

**Neue Instrumente der
Verwaltungssteuerung in
Mecklenburg-Vorpommern**



**„Der Staat kann uns nichts geben,
ohne uns anderer Dinge zu berauben.“**

Heinrich Heine

Impressum

Diese Dokumentation ist ausschließlich für den innerdienstlichen Gebrauch zu verwenden. Jegliche Verwertung ist nur in Absprache mit den Verfassern zulässig.

Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern
Referat IV 260 – Kosten- und Leistungsrechnung
Schlossstraße 9 – 11

19053 Schwerin

Kontakt:

Gerlind
Dobrowolski

gerlind.dobrowolski@fm.mv-regierung.de
 0385/588 – 4268

Stand: 13.03.2007

Inhaltsübersicht

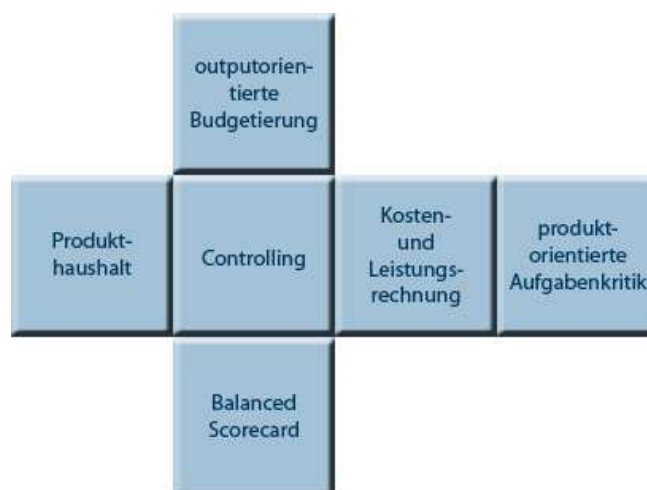
Instrumente moderner Verwaltungssteuerung in Mecklenburg-Vorpommern	4
Was ist Kosten- und Leistungsrechnung?	5
Kostenartenrechnung	5
Kostenstellenrechnung	6
Kostenträgerrechnung	7
Warum führen wir eine Kosten- und Leistungsrechnung ein?	8
Geplante Einführung der KLR in der Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommerns	10
Die Landes-KLR Mecklenburg-Vorpommern	10
Einheitliche Standards der Landes-KLR M-V	11
Projektablauf zur Einführung der Landes-KLR in einer Organisationseinheit	11
Nomenklatur der Landes-KLR	13
<i>Kostenarten</i>	13
<i>Kostenstellen</i>	13
<i>Kostenträger/Produkte</i>	13
<i>Produktdefinition</i>	14
Liste der allgemeinen Verwaltungsprodukte	15
Liste der allgemeinen Behördenprodukte	16
Zeitaufschreibung	17
Nicht-produktbezogene Tätigkeiten in der Landes-KLR M-V	18
Anlagenbuchhaltung	19
Ziele und Nutzen der KLR	20
Was kommt mit der Einführung der KLR auf die Verwaltung zu?	21
Berichtswesen	22
Aufgaben des Berichtswesens:	22
Arten der Berichterstattung	23
Controlling in der öffentlichen Verwaltung	23
Arten des Controllings	24
Aufgaben des Controllings	25
Planung	25
Informationsversorgung	25
Steuerung/Kontrolle	26
Balanced Scorecard (BSC)	27
Produkthaushalt	28
Ziele des Produkthaushaltes	29
Outputorientierte Budgetierung	29
Voraussetzungen für eine outputorientierte Budgetierung	29
Ziele einer outputorientierten Budgetierung	30
Outputorientierte Aufgabenkritik	30

Instrumente moderner Verwaltungssteuerung in Mecklenburg-Vorpommern

Die Verwaltung in der heutigen Zeit steht unter einem enormen Veränderungsdruck. Es ist daher unerlässlich, sich diesem Druck zu stellen und Veränderungen zielgerichtet zu betreiben. Auch die öffentliche Verwaltung in Mecklenburg-Vorpommern steht vor dem schwerwiegenden Problem, zunehmende gesellschaftliche Leistungsansprüche mit schrumpfenden Ressourcen befriedigen zu müssen. Die öffentliche Verwaltung soll ihre Leistungen dabei nicht nur rechtmäßig, sondern verstärkt wirtschaftlich und mit hoher Qualität erbringen. Dies kann aber nur gelingen, wenn sich die Verwaltung auf ihre Kernbereiche konzentriert, Freiräume für wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung schafft, den eigenen Service verbessert und dabei zügig und kostenorientiert arbeitet. Nur dann werden wir die hohen Qualitätsstandards in unserem Land halten und finanzieren können.

Als lernende Organisation muss das Land von sich aus in der Lage sein, künftige Anforderungen vorausschauend in das eigene Handeln zu integrieren und Veränderungen zielgerichtet zu lenken. Die Öffentlichkeit erwartet, dass die Verwaltung sich als Dienstleister für die Bürgerinnen und Bürger des Landes begreift.

Die bereits in Gang gesetzte Umgestaltung (Modernisierung) der öffentlichen Verwaltung bedeutet auch die Einführung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente, wie zum Beispiel einer Kosten- und Leistungsrechnung und eines wirkungsorientierten Controllings.



