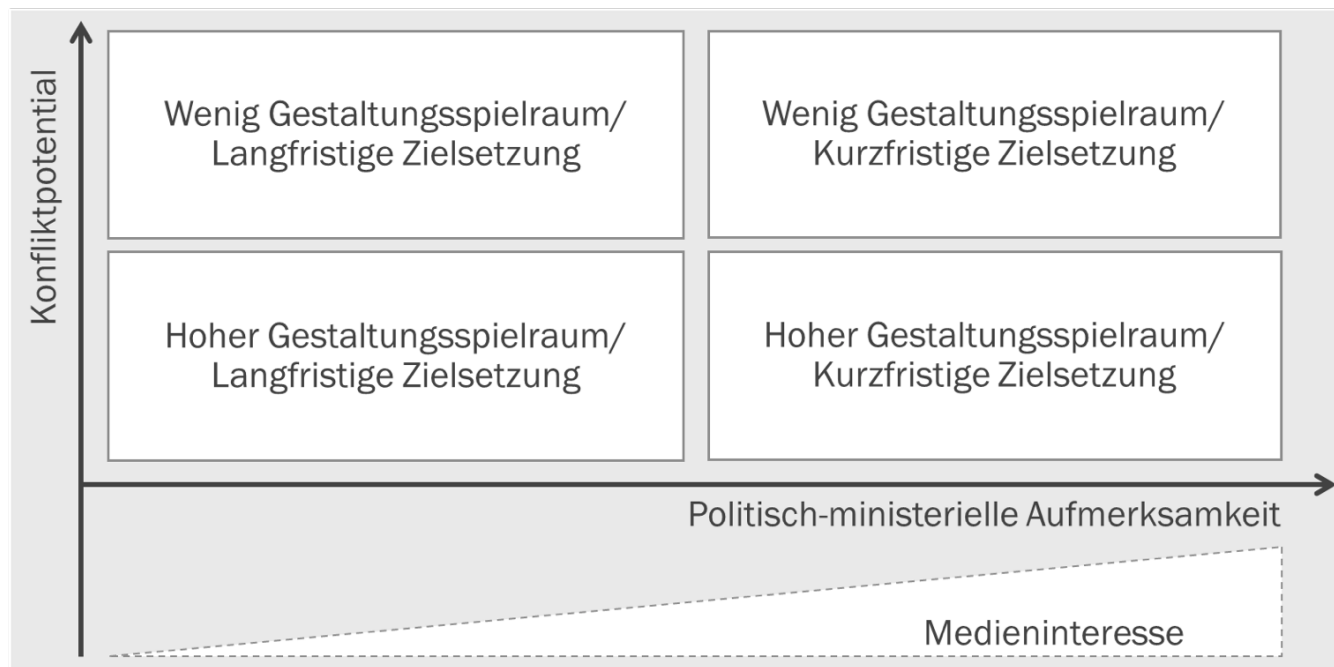
## Steuerungsambitionen des Ministeriums

Aufbauend auf den vorhergehenden Gedanken stellt sich die Frage, inwieweit das Ministerium seine Steuerungsmöglichkeiten auch tatsächlich ausüben und dadurch Handlungsspielräume der Verwaltung einschränken wird. Die Diskussion im Arbeitskreis hat gezeigt, dass der Grad der Einflussnahme je nach Themenbereich unterschiedlich ist. Das folgende Schaubild fasst die Diskussion zusammen.

Die Grundaussage des Schaubildes ist, dass das Steuerungsinteresse des übergeordneten Ministeriums umso höher ist, je höher das potentielle Konflikt- und Gefährdungspotential eines Themas für die politische Leitung des Ministeriums ist (Vgl. hierzu auch Döhler (2007), S. 242). Konflikte entstehen insbesondere für solche Themen, die sehr komplex sind und bei denen eine Vielzahl an unterschiedlichen Akteuren involviert ist. Das Gefährdungspotential ist umso höher, je

größer die mediale Aufmerksamkeit und damit auch die politische Dimension eines Themenbereiches sind. Ist das Steuerungsinteresse des Ministeriums hoch, so wird es eng steuern, mit einer Vielzahl an Weisungen und Erlassen. Außerdem wird es sich nicht langfristig auf Ziele festlegen wollen. Insgesamt ergeben sich vier mögliche Szenarien, die im Folgenden erläutert werden.

Steuerungsambitionen der Ministerialaufsicht in Abhängigkeit von Themenbereichen





# Handlungsempfehlung

## Handlungsspielräume des administrativen Bereiches

Im ersten Szenario ist das Interesse der Politik an einem Politikfeld auch in Folge des medialen Einflusses hoch; die Thematik weist ein hohes Konfliktpotential auf. Hier wird das Ministerium ein hohes Steuerungsinteresse haben. Es wird Ziele in der Regel kurzfristig festlegen und über eine Vielzahl an Erlassen und Weisungen den nachgeordneten Bereich eng steuern (vgl. Kasten rechts oben). Das Ministerium legt sich in solchen Kontexten nicht gerne fest, sondern behält sich die Flexibilität vor, kurzfristig auf neue Entwicklungen reagieren zu können. Typische solcher Themen sind die Sicherheits- oder Steuerpolitik.

Andererseits gibt es auch Themen, denen ein geringes politisches Interesse entgegen gebracht wird und die ein geringes Konfliktpotential aufweisen (vgl. Kasten links unten). Hier wird das Steuerungsinteresse des Ministeriums gering sein. Es kann hier eine langfristige strategische Stoßrichtung vorgeben und für die Gestaltung des „Wie“ den nachgeordneten Behörden große Gestaltungsspielräume einräumen. Ein solches Szenario ergibt sich beispielweise für Standardaufgaben wie die Bereitstellung und Verwaltung des BaFöG. Hier wird das Ministerium seinem Steuerungsanspruch nur gering nachkommen und dem Bundesverwaltungsamt als verwaltende Behörde viele Gestaltungsfreiräume zugestehen.

Neben diesen beiden Extremen gibt es auch Themen, für die zwar ein großes Interesse von Seiten der Politik besteht, die aber ein geringes Konfliktpotential aufweisen (vgl. Kasten rechts unten). Für solche Themen werden zwar keine langfristigen Ziele von Seiten der Politik ausgegeben, aber die Gestaltungsfreiheiten der nachgeordneten Behörde bei der Umsetzung der Ziele sind relativ hoch. Ein für dieses Szenario typisches Beispiel ist das Statistische Bundesamt. Die Erstellung und Bereitstellung von Statistiken hat zwar eine hohe politische Dimension, gleichzeitig ist das Konfliktpotential dieser Aufgabe aber gering.

Anders verhält es sich, wenn das Konfliktpotential des Themas zwar recht hoch, das Interesse der Politik am Thema aber gering ist (vgl. Kasten links oben). Hier wird sich die Politik auf eine langfristige Zielsetzung einlassen. Aufgrund des hohen Konfliktpotentials des Themas werden die Ministerien aber eng steuern und damit die Gestaltungsspielräume des nachgeordneten Bereiches bei der Formulierung und Umsetzung der eigenen Ziele einschränken.

Die Systematik zeigt, dass sich aus Sicht des Ministeriums nicht für alle Themenbereiche langfristig verbindliche Leitlinien formulieren lassen, die im nachgeordneten Bereich eigenständig umgesetzt werden können.

Tatsächlich wird das übergeordnete Ministerium nur für solche Themenbereiche Handlungsspielräume zulassen, an denen die Politik ein geringes Interesse hat und die ein geringes Konfliktpotential aufweisen. Für Themenbereiche mit hohem Konfliktpotential und/oder hoher politischer Aufmerksamkeit hat das Ministerium ein umfassenderes Steuerungsinteresse und wird daher fallweise in die Steuerung der Behörde eingreifen. Diese Eingriffe behindern aber den strategischen Planungsprozess in der Behörde und werden entsprechend als störend empfunden.

In den folgenden Empfehlungen werden Möglichkeiten aufgezeigt, wie das Zusammenspiel zwischen Ministerium und nachgeordnetem Bereich neu gestaltet werden könnte, um gerade für solche kritischen Themenbereiche trotz gegebener Rahmenbedingungen eine strategische Planung dennoch zu ermöglichen.

# Agenda

## Handlungsempfehlung

- Handlungsspielräume des administrativen Bereiches
- **Ausgestaltung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung**



## Neue Interaktionsformen zwischen Ministerium und administrativem Bereich

Insbesondere die folgenden beiden Fragen sollen hierbei beantwortet werden: (1) Welche Möglichkeiten der Interaktion zwischen Politik und Verwaltung bestehen? und (2) Welche Formen der Interaktion sind im Bereich der strategischen Planung sinnvoll? Wichtig ist, dass bei der Ausgestaltung einer neuen Interaktion bestehende Strukturen aufgegriffen werden und diese neu genutzt werden. Diese neue Nutzung der Interaktionsbeziehung bezieht sich auf drei wesentliche Bereiche:

Zum einen können zwischen Ministerium und nachgeordnetem Bereich konkrete **Regeln der Entscheidungsfindung** vereinbart werden. Solche Vereinbarungen regulieren und standardisieren das Austauschverhältnis von Ministerium und nachgeordnetem Bereich und enthalten Vorstellungen darüber, wie Entscheidungsprozesse zwischen den Ebenen konkret ablaufen sollen. So können zum Beispiel Standards für das Informationsbedürfnis des Ministeriums vereinbart werden, um die übermäßige Verwendung von Weisungen, Erlassen und Berichten zu reduzieren.

Ein weiteres, heute schon verbreitetes Strukturelement sind **Zielvereinbarungen**, die eine standardisierte, aber inhaltliche Form der Interaktion darstellen (vgl. dazu allgemein Schedler/Proeller (2011), S. 166 ff.). In der Zielvereinbarung erfassen Ministerium und

nachgeordneter Bereich ihre jeweiligen gegenseitigen inhaltlichen Erwartungen. In einer solchen Festlegung kann das Ministerium dem nachgeordneten Bereich Handlungsspielräume gewähren und die Bedingungen für diese Kompetenzabgabe mit dem nachgeordneten Bereich aushandeln.

Ein drittes wichtiges Element für die Neuausgestaltung der Interaktion zwischen Ministerium und nachgeordnetem Bereich ist die Vereinbarung von **Spielregeln der Kommunikation** zwischen Ministerium und nachgeordnetem Bereich. Im politischen Raum nutzt eine Vielzahl von Akteuren eine Vielzahl an Kommunikationswegen, die weder transparent noch steuerbar sind. Erfahrungen aus dem Arbeitskreis haben gezeigt, dass solche informellen Kommunikationswege (z. B. mit Einzelpersonen (EP), anderen Ministerien usw.) im Zweifel die strategische Zielfindung erschweren – und zwar für alle Beteiligten. Es ist daher sinnvoll, in Form von Kommunikationsregeln gemeinsam festzulegen, welche Kommunikationswege sinnvoll sind und welche die strategische Zielbildung eher erschweren.

# Arbeitskreis Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen

## Leitfaden: Relevante Kontextfaktoren für die Strategieentwicklung



# Inhaltsverzeichnis

## **Analyse**

Die Bedeutung organisationsexterner Analysen ..... 3

Die Identifikation relevanter Kontextfaktoren ..... 5

## **Handlungsempfehlung**

Strategisches Handlungsfeld „Mitgestaltung“ ..... 12

Strategisches Handlungsfeld „Effektivität und Effizienz“ ..... 14

Strategisches Handlungsfeld „Vorsorge und Gerechtigkeit“ ..... 16

Strategisches Handlungsfeld „Transparenz“ ..... 18

Strategisches Handlungsfeld „Mitarbeiter“ ..... 20

# Agenda

## Analyse

- **Die Bedeutung organisationsexterner Analysen**
- Die Identifikation relevanter Kontextfaktoren

## Die Bedeutung organisationsexterner Analysen

Verwaltungshandeln wird heute von vielfältigen **externen Faktoren** (finanzielle Rahmenbedingungen, Bürgerwartungen, etc.) beeinflusst (vgl. bspw. Homann (2005), S. 29 ff.).

Nachdem sich aus diesen Faktoren sowohl Einschränkungen als auch neue Möglichkeiten für die Zielerreichung bzw. Strategiedurchsetzung einer Behörde ergeben können, sind sie bereits im Rahmen der **strategischen Planung** zu berücksichtigen. Folglich setzt eine erfolgs- und wirkungsorientierte Steuerung voraus, dass sich eine Behörde bei der Strategiefindung systematisch mit allen strategierelevanten Kontextfaktoren auseinandersetzt. In anderen Worten sind organisationsexterne Analysen ein wesentlicher Teilschritt im Rahmen des Strategieprozesses, um verschiedenste Kontextfaktoren zu identifizieren und deren Bedeutung für die Behördenstrategie zu beurteilen (vgl. Homann (2005),

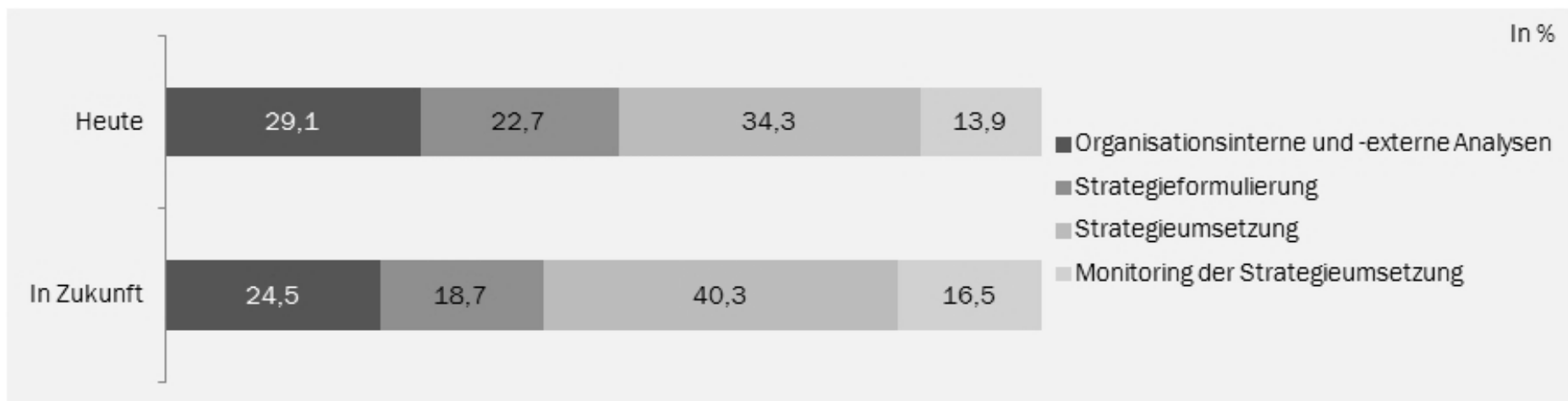
S. 29; grundlegend zur Bedeutung organisationsexterner Analysen im Strategieprozess auch Welge/Al-Laham (2012), S. 289 ff.)

Die große Bedeutung **organisationsexterner Analysen** wurde auch in einer im Arbeitskreis durchgeführten Befragung zum Stand der strategischen Planung in den Teilnehmerinstitutionen deutlich (vgl. nachfolgende Abbildung). Die Arbeitskreisteilnehmer wurden gebeten, die Zeit, die sie für den strategischen Planungsprozess in ihren Behörden aufwenden, prozentual auf die einzelnen Teilschritte der strategischen Planung aufzuteilen. Die Auswertung zeigt, dass derzeit von den Arbeitskreisorganisationen für den Teilschritt „Organisationsinterne und -externe Analysen“ die zweitmeiste Zeit (29,1%) im gesamten Strategieprozess aufgewendet wird. Auch für die Zukunft erwarten die Organisationen für diese Phase mit 24,5% einen

beträchtlichen Zeitbedarf. Diese Erhebung unterstreicht die große Bedeutung, die der **Identifikation** und **Beurteilung** relevanter **Kontextfaktoren** im Rahmen der strategischen Planung zukommt. Umfassende organisationsexterne Analysen sind letztlich die Voraussetzung dafür, dass unter Berücksichtigung relevanter Kontextfaktoren **passgenaue Behördenstrategien** abgeleitet werden können.

Im Folgenden wenden wir uns zunächst der Identifikation relevanter Kontextfaktoren zu, bevor eine intensivere Behandlung der damit korrespondierenden Herausforderungen und Handlungsfelder erfolgen soll. Unsere Erläuterungen spiegeln zahlreiche Erkenntnisse aus dem Behördenalltag der Arbeitskreismitglieder wider.

Zeitanteile der Teilschritte der strategischen Planung im Arbeitskreis





# Agenda

## Analyse

- Die Bedeutung organisationsexterner Analysen
- **Die Identifikation relevanter Kontextfaktoren**

## Relevante Kontextfaktoren - Übersicht

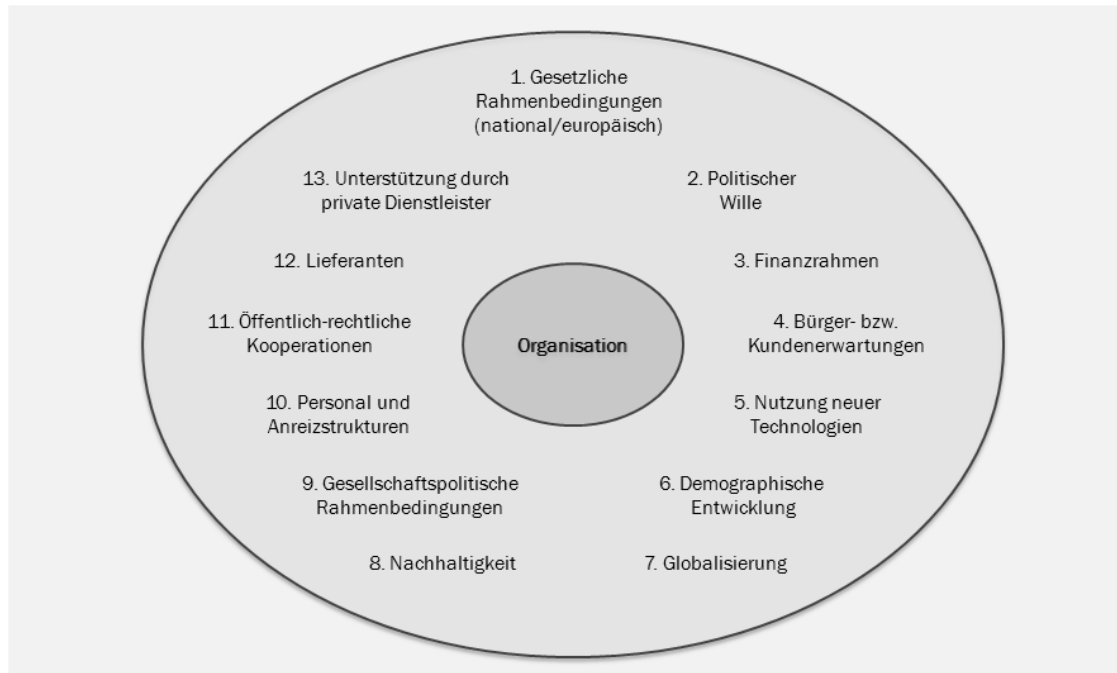
Der erste wesentliche Schritt einer organisationsexternen Analyse besteht darin, die aus Sicht einer Behörde relevanten Kontextfaktoren für die Strategieformulierung zu erfassen. In einem zweiten Schritt sind Aussagen über die Bedeutung und die Herausforderungen der identifizierten Kontextfaktoren zu treffen, also welche Implikationen von einem spezifischen Kontextfaktor auf die Formulierung der Behördenstrategie ausgehen (vgl. hierzu Leitfaden: Einfluss von Politik auf die Strategische Steuerung öffentlicher Behörden).

Der Arbeitskreis „Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen“ hat sich intensiv mit relevanten Kontextfaktoren der Strategieformulierung aus Sicht öffentlicher Institutionen befasst. Unter Berücksichtigung einschlägiger Literatur (vgl. bspw. Homann (2005), S. 29 ff.; Gleich/Schentler (2010), S. 35 ff.; Heuermann/Tomenendal (2011), S. 350 f.) wurden verschiedenste Kontextfaktoren hinsichtlich ihrer Relevanz intensiv und kritisch diskutiert. Als Ergebnis dieser Diskussion im Arbeitskreis ergab sich letztlich die unten stehende Ergebnisübersicht, welche

insgesamt 13 relevante Kontextfaktoren umfasst.

Die einzelnen Kontextfaktoren sowie deren Bedeutung für die Strategieentwicklung werden im Folgenden näher erläutert.

## Relevante Kontextfaktoren für die Strategieentwicklung aus Sicht des Arbeitskreises



## Erläuterung verschiedener Kontextfaktoren (1)

**Gesetzliche Rahmenbedingungen auf nationaler und europäischer Ebene** sind ein erster bedeutsamer Kontextfaktor. Die zentrale Bedeutung dieses Kontextfaktors wird dadurch deutlich, dass strategische Zielsetzungen außerhalb des öffentlichen Auftrags nicht vorstellbar sind; dieser spiegelt sich in den nationalen und europäischen Gesetzen wider. Des Weiteren dient der gesetzliche Auftrag als Fixpunkt in der Argumentation der Behördenführungen, um die Notwendigkeit bzw. Legitimation ihres eigenen Handelns sicherzustellen. Als zunehmend bedeutsam werden von den Experten des Arbeitskreises in diesem Zusammenhang regulatorische Änderungen auf Ebene der Europäischen Union eingeschätzt. Dies führe schließlich dazu, dass betroffene Behörden verstärkt europäische Regelungen, Verfahren und Standards bei ihrer Aufgabenerfüllung berücksichtigen müssen.

Ein weiterer wichtiger Kontextfaktor, der direkt auf die Behördenstrategie einwirkt, sind **politische Vorgaben** der Ministerien bzw. der **politische Wille der Legislative**. Dies liegt darin begründet, dass eine sinnvolle Strategieformulierung einer Behörde immer von der Klarheit der Artikulation des politischen Willens abhängt. Je transparenter und klarer der politische Wille formuliert ist, desto leichter gestaltet sich die Strategieformulierung der Behörde. Sind politische Vorgaben jedoch sehr abstrakt und wenig konkret, ergeben sich für die Behörde verschiedene Herausforderungen bei der Strategieformulierung, auf die im Folgenden ausführlich eingegangen wird.

Der einer Behörde vorgegebene **Finanzrahmen** bzw. **Budgetrahmen** stellt einen dritten maßgeblichen

Kontextfaktor für die Strategieformulierung dar. Durch finanzielle Restriktionen werden die zur Verfügung stehenden Möglichkeiten des Verwaltungshandelns wesentlich eingeschränkt. Die einschränkenden Implikationen werden in wirtschaftlich schwierigen Zeiten, wie z. B. in durch Finanz- und Wirtschaftskrisen geprägte Jahren, noch deutlich verstärkt. D. h. die begrenzende Wirkung des übergeordneten Kontextfaktors „Finanzrahmen“ kann durch verschiedene Krisenereignisse weiter verstärkt aber durch positive Entwicklungen der Volkswirtschaft auch gemildert werden. Letztlich muss die Strategie einer Behörde so formuliert werden, dass bei den gegebenen finanziellen Ressourcen ein möglichst umfassendes Leistungsangebot angeboten werden kann.

Die **Bürger- bzw. Kundenerwartungen** sind ein weiterer zentraler Kontextfaktor für die Strategieformulierung. So ist es für eine Behörde erstens wichtig zu klären, welche spezifischen Bürger- bzw. Kundengruppen sie hat (vgl. Schedler/Proeller (2011), S. 73 f.). In einem zweiten Schritt muss in Erfahrung gebracht werden, welche Erwartungen von den Bürgern/Kunden an die jeweilige Organisation herangetragen werden. Auf das Ergebnis dieser beiden Überlegungen müssen dann die strategischen Zielsetzungen der Behörde ausgerichtet werden. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass der mündige Bürger als Kunde zunehmend Transparenz bezüglich der staatlichen Leistungserstellung einfordert. Beispielsweise fordern Bürger heute Auskunft darüber, wofür Fördergelder ausgegeben werden und wer gefördert wird. Kritisch ist an dieser Stelle anzumerken, dass sich Bürger- bzw. Kundenerwartungen häufig widersprechen. Beispielsweise gibt es eine große Zustimmung der Bürger

zur Schuldenbremse, während gleichzeitig eine maximale öffentliche Leistungsbereitstellung ohne Abstriche erwartet wird. Daher muss für verschiedene Fragestellungen geklärt werden, ob und wie stark Bürger- bzw. Kundenerwartungen in strategische Entscheidungsprozesse einbezogen werden sollen bzw. können.

Weiterhin können sich relevante Strategieimplikationen aus dem Kontextfaktor **Nutzung neuer Technologien** ergeben. Bei der Formulierung einer Behördenstrategie geht es dabei weniger darum, welche neuen Technologien grundsätzlich verfügbar sind. Entscheidender ist vielmehr, wie sich dadurch das Verhalten der Bürger verändert. Letztlich ist also ausschlaggebend, wie die Bürger neue Technologien nutzen, da sich hieraus veränderte Anforderungen an die zu erbringenden Aufgaben und Leistungen ergeben. Beispielsweise ist bei der Aufgabenwahrnehmung einer Behörde heute zu beachten, dass sich Bürger zunehmend über soziale Netzwerke (z. B. Twitter/Facebook) austauschen, wodurch es u. a. zu neuen Gruppenphänomenen (z. B. spontane Demonstrationen) kommen kann. Auch werden beispielsweise Änderungen in der Berufsberatung von Jugendlichen notwendig. Infolge der veränderten Nutzungsgewohnheiten dieser Zielgruppe ist das Festhalten an klassischen Methoden (z. B. Frontalunterricht) oftmals unzuverlässig. Vielmehr gilt es, adressatengerechte und zunehmend internetbasierte Kommunikationsformen anzuwenden.

## Erläuterung verschiedener Kontextfaktoren (2)

Des Weiteren kann durch den Kontextfaktor **demographische Entwicklung** ein erheblicher Einfluss auf die Behördenstrategie ausgehen. Dieser Kontextfaktor weist sowohl eine externe als auch eine interne Facette auf. In der externen Betrachtung wirkt sich der Faktor auf die Leistungserstellung bzw. das Leistungsangebot von Institutionen aus (vgl. Heuermann/Tomenendal (2011), S. 350). Beispielsweise muss in Abhängigkeit der prognostizierten Kinderzahl abgewogen werden, wie viele Kindergärten benötigt, geplant und gebaut werden. Des Weiteren können sich Veränderungen u. a. in den Bereichen Beschäftigungsquote älterer Menschen, Lebensarbeitszeit oder Erwerbsneigung von Frauen auf die strategischen Zielsetzungen einer Behörde auswirken. In der internen Perspektive wirkt sich der Kontextfaktor auf die strategische Personalplanung einer Behörde aus. So müssen Organisationen im Sinne einer langfristigen Personalplanung sicherstellen, dass im Hinblick auf den erwarteten Bevölkerungsrückgang Stellen auch zukünftig mit qualifiziertem Personal besetzt werden können. Eine vorausschauende Personalplanung ist eine zentrale Voraussetzung für die Leistungsfähigkeit einer Behörde (vgl. Thom/Ritz (2000), S. 281).

Die **Globalisierung** stellt einen weiteren bedeutsamen Kontextfaktor für die Strategieformulierung dar. Als Folge der zunehmenden internationalen Vernetzung von Unternehmen, Gesellschaften und Bürgern entsteht eine bis dato noch nicht dagewesene Komplexität. Hieraus ergeben sich für einige Behörden neue

Aufgabenbereiche (insbesondere im Bereich der Sicherheitspolitik), die entsprechend in der Behördenstrategie abgebildet werden müssen. Gerade aufgrund der steigenden Komplexität gewinnt eine konsequente Auslotung und Nutzung von Effizienz- und Synergiepotenzialen weiter an Bedeutung. Von Globalisierungstendenzen betroffene Behörden müssen auf diesen Umstand mit veränderten strategischen Ausrichtungen reagieren.

