Controlling in öffentlichen Institutionen
– Rollen, Handlungsfelder, Erfolgsfaktoren

Prof. Dr. Dr. h. c. Jürgen Weber
Wiesbaden, 03.11.2020

WHU
Otto Beisheim School of Management

Inhalt

- Controlling als Folge anderer Steuerung – vom Input zum Outcome
- Wie führt man Zielorientierte Steuerung ein? Das Entwicklungsmodell des Arbeitskreises Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen
- Welche Rollen können Controller bei der Einführung der neuen Steuerung spielen?
- (Wann) sollte eine Behörde zielorientierte Steuerung einführen?

Sollte eine öffentliche Institution mit Zielen geführt werden? Eine kontingenz-theoretische Differenzierung im Marktbereich als Bezugsbasis

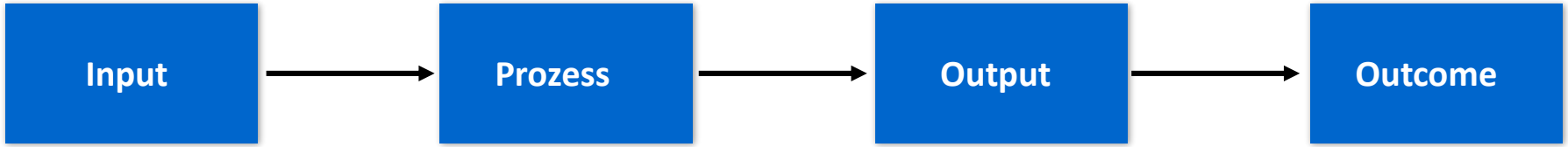
WHU Otto Beisheim School of Management

Controlling als Folge anderer Steuerung – vom Input zum Outcome

Umweltzustand	*Charakterisierung der Führungsaufgabe*	*Kurzbezeichnung*
Statische Umwelt, die mit einer passiven, adaptiv ausgerichteten Strategie der Organisation einher geht	Starker Bezug auf den Status Quo und darauf bezogen optimales „Abwickeln“	**„Verwalten“**
Begrenzt dynamische Umwelt verbunden mit einer aktiveren strategischen Rolle; höhere Umweltunsicherheit	Stärkere Notwendigkeit von Verän-derungen, Treffen entsprechender Wahlentscheidungen, Planungen und Kontrollen als Regelkreis	**„Navigieren“**
Extrem dynamische Umwelt mit häufigen Systembrüchen; Notwendigkeit eines frühzeitigen Erkennens solcher Umbrüche	Zukunfts- und aktionsorientierte Ausrichtung der Führung; Infrage-stellen bestehender Systeme, Etablierung einer Frühwarnfunktion	**„Innovieren“**

Ziele für öffentlichen Institutionen können sich nicht auf das Ergebnis ihrer Tätigkeit beschränken, sondern müssen auch ihre Wirkung beachten

Controlling als Folge anderer Steuerung – vom Input zum Outcome



(z.B. Personal, EDV, Räumlich-keiten)

(z.B. Beratungs-gespräch, Ausbildungs-veranstaltung)

(z.B. absolvierte Umschulung, vermitteltes Arbeits-verhältnis)

(z.B. erreichte Berufseignung, reduzierte Arbeitslosigkeit)

Traditionelle ökonomische Analyse

Analysebereich in öffentlichen Institutionen

Kernfrage zielorientierter Steuerung: Wie viele Ziel- und Steuerungsgrößen sind angemessen?

Controlling als Folge anderer Steuerung – vom Input zum Outcome

Beschränkung auf wenige Ausschnitte des zu Steuernden

- Gefahr der Gewährung eines missverständlichen oder falschen Bildes
- Möglichkeit zur zweck- und adressatenspezifischen Gestaltung (Manipulation)
- Anreize für ein selektives Leistungsverhalten

Nebeneinander einer großen Zahl von Steuerungsgrößen

- Gefahr mangelnder Informationsverarbeitungs-fähigkeit der Adressaten
- Gefahr selektiver Verwertung der Information durch die Adressaten

Und: Vermeiden Sie jede Zahl, mit der nicht gesteuert werden kann!

