

Matthias Klumpp

Modern Public Budgeting

Analyse und Bewertung von Informations-
und Risikomanagementsystemen
in Öffentlichen Einrichtungen am Beispiel einer
Risk-Return-Steuerung für Hochschulen



PETER LANG

Internationaler Verlag der Wissenschaften

Inhaltsübersicht

1. Einführung.....	1
1.1. Arbeitsgebiet	1
1.2. Themenabgrenzung	5
1.3. Begriffsabgrenzungen	9
1.4. Forschungskonzeption.....	12
1.5. Arbeitsthesen.....	13
2. Entstehung öffentlicher Rechnungslegung als Informations- und Risikomanagementsystem.....	17
2.1. Historischer Abriss der öffentlichen Haushaltsführung.....	17
2.2. Begründung der Staatstätigkeit	21
2.3. Aufgabenstellung der öffentlichen Rechnungslegung	25
2.4. Objekt der öffentlichen Rechnungslegung: Die Öffentliche Einrichtung.....	29
2.5. Einordnung der öffentlichen Rechnungslegung in das öffentliche Haushaltswesen.....	31
2.6. Die öffentlichen Finanzhaushalte.....	32
2.7. Allgemeine Darstellung der Kameralistik.....	39
2.8. Verwaltungsmodernisierung und Wirtschaftlichkeitsbetrachtung.....	42
3. Allgemeine Anforderungen an Informations- und Risikomanagementsysteme in Öffentlichen Einrichtungen.....	53
3.1. Stand der Forschung zu Informations- und Risikomanagementsystemen.....	53
3.2. Problembeschreibungen ausgewählter Literaturquellen	59
3.3. Problembeschreibungen aus Prüfungsberichten der Rechnungsprüfungsinstitutionen.....	63
3.4. Strukturierung der Problembereiche.....	84
3.5. Erläuterung der aggregierten Problem- und Anforderungsbereiche.....	88
3.6. Zusammenfassung.....	93
4. Spezielle Anforderungen an Informations- und Risikomanagementsysteme in Hochschulen.....	94
4.1. Literatursynopse zu den Arbeiten zur Rechnungslegung in Hochschulen.....	94
4.2. Grundlagen und Gliederung.....	97
4.3. Gliederung.....	101
4.4. Konstruktion.....	111
4.5. Umsetzung.....	119
4.6. Wirkungen und Anreize.....	120
4.7. Wettbewerb der Rechnungslegungssysteme.....	124
5. Bewertung von Softwareanwendungen zu Informations- und Risikomanagementsystemen für Hochschulen.....	129
5.1. Theoretische Konzepte zu Rechnungslegungs- und Informationssystemen.....	129
5.2. Zusammenführung und Entwicklungstendenzen	133
5.3. Bewertung der Rechnungslegungskonzepte bestehender Softwarelösungen für Hochschulen.....	135
5.4. Evaluation des Bewertungstools.....	151
6. Konzept einer Risk-Return-Steuerung für Hochschulen.....	153
6.1. Anforderungen und Grundüberlegungen	153
6.2. Voraussetzungen, Probleme und Konzepte der Ergebnissteuerung.....	156
6.3. Konzepte und Instrumente des Risikomanagements.....	164
6.4. Zusammenführung als Risk-Return-Steuerung für Hochschulen.....	172
6.5. Umfeldsituation der Hochschulen und Praxisrelevanz einer Risk-Return-Steuerung.....	180
6.6. Risikomessung und indikatorbasierte Mittelverteilung.....	183

7. Empirische Ergebnisse in australischen und deutschsprachigen Hochschulen	187
7.1. Rahmendaten der empirischen Erhebung	187
7.2. Ergebnisse für Australien	190
7.3. Ergebnisse für Österreich und die Schweiz	191
7.4. Ergebnisse für Deutschland	192
7.5. Vergleich der Risikowahrnehmung in den untersuchten Ländern	193
7.6. Zusammenhang von Risikowahrnehmung und Wettbewerbseinschätzung	199
8. Implementierungskontext in Hochschulen	204
8.1. Grundlagen	204
8.2. Die Akteure	206
8.3. Die Prozesse	209
8.4. Basisanforderungen eines praktischen Einsatzes	211
8.5. Praxisbeispiele der Hochschulreform	212
8.6. Konzeptionelles Vorgehen bei Veränderungen im Hochschulbereich	222
9. Zusammenfassung und Bewertung der Ergebnisse	225
9.1. Handlungsbedarf und Kriterienmodell zu Informations- und Risikomanagementsystemen	225
9.2. Konzept einer Risk-Return-Steuerung für Hochschulen	225
9.3. Reflexion der Arbeitsthesen	225
9.4. Weiterführender Arbeitsbedarf	226
Literaturverzeichnis	228
Anhang	251