Bei der strategischen Ausrichtung einer Behörde ist zudem der Faktor **Nachhaltigkeit** zu beachten, dessen Bedeutung in naher Zukunft noch erheblich zunehmen dürfte. In der öffentlichen Leistungserbringung ist insbesondere die Vorsorgepflicht für künftige Generationen bedeutsam. Dies impliziert, dass die Bedürfnisbefriedigung der heutigen Generation nicht zu Lasten der Bedürfnisbefriedigung künftiger Generationen erfolgen darf. Die verfügbaren (finanziellen) Ressourcen müssen folglich wirtschaftlich und ergebnis-/wirkungsorientiert eingesetzt werden (vgl. Schedler/Proeller (2011), S. 81 f.). Richtig umgesetzte Nachhaltigkeit bedeutet jedoch auch, dass Zielsetzungen aus dem sozialen Bereich (z. B. Verbesserung der Arbeitsbedingungen) sowie dem ökologischen Bereich (z. B. Steigerung der Energieeffizienz) in die Behördenstrategie Eingang finden.

Auch vom Einflussfaktor **Gesellschaftspolitische Rahmenbedingungen** können relevante Implikationen für die Strategieformulierung ausgehen. Veränderungen der Werte und Einstellungen der Mitglieder der Gesellschaft erfordern auch eine entsprechende

Anpassung der öffentlichen Institutionen und müssen folglich im Rahmen der Strategieformulierung von Behörden Berücksichtigung finden. In diesem Zusammenhang kommt insbesondere den Themen Transparenz staatlichen Handelns, Generationengerechtigkeit, Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Frauenförderung sowie Fragen der Migration aktuell große Bedeutung zu. Behördenindividuell gilt es zu prüfen, welche konkreten strategischen Implikationen sich aus Veränderungen dieser gesellschaftlichen Themen bzw. Rahmenbedingungen ergeben.

## Erläuterung verschiedener Kontextfaktoren (3)

Weiterhin gehen bedeutsame Implikationen vom Faktor **Personal** in Zusammenhang mit den verfügbaren **Anreizstrukturen** in Behörden aus. Zunächst ist es einleuchtend, dass der (finanzielle) Erfolg einer Organisation entscheidend von motivierten Mitarbeitern/Führungskräften beeinflusst wird. Folglich können auch Zielsetzungen im Bereich Personal in Kombination mit geeigneten Leistungsanreizen strategisch bedeutsam sein. An dieser Stelle ist jedoch zu beachten, dass individuelle Ergebnisbeiträge der Mitarbeiter/Führungskräfte derzeit kaum gemessen werden und folglich auch nicht transparent sind. Dieser Umstand wird häufig als Mangel in den öffentlichen Strukturen empfunden. Um dem entgegen zu wirken, könnten individuelle Zielvereinbarungen und Leistungsbeiträge zukünftig stärkere Bedeutung erlangen (vgl. Thom/Ritz (2000), S. 294).

Bedeutsam werden kann zudem die Möglichkeit von Behörden zum Eingehen von **öffentlich-rechtlichen Kooperationen**. Angesichts der bedrohlichen Haushaltslage und den damit verbundenen Kürzungen wird eine effiziente Leistungserstellung immer wichtiger. Um diesem Anspruch gerecht zu werden, muss auch verstärkt über Möglichkeiten zur Kooperation auf Ebene der Länder und/oder Kommunen nachgedacht werden. Grundsätzlich sind Fälle denkbar, in denen behördliche Leistungen zusammengefasst werden könnten (z. B. 16 eigenständige Landesämter, mehrere Beschaffungsämter). Auch wenn eine Zusammenlegung in einigen Fällen nicht sinnvoll ist, sollte zumindest eine

intensivere Zusammenarbeit geprüft werden.

Als weiterer relevanter Aspekt kann der Kontextfaktor **Lieferanten** angesehen werden (vgl. Homann (2005), S. 31). Durch eine Vielzahl öffentlicher Institutionen werden vielfältige Dienstleistungen aus unterschiedlichen Bereichen bezogen. Hierzu zählen u. a. IT-Dienstleistungen, Qualifizierungsmaßnahmen oder das Fuhrparkmanagement. In diesem Zusammenhang ist einerseits die Frage nach dem Grad der Abhängigkeit von einzelnen Lieferanten zu stellen. Zu große Abhängigkeiten, wie z. B. durch langfristige Verträge oder eine Fokussierung auf einige wenige Anbieter, sind nach Möglichkeit zu vermeiden. Andererseits lassen sich durch Bündelungen der Einkäufe mehrerer Behörden bessere Konditionen bei den Lieferanten erzielen. Beispielsweise werden derzeit durch das Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern die Einkäufe von 26 Bundesbehörden, vom Bund finanzierten Stiftungen und international tätigen Organisationen gebündelt und zentral abgewickelt. Im Hinblick auf diesen Kontextfaktor wird zudem oftmals als Argument angeführt, dass – in Anlehnung an die Privatwirtschaft – verstärkt Entwicklungsleistungen durch die Lieferanten erbracht werden könnten, da diese oftmals über ein besseres Problemlösungsmanagement verfügen.

Der Kontextfaktor **Unterstützung durch private Dienstleister** ist der letzte relevante Aspekt, der an dieser Stelle Erwähnung finden soll. Im Hinblick auf eine

möglichst effiziente Leistungserbringung sind Behörden angehalten, auch Möglichkeiten der Unterstützung durch private Dienstleister zu prüfen. So ist es in einigen Fällen gesetzlich möglich, (Teil-)Aufgaben von Dritten erledigen zu lassen (z. B. Fluggastkontrollen, Forderungsmanagement). An dieser Stelle muss jedoch angemerkt werden, dass es sich dabei lediglich um Unterstützungsleistungen bei der Umsetzung des gesetzlichen Auftrages handelt.

Die vorhergehenden Ausführungen haben sich detailliert mit unterschiedlichen Kontextfaktoren befasst, die sich mehr oder minder stark auf die Strategieformulierung einer Behörde auswirken. Ausgehend von einer im Arbeitskreis abgestimmten Ergebnisübersicht wurden insgesamt 13 relevante Kontextfaktoren näher beschrieben. Zu beachten gilt, dass die jeweilige strategische Bedeutung der einzelnen Kontextfaktoren institutionenspezifisch und unter Berücksichtigung der eigenen Situation bzw. Zielsetzungen festzulegen ist.

# Agenda

## Handlungsempfehlung

# Handlungsempfehlung

## Vorgehensweise

Auf den folgenden Folien sollen die aktuellen und zukünftigen Herausforderungen, die sich für öffentliche Institutionen aus den Kontextfaktoren der Strategieentwicklung ergeben, herausgearbeitet werden. Hierfür werden die in der vorherigen Analyse vorgestellten Kontextfaktoren hinsichtlich ihrer bedeutsamsten Herausforderungen sukzessive analysiert. Um eine fokussierte Diskussion zu gewährleisten, wurden die Kontextfaktoren „Lieferanten“ und „Unterstützung durch private Dienstleister“ ausgeklammert, da nur ein Teil der Arbeitskreisinstitutionen direkt von diesen betroffen ist. Weiterhin gehen wir auf strategische Handlungsfelder ein, denen eine besonders hohe Bedeutung im Rahmen der Strategieentwicklung zukommt.

Im Rahmen des Strategieprozesses sollte durch öffentliche Institutionen geprüft werden, ob bzw. welchen Einfluss die in diesem Teil genannten Kontextfaktoren auf die Strategieformulierung haben. Hierfür ist es zum einen notwendig, dass strategierelevante Kontextfaktoren überhaupt systematisch identifiziert und diskutiert werden. Zum anderen muss Transparenz über die sich daraus ergebenden Handlungsfelder geschaffen werden. Für jedes der formulierten strategischen Handlungsfelder stellen wir daher Leitfragen bereit, mit deren Hilfe Behörden die systematische Analyse relevanter Handlungsfelder im Rahmen der Strategieentwicklung erleichtert werden soll.



## Herausforderungen im strategischen Handlungsfeld „Mitgestaltung“

### **Gesetzliche Rahmenbedingungen (national/ europäisch)**

In Bezug auf diesen Kontextfaktor können insbesondere drei zentrale Herausforderungen angeführt werden. Die erste bezieht sich auf die proaktive Mitgestaltung gesetzlicher Rahmenbedingungen auf nationaler und europäischer Ebene. Wo immer dies möglich ist, sollten nationale und europäische Entwicklungen mitgeprägt werden und nicht nur eine bloße Umsetzung der Vorgaben im Vordergrund stehen. Die zweite Herausforderung besteht in einer möglichst effektiven und effizienten Umsetzung gesetzlicher Vorgaben. Hierbei müssen die aus dem gesetzlichen Auftrag zu erbringenden Leistungen in der gewünschten Qualität mit dem geringstmöglichen Ressourceneinsatz erbracht werden. Eine letzte Herausforderung in diesem Bereich bezieht sich auf das Abstellen von Normdefiziten. Werden in der Umsetzung gesetzlicher Vorgaben Defizite festgestellt, so müssen diese über das behördliche Berichtswesen rückgemeldet werden.

### **Politischer Wille**

Um Klarheit für die eigene Strategieformulierung zu erhalten, sollten Behördenleitungen auf eine klare Artikulation des politischen Willens hinwirken. In diesem Zusammenhang können vier wesentliche Herausforderungen unterschieden werden. Eine erste Herausforderung besteht im sich Einbringen in den Prozess der politischen Willensbildung, soweit dies für die Behördenleitung möglich ist. Analog zum vorhergehenden Kontextfaktor gilt es, entsprechende

(informelle) Möglichkeiten und Instrumente zur Mitgestaltung des politischen Willens proaktiv zu nutzen. Die zweite Herausforderung besteht im Einfordern klarer Ziele. Sofern keine Möglichkeiten zur Mitgestaltung bestehen, sollten durch die Organisationen zumindest konkrete Ziele von den übergeordneten Instanzen eingefordert werden, um Planungssicherheit und Handlungsfreiheit der eigenen Behörde zu gewährleisten. Sollte die übergeordnete Instanz auch keine klaren Ziele vorgeben, besteht die Herausforderung darin, den bestehenden Freiraum gezielt zu gestalten und eigene strategische Ziele der Behörde aktiv zu setzen. Des Weiteren gilt es eine Konstanz bzw. Kontinuität des politischen Willens anzustreben. Durch entsprechende Argumentation im Dialog mit den übergeordneten Instanzen kann es gelingen, politischen Aktionismus zu begrenzen bzw. ein schnelles Wechseln von Zielvorgaben zu verhindern.

### **Globalisierung**

Aus der voranschreitenden Globalisierung ergeben sich insbesondere vier Herausforderungen für die strategische Planung von Behörden. Zunächst ist zu erwarten, dass sich im Zuge der Globalisierung der Wettbewerb zwischen öffentlichen Organisationen verstärken wird. Als Folge dessen konkurrieren Behörden – neben der Privatwirtschaft – zunehmend auch mit anderen Behörden um die zur Verfügung stehenden Personalressourcen und die zu vergebenden Aufträge bzw. die zu erbringenden Leistungen. Daneben gilt es aber auch Möglichkeiten zur Kooperation mit

anderen Institutionen zu erkennen und auszunutzen. Eine prominente und bewährte Form der Kooperation besteht beispielsweise in einer grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit. Kooperationen ermöglichen durch den Informations- und Erfahrungsaustausch ein gegenseitiges Lernen und helfen damit, etwaige Nachholbedarfe der eigenen Behörde zu identifizieren. Eine mögliche Form der Kooperation besteht auch in der Mitarbeit in internationalen Organisationen. Diese Möglichkeit sollte als Chance begriffen werden, um sich gestaltend einzubringen und trägt zu einer stärkeren Vernetzung mit Schwesterinstitutionen bei. In diesem Zusammenhang hat sich beispielsweise der Deutsche Wetterdienst zum Ziel gesetzt, durch Kooperationen und aktive Beteiligung an Forschungsprogrammen die Rolle eines führenden Flugwetterdienstes in Europa einzunehmen (vgl. Deutscher Wetterdienst (2012), S. 8). Nicht zuletzt sind im Kontext der Globalisierung Herausforderungen im Bereich der Sicherheit zu beachten. Durchlässigere Grenzen und eine steigende Mobilität der Bevölkerung bringen auch neue und zum Teil unliebsame Aufgaben und Herausforderungen mit sich (globalisierte Kriminalität, Terrorismus, etc.).



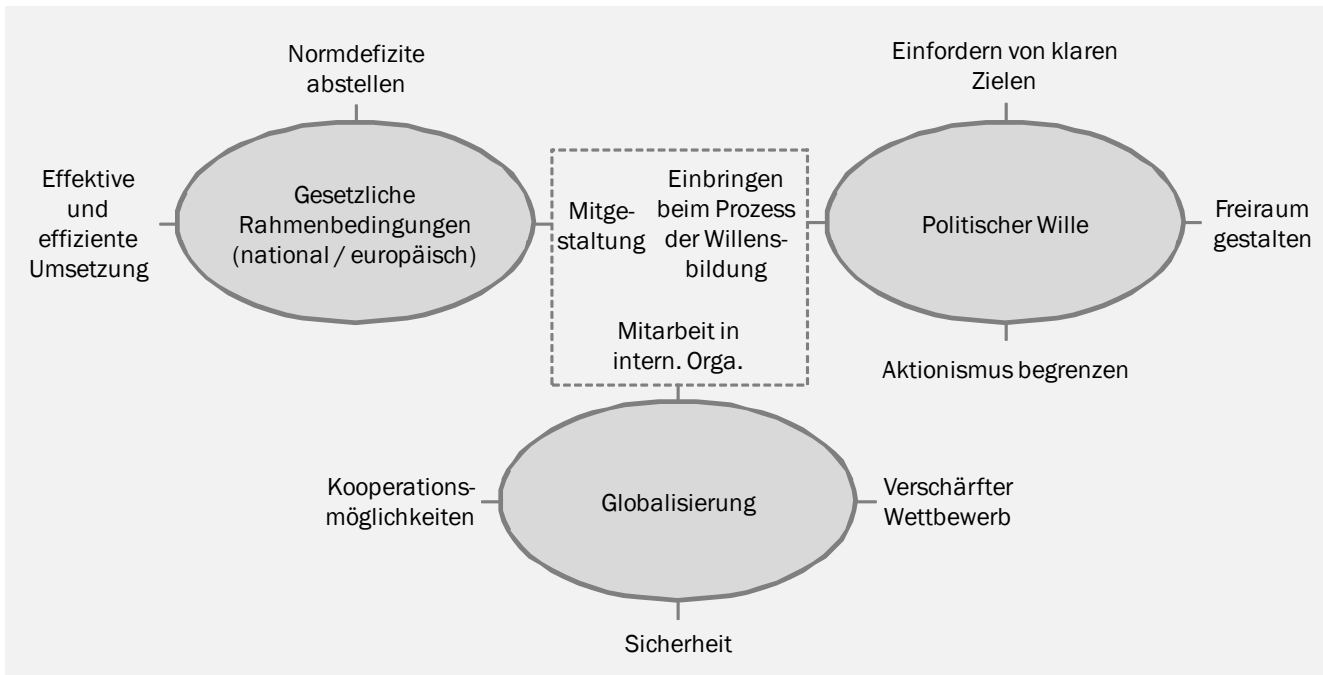
# Handlungsempfehlung

## Strategisches Handlungsfeld „Mitgestaltung“

Aus den vorhergehenden Herausforderungen ergibt sich ein erstes strategisches Handlungsfeld, das unter dem Begriff „Mitgestaltung“ beschrieben werden kann. Das strategische Handlungsfeld „Mitgestaltung“ spiegelt die hohe und weiter zunehmende Bedeutung wider, die einer aktiven Mitarbeit in nationalen und internationalen Prozessen und Projekten zukommt. Folglich sollten Aspekte der Mitgestaltung auch im Zuge der Strategieentwicklung bzw. in strategischen Zielsetzungen einer Behörde ihren Niederschlag finden.

Die einzelnen Herausforderungen im strategischen Handlungsfeld „Mitgestaltung“ werden nachfolgend erläutert.

## Strategisches Handlungsfeld „Mitgestaltung“



## Prüffragen

- Nutzen die Behördenleitungen derzeit Möglichkeiten zur aktiven Mitgestaltung politischer, gesetzlicher o. ä. Vorhaben? Existieren dahingehende Überlegungen?
- Gibt es eine oder mehrere Beteiligungen der Behörde in internationalen Organisationen? Wären weitere Mitgliedschaften sinnvoll?
- Bestehen Kooperationen zu anderen Institutionen auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene?
- Werden von der übergeordneten Behörde klare Ziele formuliert? Falls nein, wird deren Präzisierung aktiv eingefordert?
- Werden bestehende Freiräume in der Formulierung und Gestaltung strategischer Ziele ausgenutzt?

## Herausforderungen im strategischen Handlungsfeld „Effektivität und Effizienz“

### Finanzrahmen

Im Hinblick auf den Kontextfaktor „Finanzrahmen“ ergeben sich drei zentrale Herausforderungen für Behörden. Zunächst stellt der Finanzrahmen für die Institutionen einen limitierenden Faktor im Rahmen ihrer Leistungserstellung dar. Die Herausforderung besteht darin, das behördliche Leistungsangebot bei begrenzten bzw. geringer werdenden finanziellen Mitteln aufrechtzuerhalten. Zudem besteht für die Institutionen bei der Umsetzung des gesetzlichen Auftrages die Herausforderung, eine sachgerechte Mittelverwendung sicherzustellen. Analog zum Kontextfaktor „Gesetzliche Rahmenbedingungen“ resultiert daraus die Notwendigkeit zur effektiven und effizienten Leistungserstellung. Eine dritte Herausforderung besteht darin, Flexibilität in der Mittelverwendung auszunutzen. Im Hinblick auf eine wirksame Leistungserstellung sollte eine ausreichende Flexibilität beim Mitteleinsatz eingefordert bzw. bestehende Freiräume ausgenutzt werden (Alternative Verwendung von Geldern).

### Öffentlich-rechtliche Kooperationen

Für diesen Kontextfaktor ergeben sich drei bedeutsame Herausforderungen, die im Rahmen der Strategiefindung zu berücksichtigen sind. Die

zentrale Herausforderung bezieht sich auf die Effektivität und Effizienz des Verwaltungshandelns. Folglich gilt es kritisch zu beurteilen, ob die angestrebten oder eingegangenen öffentlich-rechtlichen Kooperationen auch tatsächlich zu einer Verbesserung der behördlichen Leistungserbringung beitragen. Nachdem öffentlich-rechtliche Kooperationen oftmals auch eine Teilung oder Umverteilung von Kompetenzen mit sich bringen, stehen dieser Kooperationsform oftmals die Interessen einzelner Behörden entgegen. Eine weitere Herausforderung kann somit in der Aufgabe der Organisationsegoismen gesehen werden, um weitere bisher ungenutzte Kooperationschancen zu ermöglichen. Im Hinblick auf mögliche Kooperationen ergibt sich des Weiteren die Herausforderung, sich mit dem Thema der Standortproblematik auseinanderzusetzen. Erfordert eine inhaltlich sinnvolle Zusammenarbeit die Schließung oder Zusammenlegung bestehender Standorte, führt dies zwangsläufig zu erheblichen Widerständen bei den Betroffenen. Daher muss die Standortproblematik schon vor dem Eingehen der öffentlich-rechtlichen Kooperation thematisiert werden, um deren Erfolg nicht zu gefährden.

# Handlungsempfehlung

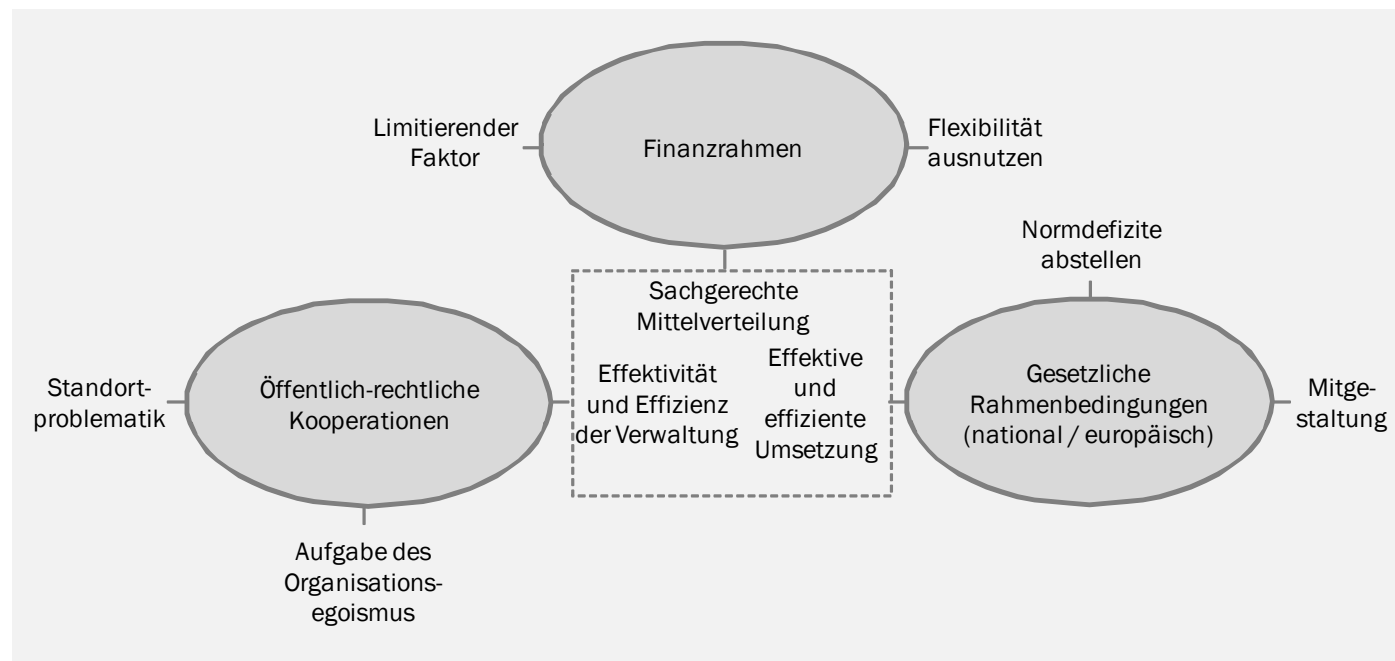
## Strategisches Handlungsfeld „Effektivität und Effizienz“

Betrachtet man die Kontextfaktoren Finanzrahmen und öffentlich-rechtliche Kooperationen zusammen mit den gesetzlichen Rahmenbedingungen auf nationaler und europäischer Ebene, so lässt sich ein zweites strategisches Handlungsfeld erkennen, das mit dem Begriff „Effektivität und Effizienz“ beschrieben werden kann (vgl. nachfolgende Abbildung).

Das strategische Handlungsfeld „Effektivität und Effizienz“ unterstreicht die große Bedeutung, die einer wirkungsorientierten und effizienten Leistungserstellung

im öffentlichen Bereich zukommt. Folglich ist darauf zu achten, dass die Aspekte Wirkung und Wirtschaftlichkeit bei allen strategischen Zielsetzungen explizit Berücksichtigung finden.

## Strategisches Handlungsfeld „Effektivität und Effizienz“



### Prüffragen

- Bestehen Möglichkeiten für öffentlich-rechtliche Kooperationen mit anderen Einrichtungen? Gibt es hierfür konkrete Pläne?
- Besteht Flexibilität in der Verwendung der verfügbaren finanziellen Mittel? Wird diese entsprechend genutzt?
- Ist eine stärkere Lieferantenintegration sinnvoll? In welchen Bereichen könnten Einkaufsleistungen gebündelt und verstärkt Entwicklungsleistungen durch Lieferanten erbracht werden?
- Bestehen Aktivitäten, in denen eine Unterstützung durch private Dienstleister sinnvoll wäre?
- Gibt es Möglichkeiten zur Prozessoptimierung durch den Einsatz neuer Informations- und Kommunikationstechnologien?
- Bestehen weitere Möglichkeiten zur Steigerung der Effektivität und Effizienz bei der Umsetzung des gesetzlichen Auftrages?

## Herausforderungen im strategischen Handlungsfeld „Vorsorge und Gerechtigkeit“

### **Nachhaltigkeit**

Aus dem Kontextfaktor „Nachhaltigkeit“ können drei wesentliche Herausforderungen abgeleitet werden. Unter dem Stichwort Vorsorgepflicht ist kritisch zu prüfen, ob die gegenwärtigen Aktivitäten einer Behörde im Einklang mit den Bedürfnissen künftiger Generationen stehen. Um dieser Verantwortung gerecht zu werden, sind neben finanziellen auch soziale und ökologische Herausforderungen zu beachten. Auch Behörden müssen kritisch hinterfragen, inwieweit sie natürliche Ressourcen (Energie, Strom, etc.) effizient einsetzen. Des Weiteren sollten Behörden ihrer Verantwortung im sozialen Bereich, also gegenüber den Mitarbeitern und der Bevölkerung insgesamt, gerecht werden. Hierbei ist insbesondere an die Rolle der Behörde als Arbeitgeber, aber auch an personalpolitische Aspekte (z. B. Arbeitsbedingungen) zu denken.

wie diesen gestiegenen Informationsbedarfen (insbesondere durch Offenlegungen im Internet) Rechnung getragen werden kann. Des Weiteren resultiert eine zentrale gesellschaftspolitische Herausforderung in der Wahrung der Generationengerechtigkeit. Die damit verbundenen Implikationen für die Strategiefindung entsprechen den Ausführungen zur Vorsorgepflicht im Kontextfaktor „Nachhaltigkeit“. Zudem müssen öffentliche Organisationen zunehmend Antworten auf Fragen im Bereich Vereinbarkeit von Familie & Beruf finden. Zum Beispiel müssen entsprechende Rahmenbedingungen (z. B. Kinderversorgung) geschaffen werden, um qualifizierte Führungskräfte gewinnen und halten zu können. Darüber hinaus werden für das staatliche Handeln Antworten für die Themenfelder Migration/Urbanisierung und Gleichberechtigung/Frauenförderung erwartet.

### **Gesellschaftspolitische Rahmenbedingungen**

Für diesen Kontextfaktor können fünf bedeutsame Herausforderungen für Behörden identifiziert werden, die im Rahmen der Strategieformulierung zu berücksichtigen sind. Eine erste Herausforderung resultiert aus gestiegenen Erwartungen an die Transparenz staatlichen Handelns. Behörden sollten anlassbezogen prüfen,

# Handlungsempfehlung

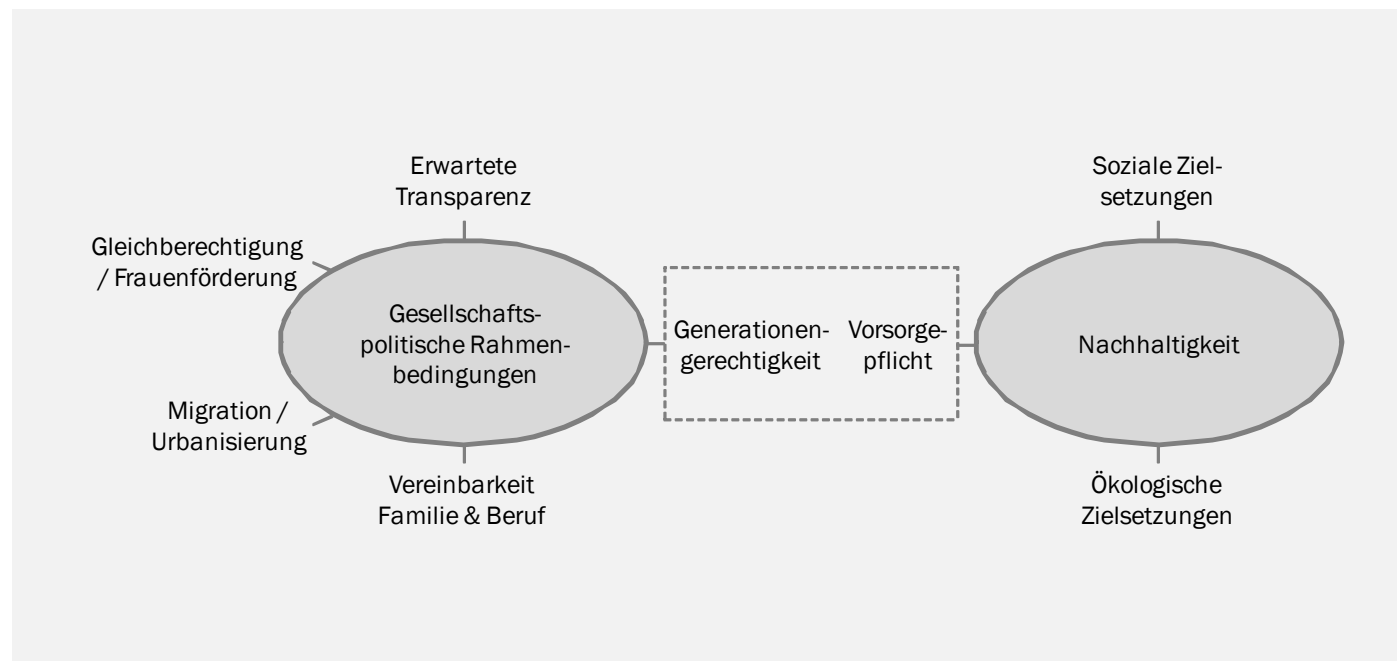
## Strategisches Handlungsfeld „Vorsorge und Gerechtigkeit“

Die Kontextfaktoren Nachhaltigkeit und Gesellschaftspolitische Rahmenbedingungen begründen ein weiteres strategisches Handlungsfeld, welches mit dem Begriff „Vorsorge und Gerechtigkeit“ beschrieben werden kann (vgl. nachfolgende Abbildung).