Wie werden generell Informationen in einer Organisation genutzt? (I)

Controlling als Folge anderer Steuerung – vom Input zum Outcome

Instrumentelle Nutzung

- Unmittelbare Nutzung der gelieferten Informationen für die Lösung konkreter Willensbildungs- oder Willensdurchsetzungsprobleme

Konzeptionelle Nutzung

- Förderung des allgemeinen Verständnisses des Geschäftes und der Situation, in der sich der (die) Manager befindet (befinden).
- Beeinflussung der Denkprozesse und -haltungen der Manager

Symbolische Nutzung

- Nutzung der Informationen nach Treffen einer nicht auf Basis dieser Informationen gefällten Entscheidung als Instrument zur Kommunikation und Durchsetzung dieser Entscheidung bei Dritten („Scheinrationalisierung“)

Quelle: Pelz (1978)

Wie werden generell Informationen in einer Organisation genutzt? (II)

Controlling als Folge anderer Steuerung – vom Input zum Outcome

Diagnostische Nutzung

- Nutzung von Kennzahlen im Sinne einer Bestätigung eines vorab festgelegten Sollzustands („Leitstand“)
- Sie vermittelt dem Unternehmen Sicherheit, ohne dass die ständige Aufmerksamkeit des Managements erforderlich ist.

Interaktive Nutzung

- Nutzung von Kennzahlen im Sinne einer Fokussierung der Aufmerksamkeit des Managements
- Interaktiv genutzte Kennzahlen stehen im Zentrum der organisationalen Aufmerksamkeit und sollten ständig im Bewusstsein des Managements sein.

In Anlehnung an Simons (1995)

Bei der Einführung neuer Steuerung werden in Behörden viele Fehler gemacht

Controlling als Folge anderer Steuerung – vom Input zum Outcome

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

Was gilt es festzuhalten?

Controlling als Folge anderer Steuerung – vom Input zum Outcome

- **Zielorientierte Steuerung passt nicht immer und ist deshalb für eine Behörde kein „Muss“.**
- **Zielorientierte Steuerung ist schon von ihren Grundlegen her nicht trivial.**

Gründung des Arbeitskreises „Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen“ 2010 als Ansatz, die neue Steuerung breiter zu verankern

Wie führt man Zielorientierte Steuerung ein? Das Entwicklungsmodell des Arbeitskreises

- Auswärtiges Amt
- Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern
- Bundesagentur für Arbeit
- Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
- Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
- Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung
- Bundesanstalt Technisches Hilfswerk
- Bundesarchiv
- Bundesministerium der Finanzen
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
- Bundesministerium der Verteidigung
- Bundespolizeipräsidium
- Bundesverwaltungsamt
- CTcon GmbH
- Deutsche Bundesbank
- Deutscher Wetterdienst
- Deutsches Patent- und Markenamt
- Freie und Hansestadt Hamburg
- Statistisches Bundesamt
- Universität der Bundeswehr München
- WHU, Institut für Management & Controlling

Das Vorgehen des Arbeitskreises zum Thema neue Steuerung im Überblick

Wie führt man Zielorientierte Steuerung ein? Das Entwicklungsmodell des Arbeitskreises

