

Inhaltsverzeichnis

1 Grundlegung	1
1.1 Relevanz des Themas und Aufbau der Arbeit	1
1.2 Theoretischer Bezugsrahmen	3
1.3 Öffentliche Verwaltung	4
1.3.1 Begriff und Wesen der öffentlichen Verwaltung	5
1.3.2 Unterschiede zwischen öffentlicher Verwaltung und privatem Betrieb	11
1.3.3 Abgrenzung des Untersuchungsgegenstands öffentliche Verwaltung	18
1.4 Controlling als Untersuchungsobjekt	20
1.4.1 Grundlagen des Controlling	20
1.4.1.1 Systematisierung des Controlling	20
1.4.1.2 Ursachen des Koordinationsbedarfs	28
1.4.1.3 Koordinationsaufgaben des Verwaltungs-Controlling	30
1.4.1.4 Instrumente der Koordination	37
1.4.2 Controlling-Verständnis der Arbeit und Abgrenzung des Unter- suchungsgegenstandes	39
2 Verwaltungs-Controlling -State of the Art	47
2.1 Verwaltungs-Controlling - Publikationen mit Bezug auf das Ausland - (Teil I)	48
2.2 Publikationen mit explizitem Bezug auf ein Verwaltungs-Controlling (Teil II)	54
2.2.1 Controlling-Konzepte (Teil II A)	54
2.2.1.1 Controlling-Konzepte aus der Literatur (Teil II A 1)	54
2.2.1.2 Controlling-Konzepte aus der Verwaltungspraxis (Teil II A 2)	97
2.2.2 Realisierte Controlling-Projekte (Teil II B)	104
2.3 Publikationen mit implizitem Bezug auf ein Verwaltungs-Controlling (Teil III)	107
2.4 Zwischenfazit	113

3 Auswahl eines geeigneten Rechnungsstils für ein controlling-orientiertes Informationssystem	115
3.1 Kamerales Rechnungswesen	115
3.1.1 Begriffsabgrenzung	115
3.1.1.1 Rechnungsziele	116
3.1.1.2 Rechnungsumfang	117
3.1.1.3 Rechtliche Rahmenbedingungen	119
3.1.1.4 Rechnungsstil	121
3.1.1.5 Elemente der Kameralistik	122
3.1.1.5.1 Die kameralistische Buchführung	122
3.1.1.5.2 Die kameralistische Rechnungslegung	124
3.1.2 Mängel/Schwächen des öffentlichen Rechnungswesens	127
3.2 Kaufmännisches Rechnungswesen	131
3.3 Gegenüberstellung von Doppik und Kameralistik	135
3.4 Entwicklungen im öffentlichen Rechnungswesen	136
3.5 Ableitung von Zielen und Anforderungen an ein modernes controlling-orientiertes Rechnungswesen	149
3.6 Bewertung der Rechnungswesenalternativen	150
3.6.1 Bewertung der Rechnungswesenalternativen in bezug auf die Ziele und Anforderungen	151
3.6.2 Bewertung der Rechnungswesenalternativen in bezug auf den Aufwand für die Umstellung	160
3.6.3 Bewertung der Rechnungswesenalternativen in bezug auf Mitarbeiterqualifikationen	165
3.6.4 Bewertung der Rechnungswesenalternativen in bezug auf Änderung von Rechtsnormen	166
3.6.5 Ergebnis	167
4 Verwaltungskosten- und -leistungsrechnung als bedeutende Controllinginstrumente	171
4.1 Ressourcen- und outputorientierte Leistungsrechnung	173
4.1.1 Bestimmung des Begriffs Verwaltungsleistungen	174
4.1.2 Hierarchie der Verwaltungsleistungen	175
4.1.3 Dienstleistungen als vorherrschende Leistungsform	176
4.1.4 Konzeption einer controllingorientierten Leistungsrechnung für öffentliche Verwaltungen	180
4.1.4.1 Zwecke der Leistungsrechnung für öffentliche Verwaltungen	180

