

Arbeitskreis Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen

Jahresthema Controllingkonzeption

Arbeitspaket 1: Die Steuerungslogik in den Teilnehmerinstitutionen – Analyse und Handlungsempfehlungen



Vorwort

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir freuen uns, Ihnen heute das Arbeitspaket „Die Steuerungslogik in den Teilnehmerinstitutionen“ präsentieren zu können.

Die Steuerungslogik einer Organisation bestimmt die Rahmenbedingungen, innerhalb derer sich alle Organisationsbereiche bewegen, und prägt damit auch die Ausgestaltung des Controllerbereichs. Die Steuerungslogik einer Behörde ist trotz gesetzlicher Vorgaben nicht starr vorgegeben, sondern sie kann bzw. muss von der Behördenleitung gestaltet werden. Weist man dem Controlling aus einer funktionalen Sicht die Aufgaben der Führungsunterstützung im Sinne einer Koordination der Führung zu, so wird deutlich, dass der Controller in diesem Zusammenhang als „Hüter der Steuerungslogik“ in einer Organisation fungieren kann.

Schon aus diesen kurzen Erklärungen wird deutlich, dass der Steuerungslogik für das Selbstverständnis von Controllern eine herausragende Bedeutung zukommt. Daher widmen wir dieser Thematik auch ein eigenes Arbeitspaket. Dabei gehen wir folgendermaßen vor. Zunächst erläutern wir Ihnen anhand verschiedener Begriffsabgrenzungen, was wir genau unter der Steuerungslogik verstehen. Wir werden dabei verschiedene Arten der Koordination von Handlungen vorstellen und aufzeigen, welche dieser Koordinationsformen für Behörden von Relevanz sind. Der Theorieteil bildet das inhaltliche Gerüst für den anschließenden Praxisteil. Hier werden wir anhand von Prüffragen, die von den Teilnehmerinstitutionen im Rahmen des ausgesandten Fragebogens beantwortet wurden, eine Einordnung der Teilnehmerinstitutionen nach den vorher formulierten Kriterien vornehmen und vergleichend darstellen. Die erarbeiteten Inhalte bilden die Grundlage für die Formulierung von Handlungsempfehlungen.

An dieser Stelle möchten wir die Gelegenheit nutzen, uns bei den Teilnehmerinstitutionen für die bereitwillige Mitarbeit bei der Beantwortung des Fragebogens zu bedanken.

Wir hoffen, Sie profitieren von der Lektüre dieses Arbeitspakets.

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Bernhard Hirsch



Prof. Dr. Dr. h.c. Jürgen Weber

Inhaltsverzeichnis

Begriffsabgrenzung.....	4
Klassische vs. „Moderne“ Verwaltung.....	8
Steuerungslogik der Arbeitskreismitglieder.....	11
Handlungsempfehlungen.....	26
Impressum.....	28

Begriffsabgrenzung

- Steuerungslogik als Art der Koordination von Handlungen
- Organisationstheoretische Koordinationsarten
- Koordination durch Programme vs. Koordination durch Pläne

Begriffsabgrenzung

Steuerungslogik als Art der Koordination von Handlungen

Im Rahmen des vorliegenden Arbeitspakets setzen wir uns mit der Steuerungslogik einer Organisation auseinander. Damit bearbeiten wir einen ersten Teilaspekt des Themas „Controllingkonzeption“ (vgl. Abb. unten).

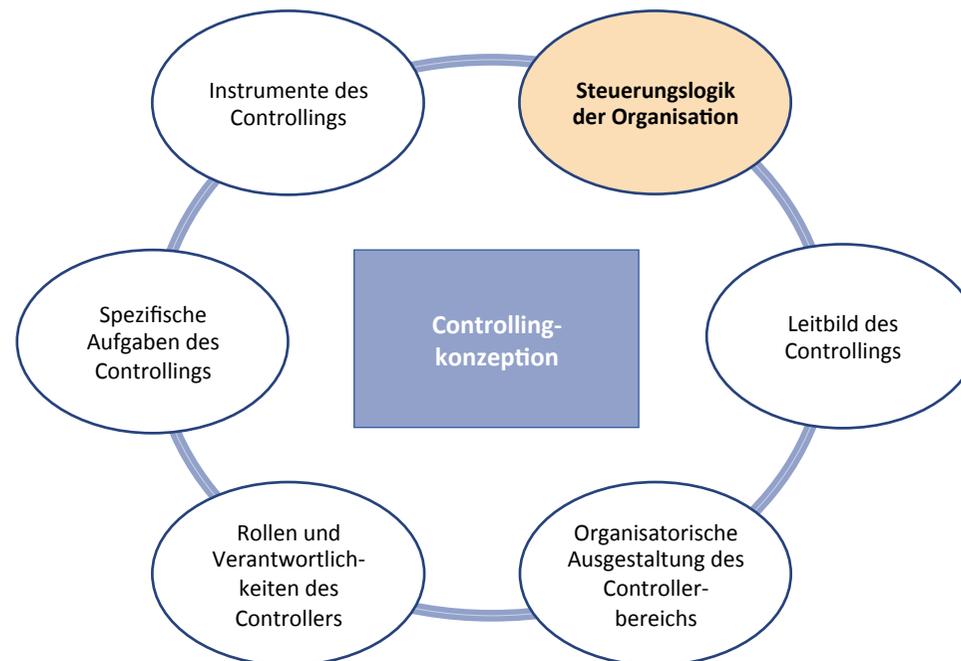
Die wissenschaftliche Literatur bietet zur Beantwortung der Frage, was unter dem abstrakten Begriff der Steuerungslogik zu verstehen ist, eine Fülle verschiedener Definitionen. Besonders geeignet zum Vergleich der Steuerungslogiken unterschiedlicher Organisationen erscheint uns die folgende Begriffserklärung, der wir uns im Rahmen unserer Betrachtung daher auch anschließen: Wir interpretieren die Steuerungslogik

einer Organisation als *die Art der Koordination von Handlungen der Mitglieder einer Organisation*. Damit einher geht die Ausrichtung der Handlungen einzelner Mitglieder einer Organisation auf das übergeordnete Zielsystem zur Steuerung der gesamten Organisation. Die Steuerungslogik definiert also die Spielregeln, innerhalb derer sich Handlungen innerhalb einer Institution abspielen.

Versteht man die Steuerungslogik als die Art der Koordination von Handlungen, so wird auch die Bedeutung der Steuerungslogik für die Ausgestaltung des Controllings in öffentlichen Organisationen deutlich. Übernimmt das

Controlling Koordinationsaufgaben, so hängt die Ausgestaltung und die Art solcher Koordinationshandlungen wesentlich von der in der Organisation vorherrschenden Steuerungslogik ab.

Die Steuerungslogik als Form der Koordination kann mit Hilfe der Organisationstheorie inhaltlich gefasst werden. Organisationstheoretisch werden vier verschiedene Arten der Koordination unterschieden. Auf der Folie werden die verschiedenen Koordinationsformen in Kürze vorgestellt.



Begriffsabgrenzung

Organisationstheoretische Koordinationsarten

In der Organisationstheorie werden vier „klassische“ Koordinationsarten beschrieben. Als Unterscheidungskriterium dient der sogenannte Koordinationsmechanismus. Man unterscheidet hier einerseits die unmittelbare persönliche Koordination und andererseits die unpersönliche Koordination.

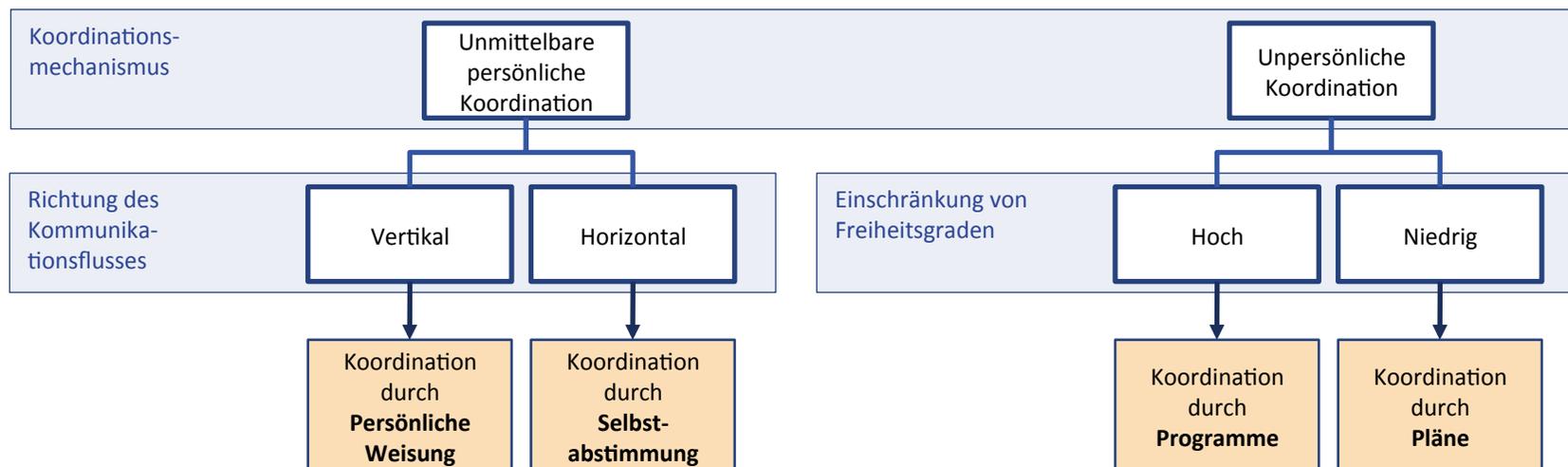
Im Rahmen einer unmittelbaren persönlichen Koordination differenziert man nach der Richtung des Kommunikationsflusses (vertikal bzw. horizontal) in eine Koordination durch persönliche Weisungen und eine Koordination durch Selbstabstimmung. Beide spielen für die öffentliche Verwaltung jedoch in der Regel eine untergeordnete Rolle. Bei der *Koordination durch persönliche Weisungen* obliegt die Führungsaufgabe allein der Leitung, die sie ohne Zuhilfenahme fester Vorgaben zu erfüllen hat. Die getroffenen Anweisungen

können sich hierbei sowohl auf den Ausführungsprozess selbst, wie auch auf das zu erzielende Handlungsergebnis beziehen. Eine solche Koordinationsform ist schon aufgrund der Größe von Bundesbehörden schwer vorstellbar. Sie kommt in der Regel bei kleinen Familienunternehmen, die auf den Inhaber ausgerichtet sind, zur Anwendung. Die zweite Form der persönlichen Koordination ist die *Koordination durch Selbstabstimmung*. Hier wird die Abstimmungsaufgabe durch Gruppenentscheidungen bewältigt, die für eine Gruppe verbindlich sind. Eine solche Koordinationsform ist auf Gesamtorganisationsebene kaum umsetzbar, da öffentliche Institutionen einen festen politischen Auftrag zu erfüllen haben und dieser nicht diskutierbar ist. Koordination durch Selbstbestimmung wird oftmals in Forschungsteams oder Universitäten umgesetzt.

Dominant im öffentlichen Bereich sind also auf Ebene der Gesamtorganisation sogenannte unpersönliche Koordinationsmechanismen. Erst auf niedrigeren Hierarchieebenen können die unpersönlichen Koordinationsmechanismen durchaus durch persönliche Koordinationsformen ergänzt werden.

Bei den unpersönlichen Koordinationsformen unterscheidet man je nach dem Grad der Einschränkung von Freiheitsgraden der Ausführenden zwischen der *Koordination durch Programme* (hohe Einschränkung der Freiheitsgrade) und der *Koordination durch Pläne* (geringe Einschränkung).

Die folgende Analyse wird sich aufgrund der zuvor genannten Relevanz nur auf die beiden Formen der unpersönlichen Koordination beschränken.



Begriffsabgrenzung

Koordination durch Programme vs. Koordination durch Pläne

Koordination durch Programme

Bei der Koordination durch Programme werden Sollvorgaben für Inhalt und Ablauf der Tätigkeiten einer Organisation vorab detailliert mündlich oder schriftlich festgelegt und im Bedarfsfall ausgeführt. Programme können hierbei – von globalen Richtlinien bis hin zu detailliert festgehaltenen Anweisungen – in ihrem Detaillierungsgrad variieren. Bei der Koordination durch Programme beziehen sich Kontrollaktivitäten im Wesentlichen auf die Einhaltung der vordefinierten Regeln, wie beispielsweise Ausführungsvorschriften und Prozessdefinitionen.

Die Koordination durch Programme bietet in der praktischen Anwendung einige Vorteile. Einerseits erreicht man eine Standardisierung der zu koordinierenden Tätigkeiten, die den notwendigen Informationsaustausch und damit auch die Unsicherheit der Mitarbeiter verringert. Dadurch werden wiederum die Handlungen innerhalb der Behörde vorhersehbar.

Voraussetzung für die Anwendung der Koordination durch Programme ist allerdings das Vorhandensein von klaren Rahmenbedingungen und für den Planungszeitraum vorhersehbaren Entwicklungen. Nur dann lässt sich der Koordinationsbedarf im Vorfeld ermitteln und es lassen sich geeignete Programme formulieren. Sind diese Kriterien nicht gegeben, ist eine vorherige Programmdefinition nur sehr unpräzise. Hinzu kommt, dass die Koordination über Programme sehr inflexibel ist. Programme definieren einzelne Tätigkeiten. Treten also im Verlauf des Planungszeitraums Veränderungen im Organisationsumfeld auf, die nicht antizipiert wurden,

kann nur mit Verzug und hohem Planungsaufwand auf diese Veränderungen reagiert werden. Dieser Effekt hat in der Vergangenheit den überwiegend durch Programme koordinierten Behörden den Vorwurf der Trägheit und Inflexibilität eingebracht.

