
Der Arbeitskreis „Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen“

- Eine Zwischenbilanz -

Prof. Dr. Bernhard Hirsch

Universität der Bundeswehr München

Institut für Controlling, Finanz- und Risikomanagement

Spitzengespräch „Zielorientierte Steuerung in der Deutschen Verwaltung“

Berlin, 29.09.2014

- Inputsteuerung versus New Public Management
- Ergebnis- und wirkungsorientierte Steuerung: Erfolgreich gescheitert?
- Der Arbeitskreis „Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen“
- Ausgewählte Ergebnisse aus dem Arbeitskreis
- Fazit

Inputsteuerung versus New Public Management

Rahmenbedingungen

Auswirkungen der traditionellen Inputsteuerung

Fehlende Entgeltlichkeit der Leistungen

Fehlender Konkurrenzdruck

Rechtmäßigkeitsstreben und Rechtmäßigkeitsnachweis

Schwierige Messbarkeit von Zielen und Leistungen

Hoher Grad politischer Einflussnahme

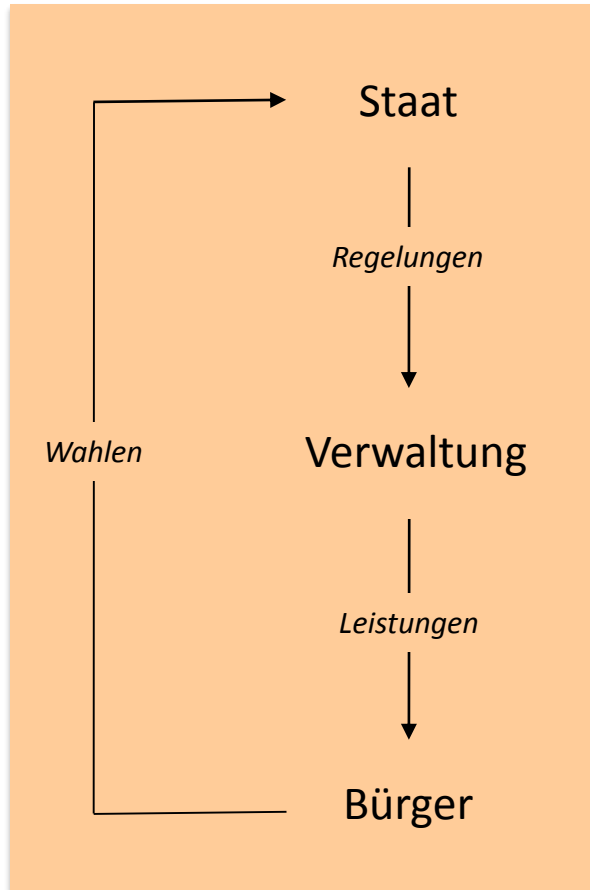
- mangelnde Sichtbarkeit von Leistungsgraden
- fehlende Möglichkeit zum Lernen im Wettbewerb
- bequemes Argument für Mittelmäßigkeit
- fehlende Belohnung des Managements durch Markterfolg

- gewisse Starrheit der Abläufe
- buchstabengetreues Handeln statt Streben nach Effizienz

- Ersatz einer einheitlichen Erfolgsgröße durch ein Nebeneinander von Indikatoren
- Notwendigkeit intensiver Diskussion über die zu verfolgenden Ziele
- Notwendigkeit intensiver Kommunikation der Zielgrößen

- Demotivation der Führungskräfte und Mitarbeiter
- Unwirtschaftlichkeit
- Alibi für mangelnde Planungsdisziplin

Inputsteuerung versus New Public Management



Forderungen des New Public Managements

- Strategische Ausrichtung
- Strikte Trennung von eigenwirtschaftlichen und unterstützungsbedürftigen Aufgaben
- Output- und produktorientiertes Management statt traditioneller Budgetverwaltung
- Integration von strategischer und operativer Planung
- Förderung des Wettbewerbs durch externe und interne Märkte sowie Privatisierung
- Ersatz hierarchischer durch dezentrale Strukturen (z.B. „Stadt als Konzern“)
- Schaffung leistungsorientierter Anreize für Mitarbeiter
- Schaffung von Kosten-, Leistungs- und Qualitätsbewusstsein
- Leistungsmessung und -kontrolle
- Systematische Effizienzmessungen und -vergleiche (Benchmarks)
- Kunden- und Bürgerorientierung

Ergebnis- und wirkungsorientierte Steuerung: Erfolgreich gescheitert?