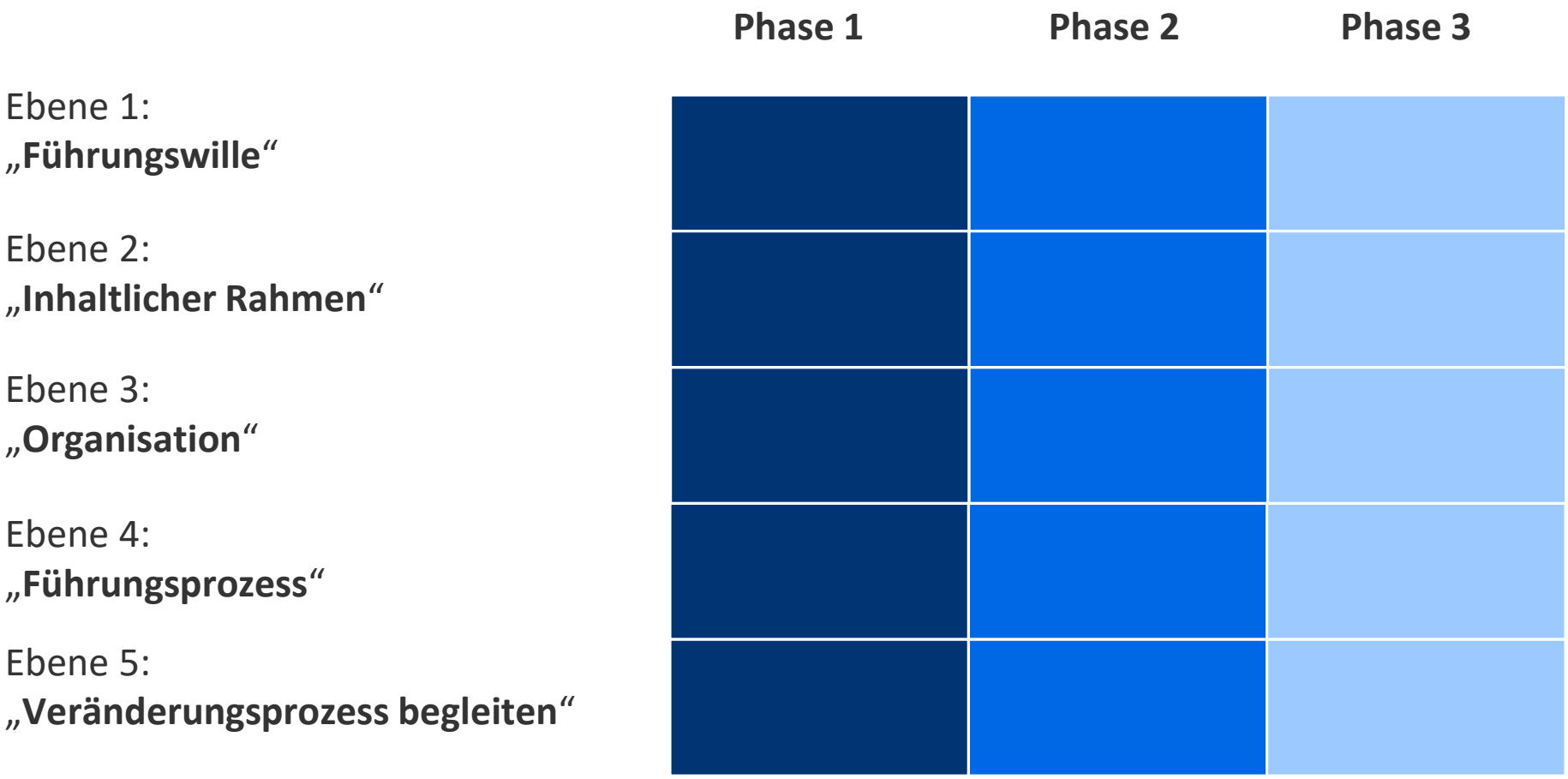
- **Schritt 1: Analyse der Steuerungslogik und des Controllings der Organisationen**
  Hauptergebnisse: Früher Entwicklungsstand ergebnis- und wirkungsorientierter Steuerung, im Bereich Controlling weniger strukturelle Unterschiede zur Situation in Unternehmen als erwartet

- **Schritt 2: Strategische Steuerung im politischen Kontext**
  Hauptergebnis: Vorhandensein eines strategischen Spielraums trotz Auftragsgebundenheit der öffentlichen Verwaltung

- **Schritt 3: Einführung ergebnis- und wirkungsorientierter Steuerung**
  Hauptergebnis: Entwicklung eines Implementierungsplans für ergebnis- und wirkungsorientierte Steuerung („Blaupause“)

Wir haben ein Entwicklungsmodell mit fünf Ebenen und drei Phasen erarbeitet

Wie führt man Zielorientierte Steuerung ein? Das Entwicklungsmodell des Arbeitskreises



Der Implementierungsplan für ergebnis- und wirkungsorientierte Steuerung („Blaupause“) in der Gesamtschau

WHU Otto Beisheim School of Management

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

Anforderungen an den Führungswillen in der Startphase der Einführung

Wie führt man Zielorientierte Steuerung ein? Das Entwicklungsmodell des Arbeitskreises

Ebene 1: „Führungs-wille “

Phase 1

Führung muss sich zur Zielorientierten Steuerung bekennen

Gegenseitiges Verständnis Führungskraft/Controller fördern und fordern

Initiative ergreifen! Einführung der Zielorientierten Steuerung forcieren

Inhalte betreffende Anforderungen in der Startphase der Einführung

Wie führt man Zielorientierte Steuerung ein? Das Entwicklungsmodell des Arbeitskreises