Das strategische Handlungsfeld „Vorsorge und Gerechtigkeit“ spiegelt die hohe und zunehmende Bedeutung der Aspekte Generationenvorsorge und

Generationengerechtigkeit für das Verwaltungshandeln wider. Folglich ist bei der Definition strategischer Zielsetzungen darauf zu achten, dass diese im Einklang mit den Interessen künftiger Generationen stehen.

## Strategisches Handlungsfeld „Vorsorge und Gerechtigkeit“



### Prüffragen

- Wird die Vorsorgepflicht für künftige Generationen in der strategischen Planung „mitgedacht“?
- Finden Aspekte der finanziellen, sozialen und ökologischen Nachhaltigkeit Eingang in die Behördenstrategie?
- Wirken sich verschiedene gesellschaftspolitische Themen (u. a. Generationengerechtigkeit, Urbanisierung) auf die Behördenstrategie aus?

## Herausforderungen im strategischen Handlungsfeld „Transparenz“

### **Bürger- bzw. Kundenerwartungen**

In Bezug auf diesen Kontextfaktor sind vier relevante Herausforderungen zu unterscheiden. Zunächst haben Behörden im Rahmen ihrer strategischen Planung darüber zu entscheiden, ob und wann der Bürger in einen Entscheidungsprozess eingebunden werden sollte. Es gilt an dieser Stelle, Aussagen über ein angemessenes Maß an Partizipation und Bürgernähe zu treffen. Eine weitere Herausforderung ergibt sich aus den zum Teil höchst unterschiedlichen Erwartungen einzelner Kundengruppen. Im Sinne eines Erwartungsmanagements muss diesen adäquat begegnet werden, z. B. durch verstärkte Anstrengungen im Bereich des E-Government. Des Weiteren fordern Bürger zunehmend Transparenz über verschiedenste Facetten staatlichen Handelns. Zum Beispiel wird Auskunft darüber gefordert, welcher Teil der Steuergelder für Bildungsinitiativen eingesetzt wird. Eine letzte Herausforderung wird darin gesehen, eine möglichst hohe Bürgerzufriedenheit zu erreichen, um die Legitimität des behördlichen Handelns zu sichern. Die Ausprägung der Bürgerzufriedenheit wird idealtypisch in regelmäßig stattfindenden Befragungen erhoben, so dass Veränderungen im Zeitablauf erfasst und beurteilt werden können.

### **Nutzung neuer Technologien**

Bezüglich des Kontextfaktors „Nutzung neuer Technologien“ können drei zentrale Herausforderungen identifiziert werden. Die erste besteht darin, verfügbare Technologien danach zu beurteilen, ob durch deren Einsatz in Behörden Möglichkeiten zur Prozessoptimierung bestehen (interne Nutzung neuer Technologien). Eine zweite Herausforderung ist darin zu sehen, geänderte Nutzungsgewohnheiten der Bürger und weiterer Anspruchsgruppen in der strategischen Planung zu berücksichtigen. Durch neue Informations- und Kommunikationstechnologien wird nicht nur die Geschwindigkeit der Informationsverbreitung enorm gesteigert, sondern es kommt auch zu einer Veränderung hinsichtlich der Bezugsquellen von Informationen (Twitter, Facebook, etc.). Die Herausforderungen, die sich aufgrund des geänderten Umgangs mit Technologien für Behörden ergeben, werden hier mit dem Begriff soziale Netze umschrieben (externe Nutzung neuer Technologien). In diesem Zusammenhang stehen öffentliche Institutionen vor der Herausforderung, den geänderten Nutzungsgewohnheiten und Erwartungen der Bürger durch neue und innovative Formen der Leistungserstellung Rechnung zu tragen. Diese Entwicklungen werden unter dem Begriff E-Government gebündelt (vgl. zum Begriff E-Government weiterführend Schedler/Proeller (2011), S. 267 ff.).

# Handlungsempfehlung

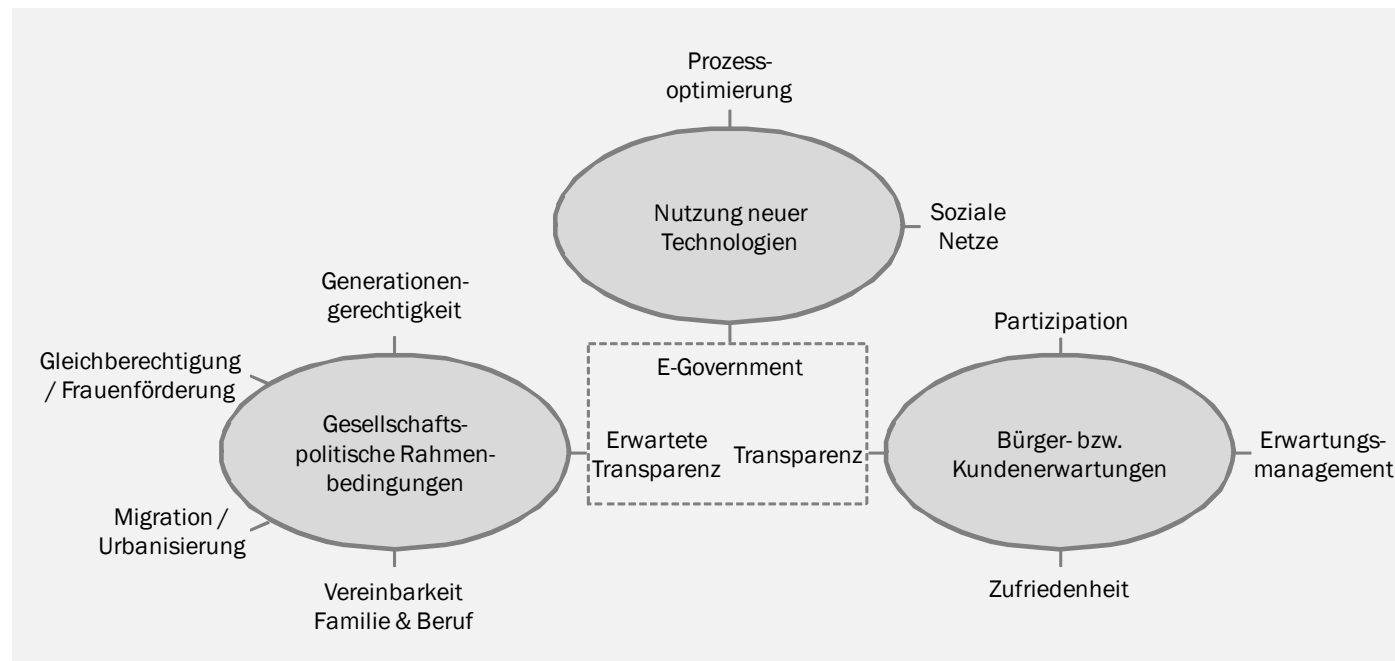
## Strategisches Handlungsfeld „Transparenz“

Betrachtet man die Kontextfaktoren Nutzung neuer Technologien und Bürger- bzw. Kundenerwartungen in Kombination mit den gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen, so lässt sich ein weiteres strategisches Handlungsfeld erkennen, welches mit dem Begriff „Transparenz“ beschrieben werden kann.

Das strategische Handlungsfeld „Transparenz“ unterstreicht die große Bedeutung, die einem

transparenten Verwaltungshandeln zukommt. Folglich sollten Ansätze für eine erhöhte Transparenz, insbesondere durch die Ausweitung der Angebote im Bereich E-Government, auch Gegenstand strategischer Zielsetzungen sein.

## Strategisches Handlungsfeld „Transparenz“



## Prüffragen

- Wird auf die zunehmenden Forderungen nach Transparenz staatlichen Handelns ausreichend reagiert? Was wird hierzu konkret umgesetzt? Welche weiteren Überlegungen gibt es?
- Sind die Erwartungen relevanter Bürgergruppen bekannt? Werden diese regelmäßig erfasst?
- Werden die Bürgererwartungen im Rahmen der strategischen Zielsetzungen angemessen berücksichtigt?
- Werden technologische Entwicklungen laufend beobachtet? Wird auf ein verändertes Nutzungsverhalten der Bürger bzw. Kunden geachtet?



## Herausforderungen im strategischen Handlungsfeld „Mitarbeiter“

### **Demographische Entwicklung**

Als Folge der prognostizierten demographischen Entwicklung resultieren für Behörden zwei zentrale Herausforderungen. Aus einer Innenperspektive heraus müssen Behörden im Rahmen ihrer strategischen Personalplanung sicherstellen, dass im Hinblick auf den erwarteten Bevölkerungsrückgang auch in Zukunft qualifiziertes Personal in ausreichendem Maße zur Verfügung steht. Neben Attraktivitätsprogrammen ist hier insbesondere auch an Leistungsanreize und Qualifizierungsmaßnahmen zu denken. Aus einer Außenperspektive wirkt sich die demographische Entwicklung auf die Leistungserstellung bzw. das Leistungsangebot der Institutionen aus. In Abhängigkeit der erwarteten Bevölkerungsentwicklung und -struktur ist eine Anpassung des staatlichen Leistungsangebotes erforderlich. Beispielsweise wirken sich veränderte demografische Gegebenheiten auf die Zahl der Schüler, Arbeitnehmer und Rentner und somit auch auf deren Leistungsansprüche aus.

### **Personal und Anreizstrukturen**

Im Bereich „Personal und Anreizstrukturen“ ergeben sich vier zentrale Herausforderungen. Zunächst sind Möglichkeiten zu prüfen, wie verstärkt Leistungsanreize gesetzt werden können.

Idealerweise sollte in Abhängigkeit von der individuellen Leistung über Belohnungen und Sanktionen entschieden werden. Darauf aufbauend besteht die Herausforderung, den individuellen Leistungsbeitrag eines Mitarbeiters messbar und dadurch transparent zu machen. Zudem stehen Organisationen vor der Herausforderung, die Mitarbeiterzufriedenheit hoch zu halten. Dazu könnten bspw. Angebote zur Vereinbarkeit von Familie & Beruf beitragen. Eine weitere Herausforderung besteht darin, sowohl die Führungsfähigkeit als auch den Führungswillen zu unterstützen und zu fördern, da eine Reihe von Problemfeldern innerhalb der Verwaltung durch mangelnde Führung mit verursacht wird. Folglich ist darauf zu achten, geeignetes Führungspersonal einzusetzen und auszubilden sowie den Führungskräften notwendige Gestaltungsfreiräume zu gewähren.



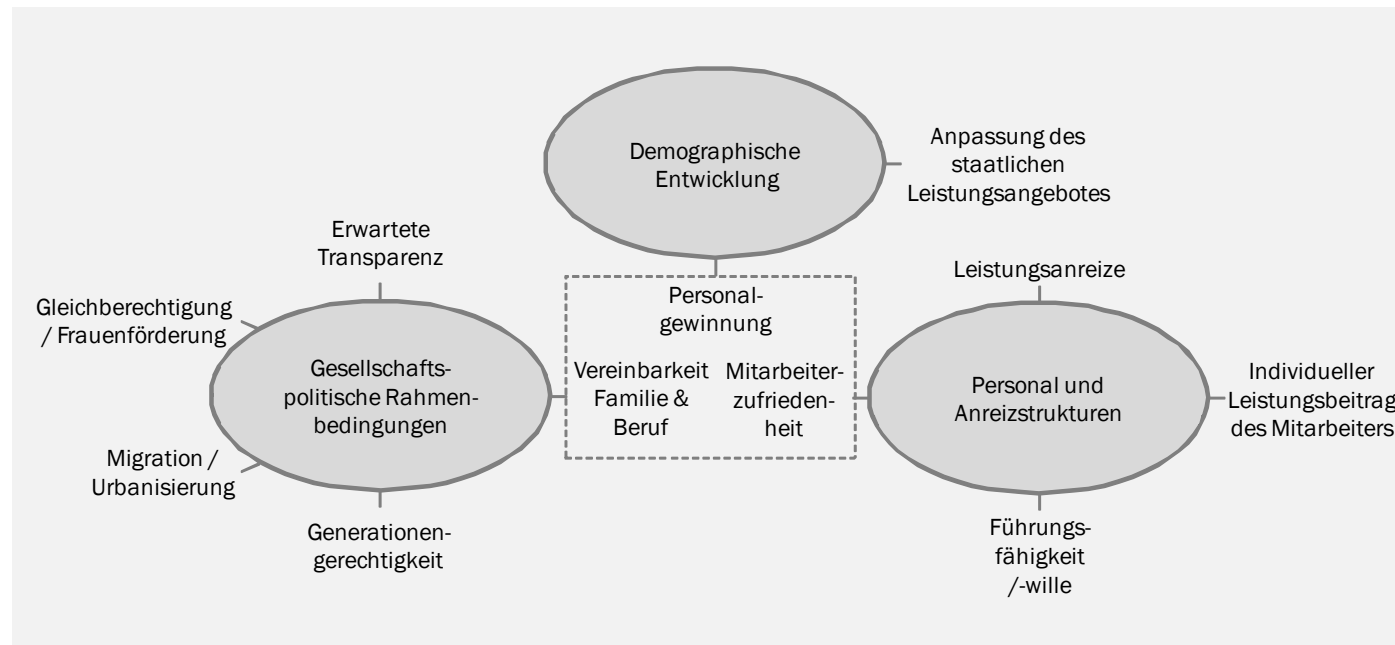
# Handlungsempfehlung

## Strategisches Handlungsfeld „Mitarbeiter“

Betrachtet man die Herausforderungen der Kontextfaktoren Personal und Anreizstrukturen und demographische Entwicklung in Kombination mit den gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen, so lässt sich aus den Überschneidungen ein weiteres strategisches Handlungsfeld erkennen, das mit dem Begriff „Mitarbeiter“ beschrieben werden kann (vgl. nachfolgende).

Das strategische Handlungsfeld „Mitarbeiter“ spiegelt die hohe Bedeutung personalpolitischer Aspekte für das heutige Verwaltungshandeln wider. Folglich sind in die strategische Planung auch mitarbeiterbezogene Aspekte wie Personalgewinnung und Mitarbeiterzufriedenheit zu integrieren.

## Strategisches Handlungsfeld „Mitarbeiter“



## Prüffragen

- Existiert eine strategische Personalplanung, die sich vorausschauend mit der Besetzung frei werdender Stellen befasst?
- Werden bestehende Möglichkeiten zur Anreizsetzung (Incentivierung der Mitarbeiter) ausgenutzt?
- Werden individuelle Leistungsbeiträge der Mitarbeiter erfasst? Gibt es Bestrebungen, dies möglich zu machen?
- Welche weiteren Anreizmechanismen sind denkbar?
- Welche Angebote gibt es im Bereich der Verbesserung der Work-Life-Balance?
- Wird Führungsfähigkeit angemessen gefördert und Führungswille ausreichend unterstützt?

# Arbeitskreis Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen

## Leitfaden: Steuerung und Strategie – Das Controlling als strategischer Business-Partner



# Inhaltsverzeichnis

## **Analyse**

Der Strategieprozess ..... 3

Aufgaben und Instrumente der Controller im Strategieprozess ..... 7

## **Handlungsempfehlung**

Rollen der Controller im Strategieprozess ..... 15

Zusammenfassende Merksätze ..... 19

# Agenda

## Analyse

- **Der Strategieprozess**
- Aufgaben und Instrumente der Controller im Strategieprozess

## Der Strategieprozess

In der Praxis entstehen Strategien zum einen durch Planung in einem regelmäßigen, formalisierten Strategieprozess, in dem wichtige grundsätzliche strategische Entscheidungen getroffen werden. Zum anderen ist es gerade in großen Organisationen erforderlich, als Reaktion auf kurzfristige Umfeldveränderungen strategische Themen auch in anderen Formaten spontan bearbeiten zu können. So finden beispielsweise Diskussionen neuer Ideen oder Entscheidungen zu aktuellen Problemen mit potentiell weitreichenden Konsequenzen für die Organisation in regelmäßigen Managementmeetings bzw. Reviews statt. Deren Bearbeitung erfolgt häufig in strategischen Projekten. Der regelmäßige, formalisierte Strategieprozess bildet das Rückgrat der strategischen Aktivitäten der Organisation, in der die Ergebnisse der beiden anderen Formate zusammengeführt werden (vgl. Weber/Veit (2010), S. 14-18). Im Folgenden wird der formalisierte Strategieprozess, häufig auch als „strategische Planung“ bezeichnet, kurz beschrieben.

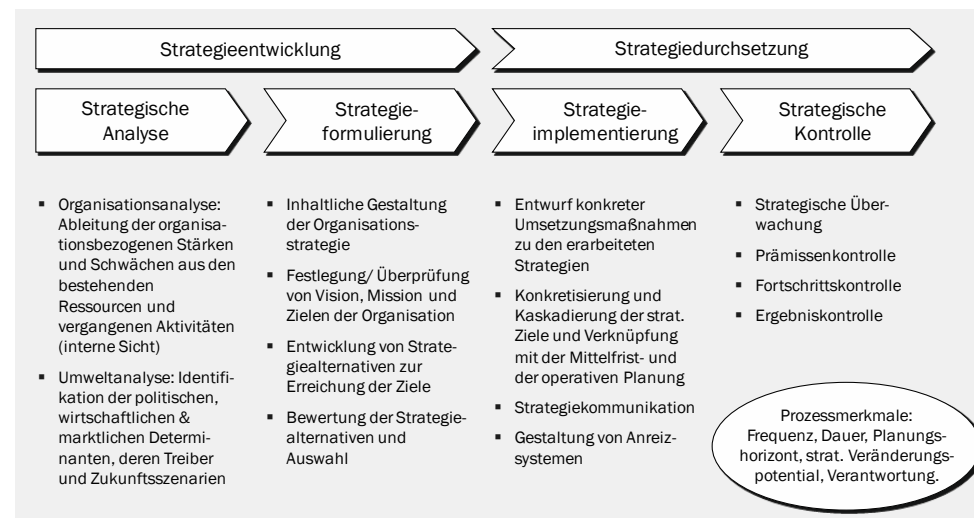
Er liegt den anschließenden Ausführungen zu Aufgaben und Rollen der Controller im Strategieprozess zugrunde.

Der regelmäßige, formalisierte Strategieprozess umfasst üblicherweise vier Phasen: Strategische Analyse, Strategieformulierung, Strategieumsetzung und Strategische Kontrolle (vgl. Weber et al. (2007), S. 171).

- Die strategische Analyse umfasst zum einen die Organisationsanalyse, im Rahmen derer die Stärken und Schwächen der Organisation aus einer internen Perspektive analysiert werden. Daneben erfolgt eine Analyse der politischen, wirtschaftlichen und marktbezogenen Rahmenbedingungen mit Einfluss auf die Organisation. Hierzu wird eine extern ausgerichtete Perspektive eingenommen.
- Die Phase der Strategieformulierung dient der inhaltlichen Konkretisierung der Strategie der Organisation. Vision und Ziele der Organisation werden festgelegt und formuliert,

Strategiealternativen werden entwickelt, bewertet und schließlich ausgewählt.

- Im Rahmen der Strategieumsetzung werden konkrete Maßnahmen, mit denen die strategischen Ziele erreicht werden sollen, erarbeitet. Die strategischen Ziele werden weiter konkretisiert, kaskadiert und mit der Mittelfrist- und/oder der operativen Planung verknüpft. Erfolgskritische Faktoren in dieser dritten Phase des Strategieprozesses sind zudem die Kommunikation der strategischen Stoßrichtung an die Mitarbeiter und Führungskräfte der Organisation sowie die Gestaltung adäquater Anreizsysteme. Die strategische Kontrolle umfasst die Nachhaltung der aufgesetzten Maßnahmen. Dabei werden Prämissen, Fortschritte und Ergebnisse regelmäßig überwacht.



Phasen des Strategieprozesses (Quelle: CTcon)

## Stand der strategischen Planung im Arbeitskreis

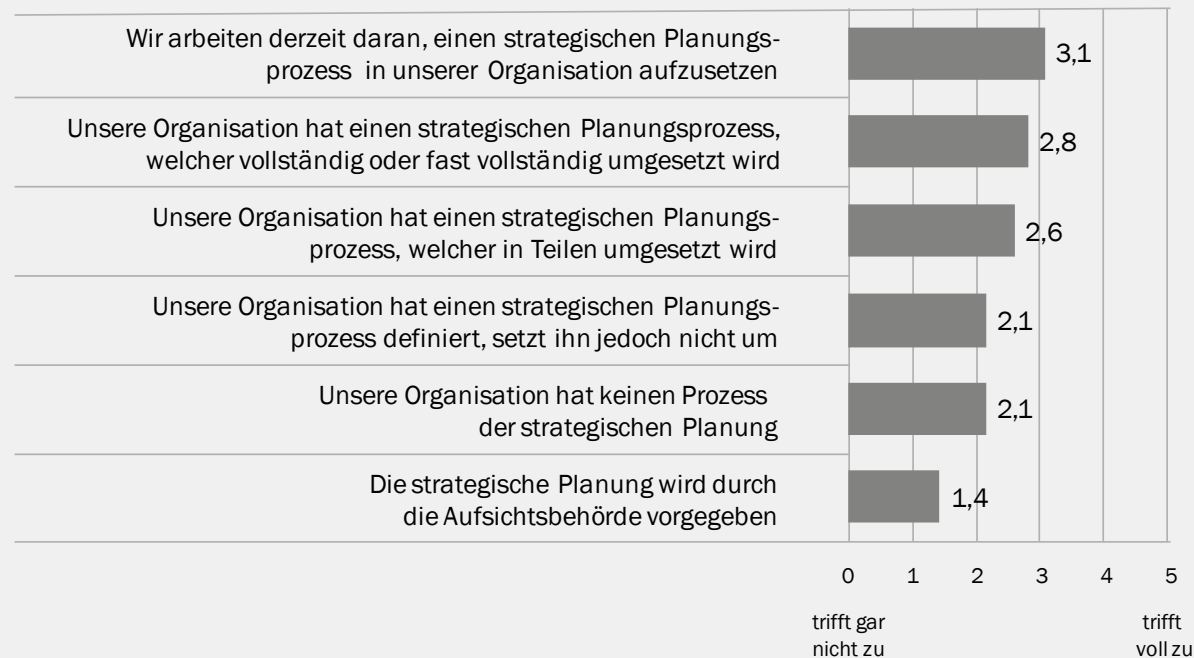
Die Abfrage zum Stand der strategischen Planung in der eigenen Organisation wird von den Teilnehmern des Arbeitskreises „Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen“ recht unterschiedlich beantwortet. Offensichtlich ist, dass die Vertreter der

Institutionen die strategische Planung als wichtigen Bestandteil der Steuerung ihrer Organisation ansehen. Bei der Mehrzahl der Teilnehmer wird aktuell daran gearbeitet, einen strategischen Planungsprozess aufzusetzen, oder es besteht bereits ein

entsprechender Prozess, der teilweise oder komplett umgesetzt ist (vgl. nachfolgende Abbildung).

### Stand und Bedeutung der strategischen Planung – Ergebnisse des Arbeitskreises

Welche der folgenden Aussagen beschreibt den **Stand der strategischen Planung** in Ihrer Organisation am besten?



## Inhalte der strategischen Planung im Arbeitskreis

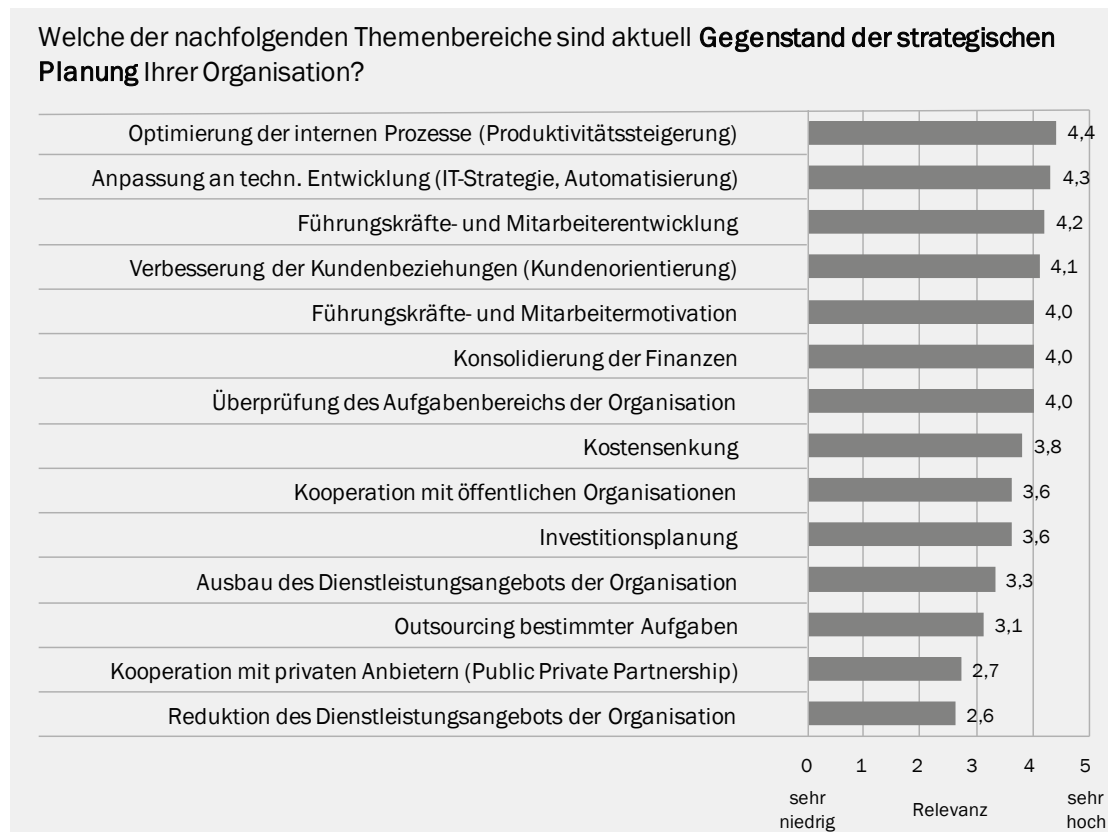
Inhaltlich dominiert bei der strategischen Planung der Arbeitskreisteilnehmer die interne Perspektive: Prozessverbesserungen, eine bessere IT-Unterstützung oder eine moderne Führungskräfte- und Mitarbeiterentwicklung sind die am häufigsten

genannten Themenfelder mit Relevanz für den aktuellen strategischen Planungsprozess (vgl. nachfolgende Abbildung).

