

# 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).

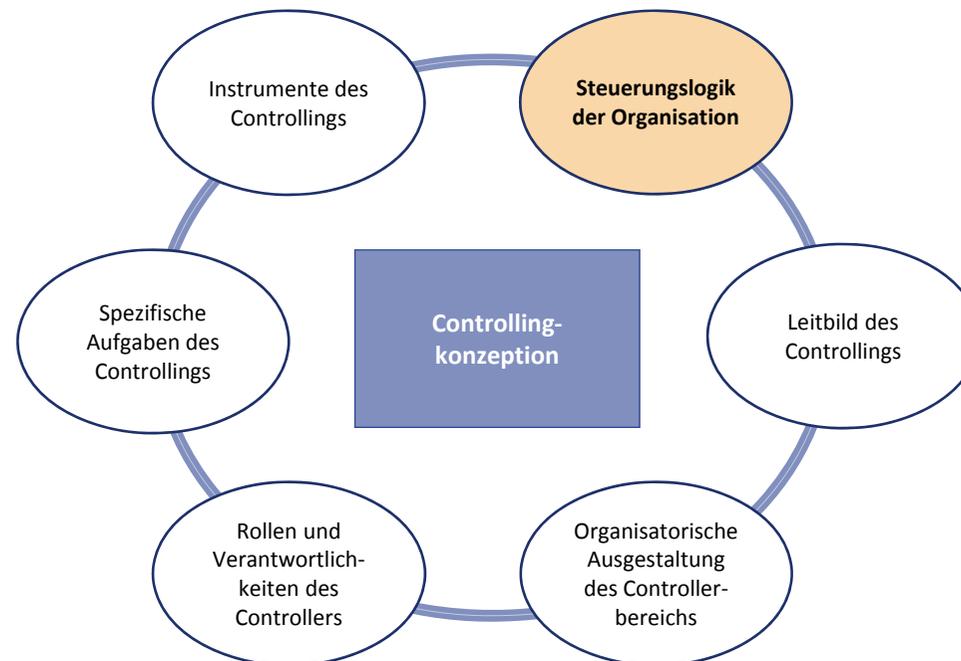
Die wissenschaftliche Literatur bietet zur Beantwortung der Frage, was unter dem abstrakten Begriff der Steuerungslogik zu verstehen ist, eine Fülle verschiedener Definitionen. Besonders geeignet zum Vergleich der Steuerungslogiken unterschiedlicher Organisationen erscheint uns die folgende Begriffserklärung, 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 Folgefolie 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.

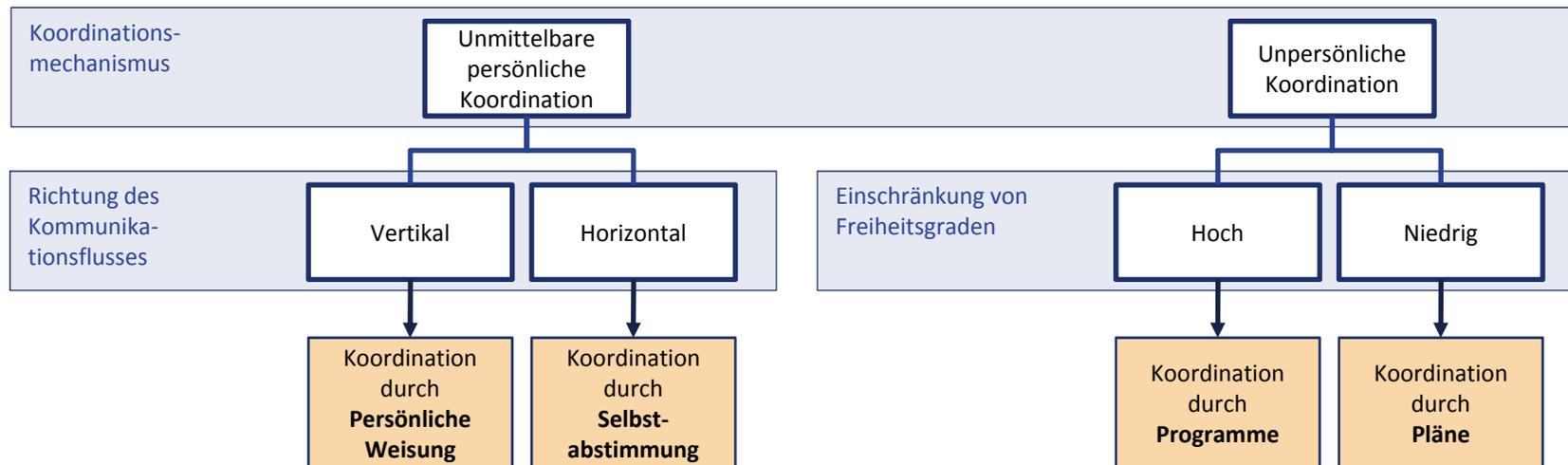
Im Rahmen einer unmittelbaren persönlichen Koordination differenziert man nach der Richtung des Kommunikationsflusses (vertikal bzw. horizontal) in eine Koordination durch persönliche Weisungen und eine Koordination durch Selbstabstimmung. Beide spielen für die öffentliche Verwaltung jedoch in der Regel 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.



## 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.

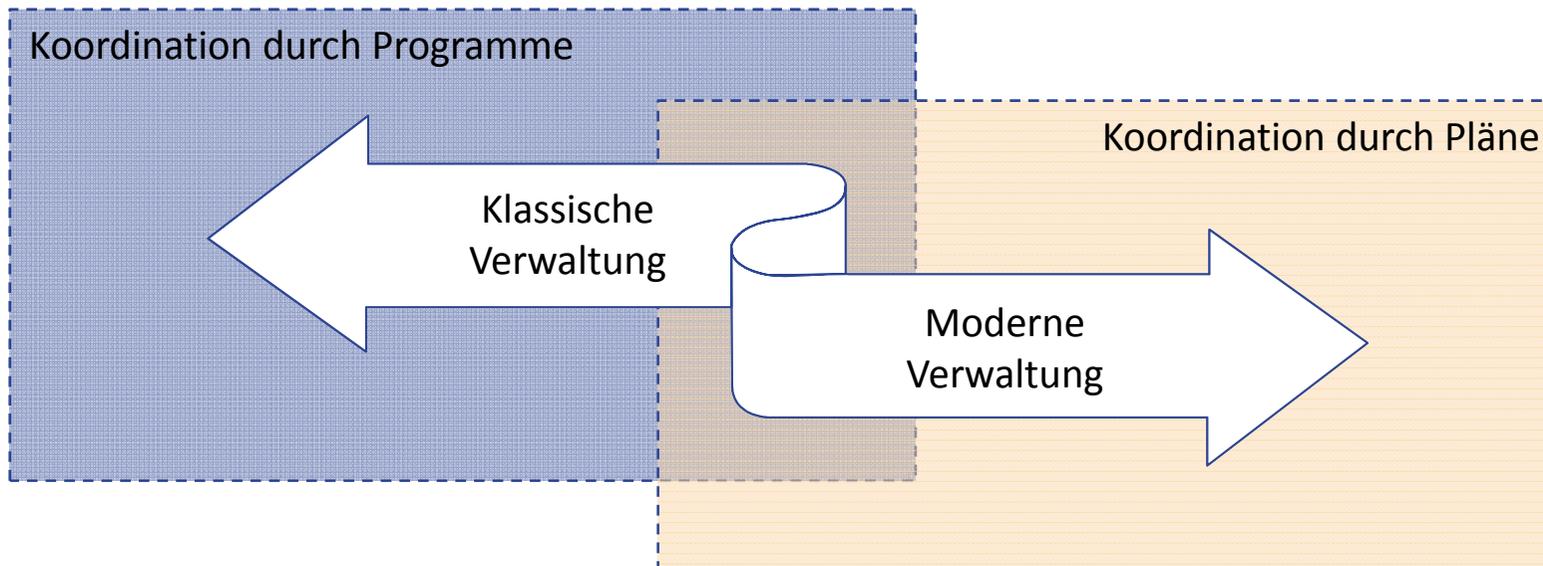
Unterdessen werden seit einigen Jahren neue zusätzliche Anforderungen an die Verwaltung gestellt. Damit

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.



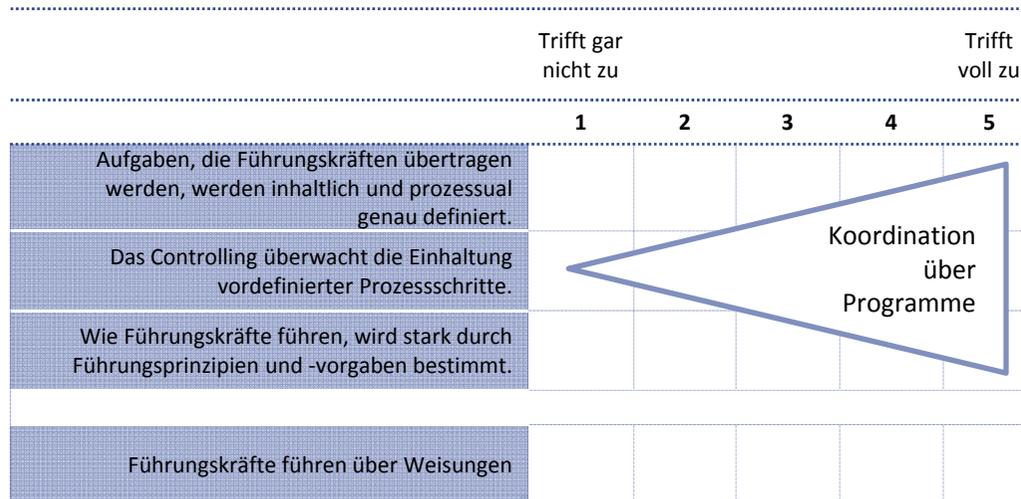
# Klassische vs. „Moderne“ Verwaltung

## 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.

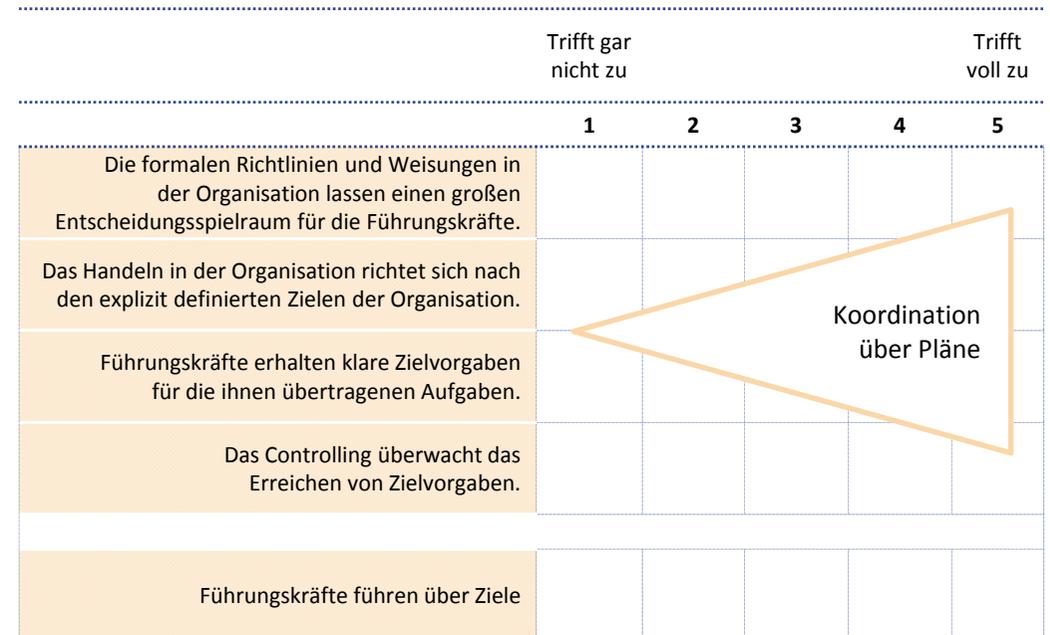
Wird in einer Organisation stark über Programme koordiniert, so sind die Führungskräfte generell stärker in ihrem Entscheidungsspielraum eingeschränkt als bei einer Koordination über Pläne. Diese stärkere Einschränkung zeigt sich einerseits durch eine genaue inhaltliche und prozessuale Definition von 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

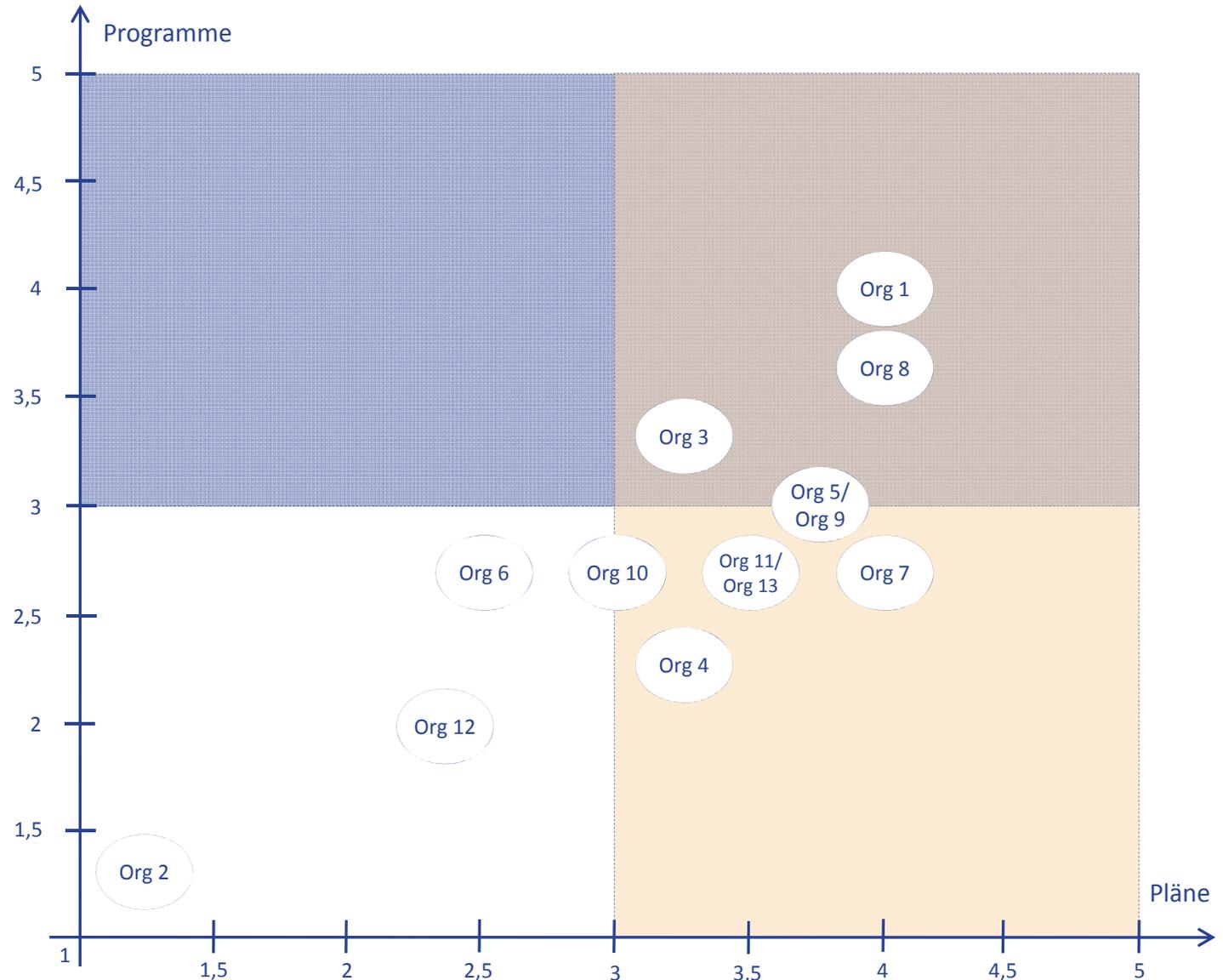
# Steuerungslogik der Arbeitskreismitglieder

## 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).

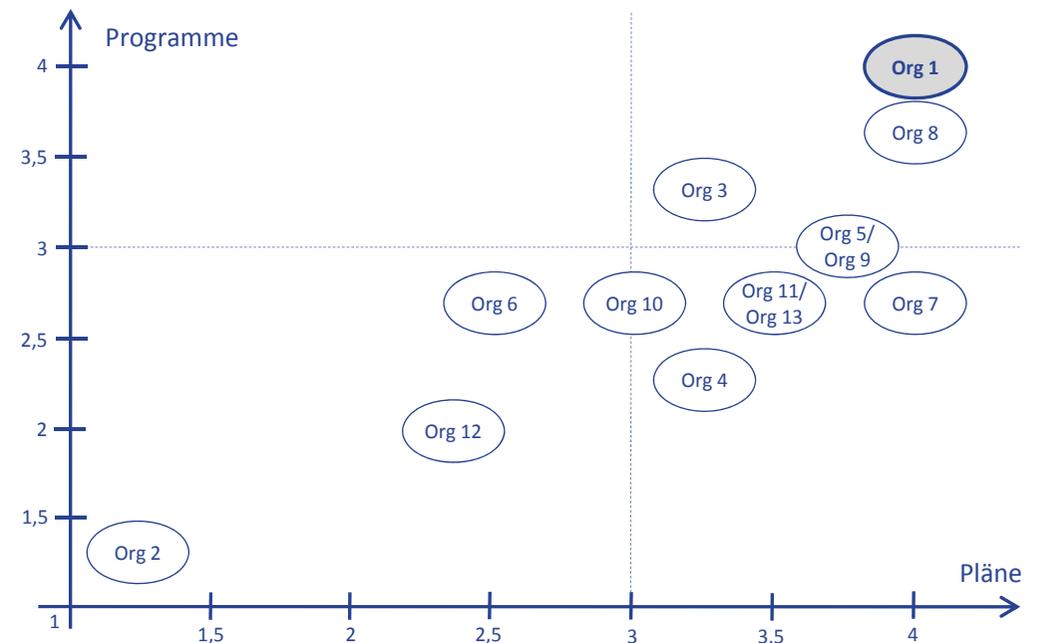
Wie die Antworten im oberen Teil von Abb. 1 zeigen, werden den Führungskräften Aufgaben inhaltlich und prozessual genau vorgegeben und der Controllingbereich überwacht die Einhaltung dieser vorgegebenen Prozessschritte. Dies führt zu insgesamt starken Einschränkungen der Führungskräfte durch Regelungen (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

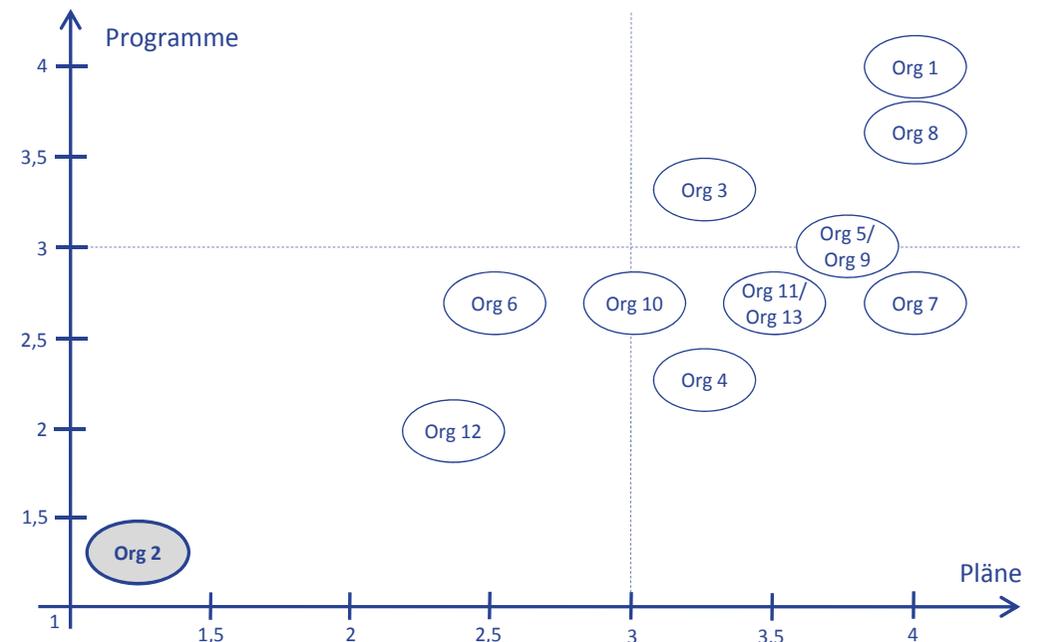
bedingt durch Programme vorgegeben werden kann. Andererseits grenzen hohe Anforderungen an Unbestechlichkeit und Wirtschaftlichkeit die Freiheitsgrade der Mitarbeiter der Behörde ein. Die Antworten aus den Fragebögen zeigen darüber hinaus, dass Führungsaufgaben in Organisation 2 häufiger auch in Teams 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.

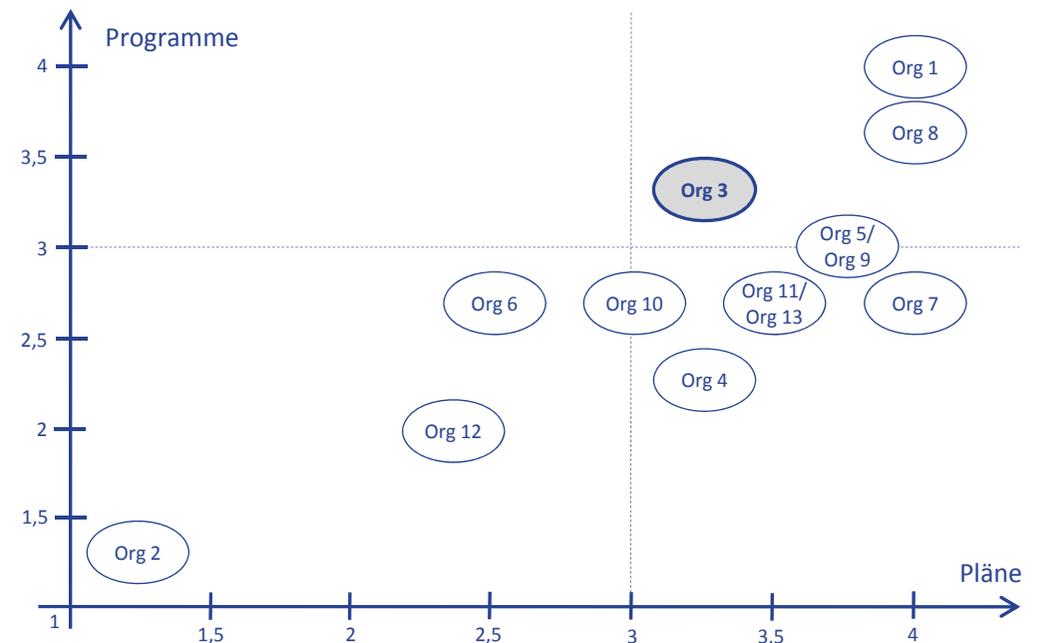
Programm- und Plankoordination sind dabei mit Mittelwerten von 3.3 und 3.25 nahezu gleich stark ausgeprägt. Die Führungskräfte werden also einerseits durch detaillierte Aufgaben und Prozessvorgaben in ihren Entscheidungsspielräumen eingeschränkt, nutzen aber andererseits noch vorhandene Freiräume zur 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.

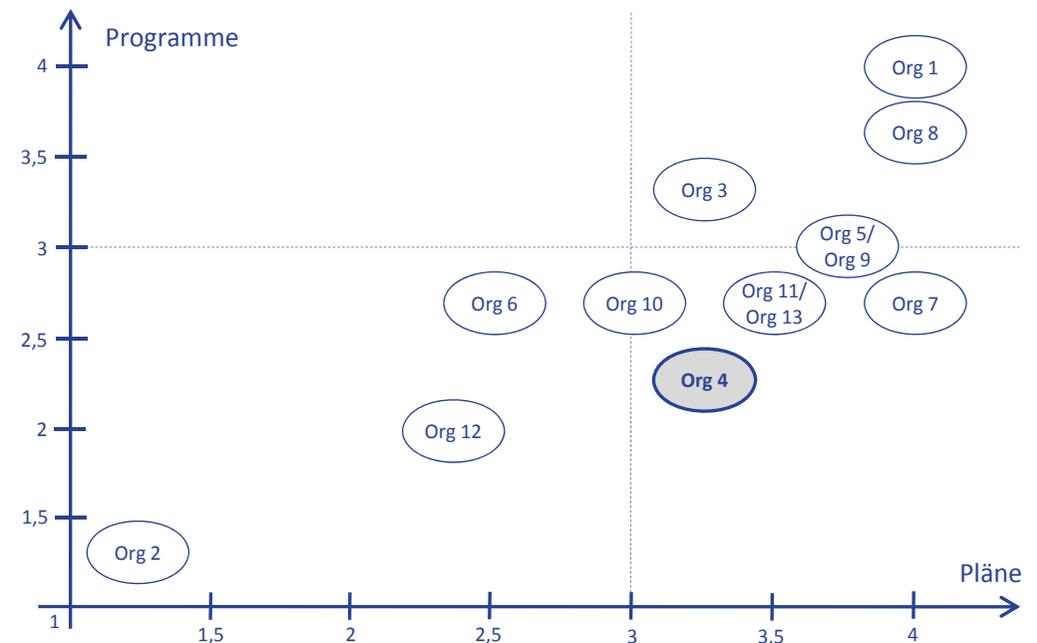
Auch ein Blick auf die individuellen Führungsstile der Führungsverantwortlichen in Organisation 4 bestätigen den Trend in der Gesamtorganisation, dass Programm- und Plankoordination sehr eng beieinander liegen. Allerdings wird individuell noch eher über Weisungen (3) als über Ziele (2) geführt.

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,

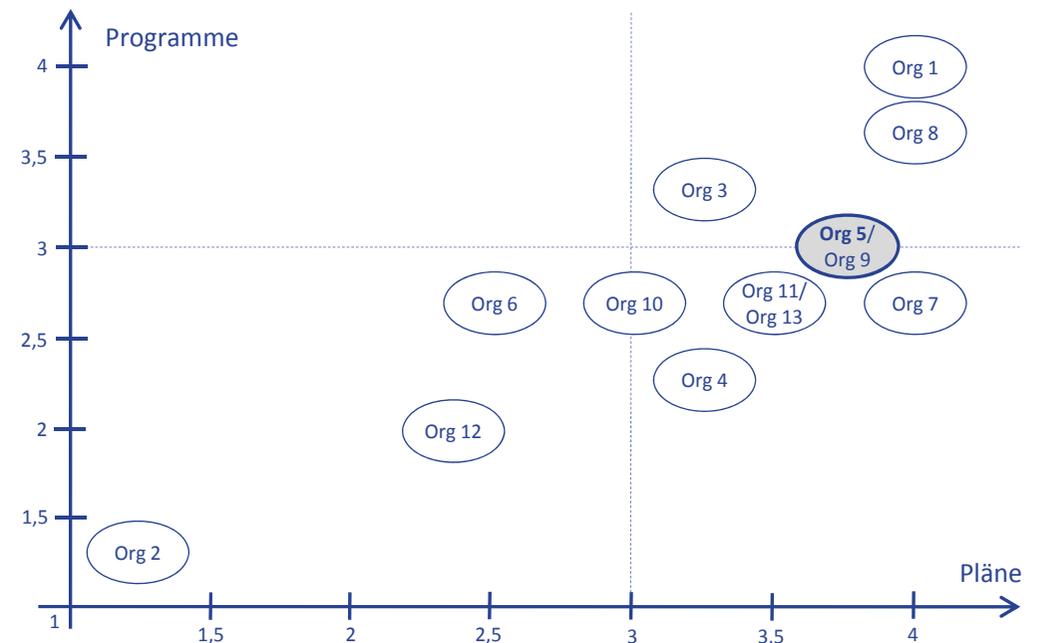
durchaus zweckmäßig. Interessant ist hierbei, dass die Führungskräfte zwar Zielvorgaben erhalten, individuell aber stärker über Weisungen führen. Auf einer operativen Ebene wird somit auf klassische Führungstechniken einer Behörde zurückgegriffen. Dies kann auch eine Begründung dafür sein, dass zwar 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).

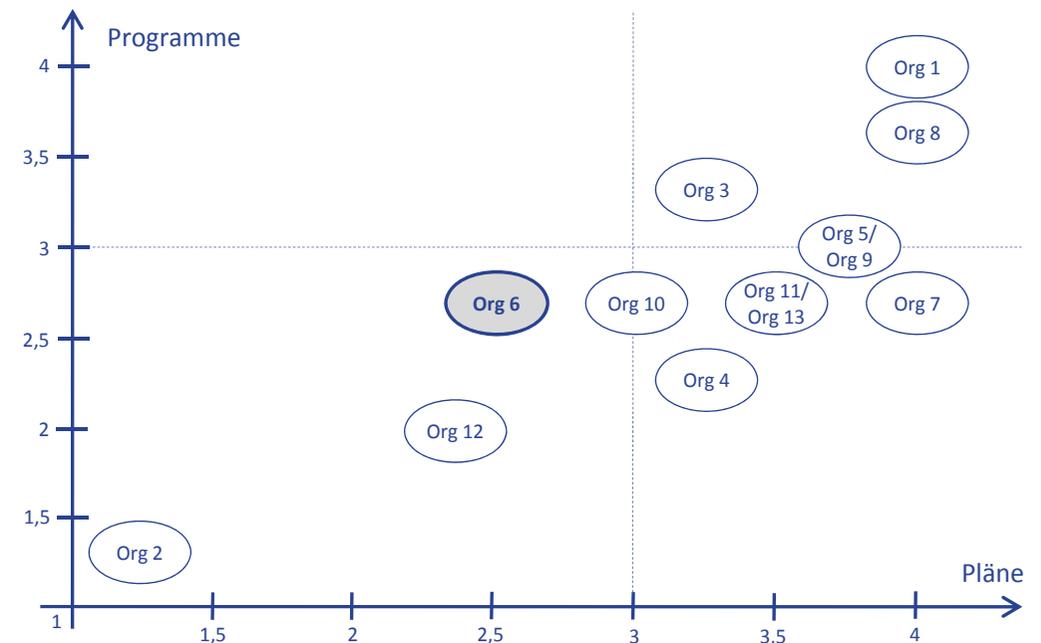
Insgesamt erstaunt es, dass Organisation 6 trotz seiner großen Mitarbeiterzahl eine derart geringe Koordinationsdichte hat und eine Koordination über Programme aufgrund der neuen Herausforderungen, denen sich Organisation 6 ausgesetzt sieht, nicht stärker ausgeprägt ist.

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.

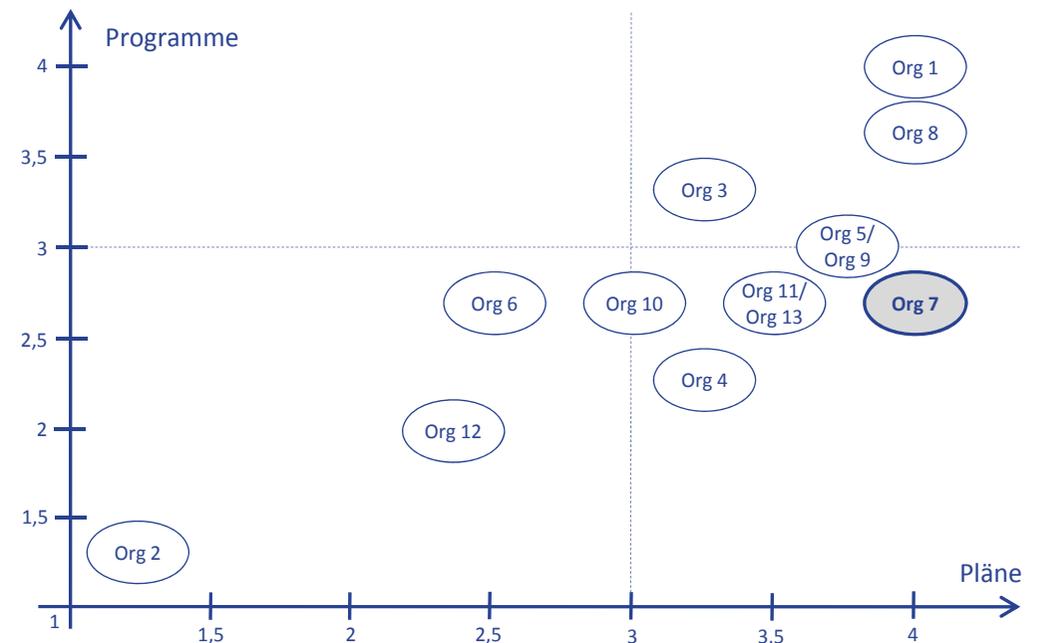
Interessant ist die Aufgabe des Controllerbereichs. Dieser überwacht kaum Prozesse, sondern ist sehr stark in die Überwachung von Zielvorgaben eingebunden.

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

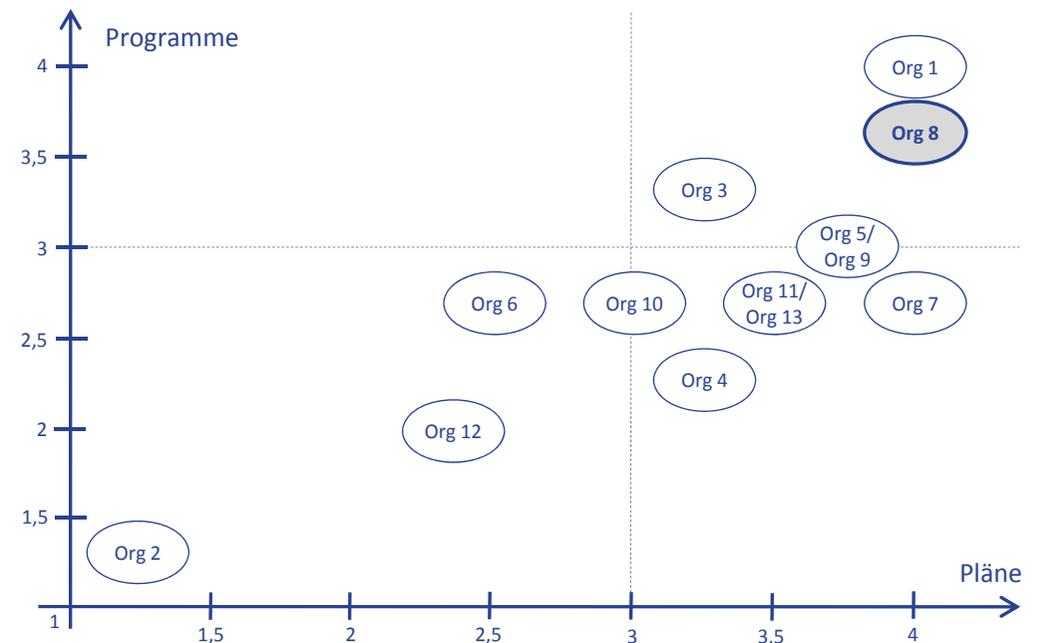
Augen führt. Mit einem Wert von 3 ist nämlich das Führen über Weisungen eher schwach ausgeprägt. Ein möglicher Grund für die geringe Fixierung detaillierter Prozessvorgaben für Einzelaufgaben könnte darin liegen, dass die Aufgaben in Organisation 8 sehr heterogen sind und detaillierte Prozess- und Inhaltsvorgaben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

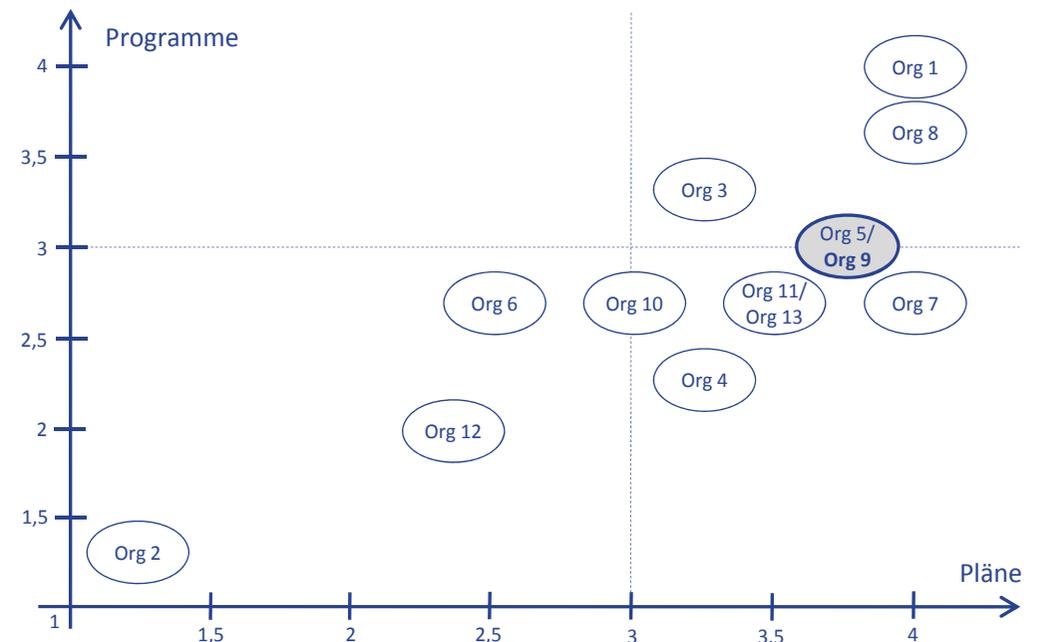
Organisation 9 orientiert sich das Handeln in vollem Umfang an den Gesamtzielen der Organisation. Organisation 9 hat ihre strategische Leitlinie mit Hilfe eines Balanced-Scorecard-Ansatzes formuliert, der die Hauptrichtung für die zukünftige Entwicklung der Organisation vorgibt. Zielvereinbarungen werden 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

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

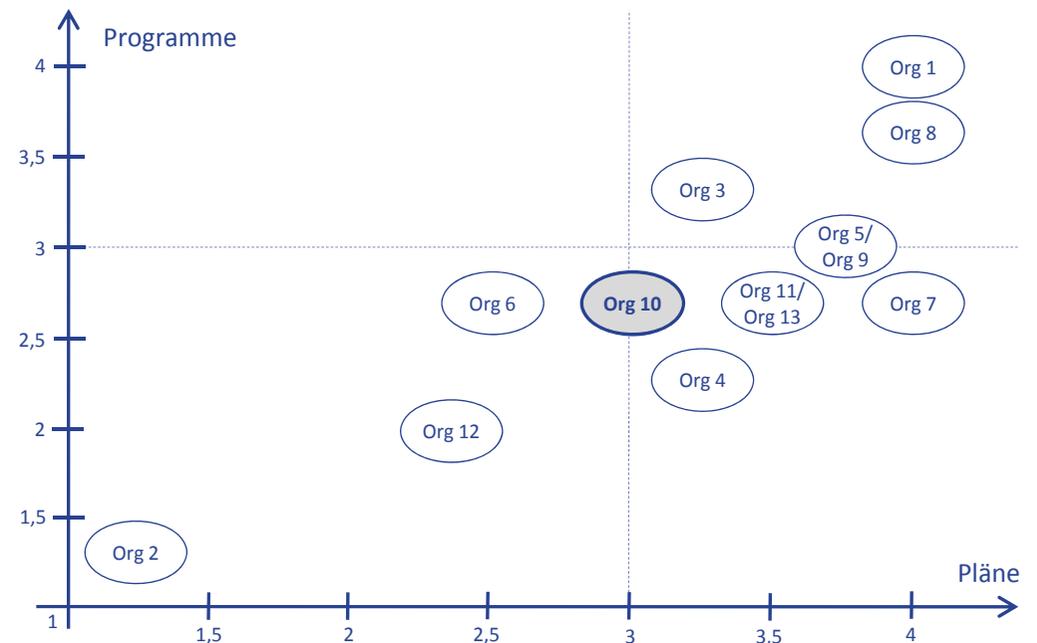
Hinsichtlich der Plankoordination ergeben die Antworten in Abb. 1 einen Mittelwert von 3.0. Das Handeln in der Organisation richtet sich in großem Umfang nach den Gesamtzielen der Organisation, die Operationalisierung in Form von Zielvorgaben erfolgt aber nur wenig. Dem Controlling kommt auch bei der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

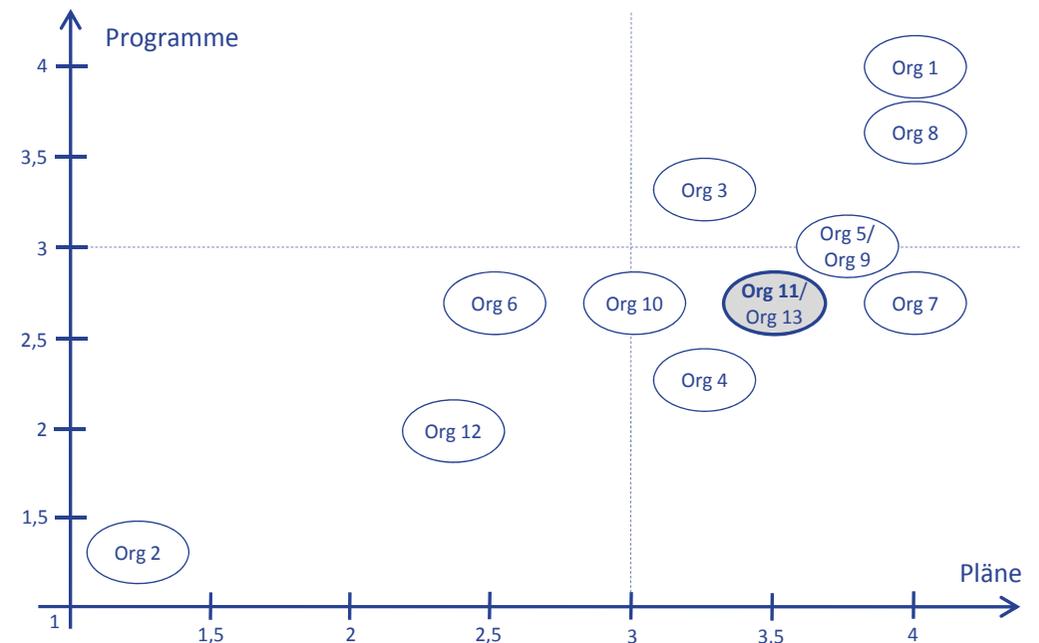
ausgeprägt. Die Antworten in Abb. 1 zeigen allerdings ein differenzierteres Bild. Zielvorgaben werden in der Steuerung nämlich nur selten eingesetzt, eine Orientierung an den Oberzielen der Gesamtorganisation erfolgt nur mittelmäßig. Auch die individuelle Führung über Ziele ist mit einem Wert von 2 nur 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.

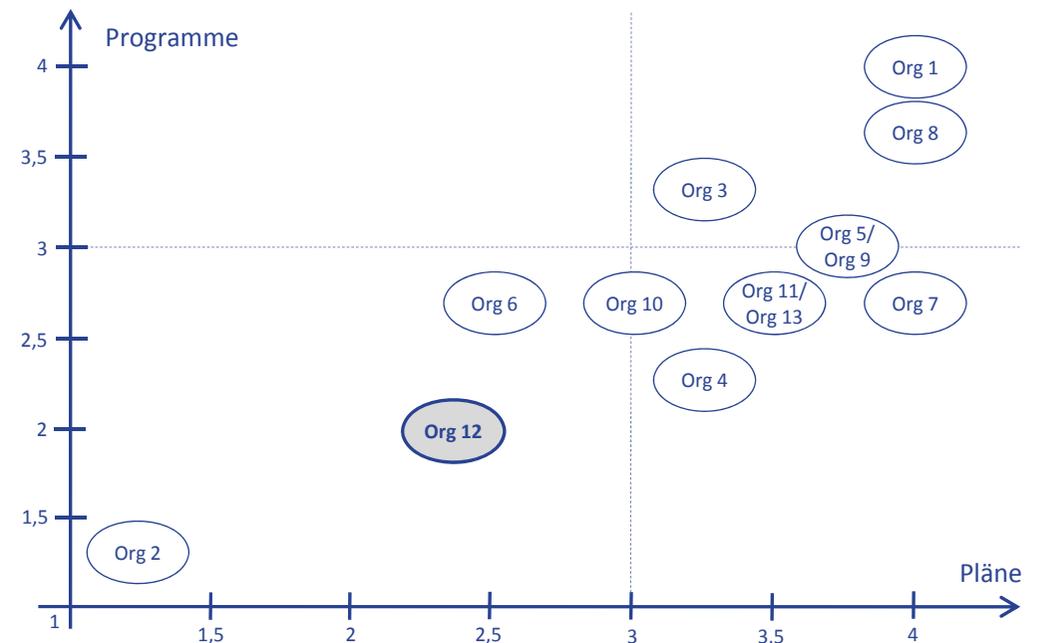
Wirft man einen Blick auf die individuellen Führungsstile der einzelnen Führungskräfte, so zeigt sich, dass die Führung über Weisungen mit einem durchschnittlichen Wert von 4 die Führung über Ziele dominiert.

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.

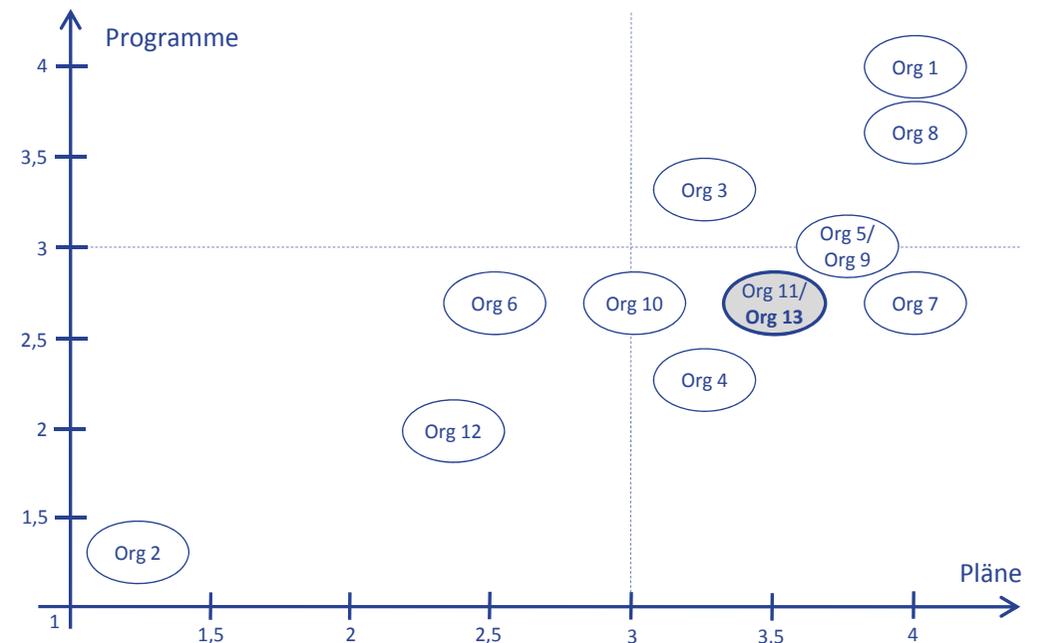
Die Steuerung über Zielvereinbarungen als bedeutungsvolles Instrument der Plankoordination hat sich im Kontext der Gesamtorganisation allerdings noch nicht sehr stark durchgesetzt (vgl. Antwort f) in Abb. 1). Auf Ebene der einzelnen Führungskräfte ist die Führung über Ziele mit einem Wert von 3 aber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

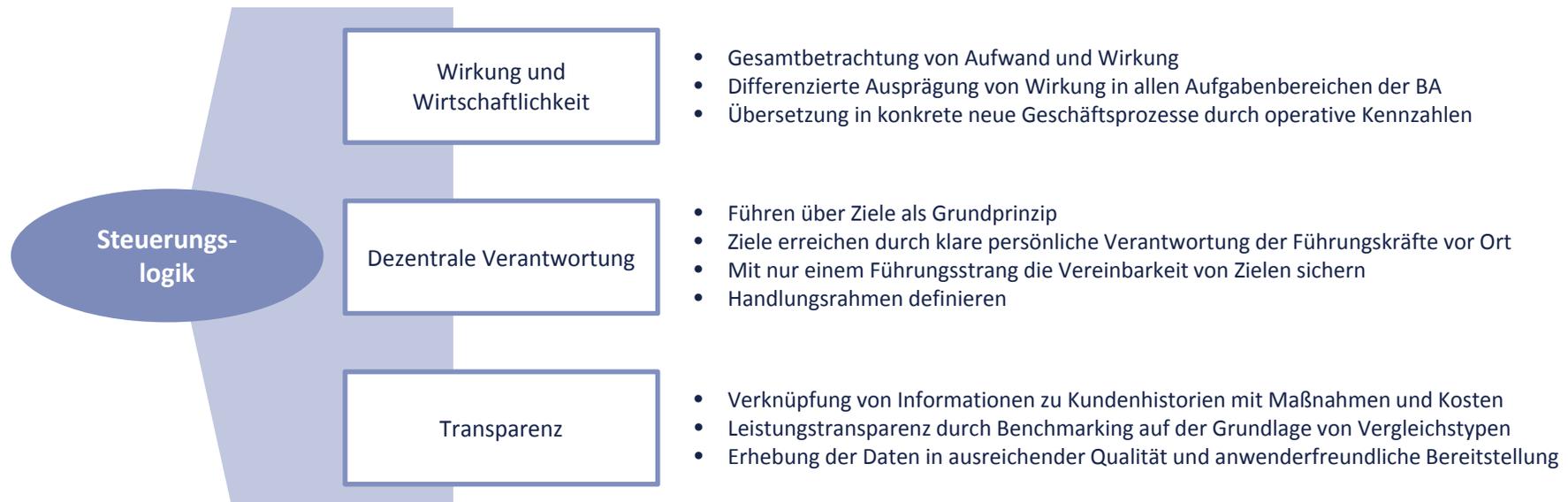
sich langfristig zu einer modern steuernden Organisation zu entwickeln.

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](http://www.unibw.de/ifc)

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

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

# Arbeitskreis Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen Jahresthema Controllingkonzeption

## Arbeitspaket 2: Leitbilder der Controllerbereiche in den Teilnehmerinstitutionen – Analyse und Handlungsempfehlungen



# Vorwort

Sehr geehrte Damen und Herren,

anbei dürfen wir Ihnen das zweite Arbeitspaket im Rahmen unseres Arbeitskreises „Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen“ präsentieren.

Gegenstand dieses zweiten Arbeitspakets ist das Thema „Leitbilder der Controllingbereiche in den Teilnehmerinstitutionen“, das einen Einblick in die formulierten Controlling-Leitbilder der Teilnehmerinstitutionen bieten soll. Die Controlling-Leitbilder bilden eine weitere Dimension der von uns vorgeschlagenen Inhalte einer Controllingkonzeption.

Im Rahmen dieses Arbeitspaketes werden wir die Leitbilder der Controllingbereiche vorstellen und einer inhaltlichen Analyse unterziehen. Dazu werden in einem ersten Schritt die wichtigsten Grundlagen eines Leitbilds kurz umrissen. Im zweiten Schritt stellen wir die Leitbilder der Teilnehmerinstitutionen dar und betrachten ihre Inhalte detailliert. Durch dieses Vorgehen gelingt es, den Bogen aus der Theorie in die Praxis zu spannen. Auf Basis der dargestellten Analyseergebnisse und der Diskussion im Arbeitskreis sollen dann in einem dritten Schritt konkrete Handlungsempfehlungen formuliert werden.

In Vorbereitung auf dieses Arbeitspaket hatten wir die Teilnehmerinstitutionen gebeten, die Darstellungen über die Leitbilder der Controllingbereiche zu überprüfen und für das vorliegende Arbeitspaket freizugeben. Wir möchten den Teilnehmerinstitutionen an dieser Stelle ganz herzlich für ihre Mitarbeit und ihre Offenheit danken. Nun wünschen wir Ihnen allen viel Spaß bei der Lektüre.

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Bernhard Hirsch



Prof. Dr. Dr. h.c. Jürgen Weber

# Inhaltsverzeichnis

Einführung und Definition .....	4
Controlling-Leitbilder im Vergleich .....	4
Handlungsempfehlungen .....	5
Impressum .....	6

## Einführung und Definition

- Leitbilder als Gestaltungsdimension der Controllingkonzeption
- Definitionen der Begriffe Mission/Leitbild und Vision
- Prüffragen für den Abstraktionsgrad der Controlling-Leitbilder

# Einführung und Definition

## Leitbilder als Gestaltungsdimension der Controllingkonzeption

Im Zuge der Bearbeitung der einzelnen Dimensionen einer Controllingkonzeption (siehe Graphik) befasst sich die folgende Analyse mit den Controlling-Leitbildern der Mitglieder des Arbeitskreises „Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen“. Es werden die Controlling-Leitbilder der Mitglieder vorgestellt und einer inhaltlichen Analyse unterzogen.

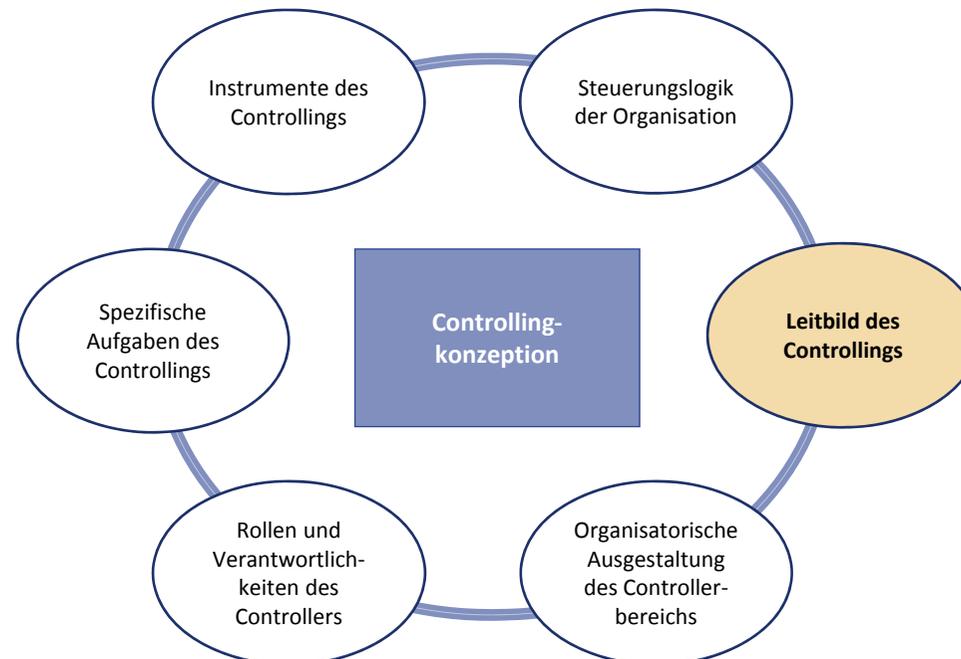
Ein Verständnis des modernen Managements umfasst auch Instrumente wie Mission/Leitbild und Vision. Die Definition einer Mission und Vision dient der Beantwortung grundsätzlicher Fragen nach der Identität und der beabsichtigten Ausrichtung einer Organisation. Ganz

allgemein gesagt beantwortet sie also die Frage nach dem Sinn und Zweck der Organisation.

In der Praxis werden Mission/Leitbild und Vision häufig inhaltlich mit ähnlicher oder gleicher Bedeutung genutzt. Dies verwundert nicht, da sich eine Abgrenzung der Begriffe – nicht zuletzt durch inhaltlich große Schnittmengen – schwierig gestaltet.

Das Leitbild des Controllings als eine der Dimensionen einer Controllingkonzeption gibt bereits erste Hinweise auch auf die anderen Dimensionen. Besonders die Aufgaben und Instrumente des Controllings sollten

geeignet sein, die Forderungen aus dem Leitbild an das Controlling zu erfüllen. Dies kann in aller Regel nur dann gelingen, wenn auch die Steuerungslogik, die Organisation und die Verantwortlichkeiten der Controller dementsprechend ausgerichtet sind.



# Einführung und Definition

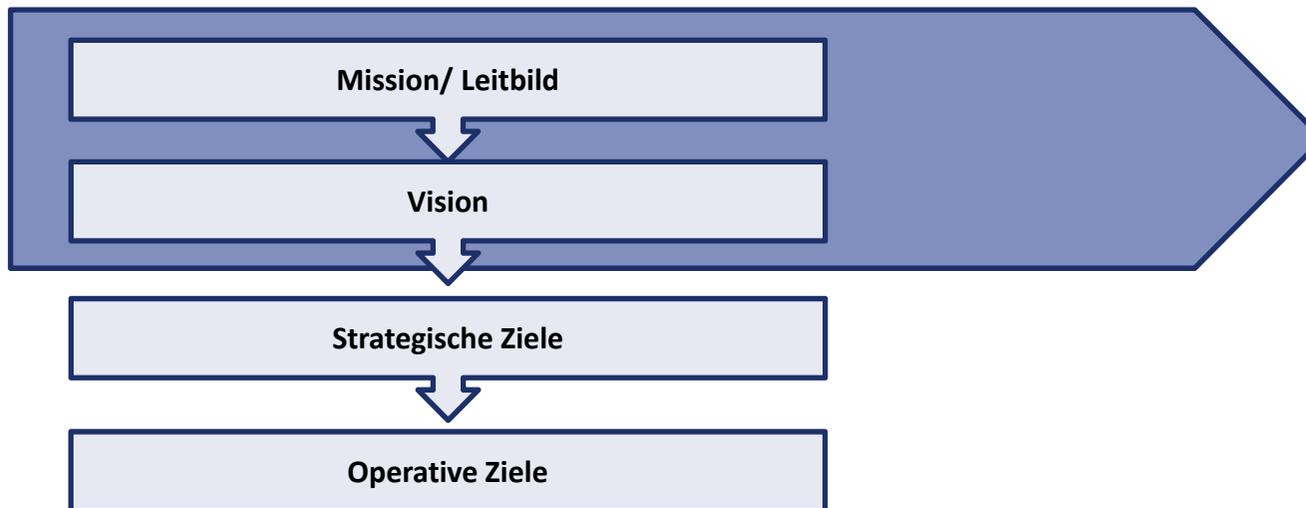
## Definitionen der Begriffe Mission/Leitbild und Vision

Ein Leitbild ist für eine Organisation die leitende Vorstellung und die Grundlage ihres Handelns. Es enthält auf einprägsame Art und Weise die zentralen Ziele und Grundannahmen der Organisation. Dadurch gibt es den Inhabern und Adressaten ein klares und leicht nachzuvollziehendes Profil. Leitbilder einzelner Funktionsbereiche sollten naturgemäß nicht dem Leitbild der Gesamtorganisation entgegenstehen, sondern bleiben diesem verpflichtet.

Dem Leitbild sehr nahe steht die Mission. Beide bilden die durch die Organisation nach innen und außen kommunizierte, grundlegende Botschaft ab. Dagegen wird die Vision einer Organisation im Idealfall in Bezug auf ihre Zielsetzung konkreter formuliert, als dies beim Leitbild der Fall ist. Sie kann als gedachtes, noch nicht näher definiertes Zukunftsbild verstanden werden. Eine Abgrenzung

zum Leitbild ist in der Praxis häufig fließend. Im Folgenden werden die Begriffe daher synonym genutzt.

Von der Vision abzugrenzen sind Strategie und operative Ziele. Diese werden für einen bestimmten Zeitraum formuliert und weisen dadurch ein höheres Maß an Konkretheit und Spezifität auf. Die auf der rechten Seite formulierten Thesen helfen bei der Abgrenzung von Mission/Leitbild, Vision und Strategie. Die im Folgenden vorgestellte Analyse fokussiert auf das Leitbild der Controllerbereiche der Arbeitskreismitglieder.



Um die verwendeten Begriffe theoretisch stärker voneinander abzugrenzen, können folgende Aussagen herangezogen werden:

- Die Mission bzw. das Leitbild umfasst die grundlegende Botschaft einer Organisation nach innen und außen.
- Das Leitbild/die Vision beantworten die Frage: „Wofür stehen wir?“. Genau genommen geht es dabei um die Grundwerte zum Selbstverständnis einer Organisation.
- Grundwerte haben mit strategischen und operativen Zielen wenig zu tun. Während sich strategische und operative Ziele im Zeitverlauf ändern (müssen), drücken die Grundwerte kurz, präzise und verständlich aus, wofür eine Organisation steht, was ihr „heilig“ ist.
- Das Leitbild enthält keine Aussagen zu (internen) geschäftlichen Grundsatzregelungen oder Strategien. Es dient aber als geistige und inhaltliche Klammer für sämtliche operativen und strategischen Entscheidungen einer Organisation. Es dient auch der Imagebildung.
- Die Vision ist am ehesten als Zusammenfassung der langfristigen Ziele einer Organisation zu verstehen. Sie ist ein gedachtes Zukunftsbild.
- Mission/Leitbild und Vision stützen und fördern sich gegenseitig.
- Von der Mission/dem Leitbild über die Vision, die Strategie bis hin zu operativen Zielen werden die Absichten einer Organisation immer konkreter.

# Einführung und Definition

## Prüffragen für den Abstraktionsgrad der Controlling-Leitbilder

Leitbilder lassen sich durch den Grad der Abstraktion, wie ihre Inhalte beschrieben werden, unterscheiden. Diesen Grad der Abstraktion wollen wir untersuchen und dahingehend die Leitbilder der Arbeitskreismitglieder einordnen. Dazu verwenden wir die folgenden Prüffragen, die sich damit auseinandersetzen, wie abstrakt die im Leitbild beschriebenen Ziele formuliert wurden. Es ist davon auszugehen, dass ein spezifischer gestaltetes, näher am tatsächlichen Organisations- und Controllingumfeld orientiertes Leitbild durch die Controlling-Mitarbeiter besser aufgenommen und im Arbeitsalltag eher verinnerlicht werden kann.

Zunächst ist in Erfahrung zu bringen, ob der zu untersuchende Controllerbereich überhaupt ein bereichsspezifisches Leitbild formuliert hat. Dieses unterscheidet sich vom Gesamtleitbild einer Behörde dadurch, dass die Inhalte direkt auf das Controlling und die im Controlling tätigen Mitarbeiter bezogen sind.

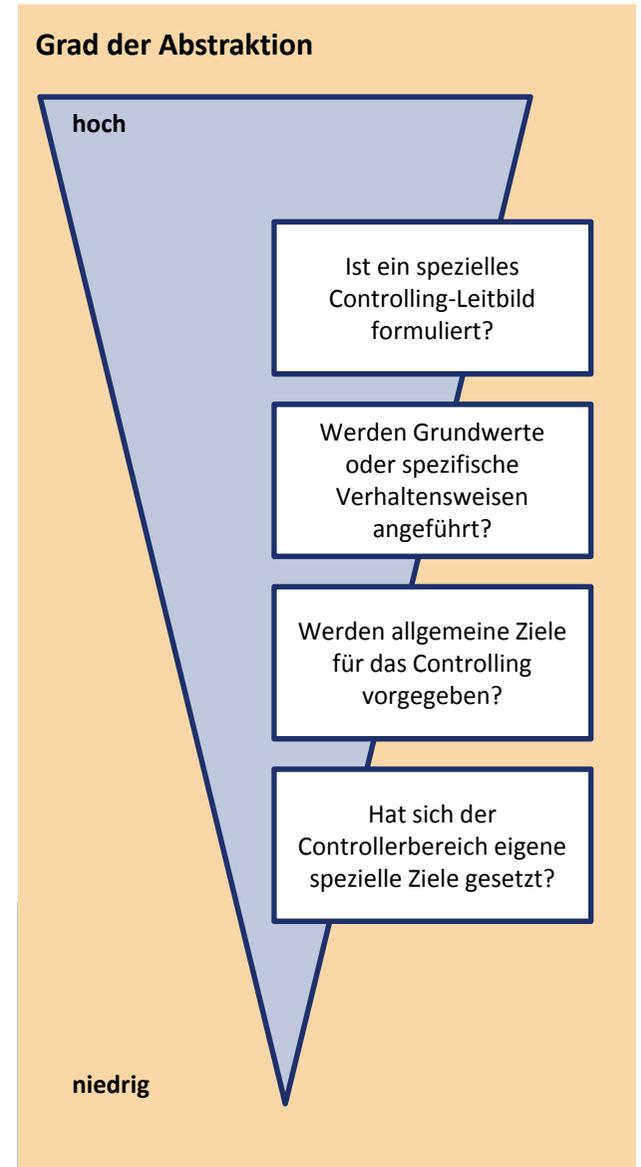
Die zweite Frage nach den Grundwerten des Controllerbereichs soll deutlich machen, dass der Controllerbereich eigene Vorstellungen darüber besitzt, welche Funktion/Rolle er in der Organisation wahrnehmen soll. Mit der Formulierung von Grundwerten im Leitbild sollen alle Mitglieder des Bereichs auf ein gemeinsames Verhalten eingeschworen werden. In dem Maße, in dem mehr Verantwortung auf die Mitarbeiter übertragen wird, bedarf es gewisser Regeln, verbindlicher Orientierung und Rahmenbedingungen.