Ebene 2: „Inhaltlicher Rahmen“	**Phase 1**	
	Klarheit des Geschäftsmodells schaffen	Leitungsklausur etablieren: Stoßrichtung geben und Signale setzen
	„Weniger-ist-mehr“-Gedanke umsetzen	Steuerungsobjekte definieren

Organisatorische Anforderungen in der Startphase der Einführung

Wie führt man Zielorientierte Steuerung ein? Das Entwicklungsmodell des Arbeitskreises

Ebene 3: „Orga-nisation“

Phase 1

- Starke Controllingeinheit etablieren
- Aufgaben der Zielorientierten Steuerung klar abgrenzen und Kompetenzen eindeutig zuweisen
- Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit relevanter Qualifikation gewinnen

Den Führungsprozess betreffende Anforderungen in der Startphase der Einführung

Wie führt man Zielorientierte Steuerung ein? Das Entwicklungsmodell des Arbeitskreises

Ebene 4: „Führungs-prozess“

Phase 1

Top-down orientiert vorgehen (v.a. zu Beginn)

Mit Zielen führen

Auf Wirkung in Verbindung mit Wirtschaftlichkeit abstellen

Anforderungen an die Begleitung des Veränderungsprozesses in der Startphase der Einführung

Wie führt man Zielorientierte Steuerung ein? Das Entwicklungsmodell des Arbeitskreises

Ebene 5: „Verände-rungs-prozess begleiten“

Phase 1

- Positive Einstellung und Haltung der FK gegenüber Zielorientierter Steuerung fördern und fordern
- Management Know-how der Führung sicherstellen
- Ängste reduzieren
- Transparenz gewährleisten
- Externes Wissen einholen

Was gilt es festzuhalten?

Wie führt man Zielorientierte Steuerung ein? Das Entwicklungsmodell des Arbeitskreises

- **Zielorientierte Steuerung muss als „Gesamtkunstwerk“ eingeführt werden. Ein sequentielles Vorgehen klappt selten (nie).**

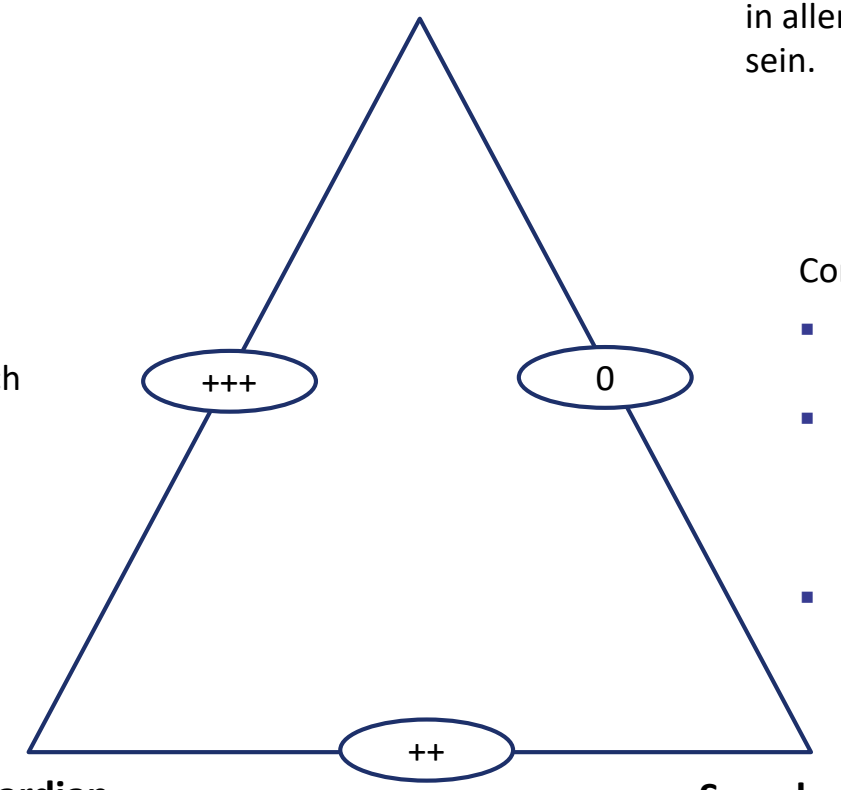
- **Zielorientierte Steuerung kann man nicht „nebenbei“ einführen. Sie bedeutet eine zentrale Organisationsveränderung und ist so zu managen.**

Das Rollenbild der Controller enthält schon lange drei Kernrollen, die miteinander zusammenhängen

Welche Rollen können Controller bei der Einführung der neuen Steuerung spielen?

