

Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis	XIII
Abbildungsverzeichnis	XXI
Abkürzungsverzeichnis	XXIV
1. Kapitel: Grundlegung	1
2. Kapitel: Controlling-Ansätze in der auf öffentliche Verwaltungen bezogenen Literatur	34
3. Kapitel: Controlling Ansätze in der öffentlichen Verwaltung - Ergebnisse einer Befragung	91
4. Kapitel: Kernfunktionen des Controlling im Kontext der Spezifika öffentlicher Verwaltungen	111
5. Kapitel: Bedeutsame Aufgabenfelder des Verwaltungs-Controlling in den einzelnen Phasen des Führungsprozesses	162
6. Kapitel: Rechnungswesen als bedeutendes Instrument des Verwaltungs-Controlling	239
7. Kapitel: Bedeutende Objektbereiche des Verwaltungs-Controlling	317
8. Kapitel: Funktionen, Instrumente und Objektbereiche des Verwaltungs-Controlling - Zusammenfassung und Ausblick auf Möglichkeiten einer Integration in die Aufbauorganisation der Verwaltung	371
Literaturverzeichnis	397

Inhaltsverzeichnis

1. Kapitel: Grundlegung	1
I. Konzeptionelle Vorgehensweise der Untersuchung	1
II. Öffentliche Verwaltungen als Erkenntnisobjekte der Untersuchung	7
A Begriff und Wesen der öffentlichen Verwaltung	7
B Öffentliche Verwaltungen als Gegenstand der Betriebswirtschaftslehre	12
III. Controlling-Begriffe und -Grundauffassungen	16
A Etymologische und historische Erklärungsversuche des Controlling	18
B Moderne Entwicklung des Controlling	19
C Wissenschaftliche Analysen und Systematisierungen des modernen Controlling-Phänomens	21
D Controlling-Verständnis dieser Arbeit	29
2. Kapitel: Controlling-Ansätze in der auf öffentliche Verwaltungen bezogenen Literatur	34
I. Expliziter Bezug auf Controlling in öffentlichen Verwaltungen	34
A Mehrdimensionale präskriptive Publikationen	36
B Präskriptive, auf Einzelaspekte bezogene Publikationen	52
C Deskriptive Publikationen zum Stand von Controlling-Implementationen in öffentlichen Verwaltungen	57
1. Rechnungs- und Berichtswesen als Controlling-Instrument	57
2. (Bau-)Investitionscontrolling	61
3. Beteiligungs-Controlling	65
4. Strategisches Controlling	66
II. Controlling in öffentlichen Institutionen außerhalb der Kernverwaltungen	67
III. Impliziter Bezug zu Controlling in öffentlichen Verwaltungen	71
A Management-Konzeptionen für die öffentliche Verwaltung	72
B Integrierte Planungs- und Budgetierungsansätze	75
C Evaluierung und Erfolgskontrolle	76
D EDV-gestützte Informations- und Kommunikationssysteme	79
E Kosten- und Leistungsrechnung	81
F Personalwirtschaftliche Instrumente	83
G (Weitere) Management-Techniken für öffentliche Verwaltungen	85
IV. Zwischenfazit	87