Inhaltsverzeichnis

1. Einführung.....	1
1.1. Arbeitsgebiet	1
1.2. Themenabgrenzung	5
1.3. Begriffsabgrenzungen	9
1.4. Forschungskonzeption.....	12
1.5. Arbeitsthesen.....	13
2. Entstehung öffentlicher Rechnungslegung als Informations- und Risikomanagementsystem.....	17
2.1. Historischer Abriss der öffentlichen Haushaltsführung	17
2.1.1. Existenz und Umfang staatlicher Finanzen	17
2.1.2. Entwicklung öffentlicher Unternehmen	17
2.1.3. Rechnungslegung und Steuerungsmethoden.....	18
2.1.4. Entwicklung der Betriebswirtschafts- und Verwaltungslehre	20
2.2. Begründung der Staatstätigkeit	21
2.3. Aufgabenstellung der öffentlichen Rechnungslegung	25
2.4. Objekt der öffentlichen Rechnungslegung: Die Öffentliche Einrichtung.....	29
2.5. Einordnung der öffentlichen Rechnungslegung in das öffentliche Haushaltswesen.....	31
2.6. Die öffentlichen Finanzhaushalte.....	32
2.6.1. Haushalte der Gebietskörperschaften	32
2.6.2. Haushalte verbundener Institutionen und Unternehmen	36
2.6.3. Allgemeine Aussagen zur Entwicklung der staatlichen Finanzen.....	38
2.7. Allgemeine Darstellung der Kameralistik.....	39
2.8. Verwaltungsmodernisierung und Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	42
2.8.1. Historische Bedeutungsentwicklung der Wirtschaftlichkeit Öffentlicher Einrichtungen	43
2.8.2. Grundverständnis der Wirtschaftlichkeit als Effektivität und Effizienz.....	44
2.8.3. Wirtschaftlichkeit durch Ergebnisorientierung	47
2.8.4. Wirtschaftlichkeit durch Benchmarking.....	49
2.8.5. Wirtschaftlichkeit durch Auslagerung.....	51
2.8.6. Wirtschaftlichkeit und Strategische Steuerung.....	51
3. Allgemeine Anforderungen an Informations- und Risikomanagementsysteme in Öffentlichen Einrichtungen	53
3.1. Stand der Forschung zu Informations- und Risikomanagementsystemen	53
3.1.1. Literatur im Kontext der internationalen und nationalen Verwaltungsmodernisierung	54
3.1.2. Literatúrauswertung zur Diskussion der Übertragung betriebswirtschaftlicher Methoden auf öffentliche Einrichtungen.....	57
3.2. Problembeschreibungen ausgewählter Literaturquellen	59
3.3. Problembeschreibungen aus Prüfungsberichten der Rechnungsprüfungsinstitutionen.....	63
3.3.1. Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften	63
3.3.2. Bundesrechnungshof	65
3.3.3. Landesrechnungshöfe.....	68
3.4. Strukturierung der Problembereiche	84
3.4.1. Strukturkategorien	84
3.4.2. Strukturierung.....	85
3.4.3. Aggregation	88
3.5. Erläuterung der aggregierten Problem- und Anforderungsbereiche	88