Die Regierung des Landes Mecklenburg-Vorpommern hat beschlossen, bis zum Jahre 2008 in allen wesentlichen Verwaltungsbereichen die Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen. Zur Umsetzung dieser Aufgabe wurde im Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern das Projekt „Landes-KLR M-V“ initiiert. Zum Start in 1999 bestand eine der Hauptaufgaben darin, landesweit einheitliche Standards festzulegen. Seit längerem liegen diese Landesstandards nunmehr in Form eines Konzeptes vor und dienen als wichtige Grundlage für die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung in den Verwaltungszweigen des Landes. In der jüngeren Zeit hat sich das Aufgabenfeld jedoch stark erweitert. Konzepte für weitere Steuerungsinstrumente werden erarbeitet und erprobt.

Was ist Kosten- und Leistungsrechnung?

Die Kosten- und Leistungsrechnung liefert Steuerungsinformationen für das Verwaltungscontrolling. Sie ist ein betriebswirtschaftliches Informationssystem aus dem Bereich der Privatwirtschaft. Auch die Verwaltungen der Kommunen, der Länder und des Bundes beschäftigen sich im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung mit der Entwicklung und Einführung von Kosten- und Leistungsrechnungssystemen.

Die Kosten- und Leistungsrechnung

- **liefert Kostenaussagen:** In der KLR werden sämtliche monetär messbaren Vorgänge (personelle und sächliche Ressourcen, kalkulatorische Positionen wie Zinsen oder Abschreibungen zur wirtschaftlichen Bewertung von Investitionen) und nicht nur die Ausgaben erfasst. Im Ergebnis können die einzelnen Kosten zu einem Gesamtbetrag zusammengeführt werden, aus dem wiederum Messgrößen wie Stückkosten (z.B. Kosten je Steuerbescheid) abgeleitet werden können.
- **liefert Leistungsaussagen:** Als Leistung wird das Ergebnis der Arbeit der Verwaltung bezeichnet (Zur Beschreibung wurde aus der privaten Wirtschaft der Begriff „Produkt“ übernommen.). Wie oft und in welcher Qualität hat die Behörde eine bestimmte Leistung erbracht? Die Leistungserbringung der Behörde (der so genannte „Output“) wird also mengenmäßig erfasst. Dabei dient die Mengenzählung der Ermittlung der Gesamtleistung(en) der Behörde sowie der Ermittlung der durchschnittlichen Kosten eines Produktes. Mittels der Erhebung von Qualitätskennzahlen kann darüber hinaus festgehalten werden, in welcher Güte ein Produkt erstellt wurde.
- **ermöglicht die Analyse des behördeninternen Leistungsaustausches**, indem interne Dienstleistungen abgebildet werden

Die Kosten- und Leistungsrechnung stützt sich im Wesentlichen auf drei Komponenten:

Kostenartenrechnung

- **welche Kosten** sind in einer bestimmten Periode angefallen (Personalkosten, Sachkosten, Erlöse, kalkulatorische Kosten)
- Beschreibung der zur Leistungserstellung eingesetzten und wertmäßig verbrauchten Ressourcen
- Unterscheidung zwischen Einzelkosten (Kosten, die einem Kostenträger direkt zugeordnet werden können) und Gemeinkosten (Kosten, die erst im Wege der innerbetrieblichen Leistungsverrechnung den Kostenträgern zugeordnet werden können)

In der Kostenartenrechnung werden alle im Laufe einer Abrechnungsperiode angefallenen Kosten erfasst und gegliedert. Dabei kann die Einteilung der Kosten in die Kostenarten nach unterschiedlichen Gesichtspunkten erfolgen, z.B. nach:

- Art der verbrauchten „Produktions“-faktoren (Personalkosten, Sachkosten)
- Art der Verrechnung (Einzelkosten, Gemeinkosten)
- Art der Abhängigkeit von der Beschäftigung (variable Kosten, fixe Kosten)
- Art der Kostenerfassung (aufwandsgleiche Kosten, kalkulatorische Kosten)
- Art der Herkunft der Kostengüter (primäre Kosten, sekundäre Kosten)

Die anfallenden Kosten müssen den einzelnen Kostenarten trennscharf zugeordnet werden können. Bei der Differenzierung der Kostenarten sollte jedoch eine ökonomisch sinnvolle Vorgehensweise gewählt werden. Ein weiterer Grundsatz, den es zu beachten gilt, betrifft die Vollständigkeit der Kostenartenrechnung. Dies bedeutet, alle Kosten müssen in die Kostenartenrechnung aufgenommen werden.

Kostenstellenrechnung

- **wo** sind die Kosten angefallen
- abgrenzbare Orte der Kostenentstehung mit möglichst homogener Leistungserstellung
- Zuordnung nach dem Verursachungsprinzip
- Übernahme der Kostenarten, die nicht einem Kostenträger (Produkt) direkt zugeordnet werden können
- durch entsprechende Kennzahlen (Verteilerschlüssel) erfolgt die Zuschlagung zu anderen Kostenstellen oder direkt zu den Kostenträgern (innerbetriebliche Leistungsverrechnung)
- Kostenkontrolle am Ort der Kostenverursachung

Kostenstellen sind möglichst selbständige Verantwortungsbereiche innerhalb der zu betrachtenden Organisationseinheit, um eine wirksame Kostenkontrolle zu gewährleisten. Im Rahmen der Kostenstellenrechnung werden die in die unterschiedlichen Kostenarten gegliederten Kosten auf die einzelnen Bereiche innerhalb einer Organisationseinheit verteilt in denen sie angefallen sind. Dadurch können Leistungsbeziehungen innerhalb der Organisationseinheiten dargestellt werden.