3. Kapitel:	Controlling-Ansätze in der öffentlichen Verwaltung - Ergebnisse einer Befragung	91
I.	Methodik und Vorgehensweise der Befragung	91
II.	Bedeutsame Befragungsergebnisse	94
A	Zugangsweise der Verwaltungen zum Controlling	94
1.	Instrumentalisierung von Controlling zur Überwindung von Haushaltsengpässen	94
2.	Reaktion auf negative Erfahrungen mit Bauinvestitionsprojekten	95
3.	Persönliche Initiativen	96
B	Bedeutung von Verwaltungsgröße und Verwaltungstyp für den Controlling-Ansatz	97
C	Erwartete Vorteile, befürchtete Schwierigkeiten	99
D	Primäre Einsatzfelder des Verwaltungs-Controlling	101
1.	Informationsversorgung der Verwaltungsführung	101
2.	Ressourcen-Controlling	103
3.	Beteiligungs-Controlling	104
4.	Verbreitung einer "Controlling-Philosophie"	105
E	Anforderungen an Persönlichkeit, Ausbildung und Fachkenntnisse des Verwaltungs-Controllers	105
F	Organisatorische Einbindung	107
G	Einführungsstrategie, Widerstände	108
III.	Zwischenfazit	109
4. Kapitel:	Kernfunktionen des Controlling im Kontext der Spezifika öffentlicher Verwaltungen	111
I.	Koordinationsfunktion	111
A	Wesen und Bedeutung der Koordination in öffentlichen Verwaltungen	111
B	Koordinationsaufgaben des Verwaltungs-Controlling	114
1.	Aufgabenfelder nach Koordinationsformen	115
a)	Formelle, informelle und materielle Koordination	115
b)	Mikro- versus Makro-Koordination sowie vertikale und horizontale Koordination	117
c)	Positive und negative Koordination	119
d)	Systembildende und systemkoppelnde Koordination	120
e)	Zeitliche Koordination	121
2.	Koordination zwischen den Rationalitätsebenen der Rechtmäßigkeit und der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns	122
C	Koordinationsinstrumente des Verwaltungs-Controlling	128
II.	Steuerungs- und Regelungsfunktion	131
A	Steuerung, Regelung und Anpassung als kybernetische Grundprinzipien	131
B	Grundformen der Steuerung und Regelung des Verwaltungshandelns	133

C	An Defiziten der Steuerungs- und Regelungssysteme ansetzende Aufgabenfelder des Verwaltungs-Controlling	136
1.	Verbesserung vorhandener Steuerungs- und Regelungssysteme	136
2.	Etablierung fehlender Steuerungs- und Regelungssysteme	140
3.	Situationsadäquate Auswahl und Ausgestaltung von Regulierungssystemen	141
D	Übernahme materieller Aufgaben in Steuerungs- und Regelungssystemen durch das Verwaltungs-Controlling	142
III.	Informationsfunktion	143
A	Zwecke und Bedeutung controllingorientierter Informationssysteme für die Verwaltungsführung	144
B	Defizite der derzeitigen Informationsversorgung der Verwaltungsführung	148
C	Schaffung und Verbesserung von Führungsinformationssystemen	152
1.	Zweckneutrale Erfassung und Speicherung von Daten	152
2.	Periodische sachzielbezogene Rechenkreise	155
3.	Periodische formalzielbezogene Rechenkreise	156
4.	Instrumente zur fallweisen Informationsaufbereitung	157
5.	Systeme zur Verbesserung des Informationszugangs durch die Verwaltungsführungskräfte	159
D	Führungsprozeßbegleitende Informationsversorgung durch das Verwaltungs-Controlling	161
5. Kapitel:	Bedeutungsaufgabenfelder des Verwaltungs-Controlling in den einzelnen Phasen des Führungsprozesses	162
I.	Grundfragen der Planung als Aufgabenfeld des Verwaltungs-Controlling	163
A	Wesen und Bedeutung der Planung in öffentlichen Verwaltungen	163
B	Zum Planungsansatz des Verwaltungs-Controlling	166
C	Grundsätzliche Aufgabenstellungen des Verwaltungs-Controlling	170
1.	Kontextabhängige Bestimmung und Anpassung des Planungsansatzes	170
2.	Formelles Planungsmanagement	171
D	Planungstechniken als Controlling-Instrumente	174
II.	Verwaltungs-Controlling und Zielplanung	176
A	Bedeutung, Struktur und Zustandekommen von Zielen in öffentlichen Verwaltungen	176
1.	Zur Bedeutung von Zielen für öffentliche Verwaltungen und für das Verwaltungs-Controlling	176
2.	Elemente einer Zielstruktur für öffentliche Verwaltungen	178
3.	Spezifika der Zielbildung für öffentliche Verwaltungen	182
B	Aufgaben des Verwaltungs-Controlling im Zielplanungsprozeß öffentlicher Verwaltungen	184
1.	Erhebung und Analyse der bestehenden Zielvorgaben	184
2.	Optimierung bestehender Zielvorgaben	185
3.	Verbesserung des Verfahrens der Zielplanung	188