Schließlich können Akzeptanzprobleme der Programmsteuerung dadurch auftreten, dass der persönliche Handlungsspielraum eines jeden Akteurs sehr stark eingeschränkt und reglementiert ist. Dadurch ist er eher zum Ausführen vorgegebener Handlungen denn zum Gestalten derselben angehalten.

Koordination durch Pläne

Bei der Koordination durch Pläne werden im Gegensatz zur Programmsteuerung systematisch Sollvorgaben für das gewünschte Ergebnis von Handlungen formuliert. Pläne bilden hier das zentrale Instrument, um Führungskräfte und Mitarbeiter auf die Unternehmensziele auszurichten und deren Erfüllung (möglichst) zu gewährleisten. Bei der Kontrolle spielen daher auch nicht die Prozesse zur Erreichung dieser Zielvorgaben eine Rolle, sondern lediglich die Zielerfüllung ist von Bedeutung und muss von den Ausführenden verantwortet werden.

Pläne haben in der Regel einen kürzeren Zeithorizont als Programme und zeichnen sich durch einen geringen Detaillierungsgrad aus. Dadurch bieten sie eine höhere Flexibilität und können somit auch einer Umwelt mit hoher Dynamik gerecht werden. Ähnlich der Programmkoordination fordern auch Pläne eine analytische Durchdringung der Koordinationsaufgabe.

Auch bei der Koordination über Pläne kann es zu Akzeptanzproblemen hinsichtlich der vorgegebenen Ziele kommen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Leitung in Bezug auf die Art der Ziele falsche Schwerpunkte setzt. Gerade weil öffentliche Organisationen auch einen politischen Auftrag haben, sind eine Ausgewogenheit der Ziele und die richtige Höhe der Zielsetzung von besonderer Bedeutung für das Funktionieren einer Koordination über Pläne.

Akzeptanzprobleme ergeben sich auch dann, wenn Führungskräfte eigene Ziele verfolgen, die mit den Zielen der Gesamtorganisation nicht konform sind. Klassischerweise begegnet man diesem Phänomen mit dem gezielten Einsatz von Anreizsystemen, die durch die Inaussichtstellung von Belohnungen die jeweiligen Führungskräfte auf die gemeinsamen Organisationsziele ausrichten sollen. Obwohl der öffentliche Bereich nur begrenzte Möglichkeiten einer solchen Anreizgestaltung bietet, muss das kein Nachteil sein. Denn auch in der Privatwirtschaft steht eine solche extrinsische Motivation in der Kritik. Eine Lösung für diese Problematik könnte sein, eine Identifikation der jeweiligen Führungskräfte mit den Organisationszielen zu erreichen und durch diese Identifikation die intrinsische Motivation zu stimulieren.

Mit diesem Hintergrundwissen möchten wir in den Folgefolien beide Koordinationsformen verschiedenen Verwaltungstypen zuordnen. Wir unterscheiden dabei zwischen klassischer und „moderner“ Verwaltung.

Klassische vs. „Moderne Verwaltung“

- Zuordnung zu verschiedenen Koordinationsarten
- Prüffragen zur Steuerungslogik

Klassische vs. „Moderne“ Verwaltung

Zuordnung zu verschiedenen Koordinationsarten

Historisch bedingt hatte und hat auch heute noch die Einhaltung von Rechtsstaatlichkeitsprinzipien in der deutschen Verwaltung einen sehr hohen Stellenwert. Dem haben Behörden durch verschiedene Charakteristika Rechnung getragen: Sie besitzen eine ausgeprägte Hierarchie, es existieren traditionell sehr präzise Vorgaben zu einzelnen Geschäftsabläufen und die Entscheidungsspielräume von Führungskräften können durch diese Regelungen stark eingeschränkt sein. Oftmals ist ein strategisches Management nur schwach ausgeprägt oder fehlt gänzlich. Die klassische Verwaltung kann daher als typisches Anwendungsbeispiel für eine Koordination durch Programme angesehen werden.

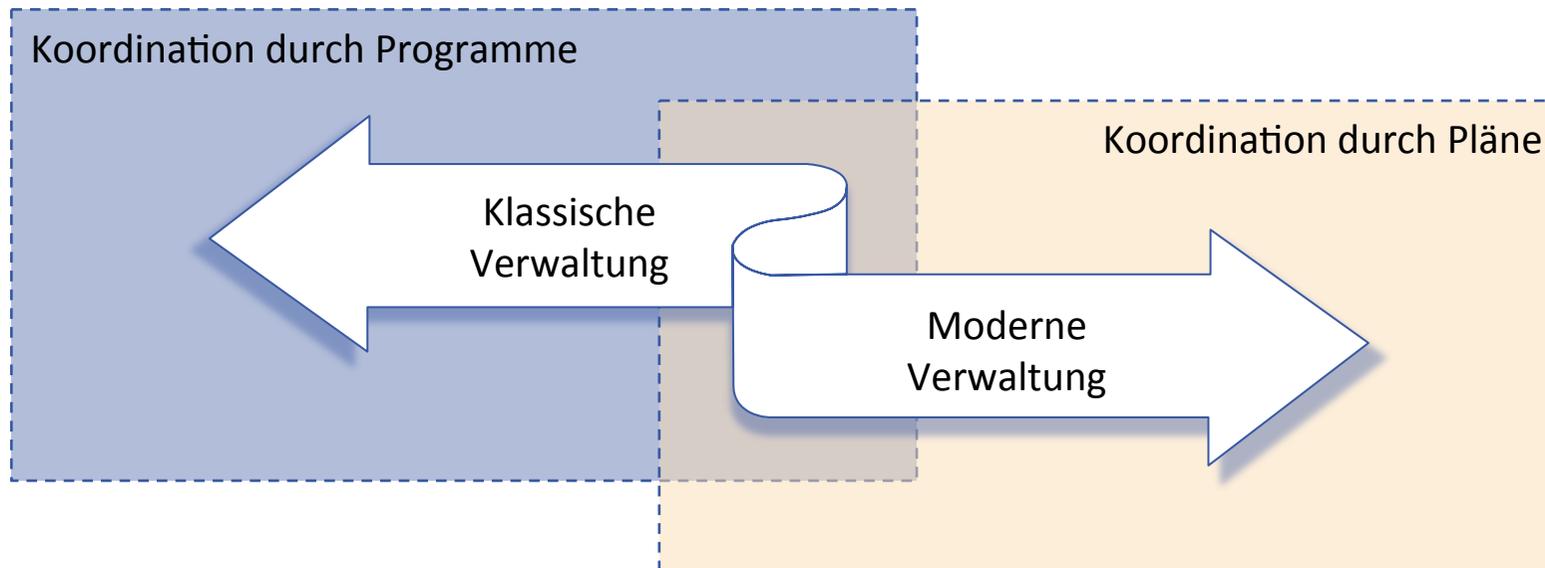
Unterdessen werden seit einigen Jahren neue zusätzliche Anforderungen an die Verwaltung gestellt. Damit

steht sie vor der Herausforderung, neue Koordinationsmechanismen zu implementieren und sich zu einer „modernen“ Verwaltung zu entwickeln. Es ist unschwer zu erkennen, dass die Koordination über Pläne mit der in der Praxis vielfach thematisierten Führung durch Ziele gleichzusetzen ist. Führen über Ziele bedeutet, die von einer Anspruchsgruppe gesetzten Ziele so auf alle Organisationsbereiche herunter zu brechen, dass jede dezentrale Einheit zu ihrer Erreichung beiträgt. Ziele engen dabei zwar einerseits die Freiheitsgrade der Führungskräfte ein, lassen andererseits aber Handlungsspielräume, wie Ziele erreicht werden sollen, die Führungskräfte mit eigenem Wissen und eigener Verantwortung füllen müssen.

Indem sich also öffentliche Organisationen von einer

reinen Koordination über Programme lösen und stärker über Pläne koordinieren, schaffen sie Rahmenbedingungen für weitere Modernisierungsentwicklungen und können auf neue Umweltbedingungen schneller reagieren.

Wie ausgeprägt sich Ansätze einer solchen „modernen“ Verwaltung bei den Arbeitskreismitgliedern finden lassen, ist Gegenstand der folgenden Folien. An dieser Stelle sei bereits darauf hingewiesen, dass es sich bei den hier vorgestellten Arten der Koordination um Idealtypen handelt. In der Praxis kann nicht immer nur von einer „reinen“ Form ausgegangen werden. Dennoch ist zu erwarten, dass jeweils eine Hauptform vorherrschend anzutreffen ist.



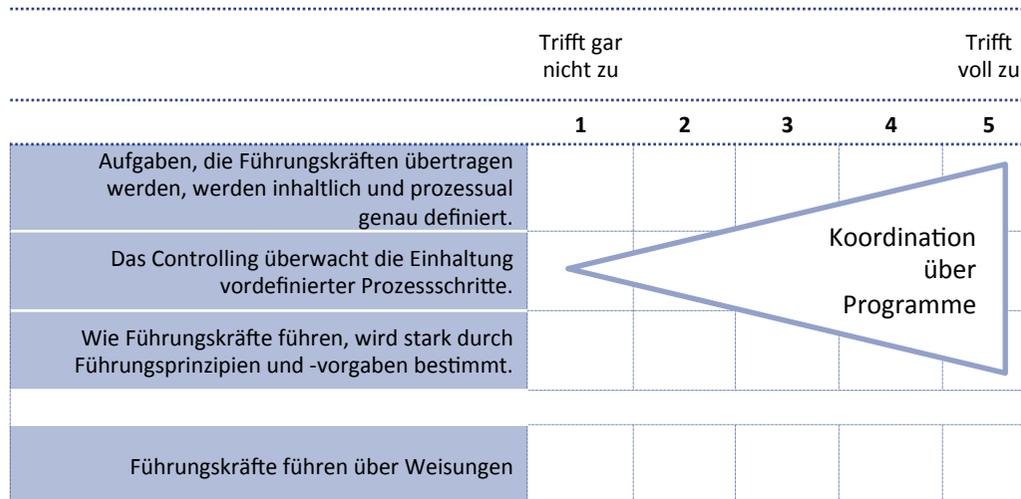
Klassische vs. „Moderne“ Verwaltung

Prüffragen zur Steuerungslogik

Zur Analyse der Steuerungslogik in den Teilnehmerinstitutionen gehen wir von den beiden zuvor erläuterten Idealtypen der Koordination über Programme und der Koordination über Pläne aus. Die unten formulierten Prüffragen helfen bei der Einordnung.

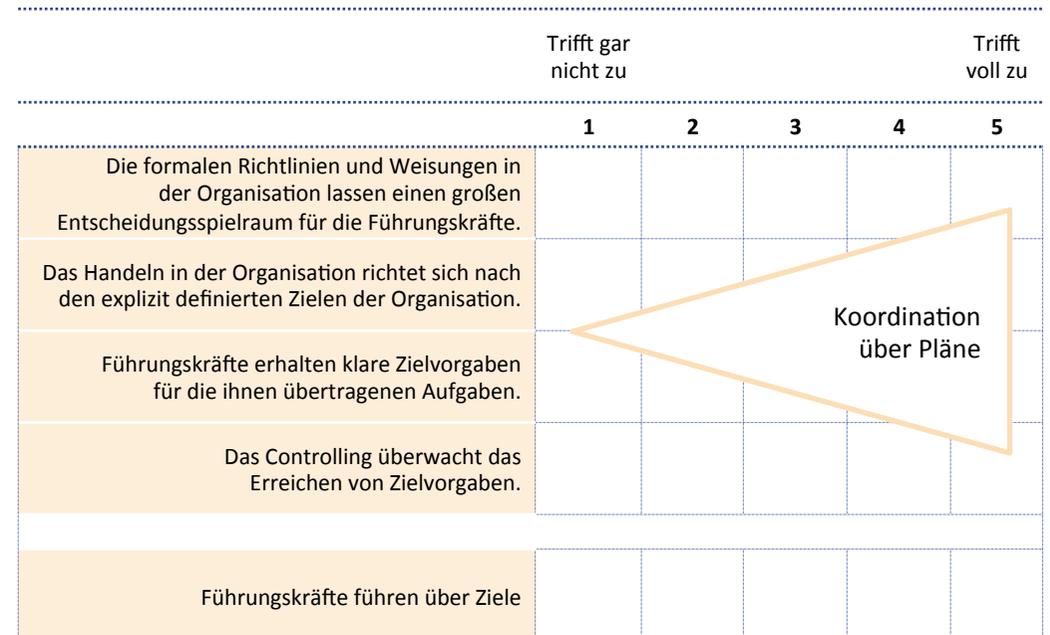
Wird in einer Organisation stark über Programme koordiniert, so sind die Führungskräfte generell stärker in ihrem Entscheidungsspielraum eingeschränkt als bei einer Koordination über Pläne. Diese stärkere Einschränkung zeigt sich einerseits durch eine genaue inhaltliche und prozessuale Definition von Führungsaufgaben, sowie andererseits durch eine ausgeprägte Anzahl an Führungsprinzipien und -vorgaben. Von einer starken Koordination über Programme ist auch dann auszugehen, wenn das Controlling sehr stark die Einhaltung vordefinierter Prozesse kontrolliert.