Da die Verwaltung neben dem eigentlichen Output auch Leistungen erstellt, die sie selbst wieder verbraucht (Eigenleistungen, Innenaufträge), ist eine innerbehördliche Leistungsverrechnung notwendig. Hier geht es darum, die Kosten der Vorkostenstellen gemessen an deren Inanspruchnahme auf die Hauptkostenstellen und Kostenträger zu verteilen. In der Landes-KLR MV gibt es hier von der klassischen KLR der privaten Wirtschaft abweichende und vereinfachende Regelungen. Mit Ausnahme der Verrechnungskostenstellen, wie z.B. Gebäudekostenstellen, der Langzeitkrankenkostenstelle oder einer Allgemeinen Verrechnungskostenstelle (Kosten die nicht sofort einer einzelnen Kostenstellen zugeordnet werden können (z.B. allgemeiner Geschäftsbedarf), werden die angefallenen Kosten direkt, wie oben beschrieben auf Kostenträger verteilt.

Kostenträgerrechnung

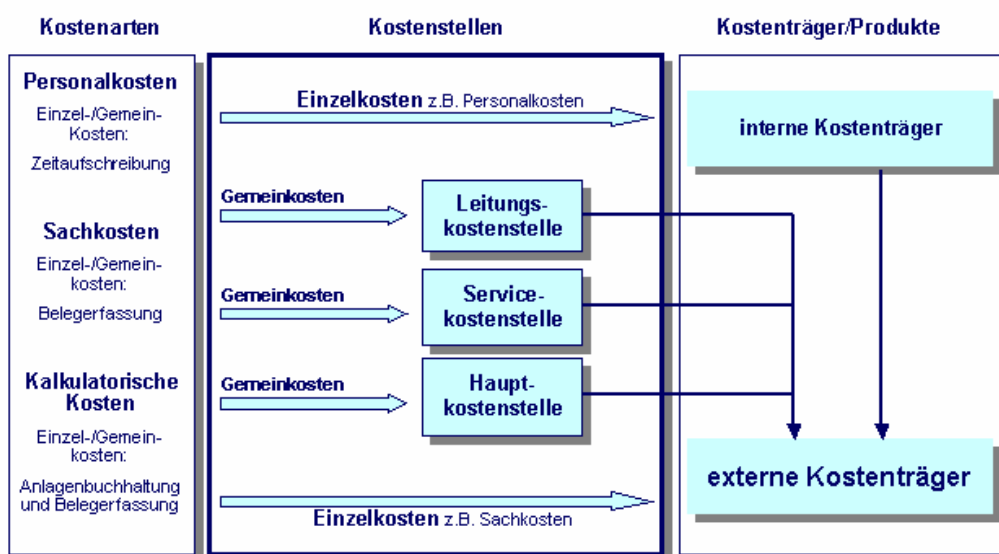
- **wofür** sind die Kosten **in welcher Höhe** angefallen
- die monetär bewerteten Ergebnisse der Leistungserstellung, die einen Abnehmer außerhalb der eigenen Organisationseinheit haben
- auf den Kostenträgern (Produkte) werden sämtliche Kosten und Erlöse abgebildet (Vollkostenrechnung)

Das Konzept der Landes-KLR in Mecklenburg-Vorpommern unterscheidet wiederum noch zwischen internen und externen Kostenträgern (Produkten).

- **interne Kostenträger/Produkte** – decken Aufgabenbereiche ab, die zur Erstellung der Dienstleistung intern benötigt werden. In der Landes-KLR MV werden hier „Allgemeine Verwaltungsprodukte“ mit landeseinheitlich definierten Leistungen der Selbststeuerung einer Organisationseinheit abgebildet. (z.B. Personal, Haushalt und Organisation) Weiterhin werden „Allgemeine Behördenprodukte“ erfasst, Leistungen die grundsätzlich in jeder Behörde vorkommen und daher landeseinheitlich dargestellt werden. (z.B. Aus- und Fortbildung, Ausbildungsbetreuung und Dienstberatungen)
- **externe Kostenträger/Produkte** – Dienstleistungen, die direkt an den Bürger oder externe Organisationen abgegeben werden

Die Kostenträgerrechnung stellt die letzte Stufe der Kosten- und Leistungsrechnung dar. Hier werden die Kosten entsprechend ihrer Verursachung auf die Kostenträger (Leistungen, Produkte) verteilt.

Die Kostenträgerrechnung wird ihren Aufgaben einerseits durch eine **Kostenträgerzeitrechnung** (Betriebsergebnis einer Periode), andererseits durch eine Kostenträgerstückrechnung (einzelleistungsbezogen) gerecht. Hierbei bedient sich die Kostenträgerrechnung unterschiedlicher Kalkulationsmodelle.



Warum führen wir eine Kosten- und Leistungsrechnung ein?

