

# Wettbewerbsbezogene Controllinginstrumente im Rahmen des New Public Management

Möglichkeiten und Grenzen einer kompetitiven  
Ausgestaltung der Controllingfunktion in hoheitlich  
dominierten Leistungsbereichen kommunaler  
Verwaltungen

von

Dr. Volker Busch

Verlag Franz Vahlen München

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	VII
Inhaltsverzeichnis.....	IX
Abbildungsverzeichnis.....	XVII
Abkürzungsverzeichnis .....	XXI
1            Problemstellung und Gang der Untersuchung.....	1
1.1        Ausgangssituation und Zielsetzung.....	1
1.2        Forschungskonzeption und Gang der Untersuchung.....	11
2            Kommunalverwaltung als betriebswirtschaftliches Erkenntnisobjekt.....	19
2.1        Wirtschaftliche Aspekte kommunalen Handelns .....	19
2.2        Bürokratiemodelle versus moderne Managementansätze.....	28
2.3        Betriebswirtschaftliche Spezifika kommunaler Organisationen.....	35
2.3.1    Zielheterogenität .....	35
2.3.2    Politische Weisungsstruktur.....	38
2.3.3    Rechnungswesenstruktur.....	38
2.3.3.1    Kameralistische externe Rechnungslegung.....	39
2.3.3.2    Ergänzende interne Rechnungssysteme .....	40
2.3.3.3    Doppische Rechnungssysteme.....	42
2.3.3.3.1    Externe Rechnungslegung.....	43
2.3.3.3.2    Interne Rechnungssysteme.....	43
2.3.4    Anforderungen und Restriktionen einer verwaltungsspezifischen Steuerungsunterstützung .....	44
2.3.4.1    Konditionale Steuerung .....	45
2.3.4.2    Finale Steuerung .....	46
2.3.4.3    Reflexive Steuerung.....	47
2.3.5    Grenzen wirtschaftlicher Betätigung.....	49
2.4        Wettbewerb als Element internationaler Reformansätze.....	51

2.4.1	Niederlande .....	52
2.4.2	Neuseeland / Australien .....	53
2.4.3	Schweiz .....	55
2.4.4	Österreich .....	55
2.4.5	USA / Kanada .....	56
2.4.6	Skandinavien .....	57
2.4.7	Großbritannien .....	59
2.4.8	Deutschland .....	59
2.4.9	Vergleichende Betrachtungen .....	62
3	Wettbewerbsaspekte des kommunalen Managements .....	67
3.1	Allgemeine Wettbewerbsfunktionen .....	67
3.2	Notwendigkeit von kommunalem Wettbewerb .....	69
3.3	Wettbewerbsfunktionen im Rahmen des NPM .....	72
3.4	Kommunale Wettbewerbsformen .....	74
3.4.1	Formen des Wettbewerbs in öffentlichen Verwaltungen .....	74
3.4.2	Nicht-marktliche Wettbewerbsformen .....	74
3.4.2.1	Leistungssteigerungsansatz .....	75
3.4.2.2	Wettbewerbssurrogat .....	78
3.4.2.3	Eigentumssurrogat .....	80
3.4.2.4	Anreiz- und Kontrollsystem .....	81
3.4.3	Quasi-marktlicher Wettbewerb .....	83
3.4.4	Marktlicher Wettbewerb (Ausschreibungsverfahren) .....	83
3.5	Zielgruppen im Wettbewerb zwischen Kommunen .....	83
3.5.1	Wettbewerb um Unternehmen .....	83
3.5.2	Wettbewerb um Wohnbevölkerung und Pendler .....	87
3.5.3	Wettbewerb um Standortfaktoren .....	88
3.6	Wirkungen des Wettbewerbs .....	89
4	Steuerungsspezifische Implikationen des NPM .....	91
4.1	Strategien des New Public Management .....	91

4.1.1	Neubestimmung des Aufgabenverständnisses .....	93
4.1.2	Trennung von Politik und Verwaltung .....	99
4.1.3	Dezentralisierung der Ergebnisverantwortung .....	100
4.1.4	Reorganisation zu einem centerbasierten „Konzern“ .....	103
4.1.4.1	Verwaltungsvorstand und Politik .....	107
4.1.4.2	Fachbereiche und Konzernbetriebe als operative Leistungszentren ....	108
4.1.4.3	Steuerungsunterstützende Funktionen .....	109
4.1.4.4	Zentralisierte Service-Center .....	110
4.2	Instrumente des NPM .....	111
4.2.1	Zielsystembildung .....	112
4.2.2	Berichtswesen .....	114
4.2.3	Kontraktsysteme .....	116
4.2.3.1	Ziele von Kontraktsystemen .....	116
4.2.3.2	Inhaltliche Ausgestaltung von Kontrakten .....	119
4.2.3.2.1	Outputziele .....	122
4.2.3.2.2	Inputziele .....	123
4.2.3.2.3	Umsetzungsregelungen .....	124
4.2.3.2.4	Leistungsanreize .....	125
4.2.3.3	Kontrakttypisierung .....	126
4.2.3.3.1	Differenzierung nach inhaltlichen Kriterien .....	126
4.2.3.3.2	Differenzierung nach hierarchischen Kriterien .....	127
4.2.3.4	Budgetierung .....	130
4.2.4	Strategische Planung und Kontrolle .....	133
4.2.5	Outputorientierte Steuerungssysteme .....	135
4.2.5.1	Produktspezifikation .....	136
4.2.5.2	Produktorientiertes Rechnungswesen .....	140
4.2.6	Benchmarking und interkommunaler Wettbewerb .....	141
4.3	Notwendigkeit erweiterter Controllingfunktionen .....	144
4.3.1	Erweiterter Adressatenkreis im Rahmen der Informationsversorgung .....	148