3.5.1. Abbildungs- und Abgrenzungskriterium	89
3.5.2. Aktualitäts- und Vermögensabbildungskriterium.....	89
3.5.3. Darstellung und Wirtschaftlichkeit.....	89
3.5.4. Kosten- und Vergleichsrechnung	90
3.5.5. Tragfähigkeitsanzeige und Entscheidungsorientierung.....	90
3.5.6. Fach- und Budgetkompetenz in autonomen Einheiten	90
3.5.7. Strategische Planung und Steuerung	90
3.5.8. Ergebnisorientierte Planung und Steuerung	91
3.5.9. Abbildung und Steuerung von Risiken.....	91
3.6. Zusammenfassung.....	93
4. Spezielle Anforderungen an Informations- und Risikomanagementsysteme in Hochschulen.....	94
4.1. Literatursynopse zu den Arbeiten zur Rechnungslegung in Hochschulen.....	94
4.1.1. Übertrag doppischer Buchungskonzepte auf den Hochschulbereich	95
4.1.2. Einfluss des internationalen Hochschuldiskurses.....	96
4.1.3. Übertrag von Sonderrechnungen und betriebswirtschaftlichen Konzepten auf die Hochschulen.....	96
4.2. Grundlagen und Gliederung	97
4.2.1. Opportunität.....	97
4.2.2. Pluralität	98
4.2.3. Unterscheidung von Gestaltungs- und Bewertungsebene für Kennzahlensysteme.....	101
4.3. Gliederung.....	101
4.3.1. Grundanforderungen betriebswirtschaftlicher Kennzahlensysteme	102
4.3.2. Grundanforderungen an Kennzahlen in Öffentlichen Einrichtungen	102
4.3.3. Allgemeine und spezifische Gliederungsebene.....	108
4.3.4. Gewichtung von Bewertungskriterien	110
4.3.5. Vergleichsebenen oder Skalierbarkeit der Bewertung	111
4.4. Konstruktion.....	111
4.4.1. Basismodell	111
4.4.2. Weitere Anforderungen.....	112
4.4.3. Formen der Input-Output-Relation im Budget und in der Budgetabbildung	112
4.4.4. Konstruktion der Bewertungskriterien	113
4.4.5. Zusammenfassung als Bewertungsleitfaden.....	116
4.4.6. Informationsdarstellung.....	118
4.5. Umsetzung.....	119
4.5.1. Verarbeitung des Rechnungsstoffes	119
4.5.2. Ergebnisdarstellung und Unterstützung der Outputsteuerung	120
4.6. Wirkungen und Anreize	120
4.6.1. Anreizwirkungen nach Adressatengruppen.....	120
4.6.2. Anreizhintergrund Wettbewerbskonzepte	122
4.7. Wettbewerb der Rechnungslegungssysteme	124
4.7.1. Qualitätsdimension durch kriteriengestützte Anforderungsorientierung.....	126
4.7.2. Preisdimension durch Gesamtkostenbestimmung der Rechnungslegung	127
4.7.3. Gesamtbewertung	127
4.7.3.1. Abwägungsentscheidung ohne Restriktionen	127
4.7.3.2. Abwägungsentscheidung mit Restriktionen.....	128
5. Bewertung von Softwareanwendungen zu Informations- und Risikomanagementsystemen für Hochschulen.....	129
5.1. Theoretische Konzepte zu Rechnungslegungs- und Informationssystemen	129

