

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 Schnellebigkeit 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 Organization 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 <sup>1</sup> (1983)	Controlling ist ein informationsversorgendes System zur Unterstützung der Unternehmensführung durch Planung, Kontrolle, Analyse und Entwicklung von Handlungsalternativen zur Steuerung des Betriebsgeschehens.
Coenberg/Baum <sup>2</sup> (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 <sup>3</sup> (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 <sup>4</sup> (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 <sup>5</sup> (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.

<sup>1</sup> Serfling, Klaus: Controlling, 2. Aufl., Stuttgart

<sup>2</sup> Coenberg, Adolf/Baum, Heinz-Georg: Strategisches Controlling, Stuttgart 1987

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

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

<sup>5</sup> Horváth, Peter: Controlling, 6. Aufl., München 1996