Hauptkritikschrift

„New Public Management is dead“*

„Although its [NPM] effects are still working through in countries new to NPM, this wave has now largely stalled or been reversed in some key “leading-edge” countries. This ebbing chiefly reflects the cumulation of adverse indirect effects on citizens' capacities for solving social problems because NPM has radically increased institutional and policy complexity.“

Empirisch fundierte Kritik (exemplarisch)

Basierend auf Befragung von 105 Praktikern aus Kommunen in den Niederlanden wird folgende Erkenntnis gewonnen:

„Improved planning and control systems are seen to have only a limited impact on the work of professionals... [and] only limited potential to support political decision making.“ **

* Viel beachtete Publikation von Dunleavy/Margetts/Bastow/Tinkler (2006)

** Groot und Budding (2008)

Ergebnis- und wirkungsorientierte Steuerung: Erfolgreich gescheitert?

- Die Einführung wird zu stark an die **Implementierung von Instrumenten** geknüpft (Sicht von Informationen und Willensbildung als Engpass besserer Steuerung; Vernachlässigung der Willensdurchsetzung).
- Die Einführung wird zu **„technisch“** gesehen. Die Veränderung von Einstellungen und Werten von Menschen wird zu wenig berücksichtigt (Vernachlässigung verhaltenswissenschaftlicher Aspekte).
- Die Einführung fällt **Perfektionisten** zum Opfer (Vernachlässigung des Aspekts einer notwendigen Veränderungsgeschwindigkeit der bestehenden Inputsteuerung).
- Der Politik kommt es nur darauf an, **modern zu wirken** (Vernachlässigung soziologischer Aspekte, z.B. des Strebens nach Legitimität).
- Eine zu technische Perspektive der Veränderung gilt schließlich auch in anderer Hinsicht: Der **Bezug zur Führung** kommt zu kurz.

Teilnehmer des Arbeitskreises „Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen“

Verankerung im Regierungsprogramm der 17. Legislaturperiode

- Bundesagentur für Arbeit
- Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
- Bundesanstalt für Immobilienaufgaben
- Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr
- Bundesanstalt Technisches Hilfswerk
- Bundesministerium der Finanzen
- Bundesministerium des Innern
- Bundesministerium der Verteidigung
- Bundespolizeipräsidium
- Bundesverwaltungsamt
- CTcon GmbH
- Deutsche Bundesbank
- Deutscher Wetterdienst
- Deutsches Patent- und Markenamt
- Finanzministerium Baden-Württemberg
- Hessisches Ministerium der Finanzen
- Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt
- Statistisches Bundesamt
- Universität der Bundeswehr München
- WHU, Institut für Management & Controlling

Regierungsprogramm

Regierungsprogramm
17. Legislaturperiode

Projektname	Weiterentwicklung und Verankerung der ergebnis- und wirkungsorientierten Steuerung in der öffentlichen Verwaltung
Projektbeschreibung	Nachhaltige Erfolge in der Umsetzung von Steuerung und Controlling sind in der öffentlichen Verwaltung rar. Problematisch an der Einführung ist vielfach nicht das theoretische Konzept, sondern der Implementierungsprozess. Zudem dominieren oft instrumentelle Erwägungen, die Verhaltensebene insbesondere der Führungskräfte findet zu wenig Beachtung. Das Wissen über den Verlauf der Veränderung und Best Practices liegt derzeit in den öffentlichen Institutionen nur vereinzelt vor. Sowohl zur Erkenntnisgewinnung als auch zur Durchsetzung in der eigenen Organisation sollen Vorreiter der ergebnis- und wirkungsorientierten Steuerung und des Controllings im öffentlichen Bereich unterstützt und weitere Institutionen zu deren Einführung und Weiterentwicklung angeregt werden.
Strategisches Ziel für die 17. LP	Wir wollen auf Basis eines regelmäßigen Austausches konkrete Handlungsempfehlungen für eine ergebnis- und wirkungsorientierte Steuerung der Verwaltung bereitstellen. Zudem sollen Beispiele für den Nutzen sowie für die Einführung und Weiterentwicklung der ergebnis- und wirkungsorientierten