5.1.1. Die Doppische Buchführung	129
5.1.2. Die Grundlagen der Kosten- und Leistungsrechnung	130
5.1.3. Erweiterte Controllingkonzepte und Kennzahlensteuerung	131
5.2. Zusammenführung und Entwicklungstendenzen	133
5.2.1. Konvergente Entwicklungen	134
5.2.2. Divergente Entwicklungen	135
5.3. Bewertung der Rechnungslegungskonzepte bestehender Softwarelösungen für Hochschulen	135
5.3.1. Bewertungsraster für die Evaluation von Softwarelösungen	136
5.3.2. Anwendung des Bewertungsrasters für SAP	138
5.3.3. Anwendung des Bewertungsrasters für HIS	145
5.3.4. Zusammenfassung des Softwarevergleichs	148
5.4. Evaluation des Bewertungstools	151
6. Konzept einer Risk-Return-Steuerung für Hochschulen	153
6.1. Anforderungen und Grundüberlegungen	153
6.2. Voraussetzungen, Probleme und Konzepte der Ergebnissteuerung	156
6.2.1. Voraussetzungen und Grundlagen	156
6.2.2. Ergebnismessung als Grundlage der Berechnung und Aggregation	158
6.2.3. Vergleichbarkeit von Ergebnismessungen	160
6.3. Konzepte und Instrumente des Risikomanagements	164
6.3.1. Theorie und Praxis der Risikomessung	164
6.3.2. Risiken in Hochschulen	166
6.3.3. Methoden der Risikomessung	169
6.4. Zusammenführung als Risk-Return-Steuerung für Hochschulen	172
6.4.1. Generelle Systematik	172
6.4.1.1. Ergebnismessung	173
6.4.1.2. Risikomessung	173
6.4.2. Beispiele einer Risk-Return-Ermittlung	175
6.4.2.1. Beispiel einer zweiseitig wertmäßigen Berechnung	175
6.4.2.2. Beispiel einer einseitig wertmäßigen Berechnung	176
6.4.2.3. Beispiel einer Benchmarkdarstellung	177
6.4.3. Möglichkeiten und Einflussfaktoren der Risk-Return-Steuerung	178
6.4.4. Folgen einer Risk-Return-Steuerung auf verschiedenen Entscheidungsebenen	179
6.5. Umfeldsituation der Hochschulen und Praxisrelevanz einer Risk-Return-Steuerung	180
6.5.1. Basisthese: Mehr Wettbewerb für Hochschuleinrichtungen	181
6.5.2. Folgethese: Mehr Wettbewerb bedeutet mehr Risiko für Hochschuleinrichtungen	181
6.5.3. Vergleich der Kontextfaktoren im Bankensektor und im Hochschulwesen	182
6.6. Risikomessung und indikatorbasierte Mittelverteilung	183
6.6.1. Anteil der indikatorgestützten Mittelverteilung nach Bundesländern	184
6.6.2. Anteil der indikatorgestützten Mittelverteilung nach Bundesländern nach Deckelungsregelungen	184
6.6.3. Unterschiedliche Konstruktionen der Indikatorbemessung	185
7. Empirische Ergebnisse in australischen und deutschsprachigen Hochschulen	187
7.1. Rahmendaten der empirischen Erhebung	187
7.2. Ergebnisse für Australien	190
7.3. Ergebnisse für Österreich und die Schweiz	191
7.4. Ergebnisse für Deutschland	192
7.5. Vergleich der Risikowahrnehmung in den untersuchten Ländern	193

7.6. Zusammenhang von Risikowahrnehmung und Wettbewerbseinschätzung	199
8. Implementierungskontext in Hochschulen	204
8.1. Grundlagen	204
8.2. Die Akteure	206
8.2.1. Die Legislative	206
8.2.2. Die Exekutive	208
8.2.3. Die Rechnungshöfe	208
8.2.4. Hochschulinstitutionen	209
8.3. Die Prozesse	209
8.3.1. Vereinfachung	210
8.3.2. Inkrementelle Entscheidungen	210
8.3.3. Definition eines aufbau- und ablauforganisatorischen Veränderungsbedarfs	211
8.4. Basisanforderungen eines praktischen Einsatzes	211
8.4.1. Abgrenzbarkeit	211
8.4.2. Geringer Umfang	211
8.4.3. Anwendungsbezug	211
8.5. Praxisbeispiele der Hochschulreform	212
8.5.1. Hochschulbezogene Beispiele	213
8.5.2. Veränderungsumfang im Bereich der Hochschulen	214
8.5.3. Internationaler Vergleich der Entwicklungstendenzen	217
8.5.4. Wettbewerb als Kernelement einer neuen Hochschulordnung	219
8.5.5. Entwicklungsbereiche der Hochschulreform	220
8.6. Konzeptionelles Vorgehen bei Veränderungen im Hochschulbereich	222
9. Zusammenfassung und Bewertung der Ergebnisse	225
9.1. Handlungsbedarf und Kriterienmodell zu Informations- und Risikomanagementsystemen	225
9.2. Konzept einer Risk-Return-Steuerung für Hochschulen	225
9.3. Reflexion der Arbeitsthesen	225
9.4. Weiterführender Arbeitsbedarf	226
Literaturverzeichnis	228
Anhang	251