4.3.2	<b>Inhaltliche und funktionelle Ausweitung der Planungs- und Kontrollprozesse</b> .....	149
4.3.3	<b>Problembereiche kompetitiv ausgestalteter Controllingfunktionen</b> .....	152
4.3.4	<b>Integrative Nutzung verwaltungsexterner Referenzdaten</b> .....	155
5	<b>Empirische Befunde</b> .....	157
5.1	<b>Forschungsprozess</b> .....	158
5.2	<b>Operationalisierung und Forschungsdesign</b> .....	158
5.3	<b>Auswahlverfahren</b> .....	160
5.3.1	<b>Erhebungseinheiten</b> .....	160
5.3.2	<b>Stichprobe</b> .....	161
5.4	<b>Datenerhebung, -erfassung und -auswertung</b> .....	161
5.5	<b>Untersuchung</b> .....	162
5.6	<b>Erhebungsergebnisse</b> .....	164
5.6.1	<b>Ziele im Rahmen der Verwaltungsführung</b> .....	164
5.6.2	<b>Berichtswesen / DV</b> .....	165
5.6.3	<b>Controllinginstitution</b> .....	167
5.6.4	<b>Strategische Planung</b> .....	168
5.6.5	<b>Produkte</b> .....	169
5.6.6	<b>Rechnungssysteme</b> .....	169
5.6.7	<b>Kontrakte</b> .....	171
5.6.8	<b>Center</b> .....	172
5.6.9	<b>Benchmarking</b> .....	174
5.7	<b>Ergebnisinterpretation</b> .....	176
5.7.1	<b>Instrumentelle Nutzung</b> .....	176
5.7.2	<b>Entwicklungsabsichten</b> .....	177
5.7.3	<b>Größenklassenspezifische Betrachtung</b> .....	179
5.7.4	<b>Wettbewerbsbezogene Betrachtungen</b> .....	180
5.7.4.1	<b>Kontraktmanagement</b> .....	180
5.7.4.2	<b>Benchmarking</b> .....	182
5.7.4.3	<b>Centerbildung</b> .....	182

5.8	Fazit der Untersuchung .....	183
6	Gestaltungsparameter einer kompetitiven Konzeption .....	187
6.1	Benchmarking als Wettbewerbssurrogat .....	191
6.1.1	Spezifika kommunaler Benchmarkingprozesse .....	193
6.1.2	Interkommunale Leistungsvergleiche .....	197
6.1.2.1	Interkommunale Leistungsvergleiche als Ausprägung des Wettbewerbsgedankens .....	197
6.1.2.2	Berücksichtigte Zielfelder .....	201
6.1.2.2.1	Wirtschaftlichkeit .....	203
6.1.2.2.2	Mitarbeiterzufriedenheit .....	204
6.1.2.2.3	Auftragserfüllung .....	205
6.1.2.2.4	Kundenzufriedenheit .....	206
6.1.2.3	Notwendigkeit einer instrumentellen Erweiterung des kommunalen Controlling .....	206
6.2	Komparative Analyseinstrumente für die Globalsteuerung .....	211
6.2.1	Grundlagen der DEA .....	213
6.2.1.1	Effizienzbegriff .....	216
6.2.1.2	Inputorientierte Betrachtung .....	218
6.2.1.3	Outputorientierte Betrachtung .....	220
6.2.2	Methodische Betrachtungen .....	221
6.2.3	Betriebswirtschaftliche Spezifika der Effizienzmaßwahl .....	226
6.2.3.1	Anforderungen an Effizienzmaße .....	226
6.2.3.2	Ausgewählte Effizienzmaße .....	227
6.2.3.2.1	Äquiproportionales Effizienzmaß .....	228
6.2.3.2.2	Äquiproportionales Effizienzmaß mit Supereffizienz .....	229
6.2.4	Eingrenzung der Analysemöglichkeiten und Indikatorenwahl .....	230
6.2.4.1	Indikatoren der Kundenzufriedenheit .....	232
6.2.4.2	Indikatoren der Mitarbeiterzufriedenheit .....	235
6.2.4.3	Indikatoren der qualitativen Erfüllung des gesetzlichen Leistungsauftrags .....	238