Seite 75 von 79

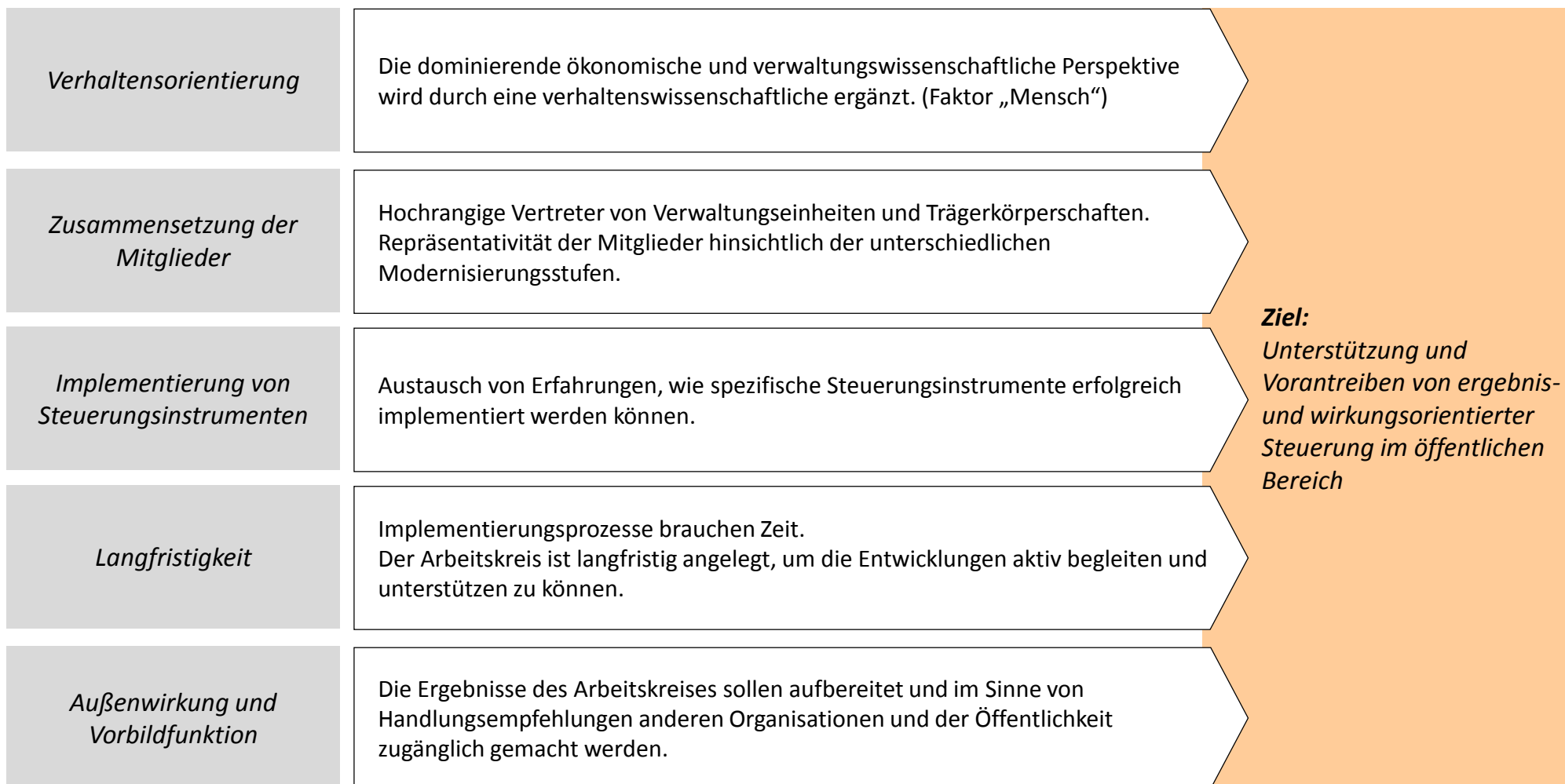
Seite 77 von 79

Seite 78 von 79

Seite 79 von 79

Ziele des Arbeitskreises

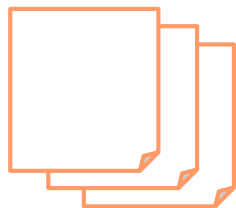
Der Arbeitskreis „Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen“



Aktivitäten des Arbeitskreises

Der Arbeitskreis „Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen“

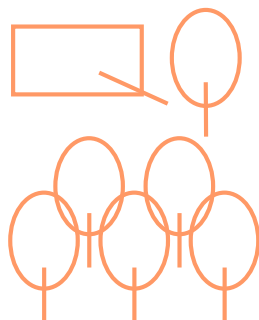
1



Jährliche Längsschnittstudien

- Dokumentenanalysen, Fragebögen und begleitende Interviews
- Analyse und Identifikation von Entwicklungspotentialen

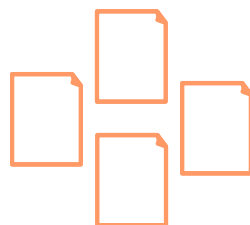
2



Arbeitssitzungen

- 3 x pro Jahr
- Intensiver persönlicher Austausch
- Diskussionsrahmen für relevante Themenbereiche

3



Außenwirkung

- Buchpublikationen
- Fachvorträge auf Kongressen
- Publikation der erarbeiteten Ergebnisse in relevanten Fachzeitschriften
- Webpräsenz auf der Seite des BMI (www.verwaltung-innovativ.de)