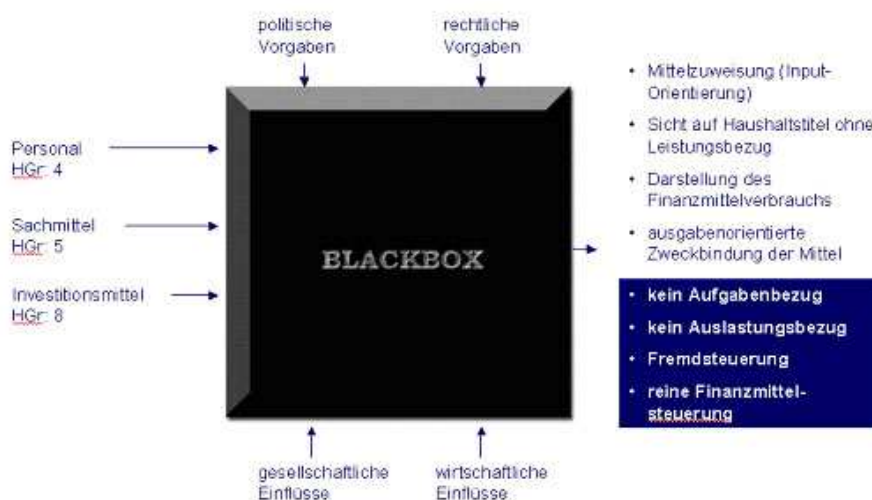
Wie die anderen Bundesländer arbeitet Mecklenburg-Vorpommern daran, sein Haushalts- und Rechnungswesen zu einem **Instrument moderner Verwaltungssteuerung** auszubauen. Die Kosten- und Leistungsrechnung ermöglicht, innerhalb der Bereiche der Verwaltung zu vergleichen und ist hierbei ein zentrales Element der Verwaltungsmodernisierung. Im Gesamtkonzept der Modernisierung der Verwaltung ist sie jedoch nur ein einzelner Baustein zur Verwirklichung der Vision von einem modernen Management im Bereich der öffentlichen Verwaltung.



Die Finanzwirtschaft des Landes Mecklenburg-Vorpommern wie auch die der übrigen Bundesländer und des Bundes basiert auf dem System der Kameralistik. Sie dient als Steuerungsinstrument für den Finanzmittelverbrauch, wobei sie vordergründig den Verbrauch der Haushaltsmittel in Kapiteln und Titeln darstellt (woher kommen die Einnahmen und wohin fließen die Ausgaben). Es fällt dabei vor allem dem Außenstehenden nicht immer leicht, die einzelnen Aussagen auf den Titeln in den jeweiligen Kapiteln der Haushaltsrechnung in die richtigen Zusammenhänge zu bringen. Alle Vorgänge, die keinen Geldfluss bewirken – wie zum Beispiel der Werteverzehr im Bereich des Anlagevermögens – finden in der Kameralistik keine Berücksichtigung. Eine Steuerung erfolgt in erster Linie über die Zuweisung von Haushaltsmitteln (Input), ohne dass dabei auf Ergebnisse oder Wirkungen eingegangen wird. Fragen nach dem tatsächlichen Ressourcenverbrauch („Wo?“, „Wann?“, „In welchem Umfang?“, etc.) oder der Leistungserstellung („Welche?“, „Wie viel?“, „Welche Leistungserstellung kostet wie viel?“, etc.) kann die Kameralistik nicht beantworten.

Die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme verursacht gegenwärtig enormen Aufwand, eine ausreichend gefestigte Planung der Beschaffungen ist allein schon wegen der fehlenden Darstellung des Ressourcenverbrauchs durch das heutige Haushaltswesen nicht möglich. Es fehlt ein Instrument für eine interne Steuerung, zur Schaffung von Transparenz über wirtschaftliche Vorgänge und zur Kontrolle über die angefallenen Kosten und erbrachten Leistungen.

Da mit der Kameralistik entscheidungsrelevante Informationen nur begrenzt geliefert werden können (vergleichbar mit einer Blackbox deren Inneres dem Betrachter verborgen bleibt), besteht die Gefahr von Fehlsteuerungen.



Durch die Kosten- und Leistungsrechnung wird die Kameralistik ergänzt. Sie stellt **Informationen**, insbesondere über die erstellten Leistungen (Output) und die dadurch verbrauchten Ressourcen bereit und erzeugt dadurch ein hohes Maß an Kostentransparenz. Letztlich gilt es, einen Zusammenhang zwischen dem Einsatz der Ressourcen einerseits und den Leistungen der Verwaltung andererseits sichtbar herzustellen.

Diese Informationen ermöglichen **qualifiziertere Entscheidungen** über einzuleitende Maßnahmen für eine ergebnisorientierte Steuerung. Das Parlament des Landes kann bei seinen Entscheidungen deren Folgen besser abschätzen.

Werden darüber hinaus die Daten der Kosten- und Leistungsrechnung über ein zielgruppengerechtes Berichtswesen einem Leistungsvergleich zugeführt (benchmarking), wird ein Wettbewerb eingeleitet. Ziel dieses Wettbewerbs muss eine Verwaltung sein, die nicht nur effektiv sondern viel mehr auch effizient arbeitet. Verbunden mit dezentraler Aufgaben- und Budgetverantwortung gelingt es, bisher unerkannte Potentiale, Leistungsreserven, zu erschließen und ein ausgeprägteres Kostenbewusstsein zu erzeugen.

Geplante Einführung der KLR in der Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommerns

Das Kabinett hat den folgenden Einführungsplan beschlossen:

	FM	IM	JM	WM	SM	BM	VM	LM
2005	Finanzämter LBesA		JVA					LVL
2006	Finanzämter	LAiV (StaLA, VermA und LAFI)	Staats- anwaltschaft und ordentl. Gerichte	Bergamt				LUNG STÄUN LALLF (LVL, LPA und LA f. Fischerei)
2007	Landes- zentralkasse		Staats- anwaltschaft und ordentl. Gerichte		LAGuS (Soziales und Versorgung)	Landesamt f. Kultur und Denkmal- pflege	Straßen- bauämter	Ämter für Land- wirtschaft
2008		LPBK (ATB und LBK) Polizei	Sonstige Gerichte		LAGuS (Arbeits- schutz u. techn. Sicherheit)	Landesamt f. Schule und Ausbildung		Nationalpark- ämter, Amt für Biosphären- reservat
2009		Polizei WSPD			LAGuS (Rest)			
2010		Polizei, LKA Bereitschafts- polizei						