6.2.4.4	Indikatoren der Wirtschaftlichkeit des Ressourceneinsatzes.....	241
6.2.5	Implikationen der Ergebnisinterpretation.....	242
6.2.5.1	Dateninput .....	242
6.2.5.2	Äquiproportionale Auswertung.....	243
6.2.5.3	Äquiproportionales Effizienzmaß mit Supereffizienz.....	244
6.2.6	Zielvorgaben ineffizienter Units .....	245
6.2.6.1	Target Setting aus Effizienzwerten .....	247
6.2.6.2	Target Setting durch Benchmarks.....	247
6.2.7	Nutzungspotenzial für den Controllingprozess .....	250
6.2.8	Methodische Optimierungsansätze .....	252
6.3	Komparative Analyseinstrumente für die Detailsteuerung.....	253
6.3.1	Informatorische und organisatorische Voraussetzungen kompetitiver Analyseverfahren .....	253
6.3.1.1	Etablierung von Centerstrukturen als organisatorische Rahmenbedingung .....	255
6.3.1.2	Orientierung der Kostenrechnungssysteme an den Verwaltungsprozessen .....	257
6.3.1.3	Primärkostenorientierte Differenzierung der Kostenverrechnung.....	259
6.3.2	Centerkostenanalyse.....	261
6.3.3	Kompetitive Referenzniveaus .....	267
6.3.3.1	BOCOM-Auswertungen .....	267
6.3.3.2	BOC-Auswertungen.....	270
6.3.3.3	Erweiterung der Basis-Auswertungen.....	271
6.3.3.3.1	Erweiterung der BOCOM- Betrachtung.....	273
6.3.3.3.2	Erweiterung der BOC-Betrachtung .....	274
6.3.3.3.3	Berücksichtigung von vorgegebenen Mindestanforderungen ..	276
6.3.3.3.4	WOB-Kennzahlen als Ergebnis kompetitiver Auswertungen ..	277
6.3.3.3.5	Alternative kompetitive Auswertungs- und Analysepfade.....	280
6.4	Implikationen einer wettbewerbsorientierten Kontraktgestaltung.....	282
6.4.1	Zielfindung.....	285

6.4.1.1	Kriterien zur Zieldefinition .....	288
6.4.1.2	Ableitung von Zielwerten aus der DEA.....	291
6.4.1.3	Ableitung von Zielwerten aus der Centerkostenanalyse .....	293
6.4.2	Instrumentelle Budgetermittlung.....	295
6.4.2.1	Budgetniveau-Analyse.....	295
6.4.2.2	Budgetbedarfs-Analyse durch erweiterte Conjoint-Measurement- Methoden.....	299
6.4.2.3	Budgetniveaubestimmung auf Basis integrativer Instrumente .....	310
6.4.3	Zielvereinbarung .....	315
6.4.4	Vollzug .....	317
6.4.5	Rechenschaft.....	319
7	Informations- und kommunikationstechnische Anforderungen .....	321
7.1	Informationsgenerierung durch Administration Warehouses.....	326
7.1.1	Data Warehouse als Instrument des New Public Controlling.....	328
7.1.1.1	Methodische Aspekte.....	328
7.1.1.2	Datenmodellierung im Kontext von Führungsinformationssystemen .....	329
7.1.1.3	Integration heterogener Datenquellen .....	331
7.1.1.4	Auswertungsoptionen .....	332
7.1.1.5	Einbindung raumbezogener Daten.....	338
7.1.2	Organisationsformen eines kommunalen Data Warehouse .....	339
7.1.2.1	Zentrales Data Warehouse .....	340
7.1.2.2	Dezentrales Data Warehouse/Data Marts .....	341
7.1.2.3	Virtuelles Data Warehouse .....	343
7.1.2.4	Web Warehousing im Rahmen ausgelagerter Data Warehouses .....	343
7.2	DV-gestützte Koordinationsinstrumente .....	345
7.2.1	Vertikaler Informationsaustausch durch Führungsinformationssysteme..	345
7.2.1.1	Funktionale Anforderungen .....	345
7.2.1.2	Führungsebenenspezifische Informationsversorgung .....	349
7.2.1.2.1	Verwaltungsleitung .....	350
7.2.1.2.2	Fachbereichsleitung .....	352

7.2.1.2.3	Center-Leitung .....	353
7.2.2	Horizontaler Informationsaustausch durch Intranet-Systeme.....	354
7.2.2.1	Konzeption und Anwendungsfelder.....	354
7.2.2.2	Nutzungspotenziale ausgewählter Anwendungsfelder.....	355
7.2.2.2.1	Einkauf.....	355
7.2.2.2.2	Personal.....	356
8	Schlussbetrachtungen.....	359
	Literaturverzeichnis .....	363