Ausgewählte Ergebnisse aus dem Arbeitskreis

Jahresthema 2010/2011:
„Controllingkonzeption“

Analyse der Steuerungslogik und des Controllings der Organisationen

Hauptergebnisse: Früher Entwicklungsstand ergebnis- und wirkungsorientierter Steuerung, im Bereich Controlling weniger strukturelle Unterschiede zur Situation in Unternehmen als erwartet

Jahresthema 2011/2012:
„Strategische Steuerung im politischen Kontext“

Stand der strategischen Steuerung in den Organisationen

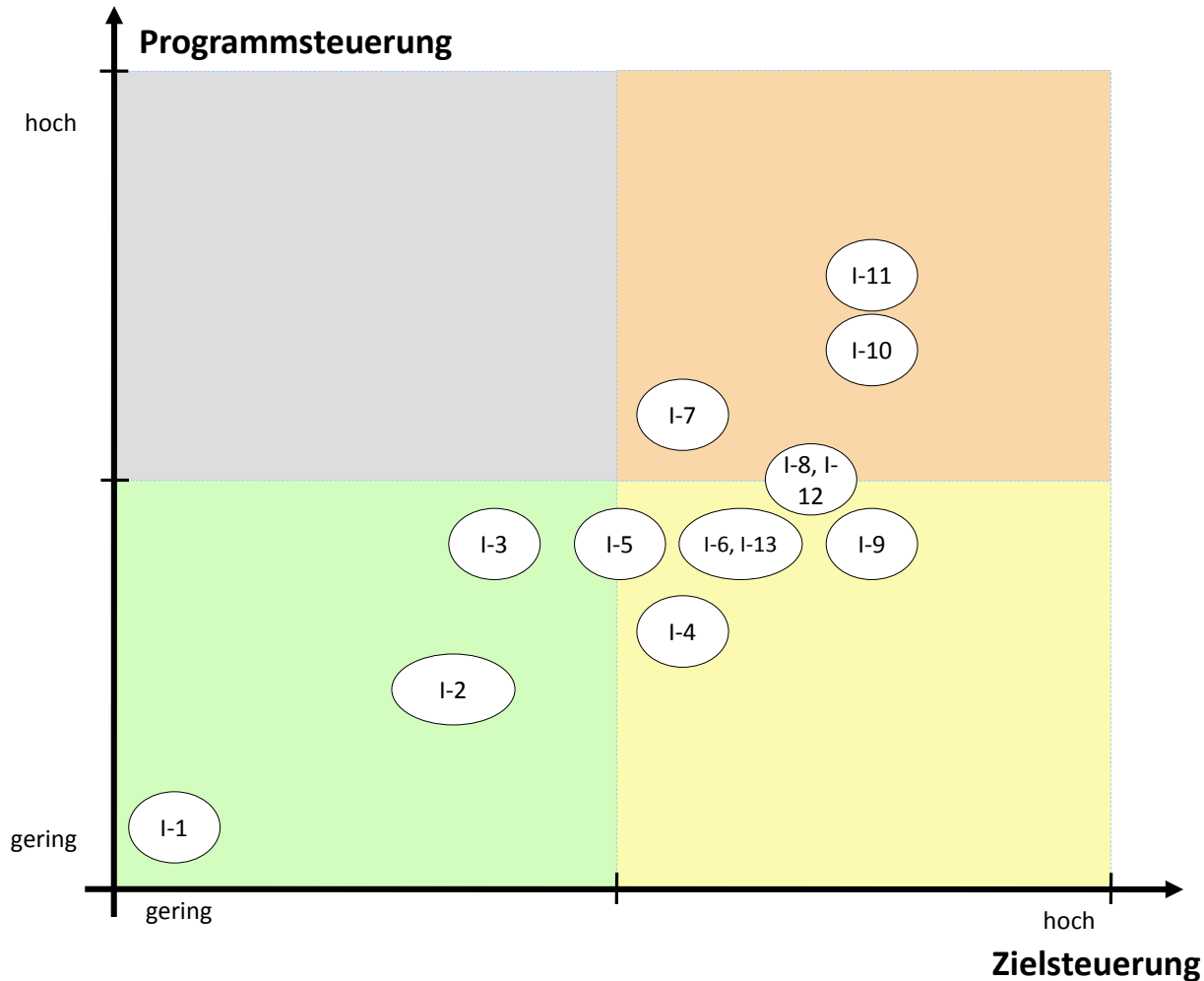
Hauptergebnisse: Vorhandensein eines strategischen Spielraums für Behördenleiter trotz Auftragsgebundenheit der öffentlichen Verwaltung

Jahresthema 2012/2013:
„Zielorientierte Steuerung von Behörden“

Einführung zielorientierter Steuerung in den Organisationen

Hauptergebnisse: Entwicklung eines Implementierungsplans für zielorientierte Steuerung („Blaupause“) sowie Definition von „Reifegraden“ der zielorientierten Steuerung

Unterschiedliche Steuerungsformen schließen sich nicht aus!