III. Verwaltungs-Controlling und Maßnahmenplanung	192
A Bedeutung und derzeitige Stellung der Maßnahmenplanung	193
B Aufgaben des Verwaltungs-Controlling in den Teilphasen der Maßnahmenplanung	194
1. Problemfeststellung und -analyse	194
2. Alternativengewinnung	199
3. Prognose	200
4. Bewertung	202
IV. Verwaltungs-Controlling und Budgetierung	206
A Begriff und Funktionen des Budgets	207
B Programmbudgetierung als Idealform einer controllinggerechten Budgetierung?	210
C Hauptzielrichtungen von Controlling-Aktivitäten zur Optimierung der Budgetierung öffentlicher Verwaltungen	213
1. Verdeutlichung der Vorteile einer führungsorientierten Budgetierung auch für die Legislative	215
2. Erhöhung der sachlichen und zeitlichen Flexibilität des Budgets bei bestehender Budgetstruktur	216
3. Schaffung von Globalhaushalten für Verwaltungsteilsysteme	218
4. Bildung umfassenderer Einheiten und Titel	219
5. Einführung führungsorientierter Parallelbudgets	220
6. Bereichsweise Einführung von Programmbudgetierungsinself	221
V. Verwaltungs-Controlling und Kontrolle	223
A Begriff, Bedeutung, Formen und Träger der Kontrolle in öffentlichen Verwaltungen	223
B Wirtschaftlichkeitskontrolle als Aufgabenfeld des Verwaltungs-Controlling	226
1. Effizienzkontrollen	229
2. Effektivitätskontrollen	230
C Abgrenzung des Aufgabenfeldes des Verwaltungs-Controllers von der Finanzkontrolle der Rechnungshöfe	235
6. Kapitel: Rechnungswesen als bedeutendes Instrument des Verwaltungs-Controlling	239
I. Ressourcen- und outputorientierte Leistungsrechnung	240
A Leistungswirtschaft öffentlicher Verwaltungen als Abbildungsgegenstand der Leistungsrechnung	241
1. Bestimmung des untersuchungsadäquaten Leistungsbegriffs	241
2. Hierarchische Struktur der Verwaltungsleistungen	242
3. Dienstleistungen als vorherrschende Leistungsform öffentlicher Verwaltungen	244
B Grundkonzeption einer controllingorientierten Leistungsrechnung für öffentliche Verwaltungen	247
1. Zwecke und Wesensmerkmale	247
2. Konzeptionelle Ausrichtung	248
3. Bildung von Leistungsstellen	249
4. Bildung von Leistungskategorien und Leistungsarten je Leistungsstelle	252
5. Vorschlag eines Berichtsaufbaus der Leistungsarten- und Leistungsstellenrechnung	255

