

WISSEN KOMPAKT

Uwe Bähr

Controlling

in der öffentlichen Verwaltung

Verlag Wissenschaft & Praxis





WISSEN KOMPAKT

Uwe Bähr

Controlling in der öffentlichen Verwaltung

Verlag Wissenschaft & Praxis

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Bähr, Uwe:

Controlling in der öffentlichen Verwaltung / Uwe Bähr.

– Sternenfels : Verl. Wiss. und Praxis, 2002

(WISSEN KOMPAKT)

ISBN 3-89673-132-7

ISBN 3-89673-132-7

© Verlag Wissenschaft & Praxis

Dr. Brauner GmbH 2002

D-75447 Sternenfels, Nußbaumweg 6

Tel. 07045/930093 Fax 07045/930094

Alle Rechte vorbehalten

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Printed in Germany

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	8
A. Einleitung – Wandel in der Verwaltung	9
1. Herleitung des Begriffs Controlling.....	9
2. Unterschiedliche Ansätze des Controlling-Begriffs	10
3. Controlling als funktionaler Teilbereich der Unternehmensführung	11
3.1 Führung und Controlling.....	12
3.2 Zielfindung und Zielerreichung.....	15
3.3 Planung	17
3.4. Die Koordinationsfunktion	20
4. Controlling in institutioneller Sicht	21
4.1 Zentrales Controlling	21
4.2 Dezentrales Controlling	22
4.3 Controlling als Linienstelle	23
4.4 Controlling als Stabstelle.....	24
B. Controlling in der Verwaltung.....	25
1. Management als lernendes System	25
2. Modell eines Zielbildungsprozesses im öffentlichen Bereich.....	26
3. Baustein in der Verwaltungssteuerung	27
3.1 Controlling	27
3.2 Managementzyklus im Kontraktmanagement.....	29
4. Controllingbegriff	30
5. Charakteristika eines Verwaltungscontrolling	31
6. Verwaltungscontrolling im Gesamtsystem Verwaltung	32
7. Aufbau eines Verwaltungscontrolling	34
8. Gründe und Rahmenbedingungen eines Verwaltungscontrolling	35
9. Anforderungen an ein Verwaltungscontrolling	38
10. Controlling-Ebenen.....	39
11. Produkte der Verwaltung.....	40

12. Budget	43
13. Controlling-Tätigkeiten.....	44
C. Controllinginstrumente	45
1. Strategische und operative Ebene des Controlling.....	45
1.1 Unterscheidungsgründe	45
1.3 Abgrenzung von strategischem und operativem Controlling	46
2. Operatives Controlling	47
2.1 Zeithorizont.....	48
2.2 Controlling-Werkzeuge.....	50
2.2.1 Operative Werkzeuge	50
2.2.1.1 Kosten- und Leistungsrechnung	50
2.2.1.2 Statische Investitionsrechnungen	54
3. Strategisches Controlling.....	60
3.1 Zeithorizont.....	60
3.2 Zielsetzung	60
3.3 Strategische Controllingwerkzeuge	61
3.3.1 Nutzwertanalyse.....	62
3.3.2 Kosten-Nutzen-Analyse	62
3.3.3 Portfolioanalyse.....	64
3.3.4 Benchmarking	66
3.3.5 Frühwarnsystem.....	68
3.3.6 Erfahrungskurvenmodell	69
4. Taktisches Controlling	70
5. Investitionscontrolling	70
6. Kennzahlen und Kennzahlensystem.....	72
6.1 Kennzahlen	72
6.2 Kennzahlensystem.....	77
7. Berichtswesen	80
7.1 Festlegung des Informationsumfanges.....	82

7.2 Arten von Berichten.....	84
7.2.1 nach der Regelmäßigkeit der Erstellung.....	84
7.2.2 nach der Führungsebene	85
7.3 Berichterstattung „nichtmonetärer Ziele“	86
8. Träger des Controllings	87
8.1 Fachliche Qualifikation	88
8.2 Soziale Qualifikation.....	88
8.3 Methodische Qualifikation	88
D. Neue Entwicklungen	89
1. Balanced Scorecard	89
1.1 Allgemeiner Ansatz	89
1.2 Ansatz für die öffentliche Verwaltung	90
1.2.1 Landesverwaltung	90
1.2.2 Anwendung in der Kommunalverwaltung	92
1.3 Non-Profit-Organisationen	95
2. Prozesskostenrechnung	97
2.1 Controlling-Gesichtspunkte	102
3. Beteiligungscontrolling als Unternehmenssteuerung	102
3.1 Aktive Beteiligungsverwaltung	103
3.2 Beteiligungsbericht.....	104
3.2.1 Gegenstand des Unternehmens vs. Stand der Aufgabenerfüllung.....	106
3.2.3 Gesamtüberblick	106
E. Literaturverzeichnis	108
Anhang.....	109