FM = Finanzministerium
SM = Sozialministerium

IM = Innenministerium
BM = Bildungsministerium

JM = Justizministerium
UM = Umweltministerium

WM = Wirtschaftsministerium
LM = Landwirtschaftsministerium

Die Landes-KLR Mecklenburg-Vorpommern

Mit Kabinettsbeschluss vom 11.02.1999 (Kabinettsvorlage 14/99) hat das Finanzministerium den Auftrag erhalten, einen Landesstandard zur Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) einschließlich Controlling zu erarbeiten. Ziel war es, eine Landes-KLR an der Standard-KLR des Bundes zu orientieren und so auszugestalten, dass sie möglichst wirtschaftlich in der Verwaltung eingeführt werden kann. Hierzu wurde im Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern das Referat Kosten- und Leistungsrechnung eingerichtet und zur Unterstützung das Beratungsunternehmen Arthur D.Little beauftragt. Nach einer Ausschreibung hat sich die Landesregierung für SAP R/3 als KLR-Software entschieden. Die Übernahme der Sachkostenbuchungen aus dem Haushaltssystem ProFiskal erfolgt über eine Schnittstelle in SAP. In ProFiskal werden hierzu die KLR-relevanten Daten, wie Angabe der Periode, Kostenart, Kostenstelle und Kostenträger über eine Zusatzkontierung ergänzt.

In freiwilligen Pilotbehörden, wie der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung, Polizei und Rechtspflege, der Justizvollzugsanstalt Bützow und der Forstverwaltung konnte das Konzept "Landes-KLR" zum 01.01.2002 umgesetzt werden.

Einheitliche Standards der Landes-KLR M-V

Die Landes-KLR gewährleistet mit ihrem modularen Aufbau eine flexible Anpassung an die Besonderheiten der jeweiligen Behörden. Die Standards sind so angelegt, dass den Verwaltungen genügend Spielraum für die behördenindividuelle Ausgestaltung ihrer KLR bleibt. Durch inhaltliche Vorgaben praktische Einführungsempfehlungen konnte bei der flächendeckenden Einführung der Landes-KLR auf externe Beratung fast vollständig verzichtet und die Einheitlichkeit der KLR-Systeme sichergestellt werden.

Die Landes-KLR M-V gibt dabei folgenden Rahmen vor:

- **Inhaltlicher Standard**
verbindliche Vorgaben (z.B. die internen Produkte – “allgemeine Verwaltungsprodukte und Behördenprodukte“)
- **Inhaltlicher Mindeststandard**
verbindliche Mindestvorgaben, die inhaltlich weiter untergliedert werden können (z.B. bundeseinheitlichen Verwaltungskontenrahmen “VKR“)
- **Methodischer Standard**
verbindliche Vorgehensweise (z.B. Projektvereinbarung mit Arbeitspaketplan zur Einführung der KLR und Leitfäden zur Produktbildung und Kostenstellenbildung)

Zweck der Standardisierung

- Festlegung allgemeingültiger Regelungen zur Durchführung der KLR
- Entwicklung einheitlicher Verfahren für die Ermittlung und Verrechnung inner- und zwischenbehördlicher Leistungen
- Sicherstellung der fachlichen Kompatibilität der KLR zum bestehenden HKR-Verfahren

Vorteile der Standardisierung

- Schaffung einer einheitlichen Einführungsgrundlage
- Erarbeitung einer vergleichbaren Erkenntnisbasis
- wirtschaftliche Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung im Land

Projekttablauf zur Einführung der Landes-KLR in einer Organisationseinheit

Die flächendeckende Einführung der Landes-KLR innerhalb der Landesverwaltung in Mecklenburg-Vorpommern erfolgt entsprechend dem im Kabinett am 13.07.2004 beschlossenen Einführungsplan. Die Konzeption und Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung stellt eine komplexe und anspruchsvolle Aufgabe dar.

Zwischen dem Finanzministerium und dem betroffenen Ressort wird eine Projektvereinbarung über einen Zeitraum von zwei Jahren abgeschlossen. In dieser Projektvereinbarung werden die Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit festgelegt,

um alle Projektziele termin- und qualitätsgerecht zu erreichen. Dazu zählen auch begleitende Maßnahmen, wie die Kommunikation und das Qualitätsmanagement.

Es wurde ein zielgruppenorientiertes Schulungs- und Qualifizierungskonzept erarbeitet, das sowohl die übergreifenden Schulungsmaßnahmen zur Landes-KLR als auch die behördenindividuellen Schulungsmaßnahmen zu den jeweiligen KLR-Fachkonzepten beinhaltet.

Der genau Ablauf des Projektes ist in einem "Arbeitspaketeplan" festgehalten und der Projektvereinbarung als Anlage beigefügt.

Arbeitspakete
Projektorganisation aufbauen
Grundlagenschulung Führungskräfte/Projektteam
Infoveranstaltung Mitarbeiter
Erfassung Anlagevermögen
Definition KLR Stammdaten
Berichts-, Controllingkonzept erarbeiten
Verrechnungskonzept erarbeiten
Mitarbeiterschulung zur Zeiterfassung
SAP-Schulung Projektteam
Start Testbetriebes (Dauer 3 Monate)
Start Wirkbetrieb
Umsetzung des Controllings- und Berichtskonzeptes

Nomenklatur der Landes-KLR

In der "Nomenklatur der Landes-KLR M-V" ist für alle KLR-Behörden einheitlich und verbindlich die technische Umsetzung der Kosten- und Leistungsrechnung im SAP-System festgelegt. Die jeweils aktuelle Fassung ist in SAP für alle Anwender zugänglich.