Da die Koordination über Pläne quasi ein Gegenentwurf zur Koordination über Programme darstellt, haben die Führungskräfte hier einen sehr viel ausgeprägteren



Entscheidungsspielraum. Im Vordergrund stehen nicht Prozesse, die der Zielverwirklichung dienen, sondern vielmehr die Zielerreichung an sich. Hat sich die Organisation also klare Ziele gesetzt und orientiert sich das Handeln innerhalb der Organisation an diesen Zielen, so kann man von einer Plankoordination sprechen. Konsequenterweise erhalten die Führungskräfte dann auch verbindliche Zielvorgaben. Bei einer solchen Koordinationsform spielt das Controlling bei der Überwachung von erreichten Zielen eine bedeutende Rolle. Die vorgestellten Prüffragen geben Aufschluss über die Steuerungslogik innerhalb der Gesamtorganisation.

Darüber hinaus haben wir nach Einschätzungen gefragt, inwieweit einzelne Führungskräfte die Steuerungslogik in der Gesamtorganisation in ihren Handlungen umsetzen (am Ende der beiden Tabellen angeführt).



Steuerungslogik der Arbeitskreismitglieder

- Übersicht
- Detailbetrachtungen je nach Organisation

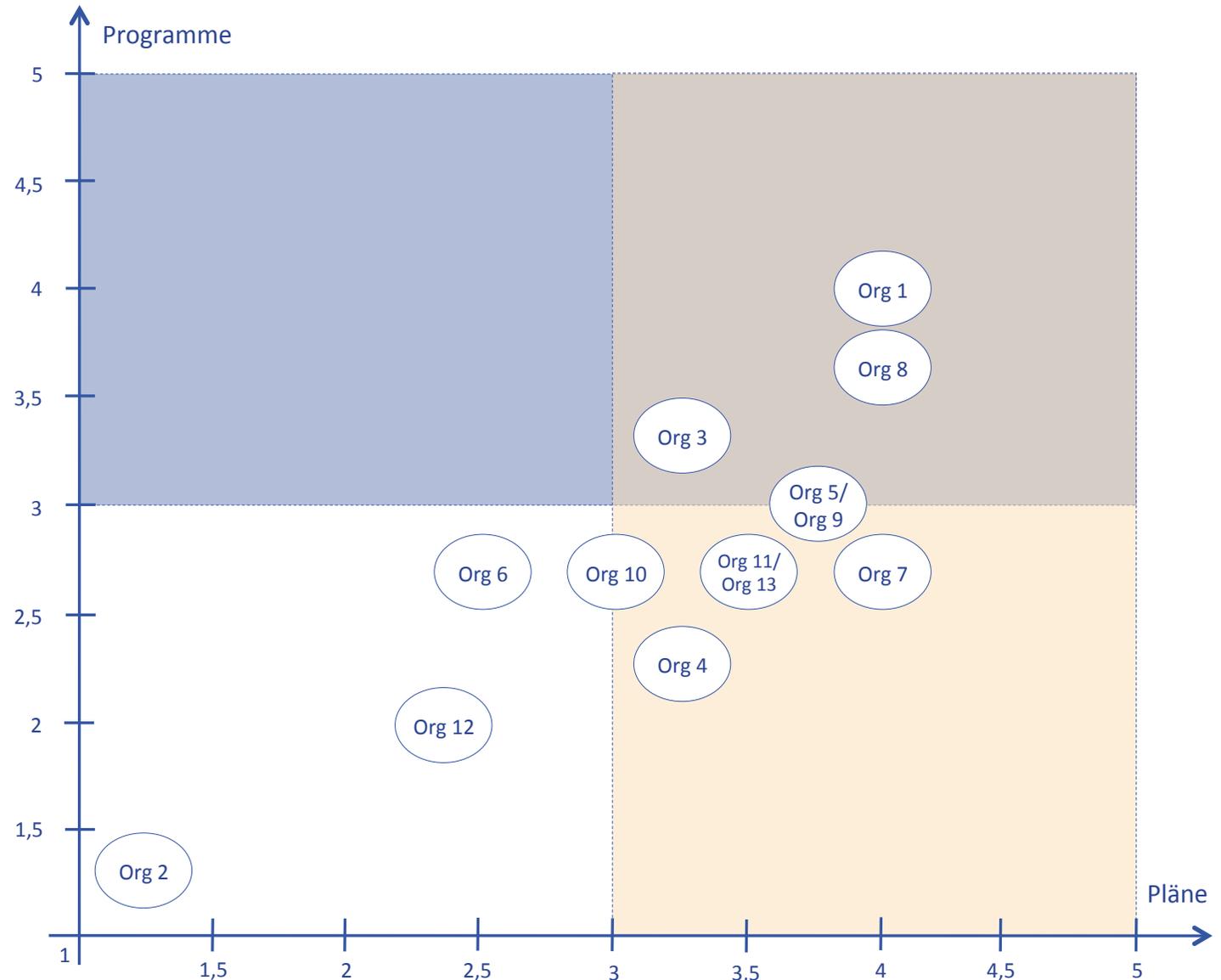
Steuerungslogik der Arbeitskreismitglieder

Übersicht

Im Rahmen von Fragebögen wurden die zuvor formulierten Prüffragen von den Controllingleitern der jeweiligen Mitgliederinstitutionen beantwortet. Auf Basis dieser Antworten wurden Mittelwerte gebildet und zusammenfassend im Schaubild auf der rechten Seite abgetragen. Die vertikale Achse gibt hierbei den Ausprägungsgrad der Programmsteuerung, die horizontale Achse den Grad der Ausprägung der Plankoordination in den Mitgliederinstitutionen an.

Es zeigt sich, dass die Arbeitskreismitglieder bis auf eine Ausnahme in ihren Einschätzungen bezüglich der Steuerungslogik ihrer Institutionen relativ eng beieinander liegen. Dabei bewegen sie sich in der Regel innerhalb einer Spannweite von 2 - 4 sowohl hinsichtlich der Programmkoordination wie auch der Plankoordination.

Keines der Mitglieder im Arbeitskreis befindet sich im blauen Bereich, koordiniert also dominant über Programme und nur wenig über Pläne. Hingegen sind aber mindestens vier Arbeitskreismitglieder im orange-farbenen Bereich angesiedelt. Sie koordinieren stark über Pläne und nur wenig über Programme. Drei weitere Mitglieder kombinieren eine starke Programm- und Plankoordination. Die Steuerungsintensität ist in diesen Organisationen insgesamt recht hoch. Schließlich befinden sich weitere drei Arbeitskreismitglieder im weißen Bereich der Grafik. In diesen Institutionen wird insgesamt wenig koordiniert. Sowohl die Programm- wie auch die Plankoordination sind hier nur schwach ausgeprägt.



Steuerungslogik der Arbeitskreismitglieder

Organisation 1

In Organisation 1 ist die Steuerungsintensität im Vergleich zu den anderen Arbeitskreismitgliedern am stärksten. Sowohl die Programmkoordination als auch die Plankoordination sind mit einem Mittelwert von jeweils 4 stark ausgeprägt (vgl. Abb. 2).

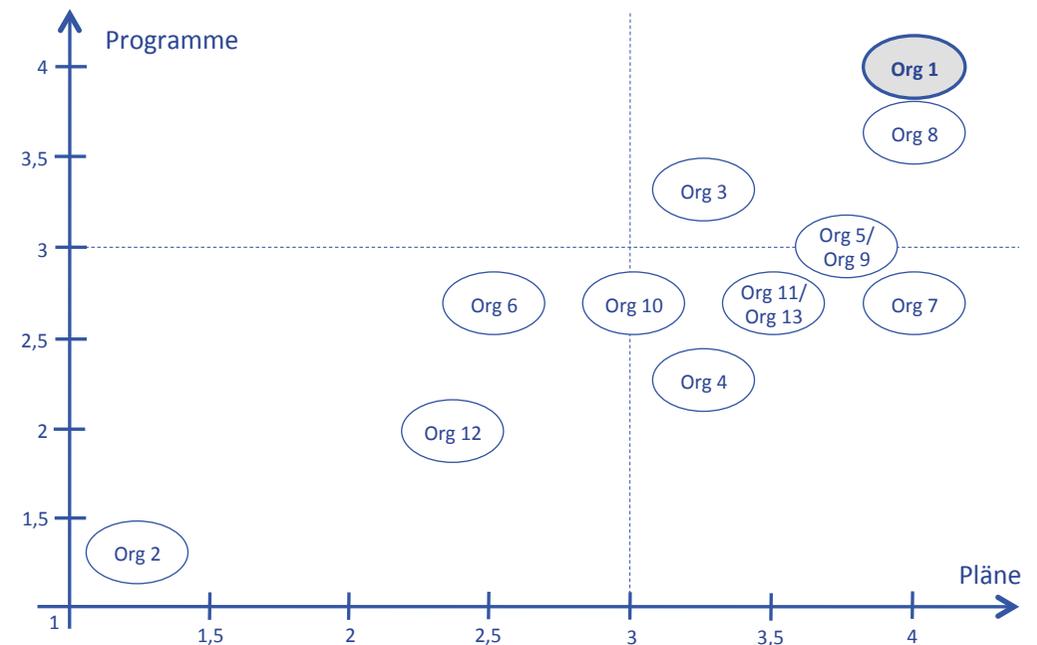
Wie die Antworten im oberen Teil von Abb. 1 zeigen, werden den Führungskräften Aufgaben inhaltlich und prozessual genau vorgegeben und der Controllingbereich überwacht die Einhaltung dieser vorgegebenen Prozessschritte. Dies führt zu insgesamt starken Einschränkungen der Führungskräfte durch Regelungen (vgl. Abb. 1d). Angesichts der Größe von Organisation 1, erscheint eine solche Programmsteuerung durchaus zweckmäßig. Hinzu kommt, dass durch Organisation 1 eine Vielzahl identischer Leistungen erbracht werden, so dass sich eine Koordination über Programme anbietet.

Gleichzeitig schafft es Organisation 1 aber im Rahmen ihrer Möglichkeiten und unter gegebenen gesetzlichen Vorgaben eine starke Koordination über Pläne durchzusetzen (vgl. Abb. 1 mittlerer Teil). Das Handeln in der Organisation orientiert sich dabei sehr stark an den Zielen für die gesamte Organisation, die auch in Form von Zielvereinbarungen gegenüber den Führungskräften operationalisiert werden. Dem Controllingbereich kommt im Rahmen von Zielvorgaben eine dominant überwachende Rolle zu. Die Durchsetzung der Plankoordination in der Gesamtorganisation erreicht Organisation 1 unter anderem dadurch, dass der persönliche Führungsstil der jeweiligen Führungskräfte eindeutig zielorientiert ausgerichtet ist.

Abb. 1: Prüffragen und Antworten

		1	2	3	4	5
a)	Aufgaben, die Führungskräften übertragen werden, werden inhaltlich und prozessual genau definiert.				X	
b)	Das Controlling überwacht die Einhaltung vordefinierter Prozessschritte.				X	
c)	Wie Führungskräfte führen, wird stark durch Führungsprinzipien und -vorgaben bestimmt.				X	
d)	Die formalen Richtlinien und Weisungen in der Organisation lassen einen großen Entscheidungsspielraum für die Führungskräfte.		X			
e)	Das Handeln in der Organisation richtet sich nach den explizit definierten Zielen der Organisation.					X
f)	Führungskräfte erhalten klare Zielvorgaben für die ihnen übertragenen Aufgaben.				X	
g)	Das Controlling überwacht das Erreichen von Zielvorgaben.					X
h)	Individueller Führungsstil: Führungskräfte führen über Weisungen		X			
i)	Individueller Führungsstil: Führungskräfte führen über Ziele				X	

Abb. 2: Programm- und Plankoordination im Arbeitskreis



Steuerungslogik der Arbeitskreismitglieder

Organisation 2

Organisation 2 taucht in der zusammenfassenden Übersicht in Abb. 2 weit entfernt von den übrigen Arbeitskreismitgliedern auf. Die Teilnehmerinstitution befindet sich in der linken unteren Ecke der Matrix und zeichnet sich durch eine sehr geringe Koordinationsintensität aus.

Die Antworten in Abb. 1 zeigen, dass weder die Programmsteuerung noch die Plankoordination in der Gesamtorganisation stark ausgeprägt sind. Bei der Programmsteuerung ergibt sich auf Basis der Antworten aus den Fragebögen ein durchschnittlicher Wert von 1.3, bei der Plankoordination ein Mittelwert von 1.25. Innerhalb der Organisation wird also insgesamt wenig bis überhaupt nicht über Programme oder Pläne koordiniert.

