

Ina Koller

Das Controllingkonzept in der Landesverwaltung Schleswig-Holstein

**Stand der Umsetzung in ausgewählten Pilotbehörden und
Empfehlungen zum weiteren Vorgehen**

Diplomarbeit

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek: Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de/> abrufbar.

Dieses Werk sowie alle darin enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsschutz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen, Auswertungen durch Datenbanken und für die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme. Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe (einschließlich Mikrokopie) sowie der Auswertung durch Datenbanken oder ähnliche Einrichtungen, vorbehalten.

Copyright © 2004 Diplomica Verlag GmbH
ISBN: 9783832490676

Ina Koller

Das Controllingkonzept in der Landesverwaltung Schleswig-Holstein

**Stand der Umsetzung in ausgewählten Pilotbehörden und Empfehlungen
zum weiteren Vorgehen**

Ina Koller

Das Controllingkonzept in der Landesverwaltung Schleswig-Holstein

Stand der Umsetzung in ausgewählten Pilotbehörden und Empfehlungen zum weiteren Vorgehen

Diplomarbeit
Fachhochschule Kiel
Fachbereich Wirtschaft
Abgabe Dezember 2004



Diplomica GmbH ———
Hermannstal 119k ———
22119 Hamburg ———
Fon: 040 / 655 99 20 ———
Fax: 040 / 655 99 222 ———
agentur@diplom.de ———
www.diplom.de ———

ID 9067

Koller, Ina: Das Controllingkonzept in der Landesverwaltung Schleswig-Holstein - Stand der Umsetzung in ausgewählten Pilotbehörden und Empfehlungen zum weiteren Vorgehen

Hamburg: Diplomica GmbH, 2005

Zugl.: Fachhochschule Kiel, Diplomarbeit, 2004

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechtes.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Die Informationen in diesem Werk wurden mit Sorgfalt erarbeitet. Dennoch können Fehler nicht vollständig ausgeschlossen werden, und die Diplomarbeiten Agentur, die Autoren oder Übersetzer übernehmen keine juristische Verantwortung oder irgendeine Haftung für evtl. verbliebene fehlerhafte Angaben und deren Folgen.

Diplomica GmbH

<http://www.diplom.de>, Hamburg 2005

Printed in Germany

Hiermit versichere ich an Eides statt, dass ich die vorliegende Arbeit selbständig und ohne Benutzung anderer als der in den Fußnoten und im Literaturverzeichnis angegebenen Quellen angefertigt habe.

Kiel, 01.12.2004

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	3
Abkürzungsverzeichnis	6
Abbildungsverzeichnis	8
Verzeichnis der Anhänge	9
1 Einleitung	10
1.1. Problemstellung und Ziel der Arbeit.....	10
1.2. Vorgehensweise	12
2 Controlling in der öffentlichen Verwaltung	14
2.1. Definition	14
2.2. Aufgaben und Bedeutung.....	15
2.2.1. Planung	18
2.2.2. Kontrolle	18
2.2.3. Steuerung	19
2.2.4. Information	19
2.3. Abgrenzungen	20
2.3.1. Strategisches und operatives Controlling	20
2.3.2. Politisches Controlling und Verwaltungscontrolling.....	21
2.3.3. Abgrenzung zum Controlling in der Privatwirtschaft	23
2.4. Organisatorische Einbindung	25
2.4.1. Zentrales, dezentrales und Selbst-Controlling.....	25
2.4.2. Controlling-Ebenen.....	26
2.5. Das Neue Steuerungsmodell	29
2.5.1. Reformansatz der KGSt.....	30
2.5.2. Controlling und andere <i>Neue Steuerungsinstrumente</i>	32
2.5.2.1. Produktbildung.....	33
2.5.2.2. Budgetierung	35
2.5.2.3. Kosten- und Leistungsrechnung.....	37
2.5.2.4. Zielvereinbarungen und Kontraktmanagement....	39
2.5.2.5. Kennzahlen und Indikatoren	43
2.5.2.6. Berichtswesen	44
2.5.2.7. Balanced Scorecard	45
2.5.2.8. Benchmarking	46
3 Das Haushaltswesen	48
3.1. Rechtliche Grundlagen.....	48
3.2. Bedeutung des Haushaltsplans	50
3.3. Haushaltssystematik	53
3.3.1. Gesamtplan	53
3.3.2. Einzelpläne	54
3.3.3. Anlagen.....	56