Dieses Bild unterscheidet sich von dem privatwirtschaftlicher Unternehmen (vgl. Weber et al.

(2007), S. 14). Die dort üblicherweise im Vordergrund stehenden strategischen Optionen auf Markt-, Produkt-, Kunden- oder Preiseite sind in der öffentlichen Verwaltung nur eingeschränkt verfolgbar und in vielen Fällen mittels Gesetzen oder Verwaltungsvorschriften festgelegt.

### Inhalte der strategischen Planung – Ergebnisse des Arbeitskreises



# Agenda

## Analyse

- Der Strategieprozess
- **Aufgaben und Instrumente der Controller im Strategieprozess**



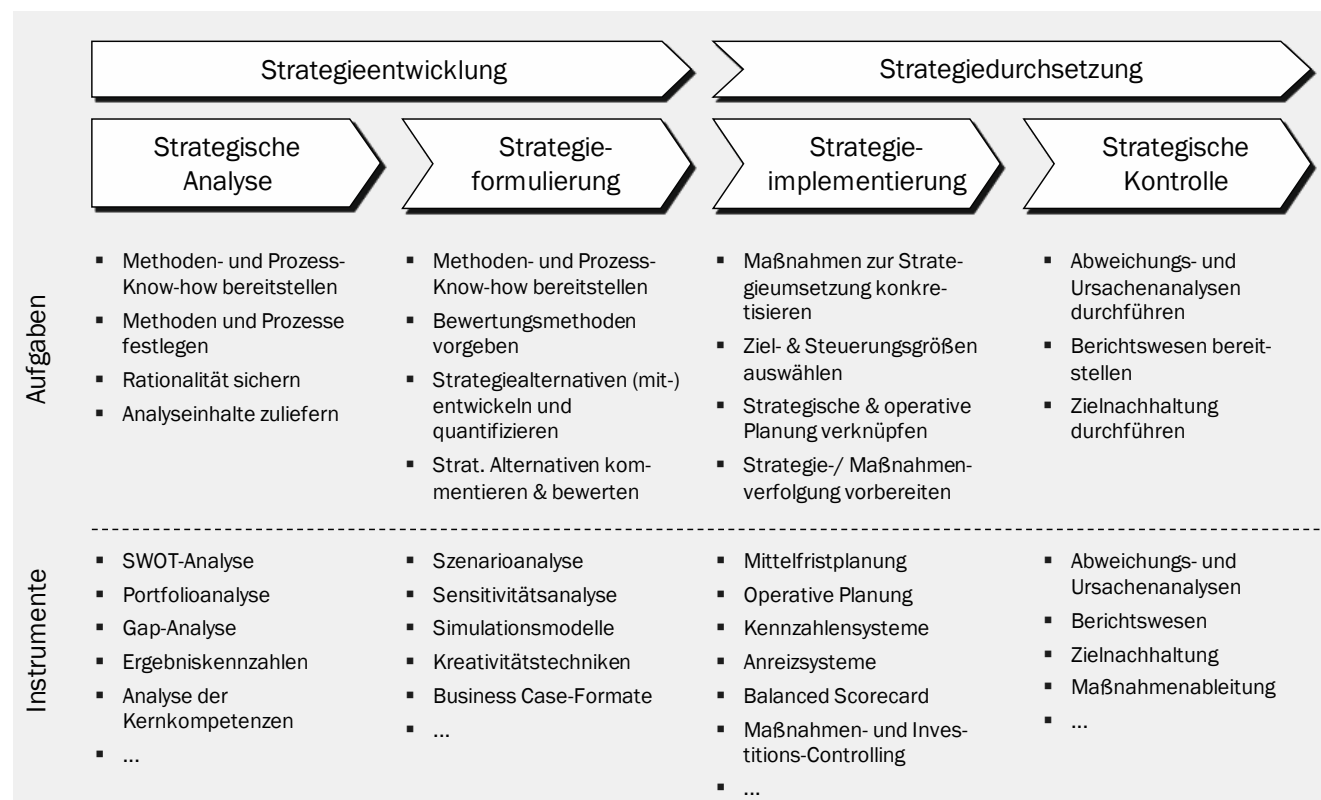
## Überblick über Aufgaben und Instrumente der Controller im Strategieprozess

Die Aufgaben der Controller im Strategieprozess sind abhängig von der Phase, in denen sie die Behördenleitung bei der strategischen Planung unterstützen. Dominieren in den Phasen der strategischen Analyse und der Strategieformulierung die Methoden- und Prozessunterstützung, so treten in den Phasen der Strategieimplementierung und

strategischen Kontrolle die typischen Controlleraufgaben – Planung, Berichtswesen, Zielnachhaltung – in den Vordergrund (vgl. nachfolgende Abbildung). Das einsetzbare Instrumentarium zur Unterstützung der Aufgabenwahrnehmung im Rahmen der strategischen Planung ist sehr umfangreich. Die Controller müssen die

für ihre Organisation adäquaten Instrumente je Phase auswählen und auf Basis ihres methodischen Wissens zielgerichtet einsetzen. Im Folgenden werden die Aufgaben und Instrumente der Controller für jede Phase des Strategieprozesses vorgestellt, um daraus anschließend die damit verbundenen Rollen der Controller abzuleiten.

Aufgaben und Instrumente der Controller im Strategieprozess (Quelle: CTcon)



## Aufgaben der Controller im Rahmen der strategischen Analyse

Aufgabe der Controller in der strategischen Analyse ist es, fachlichen Input zu liefern, Rationalität zu sichern und Methoden- und Prozess-Know-how bereitzustellen (vgl. dazu beispielsweise Weber et al. (2007), S. 17 ff.).

### **Fachlichen Input liefern**

Die Controller sind, neben anderen, dafür verantwortlich, die für die strategische Analyse – und dort sowohl für die Organisations- als auch die Umweltanalyse – notwendigen Informationen zusammenzutragen, zu analysieren und für die weitere Verarbeitung entsprechend zu verdichten. Dies setzt ein gutes Verständnis vom operativen Geschäft der Behörde voraus, um die potentielle Wirkung interner und externer Einflüsse auf die Organisation adäquat einschätzen zu können. Aufgabe der Controller ist es zudem, die der Strategie zugrundeliegenden Prämissen (mit) zu entwickeln und zur Vorbereitung der strategischen Kontrolle zu dokumentieren.

### **Rationalität sichern**

Üblicherweise sind es nicht ausschließlich die Controllingbereiche, die die Informationen für die strategische Planung zusammentragen und analysieren. Auch die operativen Geschäftsbereiche der Behörde, gegebenenfalls

bestehende Strategie- oder Planungsbereiche und häufig auch der Finanz- und der IT-Bereich sind in die strategische Analyse involviert. Deren Informationen und Analyseergebnisse laufen im Controlling, als der zentral den Strategieprozess koordinierenden und treibenden Instanz zusammen und werden dort auf Basis abgestimmter Kriterien zur Sicherung der Rationalität von Entscheidungen bewertet und kommentiert. Ebenfalls in der Phase der strategischen Analyse werden die Abweichungen zwischen den aktuellen strategischen Zielen und den bis dato erzielten Ergebnissen festgestellt und entsprechende Ursachenanalysen durchgeführt. Daraus soll die Organisation für den anstehenden strategischen Planungsprozess lernen.

### **Methoden- und Prozess-Know-how bereitstellen**

Bereits vor dem Start des formalisierten Strategieprozesses müssen die einzelnen Phasen inhaltlich geplant, interne und gegebenenfalls externe Beteiligte identifiziert, Meilensteine gesetzt, Instrumente festgelegt und gewünschte Endprodukte definiert werden. Diese Aufgabe wird häufig den Controllern übertragen, die über das entsprechende Methoden- und Prozess-Know-how verfügen. Dieses Wissen wird auch in der Phase der strategischen Analyse abgerufen, wenn es darum geht, zu entscheiden, welche Personen an den

internen und externen Analysen beteiligt, welche Analyseinstrumente eingesetzt, oder auf Basis welcher Kriterien die Analyseergebnisse bewertet werden sollen.

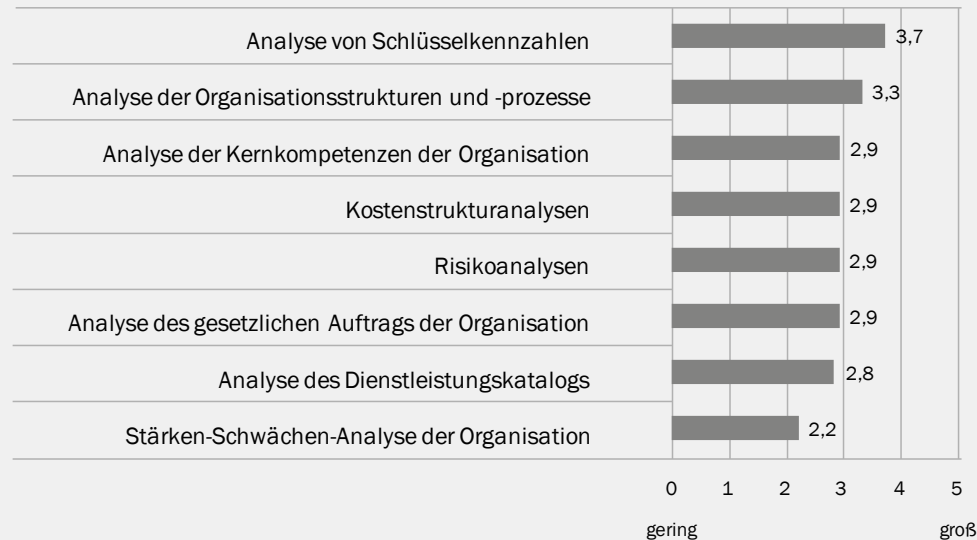
*Vertiefende Analysen und entsprechende Handlungsempfehlungen zu den Aufgaben von Controllern wurden bereits im Rahmen des ersten Jahresthemas „Controllingkonzeption“ bearbeitet. Die Ergebnisse sind unter [www.verwaltung-innovativ.de](http://www.verwaltung-innovativ.de) abrufbar.*

## Instrumente der Controller in der strategischen Analyse

Die bekanntesten und insbesondere in der Privatwirtschaft sehr häufig verwendeten Instrumente zur strategischen Analyse der eigenen Organisation sind SWOT-, Gap-, oder Portfolio-Analysen. Auch die Analyse und Bewertung ausgewählter Ergebniskennzahlen und die Analyse der Kernkompetenzen zählen zu den häufig eingesetzten Instrumenten (vgl. Weber et al. (2007), S. 34 f.). Diese kommen, wie die Abfrage bei den Teilnehmern des Arbeitskreises zeigt, auch im öffentlichen Bereich zum Einsatz. Dort sind die Analyse von Schlüsselkennzahlen und die Analyse der Organisationsstrukturen und -prozesse die am häufigsten verwendeten Instrumente im Rahmen des nach innen gerichteten Teils der strategischen Analyse (vgl. nachfolgende Abbildung links).

### Instrumente der strategischen Analyse: Organisation – Ergebnisse des Arbeitskreises

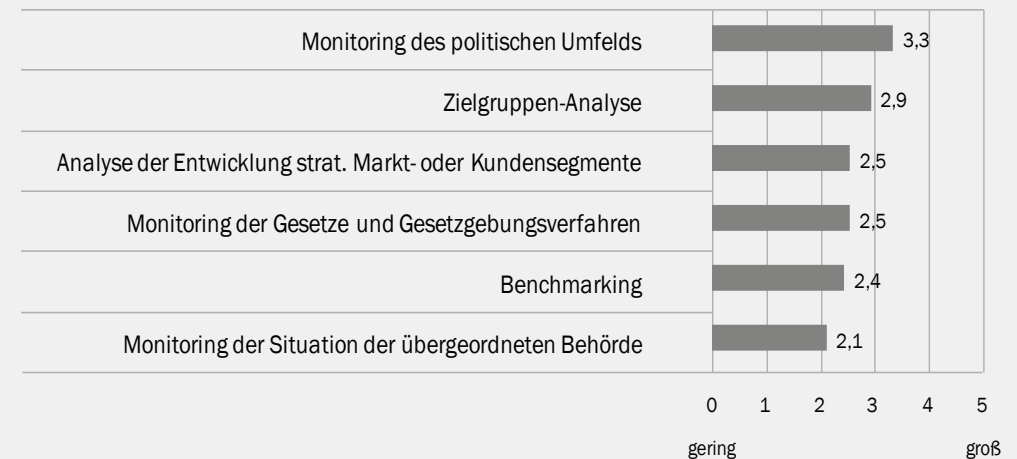
Welche Instrumente / Methoden nutzen Sie in erster Linie, um im Rahmen der strategischen Planung Ihre **Organisation** zu analysieren?



Im Vordergrund der strategischen Analyse der Umwelt der Organisation steht bei den Arbeitskreismitgliedern das Monitoring des politischen Umfelds. Stärker kunden-, produkt- und marktgerichtet sind die Instrumente „Zielgruppen-Analyse“, „Analyse der Entwicklung strategischer Markt- oder Kundensegmente“ oder das „Benchmarking“. Behörden-typisch sind die beiden weiteren von den Teilnehmerinstitutionen genannten Instrumente „Monitoring der Gesetze und Gesetzgebungsverfahren“ sowie „Monitoring der Situation der übergeordneten Behörde“. Die am häufigsten verwendeten Instrumente sind in der rechten Abbildung dargestellt.

### Instrumente der strategischen Analyse: Umwelt – Ergebnisse des Arbeitskreises

Welche Instrumente / Methoden nutzen Sie, um die **Umwelt** im Rahmen der strategischen Planung zu analysieren?



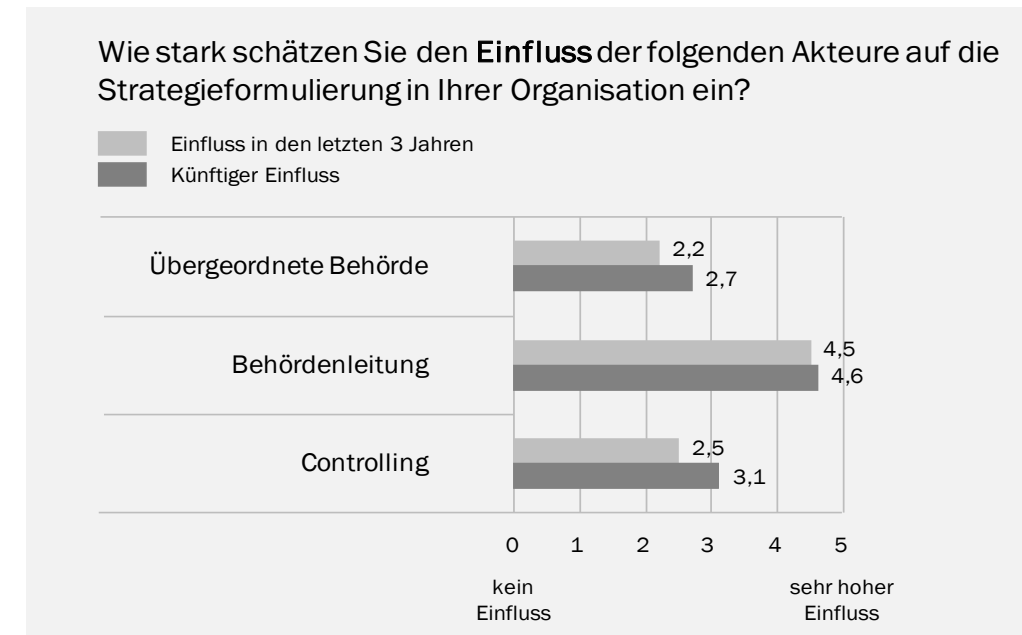
## Aufgaben der Controller in der Strategieformulierung

„Unsere Strategie ist im Gesetz formuliert“ ist ein häufig verwendeter Satz, wenn es in öffentlichen Institutionen um die Frage der Verantwortung für die Strategieformulierung geht. Die gemeinsamen Diskussionen der Arbeitskreis-Mitglieder zeigen jedoch, dass die gesetzlichen Vorgaben zunehmend weniger als unmittelbare Vorlage für die Strategieformulierung verwendet, sondern vielmehr „nur“ als wichtige Rahmenbedingung angesehen werden. Deren Beachtung fällt dann in die Phase der strategischen Analyse und nicht mehr in die Phase der Strategieformulierung. Im Hinblick auf die Akteure der strategischen Planung wird von den Arbeitskreis-Teilnehmern der Einfluss der Behördenleitung auf die Strategieformulierung am höchsten eingestuft. Auch den Controllern wird ein signifikanter Einfluss zugeschrieben, der künftig weiter ansteigen soll (vgl. nachfolgende Abbildung).

Konkrete Aufgabe der Controller in der Phase der Strategieformulierung ist es, Methoden- und Prozess-Know-how bereitzustellen und Strategien zu kommentieren und zu bewerten (vgl. dazu beispielsweise Weber et al. (2007), S. 17 ff. oder Weber/Schäffer (2011), S. 392 ff.).

- Methoden- und Prozess-Know-how bereitstellen: Die (finale) Formulierung der Strategie findet häufig im Rahmen von Strategieklausuren der Top-Führungskräfte statt. Diese Veranstaltungen werden von den Controllern prozessual und methodisch begleitet. Die Auswahl der Teilnehmer und die Einladungssteuerung ist Aufgabe der Behördenleitung. Die Controller sind in die Erstellung der Agenda, die inhaltliche Vorbereitung der Tagesordnungspunkte, die Moderation der Veranstaltung und die Festlegung der weiteren Schritte involviert. Dabei sind ihre Fähigkeiten als Prozesstreiber und methodisch-didaktischer Berater gefragt.
- Strategien kommentieren und bewerten: Die inhaltliche Vorbereitung der Strategieklausuren umfasst die

Erarbeitung von Vorschlägen für Strategieelemente und -alternativen. Diese erfolgt in den Fachbereichen, teilweise auch im Controlling, und im Idealfall in funktionsübergreifenden Teams. Mit entsprechenden Methoden und Instrumenten, wie beispielsweise Kreativitätstechniken oder Szenario- und Simulationsmodellen (vgl. dazu grundlegend Weber et al. (2005)) kann die Ideen- und Alternativenfindung durch die Controller unterstützt werden. Die Kommentierung und Bewertung der Strategiealternativen sollte auf einheitlichen Kriterien basieren, die im Controlling festgelegt werden. Diese Kriterien finden dann beispielsweise in Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen, Kosten-Nutzen-Analysen oder Scoring-Modellen Anwendung.



Akteure der strategischen Planung – Ergebnisse des Arbeitskreises

## Instrumente der Controller in der Strategieformulierung

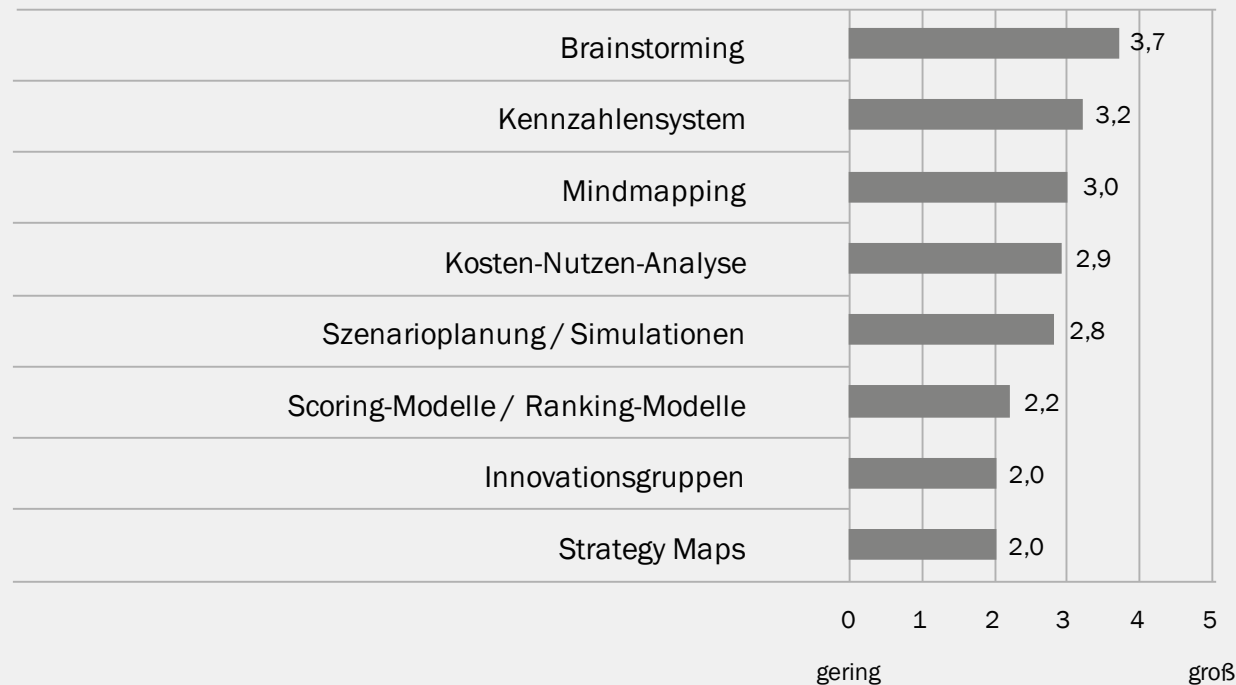
Das Instrumentarium im Zusammenhang mit der Strategieformulierung umfasst Kreativitäts-, Strukturierungs- und Bewertungstechniken. Deren Kenntnis und Anwendung gehört in den öffentlichen

Organisationen wie auch in der Privatwirtschaft zum instrumentellen Standardrepertoire. Bei den Mitgliedsinstitutionen des Arbeitskreises werden Brainstorming, Kennzahlensysteme und Mind Mapping-

Instrumente am häufigsten genutzt. Auch Kosten-Nutzen-Analysen und Szenarien bzw. Simulationen sind weit verbreitet (vgl. nachfolgende Abbildung).

Instrumente der Strategieentwicklung – Ergebnisse des Arbeitskreises

Welche Instrumente / Methoden nutzen Sie im Rahmen der **Strategieentwicklung** und der Bewertung strategischer Optionen?



## Aufgaben und Instrumente der Controller in der Strategieumsetzung

Aufgabe der Controller in der Phase der Strategieumsetzung ist es, adäquate Ziel- und Steuerungsgrößen zur Übersetzung der Strategie auszuwählen, Maßnahmen zur Erreichung der strategischen Ziele zu konkretisieren und quantifizieren, und wiederum das erforderliche Methoden- und Prozess-Know-how bereitzustellen (vgl. dazu beispielsweise Weber (2005)).

### Ziel- und Steuerungsgrößen auswählen

Die oftmals zunächst qualitativ beschriebenen Strategien werden in der Phase der Strategieumsetzung in konkrete Ziele übersetzt. Zur Messung der Zielerreichung werden geeignete Steuerungsgrößen entwickelt. Insbesondere die Ableitung der Steuerungsgrößen gehört zum „klassischen Geschäft“ der Controller und wird daher von diesen verantwortet. Die Steuerungsgrößen sind in der Folge auch im Rahmen der Ausgestaltung der Anreizsysteme verwendbar. Ihre Entwicklung wird regelmäßig im Rahmen des Berichtswesens überprüft.

### Maßnahmen konkretisieren und quantifizieren

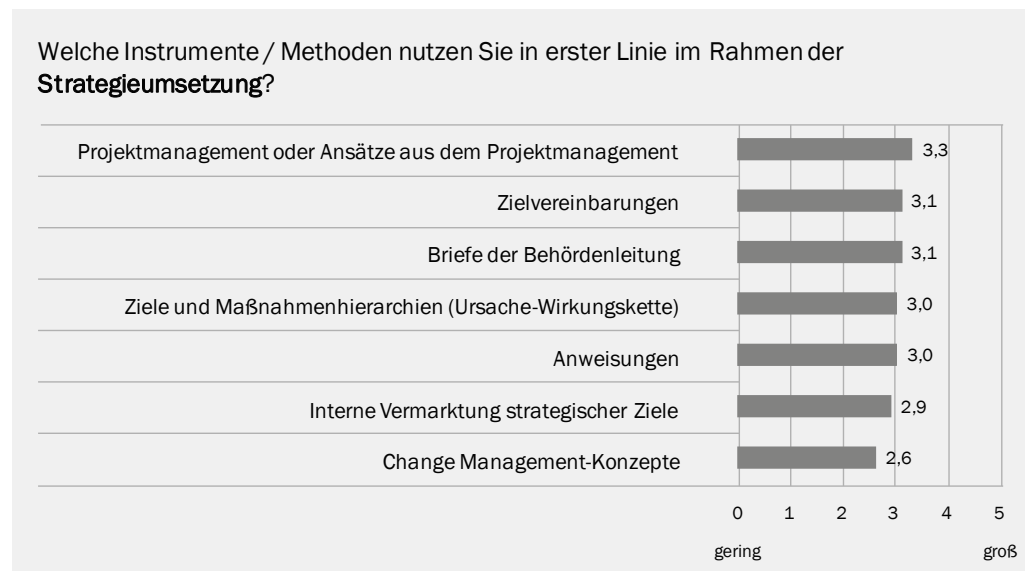
In diesem Schritt unterstützen die Controller dabei, diejenigen Maßnahmen, Aktivitäten oder Projekte festzulegen, mit denen die strategischen Ziele erreicht werden sollen. Ein häufig vernachlässigter Aspekt ist in diesem Zusammenhang die im Idealfall personengenaue Zuweisung der Verantwortung für die Maßnahmenumsetzung, auf die der Controller drängen sollte. Schließlich ist es auch Aufgabe des Controllers zu überprüfen, dass die strategischen und operativen Ziele konsistent zueinander passen, und dass operative und die strategische Planung sinnvoll miteinander verknüpft werden.

### Methoden- und Prozess-Know-how bereitstellen

In der Phase der Strategieumsetzung bringen die Controller ihr Know-how im Zusammenhang mit der Ableitung von Ziel- und Kennzahlensystemen, mit dem Aufbau des Berichtswesens und mit der Durchführung der Planung ein. Ein künftig noch stärker zu besetzendes Feld ist das der Strategiekommunikation. Die Controller unterstützen bei der Planung, der Auswahl und dem Einsatz geeigneter Kommunikationsmaßnahmen und tragen so zur Transparenz über die strategische Stoßrichtung bei Führungskräften und Mitarbeitern bei.

Die am häufigsten verwendeten Instrumente bei den Teilnehmern des Arbeitskreises sind das Projektmanagement und der Einsatz von Zielvereinbarungen. Mit Hilfe der Projektmanagementmethoden werden die aus den strategischen Zielen abgeleiteten Maßnahmen geplant, gesteuert und verfolgt. Über Zielvereinbarungen werden die strategischen Ziele mit den Anreizsystemen verbunden. Als Kommunikationsmittel werden häufig Briefe der Behördenleitung und Ziel- und Maßnahmenhierarchien sowie Anweisungen verwendet. Als wichtig eingestuft wird auch die behördeninterne „Vermarktung“ der strategischen Ziele. Ebenso wird die Sinnhaftigkeit eines Change Management anerkannt (vgl. nachfolgende Abbildung).

Instrumente der Strategieumsetzung – Ergebnisse des Arbeitskreises





## Aufgaben und Instrumente der Controller in der strategische Kontrolle

Die Aufgaben der Controller in der strategischen Kontrolle sind die auch aus dem operativen Controllergeschäft bekannten Aspekte „Abweichungs- und Ursachenanalysen durchführen“, „Berichtswesen bereitstellen“ und „Zielnachhaltung durchführen“ (vgl. dazu beispielsweise Weber (2005)).

### Abweichungs- und Ursachenanalysen durchführen

Die Controller legen in Abstimmung mit dem Top-Management kritische Abweichungshöhen fest und führen regelmäßig Abweichungsanalysen durch. Die Abweichungen werden anschließend mittels Ursachenanalysen erklärt und kommentiert. Abweichungs- und Ursachenanalysen werden sowohl in Bezug auf die der strategischen Planung zugrundeliegenden Prämissen, als auch im Hinblick auf die Fortschritte in der Maßnahmenumsetzung und die erzielten Ergebnisse durchgeführt.