Vorwort

In der Privatwirtschaft ist Controlling ein betriebswirtschaftlich anerkanntes Konzept zur Unterstützung des unternehmerischen Entscheidungs- und Führungsprozesses. Auch in der öffentlichen Verwaltung wird die unternehmerische Führung von Behörden und Körperschaften immer mehr in den Vordergrund gestellt. Je nach Größe der Verwaltung wird unterschiedlich diskutiert. Eine Adaption im Verhältnis 1:1 ist sicherlich nicht möglich. Es wird vielmehr auf die Übertragung unter Beachtung der spezifischen Besonderheiten in der öffentlichen Verwaltung ankommen. Die betriebswirtschaftliche Steuerung der öffentlichen Verwaltung wird sich durchsetzen. Dabei wird es ohne Lernprozess nicht gehen, der die Auseinandersetzung mit diesem Führungsinstrument weiter fortsetzen wird. Controlling führt zu einem veränderten Führungsverhalten. Die Akzeptanz ist nicht nur durch die öffentliche Verwaltung selbst nötig, sondern gleichfalls durch die politischen Entscheidungsträger.

An den Fachhochschulen für öffentliche Verwaltung in Baden-Württemberg hat mit der Studienreform 1995 das Fach „Controlling“ Einzug in den Vorlesungsbetrieb gehalten. Controlling ist ein betriebswirtschaftlicher Managementansatz, der im Kontext mit der Vertiefung anderer betriebswirtschaftlicher Teildisziplinen zu sehen ist. Als betriebswirtschaftliche Teildisziplin ist Controlling in der öffentlichen Verwaltung nicht unumstritten. Das vorliegende Buch hat zum Ziel, einen Überblick über die in der Verwaltung anwendbaren Verfahren und die Facetten der Instrumentarien zu geben. Es ist als Vorlesungsbegleiter gedacht und aus dem Stoffplan für die Fachhochschulen entstanden. Es eignet sich ebenfalls für Praktiker in der öffentlichen Verwaltung, die sich kompakt mit dem Thema auseinandersetzen wollen. Des weiteren ist es für jene politischen Gremien geeignet, die sich mit der Materie aus ihrem Blickwinkel auseinandersetzen müssen, um die politische Akzeptanz für dieses Thema zu erarbeiten.

Im September 2001

Uwe Bähr

A. Einleitung – Wandel in der Verwaltung

Die Verwaltungsmodernisierung ist durch den umfassenden Ansatz „Neue Steuerung“ Ende der 80er Jahre angestoßen worden. Zwischenzeitlich hat sich herausgestellt, dass dies eine Daueraufgabe in der öffentlichen Verwaltung ist, die alle Bereiche der öffentlichen Verwaltung auf sämtlichen Ebenen erfasst hat. Sie, die „Neue Steuerung“ zielt auf eine Ergebnisorientierung hin. Das bedeutet aber auch, dass nicht nur der Mitteleinsatz gesteuert wird, sondern auch verstärkt über Ziele und Ergebnisse – Wirkungen – gesteuert wird bzw. gesteuert werden soll.

Komplexe Sachverhalte und Schnelllebigkeit prägen die Verwaltung. Die Durchsichtigkeit von Entscheidungen wird zunehmend schwerer, deshalb soll die Transparenz des Handelns der Beteiligten sichtbar sein. Die Stärkung der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung ist ein weiteres Ziel. Dieses bedarf der Unterstützung, um die wirtschaftliche Kompetenz zu stärken.

Ein Bestandteil der „Neuen Steuerung“ ist das Controlling. Aus der allgemeinen Betriebswirtschaftslehre werden die Denkmuster übernommen. Als Managementsystem ist es auf die öffentliche Verwaltung unter Berücksichtigung ihrer Besonderheiten durchaus übertragbar und anwendbar.