C	Erfassung und Planung der verfügbaren Personalkapazitäten und ihrer Leistungen	258
1.	Ermittlung der verfügbaren Stellenkapazität	259
2.	Erfassung und Dokumentation der Verwaltungsleistungen	259
3.	Planung der verfügbaren Stellenkapazität	263
4.	Planung der Leistungszeiten und der Leistungsmengen	264
D	Einsatzspektrum der Leistungsrechnung als bedeutendem Instrument des Verwaltungs-Controlling	267
1.	Dokumentation erbrachter Verwaltungsleistungen	267
2.	Bereitstellung von Leistungsdaten für die optimale Steuerung der Personalkapazitäten im Rahmen des Ressourcen-Controlling	268
3.	Ermöglichung leistungsbezogener Vergleichsrechnungen	269
4.	Verwendung der Leistungsdaten zur Unterstützung einer leistungsorientierten Kalkulation	269
5.	Verwendung der Leistungsdaten zur Unterstützung einer sachzielorientierten Indikatorenrechnung	270
II.	Kostenrechnung als formalzielbezogenes Informationsinstrument	271
A	Zwecke einer controllingorientierten Kostenrechnung für öffentliche Verwaltungen	271
1.	Bereitstellung von Kosteninformationen für die Entgeltbemessung	271
2.	Bereitstellung von Kosteninformationen zur Fundierung weiterer Entscheidungssituationen	272
3.	Laufende Effizienzkontrolle	272
4.	Periodische Erfolgsermittlung, Bestandsbewertung	273
B	Stand der Kostenrechnung in öffentlichen Verwaltungen	274
C	Gestaltungsregeln für eine controllingorientierte Kostenrechnung öffentlicher Verwaltungen	277
1.	Rechnen mit relevanten Kosten als Grundsatz	277
2.	Trennung von Grundrechnung und Auswertungsrechnungen	278
3.	Differenzierte Erfassung verschiedener Kostenkategorien	278
4.	DV-Unterstützung der Kostenrechnung	280
D	Kostenstellenbezogene Plankostenrechnung	280
E	Kostenträgerrechnung als parallele Teil- und Vollkostenrechnung	288
F	Deckungsbeitragsrechnung für entgeltlich abgegebene Verwaltungsleistungen	292
G	Erweiterung des Rechnungsstoffes um monetarisierte externe Effekte	293
III.	Indikatorenrechnung als sachzielbezogenes Informationsinstrument	295
A	Unzureichende Abbildung von Sachzielerreichungsgraden in den Rechenwerken öffentlicher Verwaltungen	295
B	Indikatorenbegriff, Funktionen und Arten von Indikatoren	297
C	Voraussetzungen für die Entwicklung sachzieladäquater Indikatorensysteme	300
1.	Validität und Reliabilität der Indikatoren	300
2.	Meßtheoretische Anforderungen	302
3.	Datengewinnung	303
D	Indikative Abbildung des Sachzielsystems	304
E	Indikative Bemessung der Sachzielerreichung	309
F	Indikatorengrundrechnungen als Basisrechenkreise	314
G	Anwendungsbedingungen und Grenzen der Aussagefähigkeit	315

7. Kapitel: Bedeutende Objektbereiche des Verwaltungs-Controlling	317
I. Ressourcen-Controlling	317
A Begriff und Wesen des Ressourcen-Controlling in öffentlichen Verwaltungen	317
B Aufgabenfelder des Ressourcen-Controlling	318
1. Wirtschaftliche Dimensionierung der Personalressourcen	318
2. Absicherung einer gleichmäßig hohen Kapazitätsauslastung	319
3. Steigerung der effektiv verfügbaren Arbeitszeit	322
4. Optimierung der Intensität der Leistungserstellung	322
5. Erhöhung der Menge an Hauptleistungen	323
6. Optimierung der Leistungsqualität	324
C Auswertung von Informationen der Leistungsrechnung zur optimalen Steuerung der Personalkapazitäten	325
1. Zeitliche Analyse des Leistungsspektrums	325
2. Analyse des Fehlzeitenumfangs	326
3. Analyse der Abweichungen zwischen Plan- und Ist-Zeiten	326
4. Analyse der Mengenabweichungen	328
5. Abweichungsanalyse der kapazitätsbezogenen Leistungs- differenzen und -kennzahlen	329
II. Projekt-Controlling	332
A Begriff und Wesen des Projekt-Controlling in öffentlichen Verwaltungen	332
B Aufgabenfelder des Projekt-Controlling	334
1. Erstellung einer Phasenstruktur als Rahmen der Projekt- Ablauforganisation	335
2. Erarbeitung einer Grundsatzregelung zur Projekt- Aufbauorganisation	338
3. Schaffung informationstechnischer Voraussetzungen	340
4. Wahrnehmung einzelprojektbezogener Aufgaben	342
C Instrumente des Projekt-Controlling	343
1. Instrumente der Projektplanung	343
2. Instrumente der Projektüberwachung und -steuerung	347
III. Beteiligungs-Controlling	348
A Begriff, Wesen und Bedeutung eines Beteiligungs-Controlling für öffentliche Verwaltungen	348
1. Zwecke, Struktur und Bedeutung öffentlicher Beteiligungen	348
2. Defizitäre Steuerung und Kontrolle der öffentlichen Beteiligungen	350
3. Grundansatz eines Beteiligungs-Controlling zur verbesserten Beteiligungsinstrumentalisierung	353
B Aufgabenfelder und Instrumente des Beteiligungs-Controlling	355
1. Schaffung controllinggerechter Strukturen der Beteiligungs- verwaltung	355
2. Gewährleistung operationaler Zielvorgaben	358
3. Schaffung und Auswertung controllinggerechter Informationsinstrumente	362
a) Wirtschaftspläne, Jahresabschlüsse, Geschäftsberichte, Prüfungsberichte	363
b) Unterjährige Kennziffern- und Indikatorenberichte	365
c) Beteiligungsberichte	368

