

Arbeitskreis Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen

Jahresthema Controllingkonzeption

Arbeitspaket 5: Aufgaben der Controller in öffentlichen Institutionen – Analyse und Handlungsempfehlungen



Vorwort

Sehr geehrte Damen und Herren,

heute können wir Ihnen das nächste Arbeitspaket mit dem Thema „Aufgaben der Controller in öffentlichen Institutionen“ zusenden.

Wie schon die vorherigen Analyseergebnisse gezeigt haben, hat das Controlling in öffentlichen Institutionen noch keine lange Historie und entwickelt sich permanent weiter. Hinsichtlich der Aufgaben des Controllings werden verschiedene Entwicklungsstufen im Arbeitspaket zunächst theoretisch hergeleitet. Darauf aufbauend werden zwei wesentliche Aufgaben des Controllings untersucht und detaillierter beleuchtet. Zunächst wird auf das Controlling als Informationslieferant eingegangen und die Ausprägungen des Berichtswesens in den Arbeitskreisinstitutionen anhand verschiedener Gestaltungsdimensionen untersucht. Die zweite näher beleuchtete Aufgabe ist die der Planung und Kontrolle. Wir fokussieren hier vor allem auf die Jahresplanung in den Arbeitskreisinstitutionen und analysieren, wie diese ausgestaltet ist. Auf die Analyse aufbauend werden konkrete Handlungsempfehlungen für die öffentliche Verwaltung abgeleitet.

Wir wünschen Ihnen viel Spaß bei der Lektüre des Arbeitspaketes!

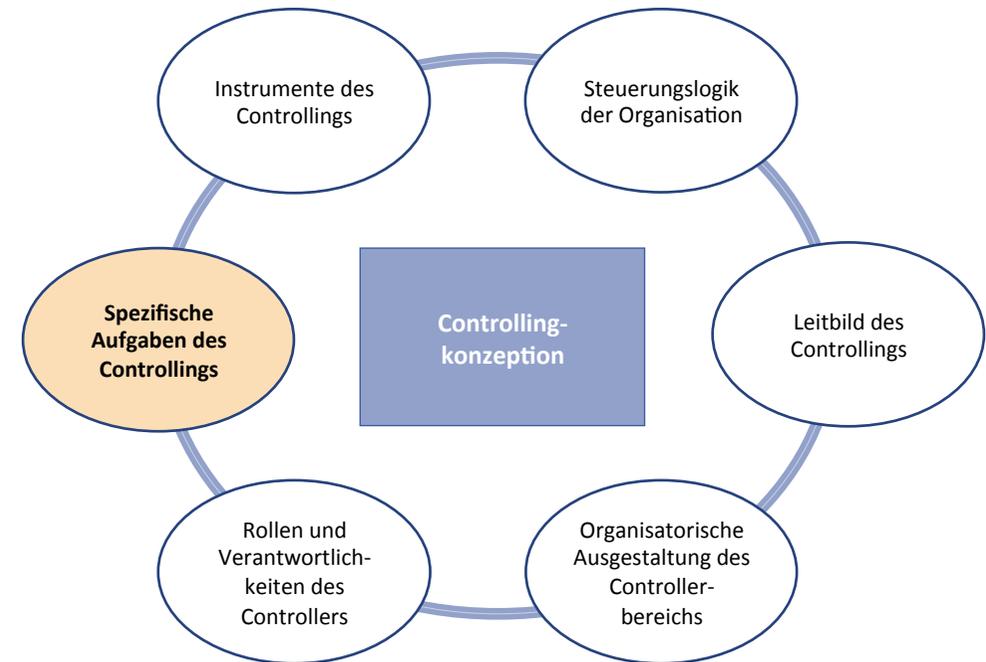
Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Bernhard Hirsch



Prof. Dr. Dr. h.c. Jürgen Weber



Inhaltsverzeichnis

Einführung	4
Controlling als Informationsversorgung	7
Controlling als Planung und Kontrolle	17
Handlungsempfehlungen	26
Impressum	29

Agenda

Einführung

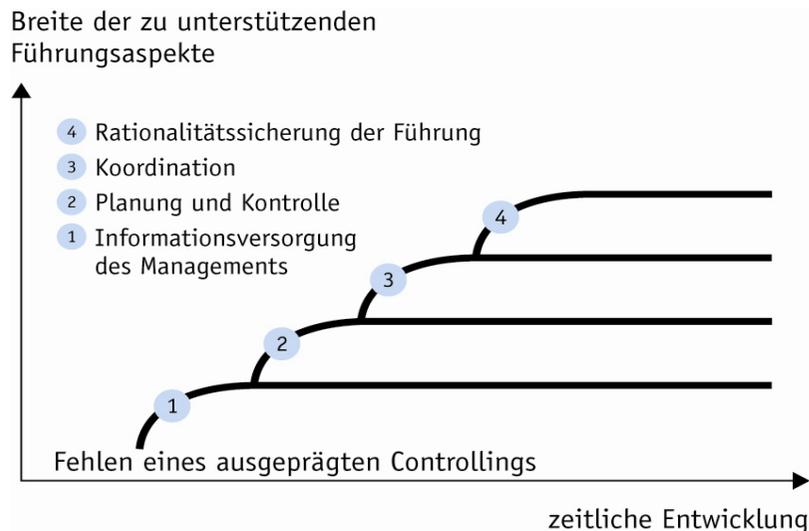
- Entwicklungsstufen hinsichtlich der Aufgaben der Controller
- Standardprodukte des Controllings

Entwicklungsstufen hinsichtlich der Aufgaben der Controller

Für die Arbeit von Controllern ist es charakteristisch, eine Vielzahl verschiedenster Aufgaben innerhalb ihrer Organisation zu übernehmen. Dabei ist das Aufgabenspektrum eines Controllers nicht starr und in Stein gemeißelt, sondern unterliegt einem stetigen Wandlungsprozess, der dadurch geprägt ist, dass sich die Rahmenbedingungen innerhalb und außerhalb einer Organisation verändern. Mit wechselnden Umweltfaktoren verändern sich auch die Ansprüche gegenüber den Leistungen des Controllings. Insbesondere im öffentlichen Bereich stehen Organisationen vor der Herausforderung, Ansprüchen aus dem New Public Management gerecht zu werden und gleichzeitig mit defizitären Haushalten umgehen zu müssen.

Wie sich die Aufgaben der Controller verändern und welche Aufgabenfelder als bedeutend angesehen werden ist seit Jahrzehnten Gegenstand der Controllingforschung. Empirische Ergebnisse zeigen, dass es im wesentlichen vier große Aufgabenfelder für Controller gibt. Diese stehen nicht losgelöst voneinander, sondern bauen vielmehr aufeinander auf. Die Aufgaben unterscheiden sich einerseits nach ihrem zeitlichen Horizont und andererseits auch nach der Breite der zu unterstützenden Führungsaspekte (vgl. Abb. 1). Auch im vorliegenden Infopaket gehen wir davon aus, dass Controller die angeführten vier wesentlichen Aufgaben der **Informationsversorgung des Managements**, der **Planung und Kontrolle**, der **Koordination** verschiedener Teilsysteme sowie der **Rationalitätssicherung der Führung** übernehmen.

Abb. 1: Entwicklungsstufen der Aufgaben des Controllings (nach Weber et al. 2006)



Herausforderungen für die Entwicklung des Controllings im öffentlichen Bereich

Die Entwicklung des Controllings im öffentlichen Bereich hat deutlich später eingesetzt als in der Privatwirtschaft. Dadurch besteht zwar für Behörden einerseits die Möglichkeit, Erfahrungen aus der Privatwirtschaft für die eigene Entwicklung des Controlling zu nutzen. Andererseits stellen aber auch neue, für den öffentlichen Bereich spezielle Umstände besondere Herausforderungen dar.

Wie bereits im Infopaket zum Thema „Steuerungslogik“ ausführlich behandelt, ist es hierbei wichtig zu berücksichtigen, dass das Controlling originär mit dem Ziel entstanden ist, die Ergebnisorientierung in privaten Unternehmen zu unterstützen. Die Idee des Controllings repräsentiert damit eine Steuerungslogik, die durch eine strikte Orientierung an Plänen gekennzeichnet ist. Oftmals im Widerspruch hierzu steht jedoch die traditionell im öffentlichen Bereich vorherrschende programmorientierte Steuerungslogik. Konkret zeigt sich dieser Widerspruch dann beispielsweise in einer mangelnden Akzeptanz des Controllings in öffentlichen Institutionen.

Will das Controlling also erfolgreich sein, müssen die Aufgaben des Controllings so gestaltet sein, dass sie beide Logiken integrieren.

Einführung

Standardprodukte des Controllings

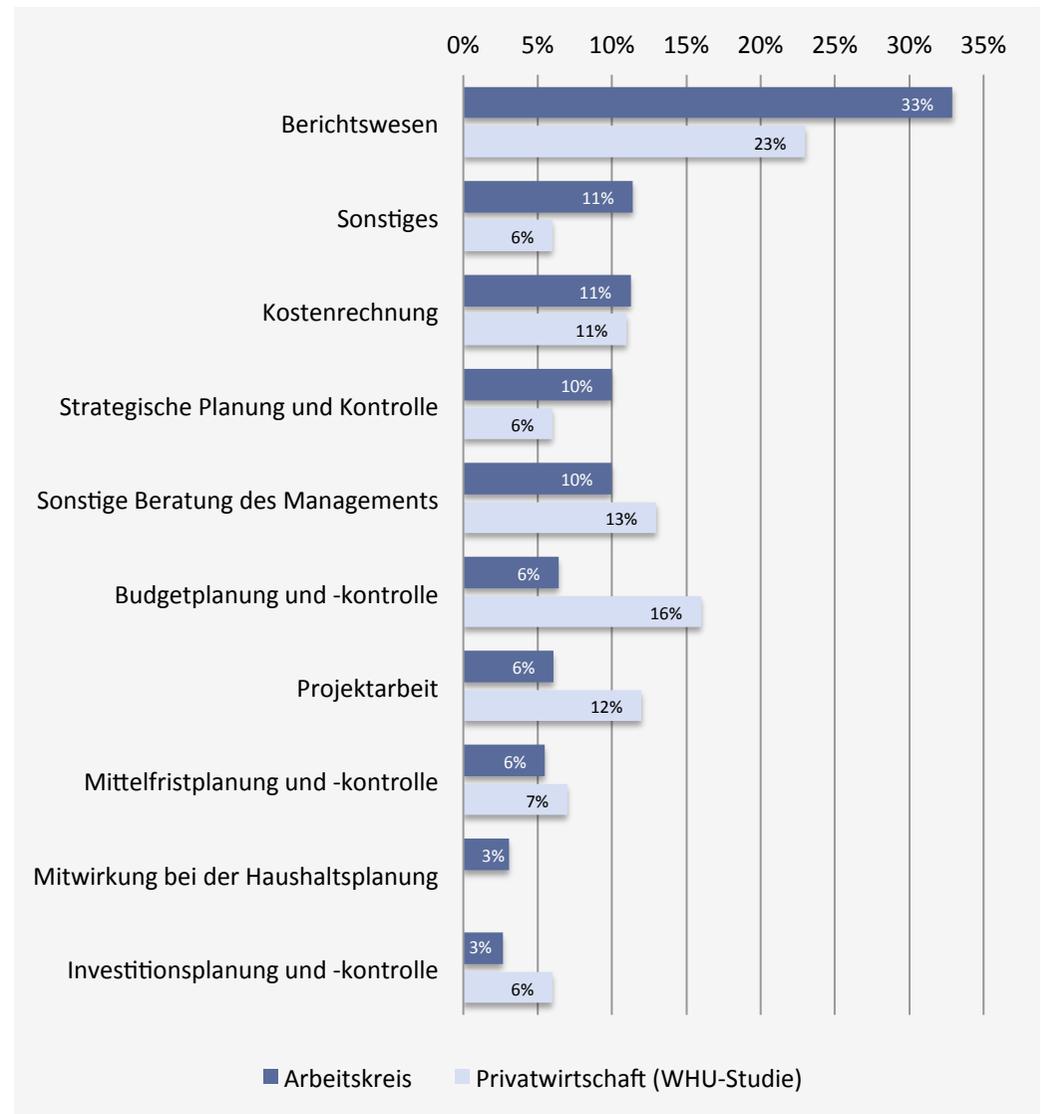
Studien aus der Privatwirtschaft zeigen, dass Controller dort eine Vielfalt verschiedener Aufgaben wahrnehmen. Betrachtet man die Ergebnisse im Arbeitskreis (vgl. Abb. 2), so wird deutlich, dass dieser Befund auch für Institutionen des öffentlichen Bereichs gilt.

Analysiert man die Zeit, die die Controller in den Arbeitskreisinstitutionen im Durchschnitt für die Bereitstellung von Controlling-Standardprodukten aufwenden, so zeigt sich zunächst, dass der Schwerpunkt der Aufgaben im Bereich der Informationsgenerierung und -bereitstellung liegt. Beispielsweise wenden die Controller ein Drittel ihrer gesamten Arbeitszeit für Controlling-Standardprodukte im Bereich des Berichtswesens auf. An dritter Stelle mit 11 Prozent werden Produkte der Kostenrechnung genannt. Die regelmäßige Berichterstattung und damit auch die permanente Kommunikation mit der Organisationsleitung bildet also mit insgesamt 44% das zeitintensivste Aufgabenfeld der Controller im Arbeitskreis. Mit deutlichem Abstand folgen ab der vierten Position Aufgabenfelder aus den Bereichen Planung/Kontrolle sowie sonstigen Bereichen.

Vergleicht man die Ergebnisse im Arbeitskreis mit Erhebungen aus der Privatwirtschaft (WHU-Controllerpanel 2008), so zeigen sich bereichsspezifische Besonderheiten. Gemeinsam ist beiden Bereichen, dass das Berichtswesen als zeitintensivstes Controllingprodukt angegeben wird. Budgetplanung und -kontrolle werden in der Privatwirtschaft an zweiter Position verortet. Bei der Budgetplanung und -kontrolle ergibt sich gegenüber den Ergebnissen im Arbeitskreis die größte Abweichung, nämlich 10%. Im Arbeitskreis wird also deutlich weniger Zeit für die Budgetplanung aufgewendet als im privaten Bereich, was wahrscheinlich auf das Nebeneinander von Controlling und Haushalt in öffentlichen Organisationen zurückzuführen ist. Insgesamt spielen aber auch im Arbeitskreis Aufgaben aus den Bereichen Planung und Kontrolle die zweitgrößte Rolle.

Aufgrund ihrer offensichtlich hohen Bedeutung für die Arbeitskreismitglieder wird im Folgenden in zwei größeren Abschnitten näher auf die oben erwähnten Aufgaben des Controllings in der Informationsversorgung sowie in der Planung und Kontrolle eingegangen. Ausprägungen der einzelnen Arbeitskreismitglieder sollen dargestellt und miteinander verglichen werden.