Die dritte Frage gilt den Zielen des Controllerbereichs in der jeweiligen Behörde. Hier soll deutlich werden, ob dem Controllerbereich behördenspezifische Ziele vorge-

geben werden (z. B.: „Controlling unterstützt die Behördenleitung durch Bereitstellung steuerungsrelevanter Daten.“).

Die letzte Frage soll abschließend beantworten, ob der Controllerbereich sich selbst spezifische Ziele im Leitbild gegeben hat (z. B.: „Der Controller ist in der Lage, neben der regelmäßigen Berichterstattung auch fallweise von der Behördenleitung geforderte Informationen zeitnah bereitzustellen.“).

Das Vorgehen wird auf den folgenden Folien am Beispiel des Controller-Leitbilds der International Group of Controlling (IGC) aufgezeigt.



## Controlling-Leitbilder im Vergleich

- Das Controlling-Leitbild der IGC als Beispiel
- Analyse der Controlling-Leitbilder im Arbeitskreis
- Zusammenfassung der Ergebnisse

# Controlling-Leitbilder im Vergleich

## Das Controlling-Leitbild der IGC als Beispiel (1)

Das Leitbild der IGC kann als gutes Beispiel dienen, wie ein Leitbild speziell für den Controllingbereich ausgestaltet sein kann. Die IGC setzt sich als Verein für die Profilierung des Berufs- und Rollenbildes des Controllers ein. Laut IGC sollte ein Leitbild die in der abgebildeten Graphik definierten grundsätzlichen Fragen zur Rolle des Controllings im Sinne eines allgemeinen Denk- und Handlungsrahmens beantworten. Zur Beantwortung dieser Fragen stellt die IGC folgende Forderungen an den Controller:

*„Controller gestalten und begleiten den Management-Prozess der Zielfindung, Planung und Steuerung und tragen damit eine Mitverantwortung für die Zielerreichung.“*

*Das heißt: Controller sorgen für Strategie-, Ergebnis-, Finanz- und Prozesstransparenz und tragen damit zu höherer Wirtschaftlichkeit bei. Controller koordinieren Teilziele und Teilpläne ganzheitlich und organisieren unternehmensübergreifend das zukunftsorientierte Berichtswesen. Controller moderieren und gestalten den Management-Prozess der Zielfindung, der Planung und der Steuerung so, dass jeder Entscheidungsträger zielorientiert handeln kann.*

*Controller leisten den dazu notwendigen Service der betriebswirtschaftlichen Daten- und Informationsversorgung. Controller gestalten und pflegen die Controlling-systeme.“*

Für die IGC beantwortet ein Leitbild folgende Fragen:



Quelle: IGC

# Controlling-Leitbilder im Vergleich

## Das Controlling-Leitbild der IGC als Beispiel (2)

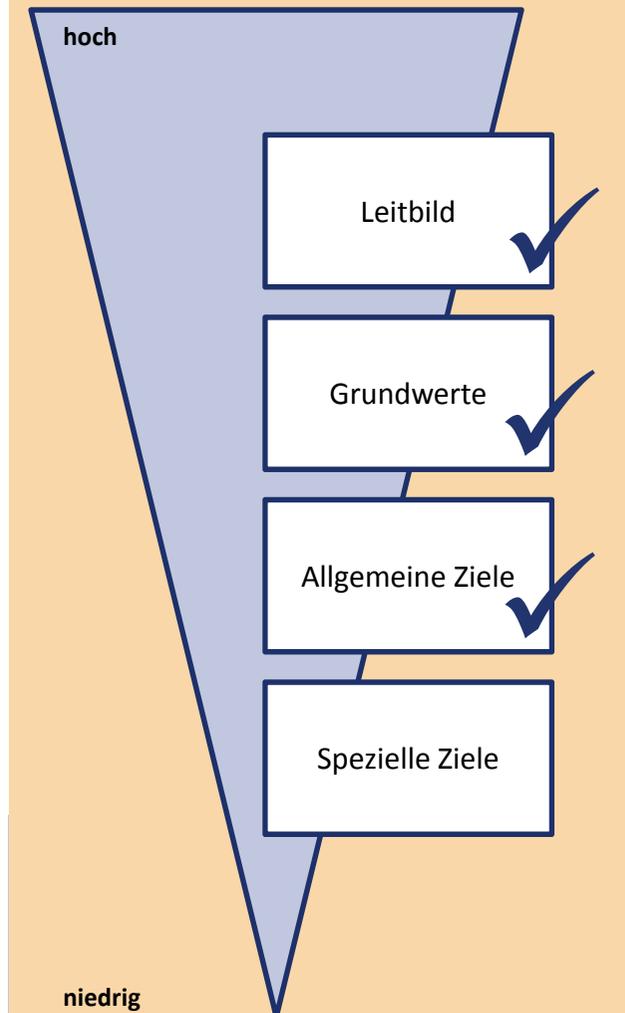
Das Leitbild der IGC wurde zu dem Zweck entwickelt, in verschiedensten Organisationen als Grundsatz dienen zu können. Aus diesem Grund ist es noch relativ abstrakt. Es sind Grundwerte und allgemeine Ziele des Controllingbereichs formuliert. Allerdings fehlen die Bezüge zur eigenen Organisation bzw. zum bestimmten Bereich und dementsprechend auch die Formulierung spezieller Ziele. Besonders herausragend ist der Anspruch an die Controller, Mitverantwortung für die Zielerreichung zu tragen. Dies unterstreicht einen aktiven Anteil des Controllings am Wohl und Wehe einer Organisation.

Das Controlling kann in diesem Sinne nicht als rein reaktiver Organisationsbereich gesehen werden, sondern es muss sich aktiv in die Planung der Organisation bzw.

einzelner Aktivitäten einbinden und mit seinem Fachwissen zur Zielerreichung beitragen. Dieser Anspruch findet sich konsistenter Weise in den allgemeinen Zielen wieder. Hier wird ausdrücklich darauf verwiesen, dass der Controller bereits frühzeitig in den Führungsprozess integriert werden soll.

Im Folgenden wird sich zeigen, dass auch die Arbeitskreismitglieder zu einem großen Teil auf das Leitbild der IGC verweisen.

### Abstraktionsgrad



### Abstraktionsgrad – Controlling-Leitbild der IGC

**Ist ein spezielles Controlling-Leitbild formuliert?**

Ja, es wurde ein spezifisches Leitbild formuliert, welches inzwischen eine weite Verbreitung in verschiedenste Organisationen gefunden hat.

**Werden Grundwerte oder spezifische Verhaltensweisen angeführt?**

Controller koordinieren Teilziele und Teilpläne ganzheitlich und organisieren organisationsübergreifend das zukunftsorientierte Berichtswesen. Controller moderieren und gestalten den Management-Prozess der Zielfindung, der Planung und der Steuerung so, dass jeder Entscheidungsträger zielorientiert handeln kann.

**Werden allgemeine Ziele für das Controlling vorgegeben?**

Controller sorgen für Strategie-, Ergebnis-, Finanz- und Prozesstransparenz und tragen damit zu höherer Wirtschaftlichkeit bei.

**Hat sich der Controllingbereich eigene spezielle Ziele gesetzt?**

Nein, da das Leitbild gerade dazu dienen soll, als „Vorlage“ Einzug in verschiedenste Organisationen zu halten.

# Controlling-Leitbilder im Vergleich

## Das Controlling-Leitbild von Organisation 1 (1)

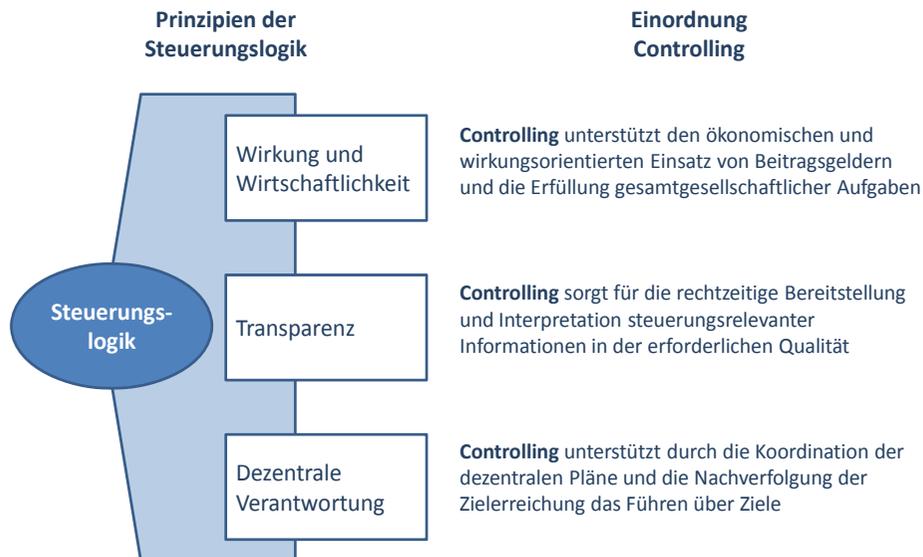
In Organisation 1 gilt das Leitbild der IGC. Es steht allerdings nicht allein, sondern wird durch die Darstellung der Verantwortung und Aufgabenteilung von Führungskraft und Controller ergänzt und ist auf die Steuerungslogik von Organisation 1 abgestimmt (siehe Graphik unten links).

Organisation 1 unterscheidet explizit die Begriffe des Controllings und des Controllers (siehe Graphik unten rechts). Der „Controller“ wird als Person, genauer gesagt, als Dienstleister für Führungskräfte verstanden. Er bietet diesen einen unterstützenden Service an. Der Controller unterstützt die Führungskraft bei der Erfüllung ihrer Aufgaben und stellt ihr die erforderlichen Informationen und Daten zur Verfügung.

Der Controller berät die Führungskraft und hinterfragt kritisch ihre angestrebten Entscheidungen in Bezug auf Wirkung und Wirtschaftlichkeit.

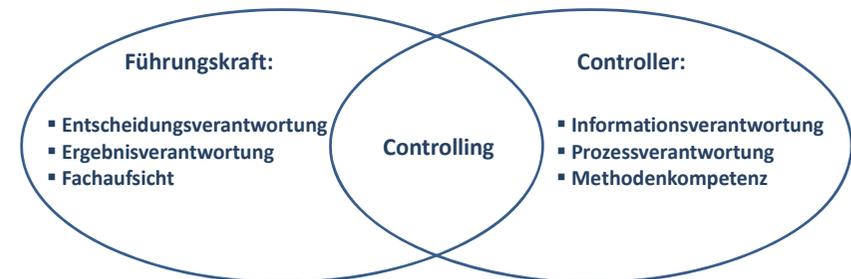
Das „Controlling“ wird als Prozess der zielorientierten Planung und Steuerung aufgefasst. Die Entscheidungs- und Ergebnisverantwortung liegt ganz bei der Führungskraft. Das Setzen von Zielen obliegt ebenfalls der Führungskraft.

### Einordnung Controlling in die Steuerungslogik



Quelle: Organisation 1

### Verantwortung und Aufgabenteilung von Führungskraft und Controller



**Aufgaben:**

- Ziele setzen
- führen
- planen, steuern
- kontrollieren
- koordinieren

- Informationen und Daten bereitstellen
- Planen und Ziele nachhalten
- Fachlich beraten
- Wirkung und Wirtschaftlichkeit kritisch hinterfragen

Quelle: Organisation 1

# Controlling-Leitbilder im Vergleich

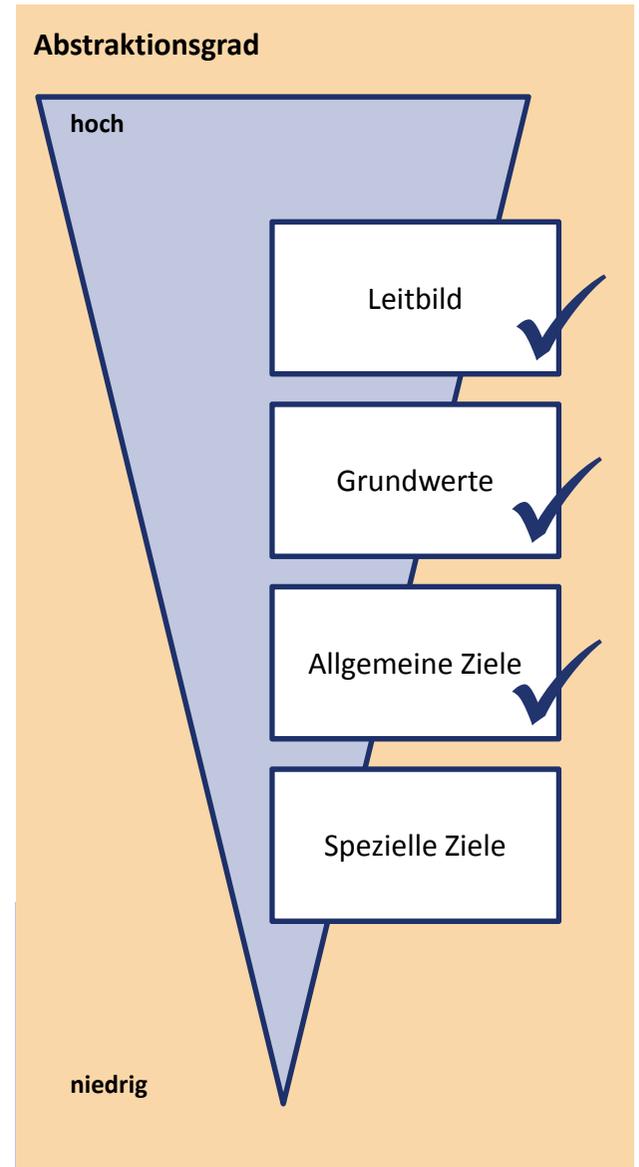
## Das Controlling-Leitbild von Organisation 1 (2)

Das im Controlling von Organisation 1 verwendete Leitbild ist auf die spezifischen Bedürfnisse der Organisation angepasst und wird auch auf die Steuerungslogik übertragen. Dadurch erfüllt es die Forderung nach einem spezifischen Bezug des Leitbilds zur organisationsindividuellen Situation des Controllerbereichs.

Der Abstraktionsgrad des Controlling-Leitbilds erfüllt die Dimensionen „Leitbild vorhanden“, „Grundwerte“ und „Allgemeine Ziele des Controllerbereichs“. Spezifische (interne) Ziele des Controllerbereichs werden allerdings nicht aktiv formuliert. Die Ergänzung des Leitbilds durch

die Hinweise zur Verantwortung und Aufgabenteilung von Führungskraft und Controller geben einen verständlichen und leicht nachvollziehbaren Einblick in das Innenverhältnis in Organisation 1. Die deutliche Trennung der Verantwortlichkeiten unterstützt die Konzentration der unterschiedlichen Bereiche auf ihre jeweilige Aufgabe. Es herrscht Klarheit über die Verantwortungsbereiche und die Aufgaben können zielorientiert verfolgt werden.

Organisation 1 liefert ein erstes Beispiel, wie das vorhandene Leitbild der IGC auf eine konkrete Controlling-Organisation angewendet werden kann.



### Abstraktionsgrad – Controlling-Leitbild von Organisation 1

**Ist ein spezielles Controlling-Leitbild formuliert?**

Ja. In Organisation 1 gilt das Leitbild der IGC. Dieses wird durch Hinweise auf die Verantwortung und Aufgabenteilung von Führungskraft und Controller ergänzt.

**Werden Grundwerte oder spezifische Verhaltensweisen angeführt?**

Neben den Grundwerten aus dem Leitbild der IGC stehen in Organisation 1 noch die Forderungen nach Informationsverantwortung, Prozessverantwortung und Methodenkompetenz des Controllers im Blickpunkt.

**Werden allgemeine Ziele für das Controlling vorgegeben?**

Controller sorgen für Strategie-, Ergebnis-, Finanz- und Prozesstransparenz und tragen damit zu höherer Wirtschaftlichkeit bei.

**Hat sich der Controllerbereich eigene spezielle Ziele gesetzt?**

# Controlling-Leitbilder im Vergleich

## Die Controlling-Philosophie des Stabs Leitungscontrolling von Organisation 2 (1)

Der Stab Leitungscontrolling von Organisation 2 hat sein Leitbild als Controlling-Philosophie beschrieben (siehe Graphik unten). Dabei wird auf die spezifischen Bedürfnisse der Gesamtorganisation sehr deutlich eingegangen.

Das Ziel, durch Controlling mehr Transparenz zu erreichen, wird in der Controlling-Philosophie sehr stark betont und bezieht sich neben den Zielen, Prozessen und Leistungen auch auf die dafür erforderlichen Ressourcen. Neben der Überprüfung der Zielerreichung durch das Controlling wird durch die Controlling-Philosophie auch dessen Bedeutung für die Zielformulierung betont.

Einen eindeutigen Schwerpunkt liefert der Hinweis auf die ebenengerechte Unterstützung der Führung durch das Controlling. Führungskräfte auf den unterschiedlichen Führungsebenen sollen vom Controllerbereich mit den notwendigen Informationen und Daten für die zu treffenden Entscheidungen beliefert werden. Mit Unterstützung der Controller werden die getroffenen Entscheidungen transparent und können leichter auf ihre Wirkungen hin untersucht werden. Durch die Unterstützung der Führung durch das Controlling wird schließlich eine Verbesserung hinsichtlich Effektivität und Effizienz der Gesamtorganisation erreicht.

### **Controlling-Philosophie des Stabs Leitungscontrolling von Organisation 2**

#### *„Controlling in der Gesamtorganisation*

- *fördert die Transparenz über Ziele, Prozesse, Leistungen und Ressourcen,*
- *unterstützt bei der Zielbildung,*
- *überprüft die Zielerreichung anhand geeigneter Kennzahlen*
- *und sorgt für ein ebenengerechtes und entscheidungsorientiertes Berichtswesen.“*

#### *„Damit werden*

- *Führungsentscheidungen systematisch untermauert,*
- *ihre Wirkung transparent*
- *sowie Effektivität und Effizienz der Aufgabenerfüllung ebenengerecht steuerbar.“*

Quelle: Organisation 2

# Controlling-Leitbilder im Vergleich

## Die Controlling-Philosophie des Stabs Leitungscontrolling von Organisation 2 (2)

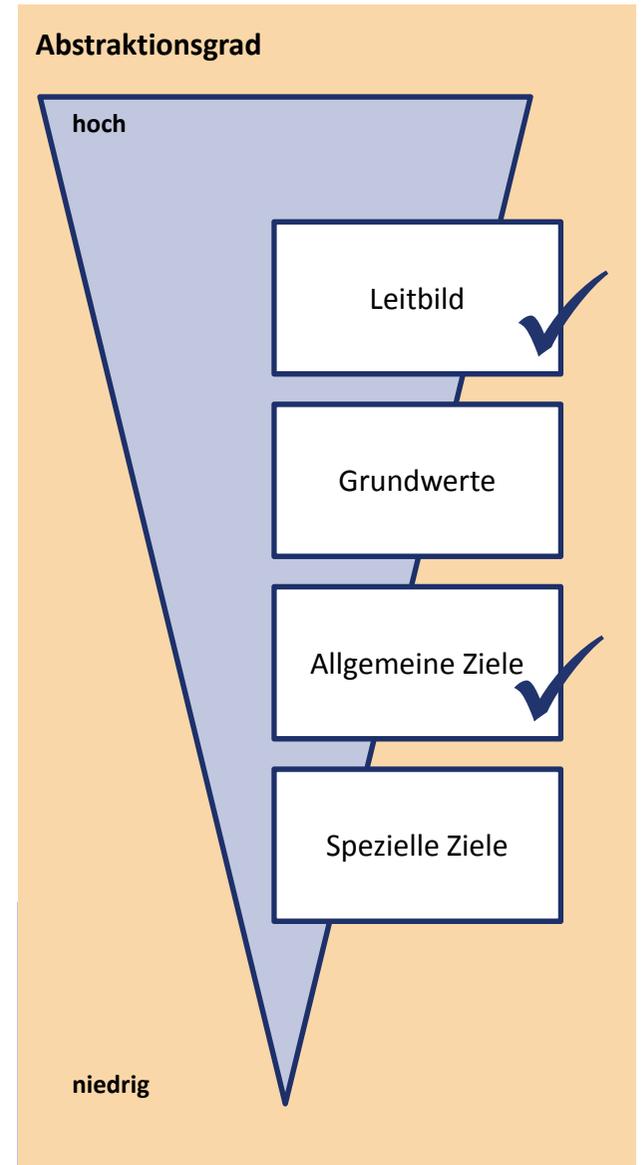
Die Controlling-Philosophie des Stabs Leitungscontrolling fokussiert insbesondere auf die Funktion des Controllings in der Gesamtorganisation. In Organisation 2 wird besonders die Transparenz als wichtiges Ziel herausgestellt. Dies bedeutet einen Beitrag des Controllings zur Unterstützung und Förderung der Transparenz in den verschiedensten Bereichen der Organisation.

Dagegen unterbleiben in der Controlling-Philosophie des Stabs Leitungscontrolling explizite Hinweise auf spezifische Verhaltensweisen und Grundwerte des Controllers bzw. Aussagen zur Person des Controllers.

Der Stab Leitungscontrolling betont darüber hinaus sehr stark, dass das Controlling (verstanden als institutioneller Dienstleister in der Organisation) als *Angebot* an die Führungskräfte des Hauses gerichtet ist. Diese sollen die Leistungen des Controllings selbstständig anfordern und nutzen. Es wird beschrieben, dass das Controlling bei der Zielbildung anderer Organisationsbereiche unterstützt. Eigene spezielle Ziele werden nicht explizit genannt.

### Abstraktionsgrad – Controlling-Leitbild des Stabs Leitungscontrolling von Organisation 2

<b>Ist ein spezielles Controlling-Leitbild formuliert?</b>	Ja, das Leitbild ist in Form einer Controlling-Philosophie formuliert.
<b>Werden Grundwerte oder spezifische Verhaltensweisen angeführt?</b>	Aufgrund der funktionalen Sicht auf das Controlling unterbleiben explizite Hinweise auf die Person des Controllers bzw. auf spezifische Verhaltensweisen oder Grundwerte.
<b>Werden allgemeine Ziele für das Controlling vorgegeben?</b>	Ziel ist es, Führungsentscheidungen systematisch zu untermauern, ihre Wirkung transparent sowie Effektivität und Effizienz der Aufgabenerfüllung ebenengerecht steuerbar zu machen.
<b>Hat sich der Controllerbereich eigene spezielle Ziele gesetzt?</b>	



# Controlling-Leitbilder im Vergleich

## Das Controlling-Leitbild von Organisation 3 (1)

Das Controlling-Leitbild von Organisation 3 ist an das Leitbild der IGC angelehnt. Organisation 3 stellt sein Leitbild anhand der folgenden sechs Punkte dar:

„Controller sorgen für Ergebnis-, Finanz-, Prozess- und Strategietransparenz und tragen damit zu höherer Wirtschaftlichkeit bei,

- koordinieren Teilziele und Teilpläne ganzheitlich und organisieren behördenübergreifend ein zukunftsorientiertes Berichtswesen,
- moderieren den Controllingprozess so, dass jeder Entscheidungsträger zielorientiert handeln kann,
- sichern die Daten- und Informationsversorgung der Entscheidungsträger,

- sind die internen betriebswirtschaftlichen Berater aller Entscheidungsträger und
- gestalten und pflegen Instrumente des Controllingystems.“

Organisation 3 ergänzt sein Controlling-Leitbild um eine eigene Controlling-Philosophie (siehe Graphik unten). Dabei verzichtet die Organisation auf den einleitenden Satz des Leitbildes der IGC, in dem auf die Mitverantwortung für die Zielerreichung des Controllers hingewiesen wird.



Quelle: Nach Schriftenreihe der Stabsstelle für Verwaltungsreform, Bd. 20.

# Controlling-Leitbilder im Vergleich

## Das Controlling-Leitbild von Organisation 3 (2)

Wie angesprochen folgt das Leitbild von Organisation 3 dem der IGC. Dadurch ergeben sich ähnliche Resultate in Bezug auf die Inhalte und Formulierungen der Leitsätze.

Verhaltensweisen der Controller und allgemeine Ziele werden angesprochen. Vertiefend werden diese allerdings durch die Inhalte der Controlling-Philosophie aufgezeigt. Diese ist speziell auf die eigene Behörde zugeschnitten. Die Ziele und Aufgaben des Controllings in Organisation 3 werden dadurch klar nachvollziehbar und

die Zusammenhänge zur gesamten Behörde treten deutlich hervor. Betrachtet man das Controlling-Leitbild und die Controlling-Philosophie gemeinsam, so wird die Ausrichtung auf Ziele und Ergebnisse deutlich.

### Abstraktionsgrad – Controlling-Leitbild von Organisation 3

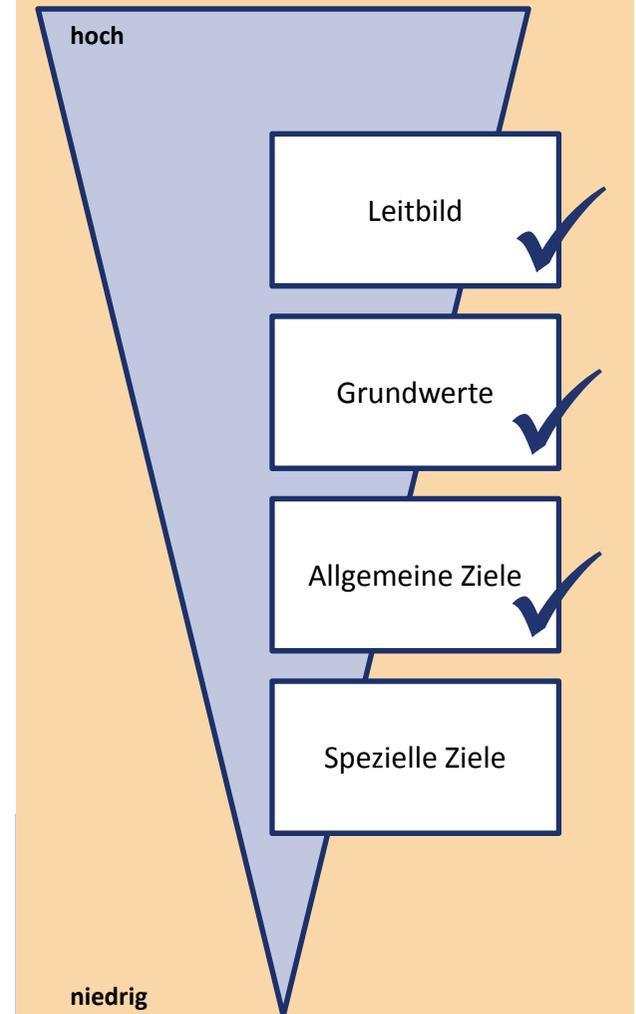
**Ist ein spezielles Controlling-Leitbild formuliert?** Ja, das Controlling-Leitbild entstammt dem Leitbild der IGC und wird auf die Anforderungen von Organisation 3 zugeschnitten. Das Leitbild wird von einer Controlling-Philosophie unterstützt bzw. erweitert.

**Werden Grundwerte oder spezifische Verhaltensweisen angeführt?** Controller koordinieren Teilziele und Teilpläne ganzheitlich und organisieren organisationsübergreifend das zukunftsorientierte Berichtswesen. Controller moderieren und gestalten den Management-Prozess der Zielfindung, der Planung und der Steuerung so, dass jeder Entscheidungsträger zielorientiert handeln kann.

**Werden allgemeine Ziele für das Controlling vorgegeben?** Controller sorgen für Strategie-, Ergebnis-, Finanz- und Prozesstransparenz und tragen damit zu höherer Wirtschaftlichkeit bei.

**Hat sich der Controllerbereich eigene spezielle Ziele gesetzt?**

### Abstraktionsgrad



# Controlling-Leitbilder im Vergleich

## Die Vision von Organisation 4 (1)

Die Vision des Zentralbereichs C von Organisation 4 hebt sich von anderen Visionen und Leitbildern in Bezug auf die Inhalte ab. Der Zentralbereich C von Organisation 4 hat seine Vision in Form von vier kurzen Sätzen formuliert:

*„Wir unterstützen die Zielorientierung und wirtschaftliche Leistungserstellung in der Organisation. Unsere Leistungen werden vom Vorstand und von den Fachbereichen als zielführend anerkannt und aktiv nachgefragt. Der Zentralbereich C ist ein akzeptierter Servicebereich. Auf europäischer Ebene gestalten und beeinflussen wir die Aspekte aus unserem Aufgabenbereich maßgeblich.“*

Durch die Vision von Organisation 4 wird deutlich gezeigt, dass auch mit einem kurzen und knappen Statement alle als wesentlich betrachteten inhaltlichen Ansprüche an

ein Leitbild berücksichtigt werden können. Die Vision ist sehr prägnant formuliert und leicht verständlich und gibt einen klaren Überblick über die Tätigkeiten und Ansprüche des Zentralbereichs C in Organisation 4. Besonders auffällig ist an der Vision, dass sie vom Abstraktionsgrad her sehr spezifisch ist. Es werden keine „allgemeinen“ Aussagen zum Controlling getroffen, sondern nur diejenigen Aspekte genannt, die für den Zentralbereich C jetzt und in Zukunft von spezieller Relevanz sind.

Ergänzt wird das Leitbild durch eine Definition des Auftrags des Zentralbereichs C. Dieser ist noch prägnanter formuliert und ist in unten stehender Abbildung dargestellt.

### **Unsere Mission und Auftrag**

Der Zentralbereich C versteht sich als Servicebereich, der die zielorientierte Steuerung der Organisation und ihrer Bereiche durch die Entscheidungsträger unterstützt.

Zur Erreichung dieses Ziels nimmt der Zentralbereich C nachfolgende Funktionen wahr:

#### **Informationsfunktion**

- Zentrale Instanz für die Sammlung, Aufbereitung, Prüfung und Interpretation führungsrelevanter Informationen für die Entscheidungsträger.

#### **Beratungsfunktion**

- Beratung der Entscheidungsträger in fachübergreifenden geschäftspolitischen Sachverhalten, strategischen und organisatorischen Fragen und im Hinblick auf eine effektive und effiziente Leistungserstellung durch die Fachbereiche.

#### **Koordinationsfunktion**

- Abstimmung fachbereichsübergreifender Controlling- und Organisationsfragen mit Blick auf das Gesamtzielsystem der Organisation .

#### **Methoden- und Richtlinienkompetenz**

- für die in Organisation 4 eingesetzten Controllingverfahren und -instrumente und in allen Fragen der allgemeinen Organisation.

Quelle: Organisation 4

# Controlling-Leitbilder im Vergleich

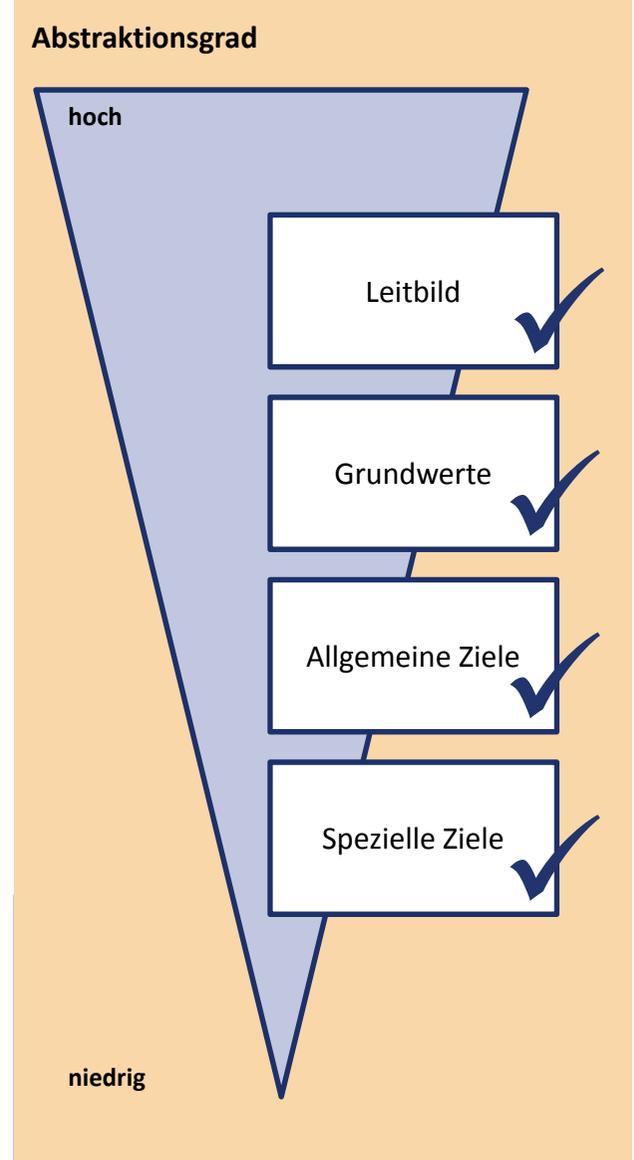
## Die Vision von Organisation 4 (2)

Der Zentralbereich C der Organisation 4 hat seine Vision sehr einprägsam formuliert, ohne inhaltliche Anforderungen zu vernachlässigen. Es fällt auf, dass hier nicht vom Controlling oder vom Controller an sich gesprochen wird, sondern vom „Wir“. Dies kann eine gute Möglichkeit sein, den Mitarbeitern die Vision wirklich nahe zu bringen. Als Grundwert des Zentralbereichs C kann man die Ausrichtung auf die Servicefunktion annehmen. Die aktive Nachfrage nach Leistungen des Zentralbereichs C durch den Vorstand betont die starke

und verantwortungsbewusste Stellung innerhalb der gesamten Organisation. Dieser Verantwortung muss der Controllerbereich schließlich auch gerecht werden. In diesem Sinne formuliert der Zentralbereich neben der Vision auch seinen Auftrag, bzw. seine Mission. Diese stellt die wahrzunehmenden Funktionen dar, die notwendig sind, damit der Zentralbereich C seine Aufgaben erfolgreich bewältigen kann und seine selbstgesteckten Ziele erreicht.

### Abstraktionsgrad – Controlling-Leitbild von Organisation 4

<b>Ist ein spezielles Controlling-Leitbild formuliert?</b>	Ja, Organisation 4 formuliert für den Zentralbereich C eine eigene Vision und zusätzlich einen Auftrag bzw. eine Mission.
<b>Werden Grundwerte oder spezifische Verhaltensweisen angeführt?</b>	Die Leistungen des Zentralbereichs C werden aktiv nachgefragt und der Zentralbereich C positioniert sich als Servicebereich.
<b>Werden allgemeine Ziele für das Controlling vorgegeben?</b>	In der Vision wird die Unterstützung der Zielorientierung und Leistungserstellung der Organisation an erster Stelle genannt.
<b>Hat sich der Controllerbereich eigene spezielle Ziele gesetzt?</b>	Der Zentralbereich C will auf europäischer Ebene Aspekte aus seinem Aufgabenbereich maßgeblich gestalten und beeinflussen.



# Controlling-Leitbilder im Vergleich

## Das Controlling-Leitbild von Organisation 5 (1)

Organisation 5 lehnt sich in seinem Leitbild direkt am Controllingbegriff der IGC an:

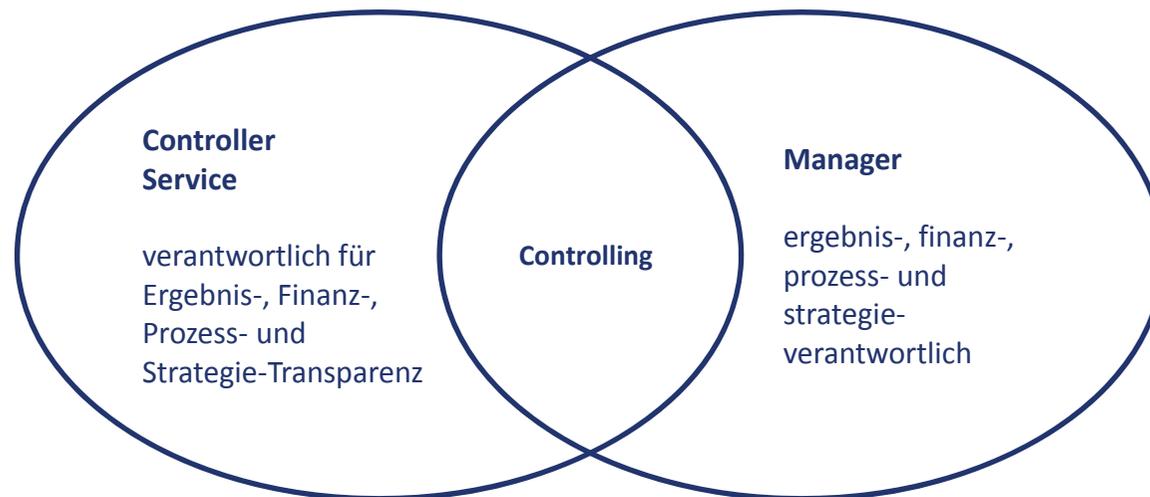
*„Controlling passiert, wenn Manager und Controller zusammenarbeiten. Controlling ist der Prozess der Zielfestlegung, der Planung und der Steuerung im Finanz- und im leistungswirtschaftlichen Bereich. Controlling umfasst Tätigkeiten wie Entscheiden, Definieren, Festlegen, Steuern, Regeln. Demzufolge müssen Führungskräfte Controlling betreiben, da sie über die zu erreichenden Ziele sowie die Zielhöhe entscheiden und den Plan im Inhalt festlegen. Sie sind für das erreichte Resultat verantwortlich. Controlling als Führungsarbeit ist somit in jedem Unternehmen, auch im kleinsten, zu betreiben.“*

In Organisation 5 steht nicht das Controller-Leitbild im Blickpunkt, sondern das Controlling als Prozess. Das Controlling ist damit sowohl originärer Teil der Führungsaufgabe als auch Gegenstand der Unterstützung und Beratung durch Controlling-Spezialisten und Fachreferate. Letztlich trägt die Führungskraft die

Ergebnis- und Wirkungsverantwortung bzw. der Controller die Ergebnis- und Wirkungstransparenzverantwortung (siehe Graphik).

Organisation 5 unterscheidet die Funktion Controlling und die Institution Controlling („Controller“).

Das Controlling als Funktion ist von allen Führungskräften zu betreiben. Zusätzlich kann der Controller als Person die Führung des Hauses als Spezialist unterstützen, um Entscheidungen zu fundieren. Die Verantwortungen sind deutlich voneinander getrennt. Es wird explizit die Festlegung der Ziele und der Zielhöhen durch die Führungskräfte genannt. Der Hinweis auf die Zusammenarbeit stellt heraus, dass der Controller den Führungskräften der Behörde als Berater gegenüberreten soll.



Quelle: Ähnlich: ICV Statement 2007.

# Controlling-Leitbilder im Vergleich

## Das Controlling-Leitbild von Organisation 5 (2)

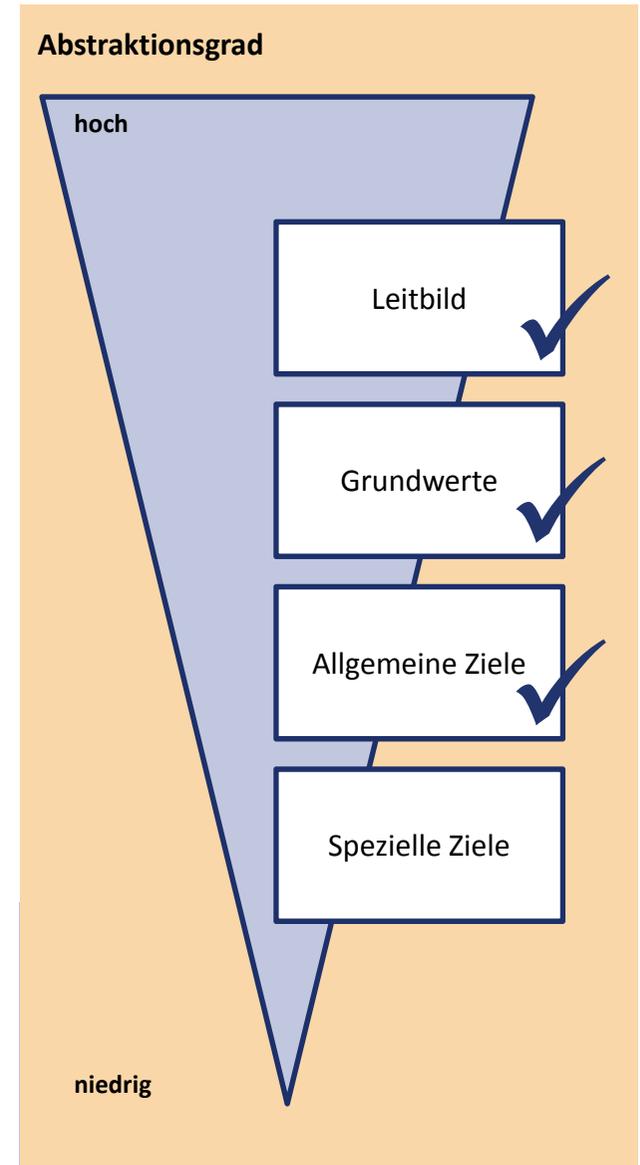
Organisation 5 interpretiert Controlling als originären Teil der Führungsaufgabe. Dementsprechend werden die Ziele durch die Führungskraft vorgegeben. Der Controller unterstützt die Führungskraft als Experte und übernimmt diejenigen Aufgaben, die die Führungskraft an ihn überträgt.

Als Grundwerte oder Verhaltensweisen für den Controller rückt das Bild des Beraters der Führungskraft in den Blickpunkt. Er sorgt für die notwendige Transparenz der

einzelnen Prozessschritte, um leistungswirtschaftliche Entscheidungen stärker fundieren zu können. Als allgemeines Ziel wird das Betreiben von Controlling durch jede Führungskraft genannt. Da die einzelnen Führungskräfte die Verantwortung für die Prozesse und Ergebnisse haben, legen diese auch die Ziele fest. Daher ist gut nachvollziehbar, dass spezielle Ziele für den Controllerbereich nicht in das Leitbild von Organisation 5 aufgenommen wurden.

### Abstraktionsgrad – Controlling-Leitbild von Organisation 5

Ist ein spezielles Controlling-Leitbild formuliert?	Ja, es betont die Trennung von Controlling als Prozess und dem Controller als Person.
Werden Grundwerte oder spezifische Verhaltensweisen angeführt?	Die Zusammenarbeit von Controller und Manager bei klarer Trennung der Verantwortlichkeiten wird in den Mittelpunkt gestellt. Der Controller soll als Berater die Führungskräfte unterstützen.
Werden allgemeine Ziele für das Controlling vorgegeben?	Ziel ist es, dass Controlling als Funktion von allen Führungskräften wahrgenommen wird und der Controller zusätzlich als Spezialist unterstützen soll.
Hat sich der Controllerbereich eigene spezielle Ziele gesetzt?	



# Controlling-Leitbilder im Vergleich

## Die Controlling-Philosophie von Organisation 6 (1)

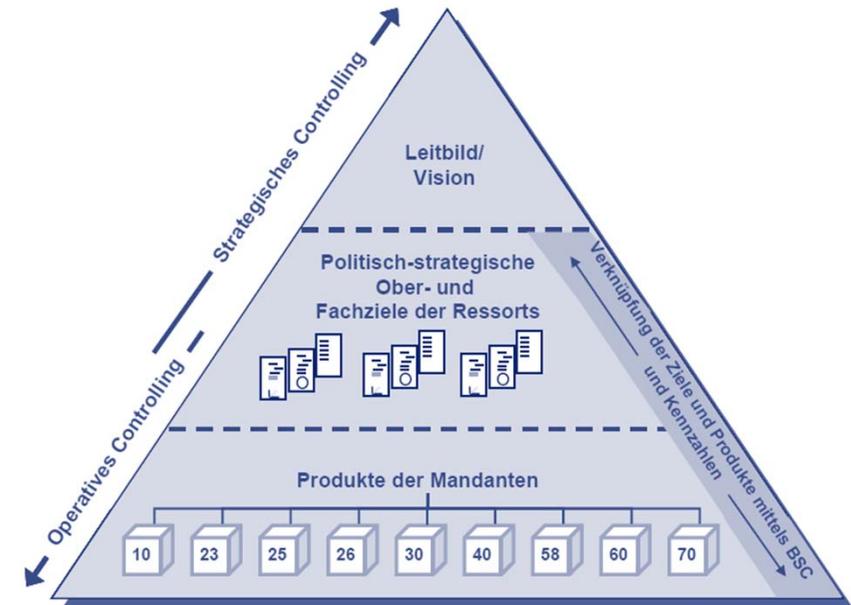
Die Controlling-Philosophie von Organisation 6 leitet sich direkt aus den Zielen und Eckpfeilern der Verwaltungsmodernisierung ab. Dabei besteht eine Zielsetzung in der Verbesserung der Wirksamkeit der Aufgabenerfüllung mittels Ergebnissteuerung, umfassender Budgetierung und Dezentralisierung von Verantwortung. Weitere Zielsetzungen sind die Erreichung einer höheren Wirtschaftlichkeit der Verwaltung und eine verbesserte Kundenorientierung.

Hieraus ergeben sich bei Organisation 6 folgende konzeptionelle Anforderungen an das Controlling:

*„Das Controlling soll die Verwaltungsführung bei ihren Aufgaben unterstützen, indem es ihr ermöglicht, ihren Koordinations- und Kontrollaufgaben hinsichtlich des Aufgabenvollzugs gerecht zu werden. Controlling besteht daher aus der ergebnisorientierten Koordination von Planung, Kontrolle und Informationsversorgung gemäß der Bedarfe der Controllingadressaten auf den einzelnen Steuerungsebenen. [...] Da es sich beim Controlling um ein umfassendes, nur integriert funktionierendes System handelt, sind hiervon verschiedene Hierarchieebenen in unterschiedlicher Weise betroffen. Dementsprechend wird zwischen den operativen und den strategischen Controllingaufgaben unterschieden, wobei sich die beiden Controllingbereiche durchaus überschneiden können bzw. müssen. [...]*

*Das politisch-strategische Controlling versetzt die politische Führung in die Lage, gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungen zu erfassen, um ihre politischen Zielsetzungen, Programme und Planungen frühzeitig an neue und veränderte Bedingungen anpassen zu können. [...] Das operative Controlling unterstützt die Entscheidungsträger auf den unterschiedlichen Ebenen der [...] Verwaltung bei der internen Steuerung auf der Grundlage von Ziel- und Budgetvorgaben.“*

Quelle: Organisation 6



Zielhierarchien als Grundlage des Controllings  
Quelle: Organisation 6 / KPMG.

# Controlling-Leitbilder im Vergleich

## Die Controlling-Philosophie von Organisation 6 (2)

In der Controlling-Philosophie von Organisation 6 findet sich kein Hinweis auf den Controller als Person. Die Controlling-Philosophie ist sehr stark am Controlling als Prozess ausgerichtet. Aus diesem Ansatz heraus wird nicht explizit auf die institutionelle Rolle der Controllerbereiche eingegangen. Die Rahmenbedingungen, unter denen Controlling stattfindet, werden klar dargestellt. Wie welche Ziele von wem zu erstellen sind, ist festgeschrieben.

Controlling richtet sich nach den Informationsbedarfen der Controlling-Adressaten. Da sich diese auf verschiedenen Hierarchiestufen befinden, orientiert sich das Controlling auch an der Organisation der gesamten Behörde. Ziele für den einzelnen Controllerbereich werden nicht vorgegeben. Insgesamt leitet sich die Controlling-Philosophie sehr deutlich von den Zielen der Verwaltungsmodernisierung ab.

### Abstraktionsgrad – Controlling-Philosophie von Organisation 6

Ist ein spezielles Controlling-Leitbild formuliert?

Ja, das Leitbild ist in Form einer Controlling-Philosophie formuliert.

Werden Grundwerte oder spezifische Verhaltensweisen angeführt?

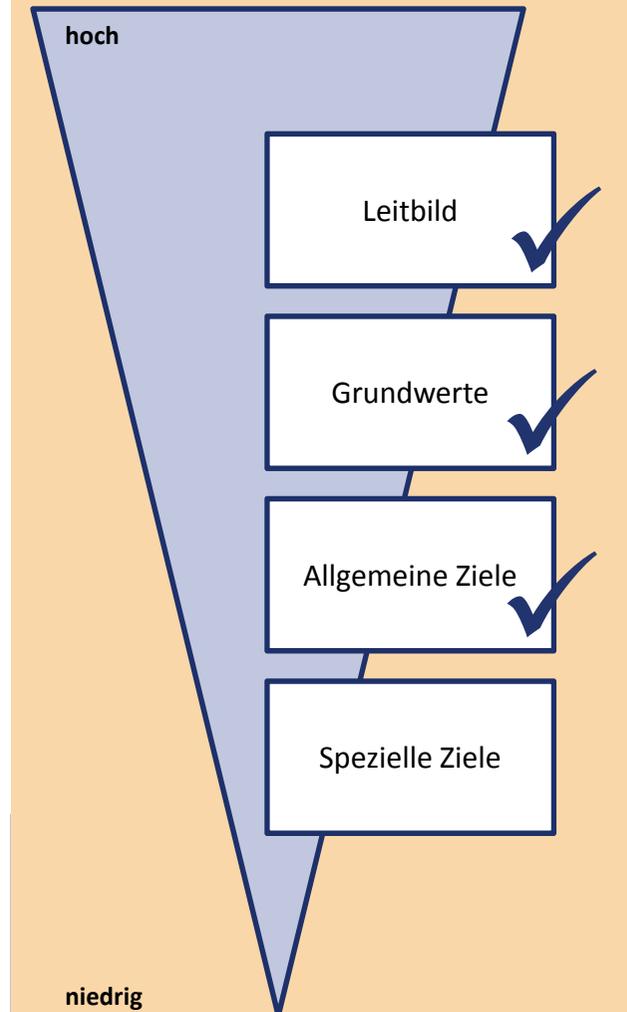
Die Philosophie beschreibt die Ziele, Aufgaben etc. des Controllings als Prozess. Die gewünschten Verhaltensweisen oder Grundwerte des Controllers als Person werden nicht beschrieben.

Werden allgemeine Ziele für das Controlling vorgegeben?

Das Controlling soll die Verwaltungsführung bei ihren Aufgaben unterstützen, indem es ihr ermöglicht, ihren Koordinations- und Kontrollaufgaben hinsichtlich des Aufgabenvollzugs gerecht zu werden.

Hat sich der Controllerbereich eigene spezielle Ziele gesetzt?

### Abstraktionsgrad

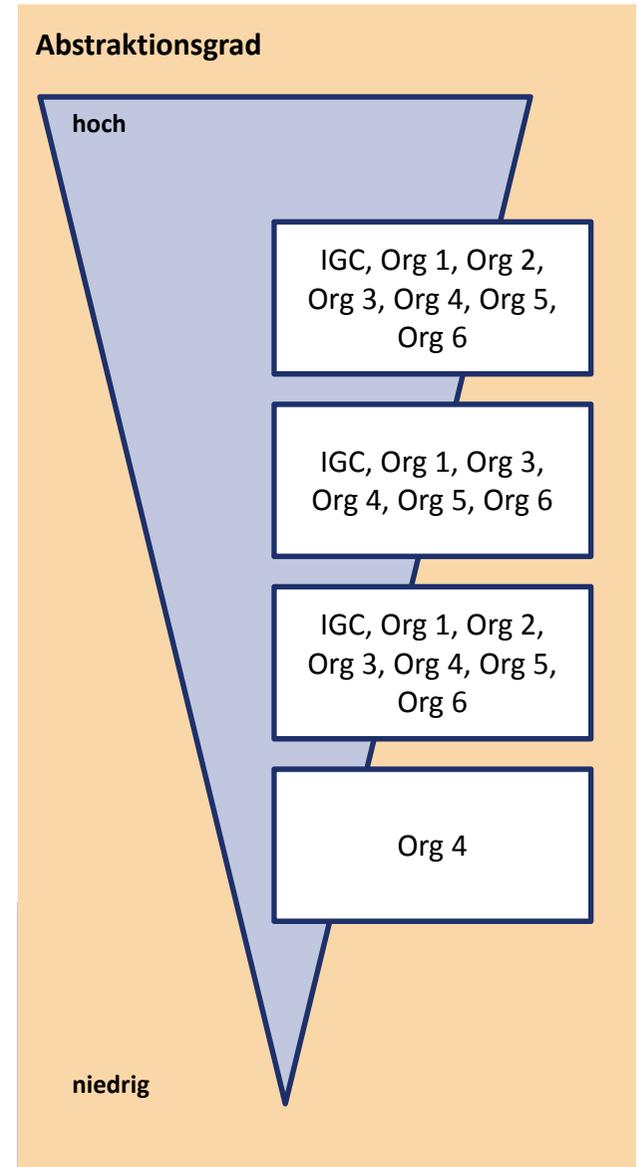


# Controlling-Leitbilder im Vergleich

## Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Graphik rechts zeigt abschließend, dass alle analysierten Leitbilder die erste und dritte Prüffrage zum Abstraktionsgrad von Controlling-Leitbildern beantworten. Prüffrage 2 wird bis auf eine Ausnahme (Org 2) bei allen Organisationen beantwortet. Lediglich die letzte Prüffrage nach speziellen Zielen bleibt größtenteils unbeantwortet. Grundsätzlich scheinen die Arbeitskreismitglieder davon überzeugt zu sein, dem Controllerbereich ein eigenes Leitbild zu geben. In der inhaltlichen Beschreibung und Umsetzung der Controlling-Leitbilder gibt es zwar Unterschiede, aber besonders die Inhalte des Controlling-Leitbilds der IGC finden weite Verbreitung. Dabei versäumen es die Arbeitskreismitglieder nicht, eigene als sehr wichtig angesehene Inhalte zu formulieren. Die grundlegenden Botschaften der Controlling-Leitbilder der Arbeitskreismitglieder sind deutlich zum Ausdruck

gekommen. Dadurch können die Leitbilder ihrer Funktion gerecht werden und einen Beitrag dazu leisten, die Controlling-Leistungen nach innen und außen kompakt, einprägsam und leicht verständlich, gerade auch für Nicht-Controller, zu kommunizieren. Sie schaffen die notwendige Identität der Controller-Bereiche, ein wichtiger, kompetenter und unverzichtbarer Teil der Gesamtorganisation zu sein. Die Controller-Bereiche wollen ihren Beitrag zur künftigen erfolgreichen Entwicklung der Gesamtorganisation leisten. Sieben der hier nicht erwähnten Arbeitskreismitglieder verzichten auf ein eigenständiges Controlling-Leitbild und orientieren sich am Leitbild der Gesamtorganisation. In einer weiteren Arbeitskreisorganisation ist weder ein eigenständiges Controlling-Leitbild noch ein Gesamt-Leitbild formuliert.



### Abstraktionsgrad – Controlling-Leitbilder der Arbeitskreismitglieder

<b>Ist ein spezielles Controlling-Leitbild formuliert?</b>	In etwa die Hälfte der Arbeitskreismitglieder hat ein spezielles Controlling-Leitbild formuliert.
<b>Werden Grundwerte oder spezifische Verhaltensweisen angeführt?</b>	Grundwerte und spezifische Verhaltensweisen finden sich oft in Anlehnung an das Controller-Leitbild der IGC, aber nicht ausschließlich. Hinweise auf den Controller als Person sind selten.
<b>Werden allgemeine Ziele für das Controlling vorgegeben?</b>	Allgemeine Ziele des Controllings sind in allen vorhandenen Controlling-Leitbildern formuliert worden. Allerdings variiert die Anzahl und Konkretisierung der Ziele stark.
<b>Hat sich der Controllerbereich eigene spezielle Ziele gesetzt?</b>	Spezielle Ziele, wie in der Analyse gefordert, finden sich selten. Ein Grund hierfür kann in der z.T. erheblichen Größe der Controlling-Organisation und der starken Differenzierung der Controlling-Aufgaben vermutet werden.

# Agenda

## Handlungsempfehlungen

Die Ergebnisse unserer Analysen haben gezeigt, dass bei weitem nicht alle Mitglieder ein eigenes Leitbild für den Controllingbereich besitzen. Dass ein Leitbild für einen bestimmten Bereich formuliert wird, ist also keineswegs selbstverständlich, sondern bedarf einer bewussten Entscheidung durch den jeweiligen Bereich. Dabei speist sich die Sinnhaftigkeit eines Leitbildes für den Controllingbereich aus der Tatsache, dass gerade in öffentlichen Institutionen die vielfältigen Facetten der Controllingaufgabe oft noch unbekannt sind oder von der Organisation nicht in Gänze wahrgenommen werden.

- **Einheitliches Denkmuster und Sprachverständnis**

Schon für ein einheitliches Denkmuster und Sprachverständnis innerhalb des Controllingbereichs ist deshalb eine intensive Beschäftigung mit den Grundlagen der eigenen Tätigkeit erforderlich. Es muss jedem Controller klar sein, warum er welche Aufgabe wahrnimmt und nach welchen Kriterien er ständig die Sinnhaftigkeit der Aufgabe sowie der Aufgabenlösung zu überprüfen hat. Schon die Klärung dieses eigenen Selbstverständnisses kann ein langwieriger Prozess sein.

- **Aktive Kommunikation nach außen**

Darüber hinaus bildet der intensive Diskussionsprozess bei der Formulierung des Leitbildes die Grundlage für eine aktive Kommunikationspolitik nach außen, in die von den Controllern zu

„betreuenden“ Organisationsbereiche hinein. Das oftmals in der Praxis vorzufindende Unverständnis oder die bewusste Fehlsicht der Funktion von Controllern („Bremser“, „Kontrolleure“, „Zahlenknechte“) kann mit einem Leitbild als Diskussionsgrundlage aktiv angegangen werden.

- **Glaubwürdigkeitstest für das Controlling**

Schließlich kommt dem Controlling-Leitbild noch die Funktion eines gewissen Glaubwürdigkeitstests zu: Wer für die Organisation insgesamt die Gestaltung eines Leitbildes anstoßen und den Prozess seiner Gestaltung moderieren und organisieren will, sollte in seinem eigenen Bereich mit gutem Beispiel vorangehen.

So sinnvoll die Nutzung eines Leitbildes also ist, so anspruchsvoll ist aber auch seine Formulierung. Bei der Erarbeitung eines Leitbildes sollten daher mögliche Fallstricke beachtet werden:

1. Das Controlling-Leitbild kann seine Außenwirkung in andere Organisationsbereiche nur dann erzielen, wenn es zuvor auch eine Innenwirkung innerhalb des Controllingbereiches entfaltet hat.
2. Leitbilder beinhalten immer auch Visionen über das künftige Selbstverständnis. Das bedeutet, dass die Ideen des Leitbildes und die Gegebenheiten in der Realität gerade am Anfang einer Entwicklung noch auseinanderfallen können. Werden solche

Differenzen jedoch vorab proaktiv kommuniziert, so wird die Gefahr eines Glaubwürdigkeitsverlustes gemindert.

3. Die Ideen des Leitbildes und die Realität dürfen aber nicht zu weit auseinanderfallen. Wird nämlich ein Leitbild formuliert, das dem tatsächlichen Aufgaben- und Führungsverständnis nicht entspricht, ist es wenig glaubwürdig. Gleichzeitig wird die Aufgabenwahrnehmung ohne ein identitätsstiftendes Leitbild allerdings schwierig. Es empfiehlt sich daher, gerade in einer frühen Entwicklungsphase des Controllings eine Verbindung von Leitbild und Kompetenzprofil zu formulieren.
4. Leitbilder, die von wenigen Personen „angeordnet“ werden, haben in der Regel wenig Akzeptanz. Es ist daher wichtig, bei der Formulierung des Leitbildes möglichst viele Akteure mit einzubeziehen. Ein solcher „interdisziplinärer“ Austausch bietet die Möglichkeit, unterschiedliche Vorstellungen und Erwartungen an das Controlling zu diskutieren und sich auf einen gemeinsamen Weg zu einigen. Gleichzeitig bindet die gemeinsame Formulierung Controlling-Verantwortliche und Führungskräfte an das formulierte Leitbild, wodurch die Kommunikation und das „Leben“ des Leitbildes in der Gesamtorganisation unterstützt werden.

# Impressum

Prof. Dr. Bernhard Hirsch

Prof. Dr. Dr. h.c. Jürgen Weber

Joachim Schauß

Celina Gisch

Robert Huber

## **Arbeitskreis Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen**

### **Arbeitspaket 2: Leitbilder der Controllerbereiche in den Teilnehmerinstitutionen – Analyse und Handlungsempfehlungen**

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

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

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

# Arbeitskreis Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen

## Jahresthema Controllingkonzeption

### Arbeitspaket 3: Organisatorische Ausgestaltung des Controllerbereichs in den Teilnehmerinstitutionen – Analyse und Handlungsempfehlungen



# Vorwort

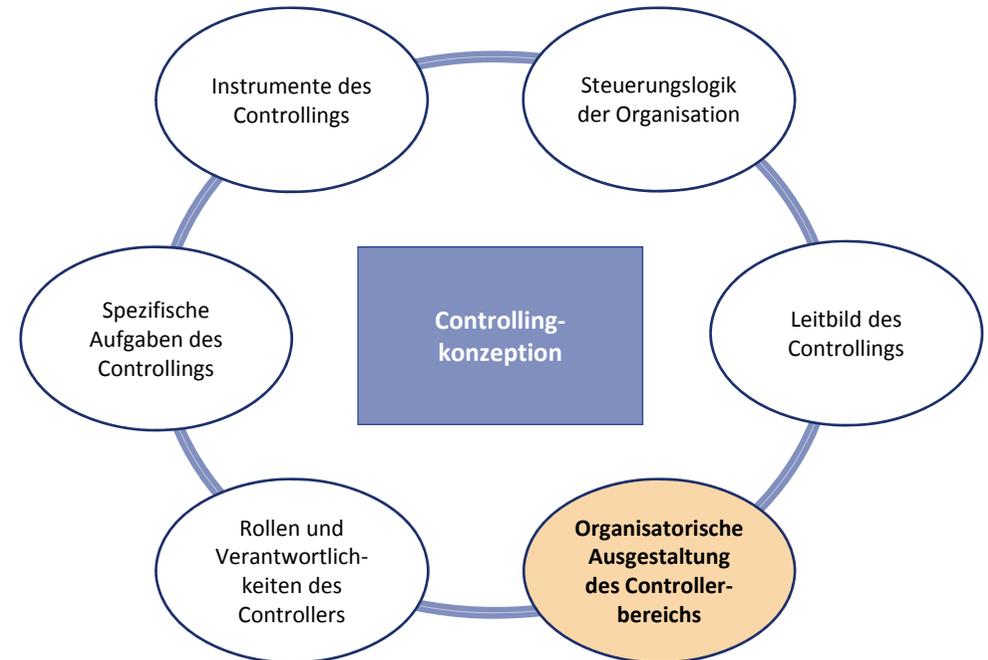
Sehr geehrte Damen und Herren,

anbei dürfen wir Ihnen das dritte Arbeitspaket im Rahmen unseres Arbeitskreises „Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen“ präsentieren.