1. Herleitung des Begriffs Controlling

Jeder – auch in der Verwaltung – hat unterschiedliche Vorstellungen darüber, was Controlling bedeutet und für welche Zwecke man es nutzen kann. Diese Meinungsvielfalt wird verstärkt, weil jeder etwas anderes unter Controlling versteht und unterschiedliche Ziele dabei verfolgt. Erste definitorische Probleme entstehen dadurch, dass man Controlling sowohl in funktionaler als auch in institutionaler Sichtweise betrachten kann. Nach angloamerikanischer Auffassung hat Controlling als Funktion einen festen Platz als Teilfunktion in der Führung des Unternehmens.

Controlling ist sowohl funktionell als auch institutionell wahrzunehmen. Controlling im funktionalen Sinn ist Managementaufgabe, die von jeder Führungsposition wahrgenommen und gelebt werden muss. In institutioneller Sichtweise dagegen hat Controlling einen organisatorisch abgegrenzten Aufgabenbereich, dessen Aufgabenträger (Controller) Servicefunktionen für die Unternehmensführung zur Unterstützung der Managementfunktionen wie Planning, Controlling und Organizing ausüben. Hier sind je nach Quantität und Qualität der Teilbereiche, die in das Controlling einbezogen werden, aufbauorganisatorische Lösungen zu schaffen.

2. Unterschiedliche Ansätze des Controlling-Begriffs

Als sehr einfachen Ansatz kann das Controlling als simpler Soll-Ist-Vergleich gesehen werden.

In komplexeren Ansätzen bedeutet Controlling ein System aufeinander abgestimmter Maßnahmen, Prinzipien, Ziele, Methoden und Techniken, das der erfolgszielbezogenen systeminternen Steuerung und Kontrolle dient. Eine einheitliche Definition finden wir nicht. Im folgenden sind daher einige Definitionen genannt:

Autoren	Definitionen
Serfling ¹ (1983)	Controlling ist ein informationsversorgendes System zur Unterstützung der Unternehmensführung durch Planung, Kontrolle, Analyse und Entwicklung von Handlungsalternativen zur Steuerung des Betriebsgeschehens.
Coenenberg/Baum ² (1987)	Zum Gegenstandsbereich von Controlling-Konzeptionen zählen die Aufgaben Steuerung und Kontrolle der Planziele (Überwachung des internen und externen Unternehmensgeschehens), Bewahrung der Flexibilität sowie die Bewältigung der Komplexität. Die Lösungsmöglichkeiten konkretisieren sich in der Sicherung einer Handlungsfähigkeit, der Sicherung einer Adaptions- und Antizipationsfähigkeit und der Sicherung einer Koordinationsfähigkeit.
Heigl ³ (1989)	Controlling soll als die Beschaffung, Aufbereitung und Prüfung von Informationen für deren Anwendung zur Steuerung der Betriebswirtschaft auf deren Ziele hin verstanden werden.
Hahn ⁴ (1991)	Controlling ist eine Führungs- und Führungsunterstützungsfunktion. Es beinhaltet als generelle Aufgabe die informelle Sicherung bzw. Sicherstellung ergebnisorientierter Planung, Steuerung und Überwachung des Unternehmensgeschehens – vielfach verbunden mit einer Integration – bzw. einer Systemgestaltungsfunktion, grundsätzlich verbunden mit einer Koordinationsfunktion.
Horváth ⁵ (1996)	Controlling ist – funktional gesehen – ein Subsystem der Führung, das Planung und Kontrolle sowie Informationsversorgung systembildend und systemkoppelnd koordiniert und so die Adaption und Koordination des Gesamtsystems unterstützt. Controlling stellt damit eine Unterstützung der Führung dar: Es ermöglicht ihr, das Gesamtsystem ergebniszielorientiert an Umweltänderungen anzupassen und die Koordinationsaufgaben hinsichtlich des operativen Systems wahrzunehmen. Die wesentlichen Probleme der Controlling-Arbeit liegen an den Systemschnittstellen.

¹ Serfling, Klaus: Controlling, 2. Aufl., Stuttgart

² Coenenberg, Adolf/Baum, Heinz-Georg: Strategisches Controlling, Stuttgart 1987

³ Heigl, Anton: Organisation: Controlling – interne Revision, 2. Aufl., Stuttgart/New York 1989

⁴ Hahn, Dietger: Strategische Führung und strategisches Controlling, in: ZfB – Ergänzungsheft 3/1991, S. 121 - 146

⁵ Horváth, Peter: Controlling, 6. Aufl., München 1996