Abb. 2: Aufteilung der Controllerarbeitszeit nach Aufgabenfeldern im Vergleich



Controlling als Informationsversorgung

- Optimale Informationsversorgung der Führung
- Gestaltungsdimensionen eines Berichtswesens
- Analyse des Berichtswesens der Arbeitskreismitglieder nach den möglichen Gestaltungsdimensionen

Controlling als Informationsversorgung

Optimale Informationsversorgung der Führung

Die optimale Informationsversorgung der Führung durch das Controlling ergibt sich als Schnittmenge zwischen Informationsangebot, -nachfrage und -bedarf. Im Kontext Controller – Führungskraft werden alle Informationen, die ein Controller einer Führungskraft als Adressat bereitstellt, als Informationsangebot bezeichnet. Die Informationsnachfrage beinhaltet alle die Informationen, die von der Behördenleitung auf Basis ihrer subjektiv formulierten Präferenzen angefordert werden. Der Informationsbedarf wird durch diejenigen Informationen charakterisiert, die zur erfolgreichen Steuerung der Behörde „objektiv“, d.h. nach inhaltlichen und fachlichen Kriterien, notwendig sind.

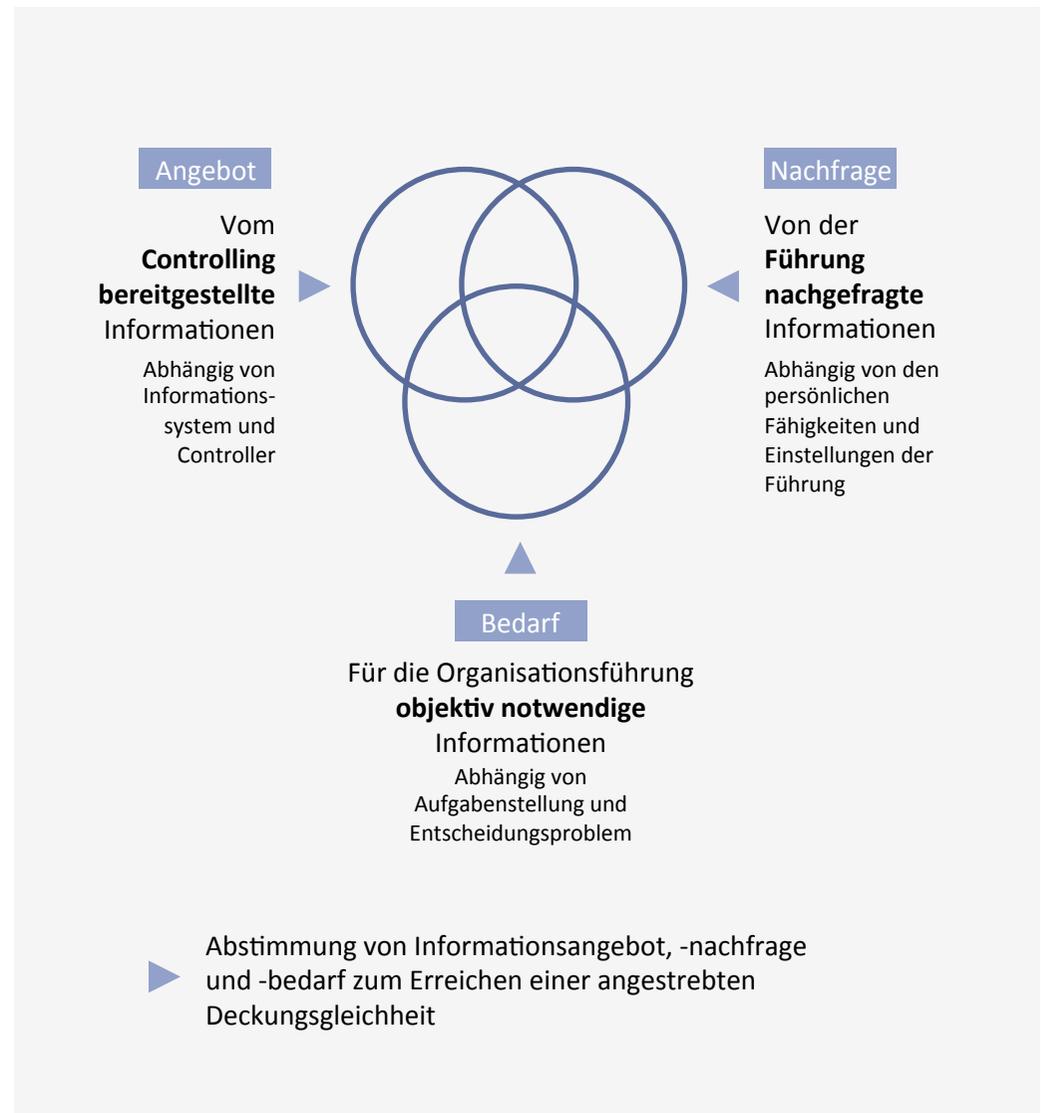
Informationsangebot, -nachfrage und -bedarf sind, wie in Abb. 3 dargestellt, in der Regel nicht deckungsgleich. Verschiedene persönliche Einstellungen und Erfahrungen aller beteiligten Akteure führen dazu, dass es in Organisationen eine permanente Auseinandersetzung um die optimale Informationsbereitstellung gibt, in der Controller eine bedeutende Rolle spielen: Als Fachleute in ihrem Bereich sollen sie nicht nur die Informationsnachfrage der Führungskraft durch ein entsprechendes Informationsangebot adäquat abdecken, sondern der Führungskraft im Bedarfsfall auch neue Informationen anbieten und damit eine bedarfsgerechte Nachfrage wecken.

Vor allem im öffentlichen Bereich besteht in diesem Zusammenhang häufig die Problematik, dass sowohl Controller als auch Führungskräfte noch wenig Erfahrung mit Controlling gesammelt haben. Führungskräfte haben nur unzureichende Kenntnis darüber, was das Controlling zu leisten im Stande ist. Auch die Controller selbst haben oftmals noch keine umfassenden Fachkenntnisse, um den Informationsbedarf der Führungskraft in eine sinnvolle Richtung zu lenken. Hinzu kommt, dass positive Beispiele aus anderen Institutionen rar sind und es für das Controlling in öffentlichen Behörden bisher noch keine Standardlösung gibt.

Controller und Führungskräfte müssen also entsprechende Fähigkeiten noch entwickeln und darauf aufbauend die Schnittmenge aus Informationsangebot, -nachfrage und -bedarf immer wieder neu verhandeln.

Durch diese Auseinandersetzung und permanente Weiterentwicklung steigt letztlich auch die Qualität der Berichterstattung.

Abb. 3: Herausforderungen für die Informationsbereitstellung der Controller



Gestaltungsdimensionen eines Berichtswesens

Die Bereitstellung von Informationen erfolgt in der Regel in Form von (Controlling-) Berichten. Die Herausforderung bei der Bereitstellung von Berichten besteht darin, komplexe Inhalte kompakt, übersichtlich und verständlich aufzubereiten und zu erläutern und damit der Führungskraft eine fundierte Entscheidungsgrundlage für die Steuerung ihrer Organisation bereitzustellen. Um diesen Anforderungen gerecht zu werden, können Controller an verschiedenen Stellschrauben ansetzen, die als Gestaltungsdimensionen eines Berichtswesens in Abb. 4 dargestellt werden.

Weil der Anlass, für den ein Bericht erstellt wird, maßgeblich bestimmt, wie alle weiteren Dimensionen eines Berichtes auszugestalten sind, steht der Zweck von Berichten stets im Fokus aller Überlegungen zur Ausgestaltung des Berichtswesens. Mögliche Berichtszwecke sind beispielsweise die Information und die Dokumentation, die Planung bzw. die Kontrolle. Ein Bericht kann auch mehreren unterschiedlichen Zwecken gleichzeitig dienen.

Weitere wichtige Gestaltungsdimensionen des Berichtswesens sind der zu übermittelnde Inhalt sowie der aus dem Berichtszweck abgeleitete Berichtstyp. Im Arbeits-

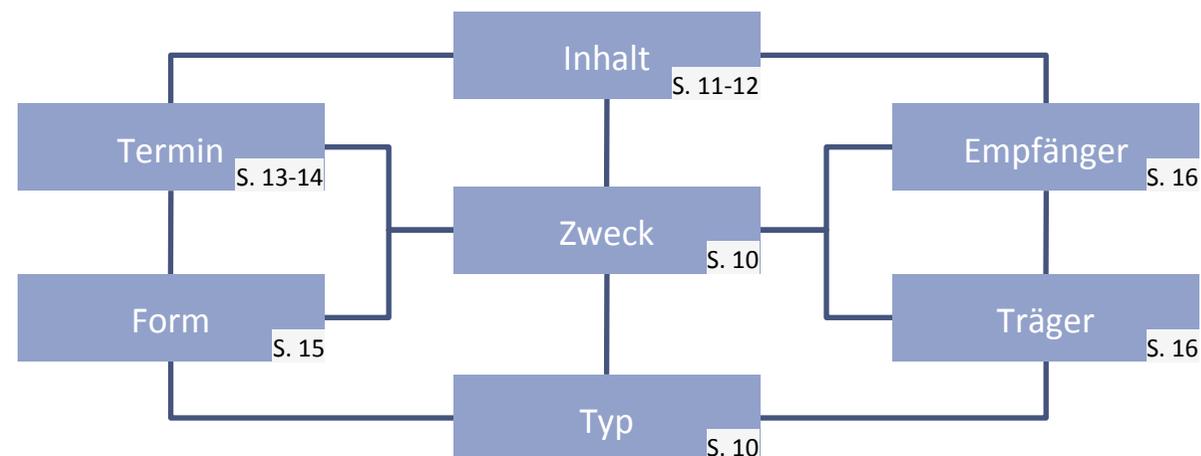
kreis unterscheiden wir im wesentlichen Standard-, Abweichungs- und Bedarfsberichte, auf die auch später noch vertieft eingegangen wird.

Der Termin stellt die zeitliche Dimension eines Berichtswesens dar. Er bestimmt erstens, wann und in welcher Häufigkeit ein Bericht erscheint, und legt zweitens fest, in welchem Zeitrahmen ein Bericht überarbeitet beziehungsweise neu gestaltet wird.

Die Berichtsform umfasst alle visuellen Gestaltungsdimensionen, die bei der Übermittlung von Berichtsinhalten unterstützen und somit die Aufnahme von Informationen erleichtern. Berichtsträger und -empfänger stellen die personellen Gestaltungsdimensionen des Berichtswesens dar. Durch sie wird festgelegt, wer Berichte verfasst und wer sie empfängt.

Auf den Folgefolien sollen alle angesprochenen Gestaltungsdimensionen detaillierter betrachtet und dabei die Ausgestaltung des Berichtswesens in den Arbeitskreisinstitutionen näher beleuchtet werden.

Abb. 4: Idealtypische Gestaltungsdimensionen eines Berichtswesens (in Anlehnung an Küpper, 2005)



Controlling als Informationsversorgung

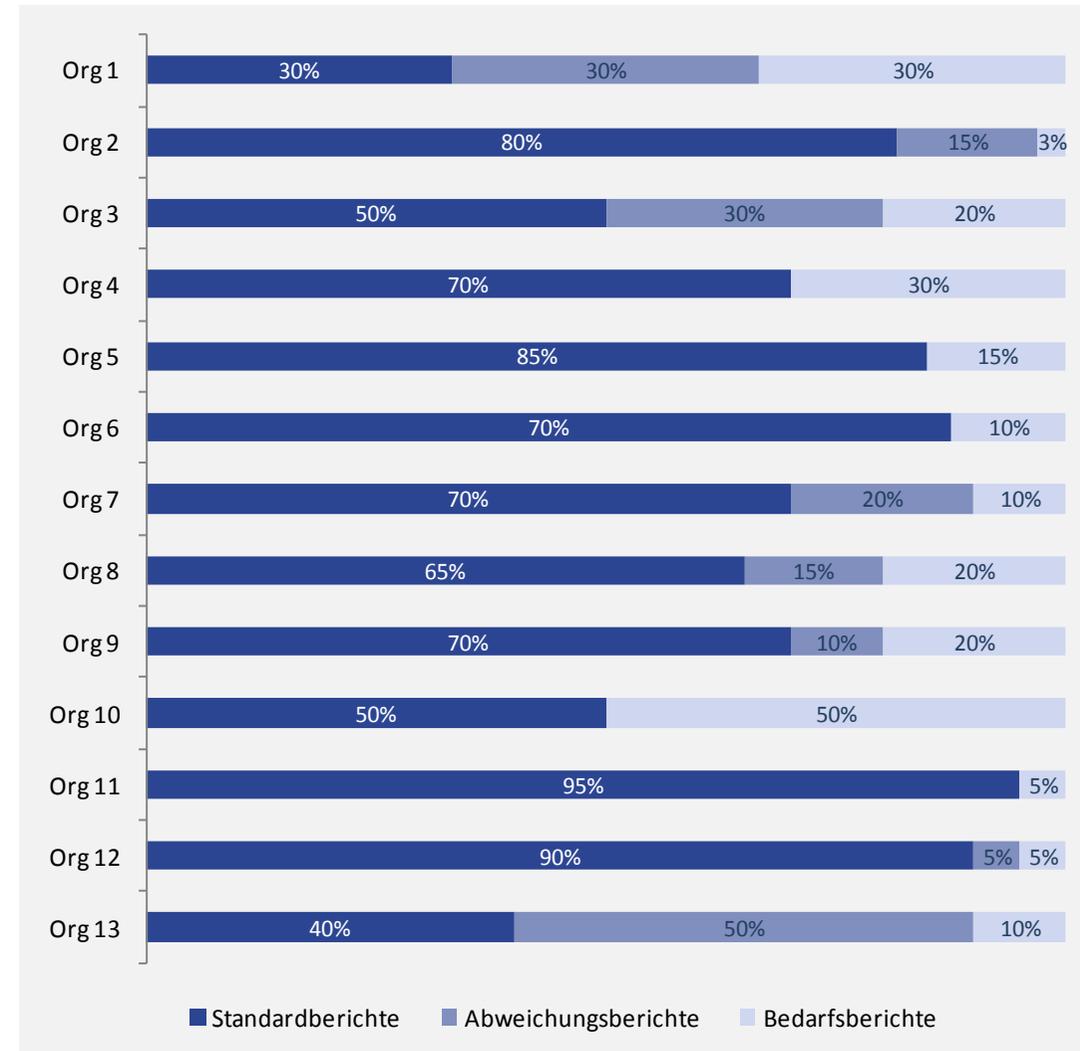
Nutzung unterschiedlicher Berichtstypen im Arbeitskreis

Der Berichtstyp wird durch den Zweck oder das Ereignis, für den oder das ein Bericht erstellt wird, definiert. Es können verschiedene Berichtstypen unterschieden werden: Regelmäßig erscheinende Standardberichte decken in der Regel einen vorformulierten permanenten Informationsbedarf. Abweichungsberichte werden nur erstellt, wenn zuvor festgelegte Schwellenwerte über- oder unterschritten werden. Bedarfsberichte werden aufgrund spezifischer Anforderungen der Führung in Bezug auf eine konkrete Problemstellung angefertigt.