### Berichtswesen bereitstellen

Sowohl die festgestellten Abweichungen als auch die Kommentierung der möglichen Ursachen werden durch das Controlling in einem regelmäßigen Berichtswesen abgebildet. Das „Strategie-Berichtswesen“ wird häufig in einer geringeren Frequenz als das „operative Berichtswesen“ bereitgestellt. Aufgrund der mittel- bis langfristig umzusetzenden und wirkenden Maßnahmen ist eine quartalsweise Berichterstattung zum Fortschritt und zu Ergebnissen der strategischen Maßnahmen zweckmäßig. Die Überprüfung der Prämissen der strategischen Planung findet eher noch seltener statt.

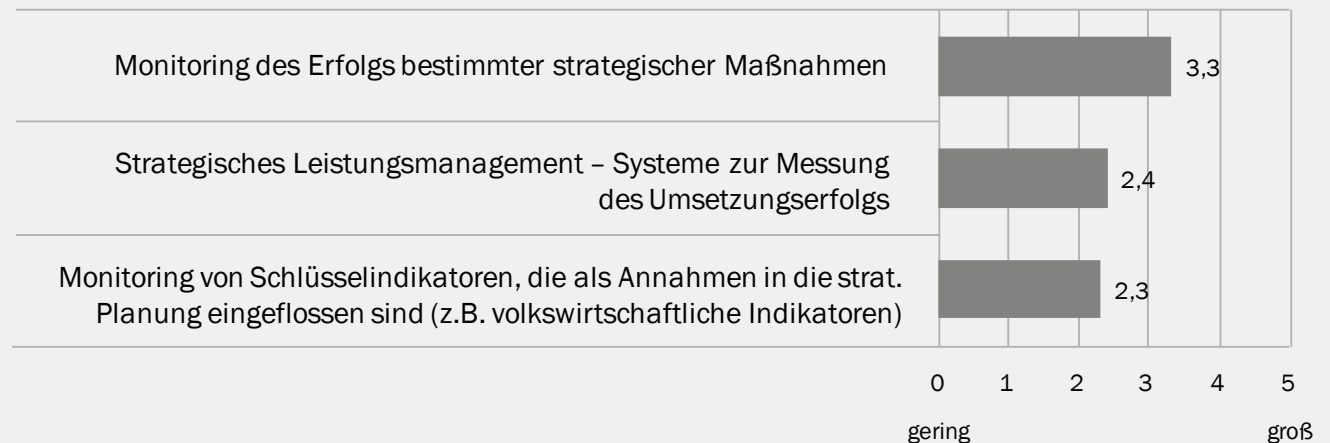
### Zielnachhaltung durchführen

Über die festgestellten und berichteten Abweichungen wird im Rahmen der Zielnachhaltung mit den Verantwortlichen gesprochen. Deren Aufgabe ist es, bei Überschreitung zuvor festgelegter Abweichungsgrenzen konkrete Maßnahmen zur Verbesserung vorzuschlagen. Die Controller koordinieren die inhaltliche Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung der Zielnachhaltung und sind in die Bewertung der vorgeschlagenen Verbesserungsmaßnahmen involviert.

Die von den Controllern der Teilnehmerinstitutionen im Rahmen der strategischen Kontrolle verwendeten Instrumente sind das Monitoring des Erfolgs bestimmter strategischer Maßnahmen und die Nutzung von Systemen zur Leistungsmessung. Neben die Fortschritts- und Ergebniskontrolle tritt zudem die Prämissenkontrolle, in deren Zusammenhang die der Strategie zugrunde gelegten Annahmen regelmäßig überprüft werden (vgl. nachfolgende Abbildung).

## Instrumente der strategischen Kontrolle – Ergebnisse des Arbeitskreises

### Welche Instrumente / Methoden nutzen Sie in erster Linie im Rahmen des Strategiemonitorings?





# Agenda

## Handlungsempfehlung

- **Rollen der Controller im Strategieprozess**
- Zusammenfassende Merksätze

# Handlungsempfehlung

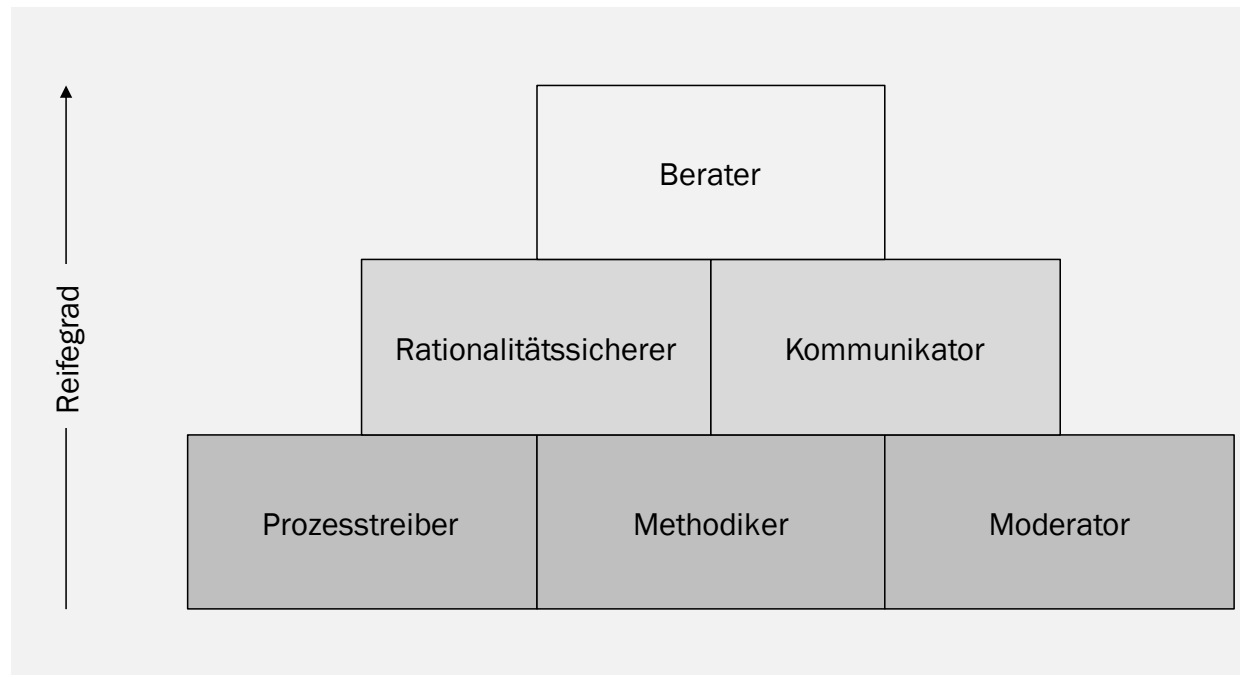
## Die Rolle des Controllers im Strategieprozess - Überblick

In der vorausgegangenen Analyse wurde gezeigt, dass die Aufgaben im Strategieprozess sehr vielfältig sind. Grundsätzlich sollten für einen erfolgreichen regelmäßigen, standardisierten strategischen Planungsprozess alle Aufgaben erfüllt werden, in erster Linie von den Controllern. Mitunter sind am Strategieprozess aber auch andere Bereiche, wie beispielsweise Stabsstellen zur strategischen Planung, Strategieabteilungen oder die Bereiche Organisations- bzw. Unternehmensentwicklung beteiligt. Liegt die

Verantwortung für die Bearbeitung der unterschiedlichen Aufgaben bei den Controllern, müssen diese unterschiedliche Rollenerwartungen erfüllen. So ist beispielsweise beim Aufsetzen des strategischen Planungsprozesses und der Koordination der Beteiligten der Controller zuvorderst als Prozesstreiber gefragt, während bei der Kommentierung und Bewertung von Strategiealternativen die Rationalitätssicherung im Vordergrund steht. Inwiefern die Aufgaben

durchgeführt und die jeweils entsprechenden Rollen übernommen werden können und dürfen, ist vor allem abhängig vom Reifegrad der Controllingkonzeption und von der Ressourcensituation im Controlling der jeweiligen Organisation. Welche Rollen der Controller im Strategieprozess übernehmen kann, ist in nachfolgender Abbildung dargestellt. Die einzelnen Rollen werden im Folgenden beschrieben.

Rollen der Controller im Strategieprozess (Quelle: CTcon)



## Der Controller als Prozessstreiber, Methodiker und Moderator

Eine sehr formal, instrumentell und technisch ausgerichtete Rollenwahrnehmung durch den Controller ist in den öffentlichen Institutionen häufig in den frühen Phasen der Controllingeinführung vorzufinden. Controller agieren dort als Prozessstreiber, als Methodiker und als Moderator (vgl. beispielsweise Hirsch et al. (2009), S. 36). Als Prozessstreiber legen die Controller die Teilschritte des strategischen Planungsprozesses fest, setzen die Meilensteine, überprüfen deren Einhaltung und koordinieren die Zusammenarbeit der Beteiligten im Strategieprozess.

Der Controller als Methodiker stellt die in den einzelnen Phasen des Strategieprozesses benötigten Methoden und Instrumente bereit. Dies umfasst beispielsweise die Vorgabe der Analyseinstrumente im Rahmen der strategischen Analyse, wie beispielsweise der SWOT-Analyse (vgl. dazu grundlegend Baum et al. (2007), S. 74 oder Weber/Schäffer (2011), S. 402 f.), und danach auch die Unterstützung der Prozessbeteiligten bei deren Anwendung. In der Phase der Strategieformulierung ist der Controller häufig für die Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung der Strategieklausur der Top-Führungskräfte verantwortlich. Auch dort muss er geeignete methodische und didaktische Ansätze finden, die dabei unterstützen, dass die Strategie

der Organisation tatsächlich konkretisiert wird. In den Phasen Strategieumsetzung und strategische Kontrolle bewegt sich der Controller dann wieder „auf vertrautem Terrain“, da die dort eingesetzten Instrumente und Methoden sich nicht signifikant von denen des operativen Controllings im Tagesgeschäft unterscheiden.

Als Moderator schließlich koordiniert und moderiert er den gesamten Strategieprozess und steht dabei im regelmäßigen Austausch mit allen Prozessbeteiligten. Die inhaltliche Komponente der Moderatorenrolle verlangt von den Controllern die Abstimmung und Ausrichtung der Strategiealternativen im Hinblick auf eine konsistente Gesamtstrategie. Unterschiedliche strategische Vorstellungen aus den Fachbereichen müssen analysiert, bewertet und priorisiert werden. Nicht selten werden dabei von den Controllern neben den rational, fachlich und inhaltlich ausgerichteten Kompetenzen auch starke politische und kommunikative Fähigkeiten abverlangt.

## Der Controller als Rationalitätssicherer, Kommunikator und Berater der Führungskräfte

Für die Rolle des Rationalitätssicherers muss der Controller ein sehr stark ausgeprägtes Verständnis für das operative Geschäft seiner Organisation mitbringen. Aufgabe ist es, die Führungskräfte bei der Entscheidungsfindung zu unterstützen. Dazu müssen die Controller das Geschäft ihrer Führungskräfte gut kennen, eine Fähigkeit, die auch in der Privatwirtschaft noch allzu oft der Weiterentwicklung bedarf (vgl. Weber et al. (2009), S. 17 oder Weber et al. (2012), S. 41 ff.).

Beispielsweise sollten die Controller die Ergebnisse der strategischen Analyse, die mit den von ihnen ausgewählten Methoden und Instrumente durchgeführt wird, auch beurteilen können. Im Rahmen der Strategiekonzeption sollten sie die aus verschiedenen Bereichen der Organisation eingebrachten Strategiealternativen bewerten können: Welche Auswirkungen hat ein Vorschlag auf die Bürger- bzw. Kundenbeziehungen, die Prozesse oder die Mitarbeiterzufriedenheit? Wie realistisch ist eine erfolgreiche Umsetzung? In welchen Bereichen der Organisation wird die Umsetzung schnell voranschreiten, in welchen eher zögerlich? Die Rolle des Rationalitätssicherers setzt nicht nur neue Fähigkeiten bei den Controllern voraus. Sie erfordert auch ein Um- bzw. Weiterdenken der Führungskräfte. Sie müssen den Controller als kritischen Counterpart akzeptieren. Sie müssen es erlauben, dass Vorgehensweisen und Entscheidungen kritisch geprüft und kommentiert werden. So ist der Rationalitätssicherer beispielsweise auch im Rahmen der strategischen Kontrolle gefragt. Neben die Feststellung und Analyse von Plan-Ist-Abweichungen tritt die Analyse der Ursachen. Dazu

bedarf es eines guten Geschäftsverständnisses, das auch erforderlich ist wenn die Anpassungs- und Verbesserungsmaßnahmen aus den operativen Bereichen bewertet und die Ergebnisse der Bewertung transparent dargestellt werden sollen (vgl. Weber (2005), S. 42).

Die Rolle des Kommunikators erfordert von den Controllern zunächst, mit den Führungskräften in öffentlichen Institutionen so zu kommunizieren, dass diese sie auch verstehen. Eine Diskussion, die nahe an den Besonderheiten des operativen Geschäfts geführt wird, ist für Führungskräfte einfacher zu verstehen, als ein Gespräch über Kennzahlen, Mengenabweichungen, Controllinginstrumente oder methodische und technische Feinheiten der Datenbereitstellung (vgl. Weber et al. (2010), S. 31 ff.). Gelingt dies dem Controller, so kann er auch eine aktive Rolle in der Strategiekommunikation übernehmen. In allen Phasen der strategischen Planung sorgt der Controller für Transparenz zu Prozess, Beteiligten oder Inhalten und unterstützt die Führungskräfte bei deren Kommunikationsaufgaben gegenüber den Mitarbeitern. Insbesondere in der Phase der Strategieumsetzung sollten die Controller die gewählte strategische Stoßrichtung inhaltlich erklären und den Führungskräften und Mitarbeitern im Gesamtzusammenhang kompetent und überzeugend darstellen können.

Für die Rolle des Beraters der Führungskräfte wird von den Controllern erwartet, dass sie in allen vorgenannten Themen über die entsprechenden Kompetenzen

verfügen und diese auch zielgerichtet einsetzen können. Zusätzlich sind weitere „typische“ Beraterfähigkeiten gefragt. Diese beziehen sich vor allem auf die Auftritts- und auf die Interaktionskompetenz der Controller (vgl. Weber et al. (2010), S. 53 ff.). Die Kunden der Controller in der strategischen Planung entstammen üblicherweise den oberen Managementebenen der jeweiligen Organisationen. Die Controller müssen sich in dieser spezifischen Zielgruppe adäquat, das heißt ebenengerecht bewegen können. Dies verlangt unter anderem nach einem strategisch-übergreifenden Geschäftsverständnis, nach einem strategisch-langfristigen Weitblick und nach strategisch-politischer Kommunikationsfähigkeit.

# Agenda

## Handlungsempfehlung

- Rollen der Controller im Strategieprozess
- **Zusammenfassende Merksätze**

## Zusammenfassende Merksätze

In den voranstehenden Ausführungen wurde dargestellt, welche Aufgaben und Instrumente die Controller in den einzelnen Phasen des Strategieprozesses erfüllen beziehungsweise einsetzen sollten. Daraus wurden unterschiedliche Rollen abgeleitet, die von den Controllern in einer bereits sehr weit entwickelten Controllingkonzeption erwartet werden können. Zusammenfassend dazu folgende Handlungsempfehlungen:

- Ein regelmäßiger, formalisierter Strategieprozess sollte das Rückgrat der strategischen Aktivitäten der Organisation darstellen. Management-Meetings und strategische Projekte unterstützen dabei, auch kurzfristig strategisch auf Umweltänderungen reagieren zu können.
- Der regelmäßige, formalisierte Strategieprozess besteht aus vier Phasen, von denen keine übersprungen oder ausgelassen werden kann. Eine Strategieformulierung ohne vorherige strategische Analyse kann dazu führen, dass wichtige interne und externe Bedingungen nicht oder zu wenig berücksichtigt werden. Eine Strategie, die formuliert ist, später aber nicht konsequent umgesetzt wird, ist nicht handlungsleitend, und die strategische Kontrolle erhöht die Verbindlichkeit bei allen Beteiligten.
- Die Controller haben sehr unterschiedliche Aufgaben in den einzelnen Phasen des Strategieprozesses. Das einsetzbare Instrumentarium ist sehr vielfältig und sollte organisationsspezifisch ausgewählt werden.
- In der Phase der strategischen Analyse sollten die Controller fachlichen Input liefern, die Rationalität der Entscheidungen sichern und ihr Methoden- und Prozess-Know-how zur Verfügung stellen. Das einsetzbare Instrumentarium unterscheidet sich nicht von dem der Privatwirtschaft. In der öffentlichen Verwaltung sollte zusätzlich das Monitoring des politischen Umfelds im Vordergrund stehen.
- In der Phase der Strategieformulierung sollten die Controller insbesondere die Vorschläge zu Strategieelementen und -alternativen kommentieren und bewerten. Dazu können geeignete Kreativitäts-, Strukturierungs- und Bewertungstechniken eingesetzt werden.
- In der Phase der Strategieumsetzung sollten die Controller adäquate Ziel- und Steuerungsgrößen zur Übersetzung der Strategie auswählen sowie Maßnahmen zur Erreichung der strategischen Ziele konkretisieren und quantifizieren.
- In der Phase der strategischen Kontrolle sollten die Controller regelmäßig Abweichungs- und Ursachenanalysen durchführen, das Berichtswesen bereitstellen und die Zielnachhaltung durchführen.
- Die Rollenwahrnehmung durch die Controller sollte in Abhängigkeit von der Phase des Strategieprozesses, vom Reifegrad der Controllingkonzeption in der jeweiligen Organisation und von der Ressourcensituation im Controlling erfolgen.
- In den frühen Phasen der Controllingeinführung sollte eine eher formale, methodisch und instrumentell ausgerichtete Controllerrolle im Vordergrund stehen. Mit Hilfe einer geeigneten Moderation durch den Strategieprozess kann der Controller einen hohen Mehrwert leisten.
- Die Rollen Prozesstreiber, Methodiker und Moderator sollten zunächst erfolgreich ausgefüllt werden können, bevor die Controller in Richtung Rationalitätssicherer, Kommunikator und Berater der Führungskräfte weiterentwickelt werden.

# Arbeitskreis Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen

## Leitfaden: Verknüpfung von strategischer und operativer Planung





# Inhaltsverzeichnis

## **Analyse**

Die Umsetzung strategischer Vorgaben ..... 3

Probleme und Herausforderungen in der Strategieumsetzung ..... 6

## **Handlungsempfehlung**

Verbessertes Zusammenspiel von strategischer und operativer Planung ..... 10

Handlungsempfehlungen und Prüffragen ..... 15

# Agenda

## Analyse

- **Die Umsetzung strategischer Vorgaben**
- Probleme und Herausforderungen in der Strategieumsetzung

## Die Umsetzung strategischer Vorgaben - Überblick

Ist die Phase der Strategieformulierung abgeschlossen, so darf dies nicht als das Ende des strategischen Planungsprozesses verstanden werden. Vielmehr sollte sich eine tiefgehende Auseinandersetzung mit den verschiedenen Themen der Strategieoperationalisierung bzw. -durchsetzung anschließen. Daher wird in diesem Leitfaden genauer auf das „Zusammenspiel von strategischer und operativer Planung“ als weiteren bedeutsamen Teilschritt der strategischen Planung eingegangen.

Der Umsetzung strategischer Vorgaben kommt eine ganz entscheidende Bedeutung zu. Dabei unterliegen viele Organisationen dem Irrglauben, dass alleine die Qualität der Strategie schon den Erfolg ausmache. Tatsächlich aber scheitern Organisationen nicht an der mangelnden Qualität ihrer Strategien, sondern vielmehr aufgrund von Defiziten im Rahmen der Implementierung. So konnte in verschiedenen Studien in der Privatwirtschaft gezeigt werden, dass die Fähigkeit, eine Strategie umzusetzen, wichtiger ist, als die eigentliche Strategie (vgl. Kaplan/Norton (2001), S. 3). Diese Erkenntnis kann eigentlich kaum verwundern, da sich die beabsichtigten strategischen Veränderungen naturgemäß nicht von selbst einstellen, nur weil der planerische Aufwand hoch oder die strategischen Ziele besonders schlüssig sind. Umgesetzt ist eine Strategie erst dann, wenn die Führungskräfte und Mitarbeiter nach Maßgabe der Strategie handeln. Folglich kann nur eine richtig implementierte und umgesetzte Strategie auch ihre volle Wirkung entfalten.

Um das Scheitern einer Strategie zu vermeiden, müssen die strategischen Ziele und Maßnahmen auch in der operativen Planung umgesetzt werden. Es kommt also darauf an, eine möglichst enge Verknüpfung zwischen strategischer und operativer Planung zu schaffen. In der Literatur werden unterschiedliche Schwierigkeiten thematisiert, die häufig genau an der Schnittstelle zwischen beiden Planungsebenen auftreten (vgl. Weber et al. (1997), S. 273 ff.; Hungenberg/Wulf (2003), S. 10).

Beispielsweise resultieren aufgrund der spezifischen Aufgaben und Zielsetzungen der strategischen und der operativen Planung häufig Unterschiede bezüglich des verwendeten Abstraktionsniveaus und der inhaltlichen Schwerpunktsetzung. Dies kann dazu führen, dass die operative Planung zum Teil losgelöst von der strategischen Planung existiert. Ein weiteres häufig anzutreffendes Problem ist die geringe Akzeptanz der strategischen Zielsetzungen bei den Betroffenen. Eine der Hauptursachen liegt in der geringen Durchlässigkeit für Ideen der Basis im Rahmen der strategischen Planung. Eine weitere wird in der mangelnden Unterstützung der strategischen Ziele durch die Führung gesehen.

## Die Umsetzung strategischer Vorgaben – Empirischer Ergebnisse aus dem Arbeitskreis

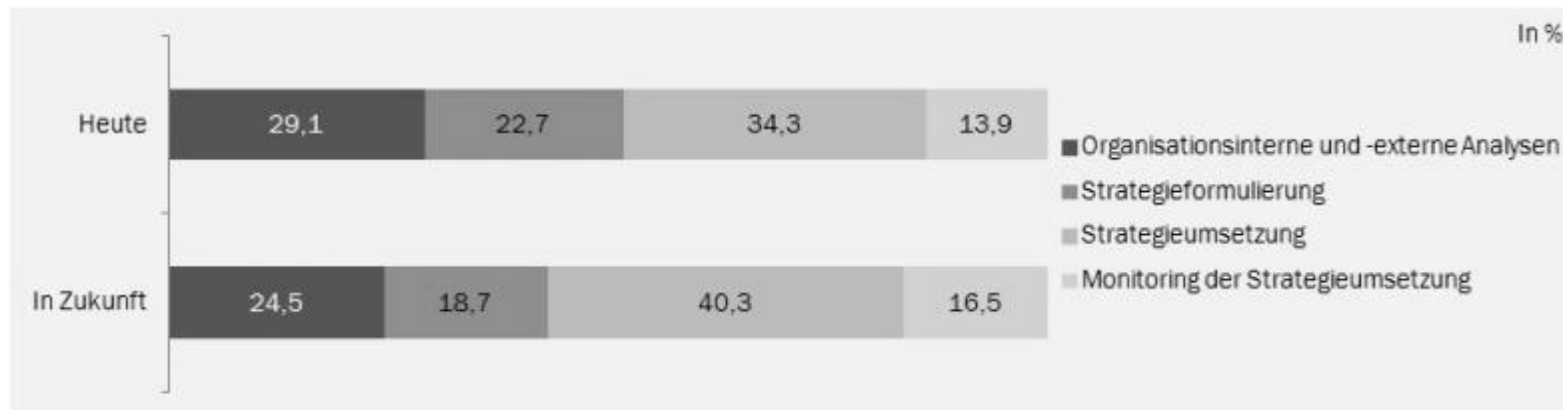
Auch die Erfahrungen im Arbeitskreis zeigen, dass die Phase der Strategieumsetzung für die Teilnehmerbehörden eine besonders große Bedeutung hat. In einer Befragung wurden die Arbeitskreisteilnehmer gebeten, anzugeben, wie viel Prozent der Zeit, die sie insgesamt für die strategische Planung aufwenden, sie für die einzelnen Teilschritte der strategischen Planung verwenden (vgl. nachfolgende Abbildung).

Die Abbildung verdeutlicht, dass derzeit von den Arbeitskreismitgliedern für den Teilschritt „Strategieumsetzung“ die meiste Zeit (34,3%) im gesamten Strategieprozess aufgewendet wird. Der Anteil wird in Zukunft, so die Prognosen der Teilnehmer, voraussichtlich noch weiter auf 40,3% ansteigen. Dieses Ergebnis unterstreicht die Bedeutung der Strategieumsetzung als besonders zeit- und ressourcenintensiven Teilschritt der strategischen Planung.

Aus einer weiteren Befragung der Arbeitskreisteilnehmer geht zudem hervor, dass die Durchsetzung der formulierten strategischen Ziele in den Institutionen nur zum Teil gelingt. Die Antworten verdeutlichen beispielsweise, dass die Handlungen der Akteure in vielen Fällen nicht auf die strategischen Ziele abgestimmt sind. In anderen Fällen sind Teilen der Mitarbeiter die strategischen Ziele sogar gänzlich unbekannt. Aus diesen Beispielen wird offensichtlich, dass die Verknüpfung der strategischen Ziele und Maßnahmen mit den operativen Handlungen auch in Behörden nicht immer gelingt. Hieraus lässt sich ein Nachholbedarf hinsichtlich der Durchsetzung der formulierten strategischen Zielsetzungen erkennen.

Wie die bisherigen Ausführungen verdeutlichen, kann die Fähigkeit einer erfolgreichen Strategieumsetzung als ein Schlüsselfaktor für den Erfolg öffentlicher und privater Institutionen angesehen werden. Zudem zeigen die Erfahrungen im Arbeitskreis, dass bezüglich der

Durchsetzungskraft der strategischen Ziele Verbesserungspotenziale bestehen. Aus diesem Grunde hat sich der Arbeitskreis ausführlich mit dieser Thematik befasst. Die intensiven Diskussionen im Arbeitskreis befassten sich hierbei vor allem mit zwei Themenschwerpunkten. Einerseits war es das Ziel, die aus Sicht der Arbeitskreisteilnehmer relevanten Problemfelder und Herausforderungen im Rahmen der Strategiedurchsetzung zu diskutieren und aufzuzeigen. Andererseits sollten Maßnahmen erarbeitet werden, mit denen den zuvor identifizierten Problemfeldern konkret begegnet werden kann. Die Ergebnisse in Bezug auf beide Zielsetzungen werden im Folgenden ausführlich dargestellt.



Zeitanteile der Teilschritte der strategischen Planung im Arbeitskreis

# Agenda

## Analyse

- Die Umsetzung strategischer Vorgaben
- **Probleme und Herausforderungen in der Strategieumsetzung**

## Problemfelder in der Strategieumsetzung - Überblick

Um eine Verbesserung des Zusammenspiels der strategischen und operativen Planungsebenen zu erreichen, ist zunächst ein Verständnis über die vorhandenen Probleme und Herausforderungen der Strategieumsetzung erforderlich. Folglich bestand die Arbeit im Arbeitskreis zunächst darin, möglichst

umfassende Informationen über die konkreten Probleme der Arbeitskreisteilnehmer in der Phase der Strategieumsetzung zu sammeln und zu diskutieren.

Die Arbeitskreisteilnehmer wurden gebeten, die für ihre jeweiligen Organisationen relevanten Probleme

und Herausforderungen bei der Verknüpfung von strategischer und operativer Planung zu benennen. Im weiteren Verlauf der Bearbeitung wurden die vorgestellten Probleme gemeinsam diskutiert sowie thematisch verwandte Probleme zu Problemfeldern zusammengefasst. In Summe ergaben sich aus der Diskussion zehn Problemfelder bzw. Herausforderungen, die in nachfolgendem Schaubild dargestellt sind (vgl. nachfolgende Abbildung).