Weitere Ergebnisse

Ergebnis- und wirkungsorientierte Steuerung bedeutet mehr als eine reine Implementierung von Instrumenten - es geht vielmehr um die Verankerung eines neuen, andersartigen Steuerungsverständnisses.

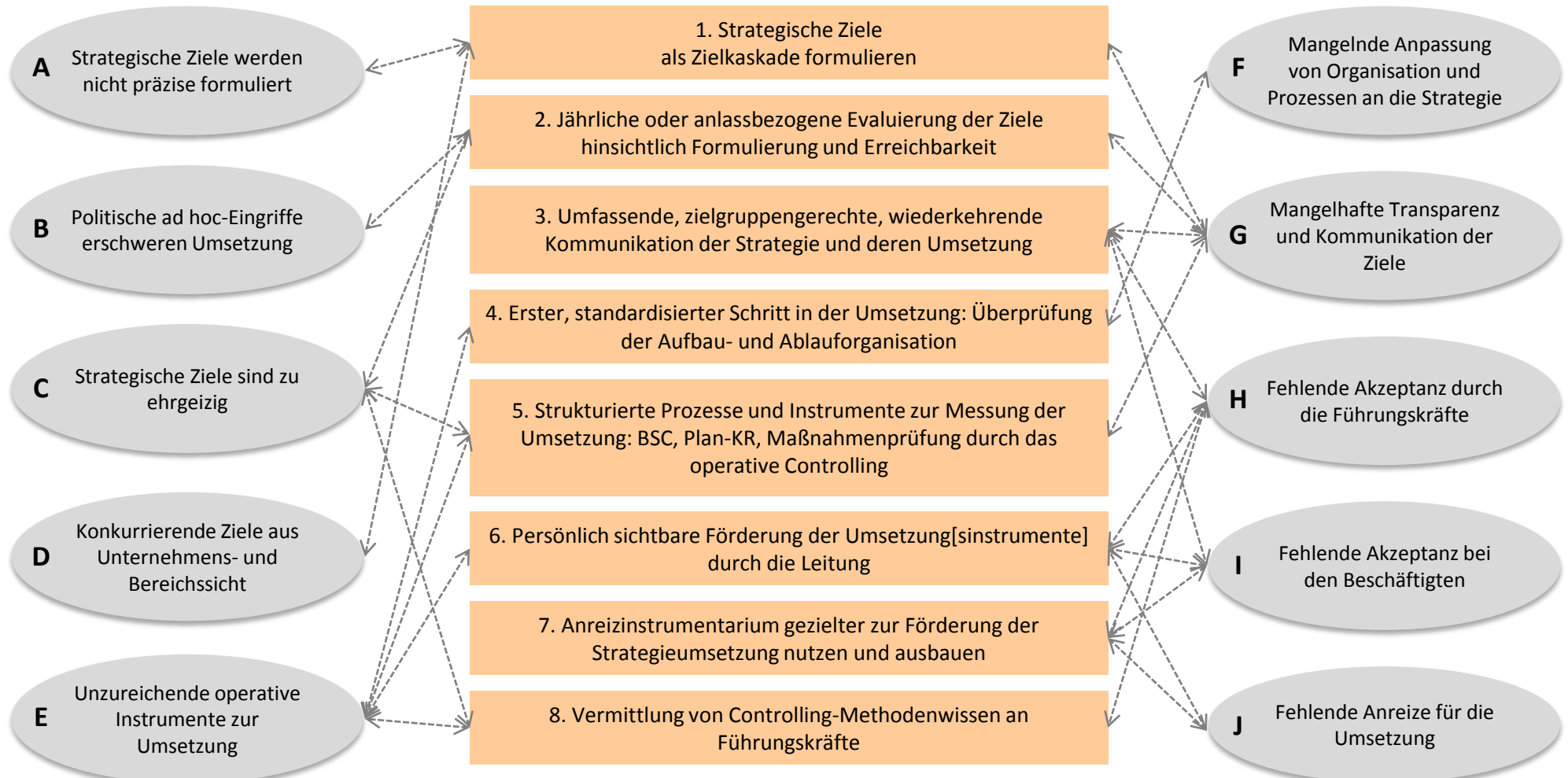
Controller sind Repräsentanten des neuen Steuerungs- und Führungsverständnisses und können mit ihrer Expertise den Wandel unterstützen.

Für die Etablierung eines erfolgreichen Controllerbereichs ist der Rückhalt durch die Behördenleitung unabdingbar.