Betrachtet man die Zeit, die in den Arbeitskreisinstitutionen auf die Erstellung der einzelnen Berichtsarten entfällt, so zeigt sich, dass ein Großteil der fürs Berichtswesen aufgewendeten Zeit in die Erstellung von Standardberichten fließt. Aus dem Mittelwert der Arbeitskreisinstitutionen ergibt sich ein durchschnittlicher Wert von 67%. Nach den Standardberichten die zweitgrößte Bedeutung haben Bedarfsberichte. Alle Arbeitskreisinstitutionen erstellen Bedarfsberichte, allerdings mit unterschiedlichen Schwerpunkten. So beträgt der Anteil in Organisation 10 etwa 50% der gesamten für das Berichtswesen verfügbaren Zeit, während der Wert in Organisation 2 nur mit 3% angegeben ist. Durchschnittlich investieren die Arbeitskreismitglieder 18% ihrer verfügbaren Zeit in die Erstellung von Bedarfsberichten. Abweichungsberichte spielen hingegen keine so große Rolle. Nur acht Organisationen im Arbeitskreis erstellen überhaupt Abweichungsberichte; der durchschnittliche prozentuale Anteil für deren Erstellung beträgt nur 13% der gesamten verfügbaren Zeit.

Die Ergebnisse im Arbeitskreis geben einen sehr guten Hinweis auf die Entwicklungsstufe, auf der sich das Berichtswesen in den Arbeitskreisinstitutionen derzeit befindet. Zunächst werden Standardberichte definiert, die Voraussetzung für die Formulierung weiterer Berichtstypen sind. Zu Beginn der Entwicklung ist der Ressourcenaufwand für die Erstellung solcher Standardberichte besonders hoch. Die Standardisierung ist ein Lernprozess, der zeitaufwändig ist, aber dennoch von der Organisation durchlaufen werden muss. Sind die Standards erarbeitet und erprobt, können diese automatisiert werden und es werden Ressourcen für Weiterentwicklungen frei. Der verstärkte Zeitaufwand für Bedarfsberichte in den Arbeitskreisinstitutionen deutet darüber hinaus darauf hin, dass die Führung einen ziemlich spezifischen Informationsbedarf hat, der bisher womöglich noch nicht entsprechend in Standardberichten berücksichtigt wurde. Ein erneuter Austausch mit der Behördenleitung wäre unter Umständen zweckmäßig.

Abb. 5: Berichtstypen im Arbeitskreis*



*Berichte, die nicht in die drei Kategorien einzuordnen sind, werden nicht gezeigt

Controlling als Informationsversorgung

Wesentliche Berichtsinhalte im Arbeitskreis

Berichtsinhalt und Berichtstyp sind über den Berichtszweck eng miteinander verknüpft und bedingen einander. Je nach Berichtstyp werden andere inhaltliche Gestaltungsdimensionen relevant sein. Dies betrifft einerseits die dargestellten Ist-Informationen (vgl. Abb. 6), und andererseits Vergleichswerte zur Beurteilung der entsprechenden Informationen (vgl. Abb. 7).

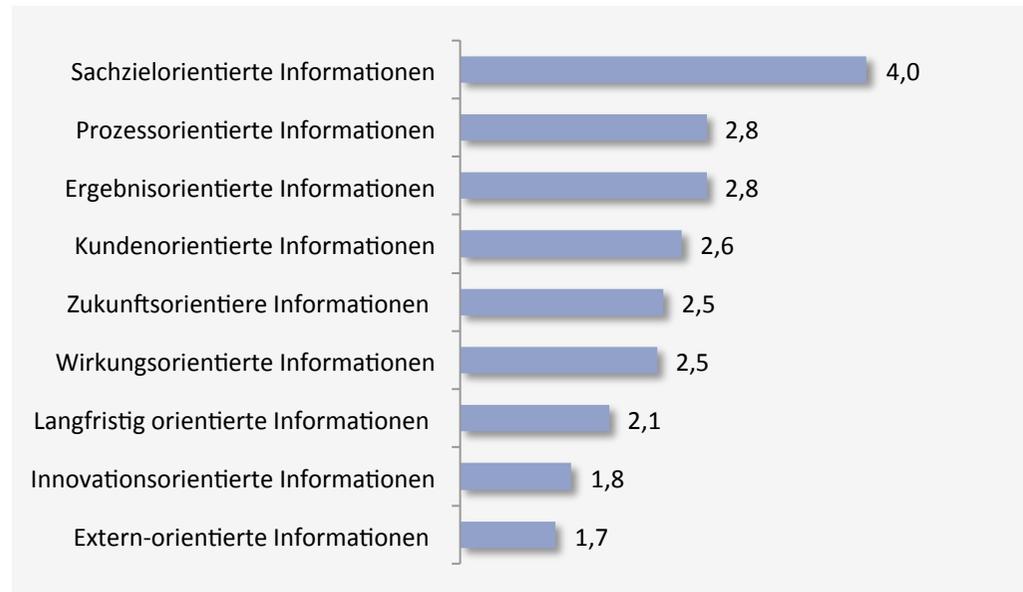
In den Berichten der Arbeitskreismitglieder werden sachzielorientierte Informationen am häufigsten dargestellt. Sachziele leiten sich direkt aus dem öffentlichen Auftrag der Behörden ab und beziehen sich auf das konkrete Handeln einer öffentlichen Einrichtung, also Art, Menge und Zeitpunkt der Leistungserstellung der Behörde. Sie sind damit Teil der traditionellen Programmsteuerung öffentlicher Behörden.

Mit deutlichem Abstand folgen an zweiter Position ergebnisorientierte Größen gemeinsam mit prozessorientierten Informationen. Solche ergebnisorientierten Größen beziehen

sich zwar auch auf die Leistungserstellung der Behörde, lehnen sich aber am Output bzw. den angestrebten Wirkungen der Leistung an. Ergebnisorientierte Größen sind somit Ausdruck einer planorientierten Steuerungslogik in den Behörden.

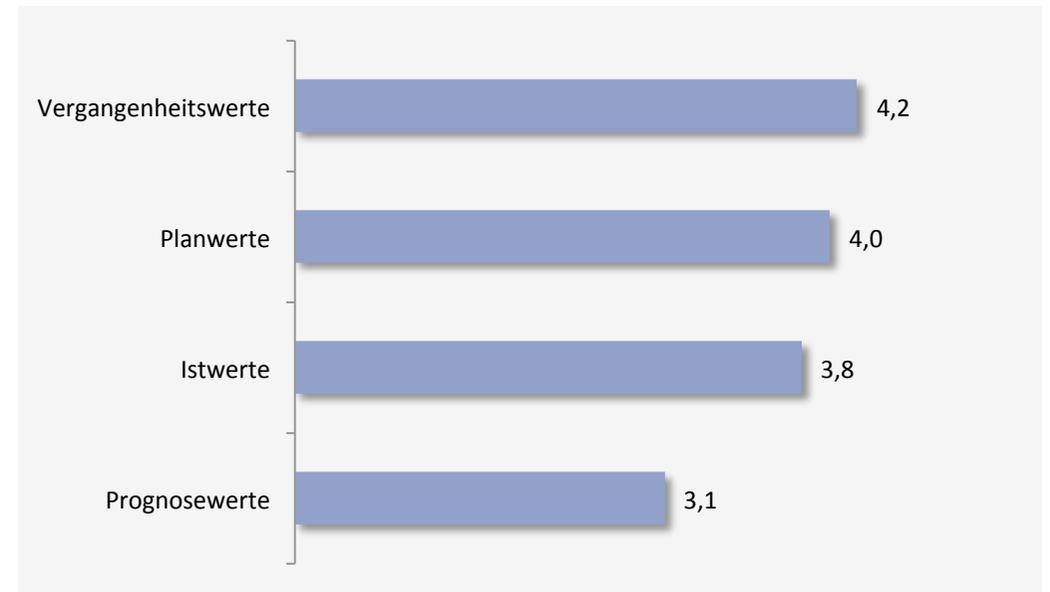
Betrachtet man die in den Berichten häufig verwendeten Vergleichswerte zur Beurteilung der berichteten Informationen, so zeigt sich, dass Vergangenheits-, Plan- und Istwerte ungefähr gleich stark genutzt werden. Hingegen ist die Intensität der Nutzung von Prognosewerten eher gering. Die Ergebnisse zeigen, dass die Berichte im Arbeitskreis stärker gegenwarts- bzw. vergangenheitsbezogen sind und eine eher schwache Zukunftsorientierung aufweisen. Dies ist plausibel vor dem Hintergrund, dass in vielen Arbeitskreisinstitutionen das Berichtswesen noch in der Entwicklung ist. Gleichzeitig stellt sich aber die Frage, inwiefern Vergangenheitswerte in einem immer volatileren Umfeld ein guter Vergleichsmaßstab sind, auf Basis dessen für die Zukunft Entscheidungen abgeleitet werden können.

Abb. 6: Intensität der Nutzung verschiedener inhaltlicher Gestaltungselemente



Mit 1 = niedrige Intensität und 5 = hohe Intensität

Abb. 7: Intensität der Nutzung verschiedenster Vergleichsmaßstäbe



Mit 1 = niedrige Intensität und 5 = hohe Intensität

Controlling als Informationsversorgung

Kennzahlensysteme zur Verdichtung und Verknüpfung von Einzelinformationen

Einzelne Kennzahlen geben oft nur einen kleinen Auszug von der Situation einer Organisation wieder. Um die Aussagekraft des Berichtswesens zu erhöhen, werden in vielen Organisationen Kennzahlen in Kennzahlensystemen abgebildet. Prominente Kennzahlensysteme sind u.a. Wirkungs- oder Werttreiberhierarchien, die Balanced Scorecard und das von der European Foundation for Quality Management (EFQM) entwickelte EFQM-System zum Qualitätsmanagement.

Die Antworten der Arbeitskreismitglieder in Abb. 8 zeigen, dass neun von dreizehn Institutionen im Arbeitskreis auf die Balanced Scorecard zurückgreifen. Ansatz der Balanced Scorecard ist es, solche Faktoren miteinander verknüpft darzustellen, die als Leistungstreiber einer Organisation identifiziert wurden und von denen erwartet wird, dass sie zur Strategieerreichung einen maßgeblichen Beitrag leisten. Fünf der neun Organisationen messen der Balanced Scorecard für die Zukunft eine höhere Relevanz bei (vgl. Abb. 9), drei weitere Organisationen sehen einen in Zukunft abnehmenden Nutzen der Balanced Scorecard.

Sechs von dreizehn Teilnehmern im Arbeitskreis nutzen zudem das EFQM-System zur Qualitätssicherung. Vier der sechs Organisation sehen für die Zukunft eine gleich bleibende Relevanz des EFQM-Systems. Eine Organisation geht von einer abnehmenden, eine weitere von einer zunehmenden Relevanz aus.

Bisher nutzen lediglich vier Arbeitskreismitglieder Wirkungs- oder Werttreiberhierarchien. Dies erstaunt vor dem Hintergrund, dass Wirkungs- oder Werttreiberhierarchien vor allem für operative Führungskräfte sehr nützlich sein können. Sie analysieren nämlich schrittweise, wie sich Veränderungen von Haupteinflussfaktoren auf den Erfolg einer Organisation auswirken und erlauben dadurch die direkte Übersetzung von Informationen in Führungshandeln. Die Daten aus dem Arbeitskreis stützen diese Aussage, da alle Organisationen, die bereits Wirkungs- oder Werttreiberhierarchien darstellen, in Zukunft diesen eine steigende Relevanz zumessen.

Drei Organisationen nutzen keines der drei ausgewählten Kennzahlensysteme. Eine davon greift jedoch den Gedanken der Balanced Scorecard im Rahmen der strategischen Steuerung auf. Eine weitere hat ein organisationseigenes Kennzahlensystem entwickelt, das sich keiner der drei vorgegebenen Typen zuordnen lässt.

Abb. 8: Nutzung ausgewählter Kennzahlensysteme durch die Arbeitskreismitglieder

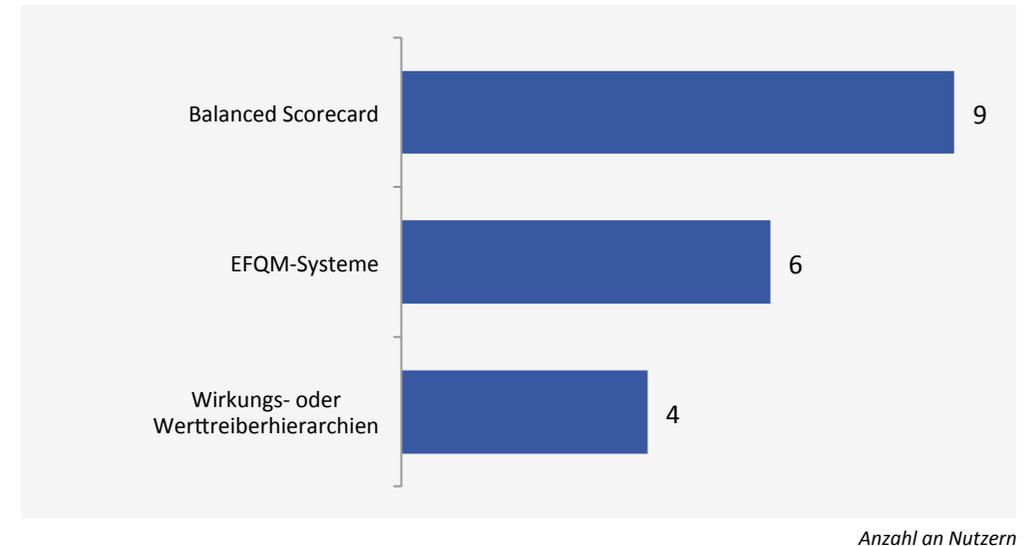
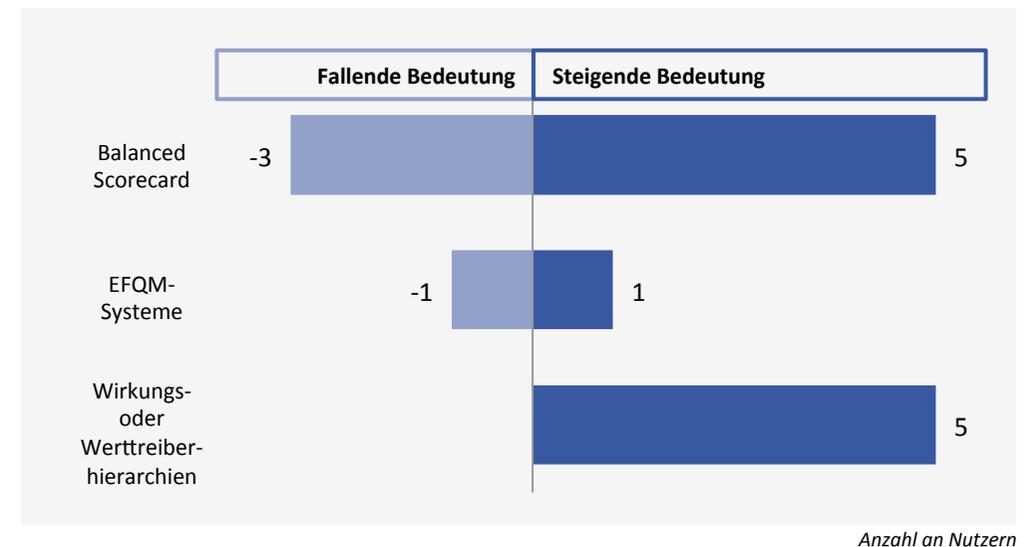


Abb. 9: Künftige Bedeutung ausgewählter Kennzahlensysteme im Arbeitskreis



Controlling als Informationsversorgung

Berichtsfrequenz der für die Arbeitskreisinstitutionen relevantesten Kennzahlen

Überlegungen in Bezug auf die Berichtsfrequenz treffen ausschließlich auf Standardberichte zu, da Abweichungs- bzw. Bedarfsberichte aufgrund spezifischer Ereignisse oder Anfragen situativ angefertigt und in keinem festgelegten Turnus bereitgestellt werden.