Ein möglicher Grund hierfür dürfte in den spezifischen Aufgaben von Organisation 2 liegen. Die Aufgaben erfordern eine ausgeprägte problembezogene Expertise und Urteilskraft, die nur

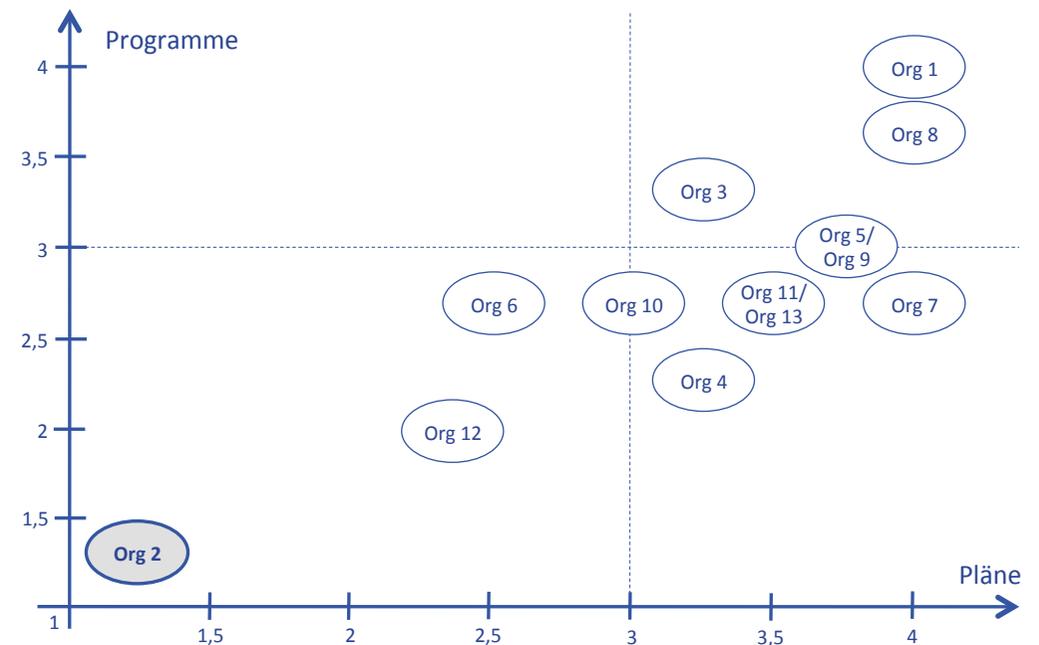
bedingt durch Programme vorgegeben werden kann. Andererseits grenzen hohe Anforderungen an Unbestechlichkeit und Wirtschaftlichkeit die Freiheitsgrade der Mitarbeiter der Behörde ein. Die Antworten aus den Fragebögen zeigen darüber hinaus, dass Führungsaufgaben in Organisation 2 häufiger auch in Teams wahrgenommen werden. Es wäre daher auch denkbar, dass in Organisation 2 Formen der persönlichen Koordination, wie beispielsweise die Koordination durch Selbstabstimmung, eine größere Rolle spielen.

Unterscheidet man zwischen der Perspektive der Gesamtorganisation und der Perspektive der einzelnen Führungskräfte, so zeigen die Antworten des Fragebogens in Bezug auf den individuellen Führungsstil, dass einzelne Führungsverantwortliche eher über Weisungen führen, die individuelle Führung also eher Programmcharakter hat. Das Controlling nimmt keine Unterstützungsfunktion in Bezug auf die Steuerung wahr.

Abb. 1: Prüffragen und Antworten

		1	2	3	4	5
a)	Aufgaben, die Führungskräften übertragen werden, werden inhaltlich und prozessual genau definiert.		X			
b)	Das Controlling überwacht die Einhaltung vordefinierter Prozessschritte.	X				
c)	Wie Führungskräfte führen, wird stark durch Führungsprinzipien und -vorgaben bestimmt.	X				
d)	Die formalen Richtlinien und Weisungen in der Organisation lassen einen großen Entscheidungsspielraum für die Führungskräfte.		X			
e)	Das Handeln in der Organisation richtet sich nach den explizit definierten Zielen der Organisation.	X				
f)	Führungskräfte erhalten klare Zielvorgaben für die ihnen übertragenen Aufgaben.	X				
g)	Das Controlling überwacht das Erreichen von Zielvorgaben.	X				
h)	Individueller Führungsstil: Führungskräfte führen über Weisungen				X	
i)	Individueller Führungsstil: Führungskräfte führen über Ziele		X			

Abb. 2: Programm- und Plankoordination im Arbeitskreis



Steuerungslogik der Arbeitskreismitglieder

Organisation 3

Organisation 3 ist in Abb. 2 im oberen rechten Bereich angeordnet. Hier führt die Kombination von starker Programm- und Plankoordination zu einer insgesamt hohen Steuerungsintensität.

Programm- und Plankoordination sind dabei mit Mittelwerten von 3.3 und 3.25 nahezu gleich stark ausgeprägt. Die Führungskräfte werden also einerseits durch detaillierte Aufgaben und Prozessvorgaben in ihren Entscheidungsspielräumen eingeschränkt, nutzen aber andererseits noch vorhandene Freiräume zur Koordination über Pläne. Dem Controllerbereich kommt innerhalb der Organisation die Aufgabe zu, Prozesse und Zielvorgaben zu überwachen, wobei die Überwachung von Zielvorgaben leicht überwiegt.

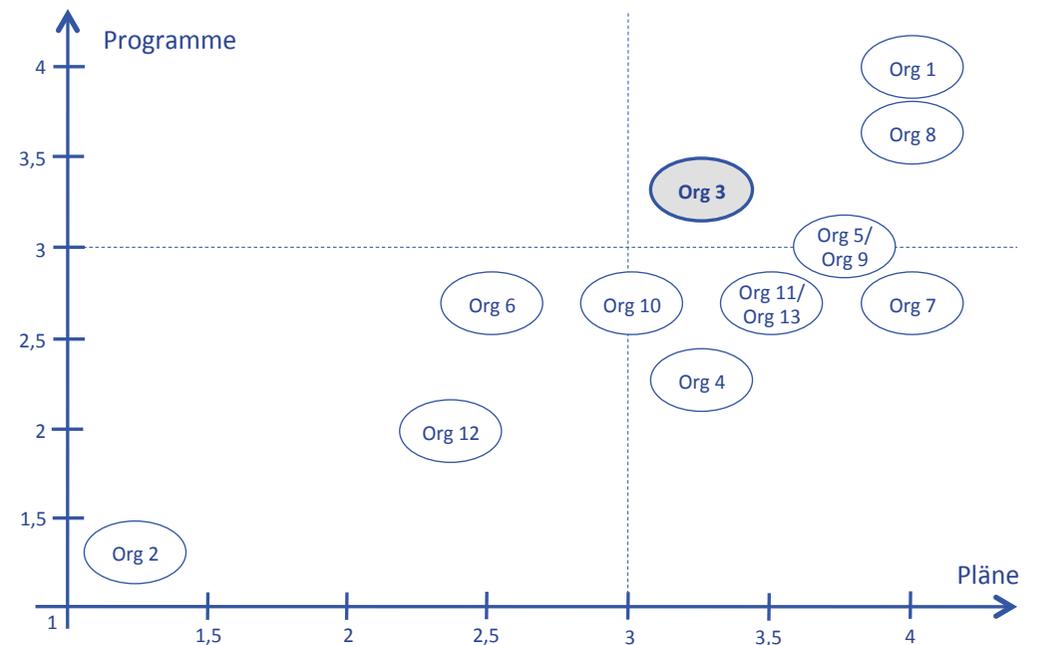
Es erstaunt zunächst, dass Organisation 3 trotz ihrer relativ jungen Entstehungsgeschichte

in gleicher Weise über Programme koordiniert, wie sie über Pläne koordiniert. Wirft man einen Blick auf die individuellen Führungsstile der Verantwortlichen, verstärkt sich dieses Bild noch: Hier überwiegt nämlich die Führung durch Weisung mit einem Wert von 5 deutlich die Führung über Ziele, die mit einem Wert von 2 versehen wurde.

Abb. 1: Prüffragen und Antworten

		1	2	3	4	5
a)	Aufgaben, die Führungskräften übertragen werden, werden inhaltlich und prozessual genau definiert.				X	
b)	Das Controlling überwacht die Einhaltung vordefinierter Prozessschritte.			X		
c)	Wie Führungskräfte führen, wird stark durch Führungsprinzipien und -vorgaben bestimmt.			X		
d)	Die formalen Richtlinien und Weisungen in der Organisation lassen einen großen Entscheidungsspielraum für die Führungskräfte.			X		
e)	Das Handeln in der Organisation richtet sich nach den explizit definierten Zielen der Organisation.			X		
f)	Führungskräfte erhalten klare Zielvorgaben für die ihnen übertragenen Aufgaben.			X		
g)	Das Controlling überwacht das Erreichen von Zielvorgaben.				X	
h)	Individueller Führungsstil: Führungskräfte führen über Weisungen					X
i)	Individueller Führungsstil: Führungskräfte führen über Ziele		X			

Abb. 2: Programm- und Plankoordination im Arbeitskreis



Steuerungslogik der Arbeitskreismitglieder

Organisation 4

Organisation 4 kann aufgrund ihrer Antworten aus dem Fragebogen im Quadrant rechts unten von Abb. 2 angeordnet werden. Hier ist die Steuerungsintensität durchschnittlich stark ausgeprägt, wobei die Plankoordination leicht überwiegt.

Konkret nehmen die beantworteten Prüffragen zur Koordination über Programme einen Mittelwert von 2.3 an, die Fragen zur Plankoordination einen Mittelwert von 3.25. Damit ist die Plankoordination in Organisation 4 eher stark ausgeprägt. Auffällig ist die Rolle des Controllingbereichs, da er nämlich überhaupt keine Prozesse kontrolliert, sondern ausschließlich die Einhaltung von Zielvorgaben überwacht.

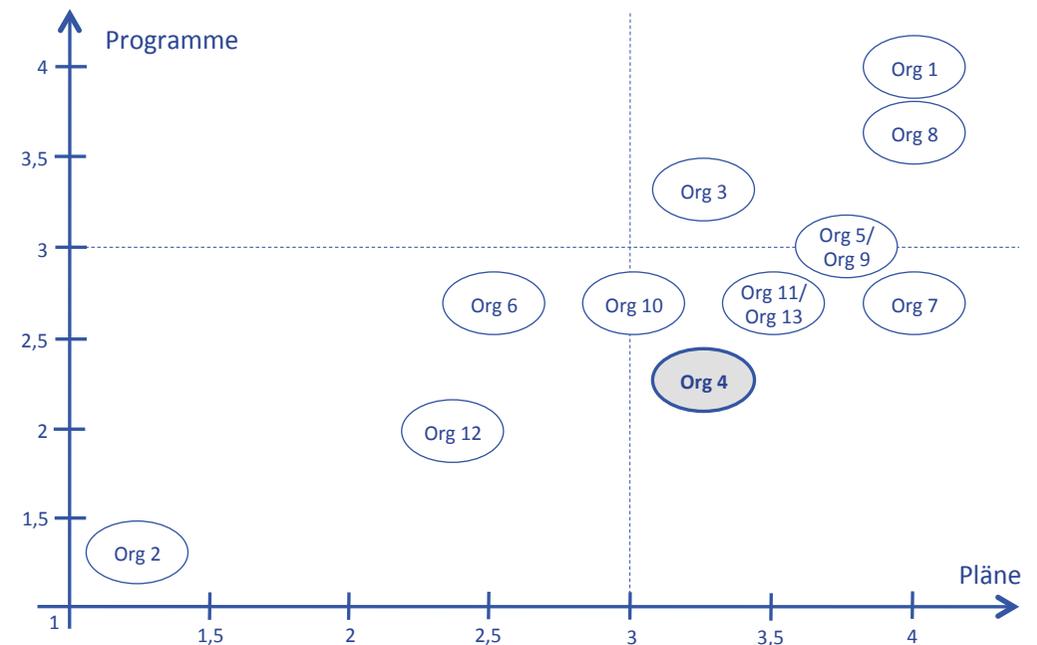
Auch ein Blick auf die individuellen Führungsstile der Führungsverantwortlichen in Organisation 4 bestätigen den Trend in der Gesamtorganisation, dass Programm- und Plankoordination sehr eng beieinander liegen. Allerdings wird individuell noch eher über Weisungen (3) als über Ziele (2) geführt.

Das Controlling fokussiert sich stark auf das Überwachen der Zielerreichung, weniger auf die Kontrolle von Prozessen. Dies lässt sich auch auf die geringen personellen Ressourcen des Controllings zurückführen, weist aber auch auf ein modernes Verständnis der Controllingaufgabe hin.

Abb. 1: Prüffragen und Antworten

		1	2	3	4	5
a)	Aufgaben, die Führungskräften übertragen werden, werden inhaltlich und prozessual genau definiert.			X		
b)	Das Controlling überwacht die Einhaltung vordefinierter Prozessschritte.	X				
c)	Wie Führungskräfte führen, wird stark durch Führungsprinzipien und -vorgaben bestimmt.			X		
d)	Die formalen Richtlinien und Weisungen in der Organisation lassen einen großen Entscheidungsspielraum für die Führungskräfte.			X		
e)	Das Handeln in der Organisation richtet sich nach den explizit definierten Zielen der Organisation.			X		
f)	Führungskräfte erhalten klare Zielvorgaben für die ihnen übertragenen Aufgaben.			X		
g)	Das Controlling überwacht das Erreichen von Zielvorgaben.				X	
h)	Individueller Führungsstil: Führungskräfte führen über Weisungen			X		
i)	Individueller Führungsstil: Führungskräfte führen über Ziele		X			

Abb. 2: Programm- und Plankoordination im Arbeitskreis



Steuerungslogik der Arbeitskreismitglieder

Organisation 5

Organisation 5 liegt in der Gesamtübersicht an gleicher Stelle wie Organisation 9 (vgl. Abb. 2). Sie gehört damit zu den Institutionen, die insgesamt eine eher hohe Koordinationsdichte haben.

Organisation 5 koordiniert mit einem Mittelwert von 3.0 durchschnittlich stark über Programme, hat gleichzeitig aber bei einem Mittelwert von 3.75 einen deutlich stärkeren Fokus auf der Plankoordination. Führungskräfte werden kaum durch detaillierte Prozessvorgaben oder durch vorgegebene Führungsprinzipien in ihren Entscheidungsspielräumen eingeschränkt.