Business Partner

Controller sollen Begleiter der Manager in allen betriebswirtschaftlichen Fragen sein.



Controller sollen …

- überwachen, ob Manager ihre finanziellen Ziele erreichen und sich an interne Controlling-bezogene Regeln halten.
- interne Kontrollmechanismen entwickeln, um Abweichungen zu analysieren und das Management darauf aufmerksam machen.

Controller sollen …

- traditionelle Aufgaben im Rahmen der Kostenrechnung übernehmen.
- sich um Datenerfassung und -korrektur kümmern und System-abfragen für Berichte über Routine-daten erstellen.
- bei der Administration der internen IT-Finanz-Systeme unterstützen.

Ergebnisse des WHU Controller Panels 2016

Das Rollenbild der Controller hat sich in den Unternehmen mittlerweile sehr differenziert

Welche Rollen können Controller bei der Einführung der neuen Steuerung spielen?

47%

Service Expert

stellt die Ausführung, Koordination und kontinuierliche Verbesserung von Controlling-Prozessen sicher

42%

Functional Lead

definiert und kommuniziert Controlling-Strategien und Richtlinien; stellt außerdem methodische und fachliche Expertise zur Verfügung

32%

Change Agent

treibt Veränderungsprozesse, die Nutzung neuer Technologien und die Entwicklung neuer Geschäftsmodelle voran

30%

Scorekeeper

führt Routineaufgaben in operativen Controlling-Prozessen aus

55%

Guardian

überwacht die Erreichung finanzieller Ziele und behält Chancen und Risiken im Auge; stellt außerdem die Einhaltung von Richtlinien sicher

56%

Business Partner

steht Managern beratend zur Seite, hinterfragt sie kritisch und arbeitet proaktiv an unternehmerischen Herausforderungen und Chancen

39%

Data Engineer

stellt Datenqualität und angemessene Data Governance sicher; entwickelt und implementiert außerdem Reporting-, Analytics- und Planungslösungen

5%

Data Scientist

führt Analysen von Big Data durch; entwickelt und pflegt außerdem statistische Modelle sowie Machine Learning Lösungen

9%

Decision Scientist

stellt sicher, dass mit Data Science relevante Fragestellungen adressiert werden und die Ergebnisse dieser Ana-lysen in Initiativen überführt werden

Quelle: Schäffer et al. (2019): WHU Delphi Study – Future Controller Roles & Competencies: Final Report, Vallendar.

Was gilt es festzuhalten?

Welche Rollen können Controller bei der Einführung der neuen Steuerung spielen?

- **Zielorientierte Steuerung ohne Controller einzuführen, wird nur selten gelingen.**
- **Controller werden bei der Einführung Zielorientierter Steuerung nur dann erfolgreich sein, wenn sie alle Controllerrollen gleichgewichtig wahrnehmen.**

Eine Behörde sollte sich nur dann intensiver mit zielorientierter Steuerung befassen, wenn folgende fünf Fragen zustimmend beantwortet werden können

(Wann) sollte eine Behörde zielorientierte Steuerung einführen?

- Ist die Behörde tatsächlich einer neuen Qualität von Dynamik ausgesetzt?
- Verfügt die Behörde über genügend strategischen Handlungsspielraum, um aktiv Festlegungen treffen zu können?
- Steht die Führung des Hauses hinter einer stärkeren Zielorientierung des Handelns? Gibt es genügend Führungskräfte, für die das auch gilt?
- Besteht die Chance, in der Behörde über Jahre hinweg in nicht unerheblichem Maße Führungskapazität in die Veränderung der Führung zu investieren?
- Ist es über die Zeit hinweg möglich, den zentralen Einfluss psychologischer und soziologischer Aspekte auf die und in der Veränderung hinreichend zu berücksichtigen?