Der Termin bzw. die Frequenz eines Berichtes hängt wesentlich von den berichteten Informationen ab. Bestimmte Informationen erfordern eine sehr zeitnahe Übermittlung, wobei andere Berichtsinhalte wiederum in ihrer Übermittlung weniger zeitkritisch sind. Da Berichte

eine wesentliche Grundlage für die Steuerung der Organisation darstellen, hängt von ihrer Häufigkeit auch die Reaktionsgeschwindigkeit der Führung ab. Häufig erscheinende Berichte geben Führungskräften die Möglichkeit, zeitnah auf kritische Entwicklungen zu reagieren. Weniger häufig erscheinende Berichte bieten diese Möglichkeit nicht. Sie ermöglichen allerdings die Beobachtung langfristiger Entwicklungen und können strategische Initiativen unterstützen. Die Führung muss unter Heranziehen ihres gesetzlichen Auftrages den für sie steuerungsrelevantesten Turnus finden.

Abb. 10: Frequenz der standardisierten Berichterstattung der für die Organisationen relevantesten Kennzahlen*

	monatlich	quartalsweise	halbjährlich	jährlich	anlassbezogen
Sachzielorientierte Kennzahlen	2 Organisationen	7 Organisationen			1 Organisation
Prozessorientierte Kennzahlen	4 Organisationen	2 Organisationen			1 Organisation
Ergebnisorientierte Kennzahlen	6 Organisationen	3 Organisationen	1 Organisation		
Kundenorientierte Kennzahlen	1 Organisation	2 Organisationen		1 Organisation	2 Organisationen

*3 Organisationen haben hierzu keine Angaben gemacht

Abb. 10 zeigt die Berichterstattungsfrequenz der von den AK-Mitgliedern als besonders relevant bewerteten Kennzahlen (vgl. Abb. 6 auf Folie 11).

Sachzielorientierte Kennzahlen werden von den Arbeitskreismitgliedern in der Regel quartalsweise, prozess- und ergebnisorientierte Kennzahlen eher monatlich bereitgestellt. Kundenorientierte Kennzahlen werden ganz unterschiedlich berichtet.

Die Ergebnisse unserer Auswertungen zeigen, dass die Arbeitskreismitglieder die für die Führung steuerungsrelevantesten Kennzahlen monatlich bzw. quartalsweise berichten. Eine solche Berichtsfrequenz macht Sinn, um den Führungskräften die Möglichkeit einzuräumen, auf die Veränderung ihrer wichtigsten Kennzahlen möglichst zeitnah zu reagieren. Die Führungskräfte im Arbeitskreis können so vorhandene Steuerungsspielräume im operativen Bereich ausnutzen.

Vergleicht man die Berichterstattungsfrequenz im Arbeitskreis mit den Berichtsfrequenzen in der Privatwirtschaft (vgl. Folgefolie Abb. 11), so zeigt sich aber auch, dass die Arbeitskreismitglieder insgesamt eine tiefere Berichterstattungsfrequenz haben, also seltener berichten als ihre Kollegen in der Privatwirtschaft. Führungskräfte im Arbeitskreis können also im Vergleich zu ihren Kollegen in der Privatwirtschaft weniger schnell reagieren.

Controlling als Informationsversorgung

Häufigkeit der Berichtsüberarbeitung

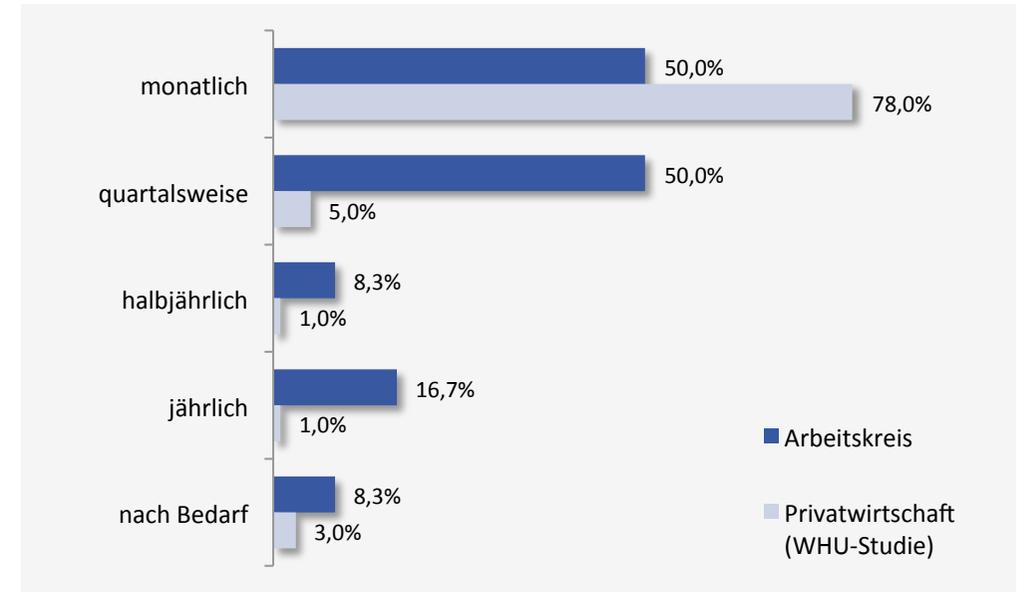
Sich ändernde Realitäten und der Anspruch an die Aktualität von Berichten erfordern regelmäßige Überprüfungen des Berichtsinhaltes. Sie dienen dazu, das gegenwärtige Informationsangebot im steuerungsrelevantesten Bericht zu sichten und im zweiten Schritt zu beurteilen, inwiefern die bereitgestellten Informationen die Informationsnachfrage des Berichtsempfängers decken können. Als Ergebnis einer solchen Überprüfung können Anpassungen am Bericht notwendig werden. Die Überarbeitungsfrequenz ist dabei von unterschiedlichen Faktoren abhängig.

Ein wesentlicher Faktor ist unter anderem, wie häufig der steuerungsrelevanteste Bericht erscheint. Wird dieser – wie es bei einer Organisation der Fall ist – jährlich zur Verfügung gestellt, würde eine jährliche Überarbeitung die Gewöhnung der Empfänger an das Berichtsformat erschweren. Umgekehrt können Berichte, die quartalsweise oder monatlich bereitgestellt werden, auch entsprechend häufiger einer inhaltlichen Überprüfung unterzogen werden.

Bei der überwiegenden Mehrheit der Mitglieder im Arbeitskreis wird das existierende Berichtswesen einer jährlichen Prüfung in Bezug auf seine Aktualität und Zweckmäßigkeit unterzogen. Nur eine geringe Anzahl der teilnehmenden Institutionen nimmt Änderungen am bestehenden Berichtswesen seltener als einmal pro Kalenderjahr vor.

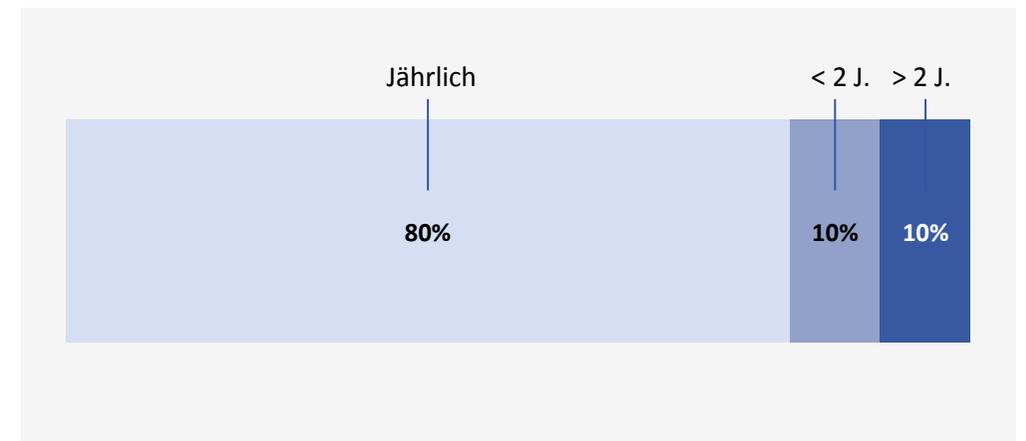
Die Häufigkeit der Berichtsüberarbeitung im Arbeitskreis zeigt verschiedene Aspekte auf. Da der Großteil der Arbeitskreismitglieder im wesentlichen unterjährige Berichte bereitstellt, macht es zunächst Sinn, diese auch einer jährlichen Überprüfung zu unterziehen. Dies gilt insbesondere für Organisationen, die sich noch in der Entwicklung befinden. Das Berichtswesen muss hier sehr viel häufiger hinsichtlich seines Aussagegehaltes überprüft und optimiert werden. Ist das Berichtswesen entwickelt und in der Organisation gefestigt, sollte die Überarbeitungsfrequenz abnehmen. Denn im Gegensatz zu privatwirtschaftlichen Unternehmen haben öffentliche Institutionen in der Regel ein stabiles Geschäftsmodell und stabile Rahmenbedingungen, wodurch sich der Informationsbedarf der Führung ebenfalls relativ stabil verhalten sollte.

Abb. 11: Frequenz des steuerungsrelevantesten Berichtes



Nutzer in Prozent

Abb. 12: Häufigkeit der Berichtsüberarbeitung



Nutzer in Prozent

Controlling als Informationsversorgung

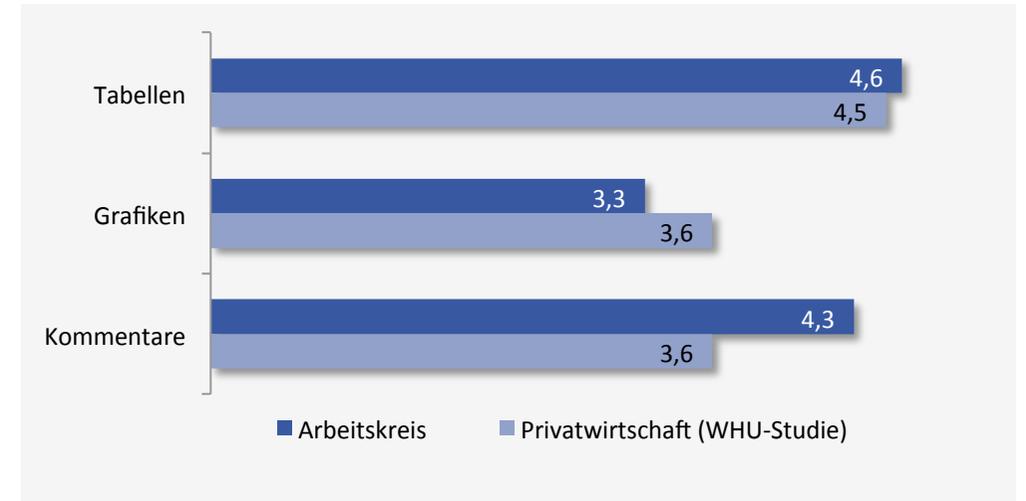
Formale Gestaltungselemente im Arbeitskreis

Bei allen Überlegungen zur Ausgestaltung eines Berichtes sollte vom Controlling immer eine Form gewählt werden, die einerseits den Wünschen, Bedürfnissen und Fähigkeiten des Berichtsempfängers entspricht, und andererseits erlaubt, die zu vermittelnden Berichtsinhalte optimal abzubilden. Die gewählte Form kann einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, dass die Berichtsinhalte von Führungskräften als entscheidungsrelevant wahrgenommen werden. Formale Differenzen finden sich in Berichten vor allem in der Darstellungsform der zu vermittelnden Informationen (Tabellen, Grafiken, Kommentare) sowie beim Seitenumfang.

Hinsichtlich der verwendeten Darstellungsformen (Abb. 13) zeigt sich, dass von den Arbeitskreisinstitutionen vor allem Tabellen genutzt werden. Im Vergleich zu den Erfahrungen aus der Privatwirtschaft fällt darüber hinaus die große Bedeutung von Kommentaren in den Organisationen des Arbeitskreises auf. Sie helfen vor allem in der Einführungsphase von Controllingberichten dabei, schwer quantifizierbare Inhalte des öffentlichen Bereiches durch verbale Inhalte detaillierter zu erklären, und unterstützen dadurch die Verständlichkeit der Berichtsinformationen. Gleichzeitig können Kommentare auch als Mittel zum Coaching der Führungskräfte verwendet werden, indem sie beispielsweise kritische Analysen und Handlungsempfehlungen beinhalten.

