

Peter Bachmann

Controlling für die öffentliche Verwaltung

Peter Bachmann

# **Controlling für die öffentliche Verwaltung**

Grundlagen, Verfahrensweisen,  
Einsatzgebiete

2. Auflage



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

1. Auflage 2004

2. Auflage 2009

Alle Rechte vorbehalten

© Gabler | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2009

Lektorat: Stefanie A. Winter

Gabler ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.

[www.gabler.de](http://www.gabler.de)



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

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.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Krips b.v., Meppel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-8349-1635-8

# Vorwort zur zweiten Auflage

---

Seit dem Erscheinen der ersten Ausgabe des vorliegenden Buches haben sich besonders im kommunalen Haushaltswesen der deutschen Bundesländer rasante Veränderungen vollzogen. Die Einführung der kommunalen Doppik und der damit verbundenen neuen Formen der Planung und der Bilanzierung haben Auswirkungen auf die Ausgestaltung der Kosten- und Leistungsrechnung und eines internen Controllingsystems. Der Inhalt der ersten Auflage des Buches wurde soweit wie möglich an die entsprechenden Veränderungen angepasst. Schwerpunkte dabei sind das veränderte Verhältnis zwischen Haushaltswesen und Kostenrechnung, die Verknüpfung von Teilhaushalten und Budgets sowie die Verwendung controllingrelevanter Kennzahlen in diesen Teilhaushalten. Zusätzlich wurden einige Fehler und Ungenauigkeiten, die sich trotz aller Sorgfalt in die erste Auflage eingeschlichen hatten, beseitigt.

Für Hinweise, die der weiteren Verbesserung des vorliegenden Buches dienen, bin ich allen Leserinnen und Lesern dankbar.

Königs Wusterhausen, im Juni 2009

Peter Bachmann

# Vorwort zur ersten Auflage

Das vorliegende Buch behandelt übersichtsartig zwei derzeit sehr in Bewegung befindliche Gebiete der Betriebswirtschaft – das Verwaltungscontrolling und die Verwaltungskostenrechnung und ihre Umsetzung in öffentlichen Verwaltungen. Beide sind eng mit verschiedenen Reformprozessen verbunden, die sich in den Verwaltungen von Bund, Ländern und Kommunen seit Beginn der neunziger Jahre in zunehmendem Tempo entwickeln und die in ihren unterschiedlichen Entwicklungsrichtungen allgemein auf eine größere Berücksichtigung ökonomischer Faktoren bei der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben hinauslaufen.

Das Buch selbst gliedert sich in vier Teile. Im ersten Teil werden die typischen Bestandteile des Rechnungswesens privater Unternehmen und öffentlicher Verwaltungen erläutert, Gemeinsamkeiten und Unterschiede werden herausgearbeitet sowie erkennbare Entwicklungstendenzen im öffentlichen Rechnungswesen beschrieben.

Der zweite und dritte Teil des Buches geben eine relativ kurz gefasste Übersicht über Grundlagen und Verfahrensweisen der Kostenrechnung und des Controllings, wobei Besonderheiten des Verwaltungsbereiches berücksichtigt werden. Teil 2 ist dabei mit konkreten Zahlenbeispielen zu den Rechenverfahren unternetzt, die soweit wie möglich praxisnah gestaltet worden sind. In Teil 3 werden die üblichen Grundbegriffe und Aktivitäten des Controllings als betriebliches Entscheidungsunterstützungs- und Informationssystem beschrieben sowie einige Anmerkungen zu gängigen Organisationsformen gemacht.

Schließlich werden im vierten Teil des Buches aktuelle Einsatzgebiete des Controllings in Verwaltungen behandelt. Dabei liegt entsprechend dem Schwerpunkt des Buches das Hauptaugenmerk auf Planung, Überwachung und Steuerung von Zahlungsmitteln und Kosten bzw. auf der Anwendung von Kosten zur Steuerung und Wirtschaftlichkeitsüberwachung der Verwaltungstätigkeit. Ausführlich werden Formen der Budgetierung und ihrer Verbreitung besonders im kommunalen Bereich dargestellt. Die einzelnen Vorgehensweisen werden durch praktische Beispiele illustriert. Schließlich rundet eine komplexere Fallstudie zur outputorientierten Budgetierung den letzten Teil des Buches ab.

Der Inhalt des Buches ist zu wesentlichen Teilen durch Erfahrungen geprägt, die der Verfasser seit 1995 durch umfangreiche Tätigkeit in Weiterbildung und Beratung an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung des Landes Brandenburg, an der Landesakademie für öffentliche Verwaltung Brandenburg in Neu Fahrland sowie direkt in Verwaltungen gesammelt hat. Für Hinweise, Kritiken und Verbesserungsvorschläge bin ich jederzeit dankbar.