Stattdessen erfolgt eine Steuerung über Zielvorgaben. Eine solche Steuerung erscheint aufgrund der Aufgaben, denen Organisation 5 in turbulenten Zeiten ausgesetzt ist, durchaus zweckmäßig. Interessant ist hierbei, dass die Führungskräfte zwar Zielvorgaben

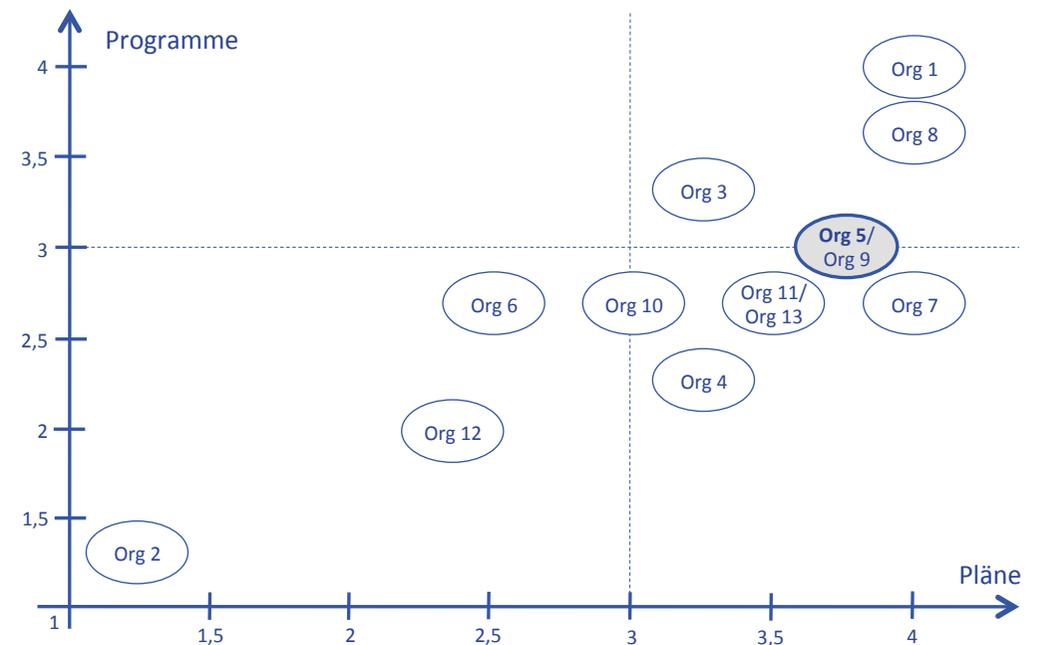
erhalten, individuell aber stärker über Weisungen führen. Auf einer operativen Ebene wird somit auf klassische Führungstechniken einer Behörde zurückgegriffen. Dies kann auch eine Begründung dafür sein, dass zwar eine Plankoordination auf Ebene der Führungskräfte erfolgt, sich das Handeln in der Organisation aber kaum an den explizit definierten Zielen der Organisation orientiert (vgl. Abb. 1).

Dem Controllerbereich kommt in der Organisation ein stark kontrollierender Charakter zu. In dem Umfang, in dem Prozessvorgaben bestehen, kontrolliert das Controlling die Einhaltung dieser Vorgaben auch. Gleiches gilt für die Kontrolle der Zielerreichung. Das Controlling ist hier sehr stark eingebunden.

Abb. 1: Prüffragen und Antworten

		1	2	3	4	5
a)	Aufgaben, die Führungskräften übertragen werden, werden inhaltlich und prozessual genau definiert.		X			
b)	Das Controlling überwacht die Einhaltung vordefinierter Prozessschritte.					X
c)	Wie Führungskräfte führen, wird stark durch Führungsprinzipien und -vorgaben bestimmt.		X			
d)	Die formalen Richtlinien und Weisungen in der Organisation lassen einen großen Entscheidungsspielraum für die Führungskräfte.				X	
e)	Das Handeln in der Organisation richtet sich nach den explizit definierten Zielen der Organisation.		X			
f)	Führungskräfte erhalten klare Zielvorgaben für die ihnen übertragenen Aufgaben.				X	
g)	Das Controlling überwacht das Erreichen von Zielvorgaben.					X
h)	Individueller Führungsstil: Führungskräfte führen über Weisungen			X		
i)	Individueller Führungsstil: Führungskräfte führen über Ziele		X			

Abb. 2: Programm- und Plankoordination im Arbeitskreis



Steuerungslogik der Arbeitskreismitglieder

Organisation 6

Organisation 6 liegt in der zusammenfassenden Übersicht (vgl. Abb. 2) im Quadrant links unten. Hier ist insgesamt eine geringe Steuerungsintensität zu verzeichnen, d.h. dass sowohl die Programm- als auch die Plankoordination eher schwach ausgeprägt sind.

Mit einem Mittelwert von 2.7 überwiegt die Programmkoordination die Koordination über Pläne mit einem Mittelwert von 2.5 denn auch nur schwach. Wirft man einen Blick auf die individuellen Führungsstile, so zeigt sich aber eine deutliche Dominanz der Programmsteuerung über die Plankoordination (Führung über Weisungen = 4, Führen über Ziele = 2).

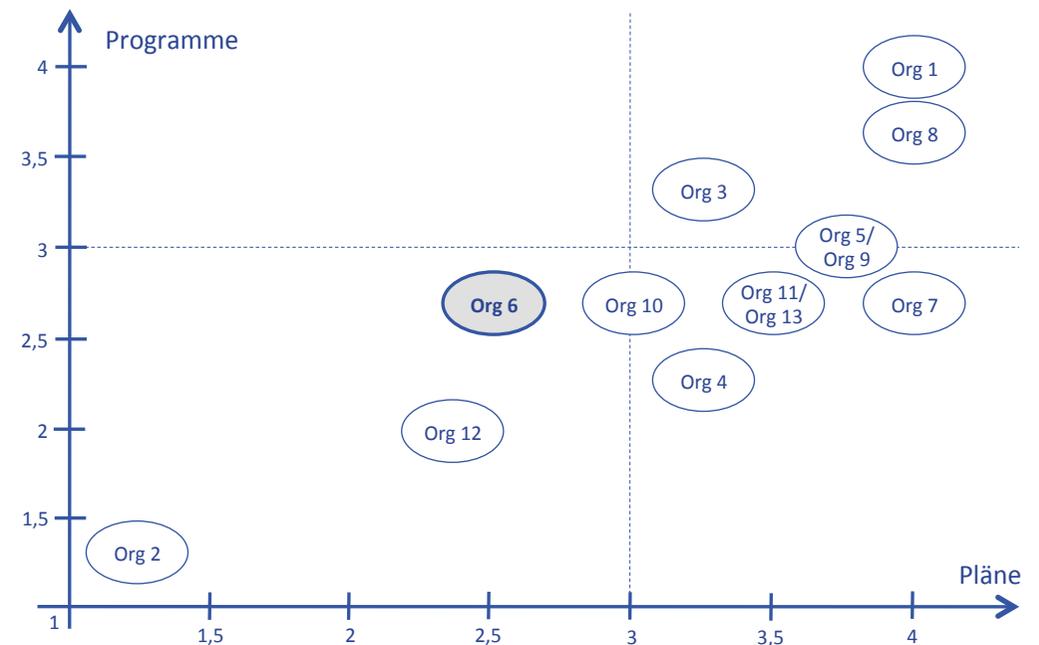
Insgesamt erstaunt es, dass Organisation 6 trotz seiner großen Mitarbeiterzahl eine derart geringe Koordinationsdichte hat und eine Koordination über Programme aufgrund der neuen Herausforderungen, denen sich Organisation 6 ausgesetzt sieht, nicht stärker ausgeprägt ist.

Dies ist dadurch zu erklären, dass dem Controlling im Steuerungsprozess bisher kaum bis keine Kontrollaufgaben zukommen. Es kontrolliert weder bestehende Prozessvorgaben noch den Zielerreichungsgrad von Zielvorgaben, wodurch die Intensität der Steuerung insgesamt als eher gering wahrgenommen wird.

Abb. 1: Prüffragen und Antworten

		1	2	3	4	5
a)	Aufgaben, die Führungskräften übertragen werden, werden inhaltlich und prozessual genau definiert.			X		
b)	Das Controlling überwacht die Einhaltung vordefinierter Prozessschritte.		X			
c)	Wie Führungskräfte führen, wird stark durch Führungsprinzipien und -vorgaben bestimmt.			X		
d)	Die formalen Richtlinien und Weisungen in der Organisation lassen einen großen Entscheidungsspielraum für die Führungskräfte.			X		
e)	Das Handeln in der Organisation richtet sich nach den explizit definierten Zielen der Organisation.		X			
f)	Führungskräfte erhalten klare Zielvorgaben für die ihnen übertragenen Aufgaben.			X		
g)	Das Controlling überwacht das Erreichen von Zielvorgaben.		X			
h)	Individueller Führungsstil: Führungskräfte führen über Weisungen				X	
i)	Individueller Führungsstil: Führungskräfte führen über Ziele		X			

Abb. 2: Programm- und Plankoordination im Arbeitskreis



Steuerungslogik der Arbeitskreismitglieder

Organisation 7

Organisation 7 ist in der zusammenfassenden Übersicht im Quadrant rechts unten zu finden (vgl. Abb. 2). Die Steuerungsintensität liegt somit im mittleren Bereich.

Dabei spielt die Koordination über Programme mit einem Mittelwert von 2.7 insgesamt eine eher untergeordnete Rolle. Viel stärker ist dagegen die Koordination über Pläne ausgeprägt (Mittelwert = 4). Hier befindet sich Organisation 7 auf gleicher Ebene wie die Organisationen 1 und 8. Dies deutet darauf hin, dass die Führung von Organisation 7 auf ein hohes Maß an Eigenverantwortung ihrer Führungskräfte setzt und ihnen eine große Flexibilität bei der Erreichung ihrer Ziele einräumt.

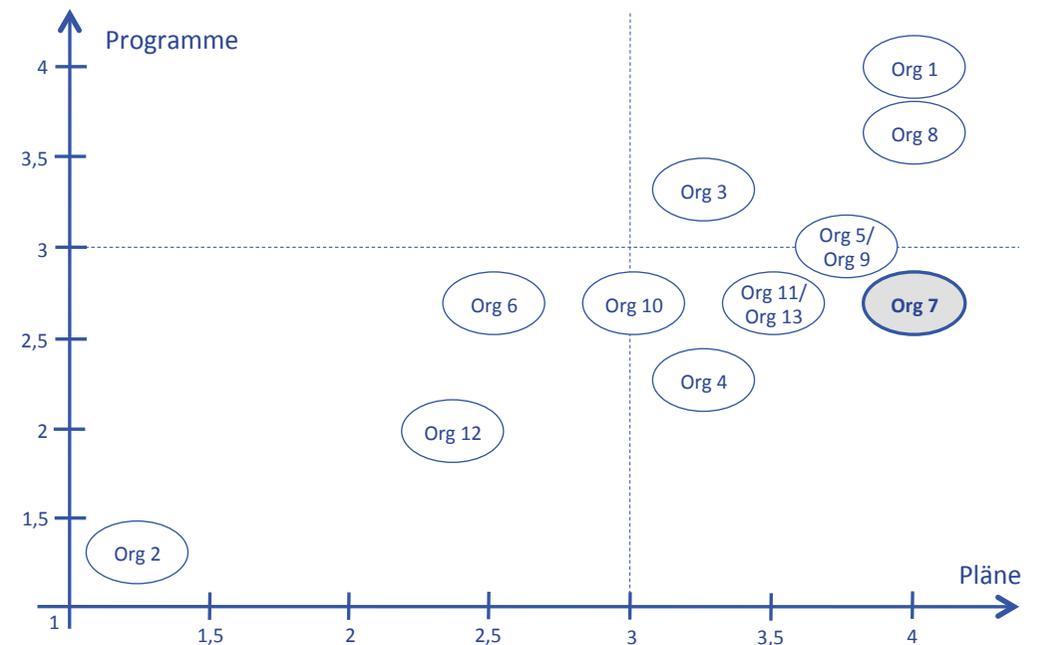
Interessant ist die Aufgabe des Controllerbereichs. Dieser überwacht kaum Prozesse, sondern ist sehr stark in die Überwachung von Zielvorgaben eingebunden.

Betrachtet man die individuellen Führungsstile innerhalb von Organisation 7, so fällt auf, dass trotz der überwiegenden Plankoordination ein größerer Anteil an Führungskräften über Weisungen führt (4) als über Ziele (3). Dieser Aspekt könnte als mögliche Erklärung dafür dienen, dass Organisation 7 im operativen Bereich aufgrund ihrer Größe und einer Fülle einzuhaltender gesetzlicher Vorschriften auf eine hierarchische Koordination angewiesen ist.