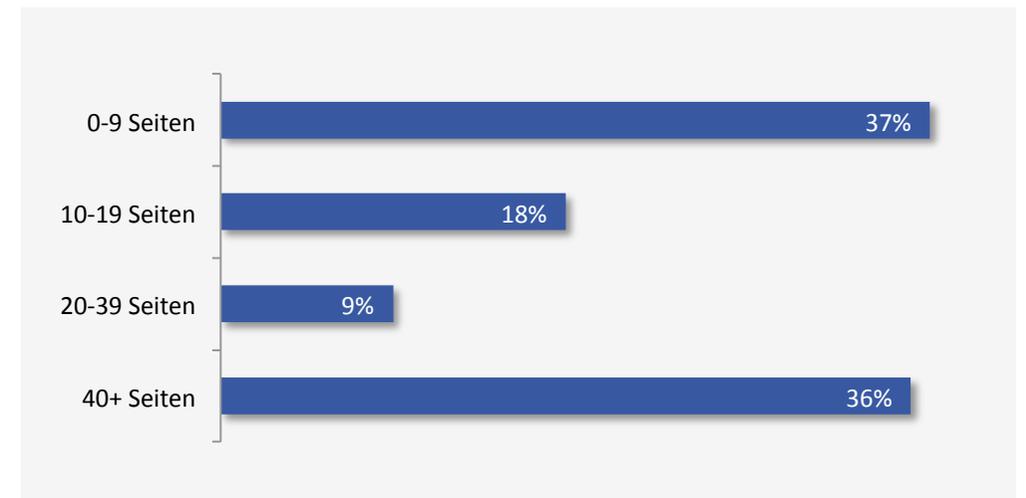
Hinsichtlich des Seitenumfanges der im Arbeitskreis bereitgestellten Berichte (Abb. 14) zeigen sich zwei Tendenzen. Etwas mehr als die Hälfte der Arbeitskreismitglieder bevorzugt eher kurze Berichte mit einem Seitenumfang < 20 Seiten. Die andere Hälfte erstellt ausführliche Berichte, denen jedoch in der Regel eine kurze Management Summary vorangestellt wird. Die Erfahrung aus der Privatwirtschaft zeigt, dass mehr von einem Bericht gelesen wird, wenn er einen geringeren Seitenumfang hat. So werden im privaten Bereich durchschnittlich etwa 12 Berichtsseiten zur Verfügung gestellt. Wie die Ergebnisse zeigen, bewegen sich viele Arbeitskreismitglieder in dieser Größenordnung. Gleichzeitig deuten die Ergebnisse im Arbeitskreis aber auch darauf hin, dass sich die Arbeitskreismitglieder noch in einem Entwicklungsstadium in Bezug auf ihr Berichtswesen befinden, in dem die optimale Informationsmenge erst noch gefunden werden muss.

Abb. 13: Intensität der Nutzung verschiedener Darstellungsformen



Mit 1 = niedrige Intensität und 5 = hohe Intensität

Abb. 14: Seitenumfang des steuerungsrelevantesten Berichtes



Controlling als Informationsversorgung

Personelle Gestaltungselemente eines Berichtswesens

Die personellen Gestaltungsdimensionen des Berichtswesens werden durch den Berichtsempfänger und den Berichtsträger repräsentiert. Durch sie wird festgelegt, wer Berichte verfasst und wer sie empfängt. Um einen Bericht bedarfsgerecht auszugestalten, ist es wichtig, sich die Empfänger von Informationen zu vergegenwärtigen. Berichtsempfänger sind in der Regel die Führungskräfte einer Institution. Der Empfängerkreis kann allerdings sowohl hierarchisch (z.B. nur der Leiter einer Behörde) als auch funktional (z. B. alle Referatsleiter) beschränkt werden.

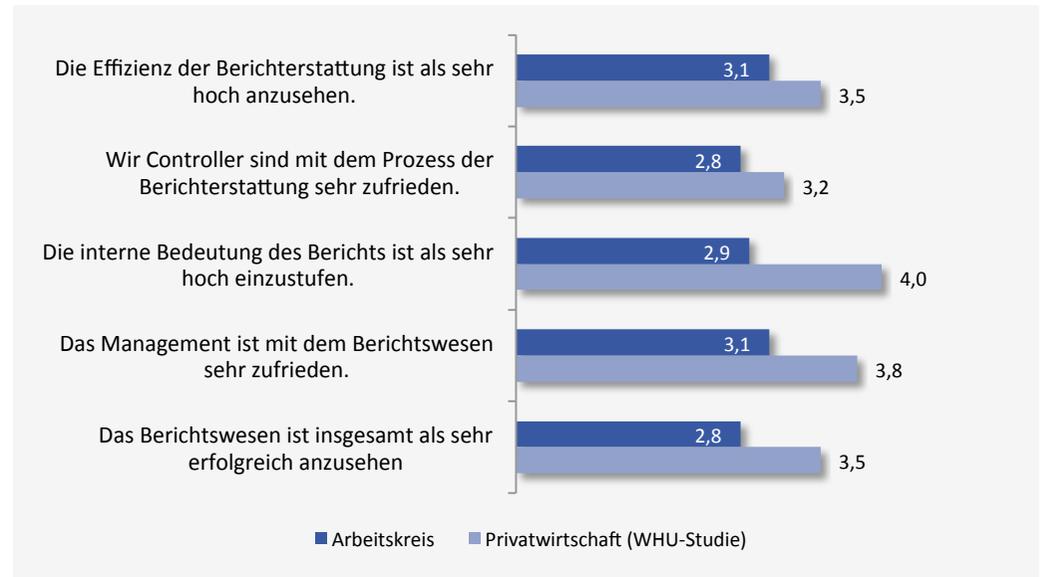
Aufgrund ihrer Erfahrungen in der Informationsversorgung übernehmen Controller häufig die Federführung bei der Erstellung von Berichten und fungieren somit als Berichtsträger. Obwohl das Controlling für die Erstellung von Controlling-Berichten verantwortlich zeichnet, sollte es den Controllern bei Bedarf immer möglich sein, andere Organisationseinheiten, z.B. aus dem Bereich Haushalt, in den Prozess der Berichterstellung mit einzubeziehen.

Die Berichtsträger und -empfänger in den Organisationen des Arbeitskreises sind in der Lage, am besten Auskunft über den Entwicklungsstand des Berichtswesens ihrer jeweiligen Institution zu geben. Daher werden ihre Einschätzungen* in Abb. 15 wiedergegeben.

Abb. 15 beschreibt die Bedeutung, den Erfolg, die Effizienz und die Zufriedenheit in Bezug auf das Berichtswesen im Arbeitskreis. Es zeigt sich, dass die Arbeitskreismitglieder den Erfolg ihres Berichtswesens insgesamt geringer einschätzen als ihre Kollegen aus dem privaten Bereich. Dies ist nach Meinung der Arbeitskreismitglieder zum einen auf Mentalitätsunterschiede zurückzuführen. Behörden bewerten ihre Leistungen im Vergleich zu privatwirtschaftlichen Unternehmen oftmals eher defensiv. Außerdem können Controller in vielen Organisationen ihre Arbeit noch nicht richtig verkaufen. Geprägt von einer betriebswirtschaftlichen ergebnisorientierten Logik treffen sie in ihren Organisationen häufig auf Führungskräfte, die eher von einer programmorientierten Logik geprägt sind, und haben daher mitunter Schwierigkeiten, ihre Botschaften adäquat zu vermitteln. Diese Argumente werden durch Abb. 16 unterstützt. Es zeigt sich, dass die Zufriedenheit mit dem Berichtswesen vor allem in den Organisationen besonders hoch ist, in denen das Controlling und damit die Grundaufgabe der Berichterstattung stark etabliert ist.

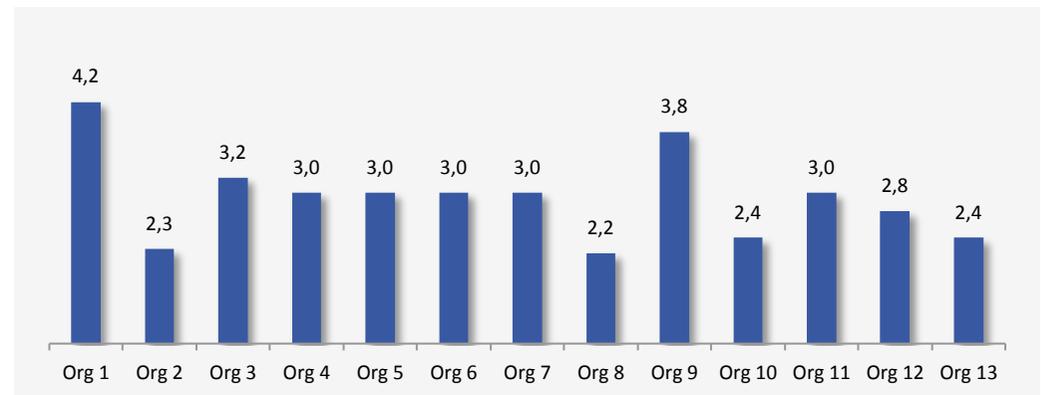
* Der ausgesandte Fragebogen wurde von den Beiräten und den operativen Partnern gemeinsam beantwortet.

Abb. 15: Bedeutung, Erfolg, Effizienz und Zufriedenheit in Bezug auf das Berichtswesen im Arbeitskreis



Mit 1 = trifft gar nicht zu und 5 = trifft voll zu

Abb. 16: Empfundene Zufriedenheit mit dem Berichtswesen im Arbeitskreis



Mit 1 = keine Zufriedenheit und 5 = sehr hohe Zufriedenheit

Controlling als Planung und Kontrolle

- Verschiedene Planungstypen im Arbeitskreis
- Ausgestaltung der Jahresplanung in den Arbeitskreisinstitutionen
- Stand und Entwicklung von Mittelfrist- und strategischer Planung in den Arbeitskreisinstitutionen

Controlling als Planung und Kontrolle

Verschiedene Planungstypen im Arbeitskreis

Die zweitwichtigste Aufgabe der Controller im Arbeitskreis ist die Aufgabe der Planung und Kontrolle. Organisationen führen in der Regel verschiedene Planungen und Kontrollen durch, die sich üblicherweise in Bezug auf ihre zeitliche Perspektive und ihren Detaillierungsgrad unterscheiden (vgl. Abb. 17). Es werden strategische, mittelfristige und operative Planung unterschieden.

Die strategische Planung legt den grundlegenden Rahmen für alle weiteren Planungen fest. Sie hat in der Privatwirtschaft idealtypisch einen Zeithorizont von 3-10 Jahren und beinhaltet ein Nebeneinander von quantifizierbaren und nicht-quantifizierbaren Größen. Die taktische Mittelfristplanung versucht, die in der strategischen Planung entwickelten strategischen Ziele in konkrete Pläne mit fest zugeordneten, ausformulierten sowie quantifizierten Größen zu übersetzen. Ihr Zeithorizont beträgt in der Privatwirtschaft idealerweise 2-4 Jahre. Die operative Planung plant das bevorstehende Jahr im Detail. Im öffentlichen Bereich sind in der Jahresplanung vor allem die Budgetplanung und die Haushaltsplanung relevant, die meistens jedoch noch völlig losgelöst voneinander geplant werden.

Abb. 18 zeigt den Zeitanteil, den die Arbeitskreismitglieder in die jeweiligen Planungstypen investieren, im Vergleich zu der Privatwirtschaft. Wie die Auswertungen zeigen, wird im Arbeitskreis durchschnittlich 34% der gesamten Planungszeit in die operative Planung, also in die Budget- und Haushaltsplanung, investiert. 30% der Zeit werden für die Mittelfrist- und Investitionsplanung verwendet. Der Zeitaufwand ist für die strategische Planung am höchsten. Er beträgt 36% der gesamten für die Planung eingesetzten Zeit. Dies erstaunt vor dem Hintergrund, dass die strategische Planung im öffentlichen Bereich oftmals noch nicht sonderlich etabliert ist. Dieser hohe Wert lässt sich jedoch dadurch erklären, dass viele öffentliche Organisationen derzeit daran arbeiten, eine strategische Planung aufzusetzen und ein solches Projekt gerade zu Beginn sehr zeitintensiv ist.

Vergleicht man die Ergebnisse mit den Angaben aus der Privatwirtschaft, so zeigt sich dort ein anderes Verhältnis. Im privaten Bereich nimmt die operative Planung die meiste Zeit ein. Mittelfrist- und Investitionsplanung nehmen mit 21% und 18% schon deutlich weniger Zeit in Anspruch, liegen aber mit 9% noch deutlich über dem Niveau im Arbeitskreis. Die strategische Planung beansprucht in der Privatwirtschaft am wenigsten Zeit.

Abb. 17: Differenzierung verschiedener Planungstypen

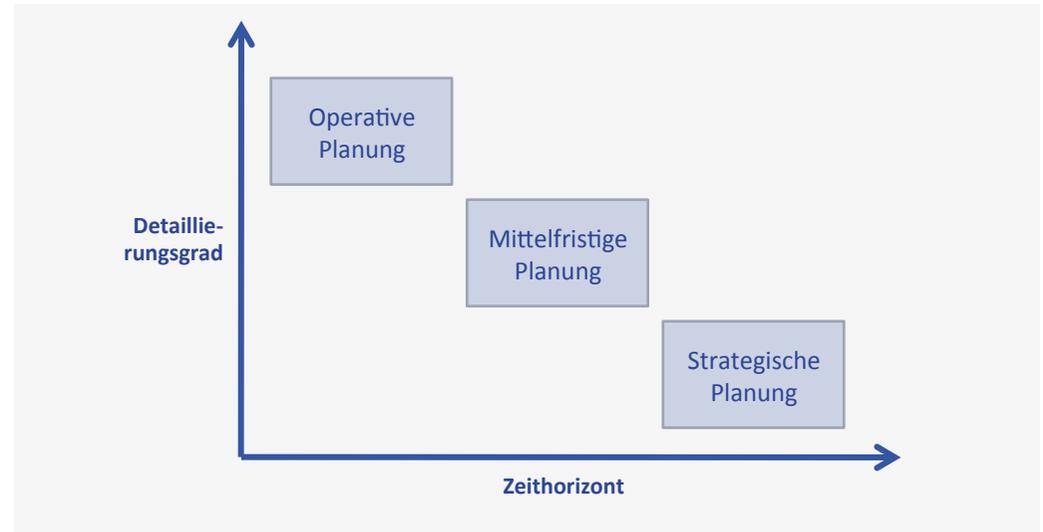
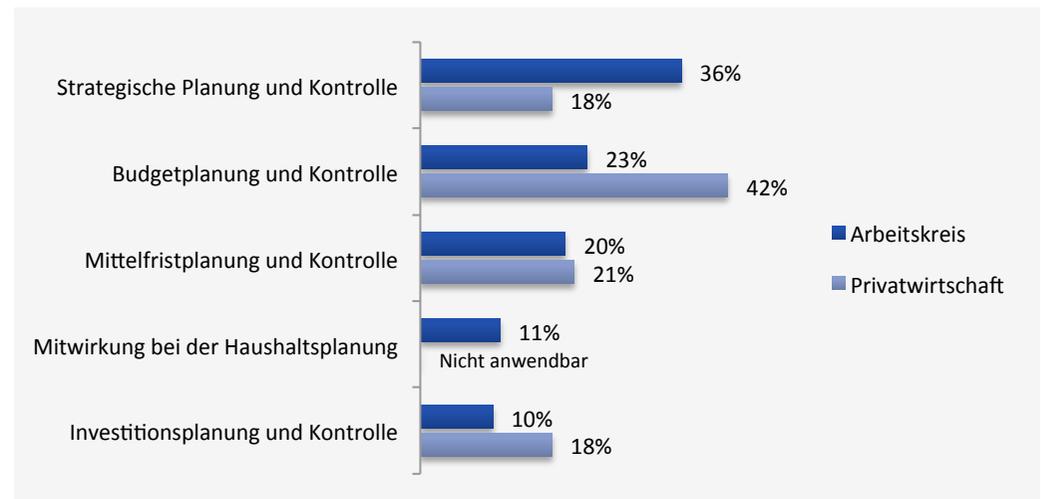


Abb. 18: Anteile der einzelnen Planungs- und Kontrollaufgaben im Arbeitskreis



Controlling als Planung und Kontrolle

Wichtigkeit und Leistungsfähigkeit der Jahresplanung

Die Jahresplanung ist in der Lage, mehrere Funktionen zu übernehmen:

Erstens kann sie für Koordinationszwecke dienen. Hierbei werden Ziele und Maßnahmen aus der Strategie bzw. dem gesetzlich verankerten Auftrag einer Organisation abgeleitet und die Aktivitäten der verschiedenen Bereiche dahingehend koordiniert. Zweitens ermöglicht die Jahresplanung Prognosen in Bezug auf kurzfristige Zukunftsentwicklungen und deren Auswirkungen auf die Ziele einer Organisation. Weiterhin ermöglicht die Jah-

resplanung eine quantifizierte Leistungsbeurteilung auf Basis einer entsprechenden Planerfüllung vor allem von Führungskräften.