Controller können selbst Impulse in die Behörde aussenden.

Quelle: Arbeitskreis Steuerung und Controlling

Handlungsspielräume bei der Verknüpfung von operativer und strategischer Planung

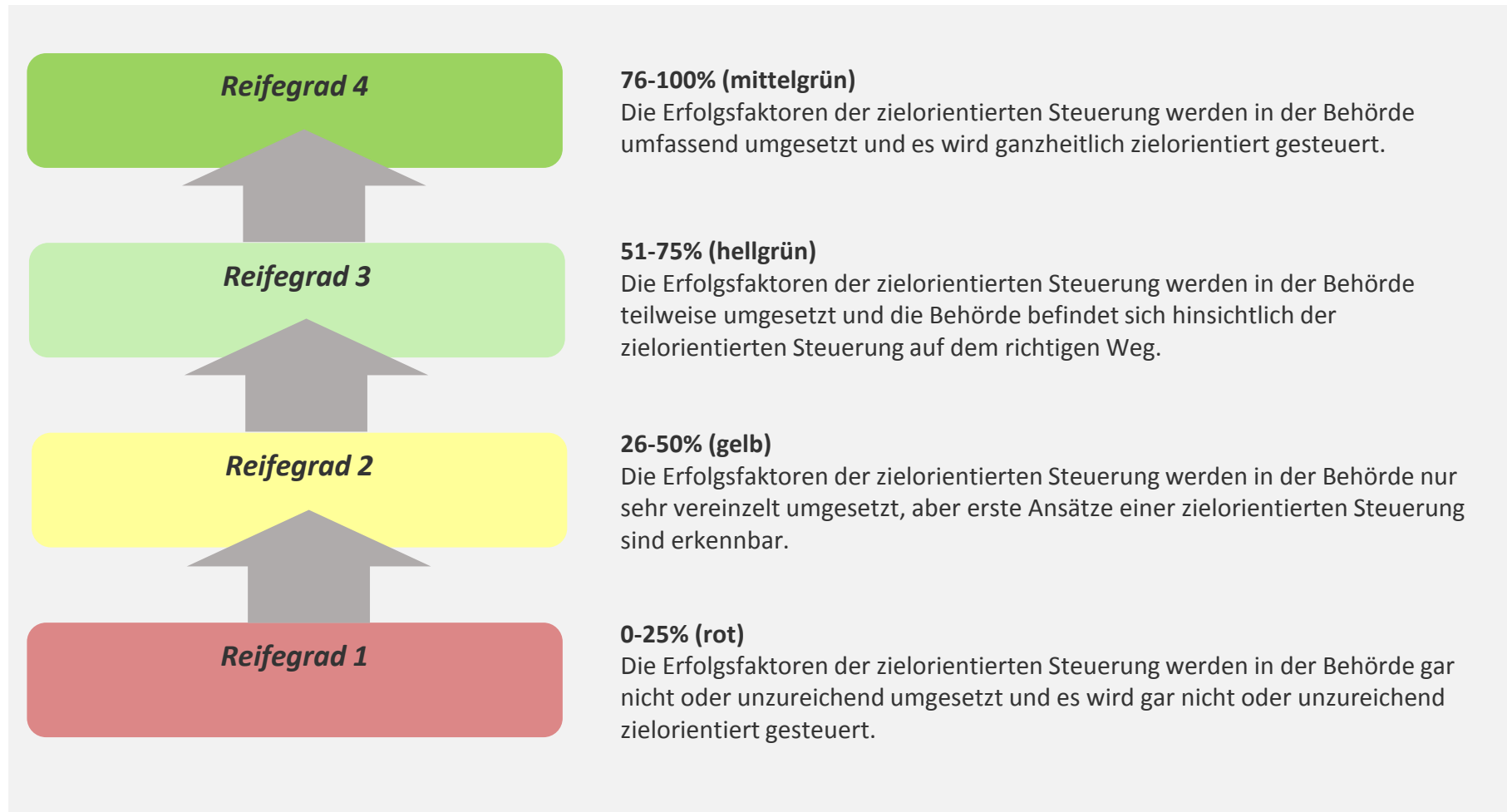


Quelle: Arbeitskreis Steuerung und Controlling

„Masterplan für die Einführung einer zielorientierten Steuerung“

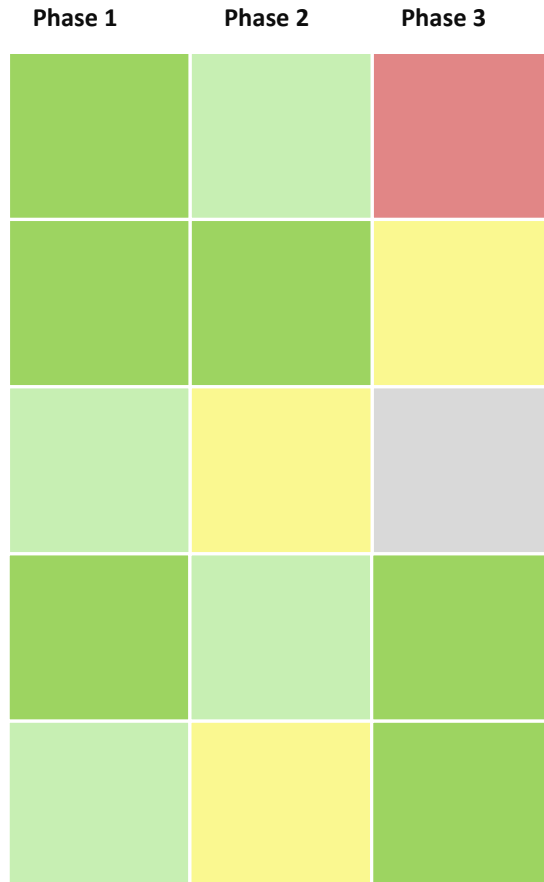
	Phase 1		Phase 2		Phase 3	
Ebene 1: „Führungswille“	Führung muss sich zur Zielorientierten Steuerung bekennen	Gegenseitiges Rollenverständnis Führungskraft/Controller fördern & fordern	Dezentrale Verantwortung umsetzen	Gestaltungsspielräume für die Behörde schaffen und nutzen	Öffentliche Wahrnehmung der Behörde verbessern	
	Initiative ergreifen! Einführung der Zielorientierten Steuerung forcieren		Steuerungsergebnisse sichtbar nutzen			
Ebene 2: „inhaltlicher Rahmen“	Klarheit des Geschäftsmodells schaffen	Strategieklauseur etablieren: Stoßrichtung geben und Signale setzen	Ziele ebenengerecht und erreichbar festlegen	Operationalisierbarkeit der Ziele sicherstellen	Kultur systematischer Leistungsvergleiche schaffen	
	Steuerungsobjekte definieren		Messbarkeit der Leistungen/Ergebnisse sicherstellen	Ausgewogenheit & Wechselwirkung der Kenngrößen beachten		
			Quantitative und qualitative Ziele berücksichtigen	„Weniger ist mehr“-Gedanke umsetzen		
			Passgenaue Planungs- und Reportinginstrumente einsetzen	„Copy Paste“ und Insellösungen vermeiden		
