eBook

Steuerung & Controlling
in öffentlichen Institutionen

Bernhard Hirsch / Jürgen Weber
Robert Huber / Celina Gisch / Mathias Erfort

Strategische Steuerung in öffentlichen Institutionen

Politische Ziele – Strategieentwicklung – Erfolgsfaktoren

ESV
ERICH SCHMIDT VERLAG

ESV

Steuerung & Controlling in öffentlichen Institutionen

Strategische Steuerung in öffentlichen Institutionen

Politische Ziele – Strategieentwicklung – Erfolgsfaktoren

Von

Prof. Dr. Bernhard Hirsch
Prof. Dr. Dr. h. c. Jürgen Weber
Robert Huber
Celina Gisch
Dr. Mathias Erfort

ERICH SCHMIDT VERLAG

Weitere Informationen zu diesem Titel finden Sie im Internet unter
ESV.info/978 3 503 14409 9

Gedrucktes Werk: ISBN 978 3 503 14408 2
eBook: ISBN 978 3 503 14409 9

ISSN: 2193-0996

Alle Rechte vorbehalten
© Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG, Berlin 2013
www.ESV.info

Ergeben sich zwischen der Version dieses eBooks
und dem gedruckten Werk Abweichungen,
ist der Inhalt des gedruckten Werkes verbindlich.

Satz: Herbert Kloos, ES-Editionssupport, Berlin

Vorwort

Liebe Leserinnen und Leser,

infolge der Finanzkrise, aber auch des demografischen Wandels steht die Verwaltung vor großen Herausforderungen: Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns rücken stärker in den Fokus. Gleichzeitig sollen die staatlichen Institutionen einen Rechts- und Ordnungsrahmen garantieren, der auch in schwierigen Zeiten Innovationen fördert und einen hohen Qualitätsstandard der staatlichen Leistungen garantiert. Die Behörden stehen damit vor einer Aufgabe, die häufig der Quadratur des Kreises nahekommt.

Angesichts der Komplexität der Herausforderungen, die sich zudem gegenseitig beeinflussen, bedarf es einer strategischen Steuerung. Nur wenn Handlungsbedarfe und -optionen transparent sind, gemeinsame Ziele definiert und abgestimmte Maßnahmen umgesetzt werden, wird die Verwaltung politische Vorgaben erfolgreich umsetzen können. Nur so werden wir den Erwartungen unserer Bürgerinnen und Bürger gerecht.

Daher gilt es, alle Anforderungen, die Politik und Gesellschaft an die Aufgabenerfüllung stellen, zu integrieren: Effizienz und Nachhaltigkeit, Bürgerbeteiligung sowie Recht- und Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns schließen einander nicht aus, sondern sind auszubalancieren und miteinander in Einklang zu bringen. Dies kann nicht durch Ad-hoc-Entscheidungen gelingen, sondern erfordert ein systematisches Vorgehen.

Behördenleiter fordern zu Recht Freiräume im alltäglichen, operativen Geschäft. Dies setzt aber voraus, dass in einem integrativen Prozess Ziele geklärt und die notwendigen Maßnahmen abgestimmt werden. Daher sind die Behördenleiter aufgerufen, eigene Vorschläge zu entwickeln und in den Diskussionsprozess mit den Ministerien einzubringen. Dies erfordert einen systematischen Planungs- und Steuerungsprozess.

Im Bewusstsein dieser Zusammenhänge hat der Arbeitskreis „Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen“ die „strategische Steuerung im politischen Kontext“ zu seinem zweiten Jahresthema gemacht. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse werden mit diesem Buch veröffentlicht.

Ich wünsche Ihnen eine interessante und erkenntnisreiche Lektüre.

Staatssekretärin
Cornelia Rogall-Grothe

Autorenverzeichnis

Univ.-Prof. Dr. Bernhard Hirsch ist Direktor des Instituts für Controlling, Finanz- und Risikomanagement der Universität der Bundeswehr München. Seine Forschungsschwerpunkte sind das Controlling in öffentlichen Institutionen und das Verhaltensorientierte Controlling.

Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Jürgen Weber ist Direktor des Instituts für Management und Controlling der WHU – Otto Beisheim School of Management. Er hat die Entwicklung der akademischen Controlling-Disziplin in Deutschland maßgeblich mitgeprägt und beschäftigt sich seit gut 25 Jahren mit der Einführung von Controlling im öffentlichen Bereich. Seine Arbeit ist durch die enge Verbindung von Theorie und Praxis gekennzeichnet, letzteres durch umfangreiche empirische Studien (z. B. im WHU-Controllerpanel) und durch die Zusammenarbeit mit der Managementberatung CTcon.

Dipl.-Kfm. Univ. Robert Huber ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Controlling, Finanz- und Risikomanagement der Universität der Bundeswehr München und betreut den Arbeitskreis „Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen". Seine Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Controlling in öffentlichen Institutionen und unternehmerische Nachhaltigkeit.

Dipl.-Kffr. Univ. Celina Gisch ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Controlling, Finanz- und Risikomanagement der Universität der Bundeswehr München und betreut den Arbeitskreis „Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen". Sie beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit Controlling und Steuerung im öffentlichen Bereich.