Auch für die Strategieformulierung ist die Jahresplanung hilfreich. Mit ihrem Detailblick auf aktuelle Entwicklungsrichtungen erlaubt sie es, Trends frühzeitig zu erkennen und diese Erkenntnisse bei der strategischen Planung zu berücksichtigen.

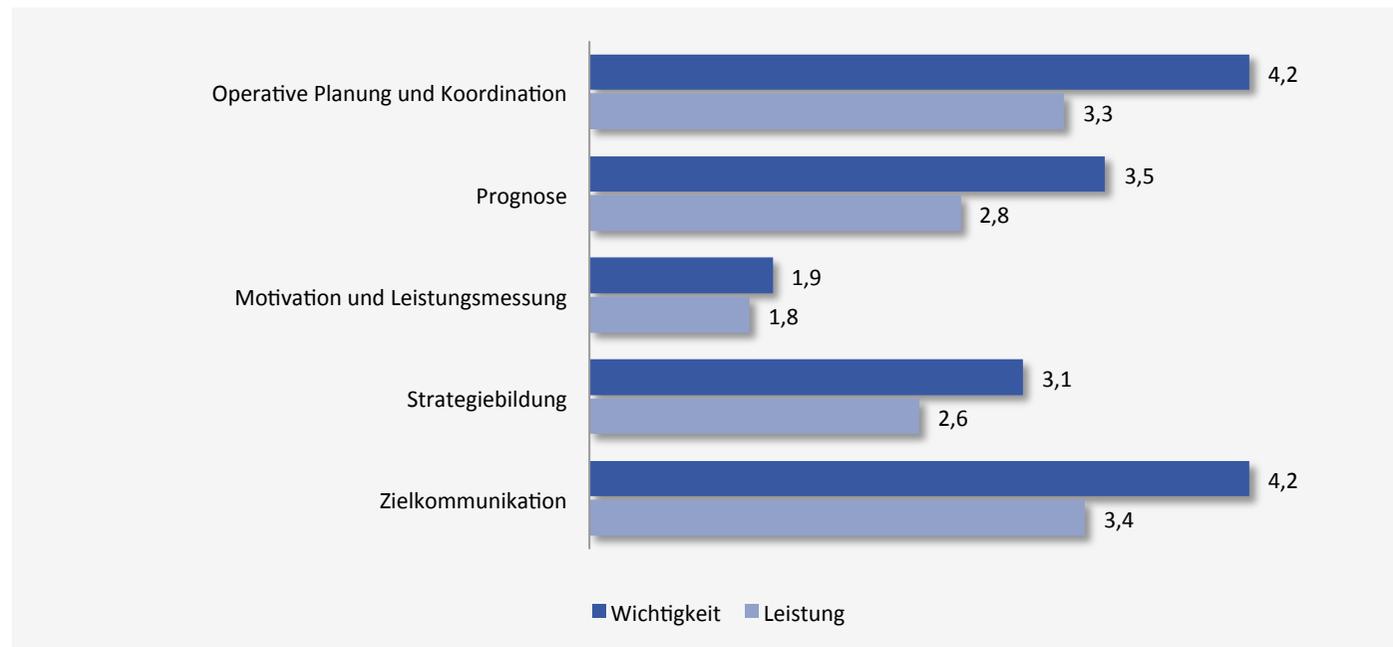
Zuletzt kann die Jahresplanung, genau wie die strategische und mittelfristige Planung, dazu genutzt werden, Organisationsziele an Führungskräfte und Mitarbeiter zu kommunizieren.

Die Angaben der Mitglieder im Arbeitskreis zur Wichtigkeit verschiedener Funktionen der Planung zeigen, dass insbesondere die Funktionen der Koordination und Zielkommunikation als bedeutsam bewertet werden. Es zeigt sich, dass in diesen Bereichen auch die Leistungsfähigkeit der Jahresplanung als relativ gut eingestuft wird.

Auch die von der Jahresplanung wahrgenommene Rolle im Prozess der Strategiebildung und der Prognose scheint für die teilnehmenden Organisationen von Bedeutung zu sein. Allerdings besteht hinsichtlich der Leistungsfähigkeit der Jahresplanung noch Verbesserungspotential.

Aufgrund des spezifischen Charakters der Institutionen im öffentlichen Bereich überrascht die bislang eher geringe Bedeutung der Jahresplanung im Bereich der Motivation und Leistungsmessung weniger, weil das Thema der leistungsbezogenen Vergütung in der öffentlichen Verwaltung weniger stark als in der Privatwirtschaft ausgeprägt ist.

Abb. 19: Wichtigkeit und Leistung ausgewählter Funktionen der Jahresplanung in den AK-Organisationen



Mit 1 = keine Wichtigkeit/Leistungsfähigkeit und 5 = sehr hohe Wichtigkeit/Leistungsfähigkeit

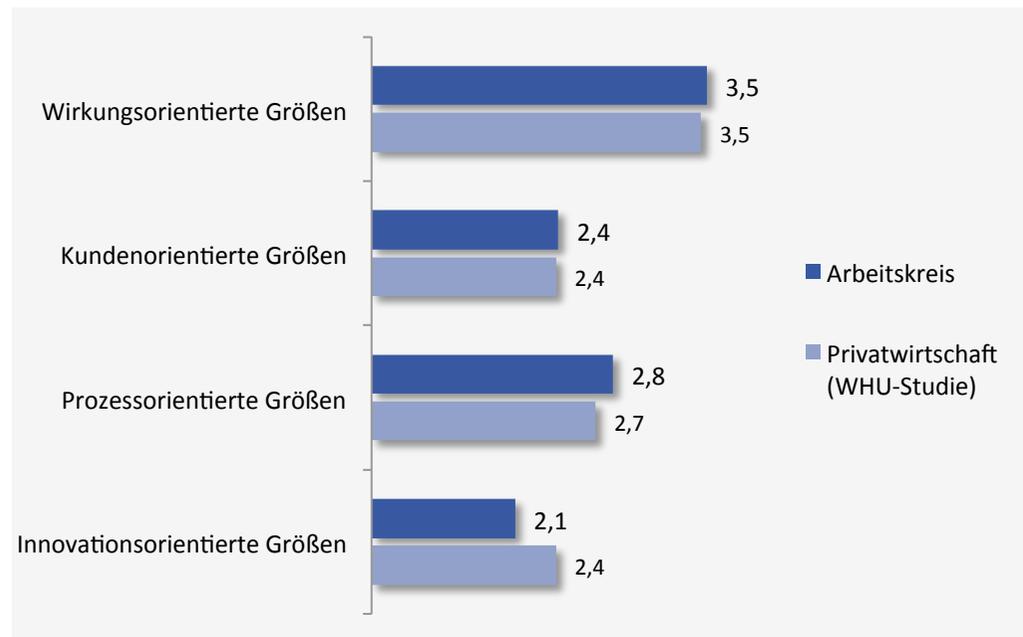
Controlling als Planung und Kontrolle

Planungsgrößen der Jahresplanung

In den folgenden Folien soll zunächst ein Überblick über den Stand der Jahresplanung in den Arbeitskreisinstitutionen gegeben werden. Budgetplanung und Haushaltsplanung laufen in allen Arbeitskreisinstitutionen mehr oder weniger losgelöst voneinander, wobei das Controlling die Budgetplanung, die Haushaltsabteilung andererseits die Haushaltsplanung übernimmt. Selten gibt es zwischen beiden Organisationsbereichen Berührungspunkte.

Im Rahmen der Jahresplanung werden vor allem wirkungsorientierte Größen geplant. Die zweitwichtigsten Planungsgrößen sind prozessorientierte Größen. Kundenorientierte und innovationsorientierte Größen spielen für die Organisationen eine eher unwichtige Rolle. Insgesamt ist die Ausprägung der geplanten Größen im Arbeitskreis der Privatwirtschaft sehr ähnlich.

Abb. 20: Zielgrößen der Jahresplanung

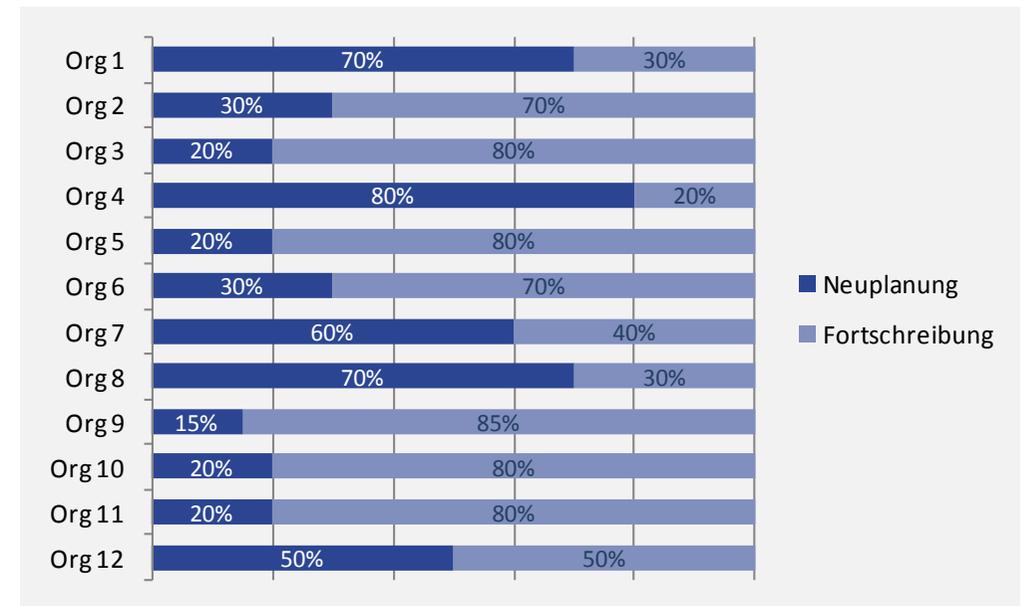


Mit 1 = keine Planung und 5 = sehr regelmäßige Planung

Betrachtet man das Verhältnis zwischen neu geplanten und fortgeschriebenen Größen im Rahmen der Jahresplanung, so zeigt sich ein differenziertes Bild. Bei fünf Organisationen werden ein Großteil der Ziele im Rahmen der Jahresplanung regelmäßig neu geplant. Alle übrigen Institutionen schreiben den Großteil ihrer Plangrößen in den Folgejahren fort.

Möglicherweise erlauben diese Ergebnisse einen Rückschluss auf den Einfluss von Umweltvolatilitäten auf die Arbeitskreismitglieder bzw. inwieweit Umweltvolatilitäten in die Planung mit einbezogen werden. Je höher die Umweltvolatilität ist, desto eher dürfte man die angenommenen Rahmenbedingungen auf ihre Stabilität hin prüfen und desto eher dürfte man Werte neu planen.

Abb. 21: Verhältnis zwischen neu geplanten und fortgeschriebenen Größen in der Jahresplanung



In Prozent

Controlling als Planung und Kontrolle

Planungsrichtung bei der Jahresplanung

Für den Prozess der Jahresplanung stehen der Top-Down und der Bottom-Up Ansatz sowie das Gegenstromverfahren als idealtypische Planungsrichtungen zur Verfügung.

Beim Top-Down Ansatz bricht die oberste Leitungsebene die Ziele der Organisation auf die einzelnen Organisationsteilbereiche herunter und gibt sie als verbindliche Vorgaben an diese weiter. Vor allem im öffentlichen Bereich spielen Top-Down Vorgaben noch eine große Rolle.

Der Bottom-Up Ansatz muss als Gegenstück zum Top-

Down Ansatz verstanden werden, weil hierbei der Input der untergeordneten Organisationseinheiten die Planung der Gesamtorganisation wesentlich bestimmt. Eine Bottom-Up Planung erleichtert in der Regel die Akzeptanz der geplanten Größen in der Organisation, weil dezentrale Einheiten in den Planungsprozess mit eingebunden werden.

Das Gegenstromverfahren stellt eine Kombination aus beiden Planungsrichtungen dar, weil es sowohl auf die Vorgaben der Führung als auch auf den Input der niedrigeren Hierarchieebenen eingeht und diese miteinander kombiniert.

Abb. 22: Planungsrichtung bei der Jahresplanung



Die Angaben der Mitglieder im Arbeitskreis zeigen, dass keine der im Arbeitskreis teilnehmenden Institutionen ein Verfahren zur Jahresplanung verwendet, welches eindeutig als Top-Down oder aber als Bottom-Up Ansatz charakterisiert werden kann.

Vielmehr wird oftmals eine Kombination aus Top-Down und Bottom-Up verwirklicht. Die Führung gibt den Rahmen der Zielplanung vor, die inhaltliche Umsetzung des Planungsrahmens erfolgt durch dezentrale Einheiten.

Dabei haben Top-Down Vorgaben einen besonderen Stellenwert. Dieser Eindruck wird verstärkt durch explizite Kommentare der befragten Institutionen. Eine Organisation geht explizit von einer verstärkten zukünftigen Top-Down Orientierung im Rahmen der Jahresplanung aus. Von einer weiteren Organisation wird die Bedeutung der Abnahme ihrer Planung durch den zuständigen Bundesminister hervorgehoben.