3.4.	Mittelfristige Finanzplanung.....	56
3.5.	Verwaltungskameralistik	57
3.5.1.	Aufgaben.....	57
3.5.2.	Grundzüge des kameralistischen Buchungsverfahrens	59
3.6.	Kritische Betrachtung der bisherigen Verfahren.....	60
4	Controllingrelevante Modernisierungsaspekte in der Landesverwaltung Schleswig-Holstein.....	64
4.1.	Aufbau der Landesverwaltung Schleswig-Holstein.....	64
4.2.	Modernisierungsschwerpunkte	64
4.2.1.	Schwerpunkt der Regierungsarbeit.....	64
4.2.2.	Modernisierungsansätze	67
4.2.3.	Rahmenvereinbarungen	68
4.2.4.	Projektorganisation	69
4.3.	Neue Steuerungsinstrumente.....	71
4.3.1.	Flexibilisierung	71
4.3.2.	Outputorientierte Budgetierung	73
4.3.3.	Kosten- und Leistungsrechnung	74
4.3.4.	Controlling.....	75
4.3.4.1.	Grundlagenpapier zur Zielbildung und Zieldefinition.....	76
4.3.4.2.	Rahmenkonzept Controlling für die Landesverwaltung Schleswig-Holstein	77
4.4.	Darstellung der Modellprojekte	78
4.4.1.	Landesforstverwaltung	79
4.4.2.	Staatliche Internatsschule für Hörgeschädigte.....	82
4.4.3.	Landesarchiv Schleswig-Holstein	84
5	Beurteilungsleitfaden zum Umsetzungsstand des Controllings in Verwaltungseinheiten.....	87
5.1.	Voraussetzungen	90
5.2.	Planung.....	90
5.3.	Kontrolle	91
5.4.	Steuerung	91
5.5.	Information.....	92
6	Anwendung des Beurteilungsleitfadens auf die Pilotbehörden.....	93
6.1.	Landesforstverwaltung.....	93
6.1.1.	Voraussetzungen.....	93
6.1.2.	Planung	95
6.1.3.	Kontrolle	95
6.1.4.	Steuerung	97
6.1.5.	Information	97
6.1.6.	Zusammenfassung und Bewertung.....	98
6.2.	Staatliche Internatsschule für Hörgeschädigte.....	101
6.2.1.	Voraussetzungen.....	101
6.2.2.	Planung	102

6.2.3.	Kontrolle	103
6.2.4.	Steuerung	104
6.2.5.	Information	105
6.2.6.	Zusammenfassung und Bewertung.....	105
6.3.	Landesarchiv	107
6.3.1.	Voraussetzungen.....	107
6.3.2.	Planung	108
6.3.3.	Kontrolle	109
6.3.4.	Steuerung	110
6.3.5.	Information	110
6.3.6.	Zusammenfassung und Bewertung.....	110
6.4.	Behördenübergreifende Bewertung und Empfehlungen.....	112
7	Fazit und offene Fragestellungen	120
8	Verzeichnis der Quellen	124
8.1.	Literatur.....	124
8.2.	Persönliche Auskünfte	128
Anhang 1:	Grundsätze für eine geordnete und wirtschaftliche Haushaltsführung	129
Anhang 2:	Auszug aus dem Einzelplan 13, Kapitel 1309 „Forstämter“.....	130
Anhang 3:	Leitbild der Landesregierung Schleswig-Holstein	131
Anhang 4:	Flexibilisierungsklauseln der LHO	133
Anhang 5:	Organisationsstruktur der Landesforstverwaltung Schleswig-Holstein	134
Anhang 6:	Darstellung der Ergebnisse aus den Behördenbefragungen.....	135

Abkürzungsverzeichnis

Abl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
Anm.d.Verf.	Anmerkung der Verfasserin
Art.	Artikel
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMI	Bundesministerium des Innern
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BSC	Balanced Scorecard
dMB	Dezentrale Mittelbewirtschaftung
DV	Datenverarbeitung
GG	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland
ggf.	gegebenenfalls
HG	Haushaltsgesetz
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HRL	Haushaltsrichtlinie
HÜL	Haushaltsüberwachungsliste
i.d.R.	in der Regel
IT	Informationstechnik
IuK	Informations- und Kommunikationstechnik
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
LArchG	Landesarchivgesetz
LHO	Landeshaushaltsordnung Schleswig-Holstein
LV	Landesverfassung Schleswig-Holstein
LVwG	Landesverwaltungsgesetz Schleswig-Holstein
MBG	Mitbestimmungsgesetz
MbO	Management by Objectives
MFE	Ministerium für Finanzen und Energie des Landes Schleswig-Holstein
MSGV	Ministerium für Soziales, Gesundheit und Verbraucherschutz des Landes Schleswig-Holstein
MUNF	Ministerium für Umwelt, Natur und Forsten des Landes Schleswig-Holstein
MUNL	Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft des Landes Schleswig-Holstein
NEF	Neue Führung der Verwaltung (Schweiz)
NSI	Neue Steuerungsinstrumente
NSM	Neues Steuerungsmodell
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
SAP	Systeme Anwendungen Produkte (Firmenbezeichnung des Softwarelieferanten)

