

Geleitwort

Im Rahmen der Reform von Staat und Verwaltungen kommt der Reform des öffentlichen Rechnungswesens eine Schlüsselrolle zu. Dabei ist der Entwicklungsstand der einzelnen Subsysteme eines neuen öffentlichen Rechnungswesens sehr unterschiedlich ausgeprägt. So ist die notwendige Ablösung des bisherigen Geldverbrauchskonzepts (Kameralistik) durch ein auf der Doppik basierendes Ressourcenverbrauchskonzept konzeptionell und auch in der rechentechnischen Umsetzung inzwischen weit fortgeschritten und wird zunehmend auch von der kommunalen Praxis akzeptiert. Demgegenüber bedarf es auf dem Gebiet der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) noch ganz erheblicher wissenschaftlicher Anstrengungen, um für die Praxis das Instrumentarium einer ergebnis- und zielorientierten wirtschaftlichen Steuerung von Verwaltungshandeln bereitzustellen. Konkret geht es hierbei um die Notwendigkeit, die Kosten- und Leistungsrechnung konzeptionell und inhaltlich zu einem geeigneten Instrumentarium eines Verwaltungscontrollings zu entwickeln.

Zur Lösung dieses hochaktuellen Problemfeldes leistet Klaus Buchholtz mit seiner Arbeit einen ganz wesentlichen Beitrag. Dabei sieht er in der KLR nicht das Ergebnis von Reformprozessen, sondern vielmehr ein den Reformprozeß steuerndes Konzept. Auf diesem Grundverständnis basiert dann auch die Systematisierung reformrelevanter Teilaspekte des kommunalen Leistungssystems in Ressourcen, Prozesse, Produkte und Qualitäten. Wie diese mit Hilfe der KLR erfaßt und gesteuert werden, schlägt sich konkret in praktischer Verwaltungsreform nieder. Ausgehend von diesem für die zukünftige Entwicklung des (internen) öffentlichen Rechnungswesens fruchtbaren Ansatzes werden nicht nur die aus dem privatwirtschaftlichen Unternehmenssektor bekannten Konzepte zur Erfassung und Steuerung von Kosten und Leistungen hinsichtlich ihrer Eignung überprüft, wie etwa Target Costing, Kaizen Costing, Gemeinkostenmanagement und Cost Benchmarking. Teilweise werden auch ganz neue und über die bisher bestehenden Ansätze weit hinausgehende Empfehlungen und Instrumente zur Ausgestaltung einer KLR in öffentlichen Verwaltungen erarbeitet. Es geht somit gerade nicht um eine in der Reformdiskussion häufig anzutreffende „Transplantationsstrategie“ für die Durchdringung öffentlicher Verwaltungen mit privatwirtschaftlichen Instrumenten und Verfahren. Vielmehr wird deutlich gemacht, wo welche Verfahren und Instrumente sinnvollerweise zur Anwendung kommen sollten. Dies gelingt vor allem dadurch sehr anschaulich, daß als Bezugsrahmen für die kosten- und leistungsmäßige Analyse öffentlicher Verwaltungen das sogenannte 3-E-Konzept mit den drei „Ebenen“ Efficiency, Effectiveness und Economy zugrundegelegt wird. Hiermit lassen sich die unterschiedlichen politisch

und/oder ökonomisch dominanten Entscheidungsebenen und –probleme im politisch administrativen System strukturieren, voneinander abgrenzen, aber auch integrieren. Dabei bezieht sich die KLR als Instrument eines Verwaltungscontrolling auf die inhaltliche und instrumentelle Ausgestaltung der beiden im Zuständigkeitsbereich der Verwaltung liegenden Ebenen Efficiency und Economy, während die Effektivitätsebene mit ihren politischen Zielvorgaben der Politik zuzuordnen ist und entsprechend ein politisches Controlling erfordert.

Auf Basis einer umfassenden Einbeziehung internationaler Entwicklungen mit entsprechenden Fallstudien werden für die deutsche Kommunalverwaltung empirisch basierte allgemeingültige und generalisierbare praktische Gestaltungsempfehlungen abgeleitet. Damit liegt im deutschsprachigen Bereich erstmals eine wissenschaftlich fundierte und praxisorientierte Studie vor, die weitgehend flächendeckend die realen Probleme und empirisch basierten Lösungsalternativen zur Erfassung und Steuerung von Leistungen und Kosten als Grundlage eines kommunalen Verwaltungscontrollings aufzeigt. Von daher dürfte sich die vorliegende Arbeit auch sehr bald zu einem Standardwerk der KLR in öffentlichen Verwaltungen entwickeln.