Kostenarten

Grundvoraussetzung für ein einheitliches KLR-System ist ein Kontenplan, der einheitliche Kosten- und Erlösarten klassifiziert sowie deren Zuordnung zu Haushaltstiteln definiert. Bedingung war, dass eine vollständige Überführung der Haushaltstitel in KLR-Konten und umgekehrt möglich ist. Der Bund-Länder-Arbeitskreis „KLR“ hat im Auftrag des Bund-Länder-Arbeitsausschusses „Haushaltsrecht und Haushaltssystematik“ u.a. den bundeseinheitlichen Verwaltungskontenrahmen (VKR) erarbeitet. Die Landes-KLR verwendet den VKR und ermöglicht somit einen länderübergreifenden Vergleich im Bereich der Kosten- und Leistungsrechnung. Weiterhin gibt der Verwaltungskontenrahmen für die Anlagenbuchhaltung (SAP/FI-AA, Nebenbuch) einheitlich-strukturierte Anlagenklassen vor. Die Pflege des einheitlichen Kontenplanes der Landes-KLR obliegt ausschließlich dem Finanzministerium M-V.

Kostenstellen

Die Kostenstellen sind wie folgt strukturiert:

1. Leitungskostenstellen
2. Servicekostenstellen (z.B. Innerer Dienst und IT)
3. Hauptkostenstellen (Fachbereiche die Produktverantwortung tragen)
4. Verrechnungskostenstellen (z.B. Gebäudekostenstelle)

Zu einer personalführenden Kostenstelle sollten nicht weniger als 3 Mitarbeiter zählen. Somit wird eine personenbezogene Leistungs- bzw. Verhaltenskontrolle des einzelnen Mitarbeiter innerhalb der Landes-KLR unterbunden. Als Richtlinie wird eine Personalstärke von 15 Mitarbeitern pro Kostenstelle empfohlen.

Kostenträger/Produkte

Die Produkte sind die eigentlichen Kostenträger der Landes-KLR. Sie nehmen letztendlich alle Kosten der betrachteten Organisationseinheit auf. (Vollkostenrechnung)

Produktbildung in der öffentlichen Verwaltung ist problematischer als in der Wirtschaft, da dort als grundlegendes Unternehmensziel die Gewinnerzielung im Vordergrund steht. Die Verwaltung muss sich andere Ziele setzen. An die Stelle der Gewinnerzielungsabsicht rückt der Aspekt der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns.

Vor diesem Hintergrund besteht bei der Produktbildung einerseits das Interesse an einer geringen Anzahl von Produkten, um die Steuerbarkeit der Verwaltungseinheit zu gewährleisten und zum anderen wünschen sich die Mitarbeiter, möglichst viele ihrer Tätigkeiten (dies sind aber keine Produkte) im Produktkatalog wieder zu finden.

Der Prozess der Produktdefinition ist mit der Fertigstellung des Produktkataloges nicht beendet. Notwendige Änderungen müssen ggf. künftig vorgenommen werden.

Produktdefinition

Ein Produkt ist das bewertbare Ergebnis von Verwaltungshandeln und besteht aus verschiedenen Teilprodukten/Dienstleistungen, die von Stellen außerhalb der jeweils betrachteten Organisationseinheit (innerhalb oder außerhalb der Verwaltung) benötigt wird.



Bei der Produktbildung gilt es folgendes zu beachten:

- Systematische Gliederung in einer hierarchischen Struktur
Produktbereich – Produktgruppe – Produkt
- Abbildung des gesamten Leistungsspektrums der Organisationseinheit
- Kosten und Erlöse müssen sich eindeutig zuordnen lassen
- die Kostenträger nicht zu kleinteilig definieren (Richtwert: 0,5 Mitarbeiterjahre je Kostenträger)
- Grundlage für eine Budgetierung (10-15 budgetierbare Produkte pro Buchungskreis/Verwaltungszweig)
- internen Steuerungsbedürfnisse sollten im Vordergrund stehen
- Verwendbarkeit für Behördenvergleiche
- Beachtung der „Kunden“sicht
- Gewährleistung eindeutiger Verantwortlichkeiten
- Produktkatalog entsteht im Gegenstromverfahren: Vorstruktur (top-down-Ansatz) danach Verfeinerung (bottom-up-Ansatz) gemeinsam mit den Mitarbeitern
- Produkte müssen überschneidungsfrei, eindeutig sein und einheitliche Ausbringungsmenge besitzen

Die Landes-KLR gibt für interne Leistungen allgemeine Verwaltungs- und Behördenprodukte als interne Produkte einheitlich vor. Dabei handelt es sich um definierte Leistungen, die in allen KLR-einführenden Behörden landesweit nach gleichen Maßstäben verglichen und analysiert werden.

