



Thorsten Pieper

Wirkungsorientiertes Controlling staatlichen Handelns

Systematische Identifikation
und Bewertung der gesamtgesellschaftlichen
Wirkungen staatlichen Handelns

PETER LANG

Internationaler Verlag der Wissenschaften

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	XIII
Tabellenverzeichnis	XV
Symbolverzeichnis	XVII
Abkürzungsverzeichnis	XXI
1 Einführung	1
1.1 Hintergrund und Problemaufriss	1
1.2 Zielsetzung der Arbeit	5
1.3 Methodik und Vorgehensweise	6
2 Wirkungsorientierte Steuerung staatlichen Handelns	9
2.1 Ausgewählte Aspekte zum staatlichen Handeln	9
2.1.1 Ursachen, Aufgaben und Ziele der Staatstätigkeit	9
2.1.2 Organisation, Träger und Aufbau des öffentlichen Sektors.....	13
2.1.3 Instrumente und Ergebnisse staatlichen Handelns	17
2.1.4 Prozess öffentlicher Leistungserstellung	19
2.1.5 Zur ökonomischen Bedeutung des öffentlichen Sektors	21
2.2 Zum Wandel der Steuerungsansätze im politisch-administrativen System ..	22
2.2.1 Bürokratische Steuerung und Kameralistik	23
2.2.2 Modernisierungsleitlinien des New Public Management	24
2.2.2.1 Veränderungstreiber staatlichen Handelns.....	24
2.2.2.2 Modernisierungsbestrebung des deutschen Bürokratiemodells im	
Kontext internationaler Entwicklungen	26
2.2.2.3 Konzept und Umsetzung der „Neuen Steuerung“ als deutsche	
Variante des New Public Management	31
2.2.3 Ansatz der wirkungsorientierten Steuerung staatlichen Handelns.....	34
2.2.3.1 Pfad zur wirkungsorientierten Steuerung.....	34
2.2.3.2 Internationale Ansätze einer wirkungsorientierten Steuerung	39
2.2.3.3 Chancen der Wirkungsorientierung	45
2.2.3.4 Herausforderungen der Wirkungsorientierung	47
2.3 Führungsunterstützung wirkungsorientierter Steuerungsprozesse durch	
ein wirkungsorientiertes Controlling	50
3 Wirkungsorientiertes Controlling staatlichen Handelns	55
3.1 Grundlagen des Controlling-Ansatzes	55
3.2 Grundlagen des Controllings staatlichen Handelns	60

3.3	Wirkungsorientierte Controlling-Konzepte und Modelle	65
3.3.1	Zur Notwendigkeit eines ganzheitlichen Bezugsrahmens	65
3.3.2	Darstellung und Erläuterung ausgewählter Bezugsrahmen	66
3.3.2.1	Das 3-Ebenen-Konzept	66
3.3.2.2	Das 5-Ebenen-Konzept	70
3.3.2.3	Das Ziel- und Ergebnisebenen-Modell öffentlicher Leistungserstellung	72
3.3.2.4	Das Erweiterte Ziel- und Ergebnisebenen-Modell öffentlicher Leistungserstellung	76
3.3.3	Vergleichende Bewertung der dargestellten Ebenenmodelle	79
3.3.4	Implikationen des bisherigen Untersuchungsverlaufs	80
3.4	Instrumentelle Defizite in der systematischen Erfassung und Bewertung der Wirkungen staatlichen Handelns	82
4	Methodik der Wirkungsanalyse staatlichen Handelns	93
4.1	Modellbildung als Grundlage der weiteren Untersuchung	95
4.1.1	Wirkungen als wissenschaftliches Erkenntnisobjekt	95
4.1.1.1	Definitionsansätze und begriffliche Abgrenzung	95
4.1.1.2	Analyse von Ursache-Wirkungszusammenhängen aus wissenstheoretischer Perspektive	97
4.1.2	Konstruktion eines allgemeinen Beschreibungsmodells	100
4.1.2.1	Beherrschung hochkomplexer Wirkungszusammenhänge der Realität durch Modellbildung	100
4.1.2.2	Modellkonzeption der Wirkungen staatlichen Handelns	101
4.1.2.3	Statische Aspekte der Modellkonzeption	109
4.1.2.4	Dynamische Aspekte der Modellkonzeption	113
4.1.3	Erkenntnisgewinn für den Fortgang der Untersuchung	115
4.2	Abgrenzung der relevanten Analyseperspektiven	116
4.2.1	Bestehende Redundanzen in den Bewertungsebenen	116
4.2.2	Trennung der unterschiedlichen Analyseperspektiven	118
4.2.3	Analyseperspektiven und staatliche Aufgabenbereiche	120
4.2.4	Instrumentelle Ausgestaltung der Analyseperspektiven	123
4.2.4.1	Output: Instrumentarium der Leistungsanalyse	123
4.2.4.2	Impact: Instrumentarium der Nutzenanalyse	124
4.2.4.3	Outcome: Instrumentarium der Wirkungsanalyse	128
4.3	Systematik und Instrumentarium der Wirkungsanalyse	129
4.3.1	Vorgehenssystematik einer Wirkungsanalyse	129
4.3.2	Konzeptionsphase: Aufbau der Analysesystematik	134
4.3.2.1	Identifikation gesamtgesellschaftlicher Auswirkungen	134
4.3.2.1.1	Pragmatisches Analysemodell der Auslöseebene	134
4.3.2.1.2	Pragmatisches Analysemodell der Empfängerebene	137
4.3.2.1.3	Abbildung eines gesamtgesellschaftlichen Wirkungsgefüges	140