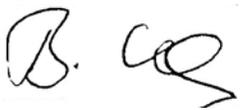
Gegenstand dieses Arbeitspakets ist das Thema „Aufbauorganisation der Controllerbereiche in den Teilnehmerorganisationen“. Damit werfen wir einen detaillierten Blick auf eine weitere Dimension zur Beschreibung der Controllingkonzeption (siehe hierzu die Abbildung rechts).

Im Rahmen dieses Arbeitspakets werden wir hierzu zunächst ein allgemeines Prozessmodell zur Aufbauorganisation von Controllerbereichen vorstellen. Anschließend werden wir die einzelnen Teilschritte des Modells näher beleuchten und hierbei immer wieder den Bogen von Theorie zu Praxis spannen.

In Vorbereitung auf dieses Arbeitspaket hatten wir die Teilnehmerinstitutionen gebeten, Übersichten über die Ausgestaltung des Controllings in ihren Institutionen zu überprüfen und für das vorliegende Arbeitspaket freizugeben. Wir möchten den Teilnehmerinstitutionen an dieser Stelle ganz herzlich für ihre Mitarbeit und ihre Offenheit danken und wünschen Ihnen allen nun viel Spaß bei der Lektüre.



Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Bernhard Hirsch



Prof. Dr. Dr. h.c. Jürgen Weber

# Inhaltsverzeichnis

Die Gestaltung des Controllerbereichs .....	4
Analyse der Controllingorganisation im Arbeitskreis .....	8
Binnengliederung des Controllerbereichs .....	21
Handlungsempfehlungen .....	24
Impressum .....	27

## Die Gestaltung des Controllerbereichs

- Festlegung der Controllingorganisation als komplexe Herausforderung
- Grad der an Controller vergebenen Aufgaben
- Organisatorische Unterstellung des Controllerbereichs

# Die Gestaltung des Controllerbereichs

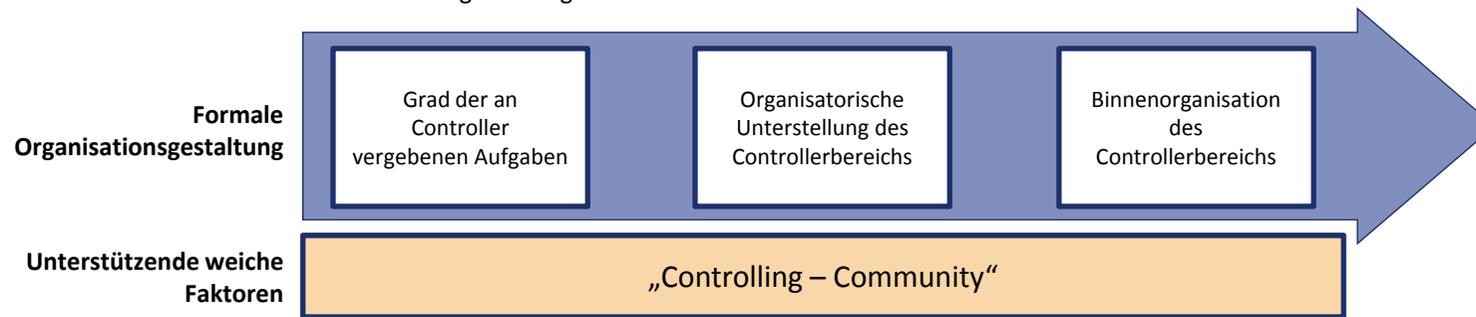
## Festlegung der Controllingorganisation als komplexe Herausforderung

Die organisatorische Ausgestaltung einer Gesamtorganisation und auch die des Controllerbereichs wird von den beiden ökonomischen Grundprinzipien Spezialisierung und Koordination bestimmt. Ziel ist es, beide in eine Balance zu bringen, also einerseits einen optimalen Spezialisierungsgrad zu erreichen ohne die Koordination zwischen den spezialisierten

Bereichen zu korrumpieren.

Auch wenn diese Grundproblematik zunächst wenig komplex zu sein scheint, stellen die Vielgestaltigkeit des Organisationsproblems und seine Abhängigkeit vom konkreten Einzelfall erhebliche Herausforderungen für die jeweilige Organisationsgestaltung dar.

Bei der Lösung des Organisationsproblems bedarf es also einer strukturierten Vorgehensweise, die anhand des folgenden Prozessmodells verdeutlicht werden soll. Das vorgestellte Prozessmodell bildet auch die Grundlage für die weitergehende Analyse der Controllingorganisation der Arbeitskreismitglieder.



Die Gestaltung des Controllerbereichs kann formal in drei Schritten ablaufen.

- Dabei stellt sich zunächst die Frage, was es zu organisieren gilt, in welchem Umfang also die Organisation Controlling-Leistungen benötigt. Dabei gilt als Faustregel: Je weniger überschaubar und schwieriger das Führungsgeschäft, desto mehr Bedarf besteht an einer systematischen Planung und Kontrolle und den damit verbundenen Führungsunterstützungsleistungen. Führungskräfte können sich entscheiden, ob und in welchem Umfang sie diesen Bedarf selbst abdecken oder hierzu Hilfestellung suchen wollen. Controllingaufgaben können grundsätzlich von unterschiedlichen Stellen in der Organisation wahrgenommen werden. Die Einrichtung eines spezialisierten Controllerbereichs bedarf also einer aktiven Entscheidung.
- Ist der Grad der an Controller vergebenen Aufgaben geklärt und eine organisatorische Verankerung in Form

eines Controllerbereichs beschlossen, schließen sich zwei weitere Fragen an: (1) Auf welcher Ebene der Organisationshierarchie soll der Controllerbereich aufgehängt und (2) wem dort zugeordnet werden? Die Antwort auf die erste Frage signalisiert die Bedeutung, die dem Controllerbereich in der Organisation entgegengebracht wird. Die Antwort auf die zweite Frage verspricht tiefe Einblicke in das Selbstverständnis der wesentlichen Führungsfunktionen in der Organisation. Bei beiden Fragen kommt den formalen Weisungsbeziehungen eine wichtige Bedeutung zu. Sie nehmen auch Einfluss auf ein Kernthema der Organisationsgestaltung für Controller: Die Beherrschung des Spannungsfelds zwischen der Unabhängigkeit des Controllers zur Wahrnehmung einer Counterpart-Funktion einerseits und die Einbindung des Controllers in Führungsentscheidungen andererseits.

- Ist das Controlling innerhalb der Gesamtorganisation positioniert, bleibt noch die Frage nach der Binnen-

organisation des Controllerbereichs offen. Dabei spielen vor allem zwei Aspekte eine Rolle. Von großer Bedeutung ist hierbei einerseits die Frage nach der Aufgabenaufteilung innerhalb des Controllerbereichs, d.h. also, wie weit innerhalb des Controllerbereichs spezialisiert werden soll. An die erste Frage anknüpfend, spielt andererseits aber auch die Ausgestaltung von Regelungen zwischen den unterschiedlichen Ebenen des Controllerbereichs eine bedeutende Rolle.

Neben den rein formalen Gestaltungsfragen ist der Erfolg eines Controllerbereichs aber auch in großem Maße von „weichen Themen“, wie beispielsweise dem Rollenverständnis der Controller, abhängig. Diese werden unter dem Oberbegriff der „Controlling-Community“ zusammengefasst. Die Auseinandersetzung mit diesem Themenbereich ist allerdings nicht Gegenstand des vorliegenden Arbeitspakets, sondern soll zu einem späteren Zeitpunkt im Detail bearbeitet werden.

# Die Gestaltung des Controllerbereichs

## Grad der an Controller vergebenen Aufgaben

Der Grad der an Controller vergebenen Aufgaben ist einzel-fallabhängig und kann unter Umständen stark variieren. Verantwortlich für diese Unterschiede sind einerseits ökonomische und politische Einflussfaktoren, andererseits aber auch kulturelle Aspekte, die das Entscheidungsumfeld der verantwortlichen Führungskraft beeinflussen sowie seine

persönlichen Eigenschaften. Aufgrund dieser Komplexität ist es demnach schwierig, ein Patentrezept für das richtige Maß der an Controller vergebenen Aufgaben aus der wissenschaftlichen Literatur heraus abzuleiten.

Steht eine Führungskraft nun aber konkret vor der Frage der Delegation von Controllingaufgaben, so erwarten ihn zwangs-

läufig zwei Fragen: (1) Warum soll ich Controllingaufgaben überhaupt delegieren? und (2) Warum soll ich Controllingaufgaben an Controller delegieren? Für die Beantwortung beider Fragen bietet die wissenschaftliche Literatur jedoch hilfreiche Argumente.

Zu (1)

Die Ansicht, dass Controlling der Führungsunterstützung dient, ist allgemein konsensfähig. Tatsächlich sprechen auch wichtige Gründe dafür, dass die Führungskräfte in den meisten Fällen von einem ausschließlichen „Self Controlling“ Abstand nehmen. Hierbei ist zunächst an solche Führungskräfte zu denken, denen das erforderliche betriebswirtschaftliche Know-How fehlt. Einen Führungsverantwortlichen gezielt herauszufordern, um Führungsfehler zu vermeiden, setzt darüber hinaus einen kritischen Counterpart ebenso voraus wie die Begrenzung seines möglicherweise opportunistischen Verhaltens. Viele Führungskräfte haben aus Überlastungsgründen zudem nicht die für eine hinreichende Entscheidungsvorbereitung erforderliche Zeit. Die Delegation von Controllingaufgaben wird für die Führungskräfte schließlich auch deshalb ökonomisch sinnvoll, weil sie nicht nur eine knappe, sondern im Vergleich auch eine teure Ressource darstellen. Im Ergebnis bedeutet dies, dass Führungskräfte typischerweise einen erheblichen Teil der Controllingaufgaben delegieren.

Zu (2)

Bei der zweiten Frage geht es für die Führungskräfte konkret darum, ob sie die vorhandenen Controllingaufgaben in einem eigenen Controllerbereich bündeln oder an andere Bereiche in der Organisation vergeben sollen. Das Controlling als eigener Bereich befindet sich hier also im Wettbewerb mit anderen Führungsdienstleistern innerhalb der Organisation.

Die Frage des richtigen Aufgabenträgers sollte von der Leitung anhand der Qualität der Aufgabenerfüllung und den damit verbundenen Kosten beantwortet werden. Die Abbildung rechts macht deutlich, dass Controller insbesondere dann, wenn es sich um einen ihrer Spezialisierung entsprechenden Verbund von sich wiederkehrenden Aufgaben handelt, Vorteile besitzen. Diese beginnen mit der Möglichkeit zur Standardisierung und reichen bis zur Integration von Teilplänen in gesamtorganisationsbezogene Pläne. Gegen eine sehr weit reichende Delegation spezifischer Aufgaben spricht insbesondere die – aus Unabhängigkeitsgründen gewollte – Distanz der Controller zum Geschäft. Dabei konkurrieren hohe Anforderungen an die Geschäftskennnisse mit dem neutralen Drittblick.

## FAZIT

Insgesamt lässt sich also feststellen, dass es eine Fülle wichtiger Gründe gibt, die für die Delegation von Controllingaufgaben an Controller sprechen. Auch im Arbeitskreis haben alle Teilnehmerinstitutionen einen eigenen Controllerbereich eingerichtet.

## Überblick über Einflussgrößen für die Delegationsentscheidung von Controllingaufgaben an Controller

Aufgabenträgerbezogene Aspekte	Aufgabenbezogene Aspekte
<i>Spezifisches Know-How</i> (betriebswirtschaftlich-methodische Spezialisierung)	<i>Wiederholungs- und Bündelungsgrad der Aufgaben</i> (Nutzung von Erfahrungseffekten)
<i>Spezifische Eigenschaften und Einstellungen</i> (risikoscheu, skeptisch-hinterfragend, analytisch)	<i>Inhaltliche Ähnlichkeit der Aufgaben</i> (Nutzung von Erfahrungseffekten)
<i>Spezifische Motivation</i> (neutral, nicht in das Geschäft involviert, unabhängig)	<i>Sachliche Interdependenzen der Aufgaben</i> (gezielter Wissenstransfer)
<i>Spezifische Entgelte</i> (Kosten der Controller)	<i>Zeitliche Interdependenzen der Aufgaben</i> (schnellere Aufgabenerfüllung)

# Die Gestaltung des Controllerbereichs

## Organisatorische Unterstellung des Controllerbereichs

### Aufhängung des Controllerbereichs in der Organisationshierarchie

Zur organisatorischen Einordnung des zentralen Controllerbereichs existieren unterschiedliche Ansätze: Auf der einen Seite sollen Controller möglichst in der obersten Führungsebene angesiedelt sein, um nachhaltigen Einfluss nehmen zu können; auf der anderen Seite wird deren Einbettung von Kontextfaktoren – z.B. der notwendigen Neutralität der Controller oder der Entscheidungsbeteiligung – abhängig gemacht.

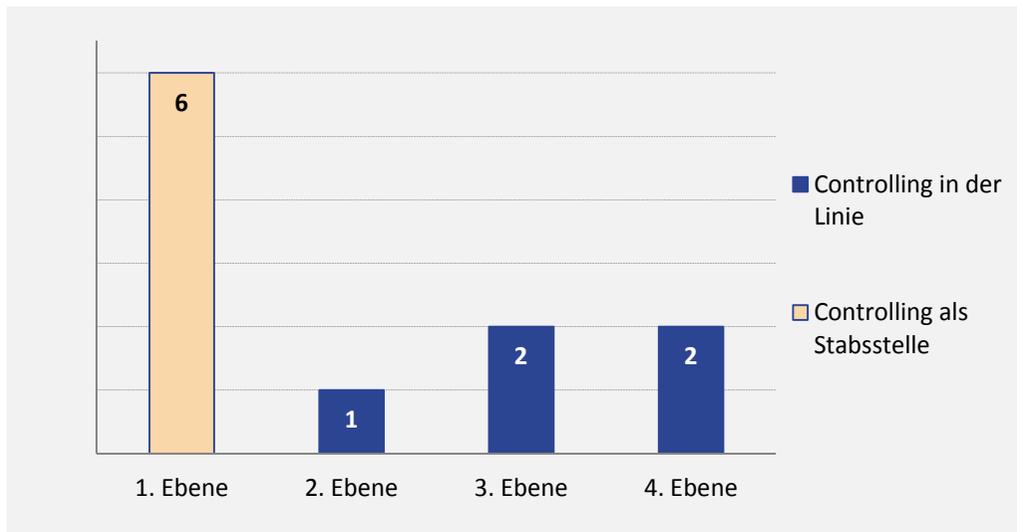
Während in der deutschen Unternehmenspraxis die Controllerbereiche in der Regel unter der obersten Leitungsebene aufgehängt sind, ergibt sich für die Mitglieder des Arbeitskreises ein anderes Bild. Wie die Grafik unten links zeigt, ist die oberste Controllingeinheit oftmals in der Linie angesiedelt und hängt dort auf der 2. – 4. Hierarchieebene. Ist der Controllerbereich als Stabsstelle ausgestaltet, so ist er immer auf der ersten Hierarchieebene angesiedelt.

### Zuordnung des Controllerbereichs zu Führungsbereichen

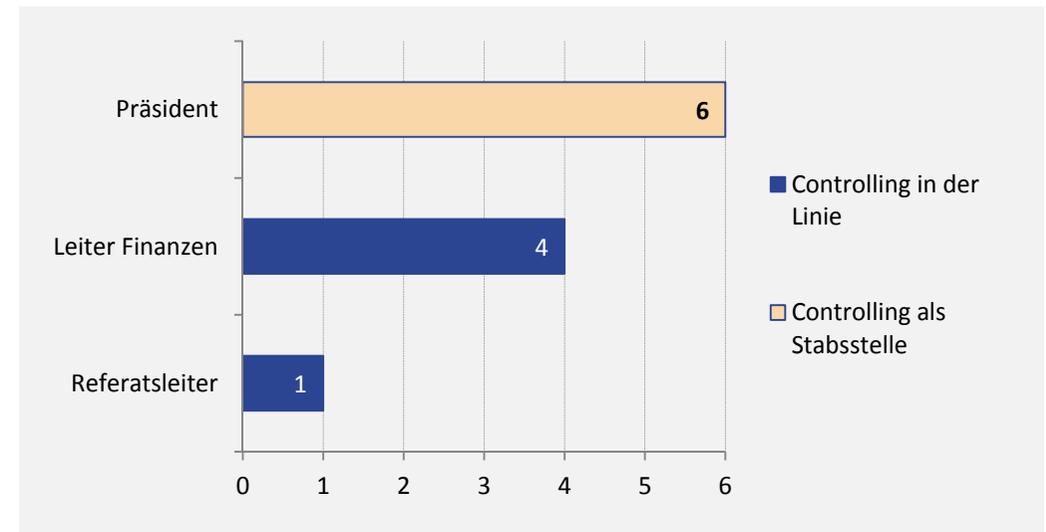
Controlling im öffentlichen Bereich ist ein eher junges Phänomen, dessen Nutzen von Kritikern insbesondere vor dem Hintergrund der Misserfolge bei der Umsetzung der Neuen Steuerung nach wie vor skeptisch hinterfragt wird. Promotoren des Controllings betonen daher gerne den Steuerungsaspekt des Controllings, der mit einer hohen Aufhängung des Controllerbereichs einhergeht.

Bei der Zuordnung des Controllerbereichs zu Führungsbereichen ist innerhalb des Arbeitskreises eine Dreiteilung zu beobachten: Wie die Abbildung unten rechts verdeutlicht, ist der Controllerbereich in einem Fall einem Referatsleiter zugeordnet, dessen Fachbereich allgemeine Steuerungs- und Organisationsfragen umfasst. Vier von elf untersuchten Controllerbereichen sind dem Leiter Finanzen zugeordnet, zu dessen Verantwortungsbereich in der Regel auch das Rechnungswesen gehört. Am häufigsten wird das Controlling direkt auf oberster Hierarchieebene dem Präsidenten bzw. Vorstandsvorsitzenden zugeordnet. Diese Controllerbereiche sind alle als Stabsstellen organisiert.

### Zuordnung des Controllerbereichs zu Hierarchieebenen



### Zuordnung des Controllerbereichs zu Führungsbereichen



## Analyse der Controllingorganisation im AK

- Analyseebenen
- Analyse der Arbeitskreismitglieder

# Analyse der Controllingorganisation im AK

## Analyseebenen

In den folgenden Folien möchten wir gerne auf jeweils einer Übersichtsfolie die wichtigsten Aspekte in Bezug auf die Organisationsgestaltung in den jeweiligen Mitgliederinstitutionen vorstellen. Um die Vergleichbarkeit der Daten zu erhöhen, bedienen wir uns hierbei einer festen Struktur, die an dieser Stelle kurz erläutert werden soll.

Im oberen Bereich der Folie stellen wir die Institution und ihren gesamten organisatorischen Aufbau vor. Dies soll dazu beitragen, das im unteren Kästchen dargestellte Organigramm besser zu verstehen. Zugleich nutzen wir die Gelegenheit, auf

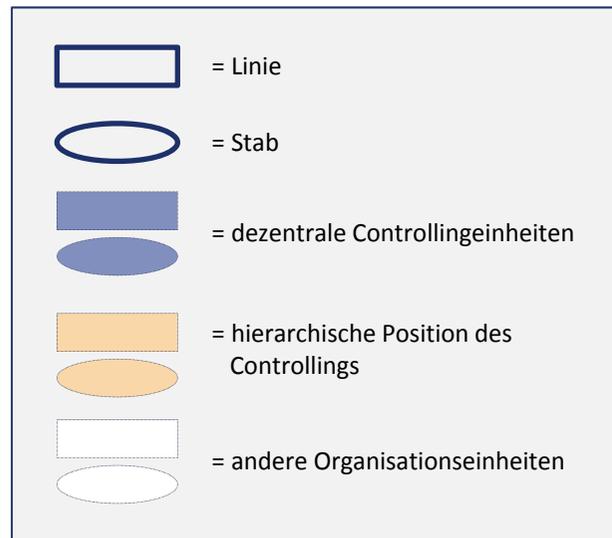
besondere Aspekte in der organisatorischen Ausgestaltung des Controllings hinzuweisen.

## Organigramm des vorgestellten Arbeitskreismitgliedes

Im linken unteren Bereich der Übersicht werden Sie in den Folgefolien eine Abbildung vorfinden, die nicht in allen Fällen die Struktur eines klassischen Organigramms aufweist. Die Darstellung wurde so ausgewählt, dass sie einen einfachen und schnellen Überblick über die Position des Controllings bietet.

Über Farbgestaltung und Kästchenformen möchten wir außerdem verschiedene Aspekte hervorheben:

- Erscheint in dem Diagramm ein Kästchen, so handelt es sich um eine Organisationseinheit, die in der Linie angesiedelt ist. Ein ovales Feld verwenden wir, wenn es sich bei der dargestellten Organisationseinheit um eine Stabsstelle handelt.
- Hinsichtlich der Farbgebung unterscheiden wir weiß, orange und dunkelblau. Die Farbe Orange verdeutlicht die hierarchische Position des Controllings, dunkelblau weist auf dezentrale Controllingeinheiten hin. In allen übrigen Fällen werden weiße Felder verwendet.



Auf der rechten Seite der Folie werden ausgewählte „Hardfacts“ übersichtlich nach bestimmten Kategorien zusammengefasst. Diese sind:

- **Mitarbeiter im Controlling (zentral/dezentral):** Hier wird die Anzahl der Mitarbeiter angegeben, die im zentralen und dezentralen Controlling (wenn vorhanden) beschäftigt sind. Die Angaben werden entweder in Mitarbeitereneinheiten (MA) oder Vollzeitäquivalenten (VZÄ) angegeben.
- **Organisationsform der Gesamtorganisation:** Stab-Linienorganisation vs. Linienorganisation
- **Hierarchische Einbettung des Zentralen Controllings:** Hier werden Informationen über die organisatorische Unterstellung des Controllerbereichs dargestellt.
- **Organisationsform des Controllerbereichs:** In diesem Punkt finden sich Informationen zur Binnengliederung des Controllerbereichs.
- **Weisungsbeziehungen innerhalb des Controllerbereichs:** Zuletzt werden hier Informationen über die Weisungsbeziehungen innerhalb des Controllerbereichs dargestellt.

# Analyse der Controllingorganisation im AK

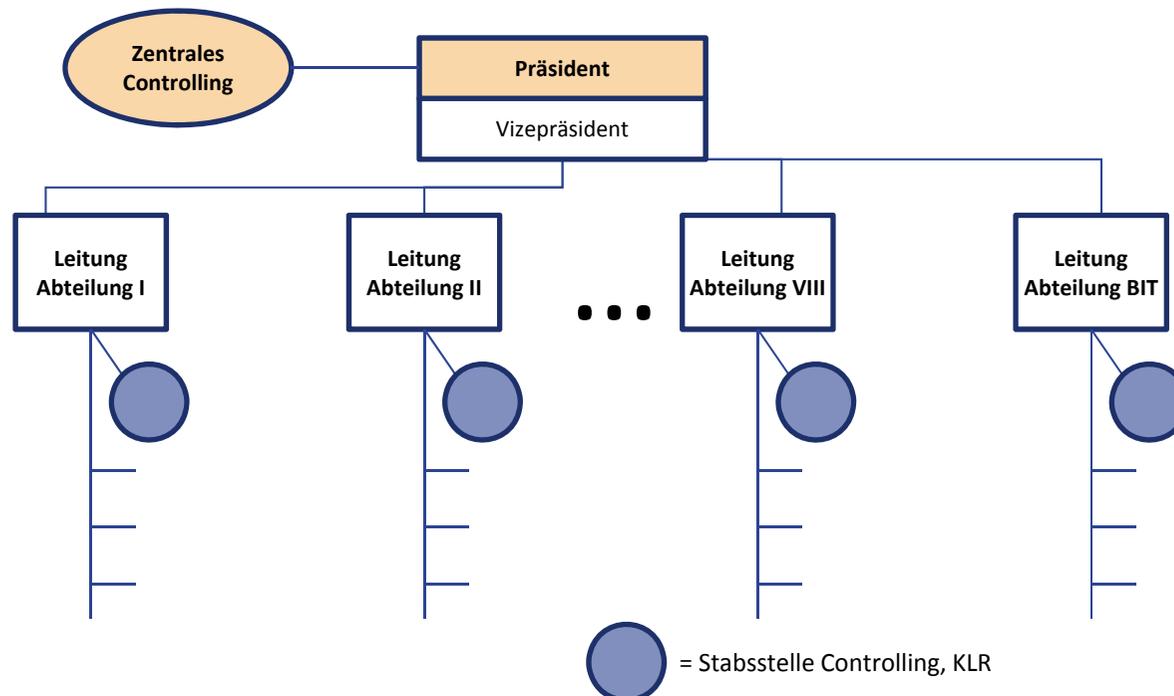
## Organisation 1

Organisation 1 ist auf zehn Standorte in Deutschland verteilt und wird von einem Präsidenten und einem Vizepräsidenten geleitet.

Das zentrale Controlling ist in Form einer Stabsstelle ausgestaltet und auf oberster Ebene direkt dem Präsidenten zugeordnet. Allen acht Abteilungen und der Bundesstelle für Informationstechnik (BIT) sind jeweils Stabsstellen Controlling /KLR zugeordnet, die abteilungsspezifisch eine Servicefunktion übernehmen. Die dezentralen Stabsstellen unterstehen fachlich dem Zentralen Controlling, disziplinarisch den jeweiligen Abteilungsleitern.

Bemerkenswert ist die Tatsache, dass in jüngster Vergangenheit eine organisatorische Änderung der hierarchischen Einbettung des Controllingbereichs vorgenommen wurde. Vor der organisatorischen Anpassung befand sich das Zentrale Controlling auf vierter Hierarchiestufe in Abteilung I und war dem Leiter der Referatsgruppe IA zugeordnet. Das Einrichten einer Stabsstelle auf der obersten Führungsebene bedeutet eine erhebliche Aufwertung des Controllerbereichs und unterstreicht dessen besondere Bedeutung für die Unterstützung der Behördenleitung.

## Controlling in Organisation 1



- **Mitarbeiter im Controlling (zentral/dezentral):** Insgesamt arbeiten 18 MA im zentralen und dezentralen Controlling. Die Organisation hat ca. 2.200 Mitarbeiter.
- **Organisationsform der Gesamtorganisation:** Stab-Linienorganisation
- **Hierarchische Einbettung des Zentralen Controllings:** Das Zentrale Controlling ist als Stabsstelle auf der 1. Hierarchiestufe angesiedelt. Es ist dem Präsidenten zugeordnet.
- **Organisationsform des Controllerbereichs:** Stab-Linienorganisation
- **Weisungsbeziehungen innerhalb des Controllerbereichs:** Fachliche Weisungsbefugnis auf Seiten des Zentralen Controllings gegenüber den Stabsstellen Controlling in den Abteilungen.

# Analyse der Controllingorganisation im AK

## Organisation 2

Organisation 2 hat acht Sparten, die alle operativen und Querschnitts-Funktionen abdecken. Sowohl die Zentrale als auch die neun Direktionen sind jeweils in dieser Spartenstruktur organisiert.

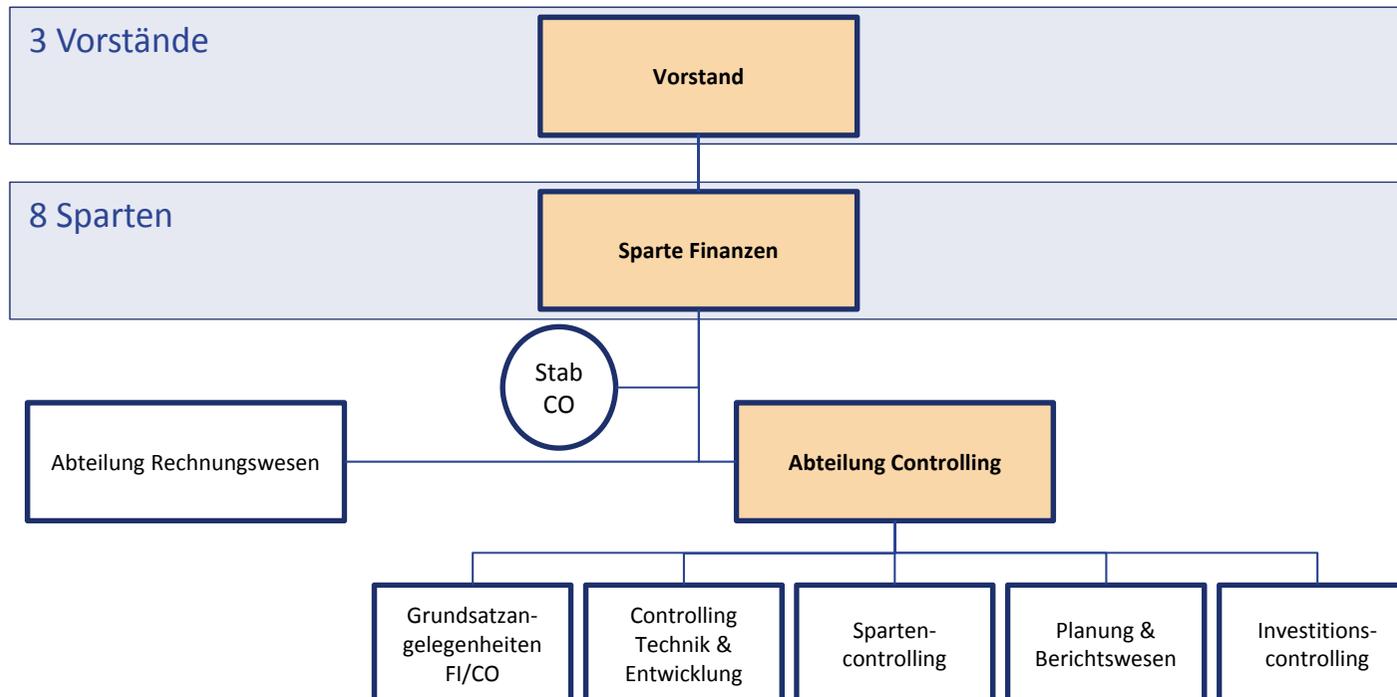
Die Sparte Finanzen gliedert sich in die Abteilung Rechnungswesen und die Abteilung Controlling.

In der Abteilung Controlling sind die Unternehmenssteuerungsaufgaben von Organisation 2 gebündelt. Die Fachgebiete innerhalb der Abteilung sind funktional gegliedert.

Der Stab CO hat die Funktion einer Koordinationsstelle und verantwortet das Risikomanagement.

Im Fachgebiet Grundsatzangelegenheiten FI/CO werden konzeptionelle Rahmenbedingungen für die Sparte definiert.

## Controlling in Organisation 2



- **Mitarbeiter im Controlling (zentral/dezentral):** In der Abteilung Controlling sind etwa 40 MA beschäftigt. Insgesamt hat Organisation 2 etwa 6.900 Mitarbeiter.
- **Organisationsform der Gesamtorganisation:** Spartenorganisation
- **Hierarchische Einbettung des Zentralen Controllings:** Die Abteilung Controlling ist an 3. Ebene der Organisationshierarchie angesiedelt und ist dem Leiter der Sparte Finanzen zugeordnet, der auch die fachliche Leitung inne hat.
- **Organisationsform des Controllerbereichs:** Eine Unterscheidung in zentrales und dezentrales Controlling wird nicht vorgenommen.

# Analyse der Controllingorganisation im AK

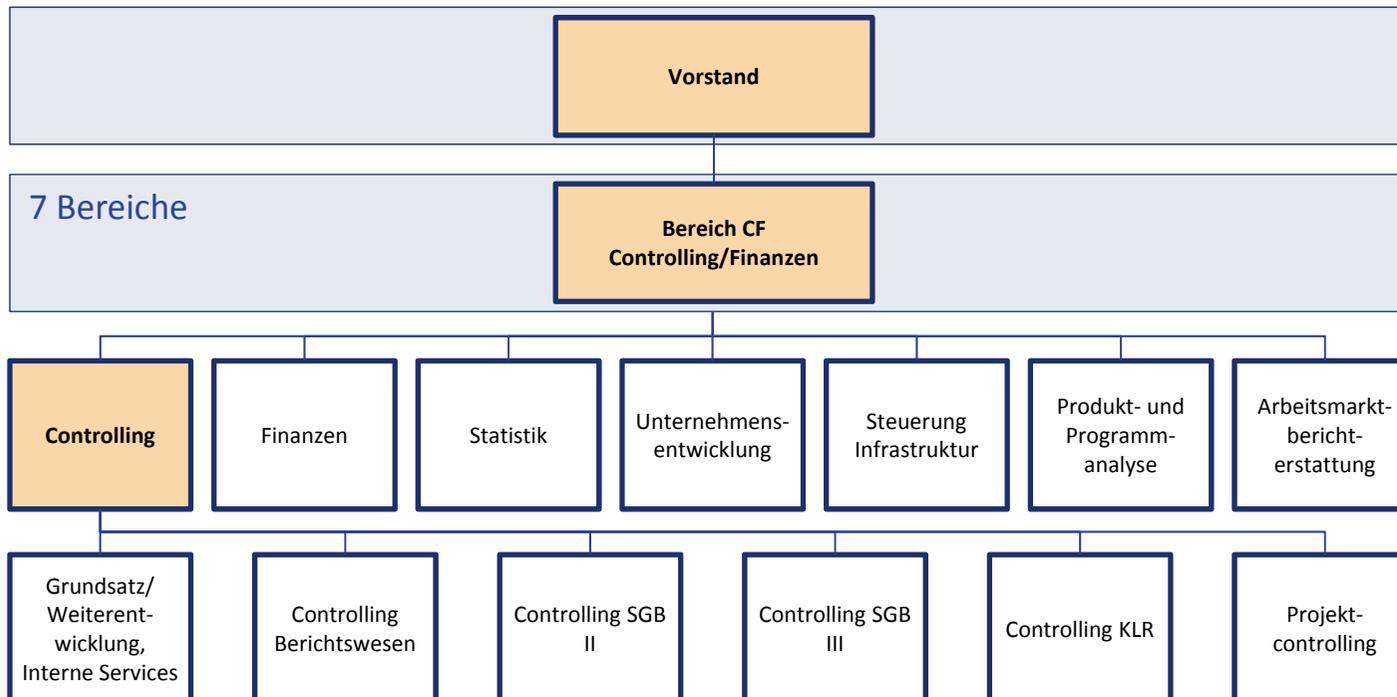
## Organisation 3

Das Controlling der Organisation 3 ist im Ressort des Vorstandsvorsitzenden verortet. Der Bereich Controlling ist im Zentralbereich Controlling/Finanzen und damit auf der dritten Hierarchiestufe angesiedelt.

In der Zentrale ist das Controlling in funktionale (Grundsatz/ Weiterentwicklung, Berichtswesen, KLR, Projektcontrolling) und in rechtskreisspezifische Teams (Controlling SGB II, Controlling SGB III), Controlling Interne Services und besondere Dienststellen strukturiert.

Die dezentralen Controllingeinheiten in den zehn Regionaldirektionen und 45 Internen Service (IS)-Stützpunkten von Organisation 3 unterstehen der fachlichen Aufsicht des zentralen Controllings.

## Controlling in Organisation 3



- **Mitarbeiter im Controlling (zentral/dezentral):** 515,5 VZÄ insgesamt, davon 27 VZÄ in der Zentrale. Insgesamt hat Organisation 3 etwa 113.000 Mitarbeiter.
- **Organisationsform der Gesamtorganisation:** Linienorganisation
- **Hierarchische Einbettung des Zentralen Controllings:** Das zentrale Controlling ist auf der dritten Hierarchiestufe angesiedelt. Es ist dem Leiter des Zentralbereichs Controlling/Finanzen zugeordnet, der direkt dem Vorstandsvorsitzenden unterstellt ist. Die fachliche und disziplinarische Leitung obliegt dem Bereichsleiter Controlling.
- **Organisationsform des Controllerbereichs:** Linienorganisation
- **Weisungsbeziehungen innerhalb des Controllerbereichs:** Das zentrale Controlling hat die Fachaufsicht gegenüber den dezentralen Einheiten.

# Analyse der Controllingorganisation im AK

## Organisation 4

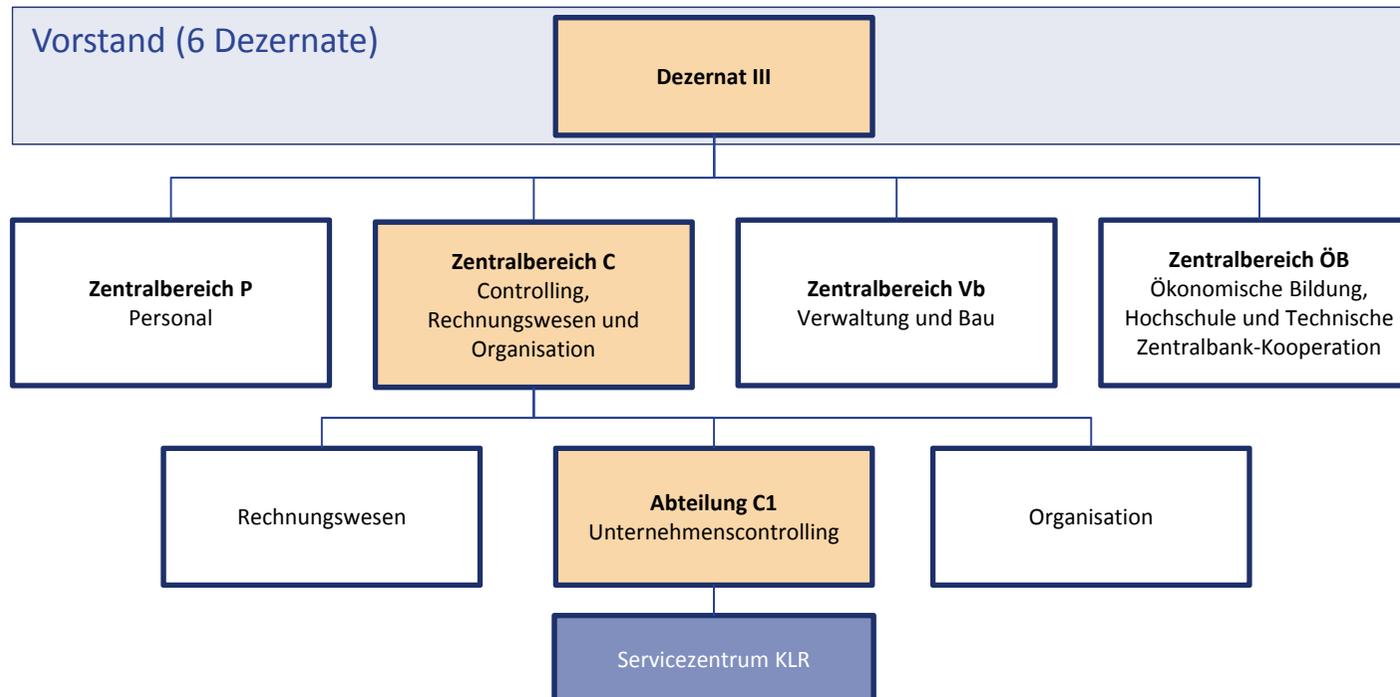
Organisation 4 gliedert sich in eine Zentrale und neun Hauptverwaltungen mit 47 nachgeordneten Filialen. An der Spitze der Organisation steht ein sechsköpfiger Vorstand.

Das Controlling in der Zentrale ist an 2. Hierarchieebene neben den Abteilungen Rechnungswesen und Organisation angesiedelt. Dort tritt es als interner Berater und Ansprechpartner gegenüber allen Zentralbereichen auf. Die Bezeichnung „Servicezentrum“ unterstreicht diese Funktion. Neben beratender Funktion übernimmt es auch eine kontrollierende Funktion, indem es beispielsweise vorab alle kostenwirksamen

Maßnahmen und Projekte der Zentralbereiche betriebswirtschaftlich beurteilt. Gegen Empfehlung des Controllings dürfen keine Mittel verausgabt werden. Falls keine Einigung zwischen Controlling und Zentralbereich erzielt wird, entscheidet der Gesamtvorstand.

Gegenüber den dezentralen Controllerebenen übernimmt das Zentralcontrolling Methoden- und Richtlinienkompetenz.

## Controlling in Organisation 4



- **Mitarbeiter im Controlling (zentral/dezentral):** Insgesamt besteht der Zentralbereich Controlling, Rechnungswesen und Organisation aus 181 VZÄ, davon entfallen 48 VZÄ auf das zentrale Controlling. Die Gesamtanzahl an Mitarbeitern in Organisation 4 beträgt ca. 11.100.
- **Organisationsform der Gesamtorganisation:** Linienorganisation
- **Hierarchische Einbettung des Zentralen Controllings:** Der Controllerebereich ist auf der zweiten Hierarchiestufe angesiedelt. Er ist dem Zentralbereichsleiter Controlling, Rechnungswesen und Organisation zugeordnet.
- **Organisationsform des Controllerebereichs:** Linienorganisation
- **Weisungsbeziehungen innerhalb des Controllerebereichs:** Das Unternehmenscontrolling hat Methoden- und Richtlinienkompetenz gegenüber den dezentralen Controllerebenen.

# Analyse der Controllingorganisation im AK

## Organisation 5

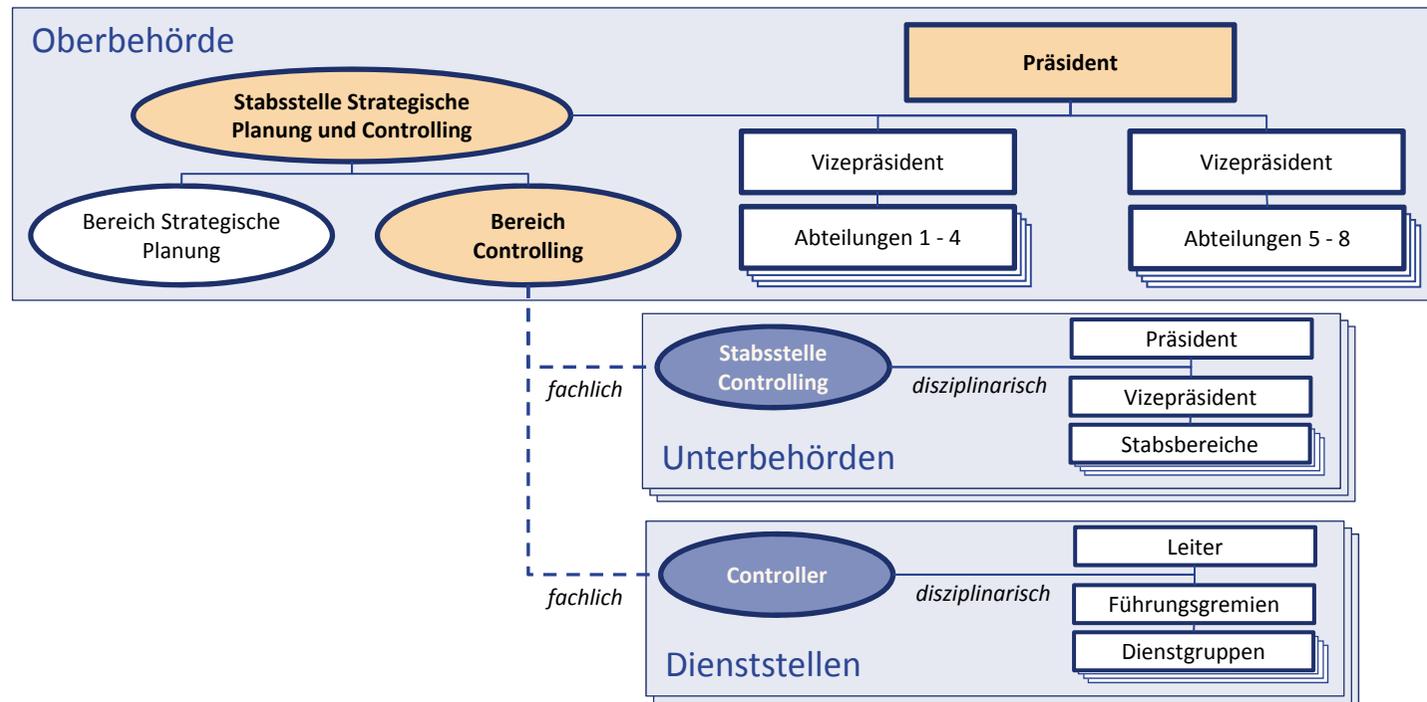
Organisation 5 wird von einem Präsidenten und zwei Vizepräsidenten geleitet. Der Oberbehörde sind mehrere Unterbehörden unmittelbar nachgeordnet. Diesen sind wiederum über 80 unselbständige Dienststellen nachgeordnet.

Das zentrale Controlling ist ein Bereich in der Stabsstelle Strategische Planung und Controlling, die dem Präsidenten zugeordnet ist.

Die dezentralen Controllingeinheiten sind in den Unterbehörden ebenfalls als Stabsstellen organisiert. Sie sind fachlich dem Controlling der Oberbehörde, disziplinarrechtlich den Leitungen der Unterbehörden unterstellt.

In den Dienststellen sind Controller überwiegend in Voll- oder Teilzeitämtern eingesetzt.

## Controlling in Organisation 5



- **Mitarbeiter im Controlling (zentral/dezentral):** Insgesamt sind 102 VZÄ in Organisation 5 für das Controlling vorgesehen, davon entfallen 9 VZÄ auf das Zentrale Controlling. Insgesamt hat Organisation 5 ca. 38.000 Mitarbeiter.
- **Organisationsform der Gesamtorganisation:** Stab-Linienorganisation
- **Hierarchische Einbettung des Zentralen Controllings:** Das Zentrale Controlling ist als Stabsstelle auf der 1. Hierarchiestufe angesiedelt. Es ist dem Präsidenten zugeordnet.
- **Organisationsform des Controllerbereichs:** Stab-Linienorganisation
- **Weisungsbeziehungen innerhalb des Controllerbereichs:** Methoden- und Richtlinienkompetenz beim Bereich Controlling der Stabsstelle Strategische Planung und Controlling.

# Analyse der Controllingorganisation im AK

## Organisation 6

In Organisation 6 sind Controllingelemente auf drei Ebenen etabliert. Auf oberster Ebene findet sich der Stab Leitungscontrolling (LC), der Grundlagen und Konzepte inkl. Ausbildung und Systeme für das Controlling entwickelt und formuliert. Darüber hinaus berichtet er dem Bundesminister bzw. den jeweiligen Staatssekretären nach Vorgabe ihres Informationsbedarfes.

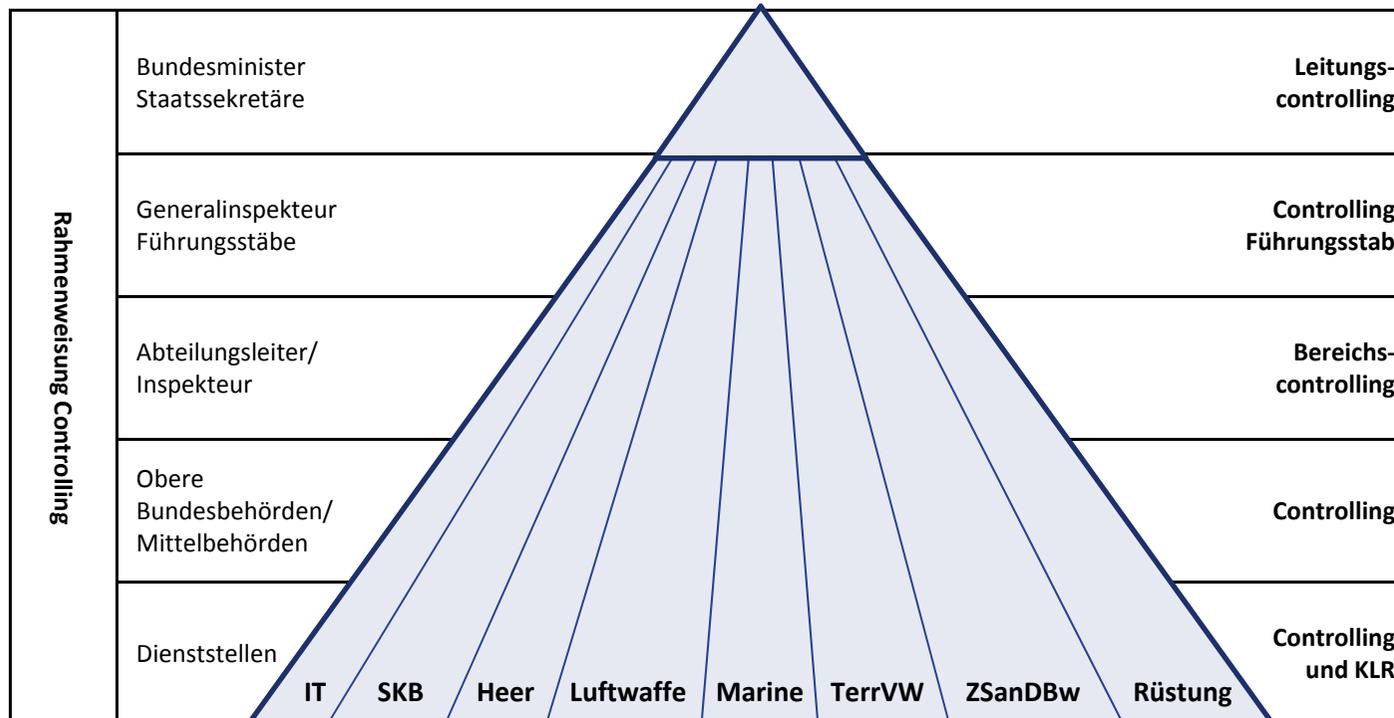
Auf der nächsten Ebene wird der Generalinspekteur bei der Wahrnehmung seiner gesamtplanerischen Verantwortung durch ein eigenes Controllingreferat unterstützt.

Die Führungsstäbe und Abteilungen verfügen ebenfalls über eigene Controllingeinheiten, die sie bei der Operationalisierung ihrer Ziele

und der Ziele ihrer vorgesetzten Ebenen sowie der Kontrolle der Zielerreichung unterstützen. Auf den der Organisation 6 nachgeordneten Hierarchieebenen sind Controllingeinheiten dort eingerichtet, wo komplexe Aufgabenstellungen die kontinuierliche Unterstützung rechtfertigen.

Die „Rahmenweisung Controlling“, legt die Eckpunkte zur Ausgestaltung des Controllings in Organisation 6 fest. Der Stab LC erarbeitet weitere Grundlagendokumente zur Konkretisierung der Rahmenweisung, deren Umsetzung in Verantwortung und nach Maßgabe der jeweiligen Inspektore und Abteilungsleiter erfolgt.

## Controlling in Organisation 6



- **Mitarbeiter im Controlling (zentral/dezentral):** Im Controlling von Organisation 6 sind insgesamt 550 VZÄ tätig. Davon entfallen 21 VZÄ auf den Stab Leitungscontrolling. 600 weitere VZÄ sind mit KLR-Aufgaben betraut, wofür das Leitungscontrolling auch das Ausbildungskonzept gestaltet. Insgesamt hat die Organisation 359.000 Mitarbeiter.
- **Organisationsform der Gesamtorganisation:** Stab-Linienorganisation
- **Organisationsform des Controllerbereichs:** Ebenso wie das Leitungscontrolling ist auch das Controlling der nachgeordneten Ebenen überwiegend als Stabsstelle bei der jeweiligen Leitung oder in Einzelfällen auch in der Linie mit unmittelbarem Vortragsrecht bei der Leitung etabliert. Daneben existiert ein Fachcontrolling (z.B. Projektcontrolling, Logistikcontrolling, Ausbildungscontrolling), das der Unterstützung des Fachstrangs dient.
- **Hierarchische Einbettung und Weisungsbeziehungen innerhalb des Controllerbereichs:** Der Stab Leitungscontrolling ist disziplinarisch einem der beamteten Staatssekretäre unterstellt und arbeitet fachlich direkt der gesamten Leitung (Bundesminister plus Staatssekretäre) zu. Weil Controlling als ebenengerechte Führungsunterstützung organisiert ist, erfolgen Informationsbedarfsforderung und -deckung stets über die Linie. Ein eigener Controllingfachstrang mit hierarischem Weisungsrecht ist folglich nicht vorgesehen.

# Analyse der Controllingorganisation im AK

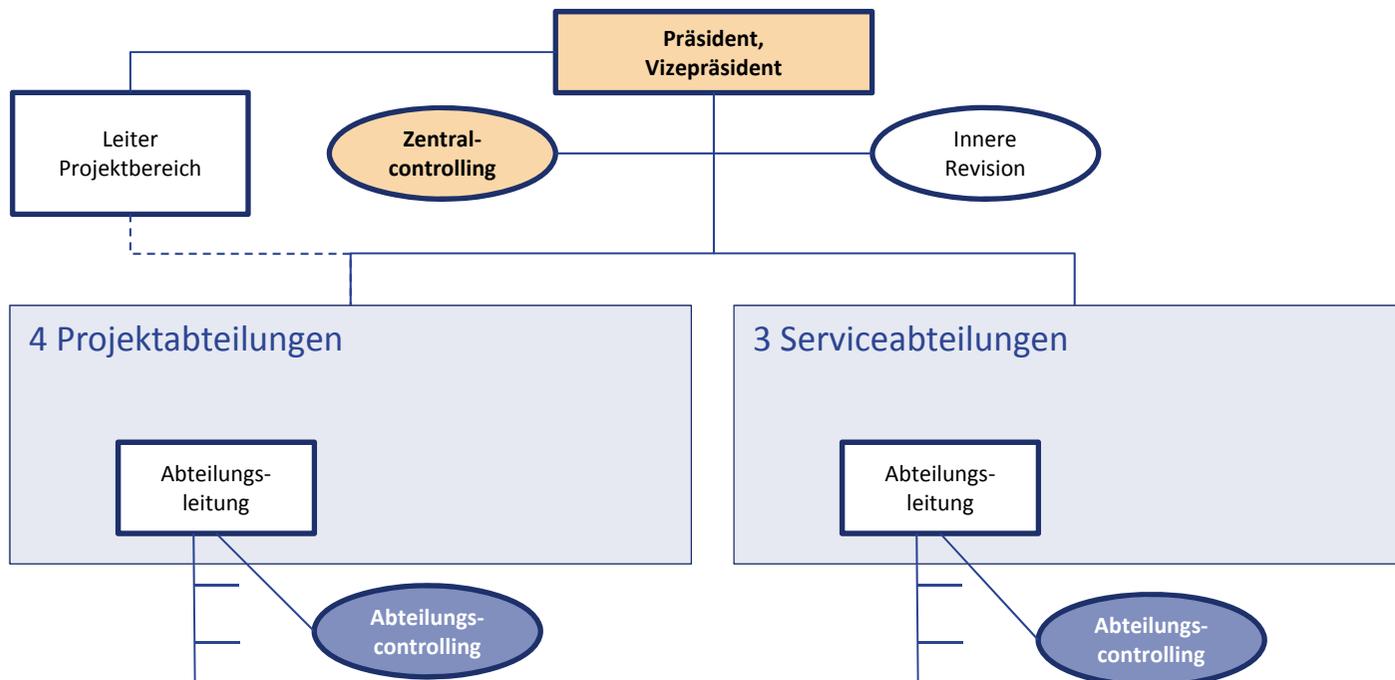
## Organisation 7

Organisation 7 hat deutschlandweit zehn Dienststellen und wird von einem Präsidenten und einem Vizepräsidenten geleitet. Zur Unterstützung der Leitung ist u.a. das Zentralcontrolling eingerichtet. Die wesentlichen Aufgaben des Zentralcontrollings sind das Projektcontrolling (ZC1) sowie das Strategische und Dienststellencontrolling (ZC2).

Neben dem zentralen Controlling findet sich in den Projekt- bzw. Serviceabteilungen und den Dienststellen jeweils ein eigenes Controlling, das den jeweiligen Abteilungsleitern/ Dienststellenleitern zugeordnet ist.

Das Abteilungscontrolling und das Dienststellencontrolling unterliegen der Fachaufsicht des Zentralcontrollings.

## Controlling in Organisation 7



- **Mitarbeiter im Controlling (zentral/dezentral):** Insgesamt sind im Controlling 51 VZÄ vorgesehen. Davon entfallen 17 VZÄ auf das Zentralcontrolling, 24 VZÄ sind in den jeweiligen Abteilungen beschäftigt. Je Dienststelle ist außerdem 1 VZÄ vorgesehen. Organisation 7 hat insgesamt knapp 8.700 Dienstposten.
- **Organisationsform der Gesamtorganisation:** Linienorganisation mit Stab Zentralcontrolling und Stab Innere Revision.
- **Organisatorische Zuordnung des Zentralen Controllings:** Das Zentralcontrolling ist auf erster Hierarchieebene direkt dem Präsidenten bzw. Vizepräsidenten zugeordnet. Die Leitung obliegt dem Leiter Zentralcontrolling.
- **Organisationsform des Controllerbereichs:** Der Controllerbereich ist stablinienförmig organisiert.
- **Weisungsbeziehungen innerhalb des Controllerbereichs:** Die dezentralen Controllingeinheiten in den Projekt- und Serviceabteilungen sowie in den Dienststellen unterliegen der Fachaufsicht des Zentralcontrollings.

# Analyse der Controllingorganisation im AK

## Organisation 8

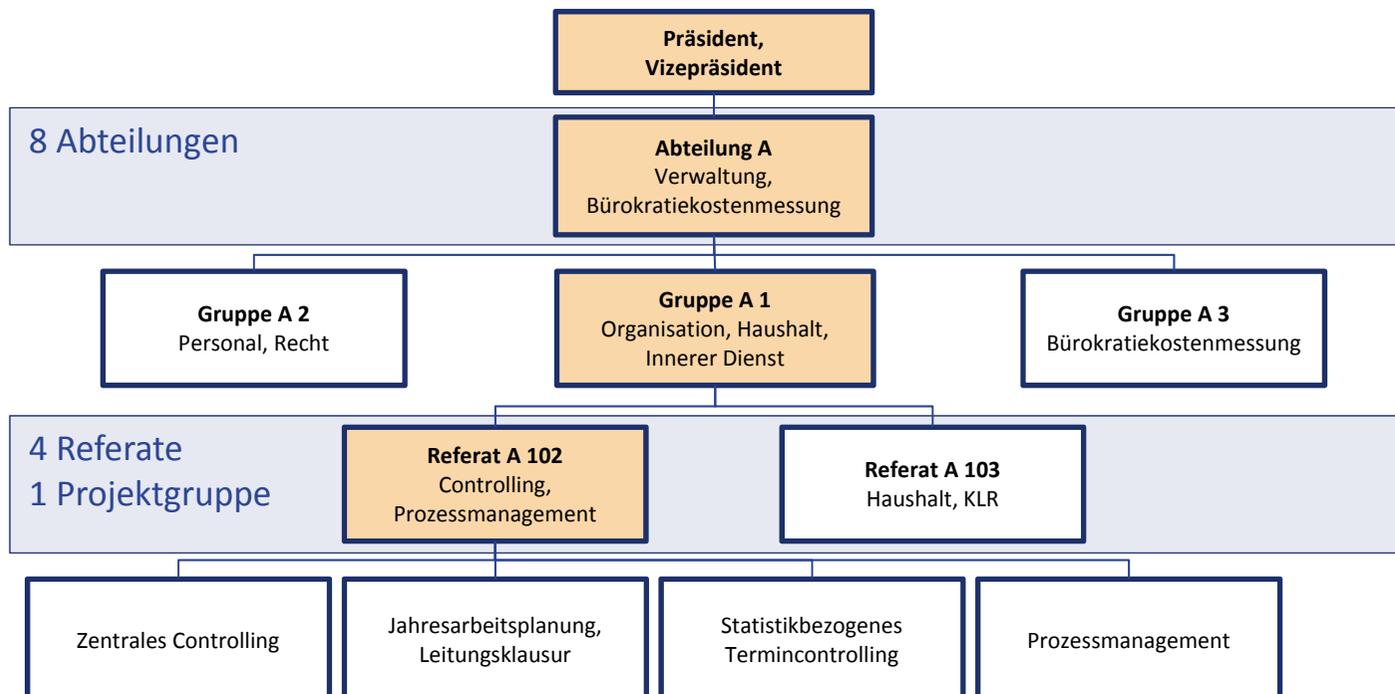
Organisation 8 gliedert sich in acht Abteilungen, die nach fachlichen Aufgaben strukturiert sind.

In Abteilung A Verwaltung, Bürokratiekostenmessung findet sich das Referat A 102 Controlling, Prozessmanagement, das für den internen Steuerungsprozess in Organisation 8 zuständig ist. Zum Aufgabenspektrum des Referats gehören das zentrale Kennzahlen-Controlling, die Organisation der Jahresarbeitsplanung und der Leitungsklausur, das Maßnahmen-/Projektcontrolling sowie das statistikbezogene Termincontrolling. Das Referat Controlling hat sich über Jahre

als fester Bestandteil der Unternehmenssteuerung etabliert.

Organisation 8 arbeitet bei der Leistungserstellung eng mit den nachgelagerten Ämtern auf Länderebene zusammen. Die Produktionstermine werden in enger Abstimmung mit den nachgelagerten Ämtern von Organisation 8 gesteuert. Implementierte Verfahren und gemeinsame Gremien steuern neben der laufenden Leistungserstellung wichtige ämterübergreifende Projekte.

## Controlling in Organisation 8



- **Mitarbeiter im Controlling (zentral/dezentral):** Insgesamt sind 8 MA im Referat A 102 Controlling, Prozessmanagement tätig. Das dezentrale Controlling liegt in der Verantwortung der Abteilungen. Derzeit arbeiten in Organisation 8 etwa 2.800 Mitarbeiter.
- **Organisationsform der Gesamtorganisation:** Linienorganisation
- **Hierarchische Einbettung des Zentralen Controllings:** Das Referat Controlling ist auf der vierten Führungsebene angesiedelt. Es ist dem Leiter der Gruppe Organisation, Haushalt, Innerer Dienst unterstellt. Dessen Vorgesetzter ist der Abteilungspräsident der Abteilung Verwaltung, Bürokratiekostenmessung. Der Bereich Controlling hat direktes Vortragsrecht bei der Amtsleitung.
- **Organisationsform und Weisungsbeziehungen innerhalb des Controllerbereichs:** Das Referat Controlling ist im Wesentlichen funktional gegliedert.