Liste der allgemeinen Verwaltungsprodukte

Bezeichnung	Erläuterungen
Personal	alle Personalverwaltungsangelegenheiten, Grundsatzfragen Personal, Personalplanung, Personalentwicklung, Personaleinstellung, Personalführung, Personaleinsatzplanung, Bearbeitung von Reisekosten
Allgemeine Serviceleistungen	Fahrdienst, Fahrbereitschaft, Fahrzeit von Berufskraftfahrern Raumverwaltung, -bereitstellung Pförtnerdienst, Poststelle, Botendienst, Fernsprechzentrale, Telefonvermittlung, Verwaltung der eigenen Dienstliegenschaften, Schreibdienst (Kanzlei), Zentrale Beschaffung, Materialverwaltung, Hausdruckerei, Vervielfältigung, Verwaltungsbücherei, Archiv-, Registratur-, Vorgangs-, Aktenbewirtschaftung
Haushalt, KLR, Controlling	KLR, Zeitaufschreibung Haushaltsplanung, -aufstellung, Haushaltsvollzug, Bewirtschaftung, Rechnungslegung, Zahlstelle, zentrale Gebührenerhebung, Mahnverfahren
Organisation	Allgemeine Organisationsangelegenheiten, Geschäftsverteilungsplan, aufbau- und ablauforganisatorische Änderungen Organisationsprüfungen, -untersuchungen
IT-Leistungen	Infrastrukturbereitstellung, Bereitstellung allg. und fachspezifischer DV-Anwendungen (auch fachliche Konzeption und Entwicklung von DV-Verfahren) Nutzerbetreuung, Koordination externer IT-Schulungen, Durchführung interner IT-Schulungen
Juristische Dienstleistungen	Beratung der Fachabteilungen in allen rechtlichen Angelegenheiten Prozessführung

Liste der allgemeinen Behördenprodukte

Bezeichnung	Erläuterungen
Beauftragte	Fachkraft für Arbeitssicherheit, Personalrat, örtliche Datenschutzbeauftragte, Gleichstellungsbeauftragte usw.
Ausbildungsbetreuung	alle Zeiten der Mitarbeiter, die diese mit der Betreuung von Auszubildenden, Anwärtern, Referendaren und Praktikanten verbringen
Information und Auskunft	Auskünfte an Bürger, Institutionen, Fachverbände, Fachvorträge, hausinterne Informationsdienste, Tag der offenen Tür, Zuarbeiten an übergeordnete Behörden, sofern nicht Facharbeit, Presse- u. Öffentlichkeitsarbeit, Politische Reden, politische Anfragen Alle diesbezüglichen Tätigkeiten, die nicht unmittelbar zur Herstellung der Fachprodukte erforderlich sind.
Aus- und Fortbildung	Aus- und Fortbildung der eigenen Mitarbeiter Durchführung von FoBi-Maßnahmen als Dozent (innerhalb der Behörde bzw. des Verwaltungszweiges)
Fahrzeiten	<u>alle</u> dienstlich bedingten Fahrzeiten der Mitarbeiter = alle Zeiten, die ein Mitarbeiter auf dem Weg zum oder vom Dienstgeschäft unterwegs ist (i.d.R. Bus, Bahn, Auto)
Leitung	interne Leitung und Steuerung der eigenen Organisationseinheit Vertretung der eigenen Organisationseinheit außerhalb der eigenen
Dienstbesprechungen	<u>alle</u> Dienstberatungen

Bei der internen Leistungsverrechnung werden die Kosten der internen Produkte vollständig auf die Fachprodukte verteilt.

Zeitaufschreibung

In fast allen Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung stellen die Personalkosten den größten Anteil der Gesamtkosten dar. Durch die Zeiterfassung wird sichergestellt, dass die Personalkosten möglichst verursachungsgerecht den einzelnen Produkten zugeordnet werden können. Da die Zeitaufschreibung für die Mitarbeiter einer Behörde eine wesentliche Veränderung darstellen kann, ist es besonders wichtig, dass bei allen Mitarbeitern ein hohes Maß an Akzeptanz und aktive Unterstützung erzielt wird.

Die Aufschreibung erfolgt in vorgefertigten Exceldateien, die über eine Schnittstelle in SAP übernommen werden. Nach Übernahme in das KLR-System ist eine personenbezogene Auswertung der Daten der Zeitaufschreibung nicht mehr möglich. Als Verrechnungsstundensätze werden Durchschnittskosten je Besoldungs-, Vergütungs- und Lohngruppe herangezogen. Bei den Beamten werden zusätzlich kalkulatorische Kosten wie eine Versorgungspauschale, für Pensionsrückstellungen und Kosten für Beihilfe, Pflegeleistungen, Unterstützungsleistungen und dgl. zugeschlagen.

Die durchschnittlichen Stundensätze werden mit der Anzahl der geleisteten Stunden multipliziert und monatlich als Personalkosten in SAP verbucht.

Grundsätzlich schreiben alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ihre Zeiten täglich im Monatsrhythmus auf. Die gesamte geleistete Arbeitszeit wird erfasst. Die kleinste Einheit ist eine Viertelstunde. Die permanente Aufschreibung ist unter anderem deshalb zweckmäßig, um die Auslastung der Mitarbeiter ("Über- und Unterstunden") zu dokumentieren und auf Veränderungen der Aufgaben einer Behörde schneller als Personalbemessungssysteme reagieren zu können.

Mit den Personalvertretungen besteht eine zentrale Dienstvereinbarung über die Einführung einer leistungsbezogenen Zeitaufschreibung im Rahmen der Kosten- und Leistungsrechnung für den Bereich der gesamten Landesverwaltung Mecklenburg- Vorpommern . Sie regelt die Rechte der Beschäftigten und der Personalvertretung bei der Zeitaufschreibung und deren Auswertung.

Als **Nicht-produktbezogene Tätigkeiten (NPT)** werden in der Landes-KLR diejenigen Arbeitszeiten bezeichnet, die in keinem direkten Zusammenhang mit einem Kostenträger stehen. Diese werden gesondert erfasst.