Abb. 1: Prüffragen und Antworten

		1	2	3	4	5
a)	Aufgaben, die Führungskräften übertragen werden, werden inhaltlich und prozessual genau definiert.			X		
b)	Das Controlling überwacht die Einhaltung vordefinierter Prozessschritte.		X			
c)	Wie Führungskräfte führen, wird stark durch Führungsprinzipien und -vorgaben bestimmt.			X		
d)	Die formalen Richtlinien und Weisungen in der Organisation lassen einen großen Entscheidungsspielraum für die Führungskräfte.			X		
e)	Das Handeln in der Organisation richtet sich nach den explizit definierten Zielen der Organisation.				X	
f)	Führungskräfte erhalten klare Zielvorgaben für die ihnen übertragenen Aufgaben.				X	
g)	Das Controlling überwacht das Erreichen von Zielvorgaben.					X
h)	Individueller Führungsstil: Führungskräfte führen über Weisungen				X	
i)	Individueller Führungsstil: Führungskräfte führen über Ziele			X		

Abb. 2: Programm- und Plankoordination im Arbeitskreis



Steuerungslogik der Arbeitskreismitglieder

Organisation 8

In der vergleichenden Übersicht in Abb. 2 liegt Organisation 8 gleich unterhalb von Organisation 1 im Quadrant rechts oben. Dies lässt auf eine hohe Koordinationsintensität in Organisation 8 schließen.

Dabei nimmt die Koordination über Programme einen Mittelwert von 3.7 an und ist damit sehr stark ausgeprägt. Die Antworten in Abb. 1 zeigen jedoch, dass in Organisation 8 die Programmkoordination einen etwas anderen Charakter hat. Es geht hier weniger darum, die Entscheidungsspielräume und Handlungsfelder der Führungskräfte durch genaue Inhalts- und Prozessangaben einzuschränken, sondern vielmehr existieren Programme hinsichtlich Führungsprinzipien und allgemeiner Führungsvorgaben. Die Programmkoordination erstreckt sich also weniger auf spezielle Einzelaufgaben. Dieser Eindruck bestätigt sich auch, wenn man sich die individuellen Führungsstile in Organisation 8 vor

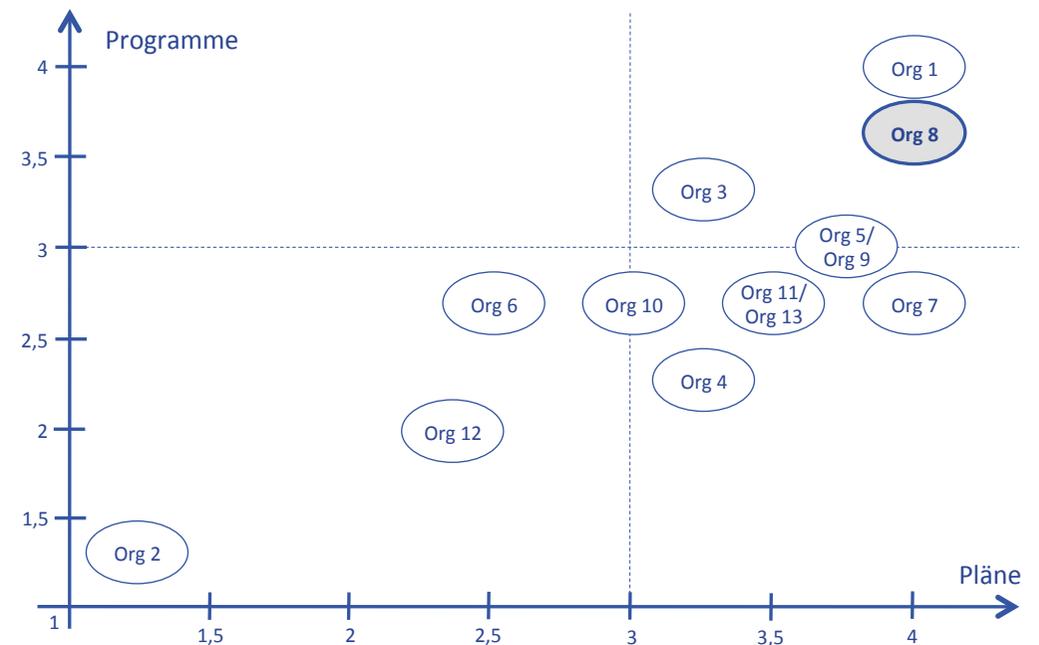
Augen führt. Mit einem Wert von 3 ist nämlich das Führen über Weisungen eher schwach ausgeprägt. Ein möglicher Grund für die geringe Fixierung detaillierter Prozessvorgaben für Einzelaufgaben könnte darin liegen, dass die Aufgaben in Organisation 8 sehr heterogen sind und detaillierte Prozess- und Inhaltsvorgaben zu einer enormen Komplexität führen würden.

Daneben wird in Organisation 8 stark über Pläne koordiniert. Zielvorgaben, die sich auch an den Zielen der Gesamtorganisation orientieren, werden aktiv eingesetzt und vom Controlling überwacht. Schön ist, dass die Koordination über Pläne von den Führungskräften individuell voll umgesetzt wird. Die individuelle Führung über Ziele ist mit dem Maximalwert 5 in Organisation 8 voll etabliert. Auch die Übernahme von Führungsaufgaben im Team ist in Organisation 8 nicht unüblich.

Abb. 1: Prüffragen und Antworten

		1	2	3	4	5
a)	Aufgaben, die Führungskräften übertragen werden, werden inhaltlich und prozessual genau definiert.		X			
b)	Das Controlling überwacht die Einhaltung vordefinierter Prozessschritte.				X	
c)	Wie Führungskräfte führen, wird stark durch Führungsprinzipien und -vorgaben bestimmt.					X
d)	Die formalen Richtlinien und Weisungen in der Organisation lassen einen großen Entscheidungsspielraum für die Führungskräfte.			X		
e)	Das Handeln in der Organisation richtet sich nach den explizit definierten Zielen der Organisation.				X	
f)	Führungskräfte erhalten klare Zielvorgaben für die ihnen übertragenen Aufgaben.				X	
g)	Das Controlling überwacht das Erreichen von Zielvorgaben.					X
h)	Individueller Führungsstil: Führungskräfte führen über Weisungen			X		
i)	Individueller Führungsstil: Führungskräfte führen über Ziele					X

Abb. 2: Programm- und Plankoordination im Arbeitskreis



Steuerungslogik der Arbeitskreismitglieder

Organisation 9

Organisation 9 liegt im Gesamtvergleich an gleicher Stelle wie Organisation 5 (vgl. Abb. 2). Die Steuerungsintensität ist recht hoch.

Mit einem Mittelwert von 3.0 spielt die Programmkoordination in Organisation 9 eine weniger wichtige Rolle. Auch die Antworten im oberen Teil von Abb. 1 spiegeln dies wider. Die Antworten a) und c) zeigen, dass die Führungskräfte nur wenig durch inhaltliche und prozessuale Vorgaben eingeschränkt werden bzw. keine Einschränkungen im Sinne von Führungsprinzipien und -vorgaben bestehen. Diese Steuerungslogik lässt sich aus unserer Sicht auf die spezifischen Aufgaben von Organisation 9 mit zahlreichen Experten in den verschiedenen Fachabteilungen zurückführen.

Hingegen ist die Plankoordination mit einem Mittelwert von 3.75 relativ stark ausgeprägt. In Organisation 9 orientiert sich das Handeln in vollem Umfang an den Gesamtzielen der

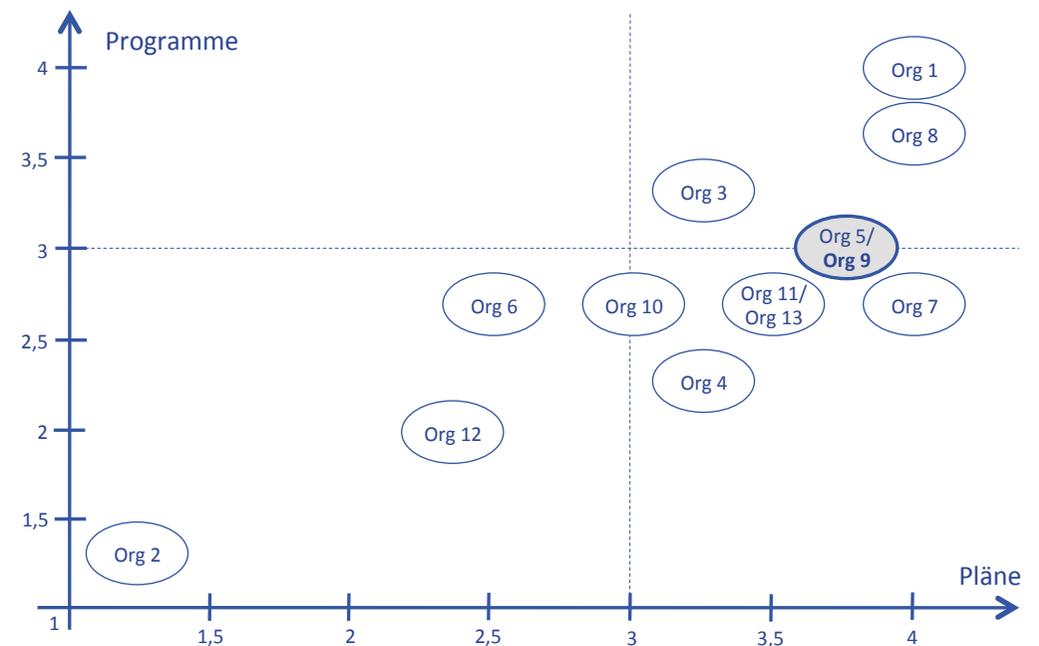
Organisation. Organisation 9 hat ihre strategische Leitlinie mit Hilfe eines Balanced-Scorecard-Ansatzes formuliert, der die Hauptrichtung für die zukünftige Entwicklung der Organisation vorgibt. Zielvereinbarungen werden regelmäßig, aber nicht übermäßig stark eingesetzt.

Zur Rolle des Controllings fällt auf, dass es sehr viel stärker in die Überwachung einzelner Prozessschritte als in die Einhaltung von Zielvorgaben eingebunden ist. Möglicherweise ist dies der Tatsache geschuldet, dass die Organisationsabteilung im Controlling aufgehängt ist. Ein weiterer Grund könnte darin bestehen, dass die Programmsteuerung in der individuellen Führung (Führen über Weisung = 4) eine noch etwas größere Rolle spielt als die Führung über Ziele (3). Sie zeigt aber auch, dass das hohe Maß an Gestaltungsfreiheit der Fachabteilungen offensichtlich einer recht intensiven Kontrolle durch das Controlling bedarf.

Abb. 1: Prüffragen und Antworten

		1	2	3	4	5
a)	Aufgaben, die Führungskräften übertragen werden, werden inhaltlich und prozessual genau definiert.			X		
b)	Das Controlling überwacht die Einhaltung vordefinierter Prozessschritte.					X
c)	Wie Führungskräfte führen, wird stark durch Führungsprinzipien und -vorgaben bestimmt.	X				
d)	Die formalen Richtlinien und Weisungen in der Organisation lassen einen großen Entscheidungsspielraum für die Führungskräfte.			X		
e)	Das Handeln in der Organisation richtet sich nach den explizit definierten Zielen der Organisation.					X
f)	Führungskräfte erhalten klare Zielvorgaben für die ihnen übertragenen Aufgaben.			X		
g)	Das Controlling überwacht das Erreichen von Zielvorgaben.				X	
h)	Individueller Führungsstil: Führungskräfte führen über Weisungen				X	
i)	Individueller Führungsstil: Führungskräfte führen über Ziele			X		

Abb. 2: Programm- und Plankoordination im Arbeitskreis



Steuerungslogik der Arbeitskreismitglieder

Organisation 10

Organisation 10 nimmt im Vergleich zu den übrigen Arbeitskreismitgliedern eine Mittelposition ein. Die Steuerungsintensität ist nicht sonderlich hoch, der Größe der Organisation aber durchaus angemessen.