# Analyse der Controllingorganisation im AK

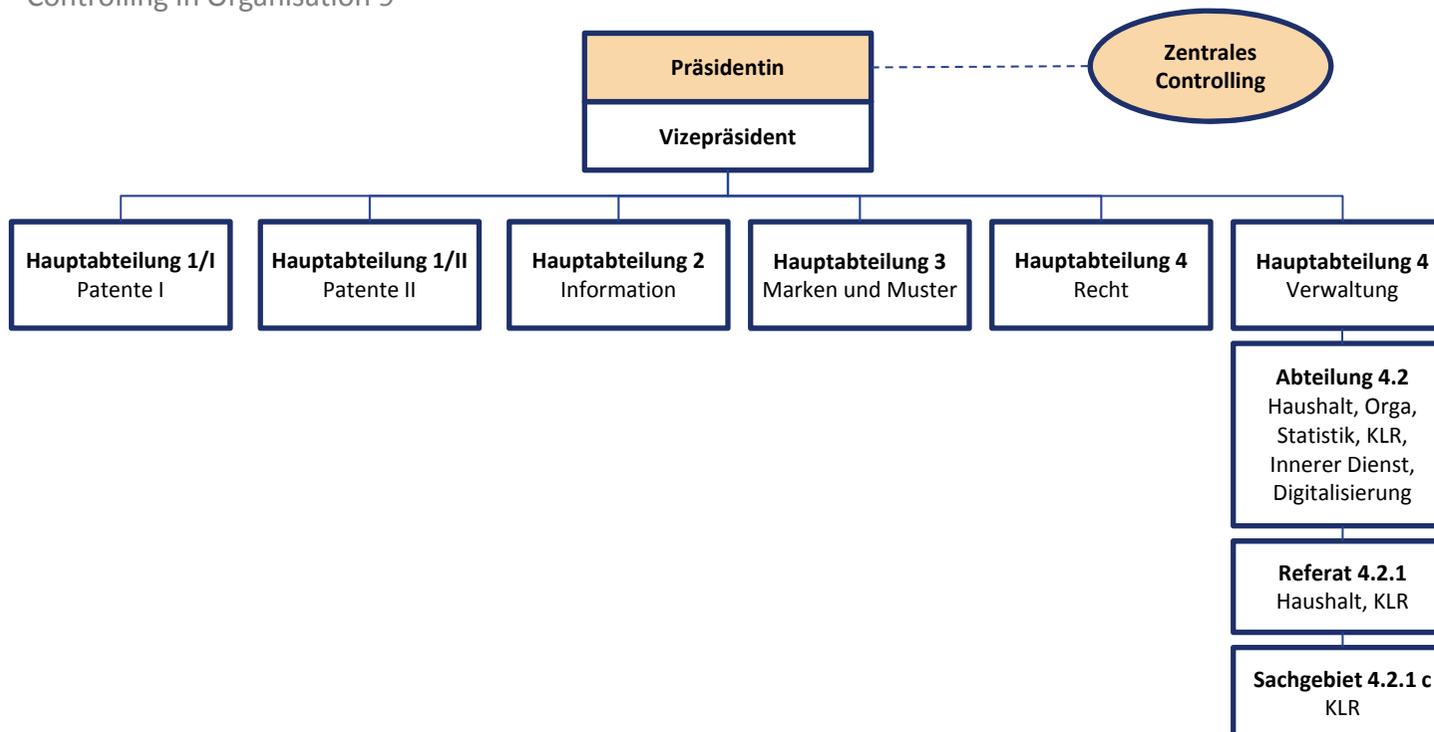
## Organisation 9

Organisation 9 besteht aus sechs Hauptabteilungen, denen die Leitung mit Präsidentin und Vizepräsident vorsteht.

Als Stabsstelle direkt der Präsidentin zugeordnet, findet sich das Zentrale Controlling. Im Zentralen Controlling werden alle Controllingaktivitäten von Organisation 9 gesteuert. Es ist funktional gegliedert. Das Zentrale Controlling hat in jeder Hauptabteilung Ansprechpartner zum Thema Controlling, jedoch keine eigenen dezentralen Einheiten.

Die KLR ist in der Linie der Abteilung 4.2, Referat 4.2.1 (Haushalt, KLR) als Sachgebiet zugeordnet.

## Controlling in Organisation 9



- **Mitarbeiter im Controlling (zentral/dezentral):** Insgesamt arbeiten 4 MA im Zentralen Controlling. 4 MA nehmen KLR-Aufgaben in der Linie wahr. Organisation 9 hat etwa 2.500 Mitarbeiter.
- **Organisationsform der Gesamtorganisation:** Stab-Linienorganisation
- **Hierarchische Einbettung des Zentralen Controllings:** Das Controlling ist auf der 1. Ebene angesiedelt und direkt der Präsidentin zugeordnet. Die fachliche und disziplinarische Weisungsbefugnis liegt beim Leiter des Zentralen Controllings.
- **Organisationsform des Controllerbereichs:** Linienorganisation. Dezentrale Aufgaben werden in jeder Hauptabteilung vom jeweiligen Abteilungsleiter bzw. einem Mitarbeiter übernommen.
- **Weisungsbeziehungen innerhalb des Controllerbereichs:** Das Zentrale Controlling hat Methoden- und Richtlinienkompetenz gegenüber den Mitarbeitern in den Hauptabteilungen, die dezentrale Controlleraufgaben wahrnehmen.

# Analyse der Controllingorganisation im AK

## Organisation 10

Organisation 10 bündelt seine Controllingaktivitäten im Referat PB 14 Controlling und Rechnungswesen.

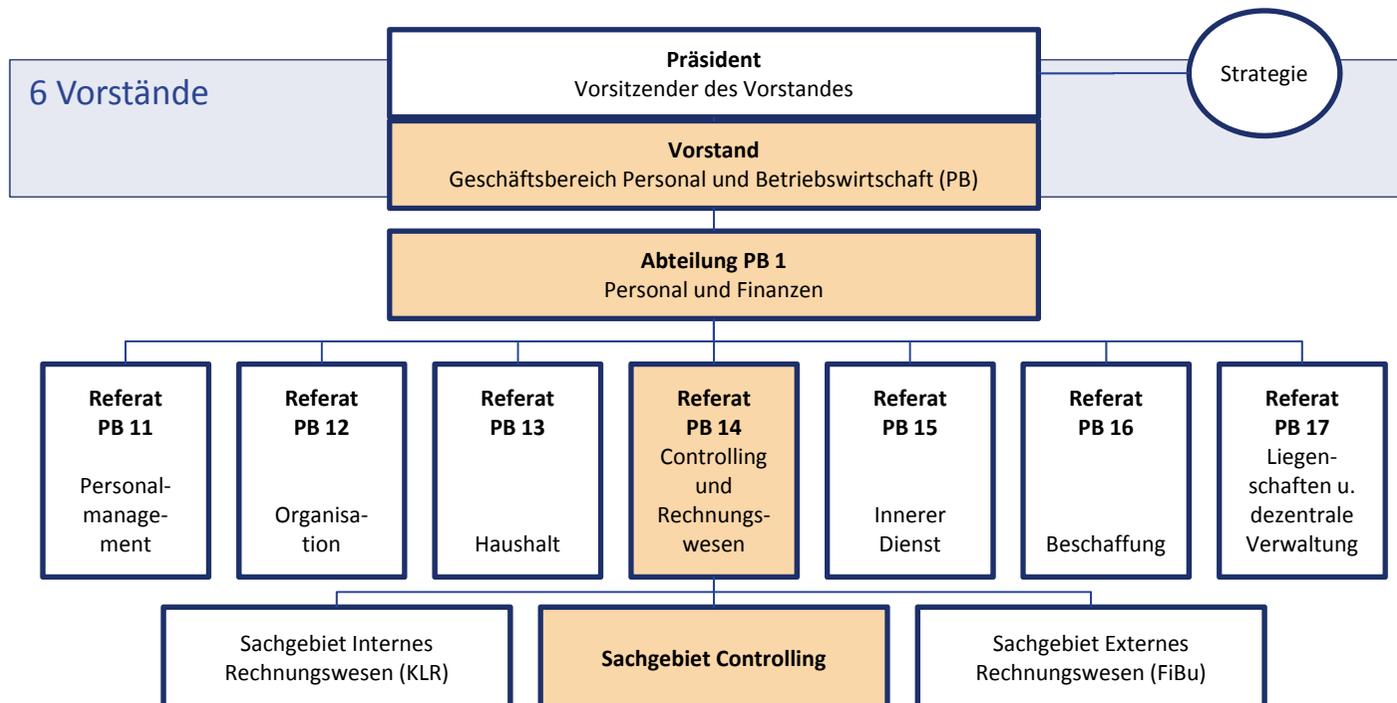
Innerhalb dieser Abteilung wird in externes/interne Rechnungswesen und Controlling unterteilt. Das Sachgebiet Controlling übernimmt hierbei einerseits konzeptionelle Tätigkeiten bei der Weiterentwicklung des Controllings, andererseits aber auch klassische operative Aufgaben. Es fungiert als Dienstleister für alle übrigen Abteilungen.

Das Sachgebiet Controlling ist auf der vierten Hierarchieebene angesiedelt. Ein sehr enger Kontakt besteht zum Stab Strategie,

der dem Präsidenten zugeordnet ist.

Eine Untergliederung in zentrales und dezentrales Controlling existiert nicht.

## Controlling in Organisation 10



- **Mitarbeiter im Controlling (zentral/dezentral):** Insgesamt entfallen 7 VZÄ auf den Bereich Controlling. Im Sachgebiet KLR sind außerdem 5 VZÄ beschäftigt. In Organisation 10 sind etwa 2.600 Mitarbeiter angestellt.
- **Organisationsform der Gesamtorganisation:** Stab-Linienorganisation
- **Hierarchische Einbettung des Zentralen Controllings:** Das Sachgebiet Controlling ist auf 4. Führungsebene angesiedelt. Es ist dem Leiter des Referates PB 14 zugeordnet. Dieser hat die fachliche und disziplinarische Weisungsbefugnis inne.
- **Organisationsform des Controllerbereichs:** Eine Unterteilung in zentrales und dezentrales Controlling erfolgt nicht.

# Analyse der Controllingorganisation im AK

## Organisation 11

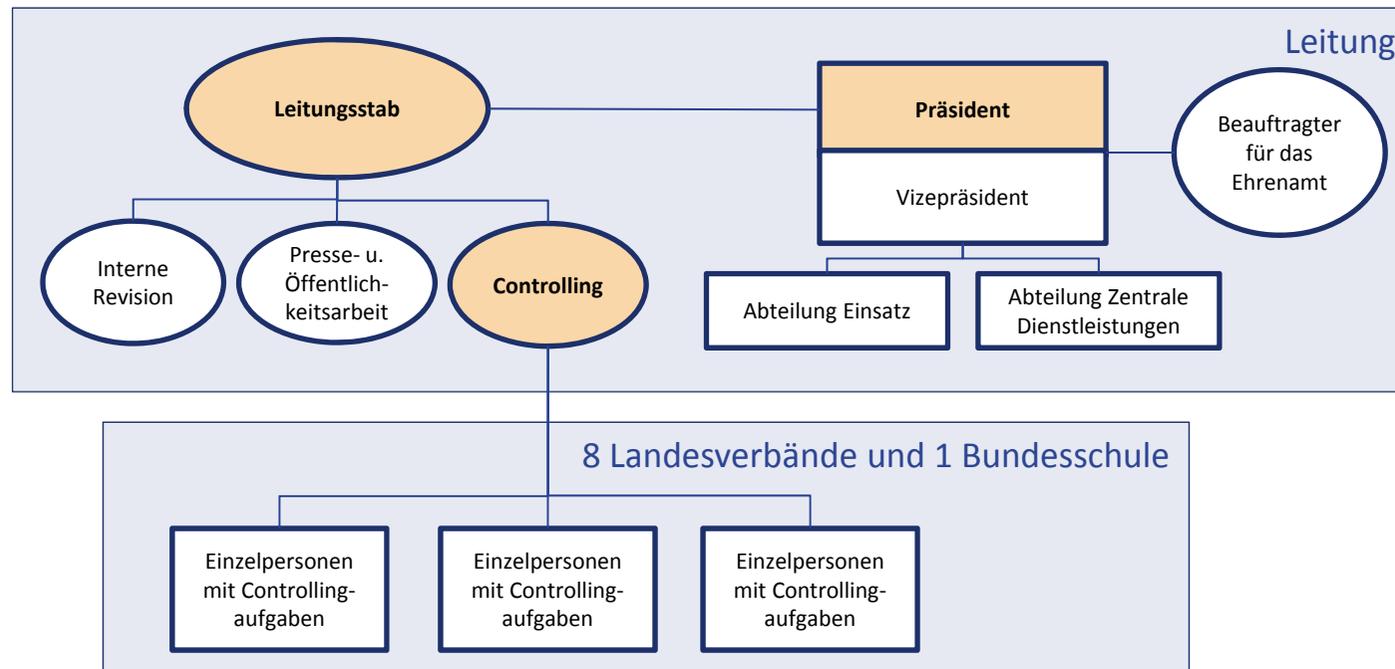
Organisation 11 untergliedert sich in Leitung, acht Landesverbände und eine Bundesschule, sowie 66 Geschäftsstellen und 668 Ortsverbände. Die Leitung besteht im Wesentlichen aus den beiden Abteilungen Einsatz und Zentrale Dienstleistungen, denen die Behördenleitung vorsteht, sowie den Stabsstellen Leitungsstab und Beauftragter für das Ehrenamt.

Die Behördenleitung wird durch den Leitungsstab unterstützt. Im Leitungsstab ist auch das Controlling angesiedelt. Aufgabe des Sachgebietes Controlling war es zunächst, in allen Organi-

sationseinheiten Controlling-Strukturen aufzubauen. Inzwischen geht es darum, für die unterschiedlichen Aufgabenbereiche in Organisation 11 Steuerungsinstrumente weiter zu entwickeln und umzusetzen.

In den dezentralen Einheiten sind keine Controllingeinheiten institutionalisiert. Die Controllingaufgaben werden von einzelnen Personen "nebenamtlich" wahrgenommen.

## Controlling in Organisation 11



- Mitarbeiter im Controlling (zentral/dezentral):**  
 Im Controlling von Organisation 11 ist eine Mitarbeiterin beschäftigt. Der Anteil an Mitarbeitern, die in den dezentralen Einheiten Controllingaufgaben wahrnehmen, beträgt etwa 2,75 VZÄ. Organisation 11 hat etwa 860 hauptamtliche Mitarbeiter.
- Organisationsform der Gesamtorganisation:**  
 Stab-Linienorganisation
- Hierarchische Einbettung des Zentralen Controllings:**  
 Das Controlling ist als Teil einer Stabsstelle der ersten Führungsebene zugeordnet. Es ist eine Untereinheit des Leitungsstabs, der direkt dem Präsidenten bzw. Vizepräsidenten zugeordnet ist. Die disziplinarische Leitung obliegt dem Leiter des Leitungsstabes.
- Organisationsform und Weisungsbeziehungen innerhalb des Controllerbereichs:**  
 Das Controlling auf Ebene des Leitungsstabs übernimmt die Aufgaben eines zentralen Controllings. Zusätzlich übernehmen Mitarbeiter in den jeweiligen Landesverbänden rudimentäre dezentrale Controllingaufgaben. Sie unterliegen der Methoden- und Richtlinienkompetenz des Zentralen Controllings.

## Binnengliederung des Controllerbereichs

- Grad der Spezialisierung
- Regelungen der Beziehungen innerhalb des Controllerbereichs

# Binnengliederung des Controllerbereichs

## Grad der Spezialisierung

An dieser Stelle der Argumentation wurden in allen Mitgliedsinstitutionen Controllingaufgaben an Controller vergeben und der Controllerbereich ist innerhalb der Gesamtorganisation angesiedelt. Im nächsten Schritt ist nun zu fragen, wie die Aufgaben innerhalb des Controllerbereichs organisiert werden sollen, wie weit also innerhalb des Controllerbereichs spezialisiert werden soll. Grundsätzlich folgt diese Binnengliederung der Unternehmensorganisation („Controller sitzen dort, wo Manager sitzen“). Allerdings besteht insbesondere für größere Organisationen ein eigener organisatorischer Gestaltungsbereich für den Bereich des Zentralcontrollings.

Wird innerhalb des Controllerbereichs spezialisiert, so können im Wesentlichen zwei mögliche Varianten unterschieden werden: Zum einen kann die Organisation des Zentralcontrollings die Unternehmensstruktur abbilden; dann ist für jeden Bereich ein eigener Controller (oder ggf. sogar eine eigene Abteilung) zuständig. Eine solche Spezialisierung stellt die Controller vor die Aufgabe, zentrale und dezentrale

Interessen und Sichtweisen auszugleichen. Auch wird der Wille der Zentrale zu einem solchen Ausgleich unmittelbar sichtbar: Sie baut Fähigkeiten auf, um die Bereiche zu verstehen. Allerdings bedeutet dies auch, dass sie sie dadurch besser kontrollieren kann. Eine kooperative Zusammenarbeit kann deshalb durchaus auch in eine konfliktäre umschlagen.

Zum anderen besteht die grundsätzliche Möglichkeit, die Zentrale eher funktional zu gliedern, z.B. in ein Investitionscontrolling, Risikocontrolling, Prozesscontrolling und eine Abteilung, die sich mit betriebswirtschaftlichen Grundsatzfragen beschäftigt. Das Zentralcontrolling hat dann aus der Sicht der dezentralen Controller den Charakter eines Know-how-Pools; damit ist zugleich hohe Eigenständigkeit der dezentralen Controller signalisiert. Besteht die begründete Gefahr eines zu hohen Bereichsinvolvements der dezentralen Controller, ist diese Variante allerdings eine schlechte Lösung.

Die konkrete Lösung des Organisationsproblems hängt auch und wesentlich von der gewählten Steuerungslogik des

Unternehmens ab. Damit können auch innerhalb einer ähnlichen Aufbauorganisation von Organisationen – ökonomisch begründbar – sehr unterschiedliche Ausprägungen des Controllings vorhanden sein.

Ebenso ist im Arbeitskreis eine eindeutige Zuordnung zu den beiden Grundformen nicht so einfach möglich. Versucht man aber, die Controllerbereiche den beiden Formen zuzuordnen, so zeigt sich, dass sich funktionale Gliederung und eine Gliederung nach Organisationsstruktur in etwa die Waagschale halten (vgl. untere Tabelle).

## Dominantes Gliederungsmerkmal der Controllingunterabteilungen im Arbeitskreis

	Org 1	Org 2	Org 3	Org 4	Org 5	Org 6	Org 7	Org 8	Org 9	Org 10	Org 11
Keine Spezialisierung											✓
Spezialisierung gemäß Organisationsstruktur	✓		✓		✓	✓	✓		✓		
Funktionale Spezialisierung		✓	✓	✓			✓	✓		✓	

# Binnengliederung des Controllerbereichs

## Regelungen der Beziehungen innerhalb des Controllerbereichs

Als letzter Schritt bei der Gestaltung des Controllerbereichs gilt es dann festzulegen, wie die Kompetenzen innerhalb der Controllerorganisation und zwischen dieser und der Führungslinie zu regeln sind. Von allen Organisationsfragen im Controlling ist diese die in der Literatur am intensivsten behandelte. Unterscheidet man eine fachliche und eine disziplinarische Weisungsbeziehung, so kann man daraus drei grundsätzliche Möglichkeiten der Unterstellung von dezentralen Controllern ableiten.

Bei der zentralen Organisationsform liegt die fachliche und disziplinarische Weisungsbefugnis über die dezentralen Controller beim Zentralcontrolling. Diese Form bietet die Möglichkeit der Etablierung einer »gemeinsamen« Sprache, birgt jedoch gleichzeitig die Gefahr, dass die dezentralen Controller in den strategischen Geschäftseinheiten als

Fremdkörper wahrgenommen werden.

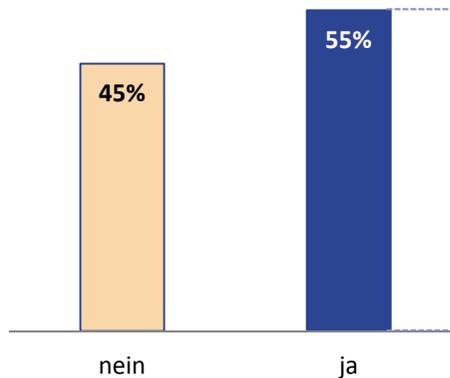
Bei der dezentralen Organisationsform sind die dezentralen Controller fachlich und disziplinarisch der Linie (zum Beispiel dem Bereichsleiter) zugeteilt. Dies führt zu einer weitestgehenden Akzeptanz des dezentralen Controllings innerhalb der Linie. Gefahren ergeben sich jedoch durch einen eventuell entstehenden Bereichsegoismus, die Abkehr von einheitlichen Unternehmensstandards und die Gefährdung der Unabhängigkeit der dezentralen Controller.

Die »Dotted-Line-Organisation« als dritte Variante stellt eine Mischform beziehungsweise einen Kompromiss der ersten beiden Unterstellungsformen dar und ist durch eine Teilung der fachlichen und disziplinarischen Unterstellung gekennzeichnet. Sie bietet die Möglichkeit, die Linienanforderungen

mit Controllingnotwendigkeiten zu verbinden. Allerdings kann die Doppelunterstellung zum Dauerkonflikt führen. Zudem ist die Objektivität der dezentralen Controllingabteilungen nicht immer gewährleistet.

Verschiedene Studien zeigen, dass das Dotted-Line-Prinzip die in der privaten Unternehmenspraxis am häufigsten anzutreffende Organisationsvariante darstellt. Auch im Arbeitskreis bestätigt sich dieses Bild. Über die Hälfte, nämlich 55% der Arbeitskreismitglieder, unterteilt in zentrales und dezentrales Controlling. 50% hiervon folgen dem Dotted-Line-Prinzip. An zweiter Stelle mit 33% Häufigkeit liegt die dezentrale Variante. Nur 17% der betrachteten Organisationen übertragen die fachliche und disziplinarische Weisungsbefugnis dem Zentralen Controlling.

Existieren in den Institutionen dezentrale Controllingeinheiten?



Wie ist das dezentrale Controlling organisatorisch verankert?



# Agenda

## Handlungsempfehlungen

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass die formale Organisationsgestaltung vor allem drei Fragestellungen betrifft, nämlich den Grad der an Controller vergebenen Aufgaben, die organisatorische Unterstellung sowie die Binnengliederung des Controllingbereichs. Unter diese drei Oberpunkte sind verschiedenste Teil-Entscheidungen einzuordnen, die bei der Gestaltung der Controllingorganisation zu treffen sind und im Folgenden zusammenfassend dargestellt werden.

### **Controllingaufgaben sollten von Controllern wahrgenommen werden**

Die wissenschaftliche Literatur bietet eine Fülle gewichtiger Argumente, die diese Aussage unterstützen (vgl. Folie 6). Dabei ist der Aufgabenbereich, den Controller abdecken, nicht starr, sondern verändert sich im Zeitablauf in Abhängigkeit vom Entwicklungsstand des Controllingbereichs. Es sollte also eine regelmäßige Aufgabenkritik auch innerhalb des Controllingbereichs erfolgen.

### **So zentral wie möglich, so dezentral wie nötig**

Hinsichtlich der Aufgabenaufteilung innerhalb des Controllingbereichs ist in zentrale und dezentrale Aufgaben zu unterscheiden. Hierbei gilt die Empfehlung, dass gerade in der Anfangsphase der Entwicklung des Controllings im öffentlichen Bereich die Zentralisierung der Controllingaufgaben möglichst hoch gehalten werden sollte. Um Vorbehalte und Abwehrreaktionen

gegenüber dem Controlling in der Organisation zu vermeiden, braucht das Controlling eine klare und starke Unterstützung durch die Führung und sollte daher in der Organisationshierarchie möglichst weit oben angesiedelt werden. Idealerweise wird diese starke Positionierung des Zentralcontrollings durch Bereichscontroller ergänzt, die laufende Teilaufgaben mit hohem Geschäftsbezug übernehmen.

### **Controlling als Querschnittsfunktion der Organisation**

Inwieweit Controller die ihnen zugewiesenen Aufgaben auch wahrnehmen können, ist abhängig von ihrer Positionierung in der Gesamtorganisation und der Beziehung zwischen Führung und Controlling. Als wichtige Kriterien gelten hierbei die Frage nach der Machtposition des Controllings einerseits und dem zur Wahrnehmung einer Counterpart-Funktion notwendigen Abstand vom operativen Geschäft andererseits.

Je nach Organisation und Kontextfaktoren bieten sich verschiedene Möglichkeiten der Gestaltung an. Denkbar ist eine Ausgestaltung als Linienfunktion. Diese bietet dadurch Vorteile, dass dem Controlling unmittelbare Anweisungskompetenz gegenüber nachgelagerten Instanzen zukommt. Stabslösungen hingegen verfügen über keine solche Anweisungskompetenz und haben daher eher Service- und Beratungscharakter. Ihr Einfluss in der Organisation ist stark von der jeweiligen Machtposition der zugeordneten Führungsperson abhängig. In der wissenschaftlichen Literatur herrschte lange die Überzeugung, dass Controller ihrer Aufgabe im Rahmen einer Stabslösung am besten nachkommen könnten, da

die Objektivität und Neutralität zum Geschäft in Stabslösungen eher ausgeprägt ist. Mit zunehmender Komplexität von Organisationen kam man von dieser Sichtweise aber ab und über die Zeit setzte sich das Controlling als Querschnittsbereich der Organisation durch. Einigkeit besteht in der Literatur allerdings dahingehend, dass das Controlling nach Möglichkeit in der ersten oder zweiten Hierarchieebene angesiedelt sein sollte, um ihm eine notwendige weitreichende Machtkompetenz einzuräumen.

### **Klar definierte Weisungsbeziehungen zwischen zentralem und dezentralem Controlling**

In der Gestaltung der Verbindung zwischen zentralen und dezentralen Einheiten ist die Verteilung von fachlichen und disziplinarischen Weisungsrechten von wesentlicher Bedeutung. Es sollte hier darauf geachtet werden, dass die dezentralen Controller die Organisationsziele nicht aus dem Blick verlieren, andererseits aber inhaltlich nicht zu weit von ihren operativen Organisationsbereichen entfernt sind. Es bieten sich die bereits vorgestellten drei Formen der Unterstellung des dezentralen Controllings an. Wie die nachfolgende Folie zusammenfassend zeigt, hat jede Unterstellungsform ihre Vor- und Nachteile.

# Handlungsempfehlungen

## Vor- und Nachteile unterschiedlicher Unterstellungsmöglichkeiten des dezentralen Controllings

Für die Einführung von Controlling im öffentlichen Bereich stellt die Unterstellung des dezentralen Controllings unter das Zentralcontrolling die sinnvollste Alternative dar. Zentrale und dezentrale Controller arbeiten hier sehr eng zusammen. Dies stellt sicher, dass Controlling über die ganze Organisation hinweg einheitlich ausgestaltet ist. Neue Konzepte können hier sehr schnell ein- und umgesetzt werden. Die Arbeit des

Controllings ist relativ unabhängig von den Linieninstanzen.

Die Dotted-Line-Organisation als Unterstellungsform ist ebenfalls denkbar. Hier werden Vor- und Nachteile von Linien- bzw. Zentralunterstellung ausgeglichen. Mitunter werden dann dezentrale Einheiten aber weder von der Linie noch vom Zentralcontrolling akzeptiert.

Von einer Linienunterstellung des dezentralen Controllings ist eher abzuraten, da die Möglichkeiten des Controllings hier sehr stark von den einzelnen Bereichsleitern abhängen. Stehen diese dem Controlling skeptisch gegenüber, kann das Controlling seine Aufgaben nur schwer wahrnehmen.

Unterstellung Linieninstanz		Unterstellung Zentralcontroller		Dotted-Line-Prinzip	
positiv	negativ	positiv	negativ	positiv	negativ
<ul style="list-style-type: none"> <li>• gute und vertrauliche Zusammenarbeit mit Linieninstanz</li> <li>• hohe Akzeptanz in der Linie</li> <li>• guter Zugang zu formellen und informellen Quellen</li> <li>• Möglichkeit, Linieninstanz bei Entscheidungen zu unterstützen</li> <li>• starkes Eingehen auf Linienbedürfnisse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Controlling-Gesamtkonzept wird vernachlässigt</li> <li>• Verstärkung des Partikularismus</li> <li>• Berichterstattung an Zentralcontroller wird vernachlässigt</li> <li>• mangelnde Distanz und Objektivität zu Linienaktivitäten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• einheitliche Durchführung des Controllingkonzeptes</li> <li>• Gegengewicht bei Beteiligung an Entscheidungen der Linieninstanz</li> <li>• starke Betonung des integrativen Koordinationsaspektes</li> <li>• schnelle Durchsetzung neuer Konzepte</li> <li>• Unabhängigkeit gegenüber Linieninstanzen</li> <li>• schnelle Information der Zentrale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Spezialcontroller = Spion der Zentrale</li> <li>• Informationsblockade der Linie</li> <li>• Spezialcontroller wird isoliert</li> <li>• geringe Akzeptanz</li> <li>• wird nicht zur Entscheidungsunterstützung herangezogen</li> <li>• linienspezifische Besonderheiten werden zu wenig beachtet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kompromiss zwischen zwei Extremen</li> <li>• Möglichkeit, Linienanforderungen mit Controllingnotwendigkeiten zu verbinden</li> <li>• flexible Einflussnahme auf Spezialcontroller</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Doppelunterstellung = Dauerkonflikt</li> <li>• wird weder von der Linie noch vom Zentralcontrolling akzeptiert</li> <li>• Objektivität und Neutralität nicht gegeben</li> </ul>

Quelle: Schüller 1984, S. 210

# Impressum

Prof. Dr. Bernhard Hirsch

Prof. Dr. Dr. h.c. Jürgen Weber

Celina Gisch

Susanne Zubler

Robert Huber

## **Arbeitskreis Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen**

### **Arbeitspaket 3: Organisatorische Ausgestaltung des Controllerbereichs in den Teilnehmerinstitutionen – Analyse und Handlungsempfehlungen**

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

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

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

# Arbeitskreis Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen Jahresthema Controllingkonzeption

## Arbeitspaket 4: Rollen der Controller in öffentlichen Institutionen – Analyse und Handlungsempfehlungen



Sehr geehrte Damen und Herren,

wir freuen uns, Ihnen heute das Arbeitspaket „Rollen der Controller in öffentlichen Institutionen“ präsentieren zu können.

Inhaltlich führt es die bereits während der Arbeitskreissitzungen angeklungene Thematik zur Rolle von Controllern in öffentlichen Institutionen fort. Entwickeln sich Organisationen weiter, so entstehen auch für die Controller neue Aufgabenbereiche und sie müssen neuen Anforderungen gerecht werden. Es ist daher zunächst interessant zu untersuchen, welche Rollen die Controller in den Arbeitskreisinstitutionen derzeit einnehmen. Daran anschließend ergibt sich die Frage, inwieweit sie ihre Rolle in den Institutionen aktiv entwickeln und selbst gestalten können. Desweiteren ist es interessant, zu untersuchen, welche Bedeutung der Rückhalt durch die Führung für die Positionierung des Controllings innerhalb der Organisation spielt. Auf die Analysen aufbauend werden schließlich konkrete Handlungsempfehlungen für die öffentliche Verwaltung abgeleitet.

Als Datengrundlage unserer Analyse dient uns der im Spätsommer 2010 ausgesandte Fragebogen, den die Controllingleiter in den Arbeitskreisinstitutionen beantwortet haben. Die Antworten müssen also immer vor dem Hintergrund interpretiert werden, dass die Controllingleiter mit der Beantwortung ihre subjektive Einschätzung angegeben haben. Darüber hinaus liegen uns Vergleichswerte aus der Privatwirtschaft vor, die in Studien des WHU-Controllerpanels ([www.whu-controllerpanel.de](http://www.whu-controllerpanel.de)) erhoben wurden.

Wir wünschen Ihnen viel Spaß bei der Lektüre des vorliegenden Arbeitspakets!

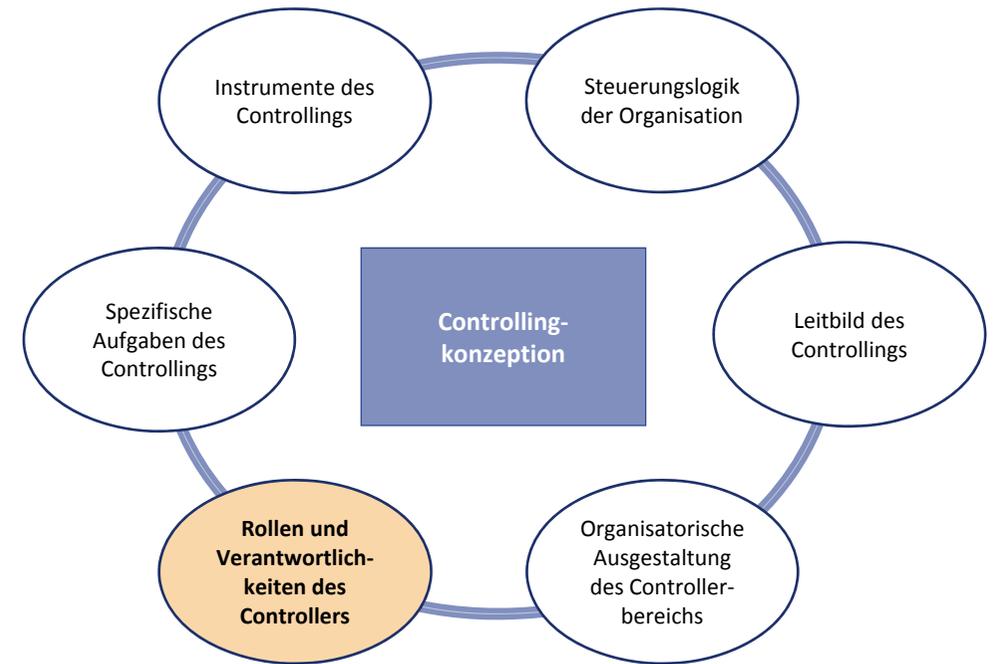
Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Bernhard Hirsch



Prof. Dr. Dr. h.c. Jürgen Weber



# Inhaltsverzeichnis

Die Gestaltung der Controllerrolle.....	4
Rollenbilder.....	7
Gestaltung der eigenen Rolle.....	14
Positionierung des Controllings.....	20
Handlungsempfehlungen.....	24
Impressum.....	28

## Die Gestaltung der Controllerrolle

- Rollentheoretische Betrachtung
- Rollenkomplexität als Verursacher von Rollenkonflikten

# Die Gestaltung der Controllerrolle

## Rollentheoretische Betrachtung

Um die nachfolgende Analyse besser einordnen zu können, soll hier zunächst ein Ausflug in die Theorie unternommen werden. Es ist unbestritten, dass sich die Aufgaben von Controllern in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten weiterentwickelt haben. Lagen die Tätigkeitsschwerpunkte der Controller in Unternehmen in den 70er Jahren noch im Bereich zahlen- und analyseorientierter Aufgaben wie z.B. der Durchführung von Soll-Ist-Vergleichen, der operativen Planung und Kontrolle oder des Berichtswesens, geht das Leistungsportfolio des Controllers heute weit über diese ursprünglichen Tätigkeiten hinaus. Auch im öffentlichen Bereich führen eine Vielzahl von Einflussfaktoren dazu, dass sich die Aufgaben der Controller stetig weiter entwickeln.

Mit der Veränderung von Aufgaben hat sich auch die Rolle des Controllers verändert. Im betriebswirtschaftlichen

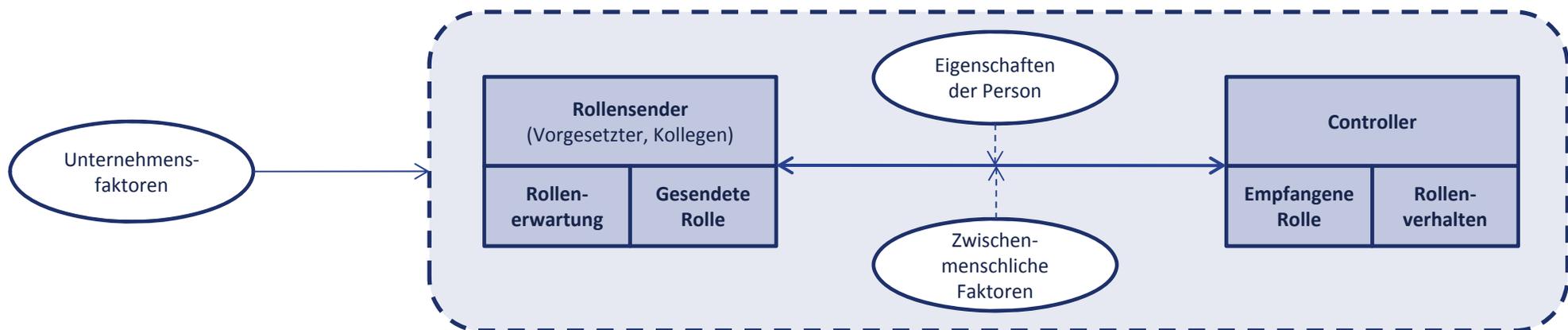
Kontext kann dabei unter einer Rolle ein Set von Erwartungen verstanden werden, die von einem Rollensender (z.B. Führungskraft) an einen Rolleneempfänger (z.B. Controller) gestellt werden (vgl. Abbildung unten).

Im idealtypischen Rollenmodell nach Katz/Kahn 1978 hat der Rollensender eine bestimmte Erwartung an das Verhalten des Rolleneempfängers. Um das Verhalten des Rolleneempfängers in diese Richtung zu beeinflussen, kommuniziert er die mit der Erwartung verbundene Rolle. Der Rolleneempfänger nimmt diese gesendete Rolle wahr und interpretiert sie unter Berücksichtigung eigener Persönlichkeitsmerkmale (z.B. Erfahrung, Werte, Motivation). Für die Interpretation ist die Position des Rollensenders in der Organisation von entscheidender Bedeutung. Die empfangene Rolle und seine Einstellung zu dieser Rolle bestimmen das Rollenverhalten des Rolleneempfängers.

Hierbei sind neben den Persönlichkeitsfaktoren des Rolleneempfängers auch organisatorische Einflussgrößen (z.B. die Organisationsstruktur oder der Grad der technologischen Entwicklung) sowie die interpersonale Beziehung zwischen Rollensender und -empfänger von großer Bedeutung. Das gegenwärtige Rollenverhalten fließt über einen Rückkopplungsprozess wieder in die Erwartungsbildung des Rollensenders ein und entwickelt die an den Rolleneempfänger gesendete Rolle weiter.

Auf diese Weise entwickelt sich ein dynamischer Prozess, innerhalb dessen der Controller seine Rolle permanent neu interpretieren und nach seinen Vorstellungen ausfüllen kann. Er ist dabei nicht passiver Rezipient der auf ihn einwirkenden Rolle, sondern kann diese reflektieren und aufgrund seiner Fähigkeiten und seines Erfahrungsschatzes aktiv gestalten.

## Rollentheoretisches Modell in Anlehnung an Katz/Kahn 1978



# Die Gestaltung der Controllerrolle

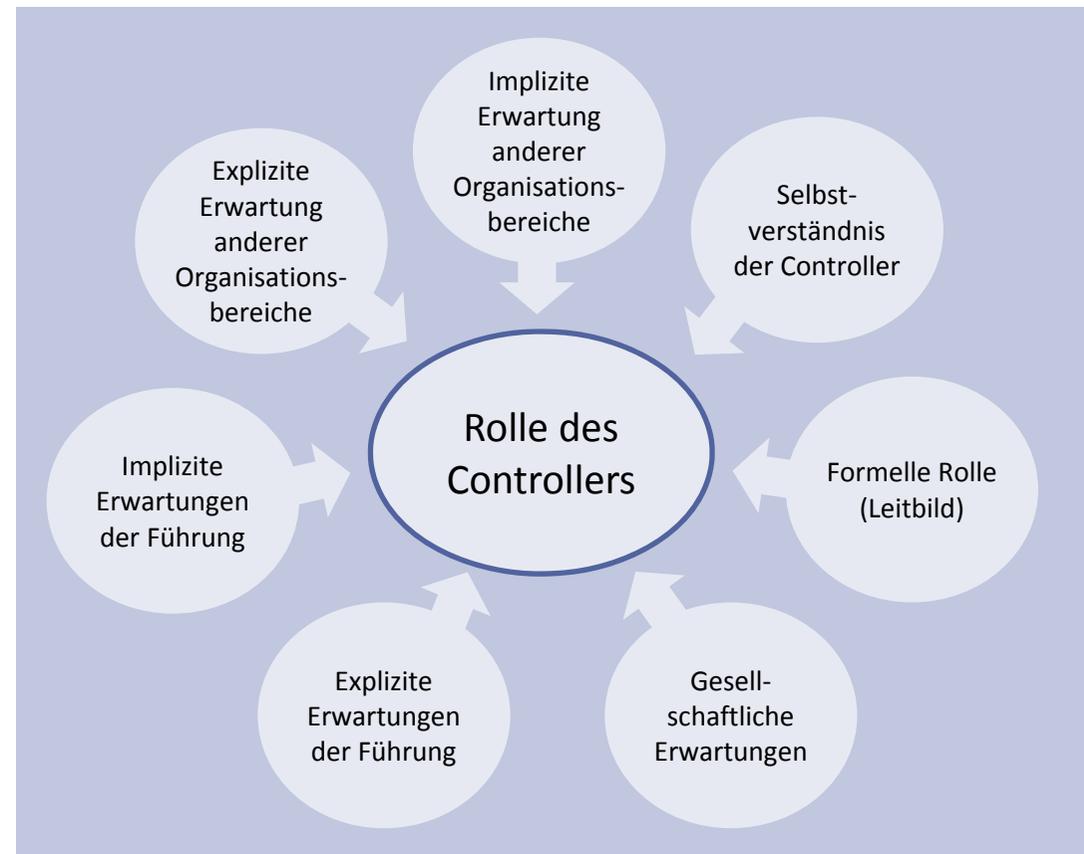
## Rollenkomplexität als Verursacher von Rollenkonflikten

**Controllern fällt es leichter ihre Rolle wahrzunehmen, wenn sie auf einheitlichen Erwartungen basiert. In der Organisationspraxis treten aber in der Regel eine Vielzahl verschiedener Erwartungen und Ansprüche gegenüber den Controllern auf.**

Die Rolle der Controller wird durch ein breites und vielfältiges Aufgabenspektrum definiert und ist als Querschnittsfunktion dadurch gekennzeichnet, dass Controller regelmäßig mit der Organisationsführung sowie anderen Organisationsbereichen interagieren. Jede Organisationseinheit ist dabei von unterschiedlichen Subkulturen und Logiken geprägt, die die Erwartungen gegenüber dem Controller maßgeblich beeinflussen. Tritt der Controller nun in Kontakt mit verschiedensten Organisationsbereichen, so begegnet er einer Fülle unterschiedlicher Rollenerwartungen, die an ihn gestellt werden. Die Rolle des Controllers kann demzufolge als die Zusammensetzung vieler unterschiedlicher Teilrollen verstanden werden und wird mit zunehmenden Kontaktpunkten immer komplexer. Die Komplexität verstärkt sich noch, wenn sich der Rollensender seiner eigenen Rollenerwartung nicht bewusst ist und daher mehrdeutige Rollenerwartungen aussendet.

Aus dieser Rollenkomplexität, die auch häufig Interessenkonflikte in der Organisation widerspiegelt, können sich leicht Rollenkonflikte entwickeln. Sie entstehen dann, wenn der Controller als Empfänger unterschiedlicher oder mehrdeutiger Erwartungen diese nicht mehr reibungslos miteinander vereinbaren kann und führen zu Stress und einem Sinken der Leistungsfähigkeit. Der Controller steht also tagtäglich vor der Herausforderung, mit dieser Rollenkomplexität umzugehen und Rollenkonflikte zu vermeiden. Dabei hängt es stark von seinen persönlichen Eigenschaften ab, mit welchem Grad der Mehrdeutigkeit er in seinem Arbeitsalltag umgehen kann.

Unterschiedliche Erwartungen an die Rolle des Controllers



(In Anlehnung an: Goretzki/Weber/Zubler 2010)

## Rollenbilder

- Entwicklung der Controllerrolle
- Beschreibung der verwendeten Bilder
- Erkenntnisse aus dem Arbeitskreis
- Vergleichende Übersicht zwischen Arbeitskreis und Privatwirtschaft
- Rollenbilder je Organisation
- Entwicklungstrends im Arbeitskreis

### Rollenbilder als Analyseinstrumente

Rollenerwartungen und die tatsächlich in der Organisation gelebten Rollen sind sehr individuell. Um Vergleiche anstellen zu können, wurden in der Controllingforschung früh idealtypische Rollenbilder entwickelt. Diese Rollenbilder zeigen als aggregierte Sichten auf die Tätigkeit von Controllern eine Zusammenfassung derjenigen Controlleraufgaben, welche als wesentlich für die Erfüllung ihrer Rolle in der Organisation gelten. Dabei werden plakative Begriffe verwendet, die Analogien zu anderen Lebensbereichen aufzeigen. So verbindet man beispielsweise mit dem Rollenbild des Controllers als Erbsenzähler ein detail- und zahlenorientiertes Controllingverständnis, das in erster Linie auf die klassische Informationsversorgungsfunktion abzielt. Ebenso beschreiben die Rollenbilder des Wadenbeißers und des Kontrolleurs die Controllingfunktion als einseitig kontrollorientiert (siehe auch die folgende Seite für eine Übersicht über die Rollenbilder).

Gleichzeitig stehen die verschiedenen Rollen dabei nicht losgelöst voneinander, sondern lassen sich (auch historisch) in Form einer Pyramide anordnen. Die Informationsversorgungsfunktion kann dabei als Basis der Controllertätigkeit verstanden werden; die Verantwortung für die betriebswirtschaftlichen Zahlen bildet das „Fundament“ der Controllertätigkeit. Beschrieben wird diese Grundaufgabe durch das Bild des „Zahlenknechts“. Das im Rahmen der Informationsbereitstellungsaufgabe erworbene Wissen ermöglicht den Controllern die weitergehende Unterstützung und den Betrieb der laufenden Planung. Das hierbei aufgebaute Vertrauen schafft wiederum die Möglichkeit, inhaltlich

eine Counterpartfunktion zum Management und weiterführend eine „Business Partner“ Rolle zu übernehmen. Das Controlling kann diese weitergehenden Funktionen allerdings nur übernehmen, wenn es die grundlegenden Anforderungen beherrscht. So werden Controller vor allem aufgrund ihrer Zahlenkenntnis geschätzt – ein Controller, der nur noch Business Partner sein will, ohne die Zahlen zu kennen, ist damit wenig glaubhaft und wird seine Funktion nicht erfüllen können.



Zusammenhang zwischen unterschiedlichen Controllerrollen  
(Quelle: eigene Darstellung)

### Rollenbilder im Arbeitskreis

Die Einordnung des Controllings im Arbeitskreis in diese Rollenbilder erlaubt neben einer Standortbestimmung des Controllings auch eine Abschätzung zeitlicher Trends, so dass empirische Aussagen möglich werden. Dabei vergleichen wir Untersuchungsergebnisse aus der Privatwirtschaft mit Ergebnissen im Arbeitskreis. Hauptziel ist es zu untersuchen, inwieweit sich bisherige Ergebnisse aus der Privatwirtschaft (z.B. zum Wandel von Controllerrollen) auch im öffentlichen Bereich, speziell im Arbeitskreis, nachvollziehen bzw. widerlegen lassen.

Zur Analyse der vorherrschenden Rollenbilder im Arbeitskreis wurde ein Fragebogen an die Arbeitskreismitglieder gesandt, in welchem die Controllingleiter einschätzen sollten, wie die Controller in der Gesamtorganisation wahrgenommen werden. Dabei konnten die Arbeitskreismitglieder zwischen den auf der Folie vorgestellten zwölf Rollenbildern auswählen und insgesamt 100 Punkte auf die jeweiligen Rollenbilder verteilt vergeben. Darüber hinaus hatten die Controllingleiter die Möglichkeit, eigene Rollenbilder zu formulieren.

### Erbsenzähler

Ähnlich wie durch das Rollenbild des „Zahlenknechts“ wird die starke Zahlenlastigkeit im Controlling angesprochen. Dabei herrscht ein Missverhältnis zwischen unternehmerischer Intuition und Reflexion.

### Steuermann

In der Analogie zur Schifffahrt, bei der der Kapitän die Ziele setzt und der Steuermann den Kurs in Richtung dieses Zieles hält, wird die Funktion des Controllings in der Ausrichtung des unternehmerischen Handelns auf die gesetzten Ziele gesehen.

### Architekt

Die eigenständige Übernahme von gestaltenden Tätigkeiten im Unternehmen wird eher selten mit dem Controlling verbunden.

### Bremser

Die „Filterrolle“, die das Controlling oft im Planungs- und Budgetierungsprozess übernimmt, und die häufig übernommene Funktion, zentral beschlossene Kürzungen dezentral durchzusetzen, bedingen dieses Rollenbild.

### Ökonomisches Gewissen

Dieses Rollenbild fokussiert auf die Interaktion zwischen Controlling und Management: Controller haben die Aufgabe, die Effizienz des Managerhandelns kritisch zu hinterfragen.

### Innovator

Bisher eher untergeordnete Rolle des Controllings. In der Manager-Controller-Interaktion wirkt das Controlling in der Regel eher bewahrend, während innovative Konzepte vom Management zu erwarten sind.

### Kontrolleur

Kontrolle ist eine der Kernaufgaben der Controller. Gleichzeitig ist aber eine hohe Verhaltenssensibilität erforderlich, um dysfunktionale Folgen von Kontrolle (zum Beispiel durch das Zuschaustellen von Fehlern) zu vermeiden.

### Change Agent

Das Controlling ist aufgrund seiner Unabhängigkeit in einer guten Position, um einen wichtigen Beitrag in der Initiierung und unterstützenden Begleitung von Change Prozessen zu übernehmen.

### Interner Berater

Dieses Rollenbild beschreibt die vielfältigen Funktionen, die das Controlling über die reine Bereitstellung von Zahlen hinaus ausüben kann, etwa indem Handlungsempfehlungen zur Korrektur von Budgetabweichungen gegeben werden.

### Spürhund

Dieses Rollenbild kolportiert die häufig vom Controlling übernommene Suche nach Rationalisierungspotentialen und Abweichungsgründen.

### Kommunikator

In diesem Rollenbild wird vor allem die Bedeutung der Interaktion zwischen Controlling und Management betont. Das Controlling muss die betriebswirtschaftlichen Kennzahlen und ihre Implikationen angemessen vermitteln, um einen positiven Einfluss auf das Managerverhalten zu nehmen.

### Hofnarr

Das Rollenbild des Hofnarren beschreibt das Controlling als die einzige Instanz im Unternehmen, die in der Position ist, ungewünschte Wahrheiten aussprechen zu können ohne negative Konsequenzen befürchten zu müssen.

# Rollenbilder

## Erkenntnisse aus dem Arbeitskreis

Betrachtet man die vorherrschenden Rollenbilder im Arbeitskreis, so zeigt sich ein zweigeteiltes Bild. Die Controller werden in der Organisation mit einem durchschnittlichen Wert von 24,2 Punkten am häufigsten als „interner Berater“ der Führung wahrgenommen. Sie übernehmen also eine Vielzahl von Aufgaben, die weit über das ausschließliche Bereitstellen von Zahlen hinausgehen. Das Bild des internen Beraters ist sehr positiv konnotiert und deutet auf eine positive Haltung gegenüber den Leistungen der Controller durch die

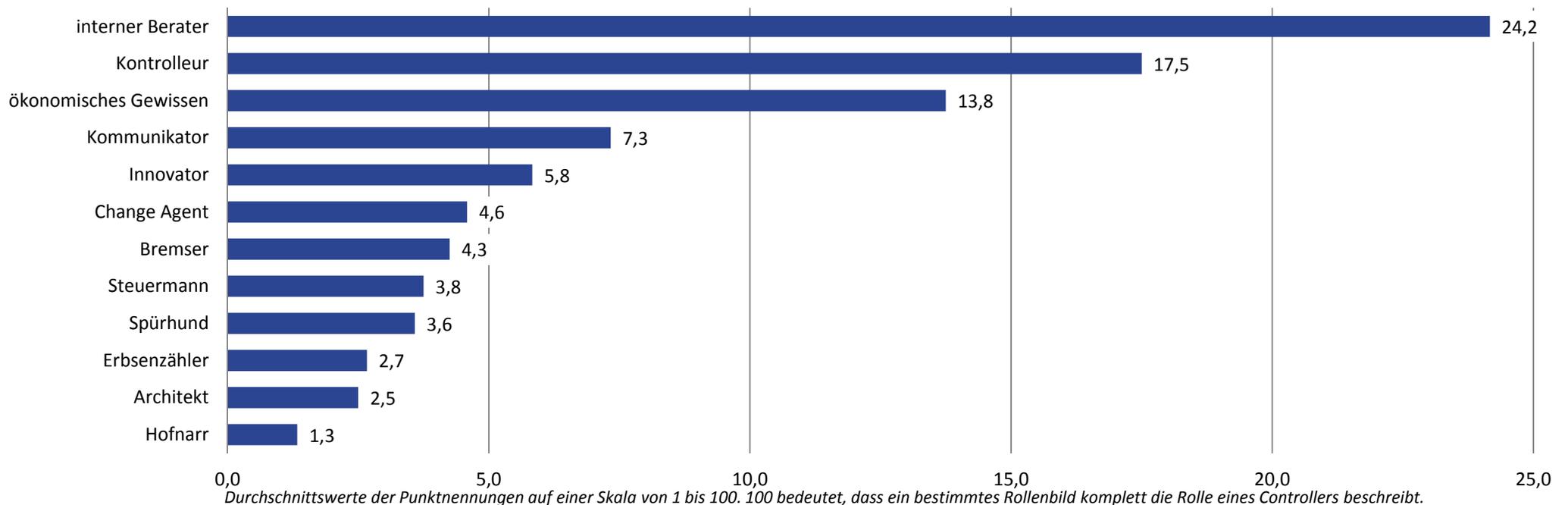
Organisation hin.

Gleichzeitig wird allerdings an zweiter Position mit einem Durchschnittswert von 17,5 Punkten das Bild des Controllers als „Kontrolleur“ genannt. Diese eher negativ belegte Rolle deutet auf eine sehr einseitige Wahrnehmung der Leistungen der Controller hin, die sich ausschließlich auf Kontrollaspekte beschränkt. Es ist also davon auszugehen, dass die Controller in der Organisation noch auf sehr viel Skepsis stoßen und ihr breites

Leistungspotential bisher in der Organisation noch nicht wahrgenommen wird.

In zwei Arbeitskreisinstitutionen wird das Controlling neben unten genannten Rollenbildern zusätzlich als „Störfaktor“ gesehen, was ein sehr negatives Verständnis des Controllings indiziert.

## Einschätzung der Controllingleiter zur Wahrnehmung der Controllerrolle in der Organisation



# Rollenbilder

## Vergleichende Übersicht Arbeitskreis vs. Privatwirtschaft

Vergleicht man die Ergebnisse im Arbeitskreis mit Antworten aus der Privatwirtschaft, so zeigt sich ein differenziertes Bild.

An erster Position geben beide Vergleichsgruppen das Bild des „internen Beraters“ der Führung an. Controller bieten also ein breites Leistungsportfolio an, mit dem sie die Führung effizient unterstützen. Die zweite und dritte Position stimmen ebenfalls überein, allerdings werden sie jeweils in umgekehrter Reihung angegeben. So erscheint im Arbeitskreis erst das Bild des Kontrolleurs und dann das Bild des Ökonomischen Gewissens, in der Privatwirtschaft ist die Reihung vertauscht. Ab Position 4 unterscheiden sich die Ergebnisse stärker. Es fällt allerdings auf, dass im Gegensatz zur Privatwirtschaft im Arbeitskreis erst an Position 7 wieder ein negativ belegtes Rollenbild („Bremser“) auftaucht, während in der Privatwirtschaft schon an Position 5 das Bild des „Spürhundes“ zu finden ist.

Insgesamt zeigt sich, dass die drei wesentlichen Rollenbilder sowohl im Arbeitskreis als auch in der Privatwirtschaft identisch sind. Allerdings geben die befragten Unternehmen in der Privatwirtschaft deutlich höhere Punktniveaus an. Während nämlich im Arbeitskreis die Rolle des „Internen Beraters“ mit einem Wert von nur 24,2 Punkten durchschnittlich bedacht wurde, haben die Unternehmen in der Privatwirtschaft einen Wert von 67,2 Punkten durchschnittlich angegeben. Gleiches gilt für die übrigen Werte. Die Beobachtung deutet darauf hin, dass die Controller in den Arbeitskreisinstitutionen sehr viel unterschiedlichere Rollenbilder zur Beschreibung ihrer eigenen Rolle angeben, als dies in der Privatwirtschaft der Fall ist.

### Vergleich der Rollenbilder

	Arbeitskreis		Privatwirtschaft*	
Position 1	Interner Berater	(24,2)	Interner Berater	(67,2)
Position 2	Kontrolleur	(17,5)	Ökonomisches Gewissen	(59,0)
Position 3	Ökonomisches Gewissen	(13,8)	Kontrolleur	(51,5)
Position 4	Kommunikator	(7,3)	Steuermann	(25,6)
Position 5	Innovator	(5,8)	Spürhund	(21,8)
Position 6	Change Agent	(4,6)	Kommunikator	(18,4)
Position 7	Bremser	(4,3)	Erbsenzähler	(11,9)
Position 8	Steuermann	(3,8)	Change Agent	(7,5)
Position 9	Spürhund	(3,6)	Bremser	(6,5)
Position 10	Erbsenzähler	(2,7)	Innovator	(3,8)
Position 11	Architekt	(2,5)	Architekt	(2,4)
Position 12	Hofnarr	(1,3)	Hofnarr	(2,4)

\* Quelle: WHU-Controllerpanel

# Rollenbilder

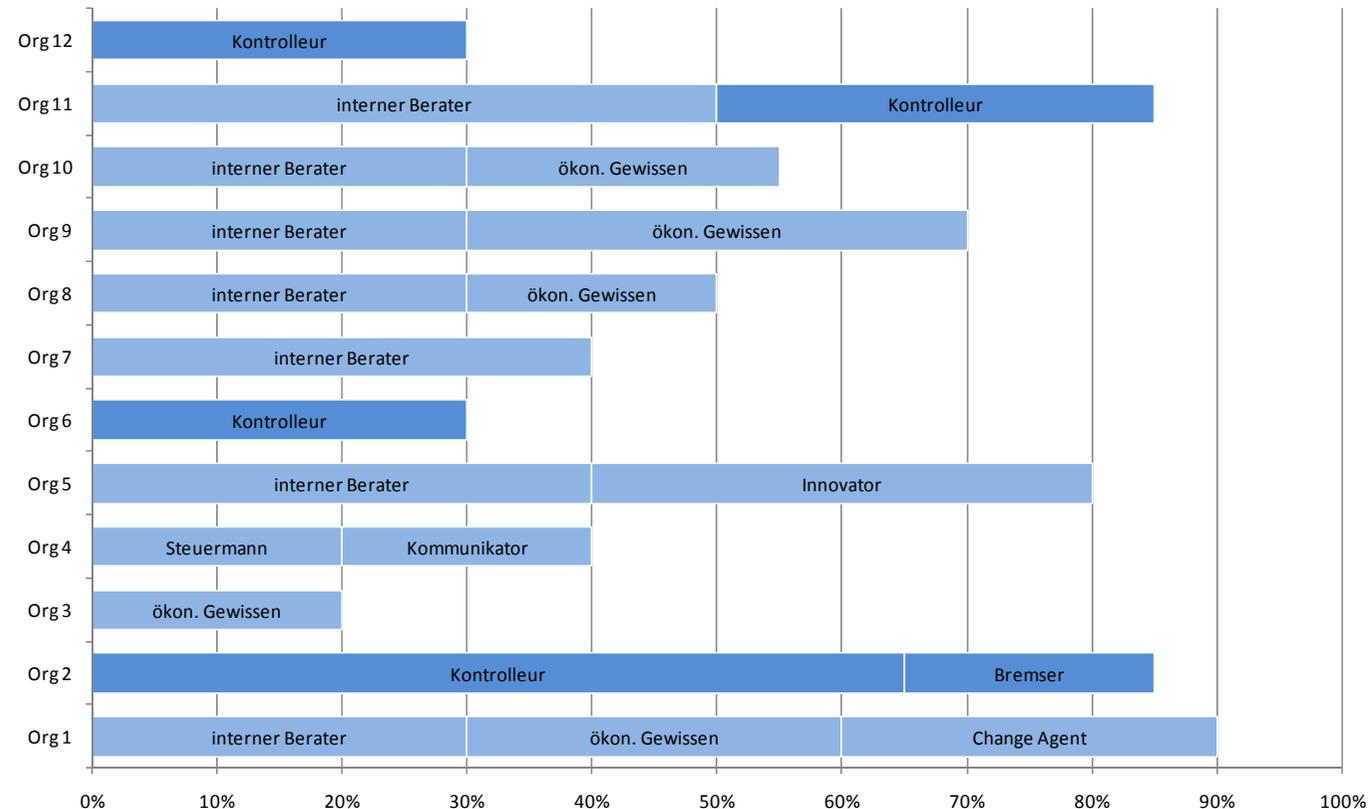
## Rollenbilder je Organisation

Ergänzend zu den in der vorangegangenen Folie vorgestellten Ergebnissen ist es interessant, die Antworten der einzelnen Arbeitskreismitglieder hier detaillierter zu betrachten. Im Schaubild rechts werden alle Rollenbilder aufgelistet, die mit einem Wert größer oder gleich 20 von den Arbeitskreismitgliedern benannt wurden. Dabei deutet die hellblaue Färbung auf ein positiv belegtes Rollenbild hin, bei der dunkleren Färbung ist eher von einem negativ belegten Rollenbild auszugehen.

Die Ergebnisse zeigen zunächst, dass in den Organisationen häufig ein bis zwei Hauptrollenbilder vorherrschen. In vier von zwölf Organisationen füllen diese Rollenbilder mindestens 80% der gesamten Rolle aus, sind also dominant gegenüber den übrigen Rollenbildern. In diesen Organisationen haben die Controller also klare Kernaufgaben, die durch wenige Rollenbilder umschrieben werden können. In den übrigen Organisationen setzt sich die Rolle hingegen aus einer mehr oder weniger großen Zahl an verschiedenen Teil-Rollenbildern zusammen. Hier erfüllen die Controller also verschiedenartige Aufgaben und Anforderungen.

Interessant ist weiterhin, dass in vier von zwölf Organisationen ein relativ starker Anteil an negativen Rollenbildern genannt wird. Insbesondere in den Organisationen 2, 6 und 12 dominieren sehr stark negative Rollenbilder.

Rollenbilder je Organisation



## Entwicklungstrends im Arbeitskreis

Aufgrund der Novität des Controllings im öffentlichen Bereich konnten sich die Rollen der Controller in vielen öffentlichen Organisationen - auch im Arbeitskreis - noch wenig entwickeln und festigen. Deshalb ist es von besonderem Interesse, wie die Rollen sich nach Einschätzung der Controllingleiter in Zukunft entwickeln werden.

Die untere Grafik deutet an, in welche Richtungen sich die Arbeitskreismitglieder entwickeln wollen. Die Tendenz ist eindeutig: weniger traditionelle, eher negativ belegte Rollenbilder, wie beispielsweise „Kontrolleur“ (Ist 17,5 Punkte, zukünftig 6,3 Punkte), „Bremsen“ (Ist 4,3 Punkte, zukünftig 0,4 Punkte) und „Erbsenzähler“ (Ist 2,7 Punkte, zukünftig 0,0 Punkte),

und mehr gestaltende, beratende Rollenelemente, wie beispielsweise die eines „internen Beraters“ (Ist 24,2 Punkte, zukünftig 40,0 Punkte), eines „Kommunikators“ (Ist 7,3 Punkte, zukünftig 10,4 Punkte) und eines „Change Agents“ (Ist 4,6 Punkte, zukünftig 7,5 Punkte).