4.1.4.2 Leistungsstellenrechnung	184
4.1.4.2.1 Bildung von Leistungsstellen.....	184
4.1.4.2.2 Ermittlung der verfügbaren Stellenkapazität	185
4.1.4.2.3 Planung der verfügbaren Stellenkapazität	186
4.1.4.3 Leistungsartenrechnung	187
4.1.4.3.1 Erstellen eines Leistungsartenkatalogs/Bildung von Leistungsarten.....	189
4.1.4.3.2 Messung der Leistungsarten	190
4.1.4.3.3 Planung der verfügbaren Leistungszeiten und -mengen.....	192
4.1.4.4 Anforderungen an die Leistungsrechnung	193
4.2 Verwaltungskostenrechnung	194
4.2.1 Entwicklungen der Kostenrechnung in der öffentlichen Verwaltung.....	194
4.2.2 Aufgaben der Verwaltungskostenrechnung.....	197
4.2.3 Rahmenbedingungen für eine controllinggerechte Kostenrechnung	202
4.2.4 Auswahl eines Kostenrechnungsverfahrens für eine controlling- orientierte Kostenrechnung.....	205
4.2.4.1 Prozeßkostenrechnung als Weiterentwicklung in der Voll- kostenrechnung.....	206
4.2.4.2 Stufenweise Fixkostendeckungsrechnung als Grenzkosten- rechnung auf der Basis von variablen Kosten.....	209
4.2.4.3 Vergleich der Kostenrechnungssysteme.....	214
4.2.5 Konzeption einer controllingorientierten Kostenrechnung für öffent- liche Verwaltungen	216
4.2.5.1 Kostenartenrechnung.....	216
4.2.5.2 Kostenerfassung	217
4.2.5.2.1 Gliederung der Kostenarten nach Kostenartengruppen.....	221
4.2.5.2.2 Gliederung der Kostenarten	229
4.2.5.3 Kostenstellenrechnung	231
4.2.5.3.1 Kostenstellenbildung.....	231
4.2.5.3.2 Ablauf der Kostenstellenrechnung in der vorgesehenen Kostenrechnungssystematik	233
4.2.5.4 Kostenträger	233
4.2.6 Verfahren der Kostenrechnung	233
4.2.6.1 Kostenrechnungssystem.....	233
4.2.6.2 Umlage	234
4.2.6.3 Interne Leistungsverrechnung	235
4.2.6.3.1 Vorgehensweise bei der Verrechnung	235
4.2.6.3.2 Mengenerfassung.....	236
4.2.6.3.3 Konsolidierung der internen Verrechnungen.....	236

5 Kosten- und Leistungsrechnung in den Pilotprojekten der Verwaltungsreform in Baden-Württemberg	239
5.1 Methodologische Betrachtung	240
5.1.1 Fragebogen	240
5.1.2 Stichprobentheorie und Berechnung des Stichprobenumfangs	241
5.1.3 Verteilung	244
5.2 Ziele des Pilotversuchs	245
5.3 Einführungsstrategie	247
5.4 Pilotämter	247
5.5 Aufbauorganisation und Kennzeichnung der Pilotämter	248
5.6 Projektorganisation	253
5.7 Beurteilung der Projektorganisation aus Sicht der Pilotämter (externel/ interne)	256
5.8 Beurteilung betriebswirtschaftlicher Instrumente in der öffentlichen Verwaltung	259
5.9 Informationsflüsse in den Pilotämtern	260
5.10 Zwecke eines Verwaltungs-Controlling	267
5.11 Schulungen	268
5.12 Funktionsweise der Kosten- und Leistungsrechnung in den Pilotämtern	271
5.12.1 Kostenartensystematik	272
5.12.2 Kostenstellensystematik	277
5.12.3 Kostenträgersystematik	279
5.12.4 Beurteilung der Kosten- und Leistungsrechnungssoftware - Ergeb- nisse der Befragungen -	281
5.12.4.1 Kostenrechnungssoftware	282
5.12.4.2 Haushaltsmittelbewirtschaftung	284
5.12.4.3 Inventarisierung	284
5.12.4.4 Führungsinformationssystem	284
5.12.4.5 Tätigkeitserfassung	284
5.13 Einschätzungen der Vor- und Nachteile des Pilotversuchs	291
5.14 Präskriptive Aussagen zum Verwaltungs-Controlling	295
5.14.1 Erwartete Vorteile eines Verwaltungs-Controlling	295
5.14.2 Einführungs- bzw. Übertragungsstrategie	297
5.14.3 Organisation des Controlling innerhalb einer Behörde	299
5.14.4 Organisatorische Einbindung des Controlling in die Landes- verwaltung	301
5.14.5 Anforderungen an Persönlichkeit, Fachkenntnisse und Ausbildung des Verwaltungs-Controllers	304