SchulG	Schulgesetz Schleswig-Holstein
StWG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
Vgl.	Vergleiche
VV	Verwaltungsvorschrift
WiF	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (Kanton Zürich)
WoV	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (Österreich)
z.T.	zum Teil

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Führungsprozess.	16
Abbildung 2: Controlling-Regelkreis.....	17
Abbildung 3: Strategisches und operatives Controlling.....	21
Abbildung 4: Betrachtungsebenen des Controlling.	28
Abbildung 5: Produkthierarchie.	35
Abbildung 6: Kontraktpartner.....	41
Abbildung 7: Haushaltsaufstellungsverfahren.	52
Abbildung 8: Gliederung des Haushaltsplans.	54
Abbildung 9: Aufbau des kameralistischen Sachbuchkontos.	60
Abbildung 10: Vier zentrale Modernisierungsansätze in der Landesverwaltung Schleswig-Holstein.....	67
Abbildung 11: Waldbesitzstruktur in Schleswig-Holstein.....	79
Abbildung 12: Produktbereiche und Produktgruppen der Landesforstverwaltung Schleswig-Holstein.....	81
Abbildung 13: Organisation der Staatlichen Internatsschule für Hörgeschädigte.....	83
Abbildung 14: Erweiterter Controlling-Regelkreis.....	89
Abbildung 15: Erweiterter Controlling-Regelkreis der Landesforstverwaltung.....	99
Abbildung 16: Erweiterter Controlling-Regelkreis der Staatlichen Internatsschule für Hörgeschädigte.....	106
Abbildung 17: Erweiterter Controlling-Regelkreis Landesarchiv.	111

Verzeichnis der Anhänge

Anhang 1:	Grundsätze für eine geordnete und wirtschaftliche Haushaltsführung	129
Anhang 2:	Auszug aus dem Einzelplan 13, Kapitel 1309 „Forstämter“ ...	130
Anhang 3:	Leitbild der Landesregierung Schleswig-Holstein	131
Anhang 4:	Flexibilisierungsklauseln der LHO	133
Anhang 5:	Organisationsstruktur der Landesforstverwaltung Schleswig-Holstein	134
Anhang 6:	Darstellung der Ergebnisse aus den Behördenbefragungen....	135

1 Einleitung

1.1. Problemstellung und Ziel der Arbeit

Die öffentliche Verwaltung in Deutschland sieht sich in der jüngeren Vergangenheit einem wachsenden Veränderungs- und Modernisierungsdruck ausgesetzt. Staatliches Handeln im Spannungsverhältnis von Markt, Politik und Gesellschaft muss sich zunehmend an den Prinzipien von Effektivität und Effizienz ausrichten.¹ Die bereits seit Mitte der 80er Jahre erkennbare Finanz- und Haushaltskrise in der Bundesrepublik gilt als Auslöser der Reformüberlegungen.² Durch sie wird in zunehmendem Maße die Handlungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung bedroht. Hinzu kommt in vielen Verwaltungen eine Funktionskrise. Sie äußert sich darin, „dass Leistungen aus der Sicht der Bürger zwar rechtlich korrekt und zuverlässig, aber verhältnismäßig teuer und qualitativ nicht immer bedarfsgerecht erbracht werden“³.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie die öffentlichen Verwaltungen effizienter gestaltet, die Anforderungen der Bürger stärker berücksichtigt, wirtschaftliche Entwicklungen gefördert und die Ausgaben der öffentlichen Haushalte begrenzt werden können. Ein zentraler Ansatz zur Modernisierung der Verwaltung ist die Einführung neuer Steuerungsformen und -instrumente. Ihr Einsatz soll vor allem zu einer verstärkten Ergebnisorientierung in der Verwaltung führen. Das bedeutet, dass nicht nur über den Mitteleinsatz (Input), sondern stärker als bisher über Ziele und Ergebnisse (Output) gesteuert wird.

Die Überlegungen bauen überwiegend auf dem von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung in Köln (KGSt) Anfang der

¹ Vgl. BMWi (2001: 7).

² Vgl. Damkowski / Precht (1998: 22).

³ Hilbertz (1996: 238).