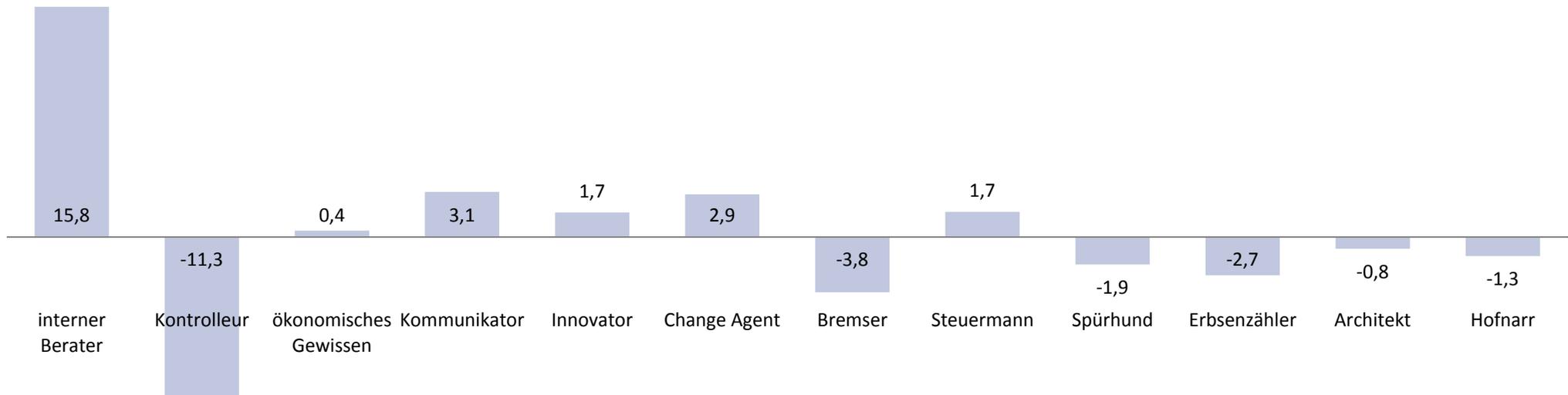
Eine ähnliche Entwicklung ist auch in der Privatwirtschaft (vgl. WHU-Controllerpanel) zu beobachten. Hier werden nach Einschätzung der Controllingleiter positiv belegte Rollen wie beispielsweise „Innovator“, „Change Agent“, „Interner Berater“ und „Steuermann“ an Bedeutung zunehmen. Negative Rollenbilder wie „Bremsen“, „Erbsenzähler“, „Spürhund“ und „Kontrolleur“ werden unwichtiger.

Sowohl im Arbeitskreis als auch in der Privatwirtschaft sehen die Controllingleiter also einen Trend zu mehr gestaltender, beratender Funktion der Controller. Eine solche Positionierung des Controllings kann die gesamte Organisation verändern. Fungiert der Controller nämlich als Berater der Führung, finden wirtschaftliche Fragestellungen eher Beachtung. Themen wie Zielorientierung und Effizienz werden zu wichtigen Elementen der Führung.

Vor diesem Hintergrund ist es interessant zu beobachten, wer die Rolle der Controller in der Organisation weiter voran treibt – die Controller selbst oder die Führung.

## Entwicklung der Rollenbilder der Controller in den Arbeitskreisinstitutionen

Veränderung in Prozent (%)



## Gestaltung der eigenen Rolle

- Role Making vs. Role Taking
- Role Making in den Teilnehmerinstitutionen
- Detailbetrachtung der bisherigen Ergebnisse
- Entwicklungstrends im Arbeitskreis
- Role Making-Trend im Arbeitskreis

# Gestaltung der eigenen Rolle

## Role Making vs. Role Taking

Die Literatur unterscheidet nach dem Grad der selbständigen Rollengestaltung zwischen „Role Taker“ und „Role Maker“. Als Role Taker übernimmt der Controllerbereich die Aufgaben, die ihm von der Organisationsführung zugewiesen werden, ohne einen eigenen Gestaltungsbeitrag zu leisten. Als Role Maker definiert er dagegen sein Leistungsspektrum im Rahmen der ihm vorgegebenen Grundausrichtung weitgehend selbst.

Zur Analyse des Role Making-Anteils im Arbeitskreis wurden die Controllingleiter in den Arbeitskreisinstitutionen gebeten, ihre Einschätzung zu den in der unteren

Abbildung links aufgeführten Fragen auf einer Skala von 1 (trifft gar nicht zu) bis 5 (trifft voll zu) abzugeben. Dabei deuten die oberen drei Fragen auf ein starkes Role Making-Element hin, die unteren drei Fragen indizieren einen starken Role Taking-Anteil.

Zur besseren Veranschaulichung der Antworten wurde ein sog. Role Making-Index gebildet. Er basiert auf den (bei Fragen zum Role Taking invertierten) Mittelwerten der angegebenen sechs Fragen, die auf eine Skala von 0 bis 100 transformiert wurden. Der Skalenwert 100 indiziert dabei einen vollständigen Role Maker, bei dem

Wert 0 ist von einem vollständigen Role Taker auszugehen.

Es ergibt sich ein Role Making-Index von 51,1%. Die Controller im Arbeitskreis sind also keine klaren Role Maker und keine klaren Role Taker. Ähnliche Ergebnisse zeigen sich in der Privatwirtschaft, wo der errechnete Role Making-Index einen Wert von 53,8% annimmt (vgl. WHU-Controllerpanel).

## Role Making-Index im Arbeitskreis



# Gestaltung der eigenen Rolle

## Role Making in den Teilnehmerinstitutionen

Berechnet man einen Role Making-Index für die jeweiligen Teilnehmerinstitutionen, so zeigt sich ein differenziertes Bild.

Spitzenreiter beim Role Making ist demnach Organisation 11 mit einem Role Making-Anteil von insgesamt ca. 63%. Dahinter an zweiter Position stehen mit einem Role Making-Anteil von 60% fünf Organisationen auf gleicher Stufe. Dazu gehören die Organisationen 1, 5, 8, 9 und 10. In diesen

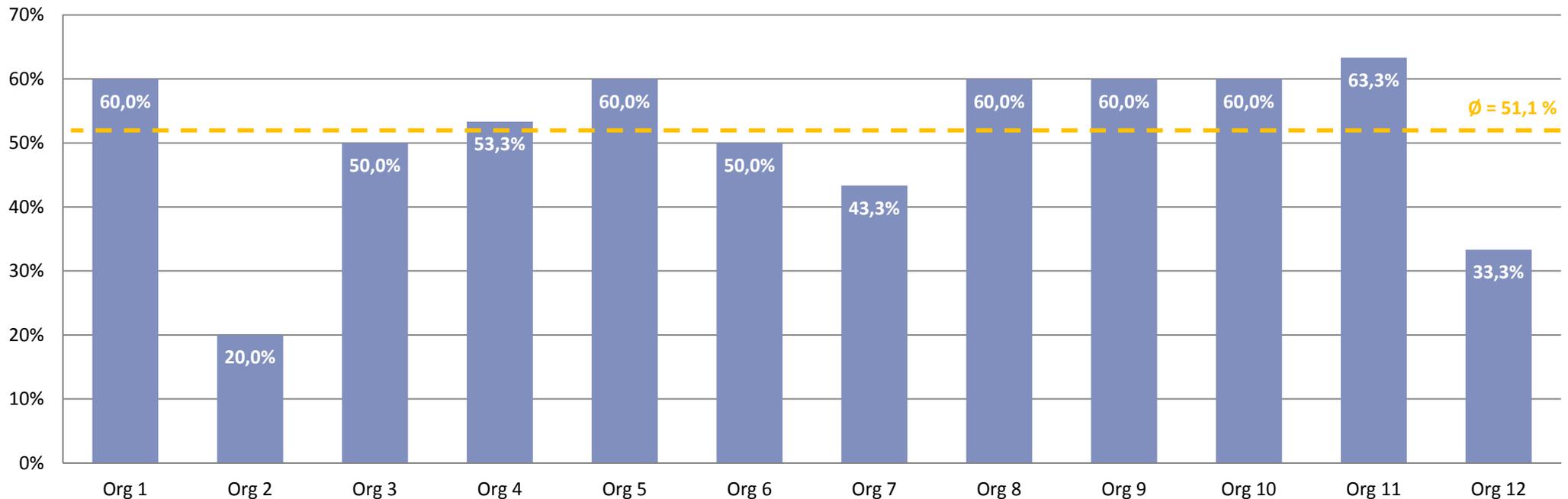
Arbeitskreisinstitutionen gelingt es dem Controlling, die eigene Rolle in hohem Maße selbst zu definieren. Die Controllerrolle wird in diesen Organisationen also stärker von den Controllern selbst als von der Führung getrieben.

Die Organisationen, in denen die Controller am striktesten ihre Rolle vorgegeben bekommen, sind Organisation 2 mit einem Role Making-Anteil von 20% sowie die Organisation 12 mit einem Wert von ca. 33%. Insgesamt

liegen sieben von zwölf Organisationen über dem durchschnittlichen Index in Höhe von 51,1%.

Die Ergebnisse zeigen, dass der Grad der Gestaltungsmöglichkeiten in den Arbeitskreisinstitutionen recht unterschiedlich ist mit Differenzen von zum Teil 30% - 40%.

## Role Making-Index in den Teilnehmerinstitutionen



# Gestaltung der eigenen Rolle

## Detailbetrachtung der bisherigen Ergebnisse

Zur besseren Interpretation der bisherigen Ergebnisse lohnt es sich, einen Blick auf die Einzelantworten im Arbeitskreis zu werfen. Diese werden im Schaubild mit Hilfe der blauen Linie dargestellt. Parallel dazu sind Referenzwerte aus der Privatwirtschaft (vgl. WHU-Controllerpanel) in orange dargestellt.

Die Auswertungen zeigen, dass die Controller im Arbeitskreis ähnliche Gestaltungsmöglichkeiten haben, wie ihre Kollegen im privaten Bereich. Sie können die von der Führung gewährten Freiheiten zur Gestaltung ihres Tätigkeitsgebietes aktiv ausnutzen und ihren Aufgabenbereich größtenteils selbst definieren. Beide

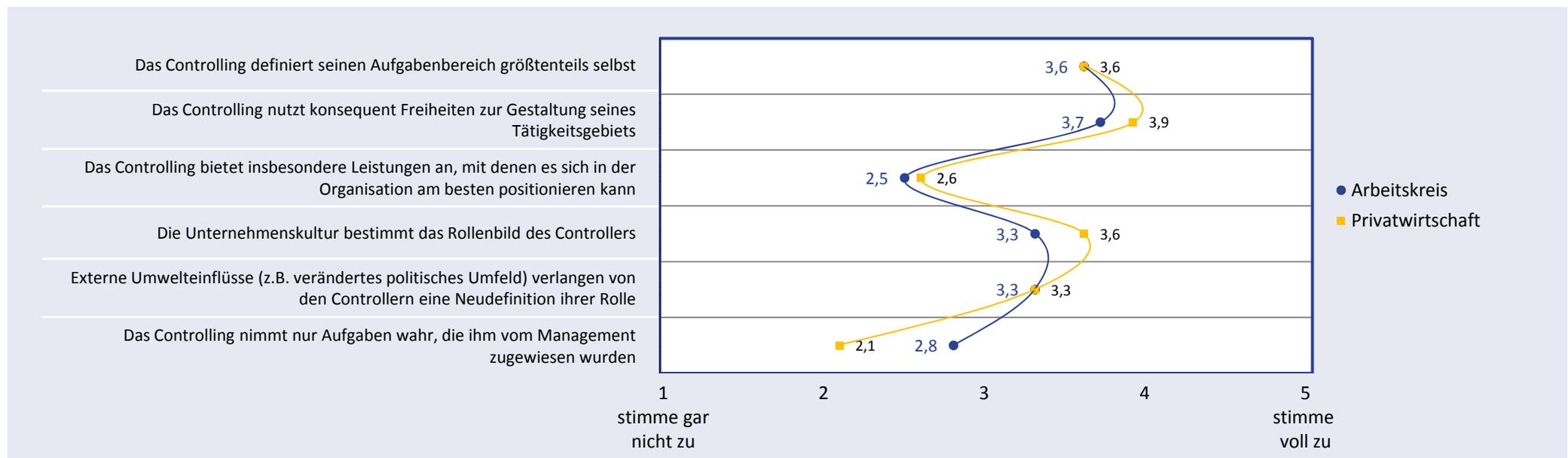
Gruppen verzichten außerdem weitestgehend auf eine taktische Auswahl des angebotenen Leistungsspektrums zur optimalen internen Positionierung.

Kleinere Abweichungen ergeben sich lediglich hinsichtlich des Einflusses von Kontextfaktoren auf die Gestaltung der Controllerrolle. Grundsätzlich ist der Einfluss von Kontextfaktoren auf die Gestaltungsmöglichkeiten der Controller im Arbeitskreis relativ hoch. Betrachtet man allerdings den Kontextfaktor Unternehmenskultur, so zeigt sich, dass dieser auf die Controller im privaten Bereich einen stärkeren Einfluss hat, als auf die Controller im öffentlichen Bereich. Hingegen haben jedoch

externe Einflussfaktoren einen gleich starken Einfluss, wobei höchstwahrscheinlich verschiedene externe Faktoren wirken. Im privaten Bereich sind es Marktschwankungen, im öffentlichen Bereich eher politische Veränderungen.

Die Ergebnisse zeigen also, dass die Controller im Rahmen ihrer Möglichkeiten versuchen, ihren Aufgabenbereich selbst zu gestalten. Dabei sind sie ähnlich erfolgreich wie ihre Kollegen im privaten Bereich. Allerdings ist der Anteil der vom Management zugewiesenen Aufgaben im Arbeitskreis noch höher als im privaten Bereich.

Inwieweit kann das Controlling in Ihrer Organisation seinen Aufgabenbereich selbst gestalten?



# Gestaltung der eigenen Rolle

## Entwicklungstrends im Arbeitskreis

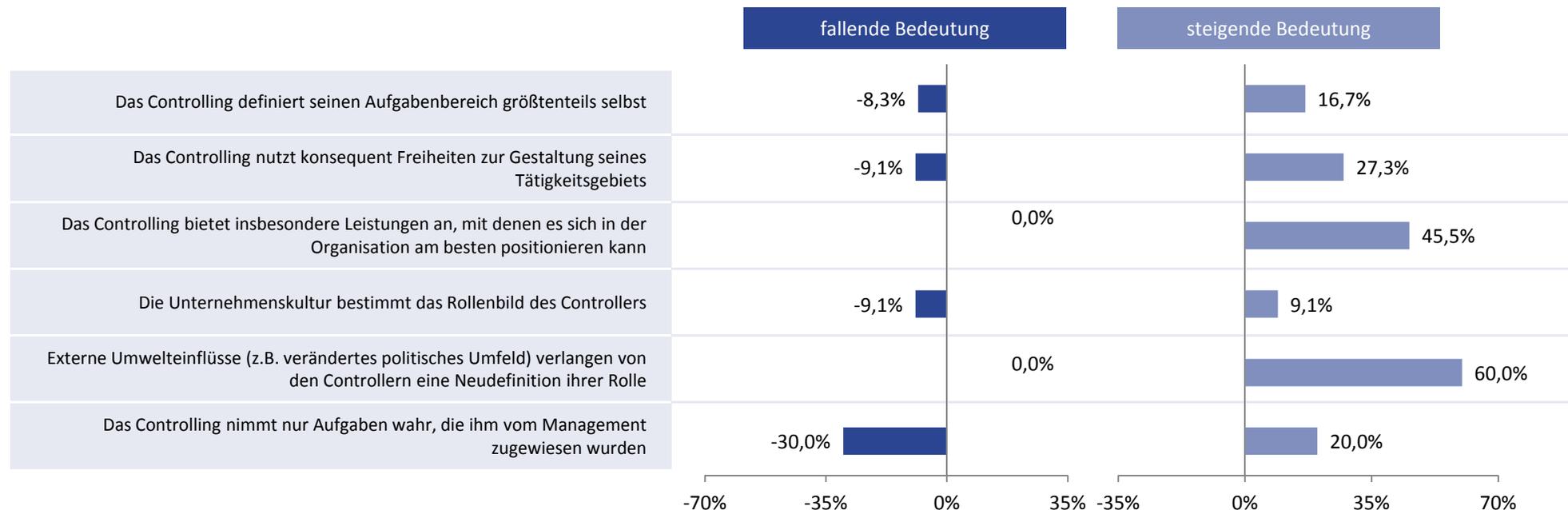
Role Making hängt unter anderem auch davon ab, wie stark eine Rolle in der Organisation verankert ist und wie stark die Träger der Rolle sich mit dieser und damit ihrer Berufsgruppe identifizieren. Da Controlling in öffentlichen Organisationen noch ein verhältnismäßig junges Phänomen ist, kann erwartet werden, dass sich auch Änderungen im Verhältnis von Role Taking und Role Making einstellen werden. Zur Analyse einer solchen potentiellen Veränderung wurden die Controllingleiter gebeten, basierend auf den bereits bekannten Fragen ihre Einschätzung für die Zukunft zu formulieren.

Die Ergebnisse zeigen keine klare Richtung. Denn einerseits werden die Controller in Zukunft ihre Rolle vor allem dadurch stärker gestalten können, dass sie bestehende Freiheitsgrade stärker ausnutzen und insbesondere solche Leistungen anbieten werden, die einer besseren Positionierung innerhalb der Organisation dienen. Andererseits aber werden externe Umwelteinflüsse, wie beispielsweise politische Einflussfaktoren, in Zukunft einen sehr viel stärkeren Einfluss auf die eigene Rollengestaltung der Controller haben als bisher. Interessant ist, dass der Grad an Aufgaben, die vom

Management zugewiesen werden, in Zukunft eher abnehmen wird.

Zieht man zur Gesamtbeurteilung den bereits bekannten Role Making-Index heran, so zeigt sich, dass sich dieser um nur 0,1 Prozentpunkte auf einen Indexwert von 51,2% verändern wird. Die Möglichkeiten zur Gestaltung der eigenen Rolle von Seiten der Controller bleiben also auf dem gleichen Niveau wie bisher.

## Zukünftige Gestaltungsmöglichkeiten – Role Making vs. Role Taking im Arbeitskreis



# Gestaltung der eigenen Rolle

## Role Making-Trend im Arbeitskreis

Bricht man den generellen Trend wieder auf die einzelnen Arbeitskreisinstitutionen herunter, so ergeben sich interessante Beobachtungen.

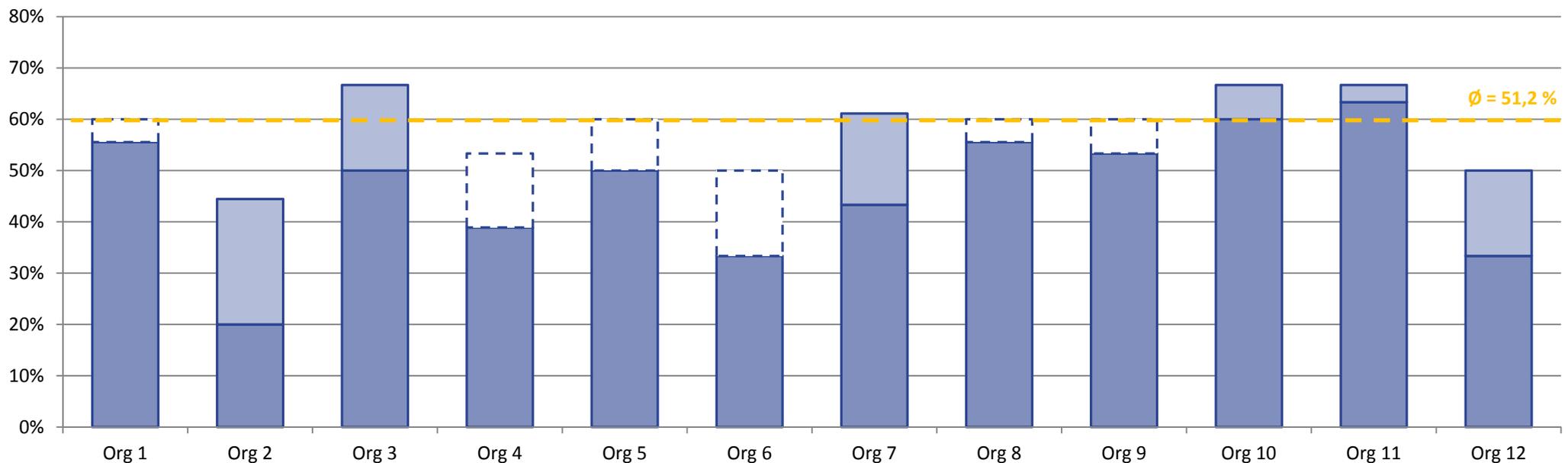
In sechs von zwölf Organisationen gehen die Controller davon aus, in der Zukunft ihre Rolle stärker selbst gestalten zu können (absoluter Zuwachs in der Grafik mit der Farbe hellblau dargestellt). Die Organisationen 3, 10 und 11 wollen auf einen Role Making-Anteil von ca. 67% kommen. Auch in solchen Arbeitskreisinstitutionen, in denen die Controller bisher eher Role Taker sind, geht der Trend hin zu einer stärkeren Gestaltungsmöglichkeit des eigenen Aufgabenbereiches.

Andererseits aber werden in den übrigen sechs Organisationen in Zukunft weniger Gestaltungsmöglichkeiten hinsichtlich des eigenen Aufgabenbereiches vorhanden sein (absolute Abnahme in der Grafik in weiß veranschaulicht). Diesen Weg werden insbesondere solche Organisationen einschlagen, die bisher eher oberhalb des durchschnittlichen Role Making-Index lagen (z.B.: Organisation 1, 5, 8 oder 9).

Insgesamt werden die Unterschiede zwischen den Organisationen geringer. Die Ausprägungen in den jeweiligen Institutionen nähern sich stärker aneinander an. Diese Entwicklung ist ein Indiz dafür, dass es kein „Mehr“ an

Role Making braucht, sondern es vielmehr auf ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Role Making und Role Taking ankommt. In einer ausgewogenen Situation, ist sich die Führung klar darüber, welche Leistungen sie vom Controlling erwartet während das Controlling sein Leistungsspektrum aktiv anbietet. Dabei verhandeln Führung und Controlling auf Augenhöhe über die weitere Entwicklung und Anpassung des Leistungsspektrums im Sinne der Verbesserung der Entscheidungsqualität in der Organisation. Die gemeinsame Verhandlung des Leistungsspektrums stärkt das Vertrauensverhältnis und die Akzeptanz des Controllings.

## Role Making-Trend im Arbeitskreis



## Positionierung des Controllings

- Einbindung des Controllings in Führungsaufgaben
- Nachfrage nach Leistungen und Ausstattung mit Rechten als positive Signale in der Organisation
- Weiterentwicklung der Kompetenzen der Controller

# Positionierung des Controllings

## Einbindung des Controllings in Führungsaufgaben

Bei der Durchsetzung der eigenen Rolle in der Organisation ist es für die Controller wichtig, Entscheidungen in der Organisationen mit beeinflussen und sich gegenüber anderen Organisationsbereichen durchsetzen zu können. Wollen sie sich beispielsweise als interner Berater der Führung positionieren, so ist es für andere Organisationseinheiten ein wichtiges Signal, wenn das Controlling auch konsequent in Führungsaufgaben eingebunden wird.

Den Grad einer solchen Einbindung des Controllings im Arbeitskreis verdeutlichen die beiden Schaubilder rechts. Sie unterscheiden hierbei einmal zwischen dem Einfluss des Controllings auf Entscheidungen der Führung und andererseits hinsichtlich der Rolle des Controllings bei der Weiterentwicklung der gesamten Organisation.

In beiden Fällen ist die Rolle der Controller noch als relativ schwach einzuordnen. Die Controller haben einen geringen Einfluss auf die Entscheidungen der Führung und können lediglich die Entscheidungen der Führung kritisch reflektieren ohne aktiv eingreifen zu können. Dabei unterscheiden sie sich deutlich von ihren Kollegen aus der Privatwirtschaft (vgl. WHU-Controllerpanel), die mit einem Mittelwert von 2,8 (gegenüber 2,2 im AK) sehr viel stärker auf Entscheidungen der Führung einwirken können. Der Einfluss der Controller auf die Organisationsentwicklung nimmt zwar nur eine mittlere Ausprägung an, allerdings liegt hier der Grad der Einflussnahme im Rahmen des Referenzwertes aus der Privatwirtschaft (AK  $\emptyset$  = 3,1; Privatwirtschaft  $\emptyset$  = 3,3).

Insgesamt zeigt sich durchaus Optimierungspotential im Arbeitskreis hinsichtlich der Einbindung des Controllings in Führungsaufgaben. Studien aus dem privatwirtschaftlichen Bereich zeigen nämlich, dass eine positive Korrelation zwischen der Einbindung des Controllings in Führungsentscheidungen und dem Unternehmenserfolg besteht. Solche Studien fehlen zwar noch für den öffentlichen Bereich, es ist jedoch davon auszugehen, dass Effizienz- und Effektivitätsaspekte ein größeres Gewicht bei Entscheidungen erhalten, wenn das Controlling eingebunden wird.

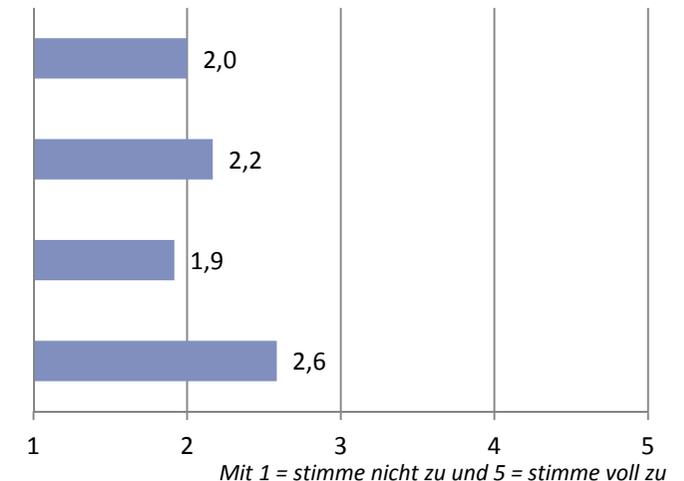
## Einfluss des Controllings bei Führungsentscheidungen

Das Controlling kann wichtige Entscheidungen der Führungskräfte blockieren (z.B. durch das Ausüben von Vetorechten).

Die Entscheidungen der Führungskräfte spiegeln in der Regel die Beurteilung aus Controlling-Sicht wider.

Führungskräfte treffen wichtige Entscheidungen immer erst nach Rücksprache mit dem Controlling.

Das Controlling reflektiert die Entscheidungen der Führungskräfte und übernimmt dabei die Funktion eines „kritischen Counterparts“.

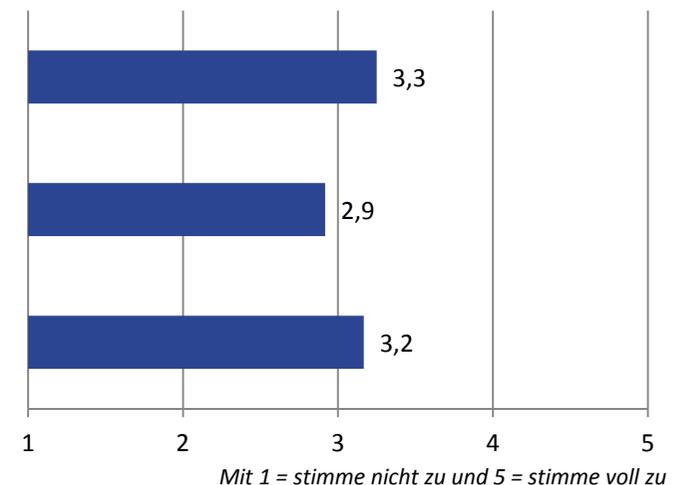


## Einfluss des Controllings bei der Organisationsentwicklung

Das Controlling ist stark an Entwicklung und Umsetzung der Strategie beteiligt.

Das Controlling generiert viele zukunftsgerichtete Informationen, die sich auf die Strategie der Organisation auswirken.

Das Controlling leitet viele Veränderungen ein, die die gesamte Organisation betreffen.



# Positionierung des Controllings

## Nachfrage nach Leistungen und Ausstattung mit Rechten als positive Signale in der Organisation

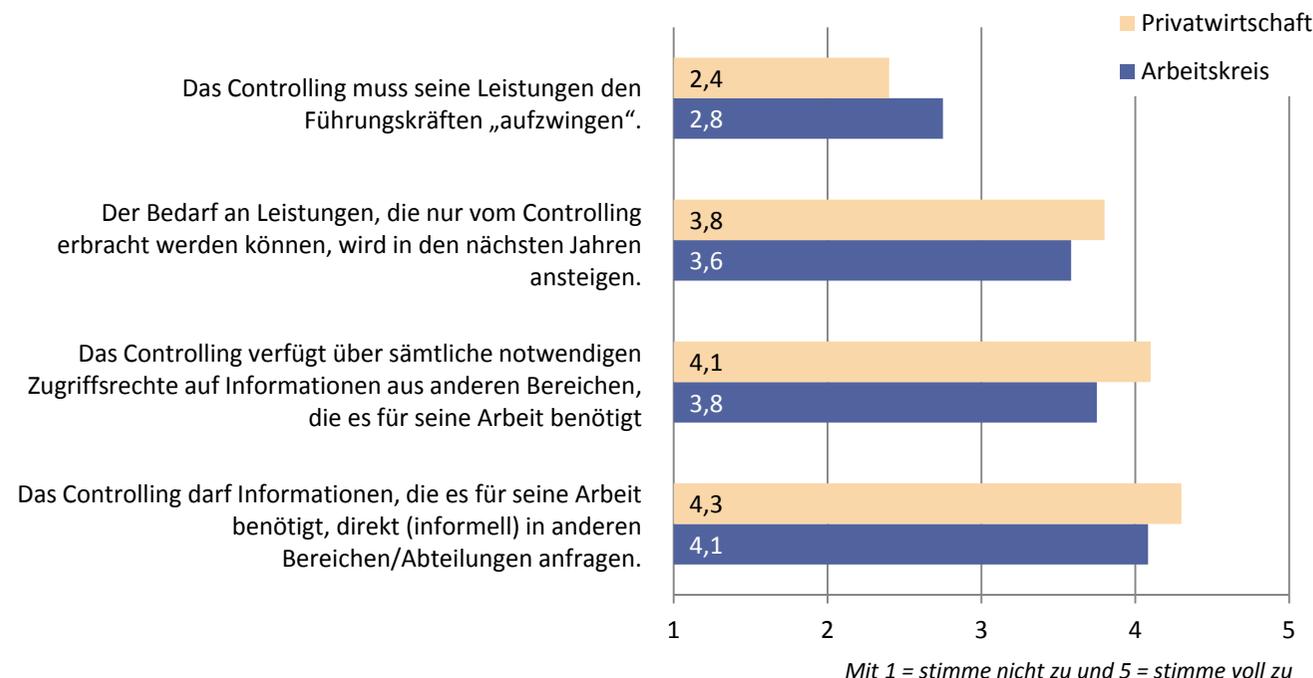
Neben dem Aspekt der Einbindung des Controllings in Führungsaufgaben hat auch die aktive Nachfrage nach Leistungen des Controllings von Seiten der Führung eine immense Signalwirkung innerhalb der Organisation. Je deutlicher die Führung Leistungen nachfragt und diese zur Steuerung nutzt, umso mehr Anerkennung wird den Leistungen der Controller zumindest implizit entgegen gebracht und umso deutlicher können sie sich innerhalb der Organisation positionieren.

Für die Positionierung des Controllings ist auch die Ausstattung der Controller mit spezifischen Kompetenzen von Bedeutung. Je mehr Rechte (z.B. Zugriff auf Informationen) also dem Controlling von Seiten der Führung zugesprochen werden, umso stärker werden Wertschätzung und Rückhalt durch die Führung gegenüber dem Controlling in der Organisation deutlich.

Problematisch ist in diesem Zusammenhang allerdings, dass das Controlling im öffentlichen Bereich noch nicht

lange etabliert ist. Unter Umständen wissen daher die Führungskräfte gar nicht, was ihre Controller zu leisten im Stande sind und fragen somit bei weitem nicht das gesamte Leistungsportfolio ihrer Controller ab. Im rollentheoretischen Modell veranschaulicht bedeutet das, dass der Rollensender eine stagnierende Rollenerwartung hat, was beim Rollenempfänger korrespondierend zu einer stagnierenden Rollenentwicklung führt.

## Rückhalt des Controllings durch die Führung



Die Antworten im Arbeitskreis zeigen, dass das Controlling grundsätzlich einen recht guten Rückhalt durch die Führung erfährt. Die Controller verfügen über gut ausgeprägte Kompetenzen hinsichtlich des Informationszugangs in andere Organisationsbereiche. Darüber hinaus können sie noch fehlende Informationen informell in den jeweiligen Organisationsbereichen erfragen. Hinsichtlich der Nachfrage nach Controllingleistungen von Seiten der Führung besteht noch Verbesserungspotential. Derzeit müssen Controller ihre Leistungen den Führungskräften noch häufig „aufzwingen“. Allerdings geht der Trend in Zukunft dahin, dass die Exklusivität der Leistungen der Controller an Bedeutung gewinnen wird. Es ist daher auch denkbar, dass die Leistungen der Controller stärker anerkannt und nachgefragt werden.

Vergleicht man die Ergebnisse im Arbeitskreis mit Referenzwerten aus der Privatwirtschaft (vgl. WHU-Controllerpanel), so zeigt sich, dass der Rückhalt des Controllings in privaten Organisationen im Schnitt nur mit 0,2 Punkten höher eingeschätzt wird.

# Positionierung des Controllings

## Weiterentwicklung der Kompetenzen der Controller

Für die Positionierung des Controllings innerhalb der Organisation ist es von wesentlicher Bedeutung, dass die Controller auch dazu fähig sind, die an sie herangetragene Rollenerwartung erfüllen zu können. Ist dies nämlich nicht der Fall, besteht die Gefahr eines Glaubwürdigkeitsverlustes innerhalb der Organisation.

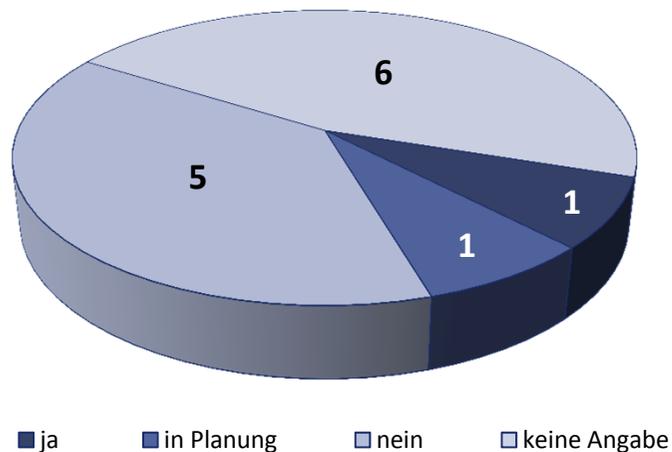
Bei der Befähigung zur Erfüllung einer Rolle kommt der Personalentwicklung eine besondere Bedeutung zu. Wenn sich die Rollen von Controllern permanent weiterentwickeln, müssen sich korrespondierend auch ihre Fähigkeiten mit entwickeln.

Die beiden unten angefügten Grafiken geben einen Einblick in den Stand der Personalentwicklung im Arbeitskreis. Bei der Interpretation der Ergebnisse hat man den generellen Eindruck, dass das Thema Personalentwicklung von Controllern bisher in den Organisationen keine bedeutende Rolle spielt. Nur eine von dreizehn befragten Organisationen verfolgt demnach eine systematische Personalentwicklung, bei einer weiteren Organisation ist die Einrichtung kontinuierlicher Entwicklungsmaßnahmen in Planung. Die übrigen elf Organisationen haben entweder keine Personalentwicklung für Controller oder sie haben hierzu keine

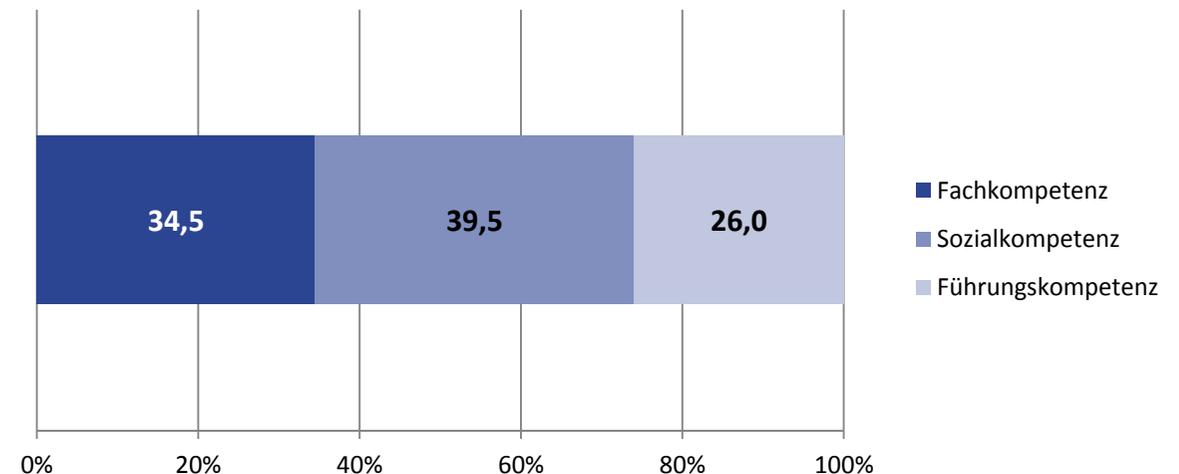
Angabe gemacht.

Dieses Ergebnis erstaunt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Controllingleiter durchaus Entwicklungsbedarf in ihren Organisationen sehen. Wie die Abbildung rechts zeigt, haben die Controller demnach besonderen Entwicklungsbedarf im Bereich der sozialen Kompetenzen (40 %) und der Fachkompetenzen (35%).

Gibt es in Ihrer Organisation eine systematische Personalentwicklung von Controllern?



In welchem Anforderungsbereich sehen Sie den größten Entwicklungsbedarf bei den Controllern in Ihrer Organisation?



## Handlungsempfehlungen

- Controller-Selbstverständnis
- Rollengestaltung
- Kommunikation

Da das Controlling in öffentlichen Institutionen noch ein relativ junges Phänomen ist, ist die Rolle der Controller in öffentlichen Institutionen noch sehr uneinheitlich definiert. Es wird eine Vielzahl verschiedener Erwartungen an die Controller herangetragen, denen sie versuchen gerecht zu werden. Dabei können die Ansprüche von ganz unterschiedlichen Seiten kommen, sei es von anderen Organisationsbereichen, von Führungskräften oder aber auch von außerhalb der Organisation bereitstehenden Anspruchsgruppen. Es kommt zu einer Rollenkomplexität, mit der die Controller tagtäglich konfrontiert sind.

### Festlegen der eigenen Rolle

Zur Bewältigung dieser Rollenkomplexität ist es in einem **ersten Schritt** zwingend notwendig, sich zunächst einmal der eigenen Rollen bewusst zu werden. Die Controller müssen also für sich selbst klären, welchen Ansprüchen sie wie gerecht werden wollen. Zu den konkreten Arbeitsschritten gehört hierbei, die wesentlichen Adressaten der Leistungserstellung festzulegen, sich über die eigenen Aufgaben klar zu werden und auch die Maßstäbe zur Beurteilung der eigenen Arbeit festzulegen.

Bei der Beschreibung der eigenen Rolle kann die Verwendung plakativer Rollenbilder von Nutzen

sein. Solche Rollenbilder beschreiben in aggregierter Form all die Tätigkeiten von Controllern, die als besonders bedeutsam wahrgenommen werden. Sowohl in der Controllingforschung als auch -praxis haben sich verschiedenste Rollenbilder durchgesetzt. Beispielsweise zeugt die Rolle des Erbsenzählers von einer starken Zahlenorientierung des Controllings, während mit dem Bild des Change Agents ein eher proaktives Element im Controlling verbunden wird.

Ein weiteres Instrument, das bei der Formulierung des eigenen Rollenverständnisses von hohem Nutzen sein kann, ist das Leitbild. Wie die Analyseergebnisse im Arbeitskreis zeigen, kann ein Leitbild, das sowohl im Innen-, als auch im Außenverhältnis gelebt wird, einen erheblichen Beitrag leisten zur Etablierung einheitlicher Denkmuster und einer gemeinsamen „Sprache“ im Controlling. Bei der Formulierung des Leitbildes verhandeln die Controller ihre individuellen Vorstellungen und bringen diese auf einen gemeinsamen Nenner. Ergebnis ist ein Leitbild, welches dann als Aushängeschild fungieren und die von den Controllern gewünschte Rolle gezielt in der Organisation kommunizieren kann.

### Kommunikation der Rolle nach außen

Diese gezielte Kommunikation der eigenen Rolle an

andere Organisationsbereiche ist ein wichtiger **zweiter Schritt**, um die verschiedenen Erwartungen an das Controlling innerhalb der Organisation bewältigen zu können. Durch die proaktive Aussendung der eigenen Rolle nach außen können externe Erwartungen beeinflusst und somit auch gezielter die eigene Rolle gestaltet werden.

Die Kommunikation der eigenen Rolle muss dabei sowohl horizontal zwischen anderen Organisationsbereichen als auch vertikal zwischen verschiedenen Hierarchieebenen erfolgen. Optimal ist, wenn das Controlling die jeweiligen Organisationsbereiche bei der Formulierung der eigenen Rolle mit einbezieht und ihnen so Gelegenheit gibt, die eigenen Erwartungen an das Controlling zu artikulieren.

### Überprüfen der eigenen Rolle

Erwartungen verändern sich im Zeitablauf. Daher ist es für Controller dringend erforderlich, in einem **dritten Schritt** das Verhältnis zwischen kommunizierter und von der Organisation erwarteter Rolle in regelmäßigen Zyklen zu überprüfen. Ergeben sich größer werdende Diskrepanzen, müssen sich Controller und Erwartungsträger wieder zusammenfinden und eine Neuausrichtung der Rolle der Controller umsetzen.

Wie bereits angedeutet, ist die Kommunikation der eigenen Rolle nach außen ein wichtiger Bestandteil, um Erwartungen gegenüber den Controllern zu kanalisieren und somit die eigene Rolle auch selbst zu gestalten. In der Literatur spricht man in diesem Zusammenhang vom Role Making. Controller bringen dann ihre eigenen Kenntnisse und Erfahrungen ein, um ihre Rolle in der Organisation in Richtung des eigenen Selbstverständnisses zu verändern.

Die Analyseergebnisse im Arbeitskreis zeigen in diesem Zusammenhang aber, dass Rollen nicht uneingeschränkt getrieben werden können, sondern dass es bei der Gestaltung der eigenen Rolle verschiedene Faktoren zu beachten gilt, die im Folgenden skizziert werden.

### **Berücksichtigung der eigenen Entwicklung**

Ein erster bedeutender Punkt ist, dass Controller nur so stark ihre Rolle aktiv treiben sollten, wie es der eigenen Entwicklung auch angemessen ist. Als Beurteilungskriterium dient dabei die erreichte Akzeptanz in der Organisation.

Blicken die Controller auf eine junge Historie zurück und sind sie in der Organisation noch wenig etabliert, so macht es Sinn, die eigene Rolle in der Organisation noch sehr viel stärker zu promoten. Konnten die Controller jedoch über eine längere

Zeit in der Organisation Fuß fassen und wird ihnen Akzeptanz und Vertrauen entgegen gebracht, müssen sie ihre eigene Rolle deutlich weniger in der Organisation artikulieren.

### **Fokussierung vs. Differenzierung**

Ein weiterer bedeutender Punkt, den es bei der Gestaltung der eigenen Rolle zu beachten gibt, ist die Frage nach der Anzahl kommunizierter Rollenbilder. Als mögliche Alternativen können einerseits die Fokussierung auf einige wenige Rollenbilder und andererseits eine Differenzierung in vielfältige, unterschiedliche Rollenbilder gesehen werden.

Controller, die ihre eigene Rolle gestalten wollen, sollten sich im Klaren darüber sein, welche Kommunikationsstrategie sie verfolgen wollen und inwiefern die gewählte Strategie den Eigenheiten der jeweiligen Organisation gerecht wird. Sie müssen dabei zwischen zwei Szenarien abwägen.

Kommunizieren sie nur wenige Rollen, funktioniert die Darstellung der Rolle möglicherweise besser, weil andere Organisationsbereiche die Rolle besser verstehen können. Die Controller haben also die Möglichkeit, ihr Profil zu schärfen. Andererseits kann das Controlling unter Umständen jedoch sehr farblos und einseitig wahrgenommen werden.

Werden hingegen viele verschiedene Rollen kommuniziert, wird es schwieriger, Erwartungen in eine spezifische Richtung zu beeinflussen und die intendierte Rolle kommt unter Umständen beim Adressaten nicht an. Der Vorteil dieser zweiten Variante ist jedoch, dass die Controller auch ihr breites Leistungsspektrum in der Organisation darstellen können.

Für alle bisher erwähnten Optionen ist die offene und ehrliche Kommunikation ein Schlüsselfaktor für die erfolgreiche Ausgestaltung der Controllerrollen. Stabilisierend wirkende Rollen können sich in Organisationen schließlich nur dann herausbilden, wenn die Erwartungen der verschiedenen Parteien auch offen geäußert und diskutiert werden können. Werden die gegenseitigen Präferenzen nicht klar und unmissverständlich kommuniziert, entstehen Konfliktpotentiale. Dies kann in der bilateralen Zusammenarbeit zwischen Controller und Führungskraft zum Beispiel dann der Fall sein, wenn das Verhalten des Controllers nicht den an ihn gestellten Erwartungen entspricht, da ihm diese einfach nicht bewusst sind.

Es ist aber auch möglich, dass mehrere Akteure unterschiedliche, nicht-kompatible Erwartungen haben, die selbst, wenn diese Erwartungen bekannt sind, nicht gleichzeitig erfüllt werden können. In beiden Fällen ist eine offene Kommunikation unerlässlich und ermöglicht es, einen Konsens zu finden. Ist dieser nicht realisierbar, können zumindest unterschiedliche Interessen explizit gemacht und Prioritäten gesetzt werden. Dies gibt den Beteiligten ein größeres Maß an Sicherheit in ihrem Arbeitsalltag und vermeidet ständige Konflikte.

### **Maßnahmen zur Förderung von Kommunikation**

Die Möglichkeit zur offenen Kommunikation muss gefordert, gefördert und letztlich aktiv genutzt werden, um nicht nur symbolisch zu existieren. Hier bietet es sich an, entsprechende Plattformen (z. B. Jour fixe, Qualitätsmanagement, Vorschlagswesen) zu schaffen, die genutzt werden können, um sich jenseits des Tagesgeschäftes aktiv auszutauschen und somit die Chance zu bekommen, die Qualität der Zusammenarbeit zu verbessern. Vor allem der Einsatz aber auch die Aus- und Weiterbildung in interfunktionalen Teams kann helfen, ein gemeinsames Verständnis der Rolle der Controller zu entwickeln und später auch zu leben. Ferner hilft die Interaktion, Barrieren zu durchbrechen und somit eine offene Kommunikation zuzulassen.

### **Zusammenarbeit als bedeutendes Kommunikationsmedium**

Die Bedeutung der Zusammenarbeit sollte, so selbstverständlich es auch klingt, nicht unterschätzt werden.

Empirische Studien aus der Privatwirtschaft zeigen, dass die Qualität der Interaktion und Kommunikation zwischen anderen Organisationsbereichen und den Controllern sowie zwischen Managern und

Controllern den Unternehmenserfolg positiv beeinflusst. Gerade durch die direkte Zusammenarbeit, die ein proaktives und kritisches Hinterfragen sowie ein Aufzeigen von Lösungsvorschlägen der Controller gegenüber den Managern erlaubt, haben Controller letztlich die Möglichkeit, auf die Qualität der Managemententscheidungen zu wirken. Die Entscheidungen der Manager wiederum wirken direkt auf den Unternehmenserfolg (vgl. Weber 2009).

Diese Ergebnisse lassen sich auf den öffentlichen Bereich übertragen. Die Gewährleistung einer funktionierenden Interaktion und Kommunikation, die es erlaubt, Erwartungen der Personen untereinander offen auszusprechen und umzusetzen, sollte daher im Interesse einer jeden Organisation sein. Dies erleichtert es auch den Controllern, ihre verschiedenen Rollen zu gestalten und zu leben.

# Impressum

Prof. Dr. Bernhard Hirsch

Prof. Dr. Dr. h.c. Jürgen Weber

Celina Gisch

Susanne Zubler

Robert Huber

## **Arbeitskreis Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen**

### **Arbeitspaket 4: Rollen 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](http://www.unibw.de/ifc)

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

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

# Arbeitskreis Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen Jahresthema Controllingkonzeption

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



# Vorwort

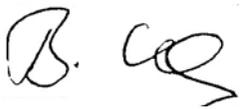
Sehr geehrte Damen und Herren,

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!

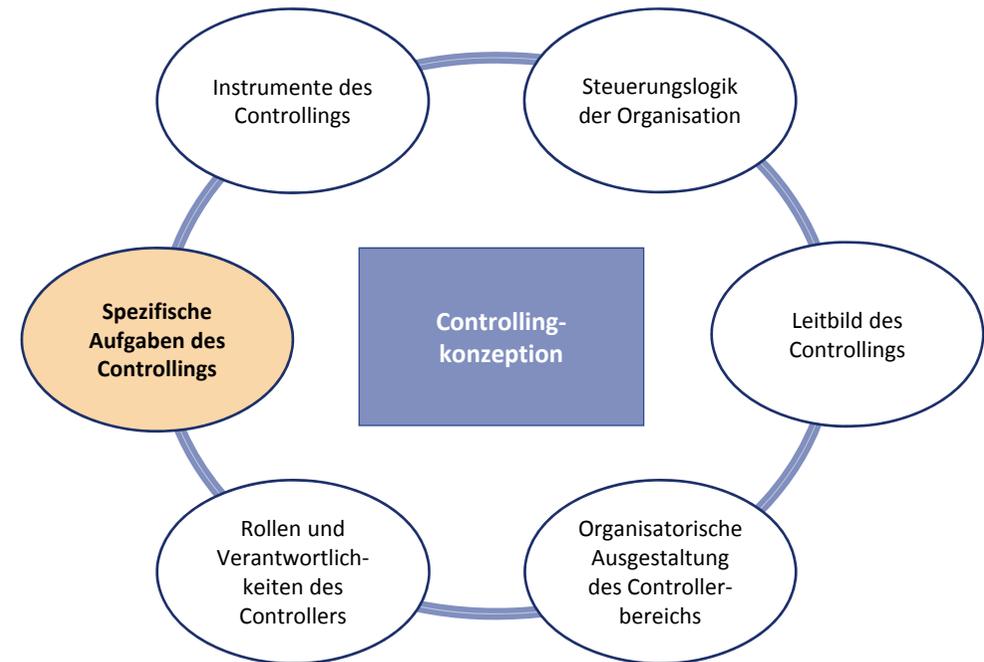
Mit freundlichen Grüßen



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

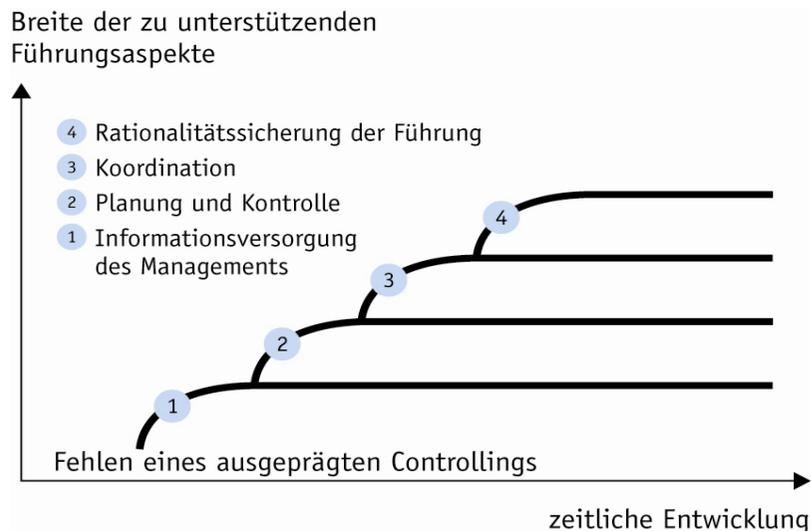
## Entwicklungsstufen hinsichtlich der Aufgaben der Controller

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

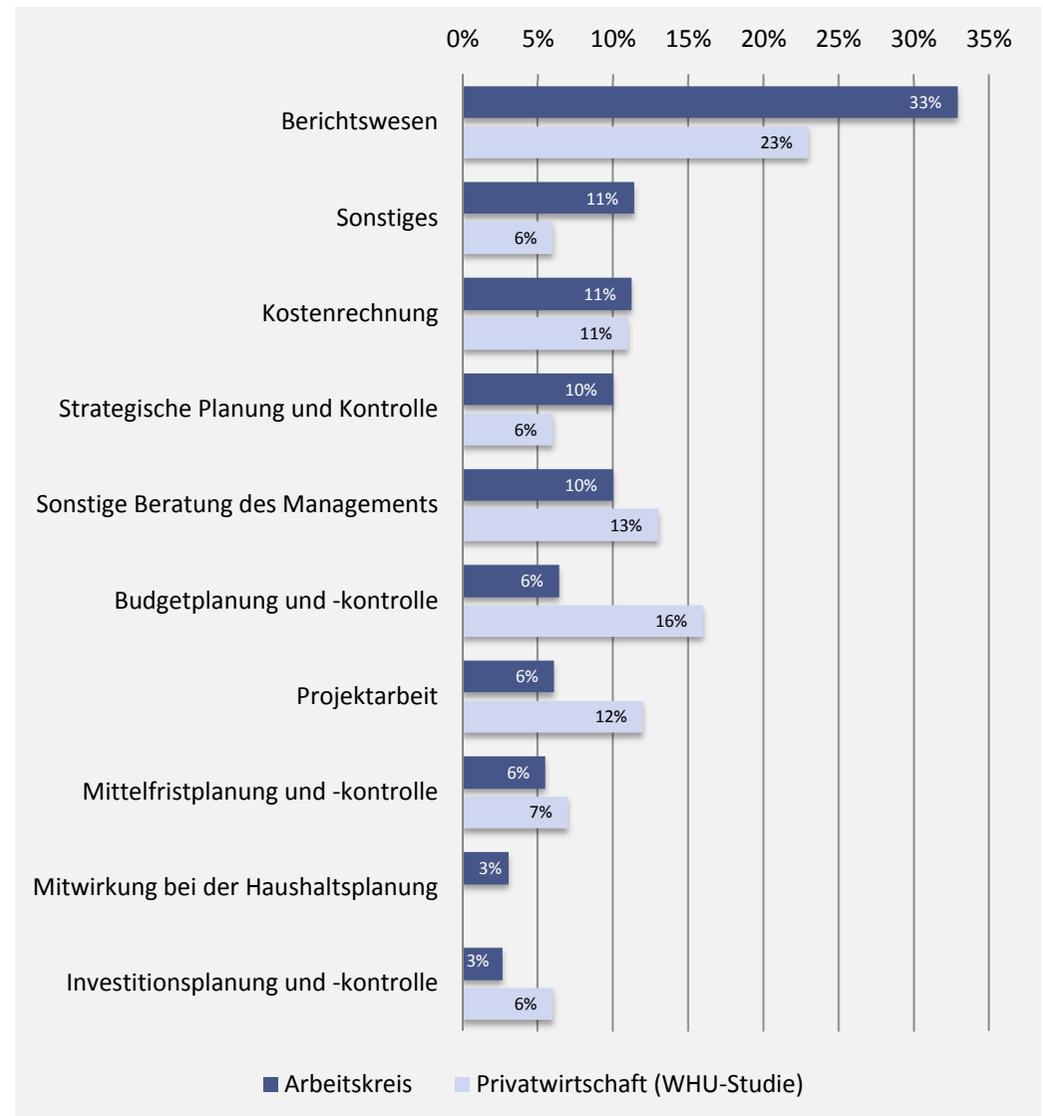
Studien aus der Privatwirtschaft zeigen, dass Controller dort eine Vielfalt verschiedener Aufgaben wahrnehmen. Betrachtet man die Ergebnisse im Arbeitskreis (vgl. Abb. 2), so wird deutlich, dass dieser Befund auch für Institutionen des öffentlichen Bereichs gilt.

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.

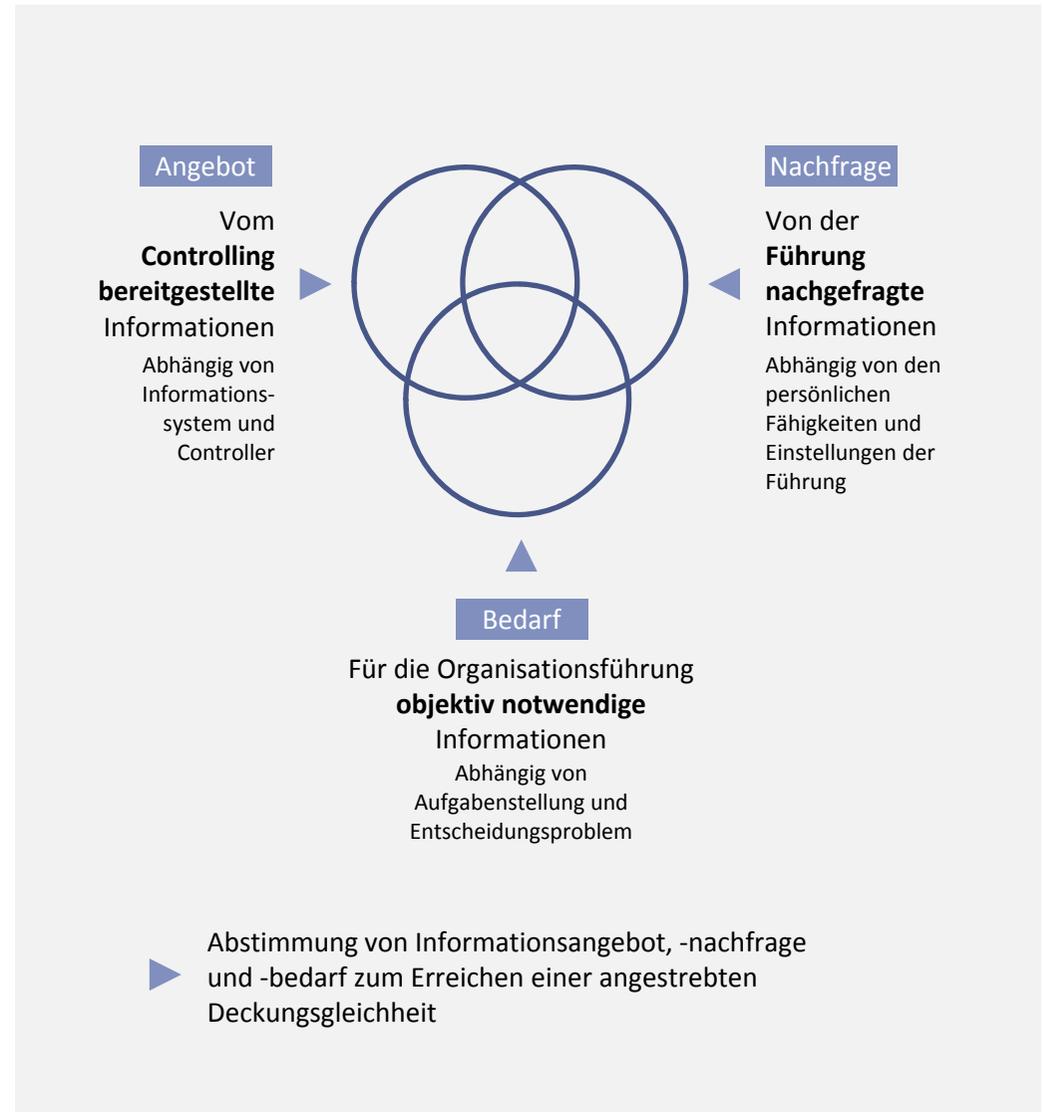
Informationsangebot, -nachfrage und -bedarf sind, wie in Abb. 3 dargestellt, in der Regel nicht deckungsgleich. Verschiedene persönliche Einstellungen und Erfahrungen aller beteiligten Akteure führen dazu, dass es in Organisationen eine permanente Auseinandersetzung um die optimale Informationsbereitstellung 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-

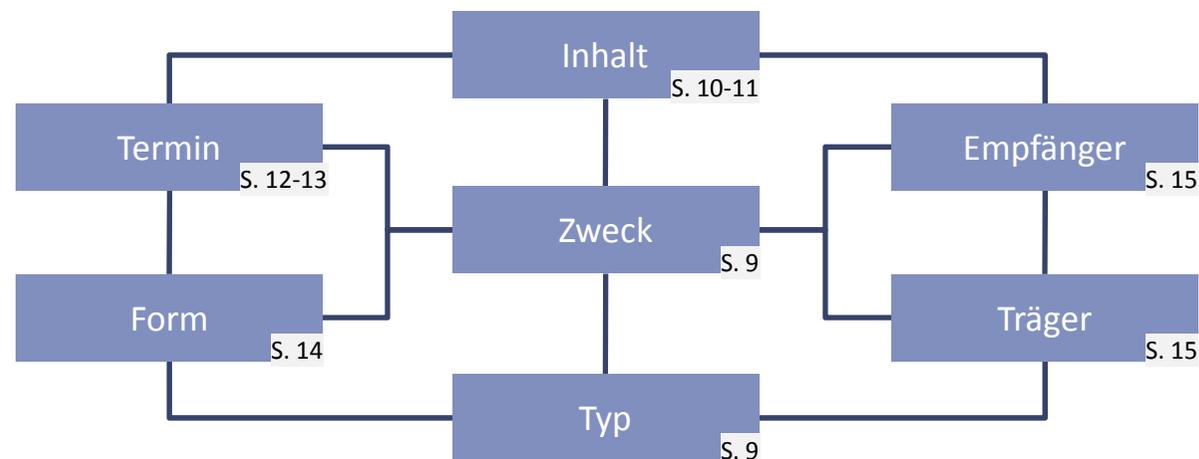
kreis unterscheiden wir im wesentlichen Standard-, Abweichungs- und Bedarfsberichte, auf die auch später noch vertieft eingegangen wird.