Mit einem Mittelwert von 2.7 ist die Programmsteuerung durchschnittlich stark ausgeprägt. Es gibt zwar Vorgaben inhaltlicher und prozessualer Art, diese schränken die Führungskräfte aber nur wenig in ihren Entscheidungsspielräumen ein (vgl. Antwort d) in Abb. 1). Verstärkt wird dies möglicherweise noch dadurch, dass von Seiten des Controllings keine Kontrolle erfolgt. Ein solches Steuerungsverständnis kann durch die spezifische Funktion der Organisation begründet werden. Diese beschäftigt zahlreiche Experten, die ihr Fachwissen problemspezifisch einzusetzen

Abb. 1: Prüffragen und Antworten

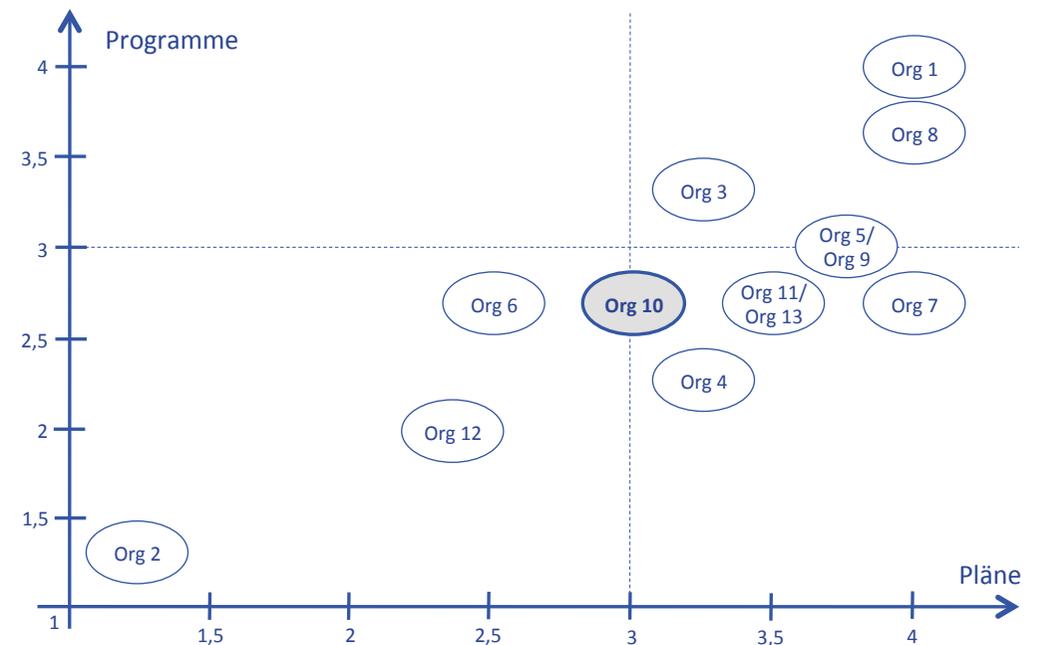
		1	2	3	4	5
a)	Aufgaben, die Führungskräften übertragen werden, werden inhaltlich und prozessual genau definiert.				X	
b)	Das Controlling überwacht die Einhaltung vordefinierter Prozessschritte.	X				
c)	Wie Führungskräfte führen, wird stark durch Führungsprinzipien und -vorgaben bestimmt.			X		
d)	Die formalen Richtlinien und Weisungen in der Organisation lassen einen großen Entscheidungsspielraum für die Führungskräfte.				X	
e)	Das Handeln in der Organisation richtet sich nach den explizit definierten Zielen der Organisation.				X	
f)	Führungskräfte erhalten klare Zielvorgaben für die ihnen übertragenen Aufgaben.		X			
g)	Das Controlling überwacht das Erreichen von Zielvorgaben.		X			
h)	Individueller Führungsstil: Führungskräfte führen über Weisungen			X		
i)	Individueller Führungsstil: Führungskräfte führen über Ziele			X		

und teilweise auch auf dem Markt zu „verkaufen“ haben.

Hinsichtlich der Plankoordination ergeben die Antworten in Abb. 1 einen Mittelwert von 3.0. Das Handeln in der Organisation richtet sich in großem Umfang nach den Gesamtzielen der Organisation, die Operationalisierung in Form von Zielvorgaben erfolgt aber nur wenig. Dem Controlling kommt auch bei der Plankoordination ein wenig kontrollierender Charakter zu.

In Organisation 10 halten sich also Programm- und Plankoordination in etwa die Waage. Auch in den individuellen Führungsstilen spiegelt sich dieses Bild wider. Die Führung über Weisungen und die Führung über Ziele werden gleich stark (mit einem Wert von 3) bewertet.

Abb. 2: Programm- und Plankoordination im Arbeitskreis



Steuerungslogik der Arbeitskreismitglieder

Organisation 11

Wie Abb. 2 zeigt, befindet sich Organisation 11 im rechten unteren Bereich der Übersicht. Die Steuerintensität ist hier stärker ausgeprägt, was vor allem einer relativen starken Plankoordination geschuldet ist.

Die Antworten in Abb. 1 zeigen, dass die Programmkoordination eine untergeordnete Rolle spielt. Es gibt keine detaillierten Inhalts- oder Prozessvorgaben für die Führungskräfte, insofern besteht auch keine ausgeprägte Kontrolle von Seiten des Controllings. Vorgaben im Sinne einer Programmsteuerung bestehen nur im Rahmen allgemeiner Führungsprinzipien oder -richtlinien. Insgesamt ist somit der Ermessensspielraum der Führungskräfte kaum eingeschränkt (vgl. Antwort d) in Abb. 1).

Die Plansteuerung ist mit einem durchschnittlichen Wert von 3.5 rechnerisch relativ stark

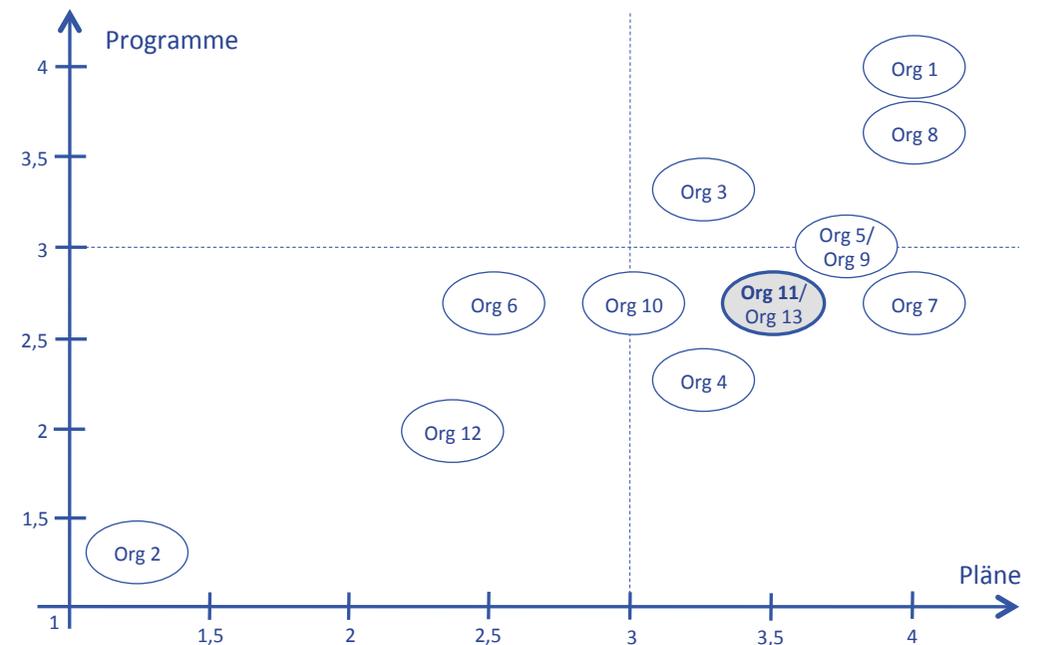
ausgeprägt. Die Antworten in Abb. 1 zeigen allerdings ein differenzierteres Bild. Zielvorgaben werden in der Steuerung nämlich nur selten eingesetzt, eine Orientierung an den Oberzielen der Gesamtorganisation erfolgt nur mittelmäßig. Auch die individuelle Führung über Ziele ist mit einem Wert von 2 nur sehr schwach ausgeprägt. Allerdings kontrolliert das Controlling in dem Maße, in dem Führungsvorgaben bestehen, auch das Erreichen derselben.

Die Steuerungslogik von Organisation 11 trägt den spezifischen Aufgaben der Organisation Rechnung. Die Leistungserstellung verlangt ein hohes Maß an Eigenverantwortung der handelnden Akteure und eine auf Flexibilität ausgerichtete Führungskultur.

Abb. 1: Prüffragen und Antworten

		1	2	3	4	5
a)	Aufgaben, die Führungskräften übertragen werden, werden inhaltlich und prozessual genau definiert.		X			
b)	Das Controlling überwacht die Einhaltung vordefinierter Prozessschritte.		X			
c)	Wie Führungskräfte führen, wird stark durch Führungsprinzipien und -vorgaben bestimmt.				X	
d)	Die formalen Richtlinien und Weisungen in der Organisation lassen einen großen Entscheidungsspielraum für die Führungskräfte.				X	
e)	Das Handeln in der Organisation richtet sich nach den explizit definierten Zielen der Organisation.			X		
f)	Führungskräfte erhalten klare Zielvorgaben für die ihnen übertragenen Aufgaben.		X			
g)	Das Controlling überwacht das Erreichen von Zielvorgaben.					X
h)	Individueller Führungsstil: Führungskräfte führen über Weisungen				X	
i)	Individueller Führungsstil: Führungskräfte führen über Ziele		X			

Abb. 2: Programm- und Plankoordination im Arbeitskreis



Steuerungslogik der Arbeitskreismitglieder

Organisation 12

Organisation 12 weist im Vergleich zu den anderen Arbeitskreismitgliedern eine nur geringe Steuerungsintensität auf (vgl. Abb. 2) und ist zusammen mit Organisation 2 und Organisation 6 im linken unteren Quadrant angeordnet. Hier sind sowohl Programm- als auch Plansteuerung relativ schwach ausgeprägt.

Im Fall von Organisation 12 überwiegt die Plansteuerung mit einem Wert von durchschnittlich 2.3 allerdings noch die Programmsteuerung (durchschnittlicher Wert in Höhe von 2.0). Der Einsatz von Zielvorgaben und die Einbindung des Controllings bei der Kontrolle derselben ist in Organisation 12 bisher nur schwach etabliert.

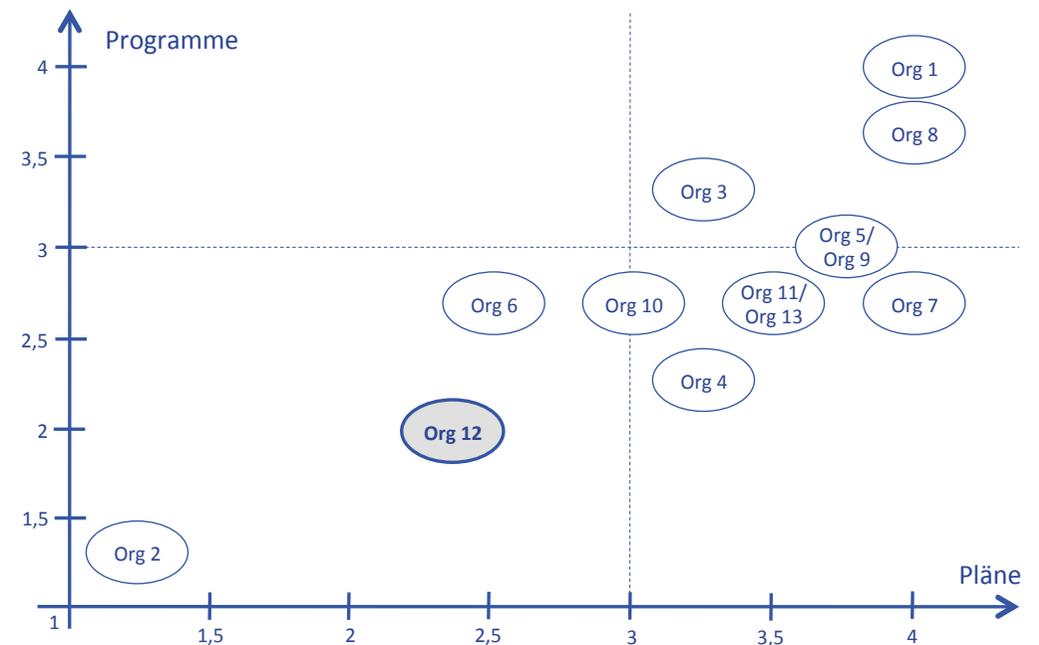
Wirft man einen Blick auf die individuellen Führungsstile der einzelnen Führungskräfte, so zeigt sich, dass die Führung über Weisungen mit einem durchschnittlichen Wert von 4 die Führung über Ziele dominiert.

Im Hinblick auf die hohe Mitarbeiterzahl von Organisation 12 verwundert die geringe Steuerungsintensität zunächst. Sie lässt sich aber vor dem Hintergrund erklären, dass die Steuerung der Bereiche stark dezentral erfolgt. Eine dezentrale Struktur führt automatisch zu geringeren Koordinationsbedarfen.

Abb. 1: Prüffragen und Antworten

		1	2	3	4	5
a)	Aufgaben, die Führungskräften übertragen werden, werden inhaltlich und prozessual genau definiert.			X		
b)	Das Controlling überwacht die Einhaltung vordefinierter Prozessschritte.	X				
c)	Wie Führungskräfte führen, wird stark durch Führungsprinzipien und -vorgaben bestimmt.		X			
d)	Die formalen Richtlinien und Weisungen in der Organisation lassen einen großen Entscheidungsspielraum für die Führungskräfte.	-	-	-	-	-
e)	Das Handeln in der Organisation richtet sich nach den explizit definierten Zielen der Organisation.			X		
f)	Führungskräfte erhalten klare Zielvorgaben für die ihnen übertragenen Aufgaben.		X			
g)	Das Controlling überwacht das Erreichen von Zielvorgaben.		X			
h)	Individueller Führungsstil: Führungskräfte führen über Weisungen				X	
i)	Individueller Führungsstil: Führungskräfte führen über Ziele		X			

Abb. 2: Programm- und Plankoordination im Arbeitskreis



Steuerungslogik der Arbeitskreismitglieder

Organisation 13

Organisation 13 liegt in der zusammenfassenden Übersicht auf gleicher Ebene wie Organisation 11. Die Steuerungsintensität ist hier recht stark ausgeprägt mit einer Dominanz von Plankoordination gegenüber der Programmkoordination.

In Organisation 13 gibt es nur wenige inhaltliche und prozessuale Vorgaben hinsichtlich der Wahrnehmung von Führungsaufgaben. Stattdessen werden eher allgemeine Führungsprinzipien und -vorgaben formuliert. Die Programmsteuerung ist also eher schwach ausgeprägt, was der Mittelwert von 2.7 auch bestätigt.

Deutlich stärker ist in Organisation 13 eine Plansteuerung etabliert. Es existieren organisationsübergreifende Zielsetzungen, die das tägliche Handeln in der Organisation bestimmen. Darüber hinaus werden Führungskräfte in ihren Entscheidungsspielräumen

durch Vorgaben nur bedingt eingeschränkt. Damit trägt Organisation 13 den spezifischen Aufgaben, die ihre fachlich hoch spezialisierten und qualifizierten Mitarbeiter zu erfüllen haben, Rechnung.