4.3.2.1.4	Instrumentelle Unterstützung der Wirkungsidentifikation	143
4.3.2.2	Bewertung gesamtgesellschaftlicher Auswirkungen	146
4.3.2.2.1	Bewertungsperspektive einer Wirkungsanalyse	147
4.3.2.2.2	Systematik der Bewertungsformen.....	149
4.3.2.2.3	Instrumentelle Unterstützung der Wirkungsbewertung.....	152
4.3.3	Anwendungsphase: Verfahren der Wirkungsrechnung	158
4.3.3.1	Instrumente der Wirkungsrechnung	158
4.3.3.2	Funktionen im wirkungsorientierten Controllingprozess	160
4.3.3.3	Ausgestaltung der Wirkungsrechnung	162
4.3.3.3.1	Wirkungsprognose als ex-ante-Analyse	162
4.3.3.3.2	Wirkungsmonitoring als on-going-Analyse	163
4.3.3.3.3	Wirksamkeitsanalyse als ex-post-Analyse	164
4.3.4	Anpassungsphase: Initiierung kontinuierlicher Lernschleifen	165
4.4	Institutionelle Ausgestaltung der Wirkungsanalyse	167
4.4.1	Institutionelle Ebenen des Wirkungscontrollings	167
4.4.2	Inhaltliche Ausgestaltung der Controllingebenen.....	169
4.4.2.1	Operativ-taktisches Wirkungscontrolling	169
4.4.2.2	Strategisches Wirkungscontrolling	170
4.4.2.3	Politisches Wirkungscontrolling	171
4.4.3	Integration von Ressourcen- und Wirkungsanalyse durch eine Wertschöpfungsbilanz	172
4.4.4	Systematisierung der praktischen Implementierungsansätze eines wirkungsorientierten Controllings	174
5	Fallstudie: Erstellung einer Nutzen- und Wirkungsanalyse des staatlichen Flächenmanagements durch Bodenordnung	179
5.1	Grundlagen des Flächenmanagements durch Bodenordnung	180
5.1.1	Ziele und Aufgaben der ländlichen Bodenordnung	180
5.1.2	Gesetzliche Grundlagen und Verfahrensarten	183
5.1.3	Schematische Gegenüberstellung der Grundstücksverhältnisse	186
5.1.4	Wesentliche Ablaufschritte eines Bodenordnungsverfahrens	187
5.2	Nutzenanalyse: Impactbetrachtung des staatlichen Flächenmanagements durch Bodenordnung	189
5.2.1	Ausgangssituation und Zielsetzung des Projektes	189
5.2.2	Aufbau und Konzeption der Kundenbefragung	190
5.2.3	Befragungsergebnisse zur Dienstleistungs- und Servicequalität	193
5.2.4	Befragungsergebnisse zu Verfahrenszielen und Wirkungen	196
5.3	Wirkungsanalyse in der Konzeptionsphase: Aufbau der Analyse- und Bewertungsschemata	201
5.3.1	Ausgangssituation und Zielsetzung des Projektes	201
5.3.2	Bodenordnungsverfahren als Dienstleistung des Landes Rheinland-Pfalz	203

5.3.3	Methodik der Wirkungsanalyse von Bodenordnungsverfahren	205
5.3.4	Identifikation der Auswirkungen von Bodenordnungsverfahren.....	206
5.3.4.1	Gesetzlich intendierte Wirkungen der Bodenordnung	206
5.3.4.2	Inhaltsanalyse bestehender Forschungsergebnisse	210
5.3.4.3	Durchführung von Befragungen	215
5.3.5	Herleitung eines Wirkungsgefüges der Bodenordnung	216
5.3.5.1	Systematisierung der Auslöseebene	216
5.3.5.2	Systematisierung der Empfängerebene	217
5.3.5.3	Identifikation der relevanten Wirkungskomponenten.....	218
5.3.5.3.1	Auswirkungen der Bodenordnung auf die Bürger	219
5.3.5.3.2	Auswirkungen der Bodenordnung auf die Wirtschaft.....	227
5.3.5.3.3	Auswirkungen der Bodenordnung auf den Staat	231
5.3.5.3.4	Auswirkungen der Bodenordnung auf die Umwelt	236
5.3.5.4	Abbildung des gesamtgesellschaftlichen Wirkungsgefüges	239
5.3.6	Bewertung der Wirkungskomponenten der Bodenordnung.....	240
5.3.6.1	Bewertung der Auswirkungen auf den Bürger	241
5.3.6.2	Bewertung der Auswirkungen auf die Wirtschaft.....	250
5.3.6.3	Bewertung der Auswirkungen auf den Staat	256
5.3.6.4	Bewertung der Auswirkungen auf die Umwelt	261
5.3.7	Anwendung der Analyse- und Bewertungsschemata	262
5.4	Wirkungsanalyse in der Anwendungsphase: Wirkungsrechnung eines exemplarisch ausgewählten Bodenordnungsverfahrens	263
5.4.1	Beschreibung des betrachteten Bodenordnungsverfahrens.....	263
5.4.2	Ergebnisse der Kostenanalyse	264
5.4.3	Ergebnisse der Wirkungsanalyse	266
5.4.3.1	Identifikation der verfahrensspezifischen Auswirkungen	266
5.4.3.2	Bewertung der verfahrensspezifischen Auswirkungen	268
5.4.4	Wertschöpfungsbilanz des Bodenordnungsverfahrens	272
6	Schlussbetrachtung	275
	Literaturverzeichnis	283
	Quellenverzeichnis	309