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

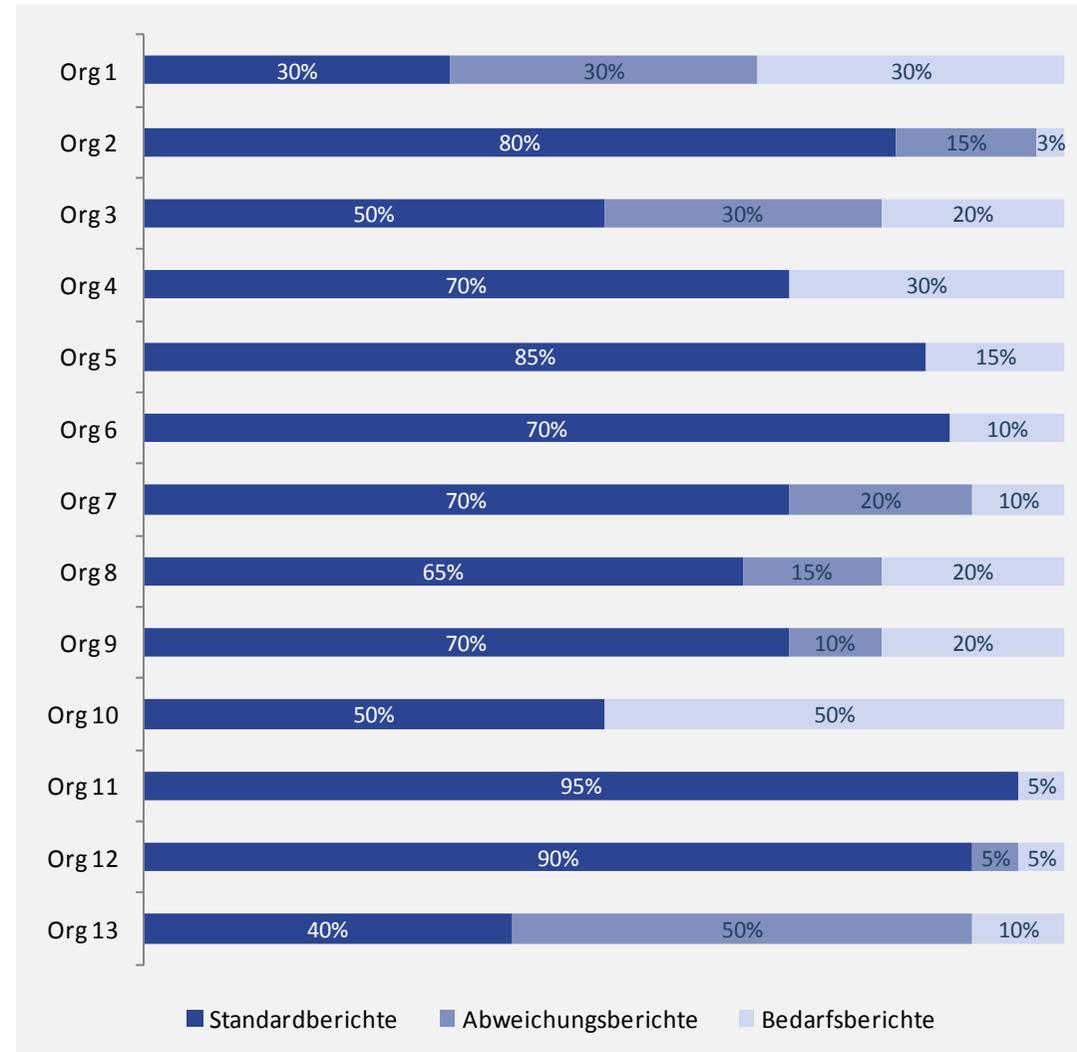
## Nutzung unterschiedlicher Berichtstypen im Arbeitskreis

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).

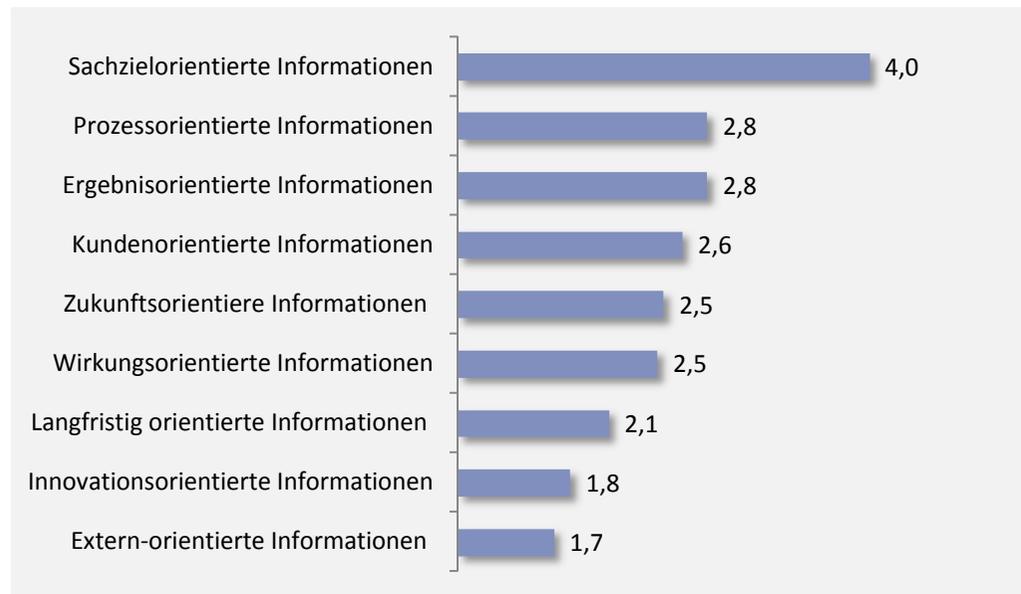
In den Berichten der Arbeitskreismitglieder werden sachzielorientierte Informationen am häufigsten dargestellt. Sachziele leiten sich direkt aus dem öffentlichen Auftrag der Behörden ab und beziehen sich auf das konkrete Handeln einer öffentlichen Einrichtung, also Art, Menge und Zeitpunkt der Leistungserstellung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

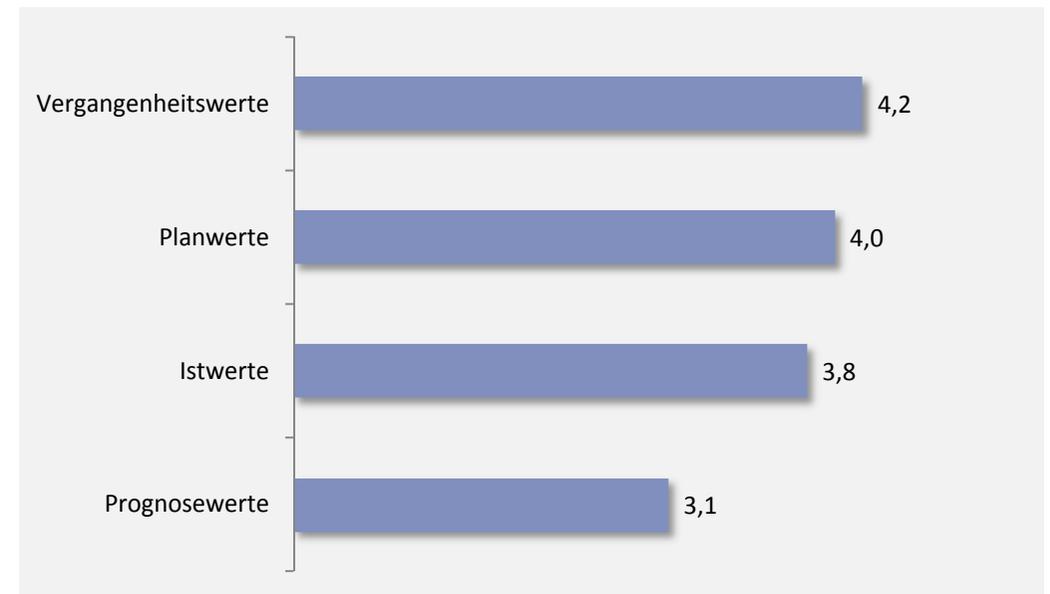
Betrachtet man die in den Berichten häufig verwendeten Vergleichswerte zur Beurteilung der berichteten Informationen, so zeigt sich, dass Vergangenheits-, Plan- und Istwerte ungefähr gleich stark genutzt werden. Hingegen ist die Intensität der Nutzung von Prognosewerten eher gering. Die Ergebnisse zeigen, 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

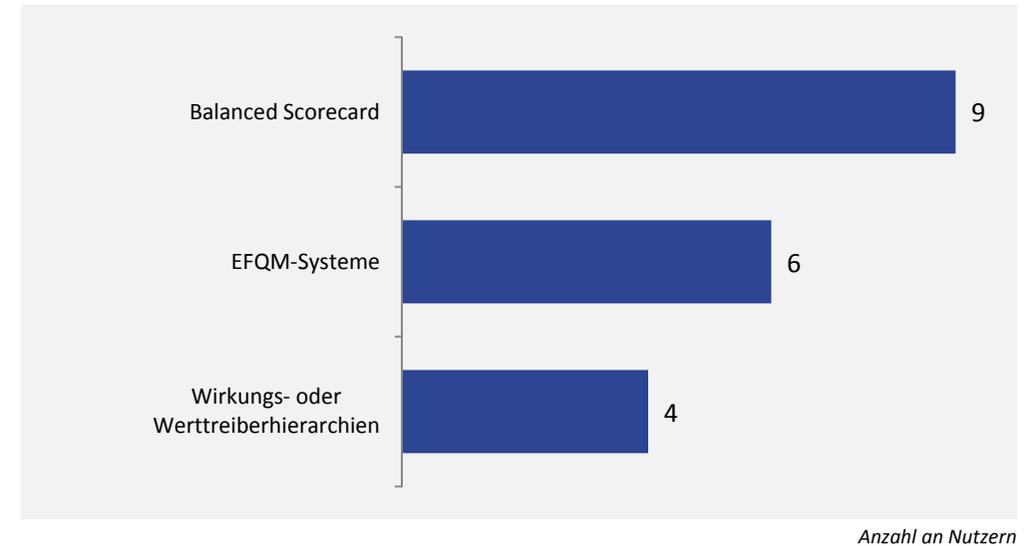
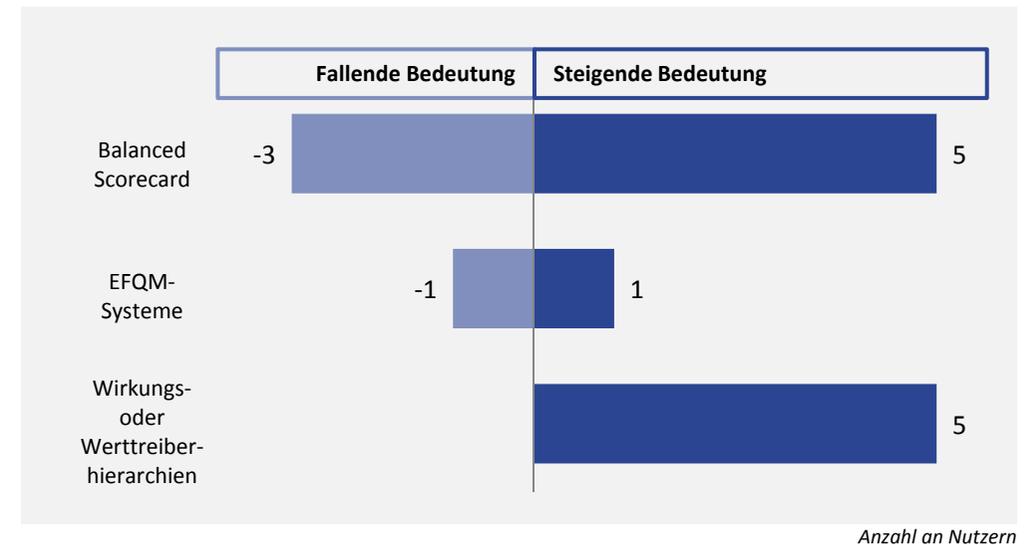


Abb. 9: Künftige Bedeutung ausgewählter Kennzahlensysteme im Arbeitskreis



# 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
<b>Sachzielorientierte Kennzahlen</b>	2 Organisationen	7 Organisationen			1 Organisation
<b>Prozessorientierte Kennzahlen</b>	4 Organisationen	2 Organisationen			1 Organisation
<b>Ergebnisorientierte Kennzahlen</b>	6 Organisationen	3 Organisationen	1 Organisation		
<b>Kundenorientierte Kennzahlen</b>	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 10).

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. Folie 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

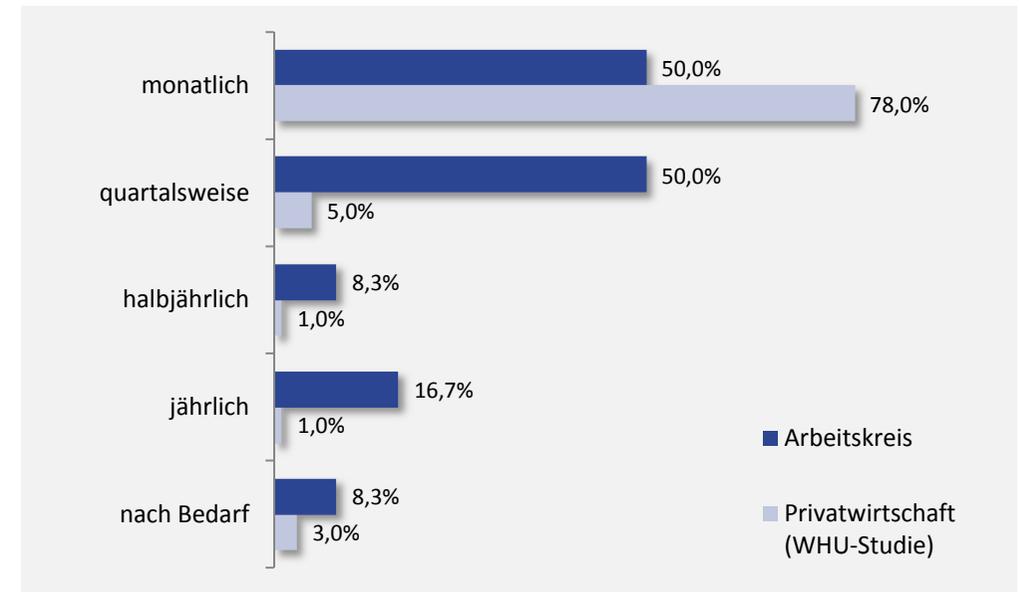
Sich ändernde Realitäten und der Anspruch an die Aktualität von Berichten erfordern regelmäßige Überprüfungen des Berichtsinhaltes. Sie dienen dazu, das gegenwärtige Informationsangebot im steuerungsrelevantesten Bericht zu sichten und im zweiten Schritt zu beurteilen, inwiefern die bereitgestellten 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.

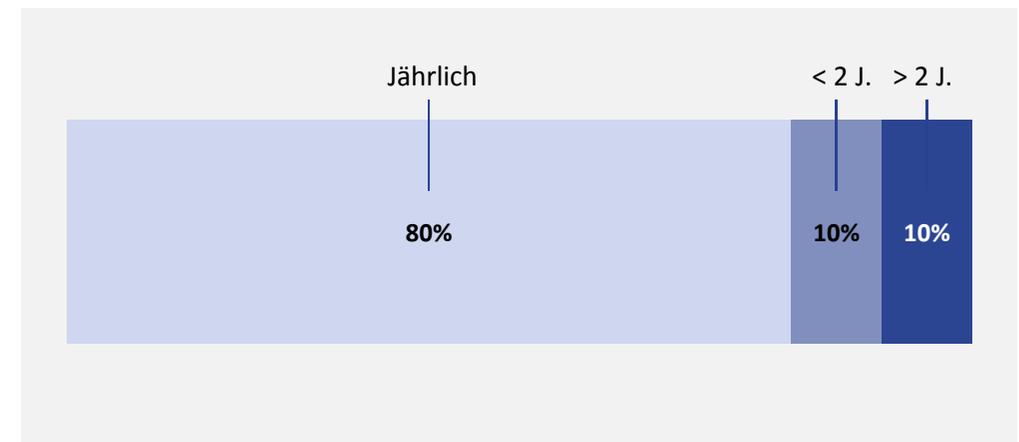
Die Häufigkeit der Berichtsüberarbeitung im Arbeitskreis zeigt verschiedene Aspekte auf. Da der Großteil der Arbeitskreismitglieder im wesentlichen unterjährige Berichte bereitstellt, macht es zunächst Sinn, diese auch einer jährlichen Überprüfung zu unterziehen. Dies gilt insbesondere für Organisationen, 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

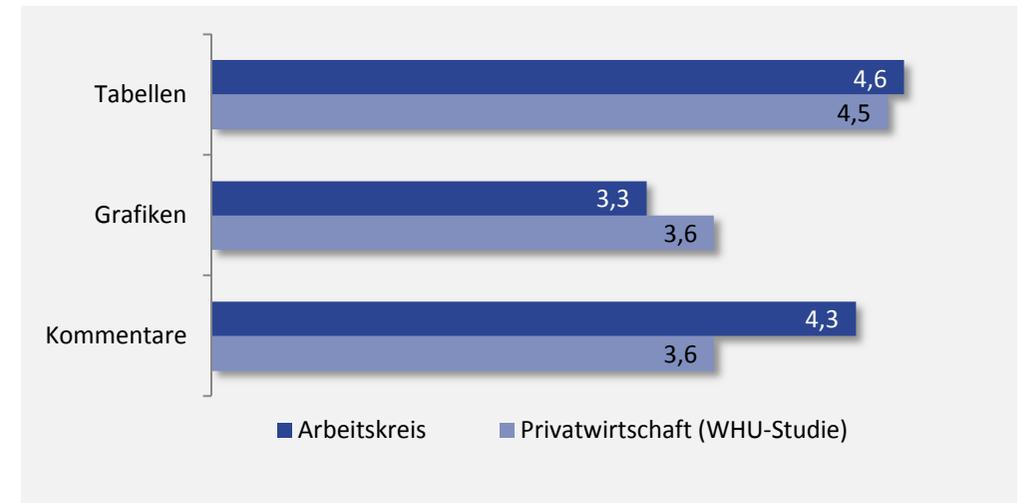
## Formale Gestaltungselemente im Arbeitskreis

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.

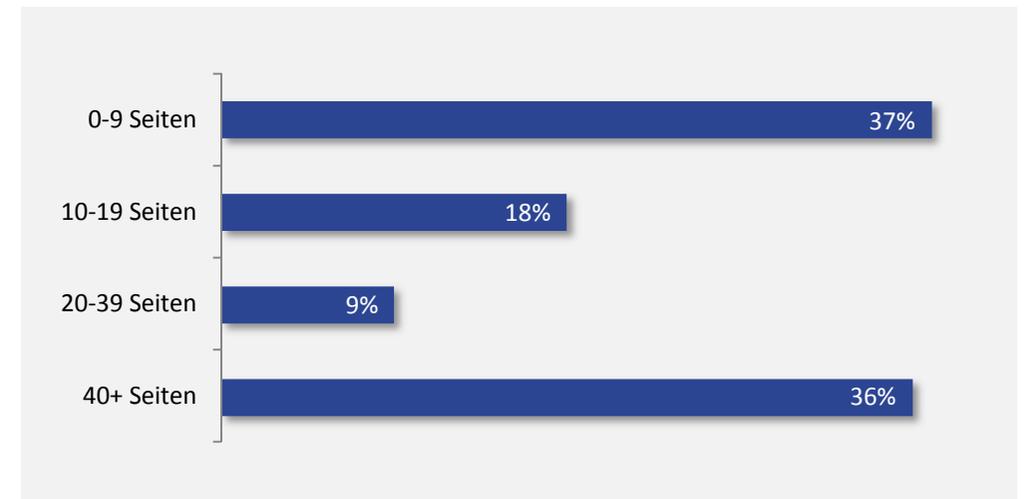
Hinsichtlich des Seitenumfanges der im Arbeitskreis bereitgestellten Berichte (Abb. 14) zeigen sich zwei Tendenzen. Etwas mehr als die Hälfte der Arbeitskreismitglieder bevorzugt eher kurze Berichte mit einem Seitenumfang < 20 Seiten. Die andere Hälfte erstellt ausführliche Berichte, denen jedoch in 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.

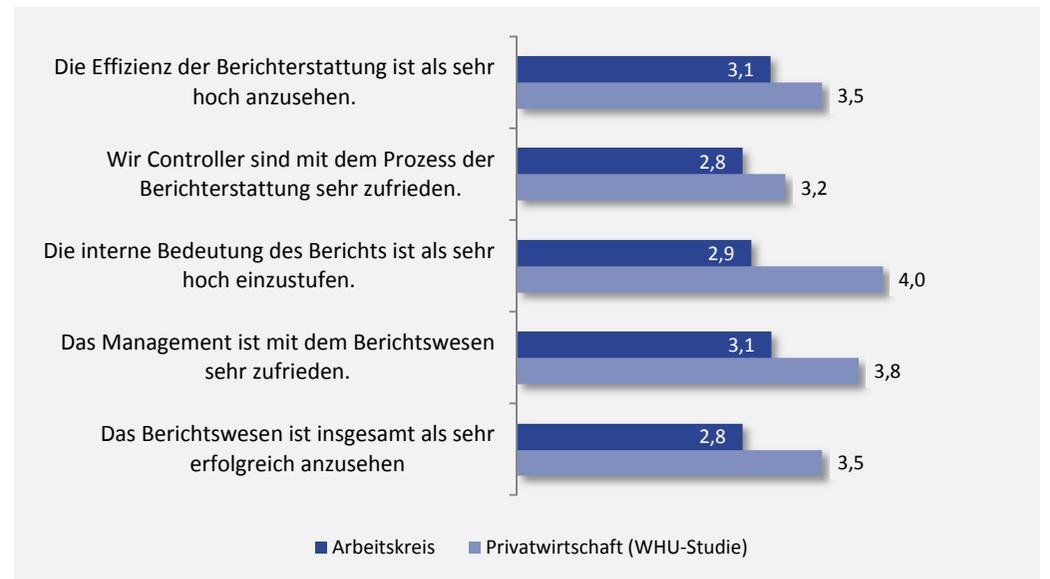
Aufgrund ihrer Erfahrungen in der Informationsversorgung übernehmen Controller häufig die Federführung bei der Erstellung von Berichten und fungieren somit als Berichtsträger. Obwohl das Controlling für die Erstellung von Controlling-Berichten verantwortlich zeichnet, sollte es den Controllern bei Bedarf 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

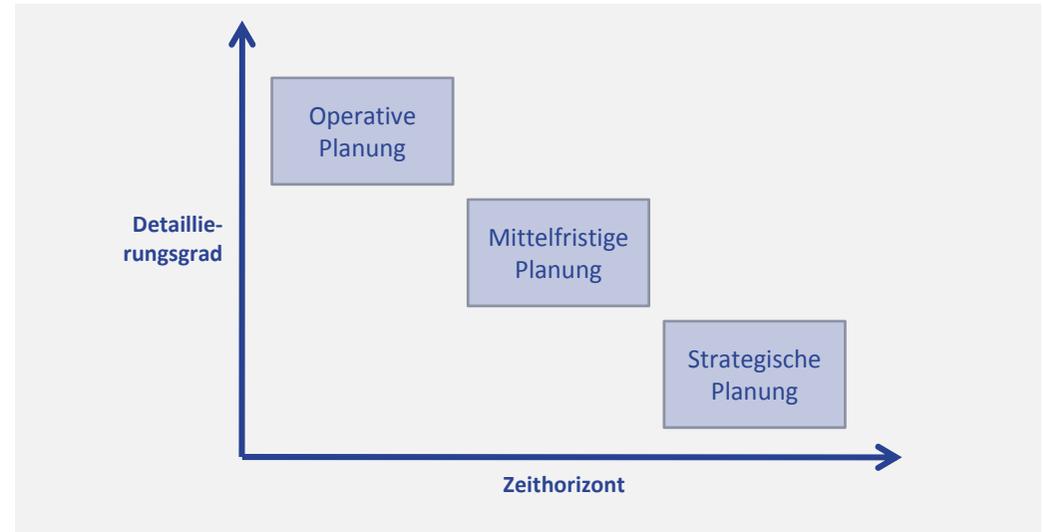
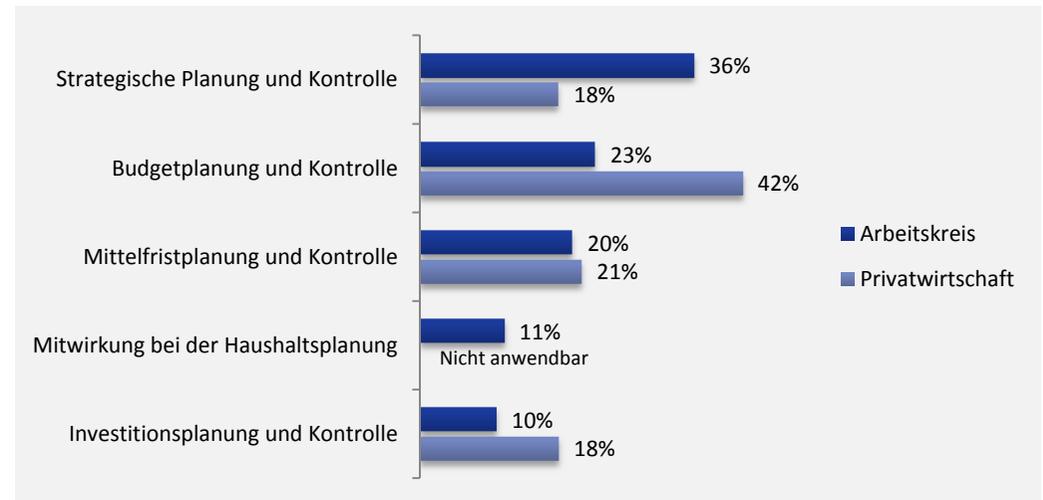


Abb. 18: Anteile der einzelnen Planungs- und Kontrollaufgaben im Arbeitskreis



# 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 Jahresplanung 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.

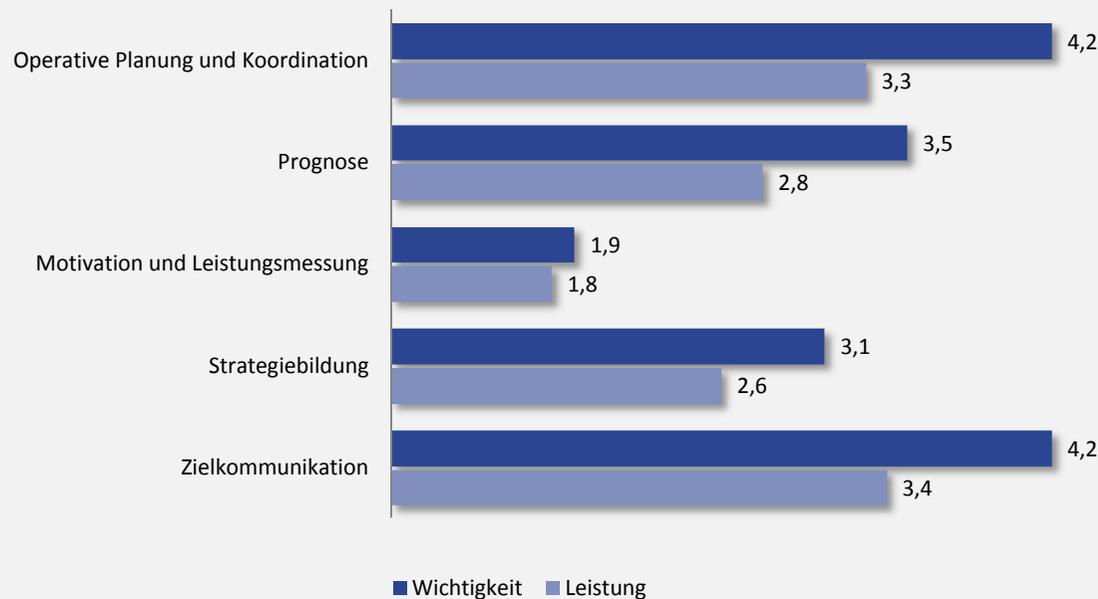
Zuletzt kann die Jahresplanung, genau wie die strategische und mittelfristige Planung, dazu genutzt werden, Organisationsziele an Führungskräfte und Mitarbeiter zu kommunizieren.

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

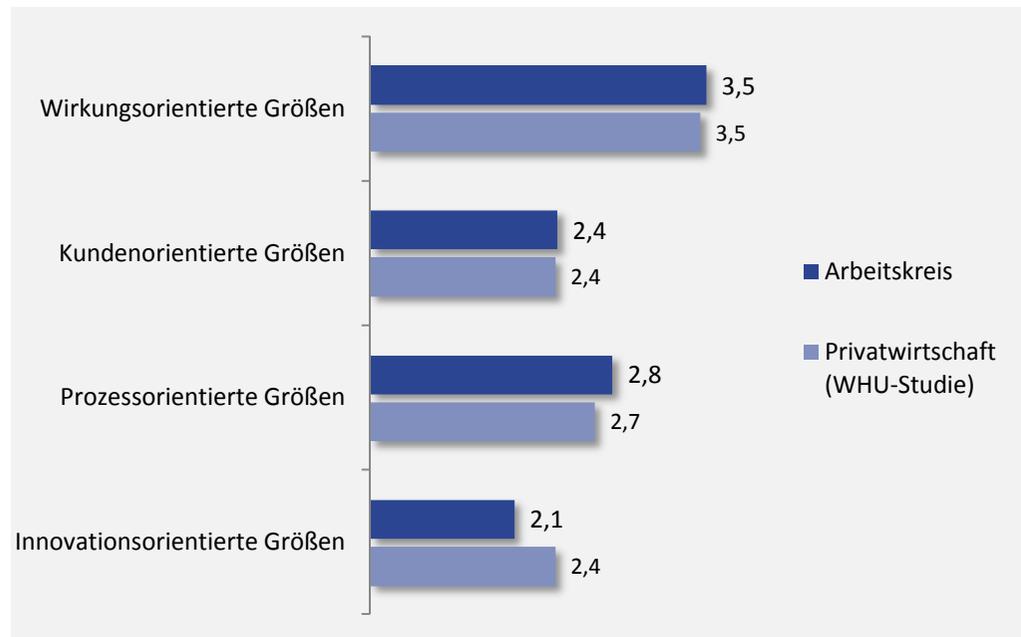
# Controlling als Planung und Kontrolle

## 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

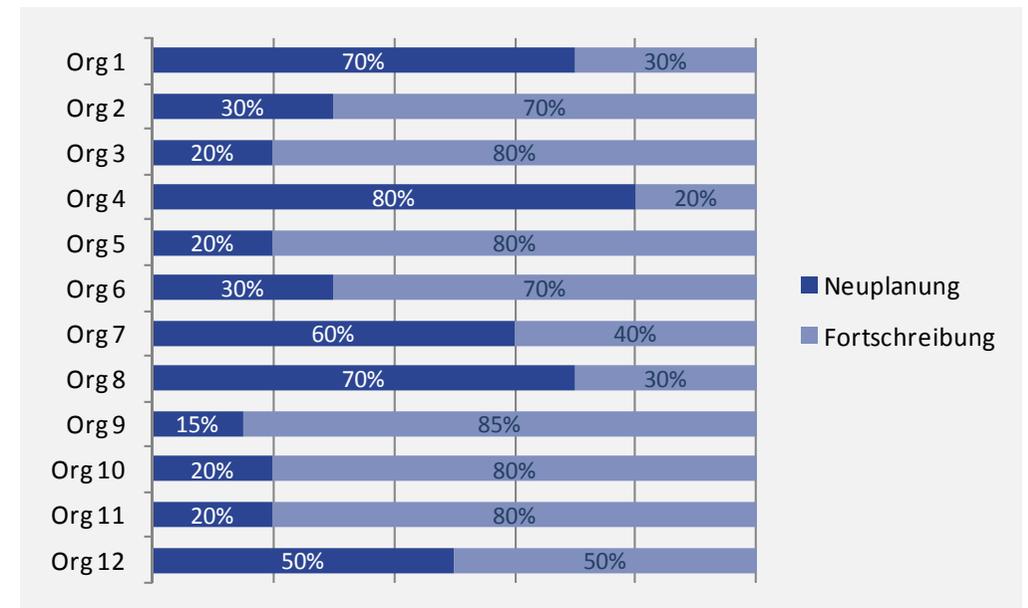


Mit 1 = keine Planung und 5 = sehr regelmäßige Planung

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.

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.

Abb. 22: Planungsrichtung bei der Jahresplanung



# Controlling als Planung und Kontrolle

## Aufgabenverteilung in der Jahresplanung

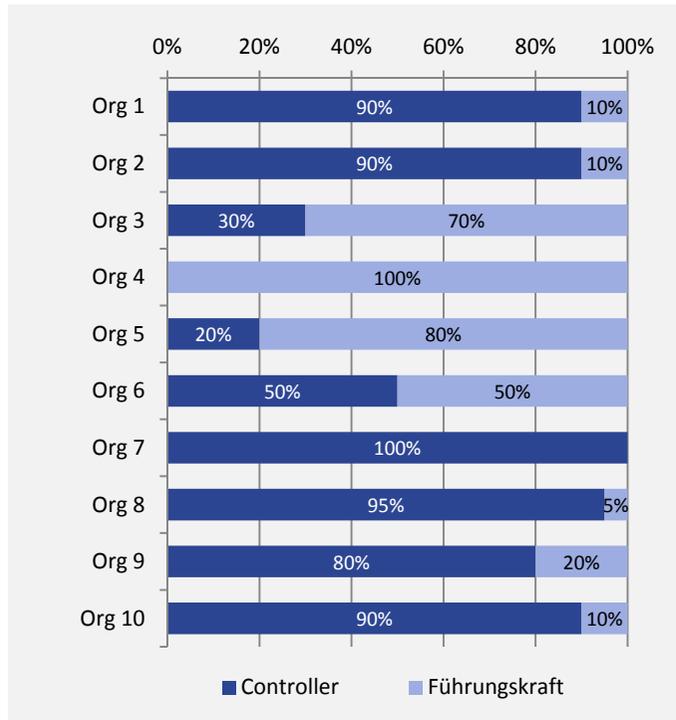
Analysiert man die Jahresplanung in den Arbeitskreisinstitutionen, ist es interessant, einen Blick auf die Akteure der Planung zu werfen, hier im speziellen die Zusammenarbeit zwischen Controllern und Führungskraft.

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.

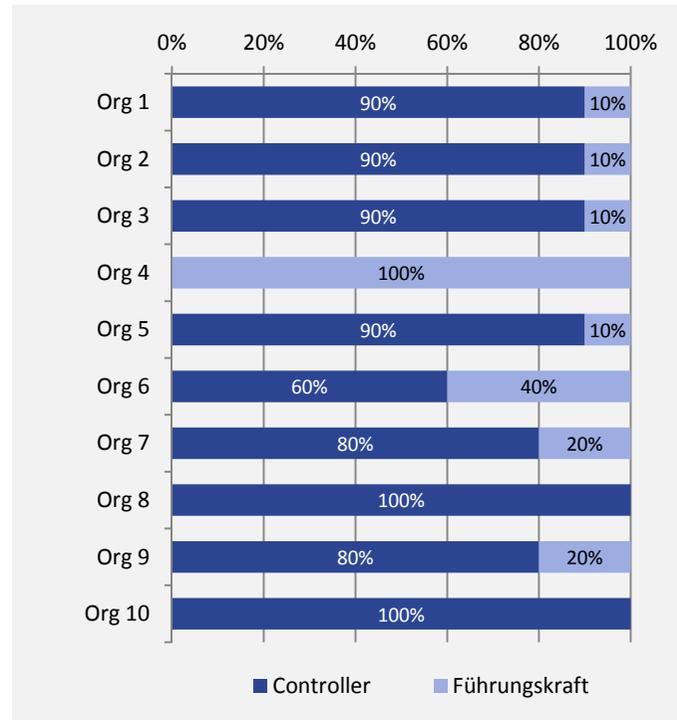
Diese Abweichungen lassen sich möglicherweise mit der jeweiligen Rolle des Controllings in den Arbeitskreisinstitutionen erklären. Dort, wo das Controlling weit entwickelt ist und auf einen breiten Erfahrungsschatz und überzeugende Methodenkompetenz zurückgreift, wird es inhaltlich stärker in die Planung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

Abb. 23: Aufgaben des Planungsmanagements



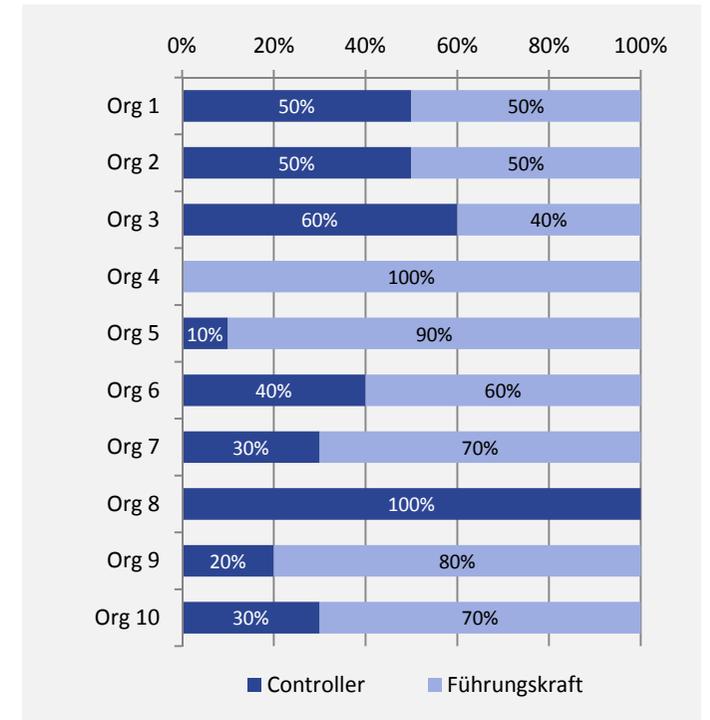
In Prozent

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

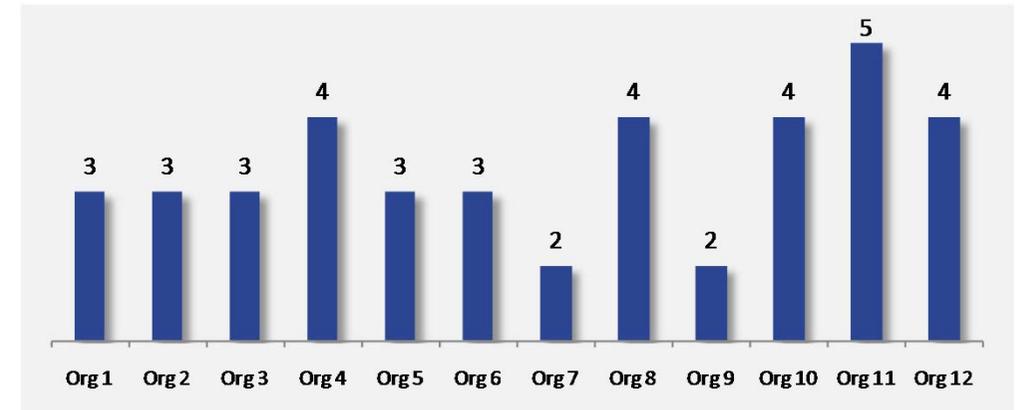
Insgesamt befindet sich die Jahresplanung wie auch das Berichtswesen in den Arbeitskreisinstitutionen noch in der Entwicklung. Durchschnittlich bewerten die Arbeitskreismitglieder den Erfolg der Jahresplanung mit 2,9 Punkten.

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.

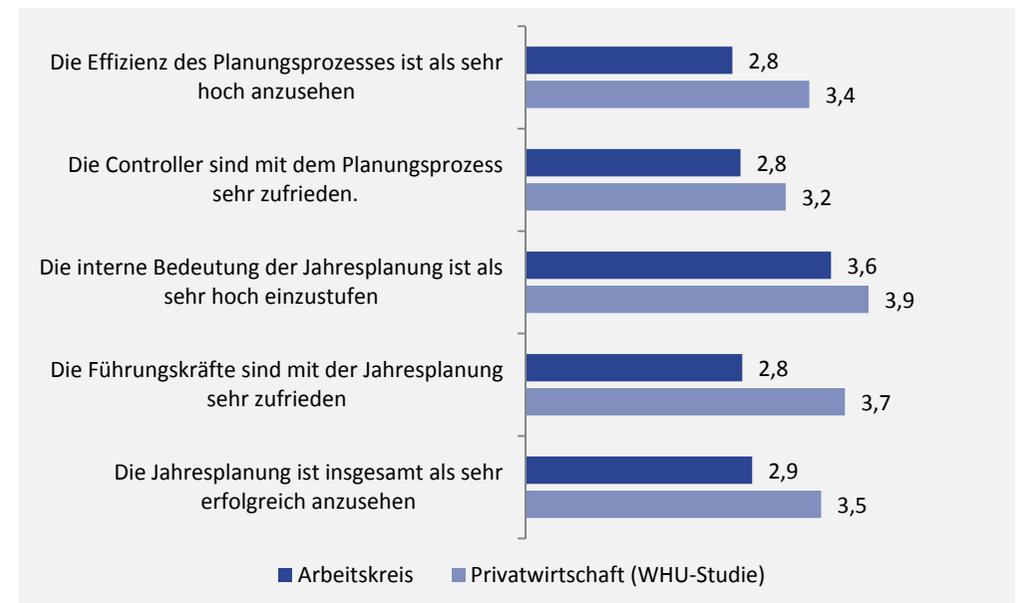
Trotz der Unzufriedenheit mit dem Planungsprozess im Arbeitskreis stufen die Controller im Arbeitskreis die interne Bedeutung ihrer Planung mit einem Wert von 3,6 noch am höchsten ein. Insofern haben sowohl Controller als auch Führungskräfte einen Ansporn, der Bedeutung der Planung durch kontinuierliche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

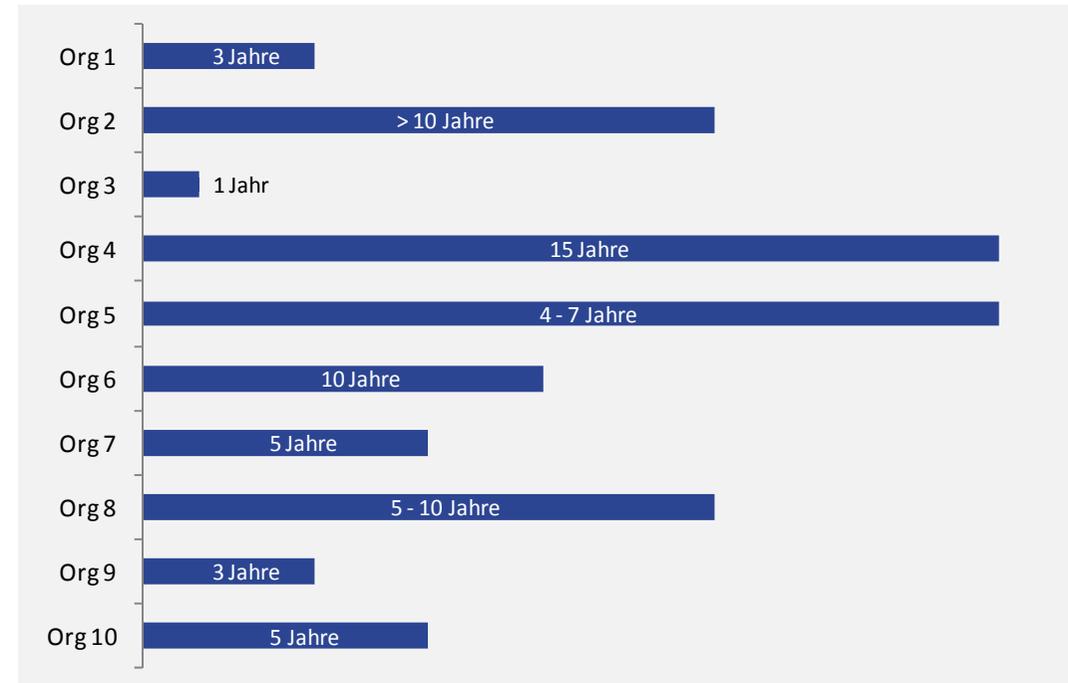
Beobachtung legt die Vermutung nahe, dass die Arbeitskreismitglieder ein sehr unterschiedliches Verständnis von „strategischer Planung“ an sich haben.

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

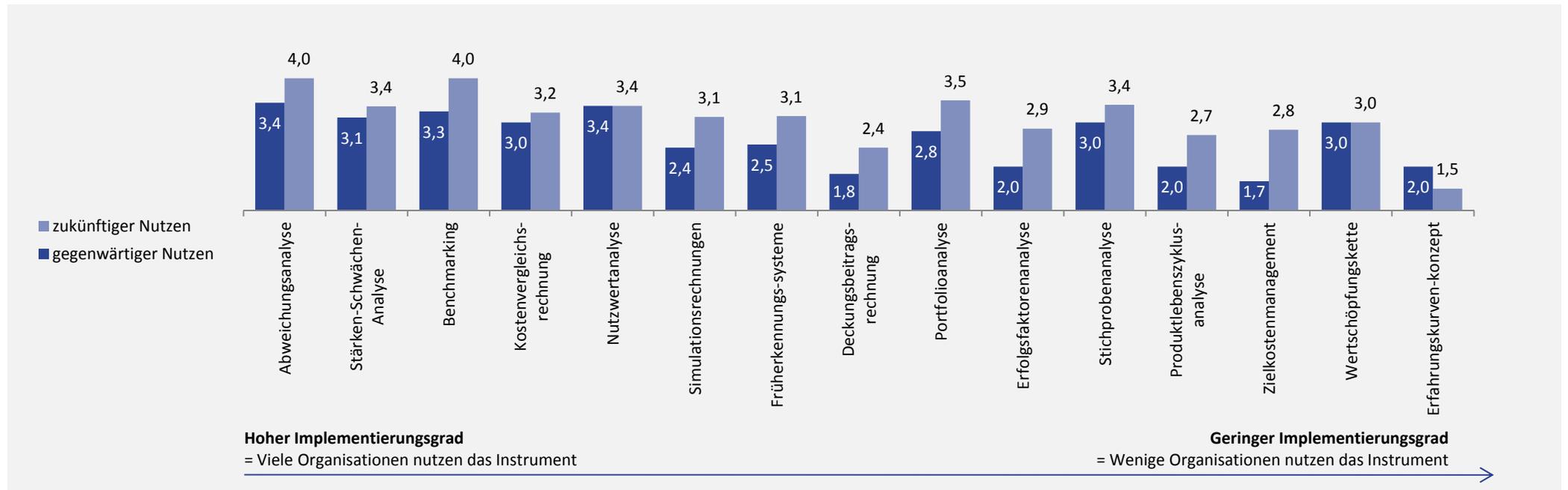
## Instrumente zur Unterstützung von operativer, mittelfristiger und strategischer Planung

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-Schwäche-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 Zukunfts-

bezug 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, abstimmen 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](http://www.unibw.de/ifc)

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

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

# Arbeitskreis Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen Jahresthema Controllingkonzeption

## Arbeitspaket 6: Instrumente der Controller in öffentlichen Institutionen – Analyse und Handlungsempfehlungen



# Vorwort

Sehr geehrte Damen und Herren,

heute können wir Ihnen das nächste Arbeitspaket mit dem Thema „Instrumente der Controller in öffentlichen Institutionen“ zusenden. Wie der Titel schon verspricht, geht es in diesem Arbeitspaket um die Analyse der Instrumente des Controllings in den Arbeitskreisinstitutionen.

Für die Beurteilung der Leistungsfähigkeit des Controllings sind die Kenntnis und auch das Verständnis der in den Organisationen genutzten Instrumente von hoher Relevanz. Diese ermöglichen es den Controllern, ihre Aufgaben zu erfüllen und geben auch interessante Anhaltspunkte für die von den Controllern wahrgenommene Rolle in den Teilnehmerinstitutionen.

Das vorliegende Arbeitspaket liefert einen Überblick über die im Arbeitskreis verwendeten Controllinginstrumente. Wir unterscheiden operative und strategische Controllinginstrumente und greifen exemplarisch die wahrscheinlich bekanntesten Instrumente, nämlich die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) als operatives und die Balanced Scorecard als strategisches Controllinginstrument heraus. Bei der Vorstellung der KLR ändert sich je nach Organisation die Darstellung. Dort versuchen wir solche Aspekte herauszustellen, die wir als besonders relevant oder interessant erachten. Wir schließen mit der Ableitung konkreter Handlungsempfehlungen für die öffentliche Verwaltung.

Wir wünschen Ihnen viel Spaß bei der Lektüre des Arbeitspaketes!

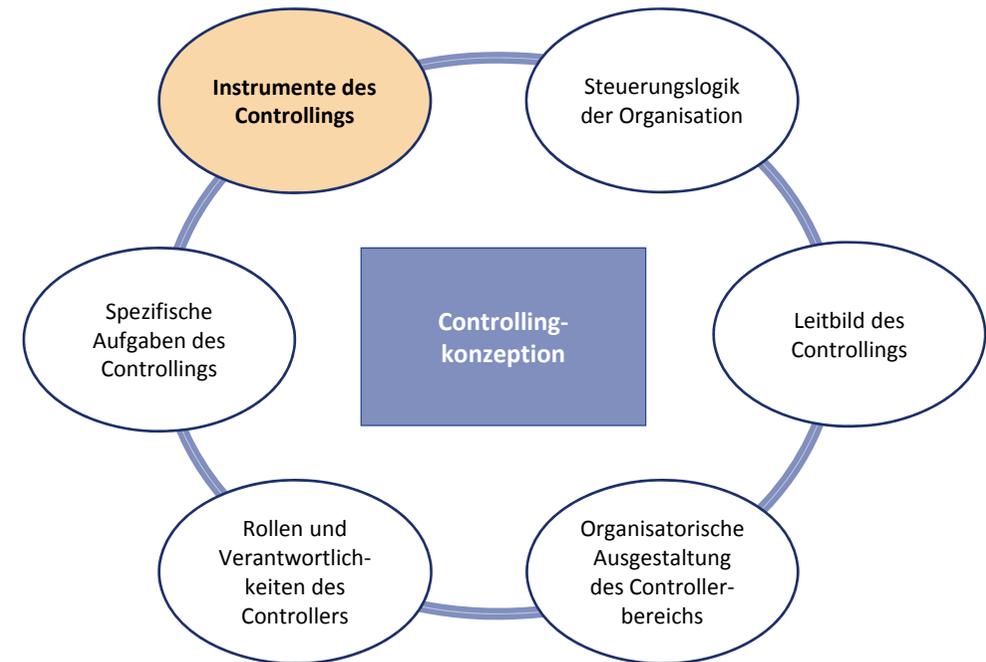
Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Bernhard Hirsch



Prof. Dr. Dr. h.c. Jürgen Weber



# Inhaltsverzeichnis

Controllingebenen .....	4
Eingesetzte Instrumente im Arbeitskreis .....	5
Einsatz der Balanced Scorecard im Arbeitskreis .....	8
Einsatz der Kosten- und Leistungsrechnung im Arbeitskreis .....	17
Handlungsempfehlungen.....	31
Impressum .....	34

# Controllingebenen

## Strategische und operative Steuerungsebenen

Organisationen im öffentlichen Bereich verfolgen Ziele, die sich nach ihrem zeitlichen Fokus und ihrem Detaillierungsgrad in zentrale langfristige sowie kurzfristige Ziele unterscheiden lassen. In der langfristigen Perspektive steht die Erfüllung des zentralen Auftrages (Outcome) im Vordergrund, die kurzfristige Orientierung hat primär die effiziente Umsetzung (Input – Prozess – Output) zum Ziel. Im Gegensatz zum privaten Bereich, in dem die effiziente Erbringung der Leistung die Liquiditäts und Gewinnsituation des Unternehmens sicherstellt und damit dessen langfristiges Überleben ermöglicht, steht nämlich bei öffentlichen Organisationen nicht die Gewinnerzielung, sondern die Erfüllung des öffentlichen Auftrages mit begrenzten Mitteln im Zentrum. Werden diese Mittel nicht effizient eingesetzt, kann mittel- bis langfristig der öffentliche Auftrag nicht mehr erfüllt werden.

Diese Unterteilung greift auch das Controlling als Führungsfunktion auf. Hauptaufgaben des **strategischen Controllings** sind die Führungsunterstützung im Hinblick auf die Zukunftsorientierung der Organisation, die Bereitstellung von entscheidungsrelevanten Informationen und die Koordination im Rahmen des Strategieplanungs- und -implementierungsprozesses. Das **operative Controlling** stellt ein quantitatives Instrumentarium zur Verfügung und unterstützt dadurch die Führung beim Aufbau eines Planungs- und Kontrollsystems, das beide Ebenen

miteinander verknüpft und trägt somit wesentlich zur zielorientierten Organisationssteuerung bei. In der zeitlichen Entwicklung ist in der Praxis das operative Controlling dem strategischen oft nachgelagert, womit beide Ebenen in einer komplementären Beziehung stehen: das Vorhandensein und die Steuerung von langfristigen Organisationszielen ist Voraussetzung, um operative Ziele formulieren und verfolgen zu können.

Um die Hauptaufgaben des strategischen und operativen Controllings wahrnehmen zu können, sind adäquate Instrumentarien notwendig. Unter „Controllinginstrumenten“ werden hierbei alle jene Hilfsmittel subsumiert, die zur Erfüllung der im Controllingkontext relevanten Aufgaben eingesetzt werden.

Analog zu den beiden Controllingebenen kann eine Vielzahl unterschiedlicher strategischer und operativer Instrumente unterschieden werden. Anzahl und Art der eingesetzten Instrumente hängen maßgeblich vom zugrunde liegenden Controllingverständnis und den konkreten Aufgabenbereichen einer Controllingorganisation ab.

Auf den folgenden zwei Folien werden alle für die Arbeitskreisinstitutionen relevanten Controllinginstrumente zunächst übersichtsweise dargestellt. Aus der Vielzahl der existierenden Controllinginstrumente sollen im nächsten Schritt zwei weit verbreitete Instrumente exemplarisch vertieft werden, die in der öffentlichen Verwaltung die adäquate Aufgabenerfüllung im Sinne der Effektivität bzw. Effizienz gewährleisten. Es handelt sich hierbei um ein operatives (Kosten und Leistungsrechnung) sowie ein strategisches Instrument (Balanced Scorecard).



# Eingesetzte Instrumente im Arbeitskreis

## Überblick (1)

Durch die offene Abfrage in einem Fragebogen erhielten die Arbeitskreismitglieder die Möglichkeit, sämtliche in ihrer Organisation bislang eingeführten und aus ihrer Sicht relevanten Controllinginstrumente zu nennen. Darüber hinaus bestand auch die Option, eine Prognose hinsichtlich der künftigen Bedeutung wichtiger Instrumente abzugeben. Die folgende Tabelle gibt die in den Teilnehmerinstitutionen vorhandenen Controllinginstrumente sowie deren aktuelle und künftige Bedeutung im Überblick wieder.

Institution	Grundsätzlich vorhandene Controllinginstrumente	In den letzten drei Jahren relevante Controllinginstrumente	In Zukunft an Bedeutung gewinnende Controllinginstrumente
Organisation 1	Outcomeorientiertes Kennzahlensystem, Planungs- und Zielnachhalteprozess mit Zielvereinbarungen, Benchmarking, KLR, Budgetierung, mittelfristige Wirkungsplanung	Benchmarking, Implementierung kapitalgedeckte Versorgungsgrundlage für Beamte	Dynamische, rollierende Planung, strategisches Controlling
Organisation 2	Projektcontrolling	Projektcontrolling	Strategisches Controlling, Erweiterung Controlling auf operativer Ebene
Organisation 3	Kennzahlensystem	Kennzahlensystem	BSC, SWOT-Analyse, Benchmarking
Organisation 4	Zielsystem, Ressourcensteuerung, Budgetierung, Mitarbeiterbefragung, Aufgabenkritik	Budgetierung, Mitarbeiterbefragung, Aufgabenkritik	Budgetierung, Aufgabenkritik
Organisation 5	Analyseinstrumente (Abweichung, SWOT, ABC, Portfolio); Prognoseinstrumente (Trend, Szenario, Potential, Risikoanalyse + Wahrscheinlichkeitsrechnung); Optimierungsinstrumente (Prozess, Benchmarking, KVP, Aufwandbegrenzung + Rationalisierung, Market Testing, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen); Informations- und Steuerungsinstrumente (BSC, Management Cockpit, Business Warehouse/Intelligence, Strategic Enterprise Management, Zielvereinbarungen)	BSC, Management-Cockpit, Wirtschaftlichkeitsuntersuchung + Begleitende Erfolgskontrolle, Prozessanalysen	KLR, Benchmarking

# Eingesetzte Instrumente im Arbeitskreis

## Überblick (2)

Institution	Grundsätzlich vorhandene Controllinginstrumente	In den letzten drei Jahren relevante Controllinginstrumente	In Zukunft an Bedeutung gewinnende Controllinginstrumente
Organisation 6	Ideen- und Projektmanagement, Führungsinformationssystem, Zielvereinbarungen, Kennzahlen	Zielvereinbarungen, Kennzahlen	Zielvereinbarungen, Kennzahlen, BSC
Organisation 7	KLR, Ziel- und Kennzahlensystem, BSC	KLR, BSC, Ziel- und Kennzahlensystem	BSC, Deckungsbeitrags-Rechnung (Element KLR), Plankostenrechnung
Organisation 8	Strategiereview, Plankosten-, Istkostenrechnung, Personalbemessungsverfahren, Organisationsuntersuchungen, Arbeitsplatzbewertung, operatives Risikomanagement	Strategiereview, Organisationsuntersuchungen	Risikomanagement
Organisation 9	KLR, Kosten- und Investitionsplanung, Berichtswesen, ERP, BSC, Zielsystem, Preiskalkulation, Fibu mit USt, Projekt- und Qualitätsmanagement	BSC, Preiskalkulation, Fibu, Qualitätsmanagement	Zielsystem, Planungssystem, Berichtswesen, Investitionsmanagement
Organisation 10	KLR, BSC	BSC	BSC
Organisation 11	ReWe mit KLR, Produkthaushalt mit Kennzahlen, BSC, Berichtswesen	Keine Angabe	Keine Angabe
Organisation 12	Jahresarbeitsplanung, Leitungsklausur, Kennzahlensystem, Planungs- und Controllingzyklus	Leitungsklausur, Planungs- und Controllingzyklus	Jahresarbeitsplanung, Leitungsklausur, Planungs- und Controllingzyklus

# Eingesetzte Instrumente im Arbeitskreis

## Zusammenfassung

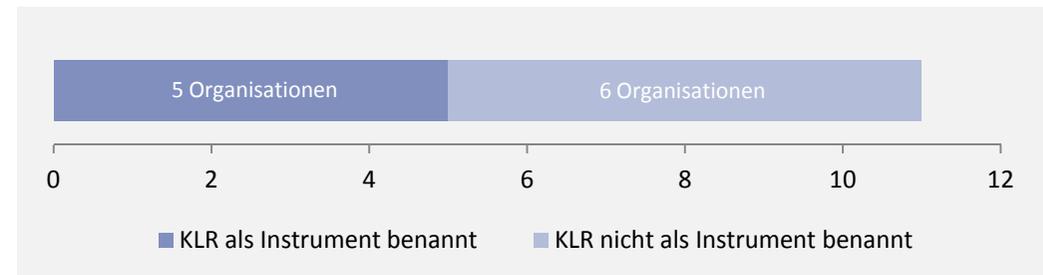
Die auf Folie 5 und 6 dargestellte Übersichtstabelle macht deutlich, dass in den Institutionen des Arbeitskreises neben der KLR und der BSC eine Vielzahl von Controllinginstrumenten zum Einsatz kommt. Auffällig im Zusammenhang mit der Verbreitung der KLR und der BSC sowie den sonstigen Instrumenten ist, dass innerhalb der Teilnehmer des Arbeitskreises offenbar ein teils unterschiedliches Verständnis hinsichtlich der Begrifflichkeiten sowie des Abstraktions- bzw. Konkretisierungsgrades der eingesetzten Instrumente besteht. Es ist denkbar, dass sich hinter organisationsspezifischen Bezeichnungen zwar modifizierte, aber auf ähnlichen Konzepten beruhende Instrumentarien verbergen oder bestimmte Instrumente zwar nicht explizit aufgeführt, aber unter umfassenderen Oberbegriffen subsumiert wurden.

Diese Vermutung wird durch die Tatsache untermauert, dass bei der offenen Abfrage die Kostenrechnung nicht in allen Teilnehmerorganisationen als originäres Instrument des Controllings wahrgenommen wird, sondern als Datenlieferant unabhängig vom Controlling betrieben wird (vgl. Abbildung rechts oben). Diese unterschiedlichen Sichtweisen spiegeln sich auch in der unterschiedlichen organisatorischen Eingliederung der Kostenrechnung in den Teilnehmerorganisationen wider.

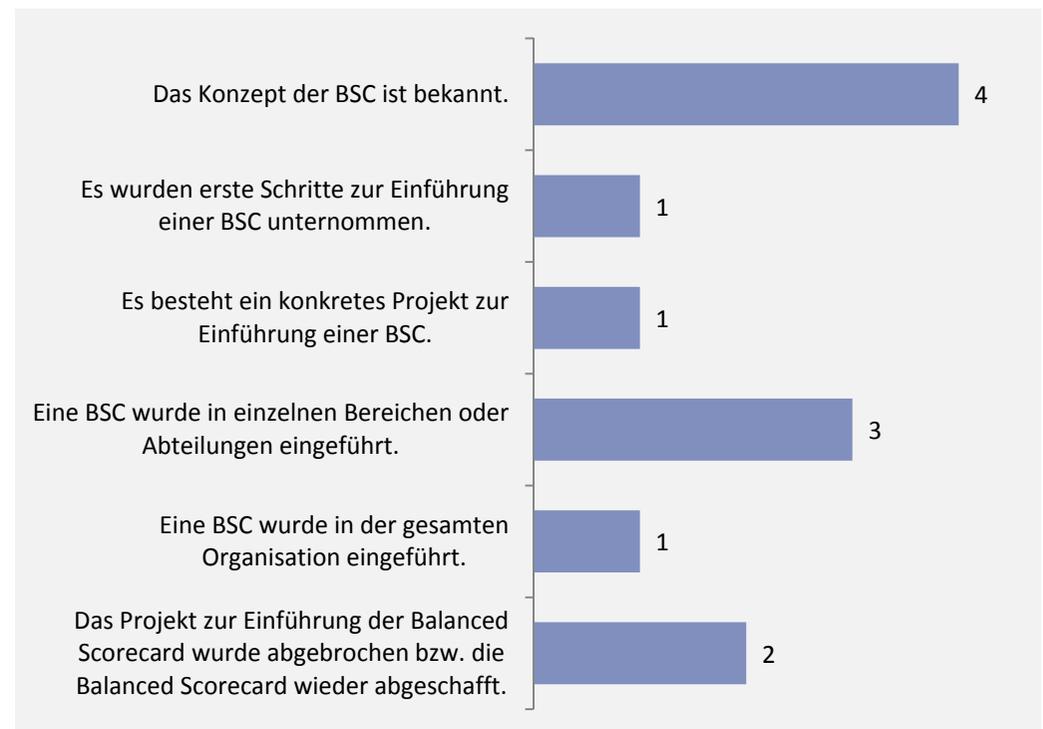
Hinsichtlich der Einordnung der BSC ergeben sich keine Unklarheiten. Wie die Abbildung rechts unten verdeutlicht, haben vier Arbeitskreismitglieder eine BSC ganz oder zumindest teilweise in ihrer Organisation eingeführt. Alle Organisationen benennen die BSC in der freien Aufzählung auch als Controllinginstrument.

Für eine wirksame Vergleichbarkeit der Teilnahmeinstitutionen ist ein „gemeinsamer Nenner“ zentrale Voraussetzung. Um nachvollziehen zu können, welche Vorgehensweisen und Hilfsmittel sich hinter den genannten Instrumenten im Detail verbergen, ist daher eine tiefer gehende Betrachtung der genannten Instrumente notwendig. Auf den folgenden Folien werden die beiden zentralen Instrumente BSC und KLR exemplarisch im Detail beleuchtet. Hierzu wurden die Daten herangezogen, die bei den teilnehmenden Institutionen per Fragebogen erhoben wurden. Die künftige Arbeit im Arbeitskreis wird eine ähnlich umfassende Tiefenbetrachtung weiterer von den Teilnehmern eingesetzter Controllinginstrumente erfordern.