6 Leitfaden für eine landesweite Implementierung eines controlling-orientierten Informationssystems	311
6.1 DV-technische Realisierungsmöglichkeiten des controllingorientierten Informationssystems	311
6.2 Vorgehensmodell für die Einführung eines Controlling-Systems	314
6.2.1 Die Entwicklungsphase bei der Gestaltung eines Verwaltungs-Controlling	317
6.2.2 Auswahl einer Implementierungsstrategie für ein Verwaltungs-Controlling	322
6.2.3 Projektmanagement in institutioneller Hinsicht.....	325
6.3 Realisierung des Teilprojekts KLR.....	331
6.3.1 Festlegung des horizontalen Einführungsverlaufs	332
6.3.2 Festlegung des vertikalen Einführungsverlaufs.....	336
6.3.2.1 Organisatorischer Aufbau eines Controlling-Systems für die Landesverwaltung	336
6.3.2.2 Koordination der einzelnen Behördenebenen im Verlauf der Implementierung	340
6.4 Integration des Controlling in die Aufbauorganisation einer Behörde	343
7 Zusammenfassung und Ausblick	351
Literaturverzeichnis	355

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1-1:	Aufbau der Arbeit	3
Abbildung 1-2:	Gliederung des Führungssystems der Unternehmung	27
Abbildung 1-3:	Einordnung von Controlling in das System öffentliche Verwaltung	37
Abbildung 1-4:	Unterscheidung von isolierten und übergreifenden Koordinationsinstrumenten	38
Abbildung 1-5:	Informationsangebot, -nachfrage und -bedarf	42
Abbildung 2-1:	Systematik der Literaturanalyse	47
Abbildung 2-2:	Einordnung des strategischen und operativen Controlling in den Steuerungsprozeß	66
Abbildung 2-3:	Grundlegende Steuerungsarten in Abhängigkeit von der Umweltstruktur	69
Abbildung 2-4:	Rahmenbedingungen des Controlling in öffentlichen Institutionen	74
Abbildung 2-5:	Beispiel einer auf die strategische Planung öffentlicher Aufgaben ausgerichteten Portfolio-Analyse	76
Abbildung 2-6:	Bausteine des Controlling im Überblick	89
Abbildung 2-7:	Deutschsprachige Ansätze zur Thematik „Controlling in öffentlichen Verwaltungen“ mit Bezug auf Deutschland - Ein Überblick - Teil 1	94
Abbildung 2-8:	Deutschsprachige Ansätze zur Thematik „Controlling in öffentlichen Verwaltungen“ mit Bezug auf Deutschland - Ein Überblick - Teil 2	95
Abbildung 2-9:	Deutschsprachige Ansätze zur Thematik „Controlling in öffentlichen Verwaltungen“ mit Bezug auf Deutschland - Ein Überblick - Teil 3	96
Abbildung 2-10:	Mögliche Befürchtungen und Widerstände beim Controlling-Transfer	103
Abbildung 2-11:	Übergang der Öffentlichen Verwaltung von der Bürokratie zum Public Management	108
Abbildung 3-1:	Das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen	117
Abbildung 3-2:	Das kameralistische Sachbuchkonto	123
Abbildung 3-3:	Die Rechnungsabschlüsse im Rechnungssystem von Bund und Ländern	125