Probleme und Herausforderungen in der Strategieumsetzung im Arbeitskreis



## Beschreibung der bei der Strategieumsetzung zu bewältigenden Problemfelder (1)

Ein erstes wesentliches Problemfeld sehen die Arbeitskreisteilnehmer in **nicht präzise formulierten strategischen Zielsetzungen**. Globale Strategieformulierungen verursachen in den betroffenen (Teil-)Bereichen Unklarheiten bezüglich der Strategieumsetzung und resultieren in Unsicherheiten im Hinblick auf die abzuleitenden Maßnahmen. Bei strategischen Zielen, die nicht konkret genug ausformuliert sind, ist zudem die Messung der Zielerreichung häufig deutlich erschwert. Somit sind auch Aussagen über den Fortschritt der Zielerreichung stark subjektiv geprägt.

Für die Strategieumsetzung ebenfalls problematisch sind **Zielkonflikte**, die auf konkurrierende Organisations- und Bereichsziele zurückgehen (vgl. allgemein zu Zielkonflikten und deren Vermeidung Wöhe (2008), S. 74 ff. und zu Verfahren zur Lösung von Zielkonflikten Küpper (2008), S. 118). Oftmals werden die strategischen Ziele aus keiner schlüssigen Zielhierarchie heraus entwickelt. Zwischen den Zielen herrschen zudem vielfältige Interdependenzen, so dass strategische Maßnahmen zumeist Auswirkungen auf mehrere strategische Zielsetzungen haben. Folglich kommt es häufig zu Entscheidungskonflikten bei der Auswahl zu ergreifender strategischer Maßnahmen, sofern keine entsprechende Priorisierung der strategischen Ziele vorgenommen wurde.

In der Formulierung zu **ehrgeiziger strategischer**

**Zielsetzungen** besteht ein weiteres Problemfeld. Sind vorgegebene Zielsetzungen inhaltlich zu ambitioniert, resultiert bei den Betroffenen häufig der Eindruck, dass die Zielsetzungen realistisch nicht zu erreichen sind. In der Folge werden die strategischen Ziele von den betroffenen Bereichen abgelehnt bzw. nicht ernst genommen.

Sehr eng damit verbunden ist das Problemfeld einer **unrealistischen Zeit- und Umsetzungsplanung**. Auch wenn die strategischen Ziele durch die Betroffenen als zeitlich nicht realisierbar eingestuft werden, ist Ablehnung und Resignation die Folge. Solche zu eng gesetzten Zeitvorgaben stellen einen häufigen, aber zugleich unterschätzten Problembereich im Verwaltungshandeln dar. Der Ursprung nicht plausibler Zeitplanungen liegt häufig darin, dass von einer übergeordneten Stelle (z. B. Minister) ein fixer Termin nach außen (an bestimmte Interessengruppen) kommuniziert wird, ohne diesen zuvor intern abgestimmt und plausibilisiert zu haben. Letztlich wird die Dauer der Umsetzung einer Strategie und der damit verbundenen Prozesse also oftmals schlicht falsch, d. h. als viel zu schnell machbar eingeschätzt. Werden Zielsetzungen von den Betroffenen inhaltlich und/oder zeitlich als nicht realisierbar wahrgenommen, so resultieren daraus in der Regel negative Effekte sowohl auf die Motivation der Beschäftigten als auch auf die Akzeptanz der strategischen Ziele.

Die **fehlende Akzeptanz** der strategischen Ziele stellt

sowohl auf Ebene der Führungskräfte als auch auf Ebene der Beschäftigten ein weiteres Problem dar. Häufig führen fehlendes Wissen des mittleren und unteren Managements über die strategischen Ziele zu Akzeptanz- und Identifikationsdefiziten. Bei den sonstigen Beschäftigten ist häufig zu beobachten, dass von ihnen die Sinnhaftigkeit eingeschlagener strategischer Maßnahmen nicht verstanden wird. Beispielsweise wird nicht verstanden, warum trotz wirtschaftlich guter Zeiten in bestimmten Organisationsbereichen Haushaltskürzungen im Personalbereich strategisch notwendig sein können.



## Beschreibung der bei der Strategieumsetzung zu bewältigenden Problemfelder (1)

Sehr eng damit zusammen hängt das Problemfeld der **mangelnden Transparenz und Kommunikation der strategischen Ziele**. Werden die strategischen Zielsetzungen nicht ausreichend an alle betroffenen Bereiche kommuniziert und transparent gemacht, so kann dies die Ursache für den Umstand sein, dass Teilen der Führungskräfte und Mitarbeiter die verabschiedeten strategischen Ziele gänzlich unbekannt sind. Die Erkenntnisse im Arbeitskreis deuten darauf hin, dass es letztlich häufig an der Konsequenz in der nachhaltigen Verbreitung und Umsetzung der strategischen Ziele durch die mittleren und höheren Führungsebenen mangelt. Die zuvor angesprochenen Akzeptanzprobleme sind insbesondere die Folge einer unzureichenden umfassenden Kommunikation der strategischen Ziele (vgl. zur Strategiekommunikation auch den Leitfaden „Strategiekommunikation“).

Ein weiteres Problemfeld im Rahmen der Strategieumsetzung besteht in **politischen Ad-hoc-Eingriffen**, die die geplante Zielerreichung z. T. massiv erschweren. Oftmals weichen die durch die Stakeholder (z. B. Fachaufsicht) verfolgten Ziele von den durch die Behörde selbstformulierten Zielen ab. Beispielsweise unterlaufen kurzfristig erteilte Aufträge aus den Ministerien die Umsetzung der Behördenstrategie, sofern die externen operativen Vorgaben den Behördenzielen entgegenstehen. Zu beachten ist an dieser Stelle, dass sich dieses Problemfeld nur auf echte Ad-hoc-Eingriffe der Politik bezieht. Gemeint sind also unkalkulierbare Eingriffe und nicht absehbare politische Entwicklungen. Letztere sind durch die nachgelagerten

Institutionen bereits bestmöglich bei der Formulierung der Behördenstrategie zu antizipieren.

Als weiteres Problemfeld werden von den Mitgliedern des Arbeitskreises **unzureichende operative Instrumente (Kennzahlen)** zur Strategieumsetzung angeführt. Behörden stehen laufend vor der Herausforderung, geeignete und aussagekräftige Kennzahlen zur Messung der Strategieumsetzung zu definieren. An dieser Stelle müssen zudem Fragen in Bezug auf die Datenbeschaffung und Datenauswertung geklärt werden. Insbesondere die verfügbaren Informationssysteme sowie Personalressourcen können einen potenziellen Engpass in der Datenverarbeitung darstellen.

Ein weiteres Problemfeld für die Strategieumsetzung stellen **fehlende Umsetzungsanreize** dar. Im Allgemeinen sollte die Umsetzung der strategischen Ziele dort, wo es möglich und sinnvoll ist, durch geeignete Anreizmechanismen unterstützt werden. Im Bereich der öffentlichen Verwaltung wird jedoch häufig auf einen Mangel an geeigneten Anreizinstrumenten hingewiesen. Ohne ein angemessenes Bonus-Malus-System stellt sich jedoch die Frage, wodurch Führungskräfte und Mitarbeiter eigentlich zur Durchsetzung und Erfüllung der strategischen Ziele motiviert werden. Insbesondere existieren nur wenige Instrumente, um eine Nicht-Umsetzung strategischer Zielvorgaben zu sanktionieren.

Als letztes Problemfeld wird die **mangelnde Anpassung**

**von Organisation und Prozessen** an die Strategie angeführt. Eine Kompatibilität zwischen strategischen Zielen, Organisationsstruktur und Prozessabläufen ist eine wesentliche Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Strategieumsetzung. Diese Notwendigkeit ist den meisten Behörden zwar bekannt, jedoch ist die Kompatibilität in einigen Fällen nicht gegeben. Somit ist es in diesen Fällen notwendig, die Aufbauorganisation sowie Prozesse noch stärker auf die Behördenstrategie hin auszurichten. Dies gilt umso mehr, da neue strategische Weichenstellungen laufend Anpassungen in den Organisationsstrukturen und Prozessabläufen erforderlich machen.

In Summe konnten zehn relevante Problemfelder bzw. Herausforderungen für die Strategieumsetzung im Arbeitskreis identifiziert werden. In der Ergebnisdarstellung wurde explizit keine Priorisierung der Problemfelder vorgenommen. Dies liegt zum einen daran, dass aus Sicht der Arbeitskreismitglieder grundsätzlich alle genannten Aspekte eine hohe Relevanz für die Phase der Strategieumsetzung aufweisen und in dieser berücksichtigt werden müssen. Zum anderen soll darauf hingewiesen werden, dass eine genaue Priorisierung nur organisationspezifisch vorgenommen werden kann.

# Agenda

## Handlungsempfehlung

- **Maßnahmen für ein verbessertes Zusammenspiel von strategischer und operativer Planung**
- Handlungsempfehlungen und Prüffragen

# Handlungsempfehlung

## Maßnahmen für ein verbessertes Zusammenspiel von strategischer und operativer Planung - Überblick

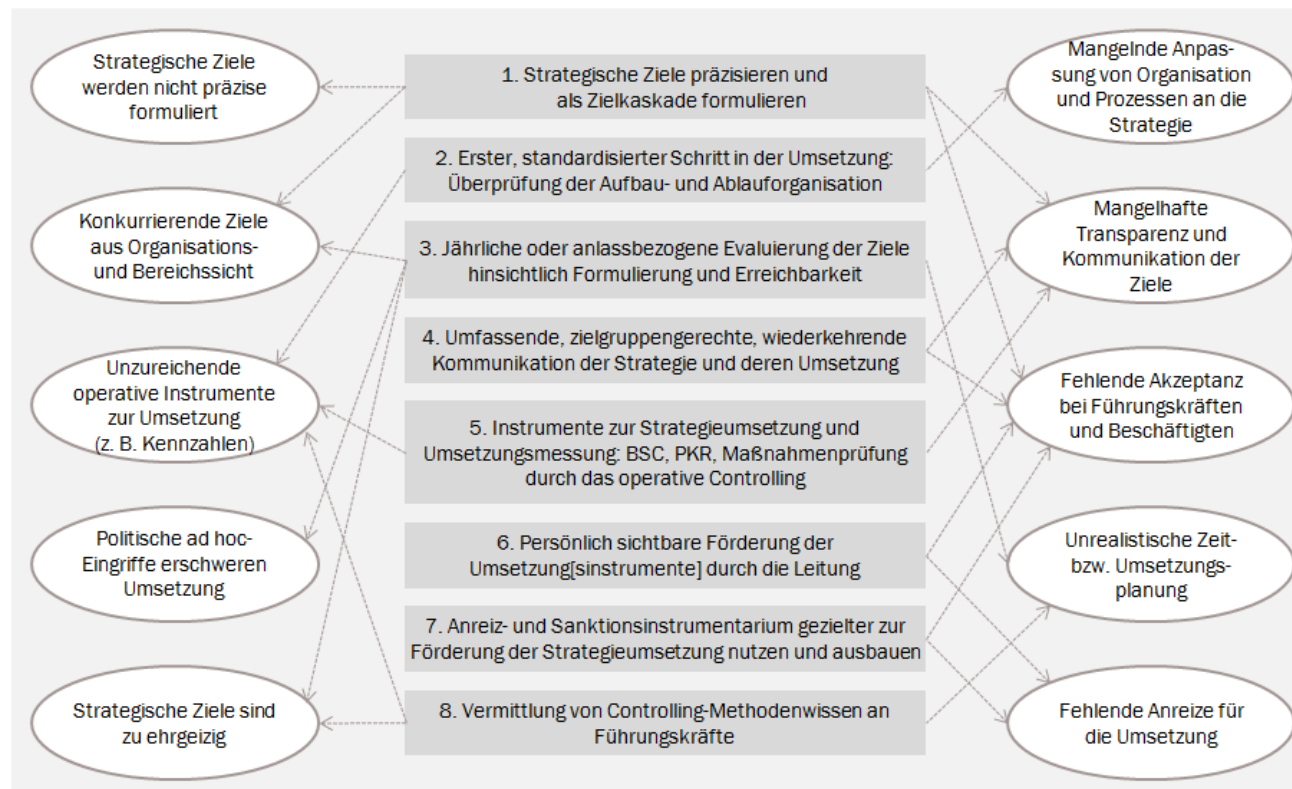
Im Folgenden werden verschiedene Maßnahmen für ein verbessertes Zusammenspiel von strategischer und operativer Planung vorgestellt. Wie bereits angesprochen hat sich der Arbeitskreis das Ziel gesetzt, auf Basis der Erfahrungen aus den verschiedenen Behörden, Maßnahmen zu erarbeiten, mit denen den zuvor identifizierten Problemfeldern begegnet werden kann. Das Ergebnis dieser gemeinsamen Diskussion ist

in folgendem Schaubild dargestellt (vgl. nachfolgende Abbildung).

Wie die Abbildung zeigt, können unter Berücksichtigung der zuvor identifizierten Problemfelder acht konkrete Maßnahmen für eine verbesserte Verknüpfung von strategischer und operativer Planung abgeleitet werden. Falls Maßnahmen für die Bearbeitung mehrerer Problemfelder geeignet sind, wurde dies in

der Abbildung durch Pfeilsetzungen kenntlich gemacht. Die Abbildung fasst somit im Sinne einer Gesamtschau die erarbeiteten Ergebnisse (Problemfelder, Maßnahmen und Beziehungen) zusammen. Im Folgenden werden die acht verschiedenen Maßnahmen detailliert erläutert und in Bezug zu den verschiedenen Problemfeldern gesetzt.

### Maßnahmen für ein verbessertes Zusammenspiel von strategischer und operativer Planung – Vorschläge des Arbeitskreises



## Beschreibung verschiedenster Maßnahmen zur Verbesserung des Zusammenspiels von strategischer und operativer Planung (1)

### **Strategische Ziele präzisieren und als Zielkaskade formulieren**

Durch die Verwendung einer Zielkaskade können abstrakte Organisationsziele sinnvoll und stringent auf die weiteren Ebenen herunter gebrochen werden („vom Abstrakten zum Konkreten“). Durch das Ableiten von Teilzielen und strategischen Maßnahmen werden die strategischen Ziele für die einzelnen Bereiche besser greifbar und verständlicher. Der Einsatz einer Zielkaskade trägt durch das „Herunterbrechen“ von Zielen insbesondere dazu bei, dass die Problematik von nicht präzise formulierten strategischen Zielsetzungen entscheidend entschärft wird. Zudem können Zielkonflikte frühzeitig erkannt werden. Besser greifbare Teilziele unterstützen zudem die Transparenz und Kommunikationsfähigkeit der strategischen Ziele und wirken sich in der Folge auch positiv auf deren Akzeptanz aus.

### **Erster, standardisierter Schritt in der Umsetzung: Überprüfung der Aufbau- und Ablauforganisation**

Die Umsetzung neuer strategischer Ziele kann in einigen Fällen eine Anpassung der Organisationsstrukturen und -prozesse erfordern. Eine Überprüfung der Eignung der Aufbau- und Ablauforganisation zur Erreichung der strategischen Zielsetzungen sollte daher der erste standardisierte Schritt in der Phase der Strategieumsetzung sein. Dies umfasst beispielsweise das Zusammenlegen von Referaten oder die Zentralisation von Aufgaben. Falls eine frühzeitige und standardisierte Auseinandersetzung mit dieser

Thematik erfolgt, kann diese Maßnahme entscheidend dazu beitragen, dass Probleme aufgrund unterlassener organisatorischer und prozessualer Anpassungen gelindert werden. Sieht eine neue strategische Zielsetzung zum Beispiel neue Berichtsinhalte vor, so hilft eine frühzeitige Überprüfung der verfügbaren Informationssysteme, mögliche Engpässe bei der operativen Umsetzung in einem frühen Stadium aufzudecken. Somit kann diese Maßnahme auch entscheidend zur Verhinderung von Problemen aus dem Bereich „unzureichende operative Umsetzungsinstrumente“ beitragen.

### **Jährliche oder anlassbezogene Evaluierung der Ziele hinsichtlich Formulierung und Erreichbarkeit**

Im Rahmen der Strategieumsetzung ist eine regelmäßige Beurteilung der Zielformulierung und Zielerreichung unverzichtbar. Dabei ist zu beachten, dass eine Zielevaluierung nicht zu zeitnah erfolgen sollte, da jede Umsetzung eine gewisse Zeit in Anspruch nimmt. Jedoch sollte die Zielevaluierung mindestens auf jährlicher Basis erfolgen. In manchen Bereichen kann aufgrund besonderer Gegebenheiten auch eine frühere zum Beispiel halbjährliche Evaluierung erforderlich sein. Diese Maßnahme trägt zur Lösung bzw. Linderung von Problemen aus verschiedenen Feldern bei. Eine anlassbezogene Zielevaluierung kann bei Ad-hoc-Eingriffen Aufschluss darüber geben, ob die bisherigen strategischen Ziele weiterhin gültig und erreichbar sind. Eine jährliche Zielevaluierung, in Kooperation mit den betroffenen Bereichen, kann zudem dabei helfen,

existierende Zielkonflikte aufzudecken und durch entsprechende Zielanpassungen zu eliminieren. Die jährliche Zielevaluierung informiert zudem über den Fortschritt bezüglich der Erreichung der strategischen Ziele. Werden gesetzte Ziele wiederholt verfehlt bzw. unterschritten oder gibt es häufig zeitliche Verzögerungen, so sollte sich das letztlich auch auf den Realismus in der Zielformulierung auswirken. Dies kann dazu beigetragen, dass anspruchsvolle aber realisierbare Ziele mit einem realistischen Zeit- bzw. Umsetzungsplan vorgegeben werden.

## Beschreibung verschiedenster Maßnahmen zur Verbesserung des Zusammenspiels von strategischer und operativer Planung (2)

### **Umfassende, zielgruppengerechte, wiederkehrende Kommunikation der Strategie und deren Umsetzung**

Eine angemessene Strategiekommunikation (vgl. dazu auch die Ausführungen im Leitfaden „Strategiekommunikation“) stellt eine elementare Voraussetzung für eine erfolgreiche Strategieimplementierung dar. Bei der Strategiekommunikation ist insbesondere entscheidend, dass diese an die Zielgruppe angepasst wird und wiederkehrend erfolgt. Thematisiert werden müssen sowohl die Inhalte der Strategie als auch der aktuelle Stand der Strategieumsetzung. Die Wege der Kommunikation können dabei sehr vielfältig sein. Darunter fallen verschiedene Medien und Instrumente, wie zum Beispiel Führungsklausuren, Mitarbeitergespräche, Mitarbeiterzeitschriften und das Intranet. Bei Umsetzung dieser Maßnahme sollten die Probleme aus der mangelnden Zieltransparenz und -kommunikation weitestgehend gelöst werden. Des Weiteren kann von einem deutlich positiven Effekt in Bezug auf die Akzeptanz sowohl bei den Führungskräften als auch bei den Beschäftigten ausgegangen werden.

### **Instrumente zur Strategieumsetzung und Umsetzungsmessung: BSC, PKR, Maßnahmenprüfung durch das operative Controlling**

Die Begleitung durch Instrumente ist ein weiterer essentieller Schritt in der Strategieumsetzung, da sie dabei helfen, den Erfolg und den Stand der Strategieumsetzung messbar zu machen. Ein typisches

Instrument zur Veranschaulichung der Strategieumsetzung ist die Balanced Scorecard (BSC) (vgl. allgemein zur Balanced Scorecard Buchholz (2009), S. 274 ff. und zur Verwendung der Balanced Scorecard in den Arbeitskreisinstitutionen Hirsch et al. (2012b), S. 159 ff.). Als weitere Instrumente können die Plankostenrechnung (PKR), Key Performance Indicator (KPI)-Systeme oder Maßnahmenprüfungen durch das operative Controlling genannt werden. Es ist wichtig anzumerken, dass die Strategieumsetzung allerdings nicht einseitig durch die Fachbereiche erfolgen soll. Als eine Art Gegengewicht ist die Freigabe bzw. Einbindung des operativen Controllings in Projekt- und Investitionsvorhaben sinnvoll. Diese Maßnahme trägt insbesondere zur Lösung bzw. Linderung zweier Problemfelder bei. Zum einen wirkt diese Maßnahme der oftmals unzureichenden Ausstattung mit operativen Instrumenten zur Strategieumsetzung entgegen. Des Weiteren können Instrumente zur Messung der Strategieumsetzung dabei helfen, Defizite in der Transparenz der Zielerreichung zu lindern sowie Fortschritte in der Strategieumsetzung zu kommunizieren.

### **Persönlich sichtbare Förderung der Umsetzung[sinstrumente] durch die Leitung**

Eine explizite Förderung der Strategieumsetzung bzw. der Umsetzungsinstrumente durch die Leitung wird aus Sicht der Arbeitskreisteilnehmer als besonders bedeutsam eingeschätzt. Die explizite Förderung kann zum Beispiel durch Feedback-Gespräche, die Teilnahme

im Rahmen der Strategieevaluierung oder durch ein bloßes „Sichtbarsein“ im Rahmen der Strategieumsetzung erfolgen. Diese Maßnahme kann insbesondere kompensierend auf Probleme infolge fehlender Anreize für die Strategieumsetzung wirken. Werden die Führungspersönlichkeiten als Vorreiter und Promotoren der Strategieumsetzung wahrgenommen, so resultiert hieraus in der Regel eine motivierende Wirkung auf die weiteren Beschäftigten. Durch die stärkere Einbindung der Führung kann zudem von positiven Folgen bezüglich der Akzeptanz der strategischen Zielsetzungen ausgegangen werden.



## Beschreibung verschiedenster Maßnahmen zur Verbesserung des Zusammenspiels von strategischer und operativer Planung (3)

### **Anreizinstrumentarium gezielter zur Förderung der Strategieumsetzung nutzen und ausbauen**

Im Allgemeinen sollte durch ein geeignetes Anreizinstrumentarium (Anreize und Sanktionen) die Umsetzung der strategischen Ziele gefördert werden. Anreize können dabei verschiedene Ausprägungen annehmen (Feedback, Beförderung, Bonus, etc.). Wie diese Beispiele zeigen, erstreckt sich diese Maßnahme nicht nur auf die bloße Gewährung finanzieller Anreize und ist folglich in einem breiteren Kontext zu verstehen. Der Einsatz von finanziellen Anreizen sollte zwar in den Bereichen geprüft werden, in denen dadurch eine sinnvolle Unterstützung der Strategieumsetzung möglich ist. Daneben ist jedoch auch die große Bedeutung immaterieller Anreize im öffentlichen Bereich zu bedenken (vgl. Thom/Ritz (2000), S. 270 und 304). In diesem Kontext kann insbesondere der Faktor „Anerkennung“ eine nicht zu unterschätzende motivierende Wirkung entfalten. Mit dem Begriff Anreizinstrumentarium ist neben dem gezielten Einsatz von Anreizen jedoch auch explizit die Möglichkeit zur Sanktionierung gemeint. Die Teilnehmer im Arbeitskreis sind sich darüber einig, dass auch Möglichkeiten zur Sanktionierung schlechter Leistungen Einzug in das Verwaltungshandeln finden müssen. Verfehlen Akteure regelmäßig gesetzte Ziele, ohne negative Folgen fürchten zu müssen, so ist nicht mit Leistungsverbesserungen zu rechnen und die Umsetzung der strategischen Ziele ist gefährdet. Letztlich können nur über Sanktionsmöglichkeiten bzw. durch das Aufzeigen von Konsequenzen Verhaltensänderungen erzielt werden. Zuletzt soll

betont werden, dass zunächst das vorhandene Anreizinstrumentarium systematisch genutzt werden sollte. Des Weiteren ist das vorhandene Anreizinstrumentarium ggf. gezielt auszubauen. Bei Berücksichtigung dieser Maßnahme ist von deutlichen Verbesserungen in Bezug auf die Problemfelder „fehlende Akzeptanz bei Führungskräften und Beschäftigten“ und „fehlende Anreize für die Umsetzung“ auszugehen.

### **Vermittlung von Controlling-Methodenwissen an Führungskräfte**

Aus Sicht der Arbeitskreisteilnehmer verfügen Führungskräfte teilweise nicht über ausreichendes Controlling-Wissen bzw. -Verständnis, um die vorhandenen Controlling-Potenziale voll auszuschöpfen. Daher sollte dafür Sorge getragen werden, dass im Kreise der Führungskräfte ein besseres Verständnis über Sinn und Zweck des Controllings geschaffen wird. Vermittelt werden könnten u. a. Aufgaben, Methoden und Prozesse des Controllings. Ein höheres Methodenwissen führt dazu, dass Führungskräfte und Controller die gleiche Sprache sprechen. Als Folge eines besseren Controlling-Methodenwissens ist insbesondere von einem Bedeutungszuwachs der operativen Umsetzungsinstrumente auszugehen, da deren Beitrag zur Strategieumsetzung durch die Führungskräfte besser verstanden wird. Ein besseres controllingbezogenes Methodenwissen kann weiterhin dabei helfen, strategische Zielsetzungen stringent „herunterzubrechen“ bzw. zu operationalisieren. Auf

realistischen Teilzielen aufbauend kann davon ausgegangen werden, dass die Wahrscheinlichkeit für zu ehrgeizige Zielsetzungen bzw. für unrealistische Zeitpläne sinkt.

Aus den vorangegangenen Erläuterungen wird ersichtlich, dass die vorgestellten Maßnahmen zur Vermeidung und Verringerung von Problemen in verschiedenen Feldern beitragen können. Obwohl die Maßnahmen von eins bis acht durchnummeriert sind, kann daraus keine Bedeutung oder Rangordnung abgeleitet werden. Grundsätzlich handelt es sich bei den Maßnahmen um elementare und damit unverzichtbare Aspekte im Rahmen der Strategieumsetzung.

# Agenda

## Handlungsempfehlung

- Maßnahmen für ein verbessertes Zusammenspiel von strategischer und operativer Planung
- **Handlungsempfehlungen und Prüffragen**

## Handlungsempfehlung 1

Zu Beginn dieses Leitfadens wurde bereits ausführlich auf die oftmals unterschätzte Bedeutung der Strategieimplementierung hingewiesen. Wie im weiteren Verlauf gezeigt wurde, können vielfältige Problemfelder im Zusammenspiel von strategischer und operativer Planung auftreten. Aus den Inhalten lässt sich eine erste Handlungsempfehlung formulieren, die darauf abzielt, das Problemverständnis und die Transparenz über die existierenden Problemfelder in der Phase der Strategieumsetzung zu verbessern.

### **Handlungsempfehlung 1:**

Wir empfehlen öffentlichen Behörden zunächst die in diesem Leitfaden angesprochenen Problemfelder kritisch zu reflektieren. Zum einen geht es darum zu entscheiden, ob und wie stark eine Behörde von den verschiedenen Problemfeldern betroffen ist. Zum anderen sollen die Ausführungen auch dazu beitragen, das inhaltliche Verständnis für einzelne Problemfelder zu erhöhen bzw. zu schärfen. Die Leitfragen rechts können bei einer kritischen Reflexion der Problemfelder unterstützen.

- Werden strategische Zielsetzungen ausreichend präzise formuliert?
- Sind Zielkonflikte zwischen den strategischen Zielen bekannt?
- Wird bei der Formulierung strategischer Ziele darauf geachtet, dass diese inhaltlich und zeitlich realistisch erreichbar sind?
- Sind die strategischen Zielsetzungen allen von der Strategie Betroffenen bekannt?
- Sind die strategischen Zielsetzungen transparent und werden diese durch die Betroffenen verstanden? Wie wird dies sichergestellt?
- Werden die strategischen Zielsetzungen durch die Führungskräfte und Beschäftigten akzeptiert?
- Wird die Strategieumsetzung durch politische Ad-hoc-Eingriffe erschwert?
- Sind ausreichend operative Instrumente für die Strategieumsetzung implementiert?
- Wird die Strategieumsetzung angemessen durch das vorhandene Anreizinstrumentarium unterstützt?
- Sind Aufbau- und Ablauforganisation der Behörde auf die strategischen Zielsetzungen abgestimmt?