## Nutzung der KLR



## Einführungsstand der BSC



## Einsatz der Balanced Scorecard im Arbeitskreis

- Balanced Scorecard als strategisches Controllinginstrument
- Möglicher Beitrag der BSC zum Controlling öffentlicher Organisationen
- Konkrete Ausgestaltung in den AK-Institutionen

# Einsatz der BSC im Arbeitskreis

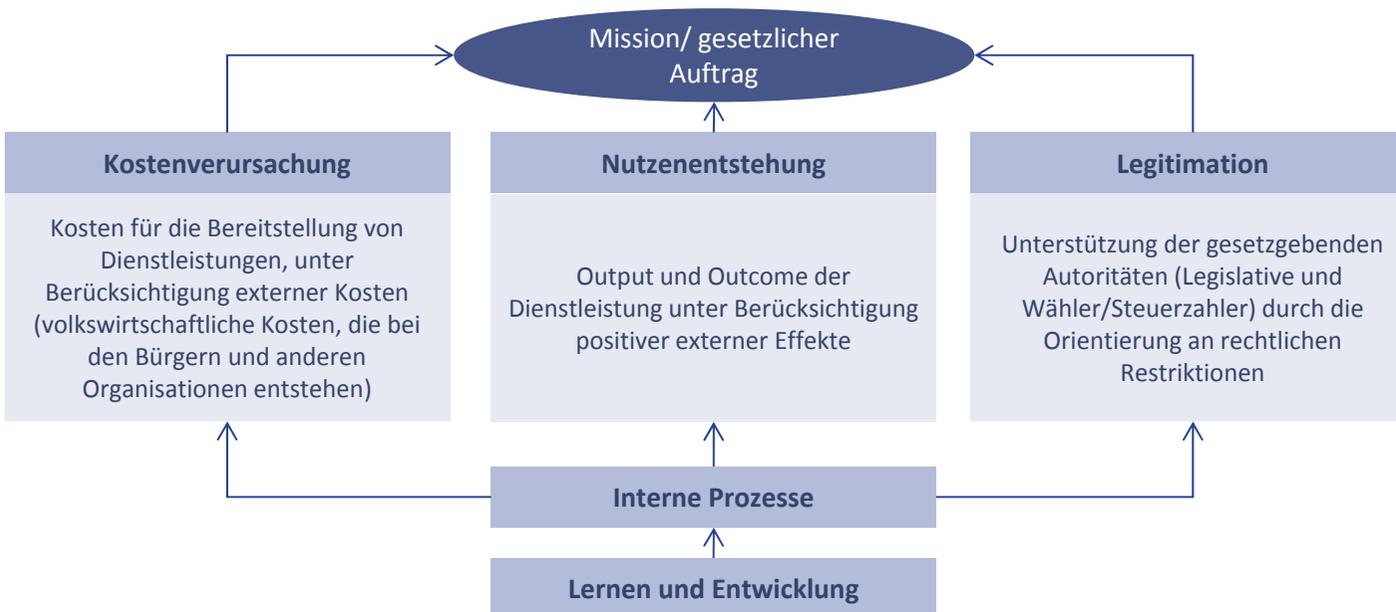
## Balanced Scorecard als strategisches Controllinginstrument

**Die klassische BSC der Privatwirtschaft ist für den Einsatz im öffentlichen Sektor grundsätzlich geeignet, erfordert allerdings einige Modifikationen – maßgeblich in Bezug auf die Finanzperspektive.** Kaplan/Norton (2001) schlagen solche Anpassungen auch explizit vor und modifizieren die klassische Balanced Scorecard der Privatwirtschaft, wie in der unteren Abbildung aufgezeigt wird.

Während in der Privatwirtschaft die Finanzperspektive klar die Spitzendimension der BSC darstellt, ist das primäre Ziel in der öffentlichen Verwaltung allerdings die Leistungserfüllung (gesetzliche Vorgaben und freiwillige Aufgaben). Daher schlagen sie vor, in der modifizierten BSC die Mission

der Organisation als Spitzengröße der BSC heranzuziehen und messbar zu machen. Will eine Organisation ihrer Mission gerecht werden, muss sie vor allem drei Punkte beachten: Sie muss einerseits Werte erzeugen, die einen Kundennutzen haben, und dies – Punkt zwei – bei minimalem Aufwand. Drittens sollte sie sich die dauerhafte und konsequente Unterstützung ihrer Geldgeber sichern. Diese Hauptdimensionen liefern der Behörde Ziele für ihre Internen Prozesse sowie im Bereich Lernen und Entwicklung, die die übergeordneten Perspektiven bei der Erfüllung der Mission unterstützen sollen.

Modifizierte Form der Balanced Scorecard (in Anlehnung an: Kaplan/Norton 2001, S. 122)



Kerngedanke der Balanced Scorecard ist es, sämtliche Aktivitäten einer Organisation *ausgewogen* an der Strategie der fokalen Organisation auszurichten. Hierzu wird die Vision/Strategie der Organisation in verschiedenen Perspektiven kategorisiert (in der klassischen BSC sind dies i. d. R. die Finanz-, Prozess-, Potential- und Kundenperspektive), die in einer Zweck-Mittel-Beziehung zueinander stehen. Für jede dieser Perspektiven werden Ziele formuliert, für die Kennzahlen definiert werden. Diese Messgrößen werden wiederum in konkrete Zielvorgaben und Maßnahmen herunter gebrochen. Zwischen den einzelnen Perspektiven und Zielen herrschen vermutete Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge.

Als große Stärke der BSC gilt die Möglichkeit der sinnvollen Verknüpfung von operativen Maßnahmen und strategischen Zielen. Somit leistet sie auch einen Beitrag bei der Verbindung von operativem und strategischem Controlling.

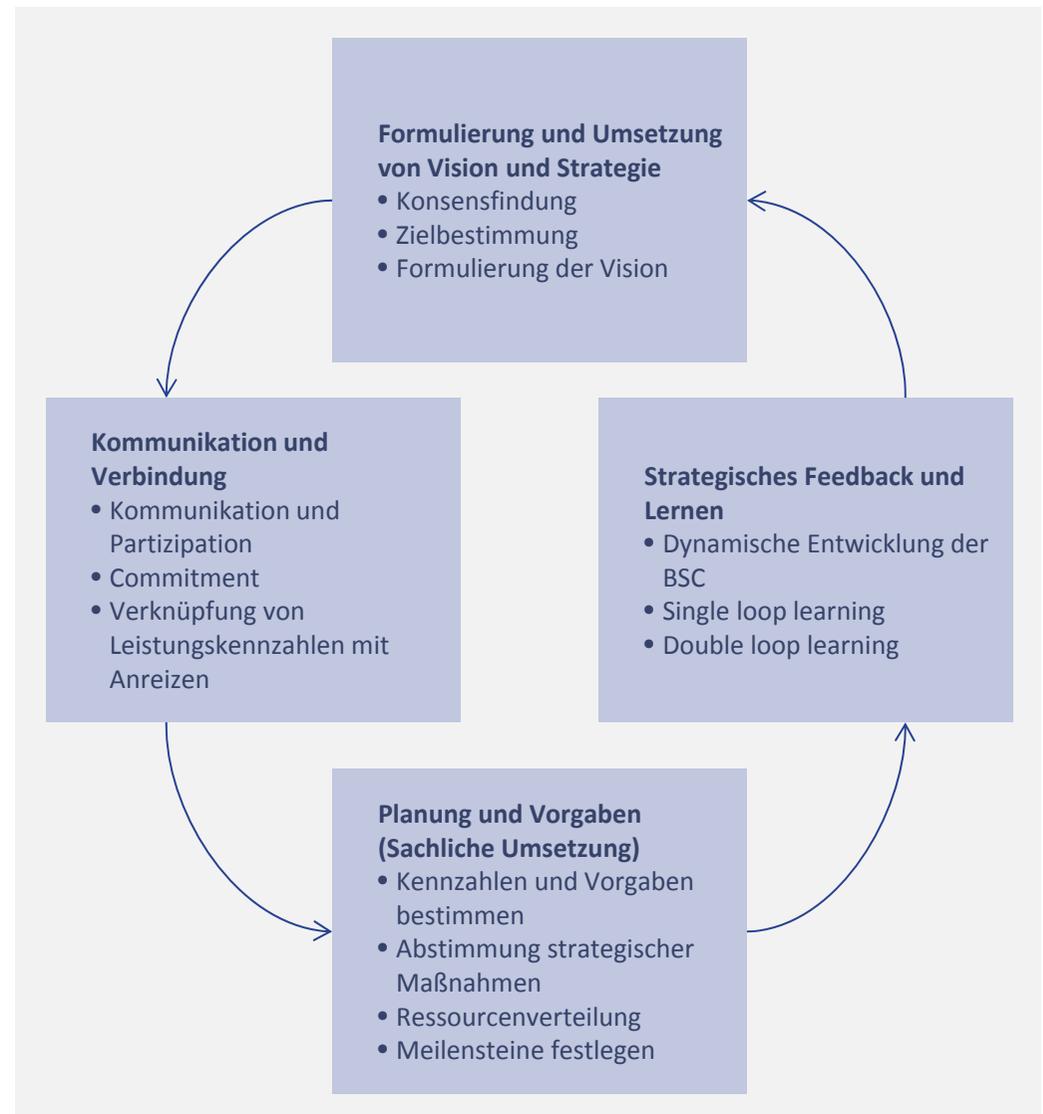
# Einsatz der BSC im Arbeitskreis

## Möglicher Beitrag der BSC zum Controlling öffentlicher Organisationen

Hinter der Balanced Scorecard verbirgt sich mehr als ein reines Strategieinstrument. Richtig verstanden kann sie als ein strategisches Führungssystem interpretiert werden, durch das Elemente einer traditionellen Programmsteuerung mit der neuen Plansteuerung kombiniert werden können (Kaplan/Norton 2001). Die Balanced Scorecard unterstützt dann vier zentrale Steuerungsaufgaben, die im Diagramm rechts noch einmal dargestellt werden.

1. Die BSC kann bei der Zielfindung und Strategieformulierung unterstützen. Das Denken in BSC-Perspektiven hilft vor allem solchen Organisationen, in denen bisher noch keine explizit formulierte Strategie vorliegt und die einzelnen Akteure nur eine grobe Vorstellung von der einzuschlagenden Richtung ihrer Organisation haben.
2. Durch das Aufzeigen von Zielen und Maßnahmen und deren Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge kann die BSC kommunikative Prozesse im Zuge der Strategieformulierung unterstützen. Die Diskussion und Konsensfindung über die zu erreichenden strategischen Ziele und vorzunehmenden Maßnahmen führen dazu, dass die in der Konsensfindung beteiligten Akteure sich zu der Strategie bekennen. Sie sind dann eher intrinsisch zur Erreichung strategischer Ziele motiviert. Zur Erhöhung der extrinsischen Motivation empfehlen Kaplan/Norton die Verknüpfung von BSC-Zieldimensionen mit den Anreizsystemen der Führungskräfte.
3. Neben der personellen Umsetzung von Zielen unterstützt die BSC auch deren sachliche Umsetzung. Indem die BSC die Gesamtaufgabe in Ziele und Unterziele zerlegt und dann Ziele und Maßnahmen in eine logisch-pragmatische Zweck-Mittel-Ordnung bringt, können einzelne Arbeitspakete identifiziert und konkrete Verantwortlichkeiten zugewiesen werden.
4. Für Kaplan/Norton besonders wichtig ist der Beitrag der BSC zum strategischen Lernen. Grundgedanke ist dabei, dass die gewählte Strategie und die auf ihr basierenden Zweck-Mittel-Ketten prinzipiell irrtumsbehaftet sein können, weil die Planenden die Komplexität der Situation nicht vollständig abschätzen können. Kaplan/Norton schlagen daher vor, nicht nur die gewählten Maßnahmen zu überwachen („Single loop learning“), sondern auch die Strategie selbst zum Gegenstand kritischer Reflexion zu machen („Double loop learning“). So führt die BSC zu einer Dynamisierung des Führungsprozesses.

## Die Einbindung der BSC in den Steuerungsprozess (Scherer/Alt 2002)



# Einsatz der BSC im Arbeitskreis

## Auslöser, Treiber und Hindernisse der BSC-Einführung

Auf den folgenden Folien wird die konkrete Ausgestaltung der BSC in den vier Arbeitskreisinstitutionen gezeigt, die die BSC ganz oder teilweise in ihrer Organisation verankert haben.

Die Tabelle unten zeigt Auslöser, Treiber und Hindernisse für die Einführung und Umsetzung der BSC in den betreffenden Institutionen. Es fällt auf, dass die wesentlichen Gründe für die Einführung der BSC recht unterschiedlich sind. Grob lassen sie sich jedoch in zwei Kategorien einordnen. Ein Grund für die Einführung der BSC war demnach die Notwendigkeit, bestehende Heraus-

forderungen wie beispielsweise eine zunehmende Ressourcenknappheit oder eine geringe Effizienz des Behördenhandelns mit dem Instrument der BSC besser angehen und thematisieren zu können. Ein weiterer bedeutender Aspekt zeigt sich in der Rolle einzelner Personen oder übergeordneter Behörden, die als Treiber fungieren.

Problematisch bei der Umsetzung der BSC ist nach Angabe der vier Organisationen vor allem der Faktor Know-How und die damit verbundene Schulung von Mitarbeitern. Eine weitere Herausforderung bei der

Umsetzung der BSC ergibt sich dort, wo sie flächendeckend bzw. über die ganze Organisation hinweg eingeführt werden soll. Der Aufbau eines konsistenten Zielsystems und die Messung der Zielerreichung in Form von Kennzahlen ist für den öffentlichen Bereich ein sehr aufwändiger Prozess, zumal sich die Konzepte und Erfolge der Privatwirtschaft nicht eins zu eins auf den öffentlichen Bereich übertragen lassen.

## Auslöser, Treiber und Hindernisse der BSC Einführung

	Organisation 1	Organisation 2	Organisation 3	Organisation 4
<b>Interne Auslöser</b>	komplexe Aufgabenstrukturen, Identifikation von Effizienzpotentialen	Studie von CTcon, Entscheidung des zuständigen Bundesministers	Einsparauflagen, Präsidentenwechsel	Verknüpfung der bereits eingeführten KLR und des strategischen Steuerungsinstruments BSC zur Sicherstellung einer ganzheitlichen Steuerung
<b>Externe Auslöser</b>	Ressourcenknappheit		Qualitätsmanagement	Förderung des Projekts zur Einführung der BSC seitens des Bundesministeriums
<b>Faktoren, die die Einführung der BSC erleichtert haben</b>	neben der KLR (=Wirtschaftlichkeit) fanden "nicht-finanzielle" Ziele leicht Akzeptanz	Unterstützung durch den zuständigen Bundesminister	Präsidentenwechsel	
<b>Faktoren, die die Einführung der BSC erschwert haben</b>	kein durchgängiges Zielsystem bis zur Ressortebene	Aufwändiger Change-Management-Prozess mit hohen Ausbildungskosten	Know-How Defizite	Informationen zur Kundenzufriedenheit lagen zur Zeit der BSC-Einführung nicht in ausreichendem Umfang vor; mangelnde Beraterkompetenz zur technischen Abbildung der BSC

Quelle: Antworten der AK-Mitglieder

# Einsatz der BSC im Arbeitskreis

## Organisation 1

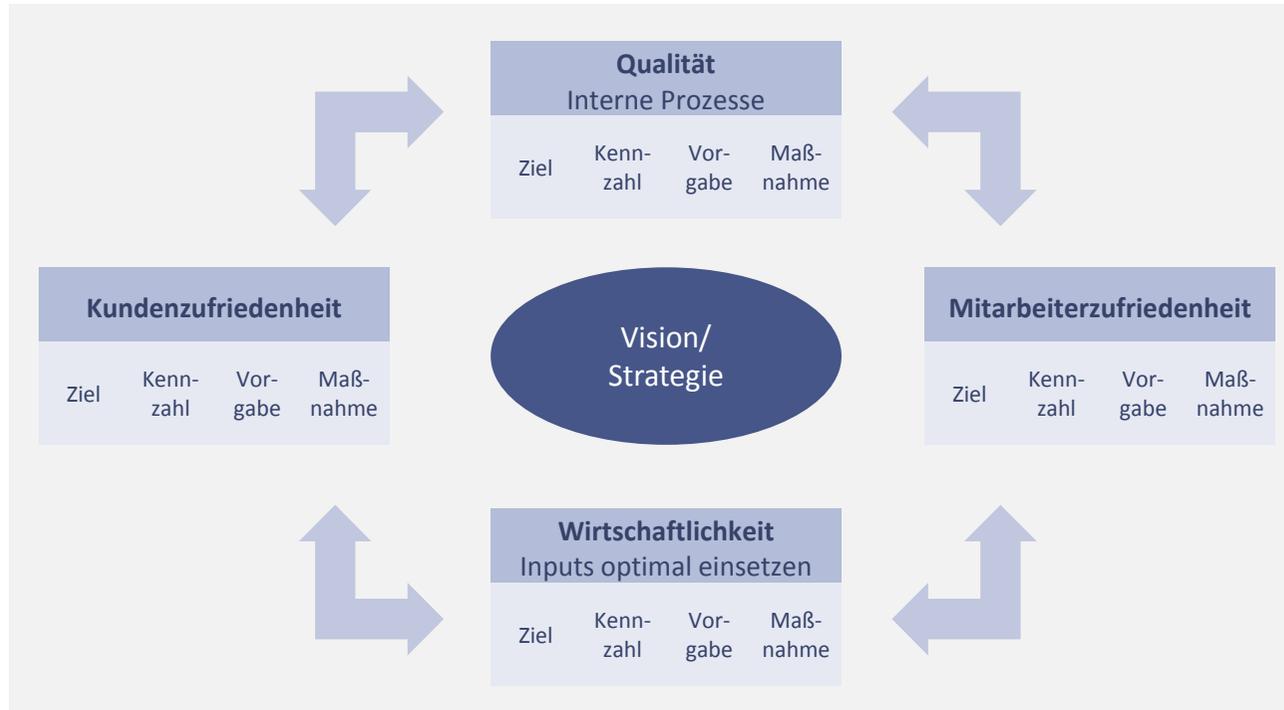
Im Jahr 2006 wurde die Balanced Scorecard in Organisation 1 eingeführt. Ziel war es vor allem, durch die Mehrdimensionalität der BSC die Zielbildung und auch die Ableitung von operativen Zielen zu unterstützen.

Die BSC hat in Organisation 1 vier verschiedene Perspektiven. Die Qualitätsperspektive betrifft hierbei vor allem die internen Prozesse. Ziel ist es, Qualitätsprobleme bei der Leistungserstellung zu minimieren. Die zweite Perspektive betrachtet fokussiert die Kunden. In der Perspektive Wirtschaftlichkeit geht es darum, vorhandene Ressourcen bei der Umsetzung und Verwirklichung der Strategie optimal einzusetzen. Die vierte und letzte Perspektive ist die der Mitarbeiterzufriedenheit. Ziel ist es hier vor allem, vorhandene Potentiale der Mitarbeiter zu fördern und weiter zu entwickeln. Für

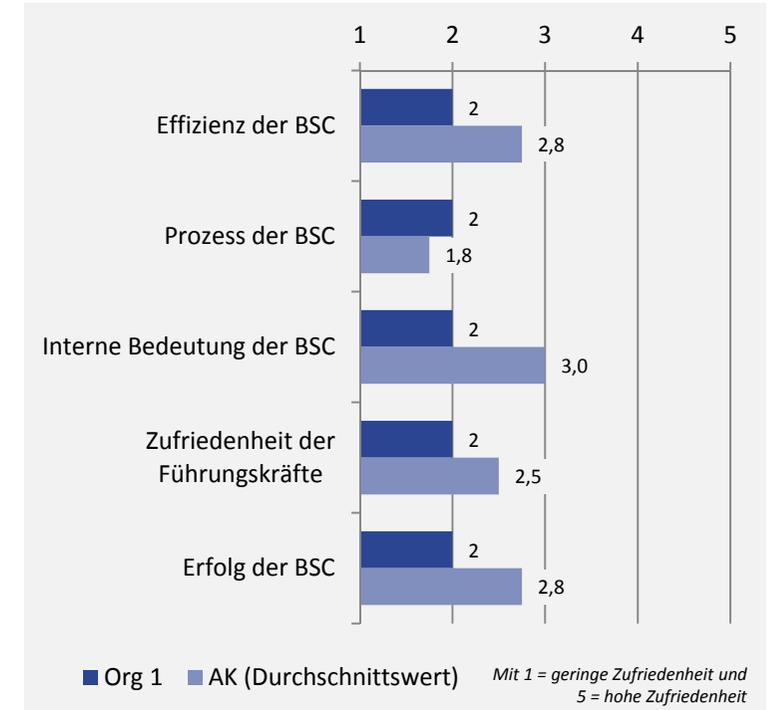
Organisation 1 wird vor dem Hintergrund des demographischen Wandels vor allem diese Perspektive an Bedeutung gewinnen. Die einzelnen Perspektiven werden durch strategische Ziele, entsprechende Zielwerte und Maßnahmenpläne unterlegt. Ursache-Wirkungszusammenhänge zwischen Zielen und Maßnahmen werden nicht abgebildet.

Insgesamt ist Organisation 1 im Vergleich zu den anderen Organisationen im Arbeitskreis noch recht unzufrieden mit ihrer BSC. Die Controller in Organisation 1 bewerten alle Teilaspekte in der Abb. rechts unten mit eher gering. In Zukunft sollen daher auch grundlegende Änderungen an der BSC vorgenommen werden. Von einer besseren Vernetzung der Strategie mit der operativen Ebene erhoffen sich die Controller in Zukunft, vorhandene Ursache-Wirkungs-Beziehungen expliziter zu machen.

## Dimensionen der BSC in Organisation 1



## Zufriedenheit mit der BSC in Organisation 1



# Einsatz der BSC im Arbeitskreis

## Organisation 2

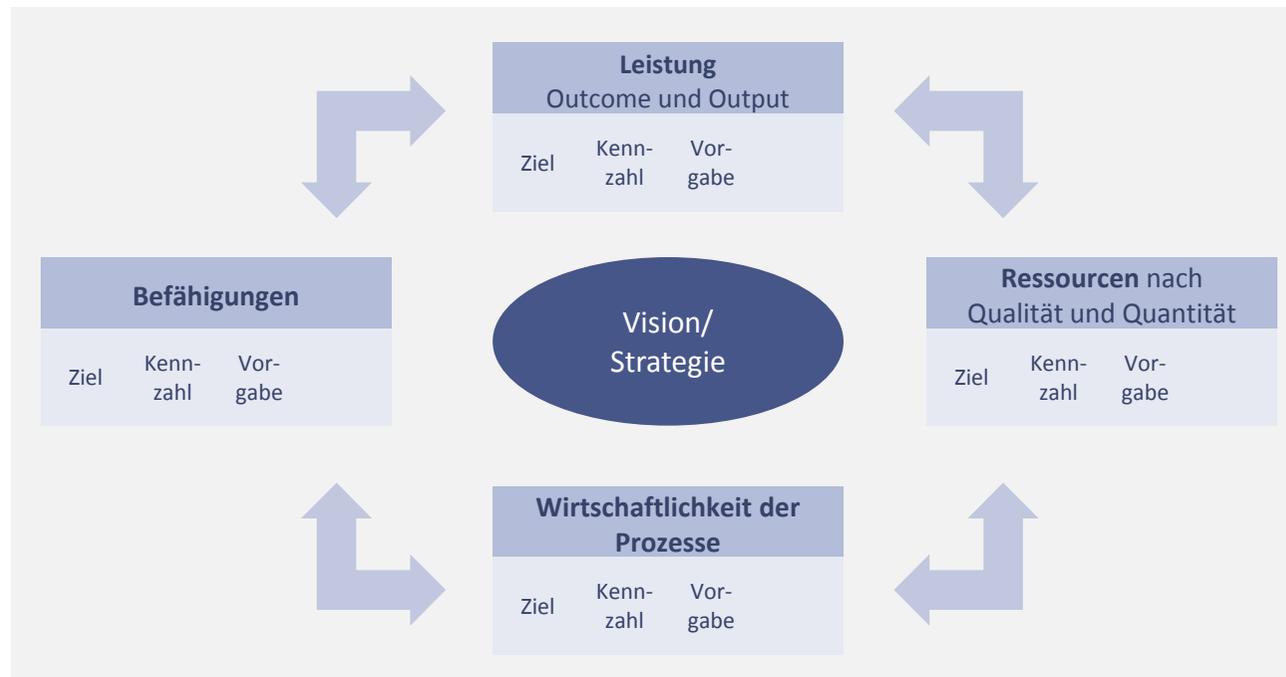
Die BSC wurde bisher in einigen Teilbereichen von Organisation 2 eingeführt. Bisher wurde sie aber noch nicht für die Leitung von Organisation 2 umgesetzt.

Die BSC in Organisation 2 umfasst die vier Perspektiven der Leistung, Befähigungen, Prozesse und Ressourcen. Die Leistungsperspektive betrachtet vor allem Output und Outcome-Größen. In der Prozessperspektive wird spezielles Augenmerk auf für die Strategieerfüllung erforderliche Prozesse und deren wirtschaftliche Gestaltung gelegt. Die Perspektive Befähigungen betrachtet vorwiegend für die Auftragserfüllung erforderliche Potentiale, die Perspektive Ressourcen beurteilt die für die Auftragserfüllung notwendigen Ressourcen nach Qualität und Quantität. Die einzelnen Perspektiven werden mit strategischen Zielen, strategischen Maßnahmen und entsprechenden Zielwerten unterlegt. Eine Übersetzung in Maßnahmenpläne erfolgt erst auf operativer Ebene und wird daher für die BSC nicht formuliert. Da es in Organisation 2 wesentliches Ziel der BSC

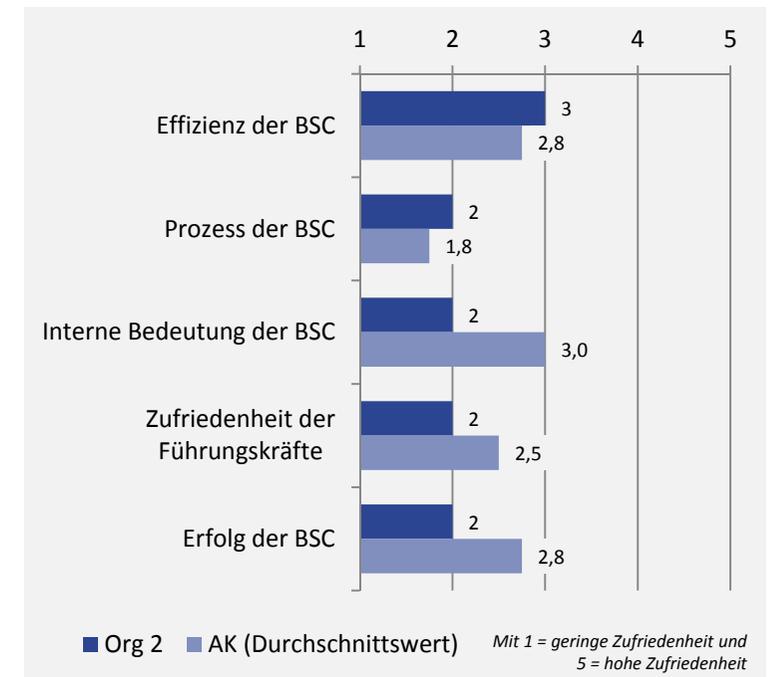
ist, Ursache-Wirkungszusammenhänge zwischen Zielen und Maßnahmen zu erkennen, ist diese Analyse für Organisation 2 besonders wichtig.

Eine Verknüpfung der Ziele der BSC mit dem Anreizsystem der Führungskräfte erfolgt in Organisation 2 nicht, weil dies in der Haushaltsabteilung nicht mitgetragen wird. Ebenso gibt es häufig keine eindeutigen Verantwortlichen für die Umsetzung der in der BSC formulierten Maßnahmen. Möglicherweise führt dies auch dazu, dass die Controller den Erfolg ihrer BSC als eher gering bewerten. Die Controller in Organisation 2 haben sich aber für die Zukunft viel vorgenommen Sie arbeiten derzeit daran, ein politik-orientiertes Zielsystem als Grundlage für eine umfassende strategische Steuerung der Organisation aufzubauen.

## Dimensionen der BSC in Organisation 2



## Zufriedenheit mit der BSC in Organisation 2



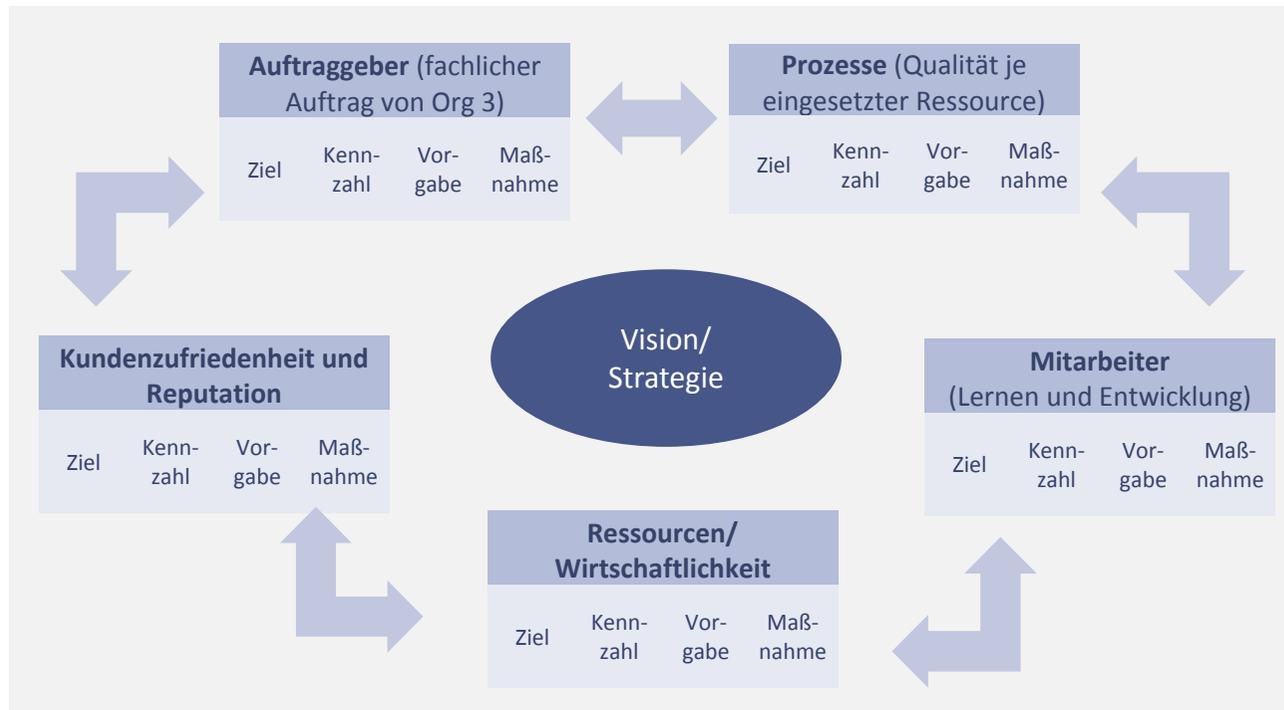
# Einsatz der BSC im Arbeitskreis

## Organisation 3

In Organisation 3 wurde die BSC im Jahr 2006 eingeführt. Ziel war es, unter dem Stichwort „Strategie mit Methode“ Einsparungen systematisch zu planen.

Die Grundform der BSC wurde an die speziellen Bedürfnisse der Organisation 3 angepasst und umfasst fünf Dimensionen: Neu ist die Perspektive Auftraggeber. Oberziel ist es hier, die Position von Organisation 3 national und international zu festigen und sich hierfür die Unterstützung aus Politik und anderen Interessengruppen zu sichern. Die zweite Perspektive ist die Kundenperspektive, deren Ziel es ist, die Kundenzufriedenheit zu erhöhen und die Reputation der Organisation im potentiellen Kundenkreis auszubauen. In der Perspektive Ressourcen/ Wirtschaftlichkeit geht es darum, bestehende Ressourcenkürzungen durch höhere Produktivität zu kompensieren. Daran angelehnt ergibt sich die Perspektive Prozesse, die zum Ziel hat, die Qualität je eingesetzter Ressource zu erhöhen. In der Perspektive Mitarbeiter werden Ziele formuliert, die die Kompetenz und Motivation von Führungskräften und Mitarbeitern in

### Dimensionen der BSC in Organisation 3

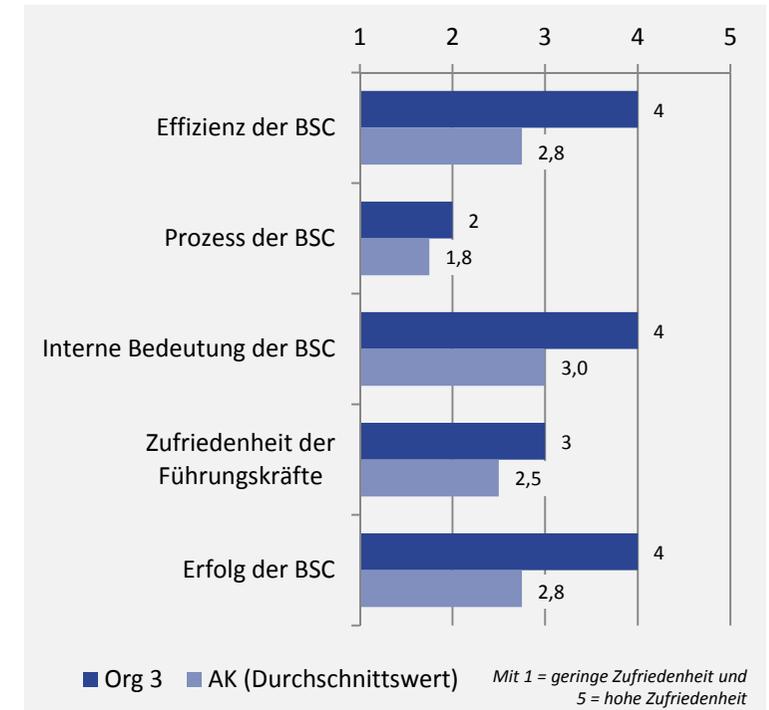


Organisation 3 erhöhen sollen.

Alle Ziele werden durch Einzelziele, entsprechende Kennzahlen und Maßnahmenpläne unterlegt. Auch die Verantwortlichkeiten zur Umsetzung der formulierten Maßnahmen sind klar formuliert. Eine Verknüpfung der BSC mit dem Anreizsystem der Führungskräfte erfolgt nicht.

Insgesamt beurteilen die Controller den Erfolg der BSC abweichend vom Durchschnitt im AK als eher hoch. Sowohl die interne Bedeutung wie auch die Effizienz der BSC werden als eher hoch beurteilt. Unzufriedenheit besteht eher hinsichtlich des Prozesses der BSC und hinsichtlich der Zufriedenheit der Führungskräfte. In Zukunft sollen an der BSC keine grundlegenden Änderungen vorgenommen werden, aber sie soll insgesamt weiterentwickelt werden.

### Zufriedenheit mit der BSC in Organisation 3



# Einsatz der BSC im Arbeitskreis

## Organisation 4

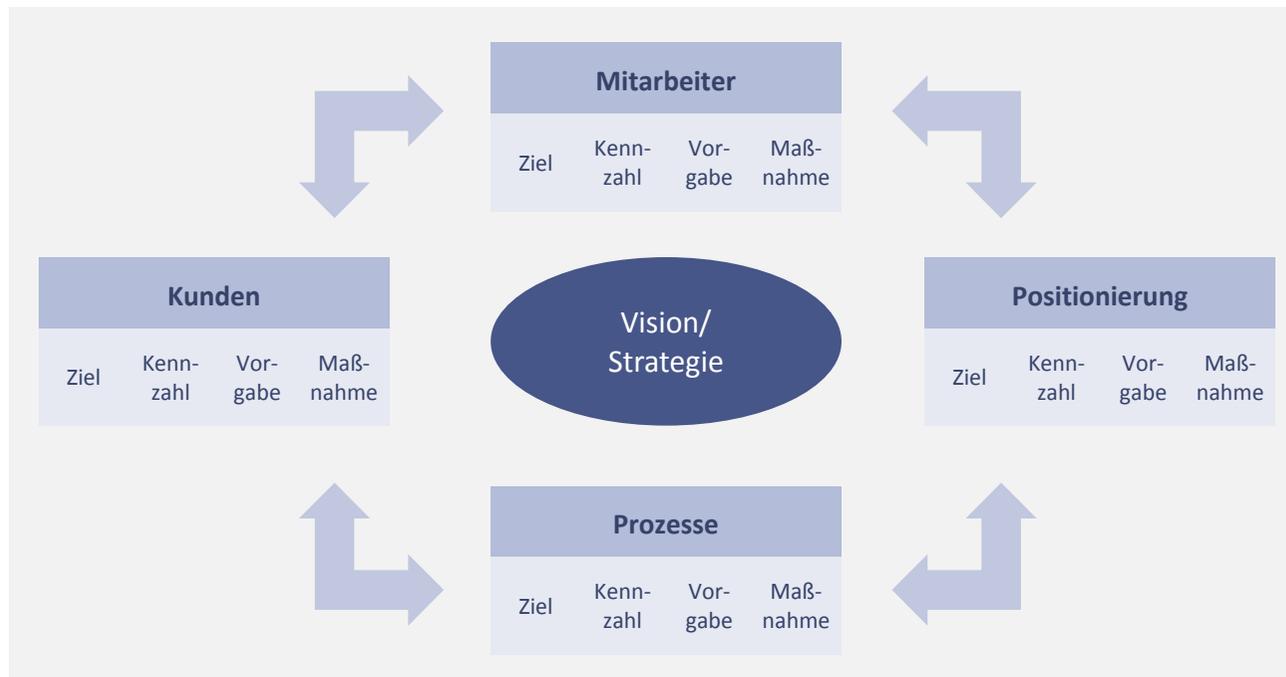
In Organisation 4 wurde die BSC im Jahr 2008 eingeführt. Ziel war es, auf Grundlage strategischer Zielvorstellungen bessere Controllingleistungen bereit zu stellen. Tatsächlich hat sich durch die BSC auch die Diskussion über die strategische Ausrichtung von Organisation 4 intensiviert. Ideen der wirkungsorientierten Steuerung werden dadurch in Zukunft einfacher Gehör finden.

Die BSC in Organisation 4 hat ebenfalls vier Perspektiven. Die Mitarbeiter-Perspektive umfasst die interne Entwicklung von Mitarbeitern, in der Kundenperspektive geht es darum, für die Kunden der Organisation attraktiv zu sein. Ziel der Prozessperspektive ist es, effizientere Prozesse zu entwickeln. Die Perspektive Positionierung betrachtet die Konkurrenten von Organisation 4. Sie zielt darauf ab, sich im Rahmen des Wettbewerbs zu positionieren und hat auch eine internationale Ausrichtung. Die Perspektiven der BSC werden auf oberster Ebene und auf Ebene der Hauptabteilungen durch strategische Ziele

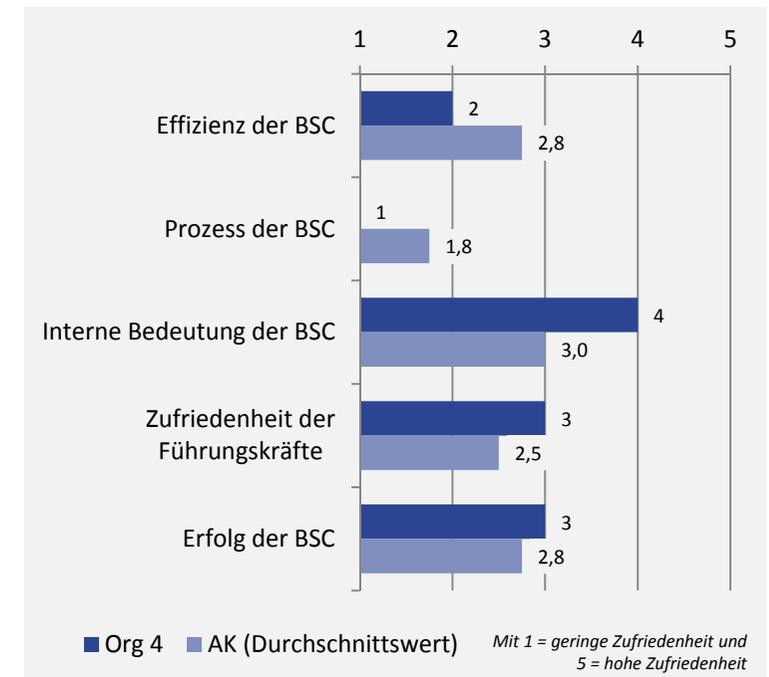
unterlegt. Alle Maßnahmen und Projekte werden hinsichtlich ihrer strategischen Relevanz geprüft und strategischen Zielen zugeordnet. Maßnahmen werden in Form von Steckbriefen je Maßnahme konkretisiert und darüber auch den jeweils Verantwortlichen klar zugeordnet. Es werden Zielwerte in Form von Kennzahlen definiert und Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge zwischen Zielen und Maßnahmen in Form von Detailbeschreibungen formuliert.

Insgesamt bewerten die Controller den Erfolg ihrer BSC mittel. Die interne Bedeutung der BSC ist zwar hoch, aber der Prozess und die Effizienz der BSC sind noch zu verbessern. Organisation 4 plant daher in Zukunft umfassende Änderungen an der BSC vorzunehmen. Diese umfassen: Reduzierung des Zielportfolios, Optimierung des strategischen Planungsprozesses und eine bessere Zielinterpretation durch Schlüsselindikatoren mit Zielwertausprägung.

## Dimensionen der BSC in Organisation 4



## Zufriedenheit mit der BSC in Organisation 4



# Einsatz der BSC im Arbeitskreis

## Nutzen der BSC in den Arbeitskreisinstitutionen

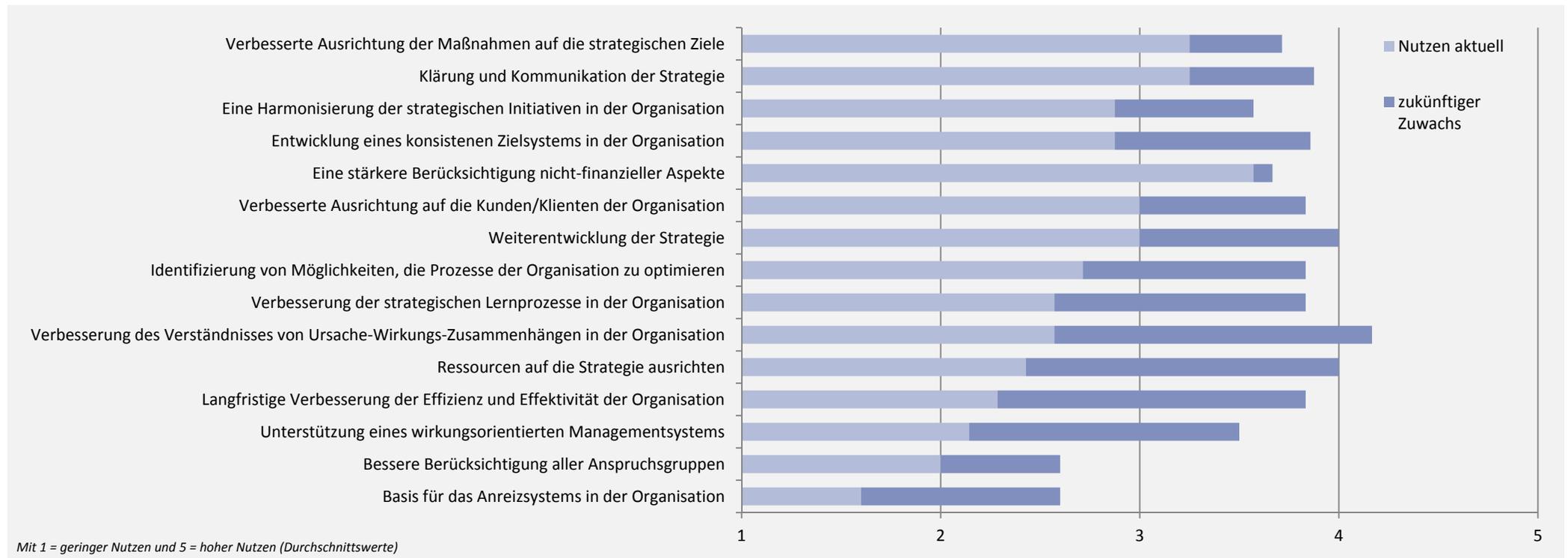
Die Angaben der Mitglieder, die eine BSC in ihrer Organisation umgesetzt haben, zeigen, dass viele Organisationen derzeit mit ihrer BSC noch unzufrieden sind und daher die BSC grundlegend ändern oder zumindest in Teilen weiter entwickeln wollen.

Die Grafik unten zeigt die durchschnittlichen Antworten aller Arbeitskreismitglieder in Bezug auf den aktuellen und künftigen Nutzen der BSC. Oben stehen hierbei die Aspekte, die die meisten AK-Mitglieder als relevant betrachten. Die Grafik verdeutlicht, dass der Nutzen der BSC insgesamt in Zukunft zunehmen wird. Allen Aspekten wird von den AK-Mitgliedern ein Nutzenzuwachs zugesprochen. Am stärksten ist der Nutzenzuwachs bei dem Aspekt „Verbesserung des Verständnisses von Ursache-

Wirkungs-Zusammenhängen“. Die Arbeitskreismitglieder versprechen sich also von der BSC eine größere Transparenz in Bezug auf Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Steuerungsgrößen ihrer Organisation. Weiterhin erhoffen sich die AK-Mitglieder von der BSC, dass sie zu einer gestiegenen Strategieorientierung in der Organisation beiträgt, dass also alle Ressourcen auf eine einheitliche Strategie ausgerichtet werden und die strategische Ausrichtung der Organisation über die BSC weiterentwickelt wird.

Die im Grundkonzept der BSC oftmals geforderte Verknüpfung strategischer Ziele mit den Anreizsystemen der Führungskräfte ist derzeit und in Zukunft wenig relevant.

## Aktueller und zukünftiger Nutzen der BSC in den Arbeitskreisinstitutionen



## Einsatz der Kosten- und Leistungsrechnung im Arbeitskreis

- Kosten- und Leistungsrechnung als operatives Controllinginstrument
- Analysekriterien zur Einordnung
- Konkrete Ausgestaltung in den AK-Institutionen

# Einsatz der KLR im Arbeitskreis

## Kosten- und Leistungsrechnung als operatives Controllinginstrument

Im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells stellt die Implementierung einer **Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)** ein zentrales Element dar.

Im traditionellen Haushaltsrecht werden die *Ausgaben*, jedoch kein *Ressourcenverbrauch* einer Behörde erfasst, während gleichzeitig eine Erfassung des *Outputs* gänzlich entfällt. Gerade aber in öffentlichen Institutionen verkörpern die Leistungen bzw. Wirkungen der Leistungserstellung die elementaren Zielgrößen. Eine Outcome- und Outputsteuerung setzt eine Zurechenbarkeit des Ressourcenverbrauchs auf Produkte voraus, die auf der operativen Ebene mithilfe der KLR ermöglicht wird. Kernmerkmale einer KLR in der öffentlichen Verwaltung sind daher:

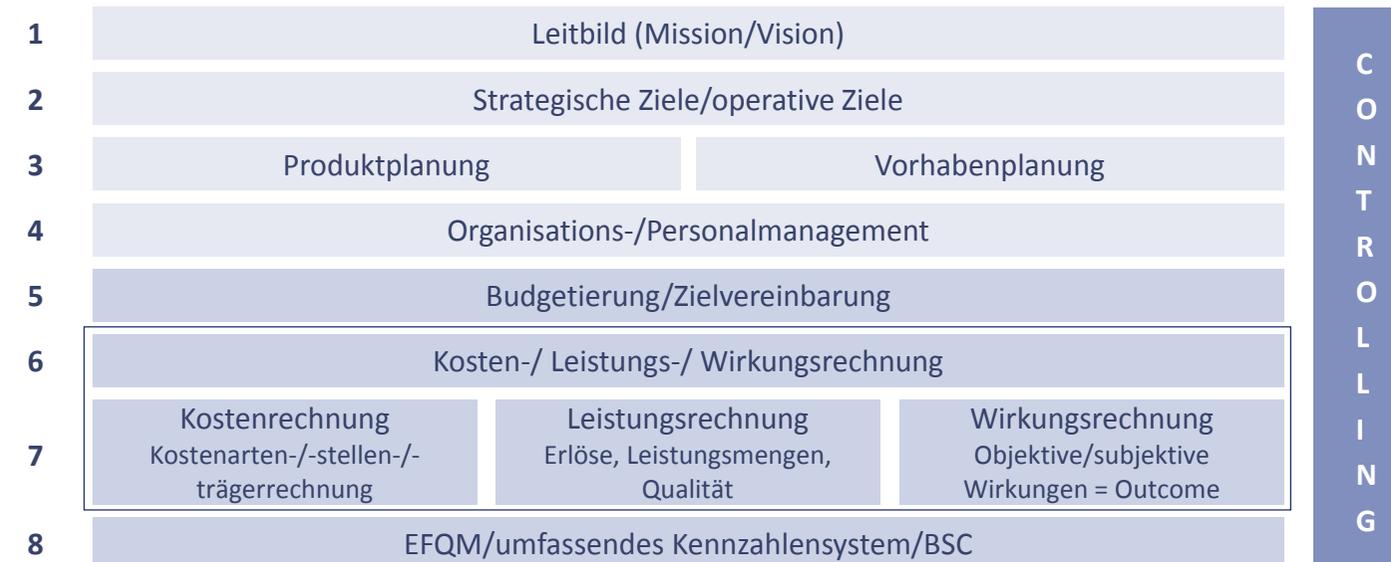
- Leistungstransparenz (Output): Welche Art von Leistungen wurde in welcher Menge und Qualität erbracht?
- Kostentransparenz (Input): Welcher Ressourcenverbrauch (gegliedert nach Kostenarten, -stellen und -trägern) war für die Erstellung der Leistungen notwendig und was kosten die Produkte/Leistungen?
- Wirkungstransparenz (Outcome): Wie hoch ist der tatsächliche Zielerreichungsgrad, d. h. was wurde wirklich in Bezug auf das Gemeinwohl bzw. die strategischen Ziele erreicht?

Zehn Jahre Erfahrungen mit dem Neuen Steuerungsmodell zeigen, dass in die Umsetzung der KLR zwar große Hoffnungen gesetzt wurden, diese aber in der Realität häufig enttäuscht wurden. Hierfür sind vor allem zwei Faktoren ursächlich.

Einerseits liefert die KLR eine breite Datengrundlage auch für andere Instrumente, die aber auch leicht zur Datenflut werden kann. Dies gilt vor allem, wenn die vorhandenen Daten für die Entscheidungen der Verantwortlichen nicht herangezogen werden.

Zweitens ist es wichtig, vor dem Aufsetzen der KLR sich darüber im klaren zu sein, welcher Outcome eigentlich gemessen werden soll, welche Leistungen also die Behörde erbringt bzw. erbringen soll. Dem operativen Prozess des Aufsetzens der KLR muss also ein strategischer vorgelagert sein. Dieser fand aber bei der Umsetzung der KLR in den jeweiligem Behörden häufig nicht statt.

KLR im Kontext des Neuen Steuerungsmodells (Quelle: [www.olev.de](http://www.olev.de), 11.03.2011)



Die KLR ist je nach Organisationsaufgabe in den Teilnehmerorganisationen des Arbeitskreises sehr unterschiedlich ausgestaltet. Auf den folgenden Folien werden daher die Arbeitskreismitglieder, die eine KLR in ihrer Organisation umgesetzt haben, im Detail beleuchtet. Hierfür wurden verschiedene Kriterien mit Hilfe eines Fragebogens abgefragt, von denen einige im Folgenden kurz vorgestellt werden.

### Zwecke der Kostenrechnung

In der Literatur werden verschiedene Kostenrechnungszwecke unterschieden. Eine vergleichsweise einfache Strukturierung bietet dabei die Aufteilung in drei Hauptrechnungszwecke (vgl. Weber/Schäffer 2011).

- **Wirtschaftlichkeitskontrolle:** Bei der Kontrolle der Wirtschaftlichkeit wird die effiziente Transformation der Inputfaktoren in Output untersucht. Hand in Hand mit der Wirtschaftlichkeitskontrolle gehen auch **Prozessvergleiche** einher.
- **Preiskalkulation:** Die Preiskalkulation spielt vor allem dort eine große Rolle, wo ausgeprägte Kontakte zu externen Anspruchsgruppen und auch Konkurrenten bestehen.
- **Operative Planung:** Im Rahmen der operativen Planung spielt die Vorbereitung einzelner Entscheidungen ebenso wie der formalzielbezogene Teil der operativen Planung eine große Rolle.

Neben dieser traditionellen Auflistung können auch entscheidungs- und verhaltensorientierte Kostenrechnungszwecke unterschieden werden. Wird die Lieferung von Informationen für einen speziellen Entscheider betrachtet,

spricht man von Entscheidungsorientierung. Die KLR soll helfen, zu besseren Entscheidungen zu kommen. Bei der Verhaltensorientierung geht es um die Steuerung der Entscheidungen anderer Entscheidungsträger. Von höheren Entscheidungsebenen vorgegebene KLR-Informationen stecken den Rahmen für untergeordnete Führungsebenen ab.

Je nach Kostenrechnungszweck wird die KLR unterschiedlich ausgestaltet sein. Liegt ihr wesentlicher Zweck beispielsweise in einer Entscheidungsfundierung, müssen vor allem problemadäquate (damit sowohl spezifische wie auch detaillierte) Daten bereitgestellt werden. Hingegen gilt es bei der Verhaltenssteuerung, eine möglichst verständliche Rechnung zu erstellen.

In Relation zum jeweils verfolgten Rechnungszweck variiert auch das primäre Produkt der KLR: Im Rahmen der operativen Planung spielen beispielsweise vor allem Kostenstellenberichte eine Rolle, im Rahmen der Preiskalkulation sind die primären Produkte der KLR Produktkalkulationen.

### Arten der Kostenrechnung

Für die Erfüllung der genannten Kostenrechnungszwecke sind unterschiedliche Systemkonzepte entwickelt worden. Zu den wichtigsten Systemen gehören dabei die Voll- und Teilkostenrechnung sowie die Prozesskostenrechnung. Aus einer entscheidungsorientierten Perspektive liefert die Teilkostenrechnung in der Regel bessere Informationen, da sie sich im Gegensatz zur Vollkostenrechnung auf kurzfristige Kostenbetrachtungen bezieht, indem lediglich variable Kosten eines Produktes betrachtet werden. Verfolgt die KLR jedoch einen verhaltensorientierten

Zweck, kann die Vollkostenrechnung bessere Informationen liefern. Gerade durch das Verursachungsprinzip, wonach auf langfristige Sicht alle im Unternehmen entstandenen Kosten durch die Kostenträger gedeckt werden müssen, kann ein akzeptierter Ausgleich unterschiedlicher Interessen stattfinden. Eine Erweiterung der Vollkostenrechnung stellt die Prozesskostenrechnung dar. Grundidee ist es, auch im Gemeinkostenbereich erbrachte Leistungen als Basis für die Zuordnung von Kosten zu Produkten zu verwenden. Durch diese verbesserte Abbildung erreicht die Prozesskostenrechnung genauere Produktkalkulationen, wodurch sie unter Umständen auch einen erheblichen Anlass für strukturverändernde Überlegungen liefern kann.

### Organisatorische Aufhängung und Betrieb der KLR

Neben der inhaltlichen Konzeption ist auch die konkrete organisatorische Ausgestaltung und der Betrieb der KLR für einen gesamtheitlichen Eindruck sehr wichtig. Im folgenden werden daher sowohl die organisatorische Aufhängung der KLR wie auch einige Fakten zum Betrieb der KLR dargestellt.

### Zufriedenheit mit KLR

Zur Gesamtbeurteilung des Entwicklungsstandes der KLR ist auch die Frage nach der Zufriedenheit mit der KLR von verschiedenen Perspektiven der Organisation von wesentlicher Bedeutung.

# Einsatz der KLR im Arbeitskreis

## Organisation 1

Bei Organisation 1 ist die KLR organisatorisch im Controlling verankert. Die KLR erfüllt in der Organisation verschiedenste Zwecke. Besonders bedeutsam ist sie für Zwecke der Wirtschaftlichkeitskontrolle. Auch hat sie eine im Vergleich zu den AK-Institutionen große Bedeutung für die Beeinflussung des Verhaltens der Führungskräfte.

Die Kostenrechnung in Organisation 1 umfasst eine Voll- und Teilkostenrechnung, sowie eine Prozesskostenrechnung. Besonders bedeutsam heute und in Zukunft ist die Vollkostenrechnung.

Organisation 1 unterscheidet ca. 220 Kostenarten. Dieser Wert entspricht etwa 55% des durchschnittlichen Wertes im Arbeitskreis (= 398). Hingegen unterscheidet Organisation 1 deutlich mehr Kostenstellen als das Gros im Arbeitskreis (ca. 4.600 in Organisation 1, 2.107 durchschnittlich im AK). Die Kosten werden auf etwa 160 Kostenträger verrechnet.

Insgesamt bewerten die Controller den Erfolg der KLR in Organisation 1 eher gering. Dazu tragen sicher die geringe Effizienz der KLR sowie deren geringe interne Bedeutung bei. Auch die Prozesszufriedenheit und die Zufriedenheit der Führungskräfte wird eher durchschnittlich bewertet. Um die KLR in Zukunft erfolgreicher zu machen, soll sie in ein vorhandenes modulares ERP-System eingebettet werden.

Insgesamt bewerten die Controller den Erfolg der KLR in Organisation 1 eher gering. Dazu tragen sicher die geringe Effizienz der KLR sowie deren geringe interne Bedeutung bei. Auch die Prozesszufriedenheit und die Zufriedenheit der Führungskräfte wird eher durchschnittlich bewertet. Um die KLR in Zukunft erfolgreicher zu machen, soll sie in ein vorhandenes modulares ERP-System eingebettet werden.

## Wesentliche Zwecke der KLR in Organisation 1



- **Organisatorische Verankerung:** beim Controlling
- **Primäre Produkte der KLR:** Kostellenstellen- und Ergebnisbericht
- **Welche Arten der Kostenrechnung** werden in ihrer Organisation genutzt?
  - Vollkostenrechnung mit großem aktuellem Nutzen und künftiger Bedeutung
  - Teilkostenrechnung mit eher geringem Nutzen und künftiger Bedeutung
  - Prozesskostenrechnung mit mittlerer aktueller und künftiger Bedeutung
- **Zufriedenheit mit der KLR:**
  - Effizienz: eher gering
  - Prozesszufriedenheit der Controller: mittel
  - interne Bedeutung: eher gering
  - Zufriedenheit der Führungskräfte: mittel
  - Erfolg gesamt: eher gering

Kostenarten: ca. 220

Kostenstellen: ca. 4.600

Kostenträger: ca. 160

Häufigkeit der Berichterstellung: monatlich

Anzahl Tage Ultimo: 10 Tage

# Einsatz der KLR im Arbeitskreis

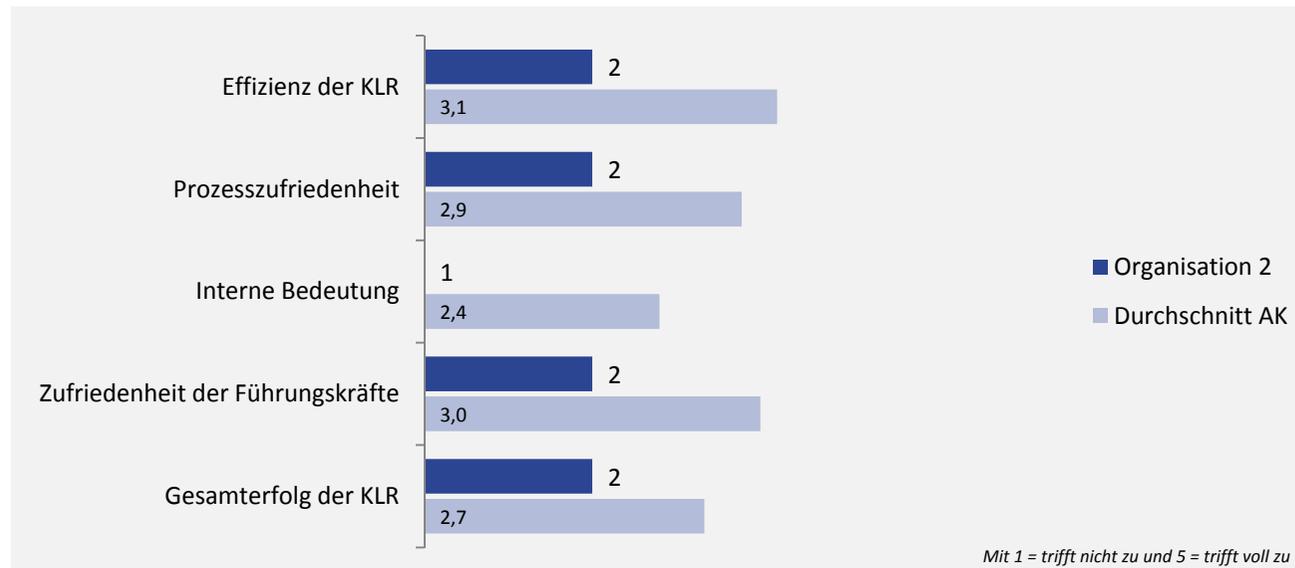
## Organisation 2

Die KLR ist organisatorisch nicht beim Controlling aufgehängt, sondern ist einer zentralen Serviceabteilung zugeordnet. Die Kostenrechnung dient primär der Abrechnung von Leistungen für Dritte sowie der Abbildung des Ressourcenverbrauchs ex post. Primäres Produkt der Kostenrechnung ist der Ausweis von Kostenträgerkosten in Form von Projektberichten.

Die Kostenrechnung in Organisation 2 ist im Wesentlichen eine Teilkostenrechnung. Allerdings sind in den Dienststellen der Organisation 2 einzelne Vollkostenrechnungen möglich.

Insgesamt ist man in Organisation 2 nicht besonders zufrieden mit dem Betrieb der KLR. Der Gesamterfolg wird als eher gering bewertet. Der Informationsgehalt für Führungskräfte ist gering, daher hat die KLR auch keine Bedeutung für Entscheidungen in Organisation 2. Auch mit der Effizienz und dem Prozess der KLR ist man eher unzufrieden.