Controlling als Planung und Kontrolle

Aufgabenverteilung in der Jahresplanung

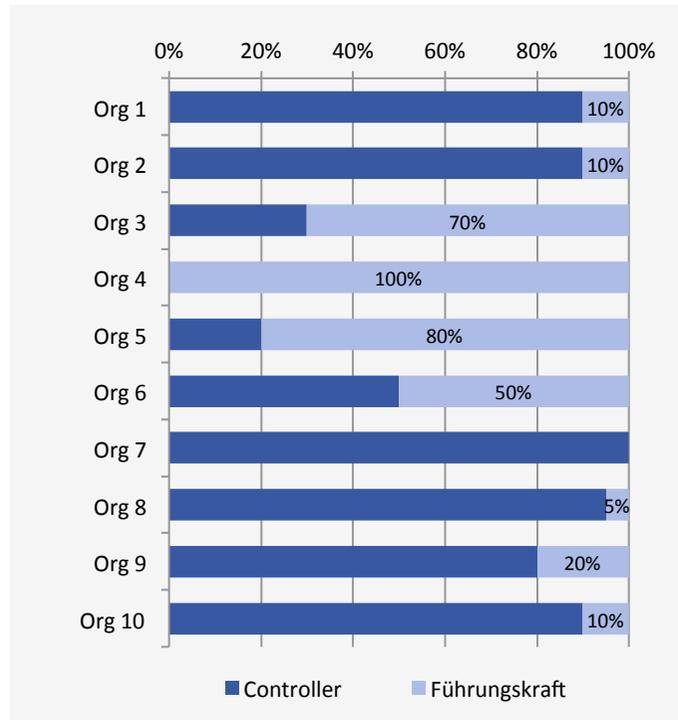
Analysiert man die Jahresplanung in den Arbeitskreisinstitutionen, ist es interessant, einen Blick auf die Akteure der Planung zu werfen, hier im speziellen die Zusammenarbeit zwischen Controllern und Führungskraft.

Es zeigt sich, dass die Beteiligungsverhältnisse von Controllern und Führungskräften im Planungsprozess innerhalb der Arbeitskreisorganisationen stark voneinander abweichen. Große Unterschiede ergeben sich vor allem

in Bezug auf die inhaltliche Mitarbeit in der Planung (vgl. Abb. 25). Der Anteil, zu dem die Controller in die inhaltliche Planung einbezogen werden, reicht hier von 0% in Organisation 4 bis 100% in Organisation 8. Vergleicht man die Werte mit Erfahrungen aus der Privatwirtschaft (60% Controller/ 40% Führungskraft), fällt darüber hinaus auf, dass die Controller im Arbeitskreis insgesamt deutlich weniger in die inhaltliche Planung einbezogen werden als ihre Kollegen im privaten Bereich.

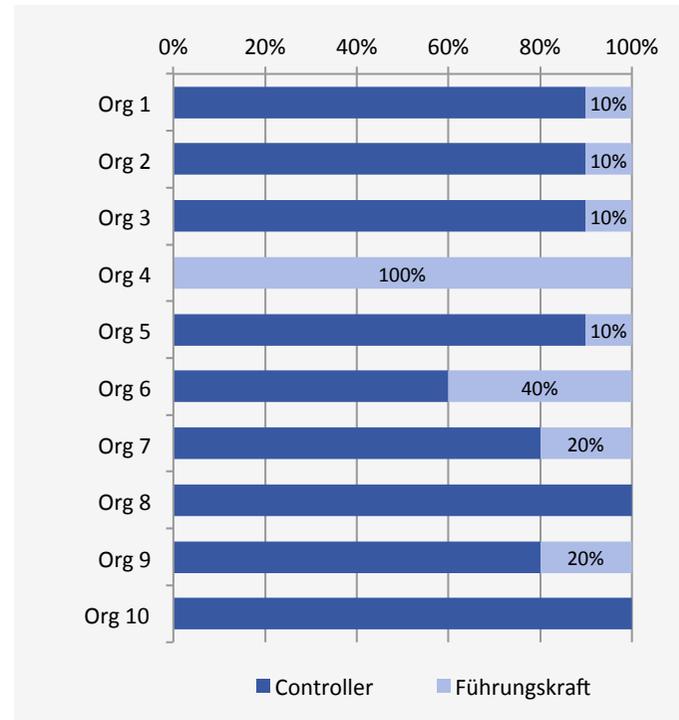
Diese Abweichungen lassen sich möglicherweise mit der jeweiligen Rolle des Controllings in den Arbeitskreisinstitutionen erklären. Dort, wo das Controlling weit entwickelt ist und auf einen breiten Erfahrungsschatz und überzeugende Methodenkompetenz zurückgreift, wird es inhaltlich stärker in die Planung mit einbezogen.

Abb. 23: Aufgaben des Planungsmanagements



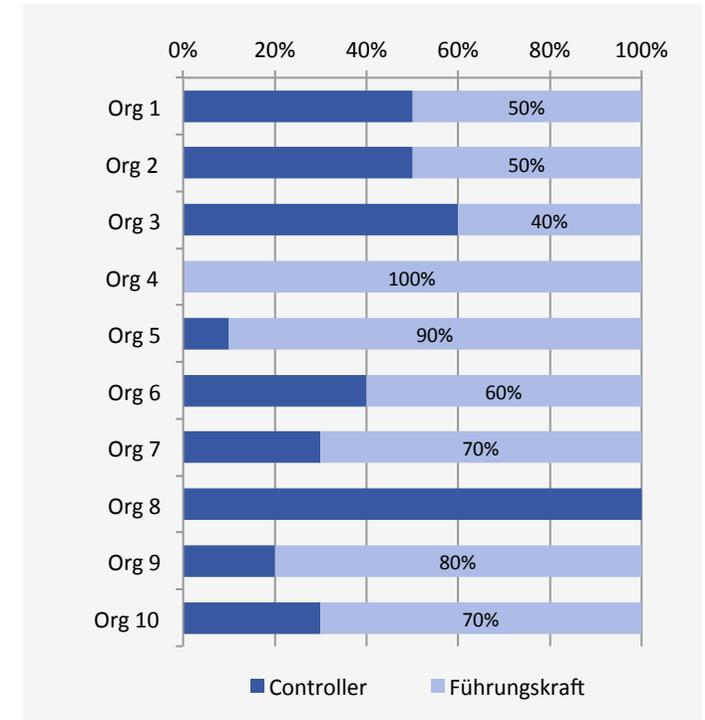
In Prozent

Abb. 24: Technische Aufgaben in der Planung



In Prozent

Abb. 25: Inhaltliche Mitarbeit in der Planung



In Prozent

Controlling als Planung und Kontrolle

Zufriedenheit mit der Jahresplanung

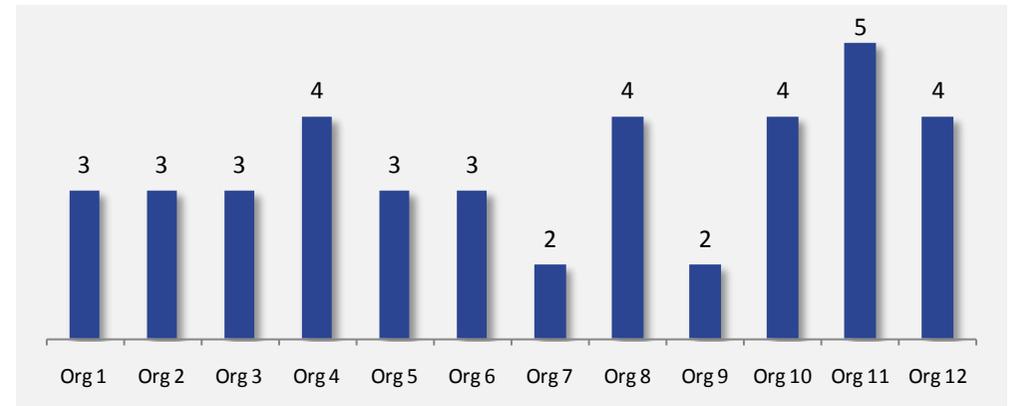
Insgesamt befindet sich die Jahresplanung wie auch das Berichtswesen in den Arbeitskreisinstitutionen noch in der Entwicklung. Durchschnittlich bewerten die Arbeitskreismitglieder den Erfolg der Jahresplanung mit 2,9 Punkten.

Wie Abb. 26 und Abb. 27 zeigen, führen verschiedene Faktoren dazu, dass die Controller mit ihrer Jahresplanung noch unzufrieden sind. Sieben von zwölf Organisationen sehen hinsichtlich ihrer Planungsgüte Verbesserungsbedarf. Weiterhin wird die Effizienz des Planungsprozesses mit dem Durchschnittswert von 2,8 eher mittelmäßig beurteilt. Dies könnte daran liegen, dass in den Arbeitskreisinstitutionen die für die Jahresplanung investierte Zeit zum Teil bis zu 40 Wochen im Jahr einnimmt. Möglicherweise könnte aber auch die stärkere Abstimmung mit der Haushaltsabteilung Synergiepotentiale eröffnen und somit die Effizienz der Berichterstattung erhöhen.

Eine geringe Effizienz der Planungserstellung führt zu Unzufriedenheit auf Seiten der Controller. Sie bewerten demnach ihre Zufriedenheit mit dem Planungsprozess mit einem durchschnittlichen Wert von ebenfalls 2,8 als eher gering. Auch die Führungskräfte sind mit der Jahresplanung nicht ganz zufrieden. Im Rahmen der Planung muss also weiterhin daran gearbeitet werden, die Planungsgrößen für die Führungskräfte relevanter zu machen und auch die Planungsgüte zu erhöhen.

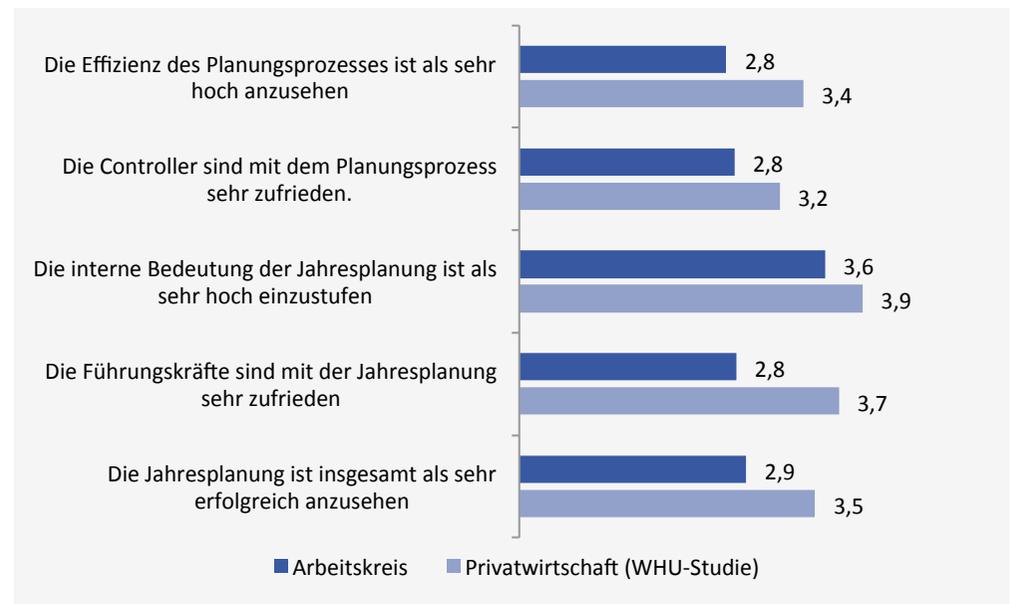
Trotz der Unzufriedenheit mit dem Planungsprozess im Arbeitskreis stufen die Controller im Arbeitskreis die interne Bedeutung ihrer Planung mit einem Wert von 3,6 noch am höchsten ein. Insofern haben sowohl Controller als auch Führungskräfte einen Ansporn, der Bedeutung der Planung durch kontinuierliche Verbesserung gerecht zu werden.

Abb. 26: Planungsgüte im Arbeitskreis



Mit 1 = sehr niedrige Planungsgüte und 5 = sehr hohe Planungsgüte

Abb. 27: Zufriedenheit mit der Jahresplanung im Arbeitskreis



Mit 1 = keine Zufriedenheit und 5 = sehr hohe Zufriedenheit

Controlling als Planung und Kontrolle

Mittelfrist- und strategische Planung im Arbeitskreis

Neben der Budget- und Haushaltsplanung investieren die Arbeitskreisinstitutionen im Vergleich zu ihren Kollegen in der Privatwirtschaft deutlich mehr Zeit in die mittel- und langfristige Planung. Strategische Fragen wie eine nachhaltige und langfristige Organisationsentwicklung stehen mehr im Fokus.

Dabei stehen die Arbeitskreisinstitutionen vor allem vor der Problematik, wenige Erfahrungswerte zu haben und vor allem auch auf keine Standardlösung im Bereich der strategischen Planung zurückgreifen zu können. Wirft man beispielsweise einen Blick auf den Zeithorizont der strategischen Planung, so fällt auf, dass die Planungshorizonte der Arbeitskreismitglieder sehr weit voneinander abweichen. Diese Beobachtung legt die Vermutung nahe, dass die Arbeitskreismitglieder ein sehr

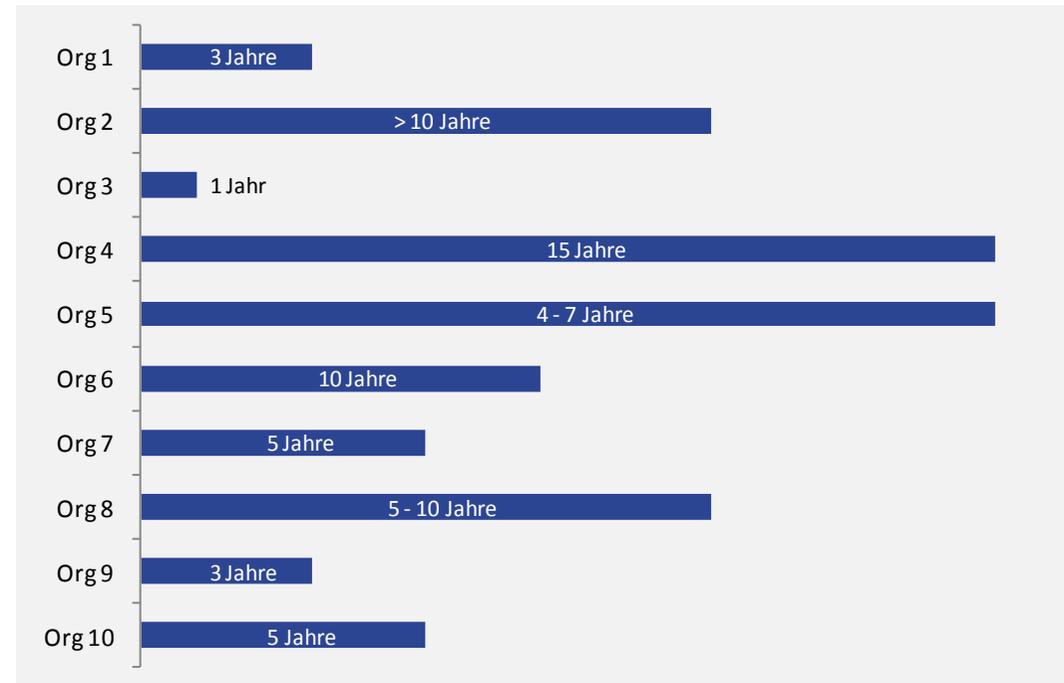
unterschiedliches Verständnis von „strategischer Planung“ an sich haben.