Prof. Dr. Dietrich Budäus

Vorwort

Nachhaltige finanzielle Engpässe in den 90er Jahren erfordern ein radikales Umdenken im Management öffentlicher Ressourcen, Prozesse und Dienstleistungen. New Public Management und Neue Steuerungsmodelle stehen auch in Deutschland für einen Wandel vom produzierenden zum gewährleistenden Staat und sind vor allem durch eine stärkere Betonung der ökonomischen Rationalität sowie die Anwendung von Managementpraktiken des privatwirtschaftlichen Sektors geprägt. Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) ist ein zentrales Informationsinstrument, das diesen Wandel unterstützt und ermöglicht. Vor dem Hintergrund der hohen Bedeutung, die der KLR in der deutschen Modernisierungspraxis bereits zukommt, stellt sich die Frage, wie die ursprünglich erwerbswirtschaftlich ausgerichtete KLR ausgestaltet und adaptiert werden muß, um das „neue öffentliche Management“ in optimaler Weise zu unterstützen.

Auf der Basis von Fallstudien bei international führenden Verwaltungsorganisationen sowie einer umfassenden Analyse von Systemen und Instrumenten der KLR aus dem privatwirtschaftlichen Bereich wird in der vorliegenden Arbeit ein differenziertes KLR-System entwickelt, das die Erfassung und Steuerung von Kosten und Leistungen im gesamten öffentlichen Leistungsprozeß unterstützt. Im Mittelpunkt stehen dabei die Ausgestaltung der KLR als qualitätsorientierte Leistungsrechnung und qualitätsorientierte Kostenrechnung sowie die Ausrichtung der KLR auf das potentialorientierte Ressourcenmanagement, das kostenorientierte Prozeßmanagement und das kostenorientierte Produktmanagement.

Die besondere Motivation des Autors zur Auseinandersetzung mit diesem Thema im Rahmen einer Dissertation beruht auf vielfältigen Erfahrungen als Unternehmensberater mit KLR-Einführungsprojekten in der öffentlichen Verwaltung. Die in der praktischen Arbeit aufgetretenen konzeptionellen Defizite bei der Anwendung von KLR-Ansätzen aus dem privatwirtschaftlichen Bereich ließen eine grundlegende Klärung auf der Basis wissenschaftlicher Arbeitsmethoden sinnvoll und dringend geboten erscheinen. Die Durchführung dieses Vorhabens im Rahmen der vorliegenden Arbeit folgt der Zielsetzung, in die Verwaltungspraxis umsetzbare Gestaltungsempfehlungen für die KLR zu entwickeln und somit letztlich einen Beitrag zur Schaffung umfassender konzeptioneller Grundlagen für eine zielführende Anwendung der KLR in der Verwaltungspraxis zu leisten.

Der erfolgreiche Abschluß dieser Arbeit wäre ohne die Unterstützung einer Reihe von Personen nicht möglich gewesen. Ihnen möchte ich an dieser Stelle danken.

Aus wissenschaftlicher Sicht gilt mein ganz besonderer Dank meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Dietrich Budäus, der sich im Rahmen der Betreuung meines Promotionsverfahrens nicht nur durch vielfältige Anregungen und fruchtbare fachliche Diskussionen ausgezeichnet hat, sondern darüber hinaus immer wieder Möglichkeiten für Diskussionen mit unterschiedlichen Experten aus Wissenschaft und Praxis schuf und damit letztlich die Begeisterung für ein praxisorientiertes wissenschaftliches Arbeiten geweckt hat. Für die Übernahme des Zweit- und Drittgutachtens danke ich Herrn Prof. Dr. Horst Zündorf und Herrn Prof. Dr. Reinbert Schauer. Prof. Schauer stand darüber hinaus ebenso wie Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus Lüder immer wieder bereitwillig für inhaltliche Diskussionen und kritische Reflexionen meiner Arbeitsergebnisse zur Verfügung. Schließlich danke ich dem Team des Arbeitsbereiches Public Management an der Hochschule für Wirtschaft und Politik in Hamburg unter der Leitung von Prof. Budäus für die immer angenehme und förderliche Arbeitsatmosphäre.

Aus finanzieller Sicht gilt mein Dank der Hans-Böckler-Stiftung und der Gewerkschaft ÖTV, ohne deren finanzielle Unterstützung die internationale empirische Ausrichtung dieser Arbeit nicht möglich gewesen wäre.

Ferner danke ich den Städten respektive deren Vertretern, die im Rahmen der internationalen Fallstudienanalysen den Zugang zu den notwendigen Informationen verschafften und bereitwillig alle Fragen beantworteten. Viele Anregungen und auch in dieser Arbeit verwendete Beispiele gehen auf diese empirische Analyse zurück. Meinem Arbeitgeber Arthur D. Little International, Inc. in Wiesbaden danke ich für die Flexibilität bei der Gestaltung meines Arbeitszeitmodells während der Erstellung der Dissertation und für die Möglichkeit, neue Ideen und Ansätze dissertationsbegleitend in Beratungsprojekten einem Praxistest unterziehen zu können.

Schließlich möchte ich meinem privaten Umfeld für die Unterstützung und das Verständnis vor allem in Phasen hoher zeitlicher Belastung danken. Sie haben damit maßgeblich zum Gelingen des Dissertationsvorhabens beigetragen. Insbesondere meine Frau und Kinder sowie Eltern, Schwiegereltern und Schwäger waren mir durch tatkräftige Unterstützung, Geduld und Aufmunterung stets ein starker Rückhalt.

Klaus Buchholtz