8. Kapitel:	Funktionen, Instrumente und Objektbereiche des Verwaltungs-Controlling - Zusammenfassung und Ausblick auf Möglichkeiten einer Integration in die Aufbauorganisation der Verwaltung	371
I.	Zusammenfassung: Funktionen, Instrumente und Objektbereiche des Verwaltungs-Controlling	371
II.	Gestaltungsmöglichkeiten einer Integration des Verwaltungs-Controlling in die Aufbauorganisation der Verwaltung	378
III.	Bedeutende Determinanten der aufbauorganisatorischen Integration	383
A	Zur Bedeutung von Kontextfaktoren als Bestimmungsgrößen der Controller-Organisation	383
B	Einflüsse ausgewählter Kontextfaktoren auf die Integration des Controlling in die Aufbauorganisation der Verwaltung	384
1.	Controlling-Ansatz und -Schwerpunkte	384
2.	Entwicklungsstand des Controlling	386
3.	Verwaltungsgröße	388
4.	Verwaltungstyp	389

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1-1	Schematischer Überblick über die Grundstruktur der Arbeit	3
Abbildung 1-2	Systematisierungsansätze des Controlling	23
Abbildung 2-1	Systematik der Literaturanalyse	35
Abbildung 2-2	Überblick über die mehrdimensionalen präskriptiven Controlling-Ansätze der Fachliteratur	Teil 1 53 Teil 2 54
Abbildung 2-3	Übersicht über die in der Literatur dokumentierten Controlling-Aktivitäten der Kernverwaltungen (explizite Nennungen)	58
Abbildung 2-4	Integration der in der Literatur dokumentierten impliziten Ansätze für ein Verwaltungs-Controlling in die vorliegende Arbeit	87
Abbildung 3-1	Regionale Verteilung der befragten Verwaltungen	95
Abbildung 3-2	Anzahl der befragten Verwaltungen nach der Zugehörigkeit zur Ebene der Gebietskörperschaften	97
Abbildung 3-3	Größenklassen der befragten Kommunen nach Einwohnern	98
Abbildung 3-4	Erwartete Hauptvorteile und befürchtete Schwierigkeiten (Nachteile) im Falle der Einführung von Controlling	99
Abbildung 3-5	Anforderungen an einen "Verwaltungs-Controller" hinsichtlich Fachkenntnissen und Persönlichkeitsmerkmalen	106
Abbildung 4-1	Kategorien und Varianten der Wirtschaftlichkeit	124
Abbildung 4-2	Systematisierung der Aufgaben des Verwaltungs-Controlling zur Schaffung, Optimierung und Durchführung von Steuerungs- und Regelungssystemen	135
Abbildung 4-3	Schaffung von Informationskongruenz als Controlling-Aufgabe	146
Abbildung 4-4	Zwecke controllingorientierter Informationssysteme für öffentliche Verwaltungen	149
Abbildung 4-5	Grundrechnung und Auswertungsrechnungen als Bestandteile eines controllingorientierten Informationssystems	154
Abbildung 4-6	Nach Zielkategorien systematisierte Zwecke controllingorientierter Informationssysteme für öffentliche Verwaltungen	155
Abbildung 5-1	Überblick über die Aufgaben des Verwaltungs-Controlling entlang des Führungsprozesses	163
Abbildung 5-2	Vergleich des synoptischen und des inkrementalen Planungsansatzes	168
Abbildung 5-3	Verfahrenstypen der Planung im vergleichenden Überblick	173
Abbildung 5-4	Überblick über bedeutsame Planungstechniken als Controlling-Instrumente	175
Abbildung 5-5	Zielstruktur öffentlicher Verwaltungen	178
Abbildung 5-6	Exemplarische Darstellung unterschiedlicher Zielausmaße	181