Der öffentliche Bereich wird oft dafür kritisiert, verschiedenste (neue) operative Steuerungselemente relativ unsystematisch in den Organisationen zu implementieren, die ihre Wirkungsweise oft nicht richtig entfalten können. Eine funktionierende strategische Planung kann diese verschiedenen operativen Systeme aber sinnvoll verknüpfen. Insofern ist es sinnvoll, dass die Arbeitskreismitglieder versuchen, unter Einbezug der Besonderheiten des öffentlichen Bereichs eine strategische Planung in ihren Organisationen aufzusetzen.

Abb. 28: Zeithorizont der mittelfristigen Planung



Abb. 29: Zeithorizont der strategischen Planung



Controlling als Planung und Kontrolle

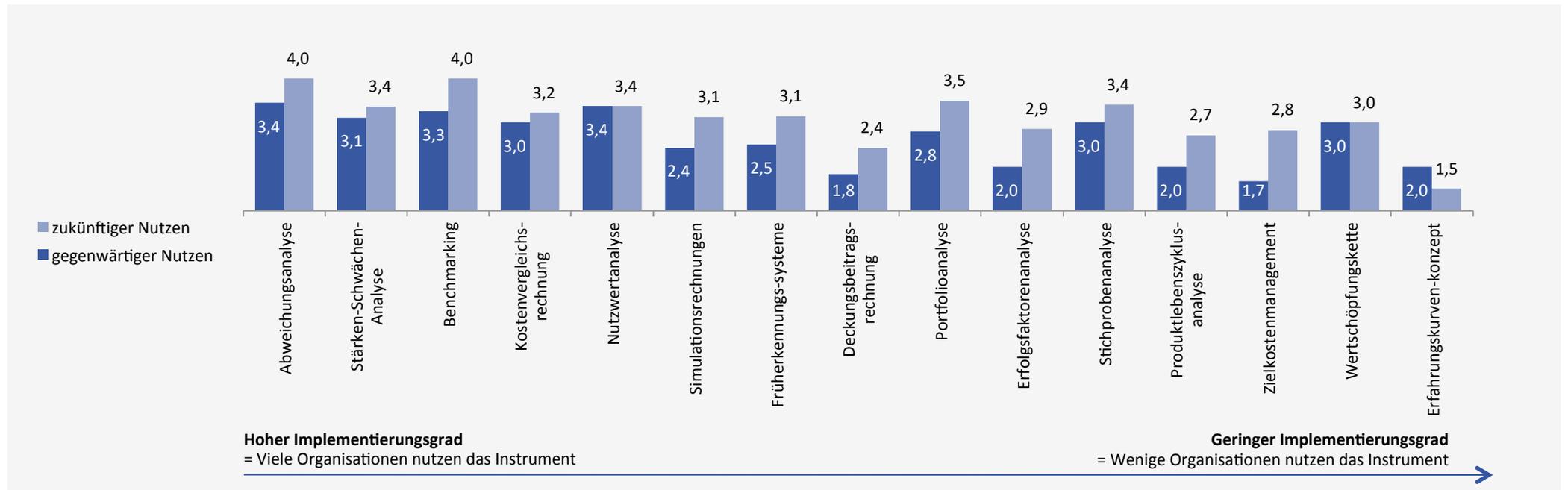
Instrumente zur Unterstützung von operativer, mittelfristiger und strategischer Planung

Um die Funktionen im Rahmen der Planung erfüllen zu können, steht dem Controlling der Arbeitskreismitglieder eine Fülle von Planungsinstrumenten zur Verfügung. Abb. 30 zeigt von links nach rechts die am meisten genutzten Instrumente im Arbeitskreis.

Fast alle Instrumente werden von jeweils mehr als der Hälfte der Mitglieder im Arbeitskreis für den Planungsprozess in ihrer Organisation benutzt. Die Abweichungsanalyse, die Stärken-Schwächen-Analyse sowie das Benchmarking stellen die in den teilnehmenden Institutionen am weitesten verbreiteten Planungsinstrumente dar. Ihr vergleichsweise hoher Implementierungsgrad spiegelt sich auch in den durch die Arbeitskreismitglieder als hoch eingeschätzten Nutzenbeiträgen dieser Planungsinstrumente wider.

Die Angaben der Arbeitskreismitglieder in Bezug auf den zu erwartenden zukünftigen Nutzen der Planungsinstrumente lassen vermuten, dass die Bedeutung von fast allen Instrumenten weiter zunehmen wird. Die Controller im Arbeitskreis wollen insgesamt stärkere Methodenkenntnisse aufbauen und die Planung vereinfachen und erfolgreicher machen. Die Stärken-Schwächen-Analyse und das Benchmarking sind strategische Planungsinstrumente, die an Bedeutung zunehmen werden. Auch hier spiegelt sich die Tendenz zu einer von Seiten der Arbeitskreismitglieder angestrebten stärkeren Ausweitung der strategischen Planung wider.

Abb. 30: gegenwärtiger Nutzen und zukünftige Bedeutung ausgewählter Planungsinstrumente in den Arbeitskreisinstitutionen



Mit 1 = kein Nutzen und 5 = sehr hoher Nutzen

Handlungsempfehlungen

- Erfolgreiche Berichterstattung in öffentlichen Organisationen
- Erfolgreiche Planung und Kontrolle in öffentlichen Organisationen

Wie die bisherigen Analyseergebnisse gezeigt haben, werden Berichte häufig nicht von den Führungskräften akzeptiert. Die Arbeitskreisinstitutionen befinden sich daher nach wie vor in einem Entwicklungsprozess in Bezug auf ihr Berichtswesen. Ziel ist es hierbei, die Berichte so auszugestalten, dass die größte Schnittmenge aus Informationsangebot, -nachfrage und -bedarf entsteht. Um diese Entwicklung zu unterstützen, sollen im Folgenden zu identifizierten Schwachstellen Handlungsempfehlungen angeboten werden.

Berichtsinhalt

Empirische Ergebnisse aus der Privatwirtschaft zeigen (Weber/ Schäffer 2011), dass der Aussagegehalt traditioneller Berichtsinhalte durch verschiedene Ergänzungen wesentlich bereichert werden kann.

Einerseits gilt es hierbei, Berichtsinhalte vielseitiger zu machen. So sollten beispielsweise organisationsintern-orientierte Kennzahlen um organisationsextern-orientierte Kennzahlen ergänzt werden. Außerdem sollten Kennzahlen sich sinnvoll ergänzen und verschiedene der für die Organisation relevanten Aspekte beleuchten. Eine solche Verknüpfung der Berichtsinformationen kann systematisch über die Verwendung von Kennzahlensystemen erfolgen. Im operativen Bereich spielen vor allem Wirkungs- und Werttreiberhierarchien eine bedeutende Rolle. Sie helfen den Führungskräften zu verstehen, welche Maßnahmen ergriffen werden können, um eine Verbesserung der Leistungsfähigkeit ihrer Organisationseinheit zu erreichen. Im Arbeitskreis werden Wirkungs- und Werttreiberhierarchien trotz ihrer Vorzüge allerdings noch selten verwendet. Kennzahlen sollten darüber hinaus einen hohen Zukunftsbezug und eine langfristige Orientierung aufweisen. Die im

Arbeitskreis berichteten Kennzahlen sind derzeit eher vergangenheitsorientiert. Auch die herangezogenen Vergleichsmaßstäbe zur Beurteilung der berichteten Kennzahlen sind in der Regel Vergangenheitswerte. Hier haben die Arbeitskreismitglieder also noch Optimierungspotential.

Ein zweiter Erfolgsfaktor für die Relevanz der Berichtsinhalte ist die Verknüpfung der berichteten Kennzahlen mit der Organisationsstrategie. Eine solche Verknüpfung kann beispielsweise durch die direkte Ableitung der Kennzahlen aus der Organisationsstrategie erfolgen. Außerdem sollten die berichteten Informationen Ursache-Wirkungs-Beziehungen zwischen Kennzahl und Organisationsstrategie aufzeigen. Hierdurch können Führungskräfte mit jedem Controllingbericht den Stand der Strategieumsetzung verfolgen. Im öffentlichen Bereich ist eine solche systematische Verknüpfung operativer Maßnahmen mit der Organisationsstrategie allerdings noch wenig verbreitet.

Berichtsgestaltung

In Bezug auf die Berichtsgestaltung gibt es drei wesentliche Handlungsfelder für die Arbeitskreisorganisationen – der Seitenumfang, die Verwendung von Kommentaren zur Unterstützung und zum Coaching der Führungskräfte sowie eine Standardisierung der Berichtsgestaltung.

Die Ergebnisse zeigen, dass viele Organisationen sehr lange Berichte mit einem großen **Seitenumfang** bereitstellen, die aber oftmals nur unzureichend von den Führungskräften gelesen werden. Um das Verhältnis zwischen gelesenem Berichtsanteil und bereitgestelltem Berichtsumfang zu verbessern, sollten Controller sich sehr eng mit der Führungskraft, an die sie berichten, abstim-

men und deren konkreten Informationsbedarf möglichst genau erheben.

Die Erhebungen zeigen darüber hinaus, dass die Arbeitskreismitglieder schon in großem Umfang **Kommentare** in ihren Berichten nutzen. Diese Kommentare haben großes Potential zum Coaching der Führungskräfte, das in öffentlichen Organisationen allerdings noch unzureichend ausgeschöpft wird. Kommentare erleichtern dann Führungskräften mit wenig Controllingenerfahrung den Zugang zu den bereitgestellten Berichtsinformationen. Mit zunehmender Entwicklung unterstützen Kommentare aber auch die Rolle des Controllings als kritischer Counterpart, indem sie Schwachstellen aufzeigen.

Die positiven Erfahrungen eines Arbeitskreismitglieds zeigen darüber hinaus, dass eine einheitliche, systematisch **standardisierte Berichtsgestaltung** einen bedeutenden Beitrag bei der Vermittlung der Berichtsinhalte leisten kann. Dabei werden Controllingberichte organisationsweit neu aufbereitet und organisationsweit einheitliche Formatvorlagen verwendet. Eine solche Standardisierung geht in der Regel auch mit einer hohen Automatisierung des Berichtswesens einher, wodurch im Ergebnis neue Ressourcen für weiterführende Aufgaben frei werden. Außerdem hilft Standardisierung, Berichte zu verkürzen, indem weniger Zusatzinformationen oder Erläuterungen notwendig werden.

Auch im Bereich der Planung und Kontrolle zeigen die Untersuchungsergebnisse den Bedarf einer weitergehenden Entwicklung auf. Betrachtet man die Zufriedenheit der Arbeitsmitglieder mit dem Planungsprozess an sich, so zeigt sich, dass die Leistungsfähigkeit der Jahresplanung noch verbesserungswürdig ist. Dies gilt einerseits für die Leistungsfähigkeit der Jahresplanung in der operativen Planung und Kontrolle, andererseits aber auch in Bezug auf die Zielkommunikation.

Maßnahmen zur Verbesserung der operativen Planung und Kontrolle

Die Untersuchungen im Arbeitskreis zeigen, dass viele Arbeitskreismitglieder derzeit noch mit der Planungsgüte ihrer geplanten Größen unzufrieden sind. Um die Planungsgüte zu verbessern, könnten die Arbeitskreismitglieder verschiedene Handlungsalternativen in Betracht ziehen:

1. Derzeit werden in vielen Organisationen Plandaten in die nächsten Jahre fortgeschrieben. Dieses Vorgehen ist zwar einerseits pragmatisch, indem es wenig zeitintensiv ist und geringe Methodenkenntnis erfordert, andererseits liefert die Fortschreibung von Plangrößen oftmals aber auch ungenaue Planwerte. Um die Planungsgüte zu erhöhen, sollten öffentliche Organisationen daher versuchen, ihren Neuplanungsanteil zu erhöhen.
2. Bei der Neuplanung ist eine klare Definition von der Planung zu Grunde liegenden Annahmen wichtig, da diese ermöglicht, die Veränderung der relevanten Einflussgrößen zu überwachen und gegebenenfalls

eine Neuplanung zu veranlassen. Hierfür brauchen die Controller in den Arbeitskreisinstitutionen jedoch fundierte Sach- und Methodenkenntnisse.

3. Eine regelmäßige Neuplanung von Planwerten ist gerade in der Anfangsphase sehr ressourcenaufwändig, wenn noch keine Erfahrungswerte vorliegen. Um diesen Ressourcenaufwand dennoch bewältigen zu können, ist es sinnvoll, Synergiepotentiale mit anderen Organisationsbereichen auszunutzen, Erfahrungswerte zu dokumentieren und systematisch abzulegen sowie den Planungsprozess sinnvoll zu automatisieren.

Die operative Planung und Kontrolle wird zudem aussagekräftiger, wenn operative Planwerte mit der strategischen Planung verknüpft werden. In einem solchen Prozess wird aus dem öffentlichen Auftrag heraus eine klare strategische Leitlinie für die Organisation formuliert. Daraus werden dann im nächsten Schritt die für die Zielerreichung tatsächlich relevanten Faktoren definiert. Für die Organisationen empfiehlt es sich dann, sich auf diese wenigen Faktoren zu fokussieren und möglichst auf dieser Basis eine Neuplanung durchzuführen.

Maßnahmen zur Verbesserung der Zielkommunikation

Die Jahresplanung kann bei der Kommunikation von Organisationszielen einen wesentlichen Beitrag leisten. Dazu müssen verschiedene Schritte vorgenommen werden:

1. Zunächst müssen die übergeordneten Ziele der Organisation klar verständlich und eindeutig

formuliert sein.

2. In einem nächsten Schritt sollte dann über die Jahresplanung veranschaulicht werden, welche Plangrößen wie zu den übergeordneten Zielen der Organisation beitragen.
3. Die Jahresplanung sollte auch Empfehlungen enthalten, wie Führungskräfte über die Plangrößen Organisationsziele in Führungshandeln übersetzen können. Die Controller spielen hierbei eine bedeutende Rolle. Ihre Empfehlungen sind das Ergebnis eines Entwicklungsprozesses, in welchem sie sich vom reinen Datenlieferanten zum kritischen Counterpart entwickelt haben und auf Basis ihrer umfassenden operativen Kenntnisse Schwachstellen aufdecken und Empfehlungen aussprechen können. Damit diese Empfehlungen bei den Führungskräften auch ankommen, bedarf es aber auch zusätzlicher Maßnahmen, wie beispielsweise der gezielten Schulung von Führungskräften.
4. Gerade bei der Einführung von Controlling sollte hier aber darauf geachtet werden, dass man sich auf die wesentlichen für die Erfüllung der Organisationsziele relevanten Plangrößen fokussiert, da ansonsten die Gefahr einer Überforderung der Organisation besteht.

Impressum

Prof. Dr. Bernhard Hirsch

Prof. Dr. Dr. h.c. Jürgen Weber

Tim Rosengart

Celina Gisch

Susanne Zubler

Robert Huber

Arbeitskreis Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen

Arbeitspaket 5: Aufgaben der Controller in öffentlichen Institutionen – 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.