Abbildung 3-4:	Bilanz	132
Abbildung 3-5:	Gewinn- und Verlustrechnung.....	133
Abbildung 3-6:	Struktur des Schweizer Rechnungsmodells der Kantone und Gemeinden.....	138
Abbildung 3-7:	Zusammenhang zwischen externem und internem Rechnungswesen.....	139
Abbildung 3-8:	Das Konzept der integrierten Haushaltsverrechnung (Verbundrechnung) in Österreich.....	141
Abbildung 3-9:	Elemente, Daten und Funktionen im neuen Haushalts- und Rechnungsmodell.....	146
Abbildung 3-10:	Einführungsstrategie mit Einstieg über das externe Rechnungswesen.....	169
Abbildung 3-11:	Einführungsstrategie mit Einstieg über das interne Rechnungswesen.....	170
Abbildung 4-1:	Hauptaufgaben des Internen Rechnungswesens öffentlicher Unternehmen und Verwaltungen	173
Abbildung 4-2:	Grundmodell zur Erfassung der Dienstleistungsproduktion	179
Abbildung 4-3:	Kategorien der Leistungsarten einer öffentlichen Verwaltung	187
Abbildung 4-4:	Systeme der Kostenrechnung	197
Abbildung 4-5:	Ablauf der Prozeßkostenrechnung.....	209
Abbildung 4-6:	Abgrenzung der Kosten zum Aufwand	218
Abbildung 4-7:	Durchführung der Kostenartenrechnung.....	219
Abbildung 4-8:	Verteilung des Fixkostenblocks auf die Verwaltungs- hierarchiestufen am Beispiel einer Polizeidirektion	234
Abbildung 4-9:	Umlage der Gemeinkosten auf die Produkte am Beispiel einer Polizeidirektion.....	235
Abbildung 5-1:	Gründe für die Teilnahme am Pilotversuch	246
Abbildung 5-2:	Organisation des Polizeivollzugsdienstes in Baden- Württemberg	249
Abbildung 5-3:	Aufbau der Straßenbauverwaltung Baden-Württemberg (Stand 31.07.1994)	252
Abbildung 5-4:	Projektorganisation des Pilotprojekts „Dezentrale Budget- tierung und Kosten- und Leistungsrechnung“	254
Abbildung 5-5:	Zufriedenheit mit der externen und internen Projekt- organisation.....	257
Abbildung 5-6:	Bekanntheit der Ziele und Nutzen der dezentralen Budget- tierung und des Verwaltungs-Controlling	261
Abbildung 5-7:	Art der Informationsweitergabe	262

