

## Inhaltsverzeichnis

|   |           |
|---|-----------|
| Abbildungsverzeichnis .....   | XIII      |
| Tabellenverzeichnis .....   | XV        |
| Symbolverzeichnis .....   | XVII      |
| Abkürzungsverzeichnis .....   | XXI       |
| <b>1 Einführung .....</b>   | <b>1</b>  |
| 1.1 Hintergrund und Problemaufriss .....                                    | 1         |
| 1.2 Zielsetzung der Arbeit .....  | 5         |
| 1.3 Methodik und Vorgehensweise .....                                       | 6         |
| <b>2 Wirkungsorientierte Steuerung staatlichen Handelns .....</b>           | <b>9</b>  |
| 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        |
| <b>3 Wirkungsorientiertes Controlling staatlichen Handelns .....</b>        | <b>55</b> |
| 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<br>Leistungserstellung .....                                     | 72        |
| 3.3.2.4   | Das Erweiterte Ziel- und Ergebnisebenen-Modell öffentlicher<br>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<br>der Wirkungen staatlichen Handelns ..... | 82        |
| <b>4</b>  | <b>Methodik der Wirkungsanalyse staatlichen Handelns .....</b>  | <b>93</b> |
| 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<br>wissenstheoretischer Perspektive .....                          | 97        |
| 4.1.2     | Konstruktion eines allgemeinen Beschreibungsmodells .....   | 100       |
| 4.1.2.1   | Beherrschung hochkomplexer Wirkungszusammenhänge der<br>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 Empfängerenebene .....  | 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<br>Wertschöpfungsbilanz .....  | 172        |
| 4.4.4     | Systematisierung der praktischen Implementierungsansätze eines<br>wirkungsorientierten Controllings .....                       | 174        |
| <b>5</b>  | <b>Fallstudie: Erstellung einer Nutzen- und Wirkungsanalyse des<br/>staatlichen Flächenmanagements durch Bodenordnung .....</b> | <b>179</b> |
| 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<br>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<br>Bewertungsschemata .....                                    | 201        |
| 5.3.1     | Ausgangssituation und Zielsetzung des Projektes .....   | 201        |
| 5.3.2     | Bodenordnungsverfahren als Dienstleistung des Landes<br>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<br>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        |
| <b>6</b>  | <b>Schlussbetrachtung .....</b>   | <b>275</b> |
|           | Literaturverzeichnis .....  | 283        |
|           | Quellenverzeichnis .....  | 309        |