Ebene 3: „Organisation“	Starke Controllingeinheit etablieren	Aufgaben der Zielorientierten Steuerung klar abgrenzen und Kompetenzen eindeutig zuweisen	Formalen Steuerungsprozess etablieren			
	Mitarbeiter(innen) mit relevanter Qualifikation gewinnen					
Ebene 4 „Führungsprozess“	Top-down-orientiert vorgehen (v.a. zu Beginn)	Mit Zielen führen	Führungskompetenz entwickeln	Kurzfristige Erfolge der Zielorientierten Steuerung realisieren	Hohen Grad an Verbindlichkeit und Verlässlichkeit leben	Potenziale der Leistungsbeurteilung ausschöpfen
	Auf Wirkung in Verbindung mit Wirtschaftlichkeit abstellen					
Ebene 5: „Veränderungsprozess begleiten“	Positive Einstellung und Haltung der FK gegenüber Zielorientierter Steuerung fördern & fordern	Management Know-how der Führung sicherstellen	Einstellung/Aufgeschlossenheit der Mitarbeiter(innen) ggü. Zielorientierter Steuerung verbessern	Controllingwissen aufbauen und etablieren	Persönliche Vorteile/Ansehen für ein der Zielorientierten Steuerung förderliches Verhalten schaffen	Führungskräftefeedback (bottom-up) durchführen
	Ängste reduzieren	Transparenz gewährleisten	Wissen etablieren und Erfahrungen austauschen			
	Externes Wissen einholen	Ausreichend Zeit einplanen				

Stufenmodell zur Bestimmung behördlicher „Reifegrade“ der zielorientierten Steuerung

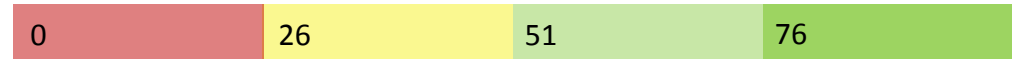


In Anlehnung an: „Reifegrad eines internen Kontrollsystems“
(Eidgenössische Finanzkontrolle)

Exemplarische Ampeldarstellung des Stufenmodells - übertragen auf die Struktur des „Masterplans zur Einführung der zielorientierten Steuerung“