Dr. Mathias Erfort ist Principal bei CTcon, einer auf die Themenfelder Unternehmenssteuerung und Controlling spezialisierten Top-Managementberatung. Als Leiter des Competence Centers Öffentliche Verwaltung betreut er seit vielen Jahren große Behörden und Ministerien bei der Einführung und Weiterentwicklung von Steuerung und Controlling.

Inhaltsverzeichnis

Teil 1: Einführung 1

Teil 2: Politischer Einfluss und strategische Planung 15

Teil 3: Relevante Kontextfaktoren für die Strategieentwicklung 39

Teil 4: Aufgaben und Rollen der Controller im Strategieprozess 65

Teil 5: Verknüpfung von strategischer und operativer Planung 93

Teil 6: Strategiekommunikation 117

Teil 7: Zusammenfassung und Ausblick 145

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1.1: Prinzipien des Steuerungssystems ... 9
Abb. 1.2: Struktur eines Landeszielsystems ... 12
Abb. 2.1: Aufgaben der Controller ... 19
Abb. 2.2: Umsetzungsstand eines strategischen Planungsprozesses in den Institutionen des Arbeitskreises ... 20
Abb. 2.3: Rollenverständnis von Politik und Verwaltung im Grundkonzept des NPM ... 22
Abb. 2.4: Direkte politische Einflussnahmen als Störgrößen im strategischen Planungsprozess ... 24
Abb. 2.5: Akteure mit politischem Einfluss auf die strategische Steuerung ... 26
Abb. 2.6: Einflussnahmen des übergeordneten Ministeriums in die Strategieformulierung der Institutionen des Arbeitskreises ... 28
Abb. 2.7: Steuerungsambitionen der Ministerialaufsicht in Abhängigkeit von Themenbereichen ... 31
Abb. 2.8: Ansätze einer neuen Interaktion zwischen Ministerium und nachgeordnetem Bereich ... 37
Abb. 3.1: Zeitanteile der Teilschritte der strategischen Planung im Arbeitskreis ... 43
Abb. 3.2: Relevante Kontextfaktoren für die Strategieentwicklung aus Sicht des Arbeitskreises ... 45
Abb. 3.3: Geförderte Vorhaben nach Regionen – Start zum Internetangebot des Landes ... 52
Abb. 3.4: Strategisches Handlungsfeld „Mitgestaltung“ ... 55
Abb. 3.5: Strategisches Handlungsfeld „Effektivität und Effizienz“ ... 56
Abb. 3.6: Strategisches Handlungsfeld „Vorsorge und Gerechtigkeit“ ... 58
Abb. 3.7: Strategisches Handlungsfeld „Transparenz“ ... 59
Abb. 3.8: Strategisches Handlungsfeld „Mitarbeiter“ ... 61
Abb. 4.1: Phasen des Strategieprozesses ... 70
Abb. 4.2: Stand und Bedeutung der strategischen Planung – Ergebnisse des Arbeitskreises ... 71
Abb. 4.3: Inhalte der strategischen Planung – Ergebnisse des Arbeitskreises ... 72
Abb. 4.4: Aufgaben und Instrumente der Controller im Strategieprozess ... 73
Abb. 4.5: Instrumente der strategischen Analyse: Organisation – Ergebnisse des Arbeitskreises ... 75
Abb. 4.6: Instrumente der strategischen Analyse: Umwelt – Ergebnisse des Arbeitskreises ... 76
Abb. 4.7: Akteure der strategischen Planung – Ergebnisse des Arbeitskreises ... 77
Abb. 4.8: Instrumente der Strategieentwicklung – Ergebnisse des Arbeitskreises ... 78
Abb. 4.9: Instrumente der Strategieumsetzung – Ergebnisse des Arbeitskreises ... 80
Abb. 4.10: Instrumente der strategischen Kontrolle – Ergebnisse des Arbeitskreises ... 81
Abb. 4.11: Rollen der Controller im Strategieprozess ... 82
Abb. 4.12: Organisatorische Verankerung des Controllings in der Deutschen Bundesbank ... 88
Abb. 4.13: Teilschritte der Strategieentwicklung bei der Deutschen Bundesbank ... 89
Abb. 5.1: Zeitanteile der Teilschritte der strategischen Planung im Arbeitskreis ... 98
Abb. 5.2: Probleme und Herausforderungen in der Strategieumsetzung im Arbeitskreis ... 100

Abb. 5.3: Maßnahmen für ein verbessertes Zusammenspiel von strategischer und operativer Planung – Vorschläge des Arbeitskreises 104
Abb. 5.4: Der jährliche Planungszyklus im Statistischen Bundesamt 110
Abb. 6.1: Könnens- und Wollensdefizite von Akteuren 125
Abb. 6.2: Aspekte von Könnensdefiziten 126
Abb. 6.3: Erscheinungsformen von Widerständen 128
Abb. 6.4: Entwicklung der emotionalen Akzeptanz von Veränderungsprozessen 133
Abb. 6.5: Kommunikationskonzept 135
Abb. 6.6: Kommunikationsmedien, die Interaktion ermöglichen 136
Abb. 6.7: Kommunikationsmedien zur kurzfristigen Informationsvermittlung 136

Teil 1 **Einführung**

Einführung

1. Einführung in die strategische Steuerung 5
2. Zielsetzung und Aufbau des Buches 7