Abbildung 5-8:	Zufriedenheit mit dem Informationsfluß und Wunsch nach mehr Informationen	264
Abbildung 5-9:	Bevorzugte Wege der Informationsweitergabe	265
Abbildung 5-10:	Zwecke eines Verwaltungs-Controlling	267
Abbildung 5-11	Zufriedenheit mit den Inhalten, dem Zeitpunkt und der Zusammensetzung der Schulung	269
Abbildung 5-12:	Gründe für die Unzufriedenheit mit den Schulungen	270
Abbildung 5-13:	Kostenrechnungssystematik der Pilotämter	271
Abbildung 5-14:	Haushalts- und Kostenartenplan des Landes Baden Württemberg	272
Abbildung 5-15:	Tätigkeitsnachweis	274
Abbildung 5-16	Kostenstelleneinteilung in der öffentlichen Verwaltung	278
Abbildung 5-17	Kostenträgersystematik in den Pilotämtern	280
Abbildung 5-18	Zusammenhang zwischen den Teilsystemen	281
Abbildung 5-19	Gründe für die Unzufriedenheit mit der Kostenrechnungssoftware	283
Abbildung 5-20:	Zeitaufwand für die Tätigkeitserfassung (Expertenbefragung)	285
Abbildung 5-21	Dauer für die Tätigkeitserfassung aus der Sicht der Mitarbeiter	286
Abbildung 5-22	Bisher erreichte Vorteile und aufgetretene Schwierigkeiten bei der Einführung einer Verwaltungskosten- und -leistungsrechnung	292
Abbildung 5-23	Erwartete Vorteile und Schwierigkeiten nach der Etablierung eines Verwaltungs-Controlling	296
Abbildung 5 24	Controlling-System für ein Ressort (ohne Mittelbehörden)	302
Abbildung 5-25	Controlling-System für ein Ressort (mit Mittelbehörden)	303
Abbildung 5-26	Anforderungen an die Fachkenntnisse eines Verwaltungs-Controllers	305
Abbildung 5-27	Geforderte Ausbildung und Werdegang für einen Verwaltungs-Controller	306
Abbildung 5-28	Anforderungen an die Persönlichkeitsmerkmale eines Verwaltungs-Controllers	308
Abbildung 6-1	Grundrechnung als Bestandteil eines controllingorientierten Informationssystems	313
Abbildung 6-2	Stufenweise Auflösung des Systems	315
Abbildung 6-3	Lebensphasen eines Projekts	316
Abbildung 6-4	Problemlösungszyklus der Entwicklungsphase	319

Abbildung 6-5:	Projektorganisation für die Einführung eines Verwaltungs-Controlling in Landesverwaltungen.....	330
Abbildung 6-6:	Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes	332
Abbildung 6-7:	Stufen-Konzept in Abhängigkeit von der Anzahl der Pilot-ämter in der ersten Stufe.....	335
Abbildung 6-8:	Mehrstufige Controlling-Organisation für eine dreistufige Landesverwaltung.....	337
Abbildung 6-9:	Mögliche Varianten für die Institutionalisierung eines mehrstufigen Controlling-Systems	339
Abbildung 6-10:	Vertikale Einführungsverläufe	342

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2-1:	Der Verwaltungscontroller-Bereich	57
Tabelle 3-1:	Vergleich zwischen internem und externem Rechnungswesen	134
Tabelle 3-2:	Merkmale von Kameralistik und Doppik	135
Tabelle 3-3:	Eignung der Rechnungsstile im Hinblick auf die Anforderungen und Ziele	160
Tabelle 4-1:	Aufteilung der Kostenartengruppen zu fixen und variablen Kosten (X: trifft zu; (X): trifft bedingt zu)	231
Tabelle 5-1:	Mindeststichprobenumfänge	243
Tabelle 5-2:	Alters- und Laufbahnstruktur bei der Mitarbeiterbefragung	244
Tabelle 5-3:	Personalstärke und Haushaltsvolumen der Pilotämter	248
Tabelle 5-4:	Einschätzung der Sinnhaftigkeit betriebswirtschaftlicher Instrumente in der öffentlichen Verwaltung	260
Tabelle 5-5:	Informationsmedien in Abhängigkeit von der Laufbahngruppe	263
Tabelle 5-6:	Zufriedenheit mit Informationsfluß und Wunsch nach mehr Informationen	264
Tabelle 5-7:	Bevorzugte Wege der Informationsweitergabe	265
Tabelle 5-8:	Einschätzung der Zumutbarkeit für die Tätigkeitserfassung aus der Sicht der Mitarbeiter in den einzelnen Verwaltungen	286
Tabelle 5-9:	Durchschnittliche Zeit für die Tätigkeitserfassung	287
Tabelle 5-10:	Zuordnungsprobleme bei der Tätigkeitserfassung	288
Tabelle 5-11:	Zwecke der Tätigkeitserfassung	289
Tabelle 5-12:	Anonymität bei der Tätigkeitserfassung	290
Tabelle 5-13:	Ratingwerte der bisher aufgetretenen Schwierigkeiten im Pilotversuch	293
Tabelle 5-14:	Ratingwerte der bisherigen Vorteile des Pilotversuchs	293