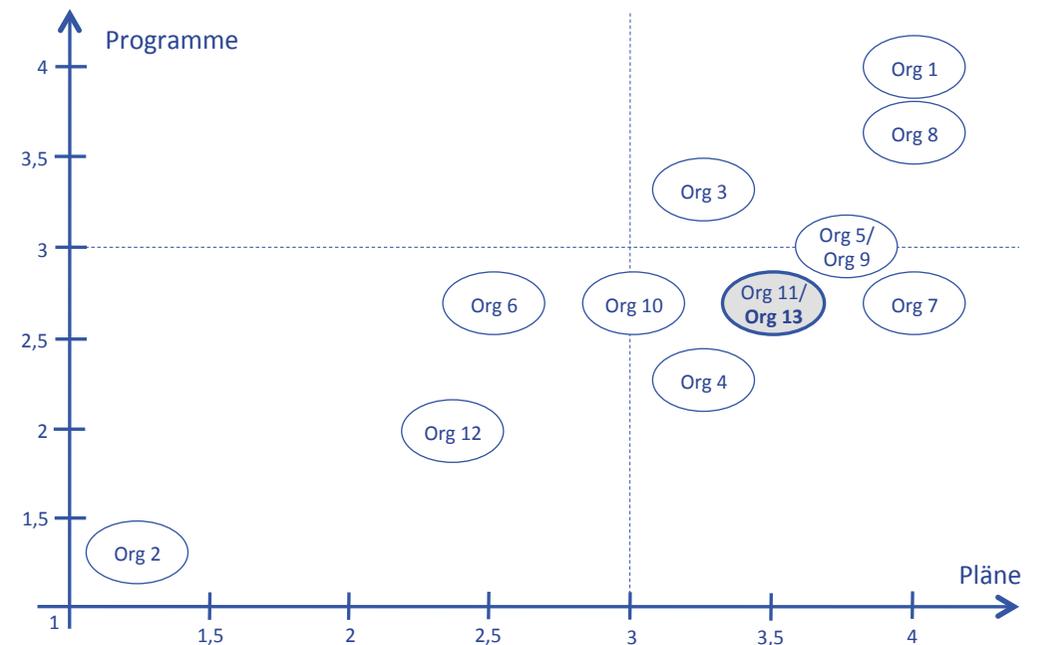
Die Steuerung über Zielvereinbarungen als bedeutungsvolles Instrument der Plankoordination hat sich im Kontext der Gesamtorganisation allerdings noch nicht sehr stark durchgesetzt (vgl. Antwort f) in Abb. 1). Auf Ebene der einzelnen Führungskräfte ist die Führung über Ziele mit einem Wert von 3 aber schon mehr verbreitet.

Das Controlling hat einen eher kontrollierenden Charakter. In dem Maße, in dem Prozess- und Zielvorgaben bestehen, kontrolliert das Controlling diese auch genau.

Abb. 1: Prüffragen und Antworten

		1	2	3	4	5
a)	Aufgaben, die Führungskräften übertragen werden, werden inhaltlich und prozessual genau definiert.		X			
b)	Das Controlling überwacht die Einhaltung vordefinierter Prozessschritte.			X		
c)	Wie Führungskräfte führen, wird stark durch Führungsprinzipien und -vorgaben bestimmt.			X		
d)	Die formalen Richtlinien und Weisungen in der Organisation lassen einen großen Entscheidungsspielraum für die Führungskräfte.			X		
e)	Das Handeln in der Organisation richtet sich nach den explizit definierten Zielen der Organisation.				X	
f)	Führungskräfte erhalten klare Zielvorgaben für die ihnen übertragenen Aufgaben.		X			
g)	Das Controlling überwacht das Erreichen von Zielvorgaben.					X
h)	Individueller Führungsstil: Führungskräfte führen über Weisungen			X		
i)	Individueller Führungsstil: Führungskräfte führen über Ziele			X		

Abb. 2: Programm- und Plankoordination im Arbeitskreis



Handlungsempfehlungen

- Steuerungslogiken bieten Klarheit und Orientierung
- Controller als Vermittler zwischen unterschiedlichen Steuerungslogiken

Handlungsempfehlungen

Plansteuerung als Kerngedanke aller Modernisierungsbemühungen

Wie die vorhergehenden Analyseergebnisse zeigen, lassen sich in den Institutionen des Arbeitskreises sowohl Elemente einer Programmlogik als auch unterschiedlich stark ausgeprägte Ansätze einer Planlogik finden. Dabei fällt auf, dass in keiner der Arbeitskreisinstitutionen eine Logik klar dominant gegenüber der anderen ist. Programm- und Plankoordination stehen also nicht losgelöst voneinander, sondern ergänzen sich; je nach Organisation in unterschiedlich starkem Ausmaß. Das Zusammenspiel beider Steuerungsansätze resultiert daraus, dass Behördenleitungen immer stärker versuchen, neben der klassischen Prozesssteuerung Elemente einer modernen Verwaltungssteuerung in ihren Organisationen zu verankern, um

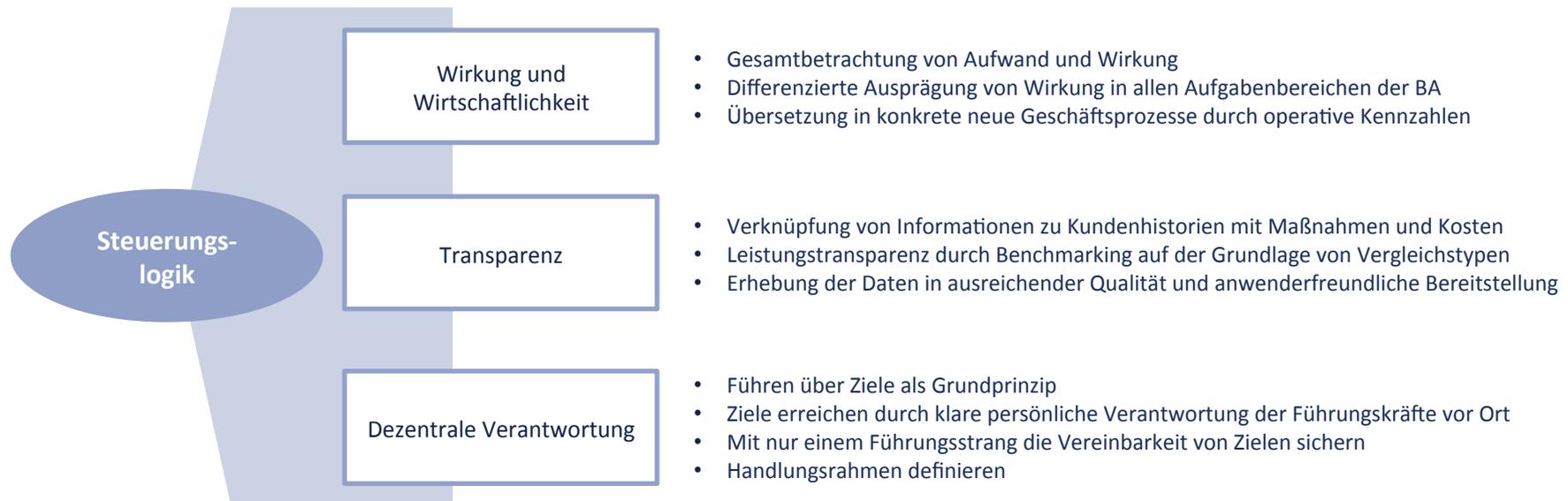
sich langfristig zu einer modern steuernden Organisation zu entwickeln.

Damit der abstrakte Gedanke einer Steuerungslogik auch in der Organisation besser greifbar gemacht werden kann, empfiehlt es sich, die Steuerungslogik in wenigen Leitgedanken zu Führung und Steuerung einer Organisation zu konkretisieren. Die Steuerungslogik ist dann das grundsätzliche Bekenntnis der Leitung zu Grundprinzipien des Führens. Sie ist außerdem das Ergebnis eines Gedankenaustauschs auf Leitungsebene zur zukünftigen Entwicklungsrichtung einer Organisation. So gibt sie den Organisationsmitgliedern Klarheit hinsichtlich der an sie gestellten Erwartungen und dadurch aber auch Orientierung und Sicherheit – zwei

Aspekte, die gerade in unsicheren Zeiten des Wandels von wesentlicher Bedeutung sind.

Eine so formulierte Steuerungslogik sollte knapp, übersichtlich, präzise, einprägsam und bildhaft sein, damit die Organisationsmitglieder ihre Botschaft optimal aufnehmen können. Ein positives Beispiel hierfür ist die Steuerungslogik der Bundesagentur für Arbeit, die die drei Kerngedanken der modernen Steuerung der Bundesagentur kurz und präzise zusammenfasst.

Die Steuerungslogik der Bundesagentur für Arbeit – drei Kernelemente



Probleme bei der Steuerung von Organisationen durch Pläne bzw. Ziele entstehen vor allem dadurch, dass bei der Einführung des New Public Management häufig übersehen wird, dass nicht die Organisationen eine rationale Entscheidung zwischen einem traditionellen und einem modernen Verwaltungsmanagement treffen, sondern Personen in diesen Organisationen handeln. Diese Personen sind mit unterschiedlichen Vorgaben und Anforderungen beider Koordinationsmechanismen konfrontiert, die im öffentlichen Bereich nach wie vor Legitimität besitzen.

Woran sich die einzelnen Entscheidungsträger orientieren, hängt dabei nicht nur davon ab, wie stark Modernisierungsbemühungen im öffentlichen Bereich voran getrieben werden, sondern auch von den eigenen Einstellungen, Fähigkeiten und dem persönlichen Erfahrungsschatz. Diesen haben viele Entscheidungsträger im öffentlichen Bereich unter der Logik des traditionellen Verwaltungsmanagements gesammelt, was eine Abkehr von dessen Maximen deutlich erschwert.

Controller als Unterstützer der Führung agieren in besonderem Maße innerhalb des Spannungsfeldes dieser beiden Steuerungslogiken. Diese Situation bedingt spezifische, höchst anspruchsvolle Anforderungen an die Controller. Gleichzeitig bietet sich ihnen aber auch die Chance, bei der Vermittlung zwischen beiden Logiken eine bedeutende Rolle zu spielen.

Controller als Übersetzer

Controller sind Repräsentanten einer neuen, zielorientierten Logik. Gleichzeitig verfügen sie in der Regel aber über einen Erfahrungsschatz im öffentlichen Bereich, der es ihnen ermöglicht, auch die Logik der traditionellen Verwaltungssteuerung nachzuvollziehen. Controller sprechen also beide Sprachen und können diese zusammenführen, indem sie die gewünschten Wirkungen von Programmen interpretieren und in Pläne übersetzen bzw. die mit Programmen intendierte Wirkung in bestehende Zielsysteme der Organisation überführen.

Controller als Verkäufer

In dieser Übersetzerrolle können Controller auch als Verkäufer der neuen Planlogik auftreten. Durch ihre Nähe zu anderen, auch dezentralen Organisationsbereichen, können sie neue Steuerungsansätze in der Organisation promoten und weiterentwickeln. Sie können konkrete Probleme in den einzelnen Organisationseinheiten aufgreifen und passende Lösungen anbieten.

Voraussetzungen

Um dieser Funktion nachkommen zu können, bedarf es aber einiger formaler und inhaltlicher Voraussetzungen:

- Controller sollten einen klaren Auftrag haben, der innerhalb des Controllerbereichs und auch in anderen Organisationsbereichen klar und unmissverständlich wahrgenommen wird.
- Die organisatorische Ausgestaltung des Controllerbereichs sollte so beschaffen sein, dass Controller über notwendige (Macht-)Kompetenzen verfügen, gleichzeitig aber nicht zu weit von den anderen Organisationsbereichen entfernt sind.
- Controller sollten eine eindeutige, gut verständliche Rolle wahrnehmen und diese selbständig weiterentwickeln bzw. an spezifische Organisationsbedürfnisse anpassen.
- Der Aufgabenbereich der Controller sollte klar definiert sein. Das Aufgabenportfolio des Controllers ist sehr breit und sollte auch entsprechend ausgenutzt werden. Dabei dürfen die Basisaufgaben der Controller allerdings nicht vernachlässigt werden.
- Das Instrumentarium der Controller sollte auf den spezifischen Controllerauftrag abgestimmt werden. Nur sinnvoll konzipierte Instrumente helfen wirklich.

Zu jedem dieser Punkte werden in den nachfolgenden Arbeitspaketen spezifische Analysen und Empfehlungen ausgesprochen.

Impressum

Prof. Dr. Bernhard Hirsch

Prof. Dr. Dr. h.c. Jürgen Weber

Celina Gisch

Joachim Schauß

Susanne Zubler

Robert Huber

Arbeitskreis Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen

Arbeitspaket 1: Die Steuerungslogik in den Teilnehmerinstitutionen – Analyse und Handlungsempfehlungen

Universität der Bundeswehr München
Institut für Controlling
Werner-Heisenberg-Weg 39
D-85577 Neubiberg
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

Die in diesem Dokument enthaltenen Informationen beruhen auf freiwilligen, subjektiven Einschätzungen einzelner, hochrangiger Vertreter der Arbeitskreisinstitutionen. Sie haben keinen Anspruch auf Repräsentativität.

Alle Angaben wurden bewusst anonymisiert und randomisiert.