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort zur zweiten Auflage.....	5
Vorwort zur ersten Auflage.....	7
<b>1. Rechnungswesen und Verwaltungsreform.....</b>	<b>13</b>
1.1 Das Rechnungswesen privater Unternehmen .....	13
1.1.1 Die doppelte Buchführung und der Jahresabschluss.....	13
1.1.2 Die Kosten- und Leistungsrechnung .....	18
1.1.3 Finanzplanung und Finanzüberwachung.....	19
1.1.4 Investitionsrechnung und Betriebsstatistik.....	20
1.2 Das traditionelle Rechnungswesen öffentlicher Verwaltungen.....	21
1.2.1 Haushaltsplanung und Haushaltsvollzug .....	21
1.2.2 Die Verwaltungsbuchführung.....	25
1.2.3 Ergänzende Aufgaben und Komponenten.....	27
1.2.4 Vergleich der Pflichtbestandteile des Rechnungswesens .....	31
1.3 Verwaltungsreformen und öffentliches Rechnungswesen .....	32
1.3.1 Reformziele und neue Anforderungen .....	32
1.3.2 Doppische Buchführung in Kommunalverwaltungen.....	37
<b>2. Verwaltungskostenrechnung .....</b>	<b>41</b>
2.1 Verwaltungsarbeit und Ressourcenverbrauch .....	41
2.1.1 Ressourcen und Ressourcenverbrauch.....	41
2.1.2 Ressourcenverbrauch, Kosten und Aufwendungen.....	42
2.1.3 Kosten und Ausgaben.....	51
2.2 Grundbegriffe und Ziele der Kostenrechnung .....	55
2.2.1 Ziele der Verwaltungskostenrechnung .....	55
2.2.2 Einteilung von Kosten .....	56
2.2.3 Kostenrechnungssysteme .....	60
2.2.4 Stufen der Kostenrechnung .....	63
2.3 Kostenartenrechnung.....	65
2.3.1 Einführende Betrachtungen.....	65
2.3.2 Personalkosten.....	67
2.3.3 Sachkosten.....	71
2.3.4 Kalkulatorische Abschreibungen.....	76
2.3.5 Kalkulatorische Zinsen.....	79

2.3.6	Sonstige kalkulatorische Kosten .....	84
2.4	Kostenstellen und Kostenstellenrechnung .....	87
2.4.1	Bildung und Arten von Kostenstellen .....	87
2.4.2	Gemeinkostenverteilung und Betriebsabrechnungsbogen .....	93
2.4.3	Innerbetriebliche Leistungsverrechnung .....	101
2.5	Kostenträgerrechnung .....	108
2.5.1	Aufgaben und Kalkulationsarten .....	108
2.5.2	Divisionskalkulation und Äquivalenzziffernrechnung .....	110
2.5.3	Zuschlagskalkulation .....	114
2.6	Einige Besonderheiten der Verwaltungskostenrechnung .....	118
2.6.1	Verwaltungsprodukte als Kostenträger .....	118
2.6.2	Zeiterfassung für Verwaltungsprodukte .....	121
2.6.3	Anlagenrechnung und Vermögenserfassung .....	123
2.6.4	Kostenrechnung und Teilhaushalte .....	130
<b>3.</b>	<b>Einführung in das Controlling .....</b>	<b>135</b>
3.1	Grundbegriffe des Controllings .....	135
3.1.1	Begriff, Ziele und Phasen des Controllings .....	135
3.1.2	Entstehung und Entwicklungslinien des Controllings .....	138
3.1.3	Operatives und strategisches Controlling .....	140
3.2	Phasen des Controllings .....	142
3.2.1	Planung .....	142
3.2.2	Kontrolle und Abweichungsanalyse .....	151
3.2.3	Steuerung .....	156
3.3	Organisationsformen des Controllings .....	160
3.3.1	Anforderungen an den Controller .....	160
3.3.2	Organisatorische Eingliederung des Controllings .....	161
3.3.3	Controllingorientiertes Berichtswesen .....	164
<b>4.</b>	<b>Controlling in öffentlichen Verwaltungen .....</b>	<b>169</b>
4.1	Verwaltungssteuerung und Controlling .....	169
4.1.1	Die traditionelle Form der Verwaltungssteuerung .....	169
4.1.2	Reformmodelle und outputorientierte Steuerung: Ableitung der Finanz- von den Leistungszielen .....	172
4.1.3	Grundformen des operativen Controllings in Verwaltungen .....	176
4.1.4	Controlling, Effizienz und Kostenoptimierung .....	178
4.2	Verwaltungscontrolling, Teilhaushalte und Kennzahlen .....	181
4.2.1	Allgemeine Bemerkungen .....	181
4.2.2	Grundlegende betriebswirtschaftliche Kennzahlen .....	183
4.2.3	Verwaltungskennzahlen .....	187
4.3	Budgetierung und Controlling .....	194
4.3.1	Grundbegriffe und Grundlagen der Budgetierung .....	194
4.3.2	Inputorientierte Budgetierung und Finanzcontrolling .....	201

4.3.3 Outputorientierte Budgetierung sowie Ziel- und Ressourcencontrolling .....	207
4.4 Mengen- und Kostenplanung .....	214
4.4.1 Mengenplanung von Verwaltungsprodukten.....	214
4.4.2 Kostenplanung.....	218
4.5 Eine Fallstudie zur Anwendung der outputorientierten Steuerung .....	221
4.5.1 Planung von Verwaltungsleistung und Kosten.....	221
4.5.2 Ausführung, Kontrolle und Steuerung .....	227
Literaturverzeichnis.....	231
Stichwortverzeichnis .....	235