## Zufriedenheit mit der KLR in Organisation 2



- **Organisatorische Verankerung:** zentrale Serviceabteilung
- **Zwecke der Kostenrechnung:**
  - Wirtschaftlichkeitskontrolle: eher hoch
  - Preiskalkulation: eher hoch
  - Alle anderen Auswahlmöglichkeiten: eher niedrig
- **Primäre Produkte der KLR:** Ausweis der Kostenträgerkosten (Projektberichte)
- **Welche Arten der Kostenrechnung** werden in ihrer Organisation genutzt?
  - Teilkostenrechnung mit mittlerem Nutzen und künftiger Bedeutung
- **Zufriedenheit mit der KLR:**
  - Effizienz: eher gering
  - Prozesszufriedenheit der Controller: eher gering
  - interne Bedeutung: keine
  - Zufriedenheit der Führungskräfte: eher gering
  - Erfolg gesamt: eher gering

Kostenarten: ca. 30

Kostenstellen: ca. 60

Kostenträger: ca. 780

Häufigkeit der Berichterstellung: nach Bedarf

Anzahl Tage Ultimo: keine Angabe

# Einsatz der KLR im Arbeitskreis

## Organisation 3

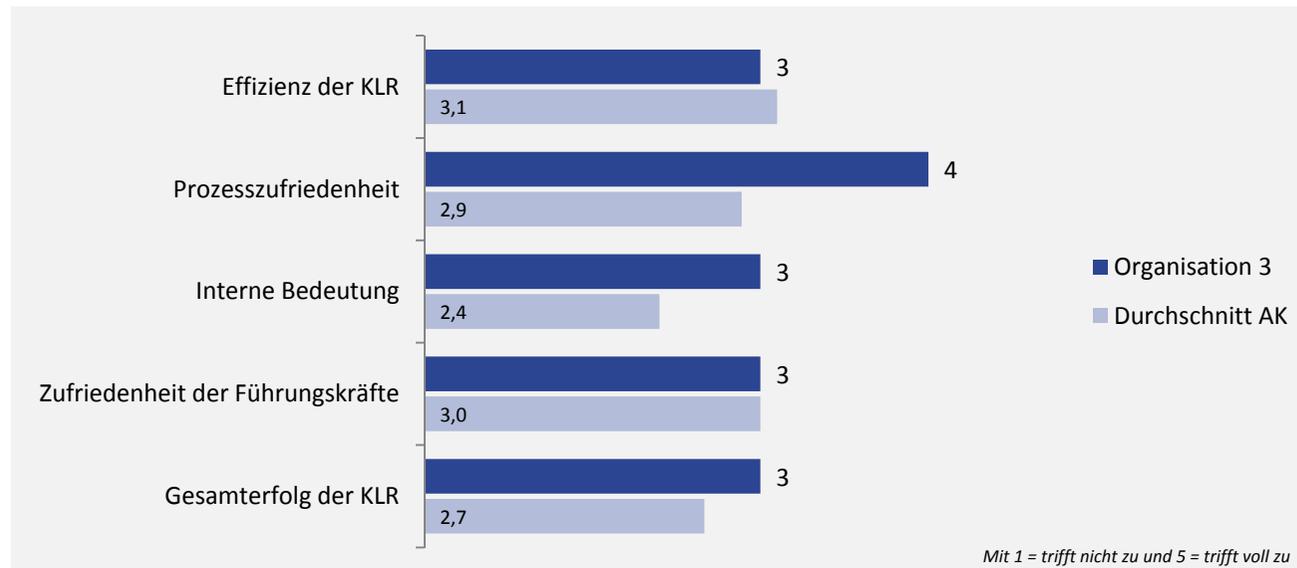
In Organisation 3 ist die KLR dem Controlling zugeordnet und dort vor allem beim Spartencontrolling und in der Planung und dem Berichtswesen angesiedelt. Sie erfüllt hauptsächlich den Zweck, operativ die Planung zu unterstützen. Daneben dient die KLR in Organisation 3 auch der Wirtschaftlichkeitskontrolle und der Preiskalkulation. Hauptprodukte der KLR sind Kostenstellen- und Ergebnisberichte.

Die KLR ist in Organisation 3 als Vollkostenrechnung ausgestaltet. Sie wird laufend im Rahmen des SAP-Standardberichtes zur Verfügung gestellt. Auffällig ist, dass in Organisation 3 ca. 100.000 verschiedene Kostenträger unterschieden werden. Mit diesem Wert liegt Organisation 3 deutlich über dem (um

Organisation 3 als Ausreißer) bereinigten AK-Durchschnitt von etwa 780 verschiedenen Kostenträgern.

Insgesamt liegt die Zufriedenheit von Organisation 3 mit ihrer Kostenrechnung in etwa auf dem durchschnittlichen Niveau im Arbeitskreis. Besonders auffällig ist aber, dass die Prozesszufriedenheit auf Seiten der Controller deutlich besser bewertet wird als im AK-Durchschnitt. Möglicherweise führt dies auch dazu, dass die interne Bedeutung der KLR ebenfalls etwas höher eingeschätzt wird. Insgesamt plant Organisation 3 keine grundlegenden Neuerungen an der KLR.

## Zufriedenheit mit der KLR in Organisation 3



- **Organisatorische Verankerung:** Planung und Berichtswesen, Spartencontrolling
- **Zwecke der Kostenrechnung:**
  - Wirtschaftlichkeitskontrolle: mittel
  - Preiskalkulation: mittel
  - Operative Planung: eher hoch
  - Alle anderen Auswahlmöglichkeiten: eher niedrig
- **Primäre Produkte der KLR:** Kostellenstellen- und Ergebnisbericht
- **Welche Arten der Kostenrechnung** werden in ihrer Organisation genutzt?
  - Vollkostenrechnung mit eher hohem aktuellem Nutzen und mittlerer künftiger Bedeutung
- **Zufriedenheit mit der KLR:**
  - Effizienz: mittel
  - Prozesszufriedenheit der Controller: eher hoch
  - interne Bedeutung: mittel
  - Zufriedenheit der Führungskräfte: mittel
  - Erfolg gesamt: mittel

Kostenarten: ca. 400

Kostenstellen: ca. 500

Kostenträger: ca. 100.000

Häufigkeit der Berichterstellung:  
laufend (SAP-Standardbericht)

# Einsatz der KLR im Arbeitskreis

## Organisation 4

In Organisation 4 ist die KLR dem Controlling zugeordnet. Die KLR wird in Organisation 4 vor allem zur Operativen Planung genutzt. Zudem dienen die KLR-Informationen der Fundierung spezieller Entscheidungen und damit eng verbunden auch der Beeinflussung des Verhaltens organisationsinterner Führungskräfte. Primäre Produkte der Kostenrechnung sind Kostenstellen- und Ergebnisberichte.

Die KLR ist als Teilkostenrechnung ausgestaltet, KLR-Berichte werden im monatlichen Turnus erstellt.

Die Controller in Organisation 4 bewerten den Erfolg

der KLR als insgesamt gering. Sie sehen eine eher geringe Effizienz der KLR und sind mit dem Prozess der KLR unzufrieden. Dennoch ist die Unzufriedenheit auf Seiten der Führungskräfte nicht so hoch wie bei den Controllern, die die interne Bedeutung der KLR auch als gering einschätzen. Möglicherweise sind dies auch Gründe dafür, dass trotz der Unzufriedenheit keine maßgeblichen Änderungen an der KLR geplant sind.

## Wesentliche Zwecke der KLR in Organisation 4



- **Organisatorische Verankerung:** beim Controlling
- **Zwecke der Kostenrechnung:**
  - Operative Planung: eher hoch
  - Fundierung spezieller Entscheidungen: eher hoch
  - Verhaltenssteuerung organisationsinterner Führungskräfte: Eher hoch
  - Alle anderen Auswahlmöglichkeiten: gering
- **Primäre Produkte der KLR:** Kostellenstellenbericht, Ergebnisbericht
- **Welche Arten der Kostenrechnung** werden in Ihrer Organisation genutzt?
  - Teilkostenrechnung, allerdings mit geringem Nutzen und geringer Bedeutung
- **Zufriedenheit mit der KLR:**
  - Effizienz: eher gering
  - Prozesszufriedenheit der Controller: eher gering
  - interne Bedeutung: gering
  - Zufriedenheit der Führungskräfte: mittel
  - Erfolg gesamt: gering

Kostenarten: ca. 100

Kostenstellen: ca. 200

Kostenträger: ca. 300

Häufigkeit der Berichterstellung: monatlich

Anzahl Tage Ultimo: 10 Tage

# Einsatz der KLR im Arbeitskreis

## Organisation 5

In Organisation 5 ist die KLR im Rechnungswesen angesiedelt, das in der Abteilung Haushalt organisatorisch verankert ist. Das Controlling hat jedoch Mitspracherechte. Als Hauptzweck der KLR sehen die Controller die Möglichkeit, Prozesse zu vergleichen. Außerdem liefert die KLR Informationen für Wirtschaftlichkeitskontrollen, im Rahmen der operativen Planung, sowie bei der Fundierung spezieller Entscheidungen.

Die KLR wurde zunächst im Rahmen von Prozessoptimierungen als Prozesskostenrechnung eingeführt (bottom-up). Seit der Umorganisation des Controllings (top-down) erfolgt eine sukzessive Umstellung auf eine

Teilkostenrechnung, die daher in Zukunft an Bedeutung zunehmen wird. Die wesentlichen Produkte der KLR sind derzeit der Kostenstellenbericht sowie Produktkalkulationen (zur Abrechnung gegenüber Dritten bei Ausbildungs- und Modernisierungsprojekten).

Die Controller bewerten den Gesamterfolg der KLR als gering. Dies hängt weniger am Prozess oder der Effizienz der KLR, sondern vielmehr an der geringen Entscheidungsrelevanz. Die KLR ist derzeit noch dezentral organisiert, und beruht auf keiner einheitlichen Datenbasis. Daher soll künftig eine Zentralkostenrechnung auf Basis relativer Einzelkosten umgesetzt werden.

## Wesentliche Zwecke der KLR in Organisation 5



- **Organisatorische Verankerung:** im Rechnungswesen, das in der Abteilung Haushalt organisatorisch verankert ist.
- **Primäre Produkte der KLR:** Kostenstellenbericht, Produktkalkulation
- **Welche Arten der Kostenrechnung** werden in ihrer Organisation genutzt?
  - Vollkostenrechnung mit eher geringem aktuellem Nutzen und künftiger Bedeutung
  - Teilkostenrechnung mit geringem aktuellem Nutzen und eher hoher künftiger Bedeutung
  - Prozesskostenrechnung mit mittlerer aktueller und geringer künftiger Bedeutung
- **Zufriedenheit mit der KLR:**
  - Effizienz: mittel
  - Prozesszufriedenheit der Controller: mittel
  - interne Bedeutung: gering
  - Zufriedenheit der Führungskräfte: gering
  - Erfolg gesamt: eher gering

Kostenarten: ca. 1.500

Kostenstellen: ca. 3.800

Kostenträger: ca. 200

Häufigkeit der Berichterstellung: keine Angabe

Anzahl Tage Ultimo: keine Angabe

# Einsatz der KLR im Arbeitskreis

## Organisation 6

In Organisation 6 ist die KLR beim Controlling angesiedelt. Sie erfüllt dort verschiedenste, vom Durchschnitt im Arbeitskreis abweichende Zwecke, wobei die Preiskalkulation die höchste Relevanz hat. Zusätzlich dient die KLR auch der Fundierung spezieller Einzelentscheidungen und unterstützt die Operative Planung, die Durchführung von Prozessvergleichen und die gezielte Steuerung des Verhaltens organisationsinterner Führungskräfte.

Entsprechend sind auch der Kostenstellenbericht und die Produktkalkulation die wichtigsten Produkte der KLR in Organisation 6. Sie werden in der Regel monatlich zur Verfügung gestellt, stehen aber auch systemseitig permanent zur Verfügung. Die KLR ist als Voll- und Teilkostenrechnung, sowie als

### Wesentliche Zwecke der KLR in Organisation 6



Prozesskostenrechnung ausgestaltet. Am informationsreichsten ist für Organisation 6 allerdings die Vollkostenrechnung. Die Anzahl von ca. 4.000 Kostenträgern liegt deutlich über dem Schnitt im Arbeitskreis, ist aber damit zu erklären, dass die Organisation eine Vielzahl sehr unterschiedlicher Leistungen bereitstellt.

Insgesamt sind die Controller mit der KLR durchschnittlich stark zufrieden. Die Prozesszufriedenheit der Controller und die Zufriedenheit der Führungskräfte werden als mittel beurteilt, gleiches gilt für die interne Bedeutung der KLR. Lediglich die Effizienz der KLR wird als eher hoch bewertet. Organisation 6 plant derzeit keine grundlegenden Änderungen an seiner Kostenrechnung.

- **Organisatorische Verankerung:** Controllingreferat
- **Primäre Produkte der KLR:** Kostenstellenbericht, Produktkalkulation
- **Welche Arten der Kostenrechnung** werden in ihrer Organisation genutzt?
  - Vollkostenrechnung mit eher großem aktuellem Nutzen und künftiger Bedeutung
  - Teilkostenrechnung mit eher geringer aktueller und mittlerer künftiger Bedeutung
  - Prozesskostenrechnung mit eher geringem aktuellem und künftigen Nutzen
- **Zufriedenheit mit der KLR:**
  - Effizienz: eher hoch
  - Prozesszufriedenheit der Controller: mittel
  - interne Bedeutung: mittel
  - Zufriedenheit der Führungskräfte: mittel
  - Erfolg gesamt: mittel

Kostenarten: ca. 150

Kostenstellen: ca. 350

Kostenträger: ca. 4.000

Häufigkeit der Berichterstellung: monatlich (steht im System zur Verfügung)

Anzahl Tage Ultimo: keine Angabe

# Einsatz der KLR im Arbeitskreis

## Organisation 7

Auch in Organisation 7 ist die KLR direkt beim Controlling angesiedelt. Die KLR dient hier im wesentlichen der Wirtschaftlichkeitskontrolle, sie liefert aber auch für die Preiskalkulation, im Rahmen der Operativen Planung und zur Fundierung spezieller Entscheidungen wertvolle Informationen. Wesentliche Produkte der KLR sind der Kostenstellenbericht und verschiedene Produktkalkulationen.

Die KLR ist als Voll- und Teilkostenrechnung, sowie als Prozesskostenrechnung ausgestaltet. Alle

Kostenrechnungsarten sind gleichermaßen erfolgreich und bedeutsam.

Organisation 7 ist eine der wenigen Organisationen im Arbeitskreis, die den Erfolg ihrer KLR gut bewerten. Dabei beurteilt sie sowohl die Effizienz als auch den Prozess der KLR positiv. Entsprechend sind auch die Führungskräfte der Organisation 7 mit den Ergebnissen zufrieden und die Kostenrechnung hat auch intern eine eher hohe Bedeutung.

## Zwecke der KLR in Organisation 7



- **Organisatorische Verankerung:** Controlling
- **Primäre Produkte der KLR:** Kostenstellenbericht und Produktkalkulationen
- **Welche Arten der Kostenrechnung** werden in ihrer Organisation genutzt?
  - Vollkostenrechnung mit eher hohem aktuellem Nutzen und künftiger Bedeutung
  - Teilkostenrechnung mit eher hohem aktuellem Nutzen und künftiger Bedeutung
  - Prozesskostenrechnung mit eher hohem aktuellem Nutzen und künftiger Bedeutung
- **Zufriedenheit mit der KLR:**
  - Effizienz: eher hoch
  - Prozesszufriedenheit der Controller: eher hoch
  - interne Bedeutung: eher hoch
  - Zufriedenheit der Führungskräfte: eher hoch
  - Erfolg gesamt: eher hoch

Kostenarten: ca. 260

Kostenstellen: ca. 1.400

Kostenträger: ca. 280

Häufigkeit der Berichterstellung: ad hoc

Tage nach Ultimo: keine Angabe

# Einsatz der KLR im Arbeitskreis

## Organisation 8

Die KLR ist in Organisation 8 in der Abteilung Controlling und Rechnungswesen angesiedelt. Sie dient vorwiegend der Preiskalkulation. Etwas weniger bedeutend ist die KLR für Zwecke der Fundierung einzelner Entscheidungen. Im Gegensatz zu vielen anderen Arbeitskreismitgliedern unterstützen die Informationen der KLR bei der Verhaltenssteuerung von Führungskräften auf politischer Ebene.

In der KLR wird sowohl mit Voll- als auch mit Teilkosten gerechnet. Beide Rechenarten werden gleichsam mit einem eher hohen aktuellen und künftigen Nutzen bewertet. Weitere Instrumente der KLR sind die Deckungsbeitragsrechnung, sowie die Zwecke der KLR in Organisation 8

Leistungsbewertung. Derzeit befindet sich die Organisation im Aufbau einer Prozesskostenrechnung, bei der über interne Kostenträger Verbindungen zu den Prozessen innerhalb der Organisation hergestellt werden.

Obwohl aus Sicht der Controller die Effizienz, die Prozesszufriedenheit und die interne Bedeutung der KLR noch zu verbessern ist, bewerten sie den Erfolg der KLR insgesamt hoch. Auch die Zufriedenheit der Führungskräfte mit der KLR bewerten sie eher hoch. Daher sind in Zukunft keine grundlegenden Änderungen an der KLR geplant.



- **Organisatorische Verankerung:** Teil des Controllings und Rechnungswesens
- **Primäre Produkte der KLR:** Kostellenstellenbericht, Produktkalkulationen, Ergebnisberichte, Kombinationen aus verschiedenen Berichten
- **Welche Arten der Kostenrechnung werden in ihrer Organisation genutzt?**
  - Vollkostenrechnung mit eher hohem aktuellem Nutzen und künftiger Bedeutung
  - Teilkostenrechnung mit eher hohem aktuellem Nutzen und künftiger Bedeutung
  - Sonstige: DB-Rechnung und Leistungsbewertung
- **Zufriedenheit mit der KLR:**
  - Effizienz: mittel
  - Prozesszufriedenheit der Controller: mittel
  - interne Bedeutung: mittel
  - Zufriedenheit der Führungskräfte: eher hoch
  - Erfolg gesamt: hoch

Kostenarten: ca. 150

Kostenstellen: ca. 100

Kostenträger: ca. 600

Häufigkeit der Berichterstellung: keine Angabe

Tage nach Ultimo: 30

# Einsatz der KLR im Arbeitskreis

## Organisation 9

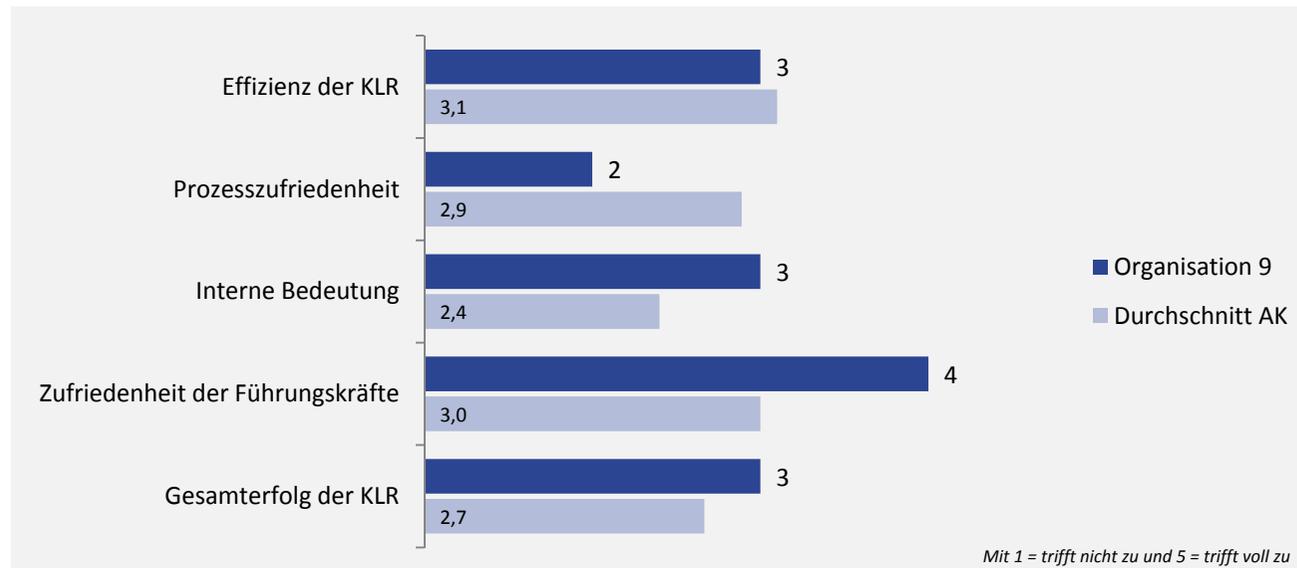
In Organisation 9 ist die KLR als Sachgebiet im Referat Haushalt verankert und damit nicht beim Controlling angesiedelt. Wesentlicher Zweck der KLR ist die Operative Planung, sowie die Informationsbereitstellung für Wirtschaftlichkeitskontrollen.

Organisation 9 unterscheidet zwischen einem Kostenstellen-Kostenbericht und einem Kostenstellen-Leistungsbericht. Erster stellt die Kosten nach Kostenarten dar, zweiter verdeutlicht die Arbeitsleistung pro Stunde je Produkt. Darüber hinaus werden Produktkostenberichte für interne und externe Produkte erstellt sowie Ergebnis- und

Projektkostenberichte. Die Berichte werden je nach Berichtstyp monatlich bis halbjährlich erstellt. In Organisation 9 wird mit Vollkosten gerechnet. Allerdings bietet diese Rechnungsart nur einen mittleren Informationsnutzen.

Insgesamt bewerten die Controller die KLR in Organisation 9 als mittel erfolgreich. Sie sind vor allem mit dem Prozess der KLR eher unzufrieden. Die Zufriedenheit der Führungskräfte schätzen sie eher hoch ein, was auch eine Auswirkung auf die als mittel eingeschätzte interne Bedeutung der KLR hat.

## Zufriedenheit mit der KLR in Organisation 9



- **Organisatorische Verankerung:** Sachgebiet im Referat Haushalt
- **Zwecke der Kostenrechnung:**
  - Operative Planung: hoch
  - Wirtschaftlichkeitskontrolle: eher hoch
  - Prozessvergleiche und Fundierung spezieller Entscheidungen: mittel
  - Alle anderen Auswahlmöglichkeiten: eher gering bis gering
- **Primäre Produkte der KLR:** Kostellenstellenbericht, Produktkalkulationen, Ergebnisberichte, Projektkostenberichte
- **Welche Arten der Kostenrechnung werden in ihrer Organisation genutzt?**
  - Vollkostenrechnung mit mittlerem aktuellem Nutzen und künftiger Bedeutung
- **Zufriedenheit mit der KLR:**
  - Effizienz: mittel
  - Prozesszufriedenheit der Controller: eher gering
  - interne Bedeutung: mittel
  - Zufriedenheit der Führungskräfte: eher hoch
  - Erfolg gesamt: mittel

Kostenarten: ca. 130

Kostenstellen: ca. 90

Kostenträger: ca. 140

Häufigkeit der Berichterstellung: halbjährig, monatlich

Tage nach Ultimo: 15

# Einsatz der KLR im Arbeitskreis

## Organisation 10

Die KLR ist in Organisation 10 grundsätzlich dem Bereich Controlling zugeordnet. Sie dient vor allem der Operativen Planung. Daneben hat sie auch für die Preiskalkulation eine gesteigerte Bedeutung. Eine eher geringe Rolle spielen die KLR-Daten hingegen für Prozessvergleiche im Rahmen des Benchmarkings. Wesentliche Produkte der KLR sind Kostenstellenberichte, Produktkalkulationen und auch Ergebnisberichte.

Die Strukturen und die Pflege der KLR sind in Organisation 10 dezentrale Aufgaben, die im Rahmen von Richtlinien ausgeführt werden. Nur die technische

Betreuung über SAP ist zentral angesiedelt. Die KLR ist als Vollkostenrechnung ausgestaltet und hat derzeit eine hohe Bedeutung. Da die KLR im Wesentlichen der Haushaltsplanung dient ist eine Berücksichtigung aller Kosten in Organisation 10 zwingend.

Insgesamt wird die Effizienz der KLR in Organisation 10 hoch eingeschätzt. Die interne Bedeutung im Rahmen der Steuerung ist allerdings noch mittel stark. Zukünftig sollen daher grundsätzliche Änderungen an der KLR vorgenommen werden, indem die Komplexität und der Aufwand der KLR verringert werden sollen.

## Zwecke der KLR in Organisation 10



- **Organisatorische Verankerung:** beim Controlling
- **Primäre Produkte der KLR:** Kostenstellenbericht, Produktkalkulationen, Ergebnisberichte
- **Welche Arten der Kostenrechnung** werden in ihrer Organisation genutzt?
  - Vollkostenrechnung mit hohem aktuellen Nutzen. Keine Einschätzung zum zukünftigen Nutzen
- **Zufriedenheit mit der KLR:**
  - Effizienz: hoch
  - Prozesszufriedenheit der Controller: keine Angabe
  - interne Bedeutung: mittel
  - Zufriedenheit der Führungskräfte: keine Angabe
  - Erfolg gesamt: keine Angabe

Kostenarten: ca. 1.100

Kostenstellen: ca. 10.000

Kostenträger: ca. 600

Häufigkeit der Berichterstellung: monatlich

Tage nach Ultimo: 15

# Einsatz der KLR im Arbeitskreis

## Zusammenfassung

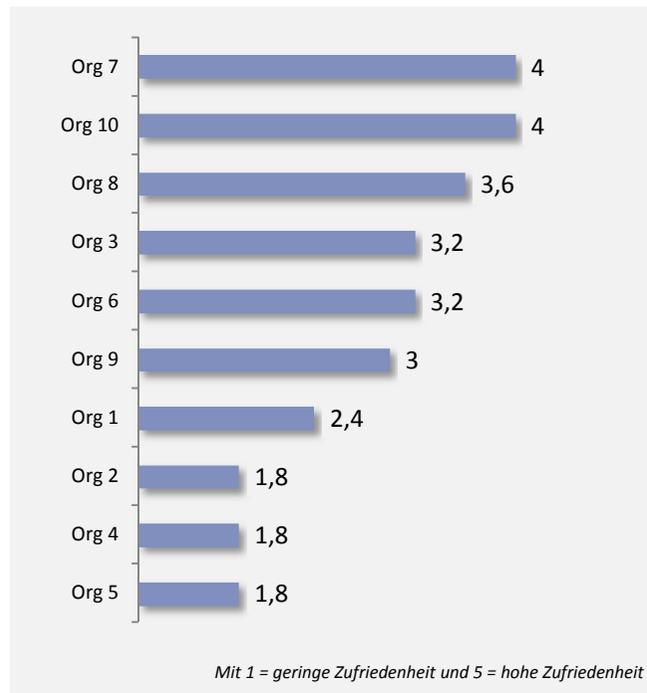
Zusammenfassend zeigt sich, dass die Controller im Arbeitskreis mit einem durchschnittlichen Wert von etwa 2,8 mit ihrer Kosten- und Leistungsrechnung nur mittel zufrieden sind. Ein wesentlicher Grund hierfür ist, dass in vielen Arbeitskreisinstitutionen die interne Bedeutung der KLR recht gering ist. KLR-Informationen liegen vor, werden aber nur selten zur Fundierung von Entscheidungen genutzt. Am zufriedensten mit der KLR sind die Controller der Organisationen 7 und 10. Von

zehn Organisationen, die eine funktionierende KLR haben, wollen vier Organisationen in Zukunft grundlegende Änderungen vornehmen. Diese gehen vor allem in Richtung einer Zentralisierung und Automatisierung von Daten.

Stellt man die zuvor dargestellten Einzelantworten systematisch gegeneinander (vgl. Tabelle rechts unten), so zeigt sich eine hohe Heterogenität der

Ausprägungen. Es ist also davon auszugehen, dass die KLR in den Arbeitskreisinstitutionen immer sehr speziell an die Bedürfnisse der eigenen Organisation angepasst ist und es kein allgemein gültiges Rezept zum erfolgreichen Betrieb der KLR gibt.

## Zufriedenheit der AK-Mitglieder mit der KLR



## Vergleichende Übersicht zu Betrieb, Art und Produkte der KLR in den AK-Institutionen

	Org 1	Org 2	Org 3	Org 4	Org 5	Org 6	Org 7	Org 8	Org 9	Org 10
Kostenarten ca.	220	30	400	100	1.500	150	260	150	130	1.100
Kostenstellen ca.	4.600	60	500	200	3.800	350	1.400	100	90	10.000
Kostenträger ca.	160	780	100.000	300	200	4.000	280	600	140	600
Vollkostenrechnung	✓		✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓
Teilkostenrechnung	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓		
Prozesskostenrechnung	✓				✓	✓	✓	✓		
Kostenstellenbericht	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Produktkalkulationen					✓	✓	✓	✓	✓	
Ergebnisberichte	✓		✓	✓				✓	✓	

## Handlungsempfehlungen

- Einsatz der BSC in öffentlichen Institutionen
- Einsatz der KLR in öffentlichen Institutionen

Die vorhergehenden Ausführungen und die Diskussionen mit den Arbeitskreismitgliedern haben gezeigt, dass sich hinter Instrumentsbezeichnungen zum Teil sehr unterschiedlich ausgestaltete Verständnisse verbergen. Auch ist nicht immer klar, wie die Abgrenzung zwischen Instrumenten, Controllerfunktionen und -aufgaben zu ziehen ist. Dies gilt für das organisationsinterne aber auch für das organisationsexterne Verständnis.

Gleichzeitig zeigt sich auch, dass viele Controllinginstrumente bei der Führung und der Organisation nicht ankommen und es ihnen an Akzeptanz mangelt.

Wollen Controller jedoch in ihrer Organisation und auch darüber hinaus Akzeptanz und Unterstützung erreichen, so ist es dringend notwendig, dass ein einheitliches Begriffsverständnis herrscht, welches solche unterschiedlichen Verständnisse kanalisiert. Im Folgenden werden konkrete Schritte vorgeschlagen, die bei einer Vereinheitlichung des Verständnisses helfen können.

### **Klare Zweckdefinition**

Für die Funktionsfähigkeit von Instrumenten ist es sehr wichtig, bei der Implementierung einen klaren Zweck zu definieren. Das bedeutet, dass man sich schon vor der Einführung und Umsetzung eines Instruments Gedanken machen muss, was man mit dem Instrument konkret erreichen will. Dazu gehört auch, zu wissen, was das Instrument konkret zu leisten im Stande ist, und wie dieses Potential für die Zielerreichung der eigenen Organisationen sinnvoll genutzt werden kann.

Es empfiehlt sich, der Implementierung eines Instruments einen strategischen Prozess mit klarer Zieldefinition vorzulagern. Auf Basis der Zieldefinition kann dann festgelegt werden, welche Art der Informationsversorgung für die Steuerung der Zielerreichung erforderlich ist.

Eine solche vorgeschaltete systematische Analyse verringert Ineffizienzen und vermeidet Datenfriedhöfe, die in Ermangelung eines klaren Zwecks erhoben werden.

### **Instrumente gemeinsam entwickeln**

Problematisch für eine solche Zweckdefinition ist, dass viele öffentliche Organisationen Instrumente aus der Privatwirtschaft zu unreflektiert übernehmen. Das heißt, Instrumente werden eingeführt, ohne sich im Detail mit dessen Leistungsumfang auseinanderzusetzen und ohne eine ausreichende Anpassung an die eigenen Organisationsbedürfnisse vorzunehmen.

Für eine erfolgreiche Adaption bzw. Entwicklung wirksamer Controllinginstrumente bedarf es aber dieser Auseinandersetzung mit dem Instrument. Dabei sollte zunächst zwischen Controller und Führung ein einheitliches Verständnis geschaffen werden. In einem nächsten Schritt können Entscheidungsträger aus anderen Organisationsbereichen involviert werden, um unterschiedliche Verständnisse kanalisieren zu können.

Im Ergebnis sollte für das Instrument ein einheitliches Verständnis etabliert werden, das in Form von klaren Beschreibungen von dessen Zweck, Wirkungs- und

Funktionsweise schriftlich festgehalten werden sollte.

### **Instrumente erklären**

Neben der formalen Niederschrift von Idee und Wirkungsweise neuer Controllinginstrumente sollte die Bedeutung einer aktiven und umfassenden Kommunikation nicht unterschätzt werden.

Für die Akzeptanz und damit auch den Erfolg neu eingeführter Instrumente ist es von elementarer Bedeutung, dass die neuen Instrumentarien in der Organisation auch erklärt werden. Dies betrifft nicht nur den eigenen Bereich, sondern auch andere von der Implementierung nur mittelbar betroffene Organisationsbereiche und ist auch nicht auf einen einmaligen Erklärungsvorgang beschränkt, sondern als ein längerfristiges Vorgehen zu verstehen.

## Geringe interne Bedeutung von bereitgestellten KLR-Zahlen

Wie die vorhergehenden Analyseergebnisse gezeigt haben, ist die KLR in den Arbeitskreisinstitutionen weit verbreitet, spielt dennoch aber eine eher untergeordnete Rolle für die Steuerung und wird sehr unterschiedlich genutzt. Ursächlich hierfür sind im Wesentlichen zwei Phänomene, die unter den Stichworten „Zahlenbewusstsein“ und „Zahlengläubigkeit“ zusammengefasst werden können.

### Zahlenbewusstsein

Wollen öffentliche Behörden wirkungsorientiert steuern, so ist die zahlenmäßige Erhebung und Abbildung der Geschäftstätigkeit eine zwingende Voraussetzung. Diese Bereitstellung von Informationen ist Hauptaufgabe des Controllings. Dabei sollten sich Controller allerdings der Wirkung der von Ihnen bereitgestellten Zahlen bewusst sein, denn die gelieferten Informationen konzentrieren die Aufmerksamkeit der Führung in eine bestimmte – manchmal auch ungewollte – Richtung.

### Zahlengläubigkeit

Die vorhergehenden Analyseergebnisse zeigen, dass die KLR-Informationen in den Organisationen ganz unterschiedlich genutzt werden. Allgemein unterscheidet man drei Formen der Nutzung von Zahlen:

- Bei der *instrumentellen Nutzung* werden KLR-Zahlen direkt zur Steuerung genutzt, indem sie bei der fundierten Lösung konkreter Entscheidungsprobleme unterstützen.

- Von einer *konzeptionellen Nutzung* spricht man, wenn durch die Erhebung von Zahlen das allgemeine Verständnis für das eigene Geschäft und konkrete Entscheidungssituationen gefördert werden. Die konzeptionelle Nutzung von Controllinginformationen bezieht sich also auf Veränderungen des Bewusstseins, Denkens oder des Verständnisses für eine spezifische Situation. Zahlen helfen dann dabei, eine neue Sprache und Denkweise in der Organisation zu verankern.
- Die dritte Form der Nutzung beschreibt man als *symbolische Nutzung*. Zahlen werden dann ex post zur Kommunikation, Legitimation und Durchsetzung einer bereits getroffenen Entscheidung genutzt.

Bisher werden die KLR-Zahlen im Arbeitskreis noch wenig genutzt. Wenn sie bedeutsam sind, spielen sie eher eine instrumentelle Bedeutung, indem sie die operative Planung oder die Fundierung spezieller Entscheidungen unterstützen. Eine konzeptionelle Nutzung im Sinne einer Verhaltenssteuerung spielt im Arbeitskreis bisher kaum eine Rolle.

Eine reine instrumentelle Nutzung der KLR-Zahlen birgt allerdings Gefahren. Betriebswirtschaftliche Zahlen sind keine unbestechlichen physikalischen Messwerte, sondern haben immer auch einen spezifischen Hintergrund. Dieser Hintergrund ist mindestens so wichtig wie die Zahlen selbst; wird er vernachlässigt, bleiben wichtige Aspekte für die Steuerung außer Acht.

Bei der reinen symbolischen Nutzung von KLR-Zahlen verlieren die Zahlen schnell ihre Glaubwürdigkeit und dabei auch ihren Steuerungsaspekt. Zahlen, die immer

nur symbolisch genutzt wurden, können keine glaubhafte Grundlage für die Fundierung anstehender Zukunftsentscheidungen sein. Instrumente können über eine reine symbolische Nutzung schnell kaputt gemacht werden.

Für den öffentlichen Bereich liegt daher eine besondere Chance in der konzeptionellen Nutzung von Zahlen. Gerade in der Anfangsphase von Controlling sollte dieser Aspekt stark betont und einheitliche Denk- und Bewertungsmuster geschaffen werden. Zahlen sollten dann als Kommunikationsinstrument verstanden werden, durch das die Zusammenarbeit in der Organisation erleichtert wird. Sie können Trends und etwaige Veränderungen zeigen und damit konkrete Reaktionen veranlassen. Die konzeptionelle Nutzung von Controlling-Zahlen kann also die Veränderung in den Köpfen vorantreiben.

Um eine solche konzeptionelle Nutzung der KLR-Zahlen in der Organisation zu verankern, müssen aber sowohl Controller als auch Führungsverantwortliche diese Form der Nutzung aktiv vorantreiben und Kommunikationsprozesse bei der Interpretation von Zahlen initiieren.

# Impressum

Prof. Dr. Bernhard Hirsch

Prof. Dr. Dr. h.c. Jürgen Weber

Martina Volnhals

Celina Gisch

Susanne Zubler

Robert Huber

## **Arbeitskreis Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen**

### **Arbeitspaket 6: Instrumente 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](http://www.unibw.de/ifc)

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

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

# Arbeitskreis Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen Jahresthema Controllingkonzeption

## Arbeitspaket 7: Erfolgsfaktoren der Controllingeinführung



# Vorwort

Sehr geehrte Damen und Herren,

unsere bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass zahlreiche deutsche Bundes- und Landesbehörden moderne Steuerungs- und Controllingkonzepte verwenden. Sie nutzen diese auf unterschiedliche Weise, mit unterschiedlicher Intensität und mit unterschiedlichem Erfolg.

Wie im einführenden Arbeitspaket bereits erläutert, hängt die erfolgreiche Einführung von Controlling in öffentlichen Institutionen von einer Vielzahl an Faktoren sowie formalen und inhaltlichen Voraussetzungen ab. In den bearbeiteten Dimensionen einer Controllingkonzeption haben wir uns daher mit den verschiedenen relevanten Themenbereiche intensiver befasst und detaillierte Handlungsempfehlungen formuliert. Das vorliegende Arbeitspaket fasst die gewonnenen Erkenntnisse noch einmal systematisch zusammen und benennt kompakt die entscheidenden Erfolgsfaktoren einer Controllingeinführung.

Mit diesem Arbeitspaket schließen wir eine inhaltliche Klammer um die Untersuchungsaspekte des ersten Jahresthemas des Arbeitskreises. Aufbauend auf den erarbeiteten Ergebnissen werden wir uns im nächsten Jahr dem Thema „Strategische Steuerung öffentlicher Behörden“ widmen. Damit wollen wir nicht nur der Bedeutung einer strukturierten Auseinandersetzung der Behördenleitung mit dem eigenen Auftrag, den eigenen Zielen und deren Umsetzung Rechnung tragen. Vielmehr wollen wir auch die Besonderheit öffentlicher Verwaltungen thematisieren, dass diese – teilweise sehr einzelfallspezifisch und ad hoc getrieben – von Vorgaben der Politik geprägt werden. Wie deren teils kurzfristige Ziel- und Maßnahmenvorgaben in die mittel- und langfristige Strategie einer Behörde integriert werden können, erscheint uns eine spannende und noch wenig thematisierte Frage.

Es gibt noch viel zu tun! Wir machen weiter!

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Bernhard Hirsch



Prof. Dr. Dr. h.c. Jürgen Weber

# Inhaltsverzeichnis

Überblick .....	4
Masterplan Controlling .....	6
Politisch-taktische Aspekte berücksichtigen .....	9
Veränderungen aktiv begleiten .....	13
Impressum .....	16

# Agenda

## Überblick

Die vorhergehende Analyse der einzelnen Teilaspekte der Controllingkonzeption hat oftmals gezeigt, dass die Controller selbst als Role Maker ohne Zweifel zu den wichtigsten Akteuren bei der Einführung des Controllings gehören. Sie unterstützen bei der Formulierung der strategischen Stoßrichtung und dem Steuerungsmodell, sind verantwortlich für den Aufbau der Ziel- und Kennzahlensysteme oder unterstützen mit ihren Instrumenten die Planung und Nachhaltung konkreter Umsetzungsschritte. Daneben sorgen sie für Transparenz zur Wirkung und Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung und fungieren als Prozesstreiber für die oberste Führungsebene.

Damit sie diese Aufgaben in der erforderlichen Qualität erbringen können, sollte bereits bei der Auswahl der Controllingmitarbeiter und Besetzung der Controllerstellen ein Fähigkeits- und Kompetenzprofil zugrundegelegt werden, das die in der Einführungsphase erforderlichen Aspekte adäquat berücksichtigt. Die Anforderungen an die Controller verändern sich im Laufe der üblicherweise mehrjährigen Einführung und Weiterentwicklung des Controllings. Die Vermittlung der entsprechenden Kompetenzen ist Aufgabe der Controllerqualifizierung.

Die Qualität und Quantität der Controllerressourcen zu einem gewissen Maß berücksichtigend, sollte im Vorfeld, mindestens aber in einer sehr frühen Phase der Controllingeinführung, beschrieben werden, wie das Controllingmodell der Organisation im Detail ausgestaltet sein soll. Hierzu hat sich das Format eines „Masterplan Controlling“ bewährt. Er umfasst in erster Linie die in den vorangegangenen Teilpaketen

beschriebenen Elemente der Controllingkonzeption und detailliert diese für die spezielle Situation der Verwaltung.

Doch es ist nicht nur das fachliche und methodische Wissen der Controller und das strukturierte und systematische Planen der Einführung, das über den Erfolg entscheidet. Erfahrungsgemäß sind es zu einem erheblichen Anteil auch die eher politisch-taktisch geprägten Aspekte sowie Aspekte der Führung, die eine gewichtige Rolle bei der erfolgreichen Einführung des Controllings spielen. Hierzu zählen beispielsweise der adäquate Umgang mit den übergeordneten Behörden und den politischen Stakeholdern, die Positionierung des Controllings auf den unterschiedlichen Ebenen der Verwaltung, die Akzeptanzsicherung insbesondere bei den Führungskräften, oder die Konsequenz in der Verfolgung der formulierten Ziele.

Daneben sollte auch der Bearbeitung der sogenannten „weichen“ Faktoren ausreichend Platz eingeräumt werden. Die mit einer Controllingeinführung einhergehenden Veränderungen sind in der Verwaltung, die häufig keine Historie, manchmal eine mit durchwachsenem Erfolg, in Einzelfällen aber auch eine eher negativ besetzte Controllinghistorie aufzuweisen hat, sehr groß. Die entsprechend anstehenden Aufgaben und einzuplanenden Ressourcen- und Zeitaufwände werden erfahrungsgemäß sehr oft unterschätzt. Dabei ist es auch wichtig, sich zu verdeutlichen, dass die Controller nicht nur Treiber der Veränderung sind, sondern selbst zum Gegenstand des Change Managements gemacht werden sollten, denn auch sie erledigen ihre Controlleraufgaben häufig zum ersten Mal.

Die nachfolgenden Abschnitte sollen die genannten Aspekte weiter erklären und detaillierter beleuchten.

## Masterplan Controlling

- Controllingeinführung systematisieren und strukturieren
- Typische Elemente eines Masterplans Controlling

Ein leistungsfähiges Controlling besteht aus einer Vielzahl von Einzelelementen, die eng aufeinander abgestimmt werden müssen. Zu ihrer Entwicklung und Einführung bedarf es entsprechender Ressourcen, deren Einsatz über einen längeren Zeitraum zu planen ist. Beide Aspekte weisen darauf hin, dass die Controllingeinführung sehr strukturiert angegangen werden sollte.

### Masterplan zur Strukturierung von Controllinginhalten

Zur Strukturierung der Controllinginhalte bietet sich ein „Masterplan Controlling“ an. Dieser dokumentiert in erster Linie die künftigen Eckpunkte des Controllings. Er sollte sehr früh im Einführungsprozess durch die Controllingverantwortlichen erstellt werden. Eine sehr intensive Beschäftigung mit den Topthemen der Controllingeinführung hat sich als erfolgskritisch herausgestellt. Einmal erarbeitet, bietet der Masterplan sowohl den Controllern aber auch allen anderen Beteiligten in einem überschaubaren Umfang die erforderliche Orientierung.

In der Bundesagentur für Arbeit wurde ein solcher „Masterplan Controlling“ früh im Reformprozess erstellt und bildet bis heute die Basis der Weiterentwicklung des Controllings. Auch in der Controllerqualifizierung wird er genutzt, um in der Controller-Community ein möglichst einheitliches Bild der Entwicklungsstufen und des Zielzustands des Controllings entstehen zu lassen. Der Masterplan sollte im Sinne eines „lebenden“ Dokuments regelmäßig überprüft und bei Bedarf angepasst werden.

### Typische Inhalte eines Masterplans Controlling

Typischerweise umfasst der Masterplan Controlling Aussagen zur grundsätzlichen Einordnung des Controllings in die Steuerungslogik und zum geplanten Beitrag des Controllings zur Erreichung der (strategischen) Ziele der Organisation (vgl. auch die Übersicht auf der Folie). Er dient der Beschreibung der Aktivitäten des Controllings im Steuerungsregelkreis, gibt Auskunft zur gewünschten Aufgabenteilung zwischen Management und Controlling, und zeigt auf, welche Rollen die Controller in welchen Situationen einnehmen können sollen. Die Anbindung der Controllingeinheiten, die Aufbauorganisation innerhalb des Controllings sowie die Aufgaben und deren Entwicklungsstufen im Zeitablauf sind weitere wichtige Inhalte des Masterplans, über die eine klare Vision entwickelt werden muss. Schließlich sollten auch Aussagen zu den geplanten Kommunikationswegen und -mitteln in der Controller-Community getroffen und ein Ausblick auf die notwendigen Instrumente und Werkzeuge erarbeitet werden.

### Aktivitäten parallelisieren

Während der Masterplan die Eckpunkte des künftigen Controllings strukturiert, sollte der Einführungsprozess inhaltlich, zeitlich und ressourcenseitig gut geplant werden. Die Erfahrungen aus der Privatwirtschaft und aus den ehemals öffentlichen Unternehmen, wie beispielsweise der Deutschen Telekom, der Deutschen Bahn oder der Deutschen Post, zeigen, dass die wichtigen und großen Controllingthemen nicht zeitlich

gestaffelt, sondern parallel in Angriff genommen werden müssen. Das, was das Bundesministerium des Innern für die Umsetzung von Reformvorhaben in der öffentlichen Verwaltung konstatiert, nämlich: „Die Weiterentwicklung von Personal, Steuerung, Organisation und die Implementierung der Informationstechnik müssen zeitlich parallel und sachlich komplementär unter Beachtung von Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten erfolgen“ (Quelle: BMI (2006), S. 7), gilt im Speziellen auch für die Einführung des Controllings.

Leider ist es nicht möglich, zunächst die technische Versorgung mit Controllinginformationen sicherzustellen, um sich erst danach der Planung, dann dem Berichtswesen, und schließlich der Qualifizierung oder der Kommunikation in der Controller-Community zu widmen. Gerade zu Beginn der Einführung müssen viele in der Verwaltung noch unbekannte Themen angestoßen und erfolgreich sowie für alle Beteiligten sichtbar umgesetzt werden. Dies hat Einfluss auf das Ausmaß der erforderlichen personellen und finanziellen Ressourcen. Die parallele Steuerung der Aktivitäten erfordert eine sauber aufgesetzte Projektplanung und ein konsequent exekutierte Projektcontrolling.

# Masterplan Controlling

## Typische Elemente eines Masterplans Controlling



## Politisch-taktische Aspekte berücksichtigen

- Klare Zielvorstellung entwickeln
- Rückendeckung sicherstellen
- Konsequenz zeigen

# Politisch-taktische Aspekte berücksichtigen

## Klare Zielvorstellung entwickeln

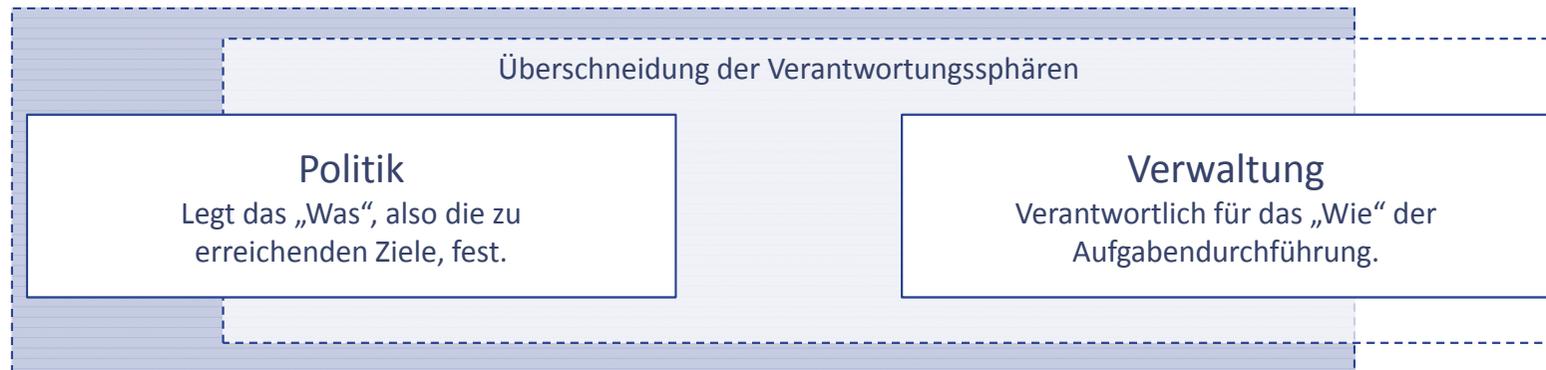
### Spannungsfelder zwischen Verantwortungssphären der Politik und der Verwaltung berücksichtigen

Unabhängig davon, ob auf Bundes-, Länder- oder kommunaler Ebene ein leistungsfähiges Controlling eingeführt und Aktivitäten zur Verbesserung von Effektivität und Effizienz der Leistungserbringung in Angriff genommen werden, befinden sich die Akteure immer im Spannungsfeld zwischen den

Verantwortungssphären der Politik und der Verwaltung. Im Idealfall beschränkt sich die Politik auf die Festlegung des „Was“, legt also fest, welche Ziele erreicht werden sollen, und überlässt der Verwaltung das „Wie“ der Aufgabendurchführung. Doch auch in diesem Idealfall ist es für die öffentliche Institution erfolgsentscheidend, zu einem sehr frühen Zeitpunkt der Controllingeinführung Klarheit über die Zukunftsvision zu schaffen und ein realistisches Bild zur Erfolgsaussicht zu zeich-

nen. Dabei gilt es, mögliche Zielkonflikte und Risiken zu bedenken und in die Planung des Vorgehens einzu-beziehen. Nicht alles, was „in der reinen Lehre“ notwendig wäre, ist politisch umsetzbar. Und nicht jedes Vorgehen, das in anderen Unternehmen oder öffentlichen Institutionen erfolgreich war, lässt sich auf die eigene Organisation übertragen.

Spannungsfeld zwischen Politik und Verwaltung



### Konkretisierung und Kommunikation der Zielvorstellung

Zur Entwicklung der Zielvorstellung bedarf es daher einer intensiven Auseinandersetzung mit der Ausgangslage, den Rahmenbedingungen, den Veränderungsnotwendigkeiten und -möglichkeiten im

Rahmen der bestehenden Verantwortung, um darauf aufbauend ein klares und verständliches Bild der Zukunft zu schaffen. Dieses muss im Anschluss sowohl intern gegenüber Führungskräften, Mitarbeitern, Personalvertretung und Aufsichtsgremien als auch in einem gewissen Ausmaß extern gegenüber der Politik

und gegebenenfalls auch gegenüber den Kunden und der Öffentlichkeit nachvollziehbar und mit Finger-spitzengefühl kommuniziert werden.

# Politisch-taktische Aspekte berücksichtigen

## Rückendeckung sicherstellen

Das Controlling ist in der öffentlichen Verwaltung eine vergleichsweise junge Disziplin. Die Einführung löst bei Führungskräften und Mitarbeitern üblicherweise sehr gemischte Gefühle aus. Daher ist es wichtig, bei den wichtigen Stakeholdern die Rückendeckung, die erforderlich ist, um den mitunter schweren und langen Weg der Controllingeinführung erfolgreich zu bewältigen, zu erlangen und zu behalten.

### Wichtige politische Stakeholder überzeugen

Dabei sollte immer in zwei Richtungen gearbeitet werden. Zum einen müssen die wichtigsten politischen Stakeholder von der Umsetzung der Veränderungen überzeugt werden. Die Schwierigkeit dabei ist, dass deren Commitment für einen in der Zeitrechnung der Politik eher langfristigen Zeitraum Gültigkeit aufweisen muss. Die Politik wird damit in das Dilemma geführt, zwar eine langfristige Strategie haben, aber möglichst kurzfristig Erfolge aufweisen zu müssen. Wie entscheidend dieser Aspekt trotz allem ist, zeigt sehr anschaulich das Beispiel zur Einführung des Rechnungswesens in der Stadt Nürnberg: „Es gab somit von politischer Seite eine uneingeschränkte Rückendeckung sowohl inhaltlicher Art als auch in Bezug auf die Bereitstellung finanzieller Mittel. Rückblickend denke ich, dass das ein wichtiger Faktor für den Erfolg des Projektes war.“ (Quelle: Köhler et al. (2008), S. 221)

### Die Führung voranstellen und die eigene Organisation mitnehmen

Zum anderen muss auch die eigene Organisation hinter dem Vorhaben versammelt werden. Eine besondere Rolle spielen dabei die obersten Führungskräfte. Sie verantworten in der Folge viele der Projektinitiativen, entscheiden über den Einsatz interner und externer Ressourcen und werden an der Erreichung der angestrebten Ziele gemessen. Der Veränderungswille, den sie ausstrahlen, überträgt sich üblicherweise unmittelbar auf große Teile der Organisation. Die obersten Führungskräfte sind damit nicht Adressaten, sondern Teil der Kommunikation, die nach innen aufgebaut werden muss. Indem sie üblicherweise die Schnittstelle in die übergeordneten Instanzen und die Politik darstellen, kommt ihnen zudem eine wichtige Funktion in der Außendarstellung der Veränderungsinitiativen zu, so dass auf sie als Unterstützer der Projekte nicht verzichtet werden sollte.

### Gezielte Kommunikation als Erfolgsfaktor

Wichtige Aufgabe in diesem Zusammenhang ist es, zu klären, wer die Stakeholder vor allem in der Politik, der Öffentlichkeit und den Aufsichtsgremien sind, welche Interessen sie verfolgen und welche Informationsbedarfe sie im Hinblick auf die Rückmeldung zum Verlauf der Controllingeinführung haben. Auf dieser Basis ist eine gezielte Ansprache der einzelnen Interessengruppen möglich und verwaltungsintern kann ein geeignetes Kommunikationskonzept erarbeitet werden, mit dem die Rückendeckung gesichert wird.

Insbesondere die systematische und intensive Kommunikation von frühen Erfolgen hat sich als äußerst wirksam für das weitere Vorgehen im Prozess gezeigt. Innerhalb der öffentlichen Verwaltung spielen die Kommunikationsaktivitäten als Teil des begleitenden Change Managements eine wichtige Rolle. Gegenüber den externen Anspruchsgruppen ist eine angemessene Offenheit ebenso erfolgskritisch. Sowohl mit den Befürwortern als auch mit den Kritikern der Reform sollte aktiv in einen offenen Dialog zu den Erfolgen und Herausforderungen im Projekt getreten werden.

# Politisch-taktische Aspekte berücksichtigen

## Konsequenz zeigen

### **Veränderungen erfordern auch unbequeme Entscheidungen**

Die Durchsetzung von Veränderungen bedeutet auch immer, unbequeme Entscheidungen treffen zu müssen. Mittlerweile überflüssige, aber eventuell lieb gewonnene Vorschriften und Verfahren müssen gestrichen werden. Es gilt, Prioritäten neu festzulegen, unübersichtliche Verantwortlichkeiten zu entflechten und Doppelzuständigkeiten auszuräumen. Auch bestehende, den Prozess hemmende „Seilschaften“ müssen sichtbar aufgelöst und personelle Maßnahmen vollzogen werden. Neben die Trennung von der Vergangenheit tritt die Wahrnehmung neuer Aufgaben, das Zuschneiden und Zuweisen neuer Verantwortungsbereiche und die Einführung von positiven wie negativen leistungsabhängigen Anreizen. Alle diese Aspekte können Widerstände von Führungskräften, Mitarbeitern und Personalvertretungen auf den Plan rufen, denen, die Zielvorstellung vor Augen, mit Konsequenz begegnet werden muss.

### **Controller sorgen für Transparenz**

Die Controllingeinführung sorgt üblicherweise sehr schnell für deutlich steigende Transparenz der Leistungsfähigkeit der Gesamtorganisation, aber auch der einzelnen Teilbereiche der Institution. Eine solche war zuvor häufig noch nicht im entsprechenden Ausmaß vorhanden und wird in Teilen der Organisation erfahrungsgemäß auch mit großer Skepsis betrachtet: die Organisationsbereiche werden vergleichbar, Gutleister und Schwachleister identifizierbar. Mit dem schritt-

weisen Aufsetzen der Planung, der Etablierung des Managementreportings, der Institutionalisierung einer regelmäßigen Zielnachhaltung oder der Erstellung aussagefähiger Analysen unterstützen die Controller das Management bei der Entscheidungsfindung. Sie erhöhen damit aber auch den Druck auf die schwächeren Organisationseinheiten, ihre Leistungserbringung zu verbessern. Insbesondere die regelmäßige Überprüfung der Zielerreichung stellt für die meisten Führungskräfte eine neue Erfahrung dar.

### **Persönlicher Dialog zur Einordnung von Ergebnissen**

Die erzielten Ergebnisse sollten im persönlichen Dialog zwischen zentral und dezentral verantwortlichen Führungskräften, oberster Führungsebene und Controlling erörtert und Maßnahmen zur Weiterentwicklung gemeinsam abgestimmt werden. Indem sich die Organisationsführung regelmäßig persönlich an der Zielnachhaltung beteiligt, signalisiert sie die Wichtigkeit, die gemeinsame Zielvorstellung zu erreichen. Bei den operativ verantwortlichen Führungskräften erhöht die regelmäßige persönliche Auseinandersetzung zu den erzielten Ergebnissen die Verbindlichkeit im Handeln.

### **Konsequentes Führen über Ziele**

Ein konsequenter nächster Schritt ist das Führen über Ziele, das durch die Controller sowohl in der Konzeption als auch in der regelmäßigen Umsetzung unterstützt werden sollte. Erst nach der Übungsphase mit dem Instrument Zielvereinbarungen sollte über Anreiz-

systeme mit leistungsabhängigen Vergütungsbestandteilen entschieden werden.

## Veränderungen aktiv begleiten

- Change Management betreiben
- Ressourcen einplanen

# Veränderungen aktiv begleiten

## Change Management betreiben

Auch in der öffentlichen Verwaltung reicht es nicht aus, wenn nur ein paar wenige die Controllingeinführung aktiv vorantreiben. Hierzu bedarf es der Unterstützung nahezu aller Mitarbeiter und Stakeholder, die aus diesem Grund aber auch von Anfang an aktiv in den Einführungsprozess eingebunden werden müssen. „Akzeptanzmanagement und Stakeholdermanagement sind zwei wesentliche Komponenten des föderalen Projektmanagements“ (Quelle: Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (2008), S. 99), bestätigen die Verantwortlichen für die Einführung des E-Government in Hessen. Und auch bei der Bundesagentur für Arbeit war das den Veränderungsprozess begleitende Change Management ein zentraler Erfolgsfaktor: „Weil diese

Veränderungen einen tiefgreifenden Wandel für die BA brachten, wurden sie intensiv begleitet durch ein Netz von Change Agents sowie durch Workshops mit Führungs- und Fachkräften.“ (Quelle: Weise et al. (2009), S. 37).

Die typischerweise einzusetzenden Methoden und Instrumente des Veränderungsmanagements sind nahezu identisch zu denen, die in der Privatwirtschaft eingesetzt werden. Sie reichen von der systematischen projektbegleitenden Kommunikation über die Übertragung von Verantwortung für Teilaufgaben im Projekt bis hin zur Qualifizierung der Mitarbeiter. Der einzige Unterschied besteht darin, dass gegebenenfalls deutlich

stärker die kulturellen Aspekte der über Jahrzehnte gewachsenen, traditionell inputorientierten und regelgesteuerten Verwaltung respektiert und adäquat berücksichtigt werden müssen.

Auch die Controller selbst sollten Zielgruppe des Change Managements sein. Häufig wird die Controllingfunktion beispielsweise im Rahmen der Umsetzung von Reformvorhaben erstmals eingerichtet. Die Mitarbeiter finden sich in einer neuen Rolle mit neuen Aufgaben und Verantwortlichkeiten, auf die sie insbesondere mit geeigneten Qualifizierungsmaßnahmen vorbereitet werden sollten.

Typische, in der Privatwirtschaft bekannte Change-Instrumente (vgl. Capgemini Consulting: Change-Management-Studie 2008, S. 28 f.)

Bekanntheitsgrad 95% - 100%	Training/ Schulung	Personalentwicklung	Workshops	Kommunikation persönlich	Kommunikation Intranet
	Projektmanagement	Befragungen/ Surveys	Führungsgrundsätze	Konfliktmanagement	Veranstaltungen/ Events
Bekanntheitsgrad 90% - 95%	Anreizsysteme/ Motivation	Coaching	Organisationsentwicklung	Teambuilding- Aktivitäten	Visionsentwicklung
	Assessment-Center/ Audits	Kommunikation Print- Medien	Interviews	Train-the-Trainer für Führungskräfte	Mitarbeitermobilisierung

# Veränderungen aktiv begleiten

## Ressourcen einplanen

### **Controllingeinführung braucht Zeit**

Die Verantwortlichen in den öffentlichen Institutionen benötigen einen langen Atem, um ihre Organisation zielgerichtet zu verändern. Der Reformprozess der Bundesagentur für Arbeit begann im Jahr 2003 und etwa zum gleichen Zeitpunkt begannen die ersten Aktivitäten zur Einführung des Controllings. Nach circa sieben Jahren konnte man dem Controlling einen bereits weit fortgeschrittenen Status konstatieren, was der Gewinn des Controllerpreises des Internationalen Controllervereins im Jahr 2010 eindrucksvoll bestätigt. Auch die Beispiele aus den ehemals öffentlichen Institutionen, wie die Deutsche Telekom oder die Deutsche Bahn zeigen, dass die Controllingeinführungen inhaltliche, aber auch zeitliche Parallelitäten aufweisen. Die erste Phase der Controllingeinführung bei der Deutschen Telekom verlief rückblickend betrachtet unter der Überschrift „Transparenz“ und dauerte circa zwei bis drei Jahre. Bis zum Aufbau des Geschäftscontrollings dauerte es in Summe circa sechs Jahre. Bei der Deutschen Bahn dauerte die Controlling-Grundlagenarbeit circa vier Jahre. Die Rolle des anerkannten internen Beraters füllten die Controller nach etwa acht Jahren der Controllingeinführung und -weiterentwicklung aus. In kleineren Behörden kann dies gegebenenfalls schneller gehen, allerdings sollte auch hier den Projekten ausreichend Zeit eingeräumt werden, um die gewünschten Veränderungen zu erzielen.

### **Ausreichende personelle und finanzielle Ressourcenausstattung sicherstellen**

Neben den zeitlichen Ressourcen sind zudem ausreichend personelle und finanzielle Ressourcen bereitzustellen. Die Beispiele aus den öffentlichen und ehemals öffentlichen Institutionen zeigen, dass für die Beförderung eines schnellen Aufbaus des Controllings gerade in der Startphase ein vergleichsweise hoher Controlleranteil an der Gesamtbelegschaft realisiert wurde. Diese waren zu Beginn sehr stark in unterschiedlichen Projekten gebunden, mussten aber auch schnell in ihre Linienaufgabe hineinwachsen. Mit zunehmender Prozesssicherheit, IT-Unterstützung und Qualifikation kann der Controlleranteil an der Gesamtbelegschaft sukzessive zurückgefahren werden. Üblicherweise liegt das Know-How zum Aufbau eines Controllings in den öffentlichen Institutionen selbst nicht vor. Nur selten wechseln Controller der oberen Führungsebenen aus der Privatwirtschaft in die Behörden, so dass das Wissen um das Controlling-Gesamtkonzept und das geeignete Vorgehen zur erfolgreichen Einführung von außen zugekauft werden muss. Dazu bedarf es finanzieller Ressourcen, die im Controllingeinführungsprozess ebenfalls eingeplant werden sollten.

# Impressum

Prof. Dr. Bernhard Hirsch

Prof. Dr. Dr. h.c. Jürgen Weber

Dr. Mathias Erfort

Celina Gisch

## **Arbeitskreis Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen Arbeitspaket 7: Erfolgsfaktoren der Controllingeinführung**

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

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

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