## Handlungsempfehlung 2

Im weiteren Verlauf des Leitfadens wurden vielfältige Maßnahmen aufgezeigt, mit denen den zuvor identifizierten Problemfeldern begegnet werden kann. Diese Maßnahmen werden bereits bei vielen Arbeitskreisinstitutionen als elementare Bestandteile in der Phase der Strategieumsetzung berücksichtigt. Aus diesen Inhalten lässt sich eine zweite Handlungsempfehlung ableiten, die darauf abzielt, die vorgeschlagenen Maßnahmen hinsichtlich ihrer Lösungsfähigkeit für vorhandene Probleme zu analysieren.

### Handlungsempfehlung 2:

Ausgehend von den zuvor identifizierten Problemfeldern empfehlen wir, das Lösungspotenzial der im Leitfaden vorgeschlagenen Maßnahmen für die eigenen Problemfelder kritisch zu prüfen. Auch wenn bereits mehrere Maßnahmen erfolgreich implementiert sind, sollte geprüft werden, ob weitere Verbesserungen in der Strategieumsetzung durch die Adaption weiterer Maßnahmen erfolgen können. Die Leitfragen im rechten Kasten können bei einer kritischen Prüfung unterstützen.

- Werden die strategischen Ziele mithilfe einer Zielkaskade formuliert? Wird über ein anderes Instrument o. ä. sichergestellt, dass die strategischen Ziele ausreichend präzise formuliert und aufeinander abgestimmt sind?
- Sind Aufbau- und Ablauforganisation auf die Erfordernisse der strategischen Zielsetzungen ausgerichtet? Welche Anpassungen müssten hierfür vorgenommen werden?
- Erfolgt eine regelmäßige Beurteilung der strategischen Ziele hinsichtlich Inhalt, Formulierung und Erreichbarkeit?
- Werden die strategischen Zielsetzungen und deren Umsetzung umfassend, zielgruppengerecht und wiederkehrend an alle Betroffenen kommuniziert? Wie wird dies sichergestellt?
- Sind Instrumente zur Strategieumsetzung bzw. zur Messung der Strategieumsetzung (z. B. BSC) implementiert?
- Wird die Strategie sichtbar durch die Führungskräfte unterstützt? Wie könnte die Sichtbarkeit verbessert werden?
- Wird das bestehende Anreizinstrumentarium systematisch ausgenutzt, um die Strategieumsetzung zu fördern? Welche weiteren Anreiz- und Sanktionsmöglichkeiten können ergriffen werden?
- Verfügen alle Beteiligten (auch Führungskräfte) über ein ausreichendes Controlling-Methodenwissen?

# Arbeitskreis Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen

## Leitfaden: Strategiekommunikation



# Inhaltsverzeichnis

## **Analyse**

Die Bedeutung der Kommunikation für die Umsetzung von Strategien ..... 3

Die Überwindung von Könnens- und Wollensdefiziten ..... 5

## **Handlungsempfehlung**

Kommunikationskonzept ..... 13

Einzelmaßnahmen ..... 18

# Agenda

## Analyse

- **Die Bedeutung der Kommunikation für die Umsetzung von Strategien in Behörden**
- Die Überwindung von Könnens- und Wollensdefiziten in der Strategieimplementierung als Zweck der Kommunikation

## Die Bedeutung der Kommunikation für die Umsetzung von Strategien in Behörden

In Behörden spielt Kommunikation auf unterschiedlichen Ebenen eine wichtige Rolle. Bedeutsam sind die im Leitfaden „Einfluss von Politik auf die strategische Steuerung öffentlicher Behörden“ besprochenen Spielregeln für eine Kommunikation zwischen einem Ministerium und dem diesem nachgeordnetem Bereich. In den Leitfäden „Relevante Kontextfaktoren“ und „Verknüpfung von strategischer und operativer Planung“ wurde die Bedeutung von Kommunikation als Schlüsselfaktor der Leistungserbringung bzw. für ein verbessertes Zusammenspiel von strategischer und operativer Planung in Behörden skizziert. Im Leitfaden „Controlling und Strategie – Der Controller als strategischer Business-Partner“ wurde die Rolle des Controllers als Kommunikator angesprochen.

Die große Bedeutung, die die Strategiekommunikation für eine erfolgreiche Strategieimplementierung hat, wird in empirischen Studien, die in Unternehmen durchgeführt wurden, bestätigt. So zeigt zum Beispiel die Untersuchung von Weber/Veit (2010), dass drei Viertel der untersuchten Unternehmen die Strategiekommunikation als bedeutend bis sehr bedeutend erachten. Trotz dieser hohen Bedeutung sehen sie jedoch in Bezug auf Umfang und Transparenz der Kommunikation zum Teil

erheblichen Verbesserungsbedarf (vgl. z. B. Weber/Veit (2010), S. 40 f. Es wurden 360 Unternehmen im deutschsprachigen Raum befragt.). Weber et al. (2007) weisen nach, dass eine erfolgreiche Strategiekommunikation erheblichen Einfluss auf die Identifikation der Mitarbeiter mit der Strategie ihrer Organisation und damit auf den Erfolg einer Strategieimplementierung hat (vgl. Weber et al. (2007), S. 37).

Im Folgenden lenken wir unser Augenmerk vornehmlich auf den Bereich der **organisationsinternen** Strategiekommunikation. Sie leistet, wie wir im weiteren Verlauf zeigen werden, einen wichtigen Beitrag für eine erfolgreiche Implementierung der Strategie in Behörden. Zahlreiche Wissens- und Könnensdefizite der betroffenen Führungskräfte und Mitarbeiter können diesen Erfolg aber auch zu Nichte machen oder zumindest schmälern, wie im nächsten Kapitel gezeigt wird. Diese Defizite gilt es durch geeignete Kommunikationsmaßnahmen zu bekämpfen.

# Agenda

## Analyse

- Die Bedeutung der Kommunikation für die Umsetzung von Strategien in Behörden
- **Die Überwindung von Könnens- und Wollensdefiziten in der Strategieimplementierung als Zweck der Kommunikation**

## Die Überwindung von Könnens- und Wollensdefiziten in der Strategieimplementierung als Zweck der Kommunikation

Das Ausgangsproblem unserer Überlegungen stellt die Beobachtung dar, dass in vielen Organisationen eine formulierte Strategie bei den Mitarbeitern nicht ankommt bzw. strategische Ziele sowohl von Führungskräften als auch von Mitarbeitern nicht akzeptiert werden. Mit der Strategie verbundene Vorstellungen können dann weder auf das Denken noch auf das Handeln der von der Strategie betroffenen Akteure übertragen werden.

Solche Akzeptanzprobleme strategischer Ziele können durch eine Vielzahl an Gründen bedingt sein. In der folgenden Diskussion wollen wir unser Hauptaugenmerk auf solche Faktoren richten, die in der Person des einzelnen Akteurs (Mitarbeiter oder Führungskraft) begründet liegen und danach fragen, wie eine gezielte Kommunikation solche persönlichen

Faktoren beeinflussen kann. Wir unterscheiden hierbei Könnens- und Wollensdefizite bei den betroffenen Akteuren (vgl. nachfolgende Abbildung).

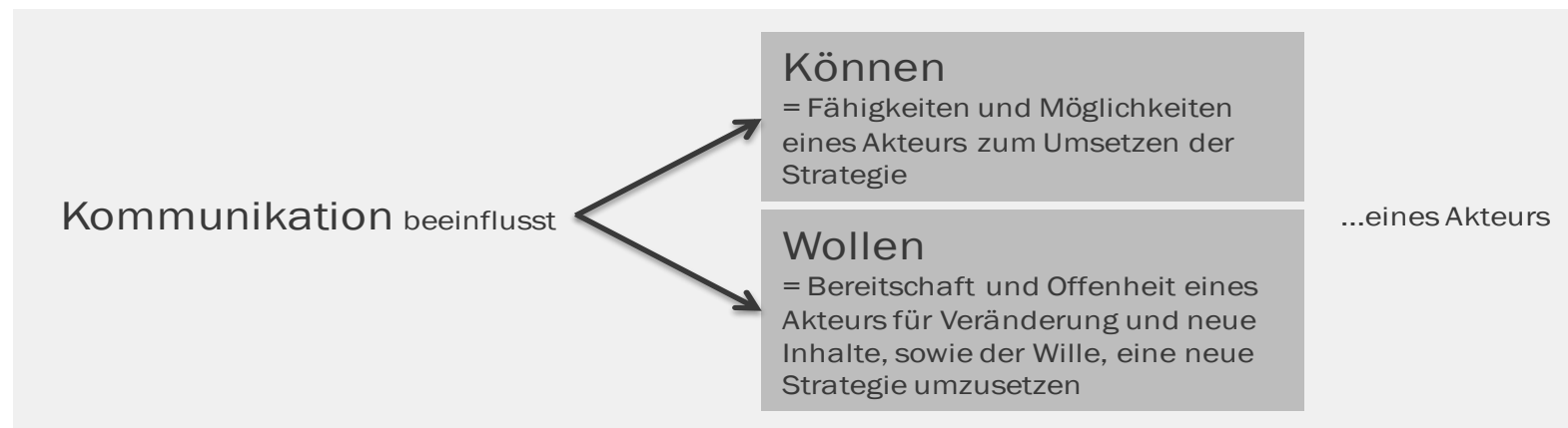
Unter **Können** verstehen wir in diesem Kontext die Veränderungsfähigkeit von menschlichen Akteuren, also deren (kognitive) Fähigkeit, neue Strategien ihrer Organisation anzunehmen und in ihrem individuellen Handeln umzusetzen. **Könnensdefizite** umfassen auch solche Akzeptanzprobleme, die auf eine unsystematische und unvollständige Vermittlung von Informationen über die Strategie einer Organisation zurückzuführen sind.

Unter **Wollen** verstehen wir im Kontext der Strategieimplementierung die Veränderungsbereitschaft von Menschen, also deren Bereitschaft, sich auf Änderungen in der Strategie ihrer Organisation

einzulassen und neue Ziele und Strukturen der Organisation zu akzeptieren. **Wollensdefizite** äußern sich zum Beispiel im aktiven Widerstand gegen strategische Ziele.

Ausgehend von der These, dass eine erfolgreiche Kommunikation bei der Überwindung von Könnens- und Wollensdefiziten helfen kann, setzen wir uns im Folgenden mit beiden Typen detaillierter auseinander und zeigen den jeweiligen Einfluss von Kommunikation auf die beiden Aspekte auf. Wir nehmen dabei Bezug auf theoretische Erkenntnisse, berichten aber auch von den Erfahrungen der Mitglieder unseres Arbeitskreises, die sich in einem Workshop mit spezifischen Wollens- und Könnensdefiziten in Behörden befasst und Maßnahmen zur Reduzierung dieser Defizite durch eine geeignete Kommunikation entwickelt haben.

Könnens- und Wollensdefizite von Akteuren (vgl. ähnlich Weber/Schäffer (2011), Kap. 2)



## Verschiedene Aspekte von Könnensdefiziten

Könnensdefizite liegen in unserem Verständnis dann vor, wenn Akteure Neuerungen in der strategischen Planung, z. B. in Form einer neuen Strategie, aufgrund individueller kognitiver Restriktionen nicht umsetzen können. Könnensdefizite sind somit gleichzusetzen mit einer fehlenden Veränderungsfähigkeit. Im Gegensatz zu einer mangelnden Veränderungsbereitschaft führen Könnensdefizite nicht zu Widerstand der Betroffenen im klassischen Sinne. Vielmehr werden sie durch ein Unvermögen eines Akteurs zur Adaption neuer strategischer Leitlinien und daraus folgend durch eine gewisse Frustration sichtbar. Könnensdefizite lassen sich nach verschiedenen Aspekten differenzieren, die im Folgenden dargestellt werden (vgl. nachfolgende Abbildung).

## Aspekte von Könnensdefiziten

### Könnensdefizite...

#### ...als informatorische Barriere:

Für die Umsetzung einer Strategie fehlen die richtigen Informationen, in ausreichender Menge, zum richtigen Zeitpunkt.

Für die Umsetzung der Strategie fehlen die notwendigen Fähigkeiten und Techniken zur Verarbeitung der vorhandenen Informationen.

#### ...als kognitive Barriere:

Eine Umsetzung der Strategie kann nicht erfolgen, da Anforderungen durch die neue Strategie kognitiv nicht bewältigt werden können.



## Könnensdefizite als informatorische und kognitive Barriere

### Könnensdefizite als informatorische Barriere

Könnensdefizite können auf Informationsdefizite der Betroffenen zurückzuführen sein. Die dadurch ausgelöste Barriere, eine neue Strategie anzunehmen, kann zum einen auf einem Mangel an Informationen beruhen. Informationen stehen betroffenen Akteuren dann nicht in geeigneter Form, nicht in ausreichendem Maße oder nicht zum richtigen Zeitpunkt zur Verfügung. Dadurch wird die Strategieumsetzung durch die betroffenen Akteure erheblich erschwert bzw. sogar unmöglich gemacht. Der zweite Aspekt der informatorischen Barriere sind solche Defizite, die durch einen Mangel an erforderlichen Fähigkeiten und Techniken bei den betroffenen Akteuren entstehen. Für das Verständnis und – im nächsten Schritt – die operative Umsetzung strategischer Ziele fehlt es den Mitarbeitern und Führungskräften in diesem Fall an Fach- und Methodenkenntnissen. Dadurch wird die Umsetzung der Strategie erheblich behindert.

Auch in den Behörden des Arbeitskreises existieren Könnensdefizite in der Form informatorischer Barrieren. So berichten Workshopteilnehmer davon, dass die Relevanz einer Strategie den betroffenen Fachbereichen nicht immer ausreichend verdeutlicht werde. In manchen Bereichen fehle das für das Verständnis einer Strategie erforderliche Fachwissen. Ihrer fachlichen Defizite seien sich die Betroffenen durchaus bewusst, einige versuchten jedoch, diese zu verschleiern. Dies gehe einher mit einer allgemeinen Angst vor Veränderungen.

### Könnensdefizite als kognitive Barriere

Ein zweiter Aspekt von Könnensdefiziten drückt sich in Form kognitiver Barrieren bei der eigentlichen **Umsetzung** einer neuen Strategie aus. Mitarbeiter und Führungskräfte sind in diesem Fall trotz einer positiven Grundeinstellung gegenüber der neuen Strategie nicht in der Lage, konkrete Konsequenzen für ihren eigenen Arbeitsbereich abzusehen und aus der Strategie der Organisation persönliche Ziele und Arbeitsschritte abzuleiten. Sie schaffen es daher nicht, die Strategie in ihrem eigenen Arbeitsbereich umzusetzen.

Wird beispielsweise eine neue Strategie eingeführt, so können mit dieser Neueinführung im Vergleich zur bisherigen Tätigkeit grundlegende Veränderungen in den Arbeitsinhalten, den Arbeitsrhythmen und den Arbeitszeiten einhergehen. Bestehende kognitive Barrieren hindern die von der Veränderung betroffenen Akteure jedoch daran, zu erkennen, welche konkrete Änderung des eigenen Arbeitsbereiches sich durch eine neue Strategie ergibt.

Diese kurze Erläuterung zeigt, dass strategische Neuerungen von den betroffenen Akteuren auch kognitiv bewältigt werden müssen. Dies verlangt, dass die Mitarbeiter und Führungskräfte die aus der Neuausrichtung resultierenden Wirkungen ermessen, nachvollziehen und abschätzen können.

Diese Anforderung kann in der Behördenpraxis nicht immer erfüllt werden. So berichten Mitglieder des Arbeitskreises davon, dass es manchen ihrer Mitarbeiter schwerfalle, die Relevanz der

Behördenstrategie zu erkennen. Die einer Strategie zugrundeliegende „ganzheitliche Perspektive“ werde in den Fachabteilungen nicht erkannt und könne deswegen nicht umgesetzt werden. Neben dem fehlenden Fachwissen, das für die Umsetzung einer Strategie erforderlich sei, mangle es teilweise auch an sozialer Kompetenz der Führungskräfte („Softskills“), so berichten Arbeitskreisteilnehmer. Diese sei vor allem dann gefragt, wenn der Nutzen einer Behördenstrategie in Frage gestellt („Was bringt’s?“) oder mit der Begründung von Zeitknappheit oder operativer Überlastung verdrängt werde.

## Verschiedene Aspekte von Wollensdefiziten

Unter **Wollen** ist die Bereitschaft von Individuen zu verstehen, sich auf Wandel einzulassen und neue Inhalte, zum Beispiel auch eine neue strategische Ausrichtung, zuzulassen und sich mit diesen zu identifizieren. Wollensdefizite drücken sich im Widerstand von Akteuren gegen eine neue strategische Richtung und die damit verbundenen Veränderungen in den Arbeitsabläufen aus.

Widerstände können in unterschiedlichen Erscheinungsformen auftreten. Kleist/ Maetz (2003) unterscheiden vier Formen von Widerstand, die sie anhand der Kriterien „Aktivitätsgrad des Widerstandes“ und „Individuum vs. Gruppe“ strukturieren (vgl. nachfolgende Abbildung).

Erscheinungsformen von Widerständen (vgl. Kleist/Maetz (2003) in Anlehnung an Doppler/Lauterburg (2002))

	Symptome beim Individuum	Symptome in der Gruppe
Aktiv (Angriff)	<b>Widerspruch</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gegenargumentation</li> <li>• Kritik gegenüber dem Vorgesetzten</li> <li>• Aufregung und Beschwerden</li> <li>• Sturer Formalismus</li> </ul>	<b>Aufregung</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mitarbeiter greifen sich gegenseitig persönlich an</li> <li>• Sündenbocksuche</li> <li>• Cliquenbildung</li> <li>• Machtspiele</li> <li>• Gerüchte</li> </ul>
Passiv (Flucht)	<b>Lustlosigkeit</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Abwesenheit vom Arbeitsplatz</li> <li>• Müdigkeit</li> <li>• Kopfmonopol (Bunkert Informationen und gibt diese nicht weiter)</li> <li>• Unaufmerksamkeit</li> <li>• Ratlosigkeit</li> <li>• „Dienst nach Vorschrift“</li> <li>• Kein Engagement</li> <li>• Labilität und Fluchtverhalten</li> </ul>	<b>Ausweichen</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Angespante Atmosphäre</li> <li>• Entscheidungsunfähigkeit</li> <li>• Hoher Krankenstand</li> <li>• Debatten über Unwichtiges</li> <li>• Hohe Fluktuationsrate</li> <li>• Mangelnde Kooperation</li> </ul>

## Formen des Widerstandes als Ausdruck von Wollensdefiziten

Die erste Form des Widerstandes ist der **Widerspruch**, bei dem es zu einem aktiven, direkten Widerstand kommt. Widersprüche können von einer sachbezogenen Diskussion bis hin zu Vorwürfen oder Drohungen reichen. Eine weitere Form des aktiven Widerstandes ist die **Aufregung**. Hier äußert sich der Widerstand in Unruhe, Gerüchten und kann bis hin zu bewussten Intrigen gegen eine drohende Veränderung reichen. Aufregung tritt in der Regel nicht auf Individualebene auf, sondern in der Gruppe. Eine eher passive Form von Widerstand in der Gruppe ist das **Ausweichen**. Der Widerstand bezieht sich hier nur indirekt auf den eigentlichen Gegenstand des Wandels. Stattdessen werden scheinbar unwichtige Themen unangemessen heftig debattiert, dagegen wichtige Aspekte ins Lächerliche gezogen oder bagatellisiert. Der von Mitarbeitern und Führungskräften artikulierte Widerstand in Organisationen ist allerdings häufig non-verbal und eher passiv. Diese Form des Widerstands, die als **Lustlosigkeit** bezeichnet wird, äußert sich zum Beispiel in dem Versuch, die Veränderung durch „Dienst nach Vorschrift“ auszubremsen. Ebenso gehören hierzu auch eine hohe Unaufmerksamkeit und geringere Qualität der Leistungserbringung, die innere Kündigung (erhöhter Krankenstand) oder im Extremfall die Kündigung des Arbeitsverhältnisses.

Die beschriebenen Formen des Widerstandes gegenüber strategischen Neuerungen haben vielerlei Ursachen, die in verschiedenen wissenschaftlichen Studien untersucht wurden. Zu unterscheiden sind hier einerseits sachlich-inhaltliche Gründe und andererseits emotionale Ursachen von Widerstand. Offen

ausgesprochen werden in der Regel sachlich-inhaltliche Gründe. So zeigen sich die von der strategischen Neuausrichtung betroffenen Personen von der eingeschlagenen Richtung wenig überzeugt und hinterfragen argumentativ deren Sinn. Hinter diesen inhaltlichen Argumenten stecken aber häufig emotionale Ursachen von Widerstand. In Anlehnung an Watson (1975) werden im Folgenden verschiedene emotionale Ursachen von Widerstand benannt:

- **Gewohnheit:** Ein wesentlicher Faktor für die Ablehnung von Veränderung ist die Tatsache, dass Akteure Bekanntes dem Unbekannten eher vorziehen und somit gewohnte Verhaltensmuster ungern verändern. Zu diesem Punkt gehört auch der Widerstand aus Bequemlichkeit, bei dem sich die Akteure auf keine neuen Inhalte einlassen wollen, weil hierfür umfassendes Lernen erforderlich wäre.
- Ein weiterer wichtiger Punkt liegt im **Übergewicht der Primärerfahrung**. Wie man erstmals eine Problemsituation erfolgreich bewältigt hat, prägt das Verhalten in wiederkehrenden Problemsituationen. Personen glauben dann, „es besser zu wissen“.
- Eine weitere wichtige Ursache für Widerstand liegt in der **selektiven Wahrnehmung** von Akteuren. Informationen und Vorgehensweisen, die nicht in den gewohnten Bezugsrahmen passen, werden ausgeblendet bzw. verdrängt. Dies führt zur Bildung von Vorurteilen und Stereotypen.
- Auch das **soziale Umfeld** eines Akteurs beeinflusst dessen Neigung zu Widerstand. Häufig übernehmen Akteure von ihrer wichtigsten Bezugsperson die

Wertvorstellungen, Einstellungen und Überzeugungen hinsichtlich einer geplanten Änderung und internalisieren diese. Haben sie den Eindruck, dass Veränderung von ihrer wichtigsten Bezugsperson abgelehnt wird, so werden sie Neuerungen ebenfalls skeptisch gegenüber stehen.

- Eine weitere Ursache für Widerstand bezeichnet Watson als **Selbstzweifel**. Akteure werden vor allem dann den Status Quo bewahren wollen, wenn sie Veränderung als etwas Böses und Rebellisches begreifen. Den Status Quo zu bewahren wird dann als eine gute Tat interpretiert.
- Ein weiterer wichtiger Faktor für Widerstand wird unter dem Begriff der **Reaktanz** zusammengefasst. Veränderung wird als Eingriff in den eigenen Handlungsspielraum aufgefasst und provoziert daher eine Gegenreaktion. Ein typisches Beispiel ist die Angst vor dem Verlust bestimmter Privilegien bzw. dem Verlust einer bestimmten Position in der Organisation.
- Eine letzte, aber nicht minder bedeutsame Ursache für Widerstand sieht die Literatur in der **Unsicherheit**, die Veränderungen bringen. Neue Entwicklungen machen es den Beteiligten schwer, künftige Entwicklungen zu prognostizieren. Dies führt zu Unsicherheit. Für Gegner von Wandel bietet die Vergangenheit, also das Bewährte und Bewahrte, Sicherheit. Eine Veränderung dieser bewährten Strukturen und Handlungsmuster wird gleichgesetzt mit Unsicherheit und Gefahr.

## Formen des Widerstandes – Erfahrungen aus der Behördenpraxis

Auch die Arbeitskreismitglieder berichten von Widerständen bei der Einführung von Strategien in ihren Behörden. Deren Ursachen lassen sich anhand der Unterscheidung von Watson (1975) strukturieren:

**Gewohnheit:** Arbeitskreismitglieder berichten davon, dass Führungskräfte und Mitarbeiter sich wenig motiviert zeigen, die im Rahmen der strategischen (Neu-) Ausrichtung von ihnen geforderten Veränderungen anzunehmen. Sie drücken dies durch Statements wie „Das passt für uns nicht!“, „Viel Lärm um nichts!“, „Wir brauchen keine Strategie!“, „Das ist Esoterik ohne Praxisbezug!“ oder „Es ging bisher auch ohne Strategie!“ sehr offen aus. Sie suchen systematisch Gegenargumente gegen die strategische Neuausrichtung, auch mit Argumenten wie „Das wurde 100 Jahre anders gemacht!“. Auch die „Sozialverträglichkeit von Behörden“ wird in diesem Kontext als Argument angeführt, nichts ändern zu müssen.

**Übergewicht der Primärerfahrung:** Arbeitskreismitglieder berichten davon, dass strategische Ziele, zum Beispiel die Idee, internationale Projekte verstärkt zu initiieren und umzusetzen, von den Verantwortlichen weitgehend ignoriert werden. Dies sei früher auch nicht erforderlich gewesen, um die Aufgaben der Behörde zu erfüllen.

**Selektive Wahrnehmung:** Widerstand gegen die Neuausrichtung der Strategie zeigt sich häufig auch in der Weigerung von Führungskräften und Mitarbeitern, Transparenz für ihren Bereich zuzulassen und anzunehmen. So werden teilweise für eine moderne Steuerung von Behörden notwendige Informationen nicht an die Behördenleitung und die Zentralbereiche weitergegeben. Des Weiteren gibt es Fälle, in denen von der Zentrale zur Verfügung gestellte Controlling- und

Kostenrechnungsberichte von den dezentralen Einheiten weitgehend ignoriert werden.

**Rücksicht auf das soziale Umfeld:** Auch in der Behördenpraxis ist davon auszugehen, dass sich die Ablehnung einer Behördenstrategie durch Führungskräfte auch auf das Verhalten der Mitarbeiter auswirken wird. So berichten Arbeitskreismitglieder davon, dass Führungskräfte und Mitarbeiter sich wenig motiviert zeigen, die im Rahmen der strategischen (Neu-) Ausrichtung von ihnen geforderten Veränderungen anzunehmen. Mitarbeiter hätten andere Probleme zu lösen als strategische Ziele umzusetzen.

**Selbstzweifel (Veränderung als Böses):** Als wenig förderlich für die Umsetzung einer Behördenstrategie erweisen sich, so die Praxiserfahrungen im Arbeitskreis, die folgenden Verhaltensweisen von Führungskräften: Diese würden auf ihre sachlich-fachliche Unabhängigkeit bei der Erfüllung ihrer Dienstaufgaben verweisen, um die mit der Strategie verbundenen Veränderungen zu verhindern. Es werde argumentiert, dass die Strategie der gesamten Behörde aufgrund der Besonderheiten des eigenen Geschäftsbereichs nicht anwendbar sei. Ein Mitglied des Arbeitskreises berichtet sogar davon, dass Geschäfte in Feldern, die im Rahmen der Strategie als nicht mehr zukunftsfähig beschrieben werden, von den Zuständigen trotzdem weitergeführt würden. Personal, das in diesen Geschäftsfeldern nicht mehr gebraucht würde und an anderen Dienststellen besser eingesetzt werden könnte, werde nicht freiwillig abgegeben.

**Reaktanz:** Reaktanz zeige sich in Behörden dann, wenn die im Rahmen des Strategieprozesses erfolgten Veränderungen von Führungskräften der Behörde als Eingriff in den eigenen Handlungsspielraum aufgefasst

werden. Als Folge wird die Arbeit der für die Strategie verantwortlichen Zentrale mehr und mehr kritisch gesehen. Eine Gegenmaßnahme, die die Implementierung der zentral vorgegebenen Behördenstrategie verhindern soll, besteht darin, die strategischen Ziele so gut es geht im Alltagsgeschäft zu ignorieren, man versuche, diese „versickern“ zu lassen. Eine spezifische Form des Widerstands gegen die Einführung einer (neuen) Behördenstrategie ist, so berichten Teilnehmer, die Nichtteilnahme an Strategiesitzungen. Eine andere bestehe darin, dass Ziele von Fortbildungsmaßnahmen, die die Implementierung einer Strategie unterstützen sollen, bewusst nicht erreicht werden. Eine weitere besteht darin, Interessensvertretungen oder Politiker zu instrumentalisieren, die Umsetzung der Behördenstrategie zu verhindern. Mit diesen Maßnahmen versuchten Bereichsleiter, sich weiterhin mehr als lokaler Fürst denn als Umsetzer („Manager im Systemgeschäft“) der Behördenstrategie vor Ort zu positionieren.