Reifegrad nach Anteil an erreichter Gesamtpunktzahl (in %) im Fragebogen



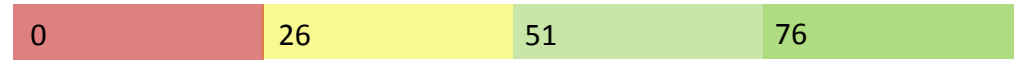
Berechnung der Reifegrade der zielorientierten Steuerung in einer Behörde auf Basis des „Fragebogens zur Bestimmung behördlicher Reifegrade“

- Jeder Erfolgsfaktor wird durch eine Auswahl spezifischer Fragen gemessen, für dessen Beantwortung der Befragte eine bestimmte Punktzahl erhält.
- Jedem Erfolgsfaktor des „Masterplans“ wird eine Gewichtung zugeteilt (1= unabhängig; 2 = sehr wichtig; 3 = wichtig). Je nach Gewichtung des Erfolgsfaktors wird die Gesamtpunktzahl eines Erfolgsfaktors mit dem Faktor 1, 2, oder 3 multipliziert.
- Der Reifegrad der zielorientierten Steuerung in einer Behörde ergibt sich aus der Summe der Teilbereiche.
- Hat eine Behörde bspw. 56% der zu erreichenden Gesamtpunktzahl erreicht, lässt sich ableiten:

Die untersuchte Behörde hat mit 56% einen Reifegrad der Stufe 3 (hellgrün) erreicht, d.h. in dieser Behörde werden die Erfolgsfaktoren der zielorientierten Steuerung nur teilweise umgesetzt, aber die Behörde befindet sich hinsichtlich der zielorientierten Steuerung auf dem richtigen Weg. Dennoch wird in vielen Bereichen noch nicht (ausreichend) zielorientiert gesteuert. Die exemplarische Ampeldarstellung (siehe Abb. links) liefert Erkenntnisse, zu welchen Reifegraden die Erfolgsfaktoren der zielorientierten Steuerung in der Behörde bereits umgesetzt wurden.

Exemplarische Ampeldarstellung des Stufenmodells - übertragen auf die Struktur des „Masterplans zur Einführung der zielorientierten Steuerung“

Reifegrad nach Anteil an erreichter Gesamtpunktzahl (in %) im Fragebogen



Fazit

- Zu hohe Erwartungen an das Konzept und zum Teil signifikante Einführungsfehler haben dazu geführt, dass New Public Management nicht zur Erfolgsstory wurde.
- Aktuell hat sich jedoch der Kontext des öffentlichen Handelns deutlich geändert: Schuldenbremse und der Einfluss der EU sind hierfür zwei maßgebliche Gründe.
- Der Weg zu einem „New Public Management 2.0“ ist immer noch weit und steinig. Insbesondere müssen Politiker und Haushälter überzeugt werden.
- Je mehr Erfolgsbeispiele vorliegen, desto eher wird der Veränderungsprozess möglich sein. Hier hat der Arbeitskreis „Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen“ seinen Ansatzpunkt.
- Er zeigt, dass die zielorientierte Steuerung funktioniert - und wie dies geschieht.



Organisation	E-Government	Personal	Steuerung	Gesetzgebung	Internationales
--------------	--------------	----------	-----------	--------------	-----------------

Arbeitskreis Steuerung und Controlling

Jahresthema 2010/2011: Controllingkonzeption

Jahresthema 2011/2012: Strategische Steuerung im politischen Kontext

Change Management

Qualitätsmanagement

Projektmanagement

Startseite > Steuerung > Arbeitskreis Steuerung und Controlling

Arbeitskreis "Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen"

Im Arbeitskreis "Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen" gehen Experten aus Wissenschaft und Verwaltung den drängenden Fragen nach, wie in Behörden eine effektive Steuerung etabliert werden kann und welche Unterstützung ein gutes Controlling dabei leistet. Ziel ist es, an diesen entscheidenden Stellschrauben die Leistungsfähigkeit der Verwaltung maßgeblich zu verbessern.

Die Steuerung von Behörden ist eine entscheidende Stellschraube, um die Leistungsfähigkeit der Verwaltung zu verbessern. Zum einen ist es eine Kernaufgabe für die Verwaltung, ihre Leistungen im Interesse der Gesellschaft in hoher Qualität und unter möglichst geringem Ressourceneinsatz zu erbringen. Zum anderen haben kontinuierliche



Service

- Newsletter
- Nachrichten
- Pressemitteilungen
- Reden

- Informationen zum Arbeitskreis
- Flyer zu den Jahresthemen des Arbeitskreises
- Präsentationen zu den Arbeitsergebnissen