Abbildung 5-7	Beispiel einer Portfolio-Analyse zur Aufgabenpriorisierung einer Landesverwaltung	197
Abbildung 5-8	Ist-Portfolio der Arbeitsgebiete einer Fachabteilung einer Landwirtschaftskammer	198
Abbildung 5-9	Grundtypen zu bewertender Entscheidungssituationen	204
Abbildung 5-10	Allgemeine Funktionen der Kontrolle	224
Abbildung 5-11	Träger der Verwaltungskontrolle bei ausgewählten Kontrollarten	226
Abbildung 5-12	Ansatzpunkte und Reichweiten von Effizienz- und Effektivitätskontrollen	228
Abbildung 5-13	Varianten der Erfolgsermittlung	232
Abbildung 6-1	Leistungsrechnung, Kostenrechnung und Indikatorenrechnung als Instrumente des Verwaltungs-Controlling - Rechnungswertstoff, Hauptzwecke und Stellung der Rechenwerke zueinander	240
Abbildung 6-2	Kategorien der Leistungsarten einer öffentlichen Kernverwaltung	255
Abbildung 6-3	Vorschlag für den Berichtsaufbau einer Leistungsrechnung für öffentliche Verwaltungen	256
Abbildung 6-4	Entwicklungslinien der Kosten- und Ergebnisrechnung	276
Abbildung 6-5	Ablaufschritte der stellenbezogenen Plankostenrechnung	282
Abbildung 6-6	Schematische Vorgehensweise der Prozeßkostenrechnung	287
Abbildung 6-7	Indikative Sachzieloperationalisierung im kommunalen ÖPNV	308
Abbildung 6-8	Grundkonzept einer Outputindikatorenmatrix zur Bewertung der Sachzielerreichung einer Hochschule	312
Abbildung 6-9	Grundkonzept einer Inputindikatorenmatrix	313
Abbildung 7-1	Wichtige Kennzahlen zur Analyse kapazitätsbezogener Leistungsdifferenzen	330
Abbildung 7-2	KGSt-Vorschlag für die Phaseneinteilung des Projektablaufs bei Bauinvestitionsprojekten	336
Abbildung 7-3	Vorschlag einer Aufbauorganisation für das Controlling von Bauprojekten	340
Abbildung 7-4	Überblick über die Funktionen umfassender Projektmanagement-Software	341
Abbildung 7-5	KGSt-Vorschlag zur Kostenermittlung für kommunale Bauprojekte	346
Abbildung 7-6	Externe Kontrolle staatlicher Beteiligungsunternehmen	352
Abbildung 7-7	Beispiel für das Zielbild eines öffentlichen Beteiligungsunternehmens	361
Abbildung 7-8	Vorschlag für den Controlling-Bericht einer Stadttheater GmbH	
	Teil a)	366
	Teil b) und c)	367
	Teil d)	368

Abbildung 8-1	Systematisierung möglicher aufbauorganisatorischer Einbindungen des Controlling	380
Abbildung 8-2	Möglichkeiten der Institutionalisierung des Controlling in Ministerialverwaltungen	390
Abbildung 8-3	Möglichkeiten der Institutionalisierung des Controlling in Kommunalverwaltungen	392
Abbildung 8-4	Vorschlag einer zweistufigen Controlling-Institutionalisierung in Kommunalverwaltungen	394
Abbildung 8-5	Vorschlag einer Institutionalisierung von Controlling in Kommunalverwaltungen als zentrale Querschnittseinheit	395