**Unsicherheit bei Veränderungen:** Gerade wenn Führungskräfte sich als Folge von Unsicherheit nicht zur Behördenstrategie bekennen und deswegen deren kritischen Aspekte systematisch überbetonen, sei eine erfolgreiche Implementierung der strategischen Ziele mehr als fraglich. So gibt es Beispiele in Behörden, dass Abteilungs- oder Referatsleiter bewusst Informationen über die strategische Neuausrichtung ihrer Behörde gegenüber ihren Mitarbeitern zurückhalten oder zu wenig kommunizieren. Trotz Kenntnis der Behördenstrategie treffen sie Ad-hoc-Entscheidungen, die der Erfüllung der strategischen Ziele nicht dienlich sind.

## Emotionale Akzeptanz von Veränderungsprozessen als Ursache für Widerstände

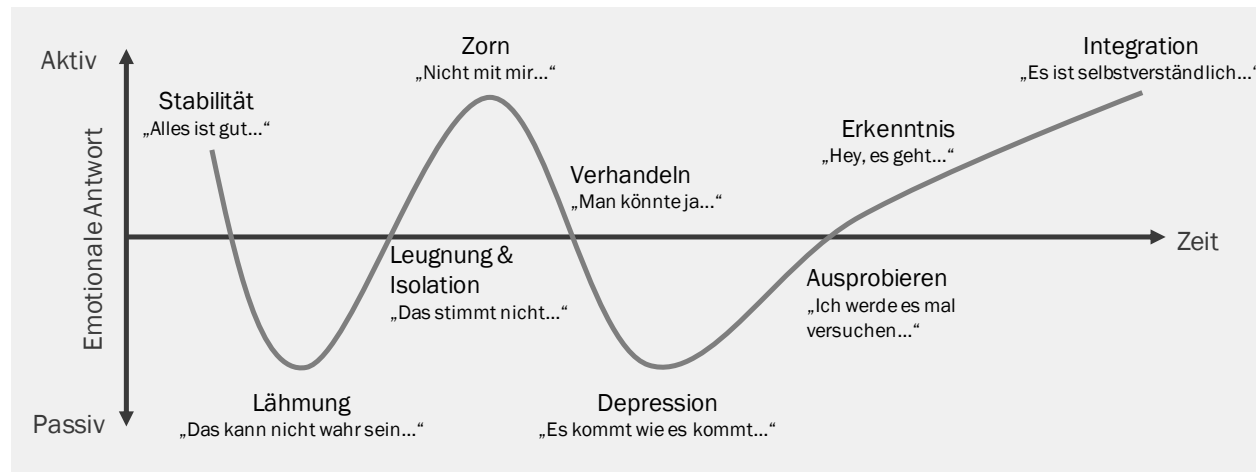
Wie die bisherigen Erläuterungen gezeigt haben, gibt es vielerlei Möglichkeiten, Widerstand zum Ausdruck zu bringen. Ebenso gibt es viele verschiedene Gründe für diese Widerstände. Häufig liegen die Ursachen für Widerstände eher auf einer emotionalen und weniger auf einer sachlichen Ebene begründet. Da in Organisationen für die Thematisierung dieser emotionalen Ebene jedoch

oftmals kein Raum besteht, sollte insbesondere in Zeiten der Veränderung mit Stimmungen und Gefühlen in der Organisation besonders sensibel umgegangen werden.

Nachfolgende Abbildung zeigt einen typischen Verlauf der emotionalen Akzeptanz von Veränderungen (in Anlehnung an den Sozialpsychologen Kurt Lewin). Von einer

Veränderung betroffene Personen durchlaufen demnach über eine bestimmte Zeit verschiedene Akzeptanzstufen, die auch verschiedene emotionale Reaktionen auslösen. Beispielsweise steht am Anfang eines Veränderungsprozesses ein eher passives Gelähmt-Sein, das dann in aktiven Zorn umschlagen kann.

Entwicklung der emotionalen Akzeptanz von Veränderungsprozessen (vgl. Witzlack (2010) in Anlehnung an Lewin (1974))



Es gibt empirische Beispiele, dass eine solche Entwicklung der emotionalen Akzeptanz von Veränderungsprozessen auch in den von uns untersuchten Behörden vorzufinden ist. Beispiele für Lähmung, Leugnung und Zorn finden sich in den Beschreibungen der unterschiedlichen Widerstände, die in den Behörden gegen die Einführung von Strategien vorzufinden sind, wieder. So lassen sich Äußerungen wie „Wir brauchen keine Strategie!“ oder „Das ist Esoterik ohne Praxisbezug!“ als Leugnungen der

Notwendigkeit einer Behördenstrategie interpretieren. Die bereits erwähnte geringe Motivation von Führungskräften, eine Strategie anzunehmen, kann als Lähmung, deren Argumentation, Mitarbeiter hätten andere Dinge zu tun, als sich mit der Strategieumsetzung zu beschäftigen, als Verhandlungsversuch der Führungskräfte verstanden werden. Wie Führungskräfte und Mitarbeiter aus einer Veränderungs-Depression herausgeführt und lernen können, die strategische (Neu-)Ausrichtung ihrer Behörde

mitzutragen, ist Inhalt des folgenden Kapitels. Dieser stellt kommunikationsbasierte Handlungsempfehlungen für Behörden zur Förderung der Akzeptanz strategischer Ziele und Maßnahmen in den Fokus.

# Agenda

## Handlungsempfehlung

- **Kommunikationskonzept**
- Einzelmaßnahmen



## Systematische Kommunizieren mit Hilfe eines ganzheitlichen Kommunikationskonzeptes

Kommunikation kann in Veränderungsprozessen als Katalysator verstanden werden. Durch eine rechtzeitige und umfassende Kommunikation können Könnens- und Wollensdefizite in Bezug auf Veränderungen, zum Beispiel Widerstände in Form von Schwankungen zwischen aktiver und passiver Reaktion oder Wissensdefizite der Führungskräfte und Mitarbeiter, abgemildert und die Zeitdauer bis zur Akzeptanz einer neuen strategischen Stoßrichtung verkürzt werden. Kommunikation allein reicht zwar nicht aus, um eine neue strategische Stoßrichtung in der Organisation durchzusetzen. Ohne sie können strategische Neuerungen aber weder initiiert noch erfolgreich umgesetzt werden.

Wie Kommunikationsprozesse in Veränderungsprojekten geplant und umgesetzt werden können, lässt sich idealtypisch in zwei Schritten darstellen. An erster Stelle steht die Erstellung eines Kommunikationskonzeptes, erst im zweiten Schritt werden konkrete Maßnahmen implementiert.

Ein vollständiges Kommunikationskonzept liefert Antworten auf die Fragen, wen man ansprechen möchte, was das Ziel der kommunikativen Maßnahme sein soll, über welche Medien sich diese Zielsetzung bestmöglich erreichen lässt und welche Zeitpunkte für die kommunikativen Maßnahmen angemessen sind. Die Wirkung eines solchen Konzeptes ist nicht zu unterschätzen, da es die einzelnen Kommunikationsmaßnahmen systematisch plant. Denn sind strategiebezogene Informationen erst unsystematisch in die Organisation geflossen, so ist es schwierig, diese im Nachhinein abzuändern und zu

korrigieren.

Ein Kommunikationskonzept lässt sich sehr gut in vorhandenen Projektplänen abbilden. Somit lassen sich auch Abhängigkeiten zu den Meilensteinen im Projekt und Zusammenhänge zu anderen Projektaktivitäten verdeutlichen. Bei der Erstellung des Kommunikationsplanes können die im folgenden Schaubild formulierten Leitfragen unterstützen.

Die nachfolgenden Folien zeigen einige Vorschläge zur Ausgestaltung eines Kommunikationskonzeptes. Hierbei ist allerdings zu beachten, dass das Kommunikationskonzept auf die Besonderheiten und spezifischen Herausforderungen einer bestimmten Behörde angepasst werden sollte.

Dimensionen eines Kommunikationskonzeptes (in Anlehnung an Stolzenberg/Heberle (2009), S. 65 ff.)





# Handlungsempfehlung

## Kommunikationsmedien zur Interaktion

Im Folgenden stellen wir einige Kommunikationsmedien in Kürze vor. Zunächst zeigen wir solche Medien, die die Interaktion und eine aktive Beteiligung der Zielgruppe ermöglichen. Dazu gehören der Info-Markt, die Teamrunde sowie die Führungskaskade.

Kommunikationsmedien, die Interaktion ermöglichen (in Anlehnung an Stolzenberg/Heberle (2009), S. 80 ff.)

Typ	Beschreibung	Mögliches Ergebnis	Stärke des Mediums
Info-Markt	Auf einem Info-Markt wird ein an sich umfangreiches, vielschichtiges Thema in der Weise vorgestellt, dass man es in verschiedene Aspekte aufteilt und an sog. Info-Ständen präsentiert. Die Teilnehmer teilen sich in Gruppen auf, die dann von Stand zu Stand gehen.	Die Teilnehmer sind über wichtige Themen der Veränderung informiert und haben alle zum gleichen Zeitpunkt einen vergleichbaren Kenntnisstand. Neben der reinen Informationsvermittlung hat der Info-Markt auch interaktive Bestandteile, durch die geplante Maßnahmen rückgekoppelt werden können.	Insbesondere zu Beginn eines Veränderungsprozesses hilfreich, da große Teilnehmergruppen auf einen Kenntnisstand gebracht werden können.
Teamrunde	Jedes Organisationsteam hält in regelmäßigen Abständen Runden ab, in denen der Teamleiter über Neuigkeiten informiert und zwischen den Kollegen fachliche Probleme ausgetauscht werden können. Die Teamrunde ist Diskussions- und Informationsplattform und bietet den Rahmen für den Austausch von Erfahrungen.	Die Teammitglieder fühlen sich informiert und mit ihren Fragen ernst genommen. Sie werden innerhalb des Teams zeitgleich mit den gleichen Informationen versorgt und können in Diskussionen eine gemeinsame Meinung formulieren.	Durch die regelmäßige Beschäftigung mit der neuen Strategie bildet sich eine differenzierte Einstellung aus, die ihre Umsetzung förderlich ist.
Führungskaskade	Insbesondere große Veränderungsprojekte entwickeln Ergebnisse mit einer hohen Relevanz für die Mitarbeiter. Hierüber können Gerüchte und Unsicherheiten entstehen, denen mit schneller Kommunikation in einer Führungskaskade entgegen gewirkt werden kann. Kommunikation in der Führungskaskade bedeutet dabei, dass die Führungskräfte einer Organisation Informationen top-down, über die einzelnen Hierarchiestufen an die Mitarbeiter weitergeben.	Selbst komplexere Themen und Sachverhalte lassen sich über die Führungskaskade schnell in der Organisation verbreiten, so dass alle Mitarbeiter zügig in einen Informations- und Diskussionsprozess eingebunden werden.	Die Führungskräfte übernehmen Verantwortung für die Kommunikation und entwickeln so eine höhere Identifikation mit den zu vermittelnden Zielen und Inhalten der Veränderung.

# Handlungsempfehlung

## Kommunikationsmedien zur kurzfristigen Kommunikation

Darüber hinaus zeigen wir in der folgenden Abbildung drei Medien, mit denen sehr kurzfristig Informationen vermittelt werden können und die es erlauben, Informationen dauerhaft zur Verfügung zu stellen. Darunter fallen der Newsletter, die Wandzeitung und die Homepage.

Kommunikationsmedien zur kurzfristigen Informationsvermittlung (in Anlehnung an Stolzenberg/Heberle (2009), S. 80 ff.)

Typ	Beschreibung	Mögliches Ergebnis	Stärke des Mediums
News- letter	Ein Newsletter informiert als Rundschreiben über Neuigkeiten im Strategieprozess. Er wird häufig elektronisch verschickt und kann somit schnell informieren.	In erster Linie erhalten die Empfänger des Newsletters einen aktuellen Informationsstand. Somit wird der Stand der Veränderung einem breiten Publikum präsent. Auch Erfolge können hier schnell kommuniziert werden. Je nach Gestaltung – z.B. durch die Verwendung eines speziellen Logos – kann der Veränderung über den Newsletter ein eigenes Gesicht gegeben werden.	Es ist schnell verfügbar und informiert kurzfristig über den aktuellen Umsetzungsstand.
Wand- zeitung	Die Wandzeitung ist ein Kommunikationsmedium, mit dem v.a. auch große Zielgruppen erreicht werden können. Die Wandzeitung wird an einer zentralen Stelle in der Organisation platziert, an der regelmäßig alle Mitarbeiter vorbeikommen und sich auf diesem Wege informieren. Denkbar ist, dass für bestimmte Zeiten ein Ansprechpartner an der Wandzeitung zur Verfügung steht.	Eine Wandzeitung vermittelt – ähnlich wie die erste Seite einer Tageszeitung – in übersichtlicher Form Informationen und Hintergründe. Dadurch können sich viele Personen in kurzer Zeit ein Bild machen. Durch das mehrmalige Vorbeigehen an der Wandzeitung hat das dort vermittelte Thema eine hohe Präsenz.	Durch Darstellung eines Themas im Rahmen einer Wandzeitung wird die Bedeutung des Themas herausgestellt und als bedeutsam in den Köpfen verankert.
Intranet	Im Intranet – einem EDV-basierten, verschlüsselten, organisationsinternen Informationsbereich – können sich die Mitarbeiter über Strukturen, Organisation und Leistungen der Organisation informieren. Darüber hinaus können Informationen über ein Veränderungsprojekt zur Verfügung gestellt werden. Hier können auch erste Erfolge und aktuelle Nachrichten zum Projekt bereitgestellt werden.	Ein Intranet kann als dauerhafte Informationsplattform dienen, die regelmäßige und umfassende Unterlagen und Materialien für Interessenten einsehbar macht. Hier können auch aktuelle Vorkommnisse tagesaktuell einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Das Intranet lässt sich gut mit den organisationsexternen Inhalten auf der Homepage verbinden.	Ein Intranet entwickelt sich mit dem Veränderungsprojekt mit und bietet dadurch immer den aktuellsten Informationswert.

# Agenda

## Handlungsempfehlung

- Kommunikationskonzept
- **Einzelmaßnahmen**

## Einzelmaßnahmen (1)

In Kenntnis der im vorherigen Abschnitt skizzierten konzeptionellen Überlegungen wurden von den Mitgliedern des Arbeitskreises eine Reihe von Handlungsempfehlungen entwickelt, wie eine Behördenstrategie alltagstauglich erfolgreich kommuniziert werden kann und strategiebezogene Könnens- und Wollensdefizite der betroffenen Behördenmitarbeiter und Führungskräfte letztlich überwunden werden können. Dabei, so die Erfahrungen der Praxis für die Praxis, komme es vor allem auf folgende sechs Punkte an:

### **Klare Ziele formulieren und Erwartungen managen**

Strategische Ziele von Behörden sollen klar und eindeutig formuliert und die dadurch geschaffenen Perspektiven verdeutlicht werden. Eine Top-down Entwicklung der strategischen Ziele erweist sich in einer Behördenkultur als angemessen und zweckmäßig. Dennoch sollten die Erwartungen und Ängste der Betroffenen frühzeitig erkannt und berücksichtigt werden.

### **Frühe Einbindung der Führungskräfte in die Strategieinhalte**

Führungskräfte werden sich vor allem dann mit der Behördenstrategie identifizieren, wenn diese früh und offen auf Führungskonferenzen diskutiert werden kann. Dabei gilt es, die Beweg- und Hintergründe, die zur Formulierung der Strategie geführt haben, zu verdeutlichen. Feedbackmöglichkeiten und das

Berichten erzielter Meilensteine erleichtern die Akzeptanz der kommunizierten Strategie.

### **Adressatengerechte Operationalisierung der Strategie**

Gerade Behördenleitungen sollten sich bewusst sein, dass die von ihnen entwickelte und verabschiedete Strategie auf die einzelnen Bereiche ihrer Behörde „heruntergebrochen“ und im täglichen Tun operationalisierbar gemacht werden sollte. Ein möglichst frühzeitiges Einbinden der Führungskräfte und ausgewählter Mitarbeiter in die Strategiefindung und vertrauensvolle Gespräche, in denen auch erfolgreiche Beispiele der Strategieumsetzung genannt werden, können Führungskräften und Mitarbeitern die Angst vor Veränderungen zumindest teilweise nehmen.

### **Offen und adressatengerecht kommunizieren**

Die Herausforderung der Behördenleitung bei der Überwindung informatorischer Barrieren besteht vor allem darin, eine adressatengerechte Informationsversorgung aller Betroffenen sicherzustellen und durch gezielte Kommunikation die für die Strategieumsetzung erforderlichen Kenntnisse zu vermitteln. Dies erfordert eine konsistente, auf alle Ebenen der Organisation ausgerichtete Strategiekommunikation. Dies impliziert, dass die Sprache, die Inhalte, aber auch die Nutzung von Symbolen und die Erwähnung von Vorbildern dem Bildungsstand und der Hierarchie der Betroffenen angepasst werden sollten. Trotz solcher Unterschiede

gelte es, einheitliche und ähnliche Botschaften zu vermitteln.

Die Überwindung kognitiver Barrieren ihrer Mitarbeiter erfordert von Führungskräften eine besondere kommunikative Leistung. Ähnlich zur informatorischen Barriere fehlen den von der Veränderung betroffenen Akteuren die notwendigen Informationen, um die Strategie im erwarteten Maße umzusetzen. Da sie sich diese Informationen nicht selbst erschließen können, muss von einer anderen Seite eine ‚erweiterte‘ Informationsversorgung erfolgen. Dies kann bedeuten, dass eine Führungskraft, die durch die strategische Neuausrichtung bedingten Veränderungen im Arbeitsablauf des einzelnen Mitarbeiters erkennen und diese Veränderungen dem Mitarbeiter erklären sollte.

### **Vorteile aufzeigen und Strategieidentifikation fördern**

Die Akzeptanz einer Behördenstrategie lässt sich auch dadurch erhöhen, dass die Betroffenen die Vorteile der anvisierten Ziele erkennen. Diese gilt es, für die jeweiligen Zielgruppen und ihre Repräsentanten (z. B. Gewerkschaften, Personalrat, Arbeitsgruppen etc.) deutlich zu machen. Eine externe (psychologische) Unterstützung bei der Kommunikation der Strategie kann zu einer besseren Identifikation mit der Behördenstrategie beitragen.

### **Qualifizierungsmaßnahmen durchführen**

Die bisherigen Ausführungen zeigen, dass die Überwindung von Könnensdefiziten eng mit einer systematischen Mitarbeiter- und Führungskräfteentwicklung verbunden ist. Zur Bewältigung und Überwindung kognitiver Barrieren sollten sich Führungskräfte und Mitarbeiter stetig weiterentwickeln und ihre fachlichen und methodischen Kenntnisse weiter ausbauen. Im Kontext einer strategischen Neuausrichtung kann es für Behördenmitarbeiter sogar erforderlich sein, sich neue Begriffe anzueignen. Der Lernprozess umfasst darüber hinaus das Begreifen neuer Ursache-Wirkungs-Ketten, den Aufbau neuer Denkstrukturen und Ordnungskreise, das Treffen veränderter Schlussfolgerungen sowie schließlich das Trainieren neuartiger Reaktionen. Diese fachlich-inhaltliche Auseinandersetzung führt nicht selten dazu, dass lang geübte Verhaltensweisen und gesammelte Erfahrungen aufgegeben werden müssen.

Inhaltlich erleichtert insbesondere eine bessere

Kenntnis von Konzepten der Neuen Steuerung das Verständnis und die Akzeptanz strategischer Ziele und Maßnahmen. Deswegen gilt es, Führungskräfte und Mitarbeiter auf allen Ebene einer Behörde mit den Zielen, Inhalten und Instrumenten der Neuen Steuerung vertraut zu machen. Dies sollte in Seminaren und Schulungsmaßnahmen erfolgen, die das Vorwissen und die Aufgaben der Behördenmitarbeiter berücksichtigen.

Die eben skizzierten Maßnahmen sind ebenfalls auf die Besonderheiten bestimmter Behörden anzupassen. Die Strategie- und Kommunikationsverantwortlichen sollten sich auch bewusst sein, dass die Neuausrichtung einer Behördenstrategie und die daraus folgende Kommunikation dieser Neuausrichtung einen Prozess erfordern, der auf lange Sicht ausreichend Zeit und ein hohes Engagement der Verantwortlichen erfordert.

# Die Autoren



Prof. Dr. Bernhard Hirsch

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.



Prof. Dr. Dr. h.c. Jürgen Weber

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 mitgeprägt 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.-Kfm. Univ. Robert Huber

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.



Dipl.-Kffr. Univ. Celina Gisch

Celina Gisch 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“. Sie beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit Controlling und Steuerung im öffentlichen Bereich.



Dr. Mathias Erfort

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.



# Zum Nachlesen

## Übersicht über relevante Fachliteratur

**Baum, H.-G./Coenenberg, A. G./Günther, T. (2007):** Strategisches Controlling, 4. Auflage, Stuttgart.

**Buchholz, L. (2009):** Strategisches Controlling: Grundlagen – Instrumente – Konzepte, Wiesbaden.

**Deutscher Wetterdienst (2012):** Jahresbericht 2011, Offenbach.

**Doppler, K./Lauterburg, C. (2002):** Change Management: Den Unternehmenswandel gestalten, 10. Auflage, Frankfurt am Main.

**Döhler, M. (2007):** Die politische Steuerung der Verwaltung: Eine empirische Studie über politisch-administrative Interaktionen auf der Bundesebene, Baden-Baden.

**Gleich, R./Schentler, P. (2010):** Strategische und operative Planung in Kommunen: Koordination, Steuerung, Budgetierung, Berlin.

**Groß, T. (2002):** Was bedeutet Fachaufsicht?, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 117. Jg., Heft 12, S. 793-800.

**Heuermann, R./Tomenendal, M. (2011):** Öffentliche Betriebswirtschaftslehre: Theorie – Praxis – Consulting, München.

**Hirsch, B./Gisch, C./Huber, R. (2012a):** Koordinationsmechanismen zur Steuerung öffentlicher Behörden – eine empirische Analyse, in: Hilgers, D./Schauer, R./Thom, N. (Hrsg.): Public Management im Paradigmenwechsel: Staat und Verwaltung im Spannungsfeld von New Public Management, Open Government und bürokratischer Restauration, Linz, S. 455-466.

**Hirsch, B./Weber, J./Hammer, D./Schuberth, K./Erfort, M. (2009):** Controlling in öffentlichen Institutionen, Schriftenreihe Advanced Controlling, Band 69, Weinheim.

**Hirsch, B./Weber, J./Gisch, C./Zubler, S./Erfort, M. (2012b):** Controlling in öffentlichen Institutionen: Rollen – Handlungsfelder – Erfolgsfaktoren, Berlin.

**Homann, K. (2005):** Verwaltungscontrolling: Grundlagen – Konzept – Anwendung, Wiesbaden.

**Hungenberg, H. (2011):** Strategisches Management in Unternehmen: Ziele – Prozesse – Verfahren, 6. Auflage, Wiesbaden.

**Hungenberg, H./Wulf, T. (2003):** Gestaltung der Schnittstelle zwischen strategischer und operativer Planung, IUP-Arbeitspapier 03-03, Gießen.

**Kaplan, R. S./Norton, D. P. (2001):** Die strategiefokussierte Organisation: Führen mit der Balanced Scorecard, Stuttgart.

**Kleist, S./Maetz, H. (2003):** Widerstände im Change-Management, in: Schewe, G. (Hrsg.): Change-Management: Facetten und Instrumente, Hamburg, S. 53-68.

**Küpper, H.-U. (2008):** Controlling – Konzeption, Aufgaben, Instrumente, 5. Aufl., Stuttgart 2008.

**Lewin, K. (1974):** Die psychologische Situation bei Lohn und Strafe, Stuttgart.

**Müller-Osten, A./Rogers, S. (2012):** Wie misst man Wirkung?, in: Verwaltung und Management, 18. Jg., Heft 3, S. 158-163.

**Schedler, K./Proeller, I. (2011):** New Public Management, 6. Auflage, Bern et al.

**Stolzenberg, K./Heberle, K. (2009):** Change Management: Veränderungsprozesse erfolgreich gestalten – Mitarbeiter mobilisieren, 2. Auflage, Heidelberg.

**Thom, N./Ritz, A. (2000):** Public Management: Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor, Wiesbaden.

**Watson, G. (1975):** Widerstand gegen Veränderungen, in: Bennis, W. G./Benne, K. D./Chin, R. (Hrsg.): Änderung des Sozialverhaltens, Stuttgart, S. 415-429.

**Weber, J. (2005):** Strategisches Controlling, Schriftenreihe Advanced Controlling, Band 44, Weinheim.

**Weber, J./Schäffer, U. (2011):** Einführung in das Controlling, 13. Auflage, Stuttgart.

**Weber, J./Veit, A. (2010):** Controller im Strategieprozess revisited: Neue empirische Erkenntnisse, Schriftenreihe Advanced Controlling, Band 74, Weinheim.

**Weber, J./Goedel, H./Schäffer, U. (1997):** Zur Gestaltung der strategischen und operativen Planung, in: Die Unternehmung, 51. Jg., Heft 4, S. 273-295.

**Weber, J./Preis, A./Boettger, U. (2010):** Neue Anforderungen an Controller, Schriftenreihe Advanced Controlling, Band 75, Weinheim.

**Weber, J./Kandel, O./Spitzner, J./Vinkemeier, R. (2005):** Unternehmenssteuerung mit Szenarien und Simulationen, Schriftenreihe Advanced Controlling, Band 47, Weinheim.

**Weber, J./Schäffer, U./Goretzki, L./Strauß, E. (2012):** Die zehn Zukunftsthemen des Controllings, Schriftenreihe Advanced Controlling, Band 82, Weinheim.

**Weber, J./Nevries, P./Christoph, I./Pfennig, C./Rambusch, R./Spatz, A. (2007):** Controller im Strategieprozess: Ergebnisse einer empirischen Studie, Schriftenreihe Advanced Controlling, Band 58, Weinheim.

**Weber, J./Diallo, A./Gritz, O./Leopold, M./Reinhard, H./Ritzer, J./Vater, H. (2009):** Der CFO als Advanced Navigator, Schriftenreihe Advanced Controlling, Band 66, Weinheim.

**Welge, M. K./Al-Laham, A. (2012):** Strategisches Management: Grundlagen – Prozess – Implementierung, 6. Auflage, Wiesbaden.

**Witzlack, P. (2010):** Veränderungsfähigkeit von Organisationen, online verfügbar unter: [http://www.bibliotheksverband.de/fileadmin/user\\_upload/Kommissionen/Kom\\_Management/Fortbildung/2010-11-23\\_-\\_WitzlackVeränderung\\_von\\_Organisationen.pdf](http://www.bibliotheksverband.de/fileadmin/user_upload/Kommissionen/Kom_Management/Fortbildung/2010-11-23_-_WitzlackVeränderung_von_Organisationen.pdf) (Stand 10.10.2012).

**Wöhe, G. (2008):** Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, 23. Aufl., München 2008.

# Impressum

Bernhard Hirsch

Jürgen Weber

Robert Huber

Celina Gisch

Mathias Erfort

## **Leitfaden Strategische Steuerung in öffentlichen Institutionen**

Universität der Bundeswehr München  
Institut für Controlling  
Werner-Heisenberg-Weg 39  
D-85577 Neubiberg  
[www.unibw.de/ifc](http://www.unibw.de/ifc)

WHU – Otto Beisheim School of Management  
Institut für Management und Controlling (IMC)  
Burgplatz 2  
D-56179 Vallendar  
[www.whu.edu/control](http://www.whu.edu/control)

Die in diesem Dokument enthaltenen Informationen beruhen auf freiwilligen Angaben der teilnehmenden Institutionen.