Nicht-produktbezogene Tätigkeiten in der Landes-KLR M-V

Nummer	Bezeichnung	Erläuterungen
Y00001	Ausbildung	Alle Zeiten von Auszubildenden, Anwärtern, Referendaren und Praktikanten, die diese für die eigene Ausbildung aufwenden. (z.B. schulische Ausbildung, auch ausbildungsnahe Unterweisungen und Recherchen in der Behörde)
Y00950	Urlaub	Jede bezahlte und vom Arbeitsgeber als Urlaub genehmigte Abwesenheit vom Arbeitsplatz. Unbezahlte Freistellungen und Erziehungsurlaub werden nicht erfasst, auch nicht als Urlaub.
Y00955	Krankheit	Jede krankheitsbedingte Abwesenheit, wie Krankheit mit und ohne Krankenschein, Erkrankung der Kinder, Kuren
Y00965	Verteilzeiten	Zeitanteile, die nicht für den Arbeitsprozess selbst verwendet werden (nicht wertschöpfend sind), aber dennoch als Arbeitszeit gerechnet werden und deshalb bei der Ermittlung des Personalbedarfs, der Kapazität oder des Auslastungsgrades berücksichtigt werden müssen. Sie werden im allgemeinen als Zuschlag zur Grundzeit berechnet. <u>Sachliche Verteilzeiten sind insb. (erfahrungsgemäß ca. 5%):</u> <ul style="list-style-type: none"> • Allgemeine Rüstzeiten (tägliches Einrichten und Aufräumen des Arbeitsplatzes, Material- und Vordruckbeschaffung, Vorbereitung technischer Arbeitsmittel wie Starten des Computers, Datensicherung, Herunterfahren usw.) • Lesen allgemeiner Dienstvorschriften, Hausmitteilungen, Fachliteratur • Teilnahme an Dienst- und Personalversammlungen • Besuch beim Amtsarzt bzw. arbeitsmedizinischen Dienst <u>Persönliche Verteilzeiten sind insb. (erfahrungsgemäß ca. 10%):</u> <ul style="list-style-type: none"> • Besprechungen und Rücksprachen in persönlichen Angelegenheiten (Urlaub, Krankheit, Beihilfe, Personalrat usw.) • Persönliche Verrichtungen • Erholungs- und Entspannungszeiten, wie z.B. Kaffeepausen, Betriebsausflug, Weihnachtsfeier, Geburtstagsfeier (Nicht: die Mittagspause, sie ist nicht Teil der Arbeitszeit!) • Bei Rufbereitschaft werden nur die <u>anrechenbaren</u> Stunden erfasst, sofern sie durch Zeitausgleich abgegolten werden. Bezahlte Rufbereitschaft wird nicht gesondert erfasst, da diese Kosten im Stundensatz enthalten sind.

Anlagenbuchhaltung

In der Anlagenbuchhaltung werden alle materiellen und immateriellen Vermögensgegenstände erfasst, die der Organisationseinheit dauernd (mindestens 1 Jahr) dienen. Die einzurichtende Anlage ist einer der vorgegebenen Anlagenklassen zuzuordnen.

Die Anlagewerte bestimmen sich nach den Anschaffungs- und Herstellkosten (AHK). Dazu zählen neben dem Kaufpreis und der Mehrwertsteuer auch etwaige Nebenkosten, wie z.B. Kosten für Transport, Aufbau- und Aufstellhilfen, eigene Arbeitsleistungen usw.). In der Anlagenbuchhaltung sind nur Vermögensgegenstände zu erfassen, deren Anschaffungs- und Herstellkosten mindestens 60,00 EUR netto betragen.

Vermögensgegenstände mit AHK zwischen 60,00 und 410,00 EUR netto sind als Geringwertige Wirtschaftsgüter (GWG) zu erfassen und sofort abzuschreiben. Vermögensgegenstände mit einem Anschaffungs- und Herstellwert von mehr als 410,00 EUR netto werden linear abgeschrieben.

Alle werterhöhenden und nutzungsdauerverlängernden Maßnahmen an bestehenden Anlagen sind in der Anlagenbuchhaltung zu aktivieren. Werterhaltende Maßnahmen sind nicht zu aktivieren.

Umlaufvermögen (z.B. Material, Verbrauchsmittel und Betriebsstoffe) mit einem Anschaffungswert kleiner 410,00 EUR werden direkt in der Kostenrechnung erfasst.

Ziele und Nutzen der KLR

Die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung allein ist keine Garantie für Veränderungen und Optimierungen innerhalb der öffentlichen Verwaltung. Sie stellt lediglich Informationen über die erstellten Leistungen und die dadurch verbrauchten Ressourcen zur Verfügung. Diese Informationen ermöglichen allerdings qualifiziertere Entscheidungen über einzuleitende Maßnahmen.

Ein vorrangiges, mit der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung verbundenes Ziel ist es, die Kosten und die Leistungen transparent zu machen und dadurch insgesamt zu einem gesteigerten Kostenbewusstsein innerhalb der öffentlichen Verwaltung führen. Diese Transparenz ermöglicht Behördenvergleiche und schafft somit Wettbewerb in der Verwaltung, der wiederum zu mehr Bürgernähe, -freundlichkeit und Effizienzsteigerungen führen kann.

Die Informationen Kosten- und Leistungsrechnung können als Grundlage für Gebührenkalkulationen herangezogen werden. Außerdem wird durch die KLR eine bedarfsgerechte Haushaltsflexibilisierung unterstützt.

Die Einführung der KLR verfolgt somit das Ziel, eine zentrale Informationsbasis für stärker wirtschaftlich orientierte Entscheidungen in der Verwaltung zu schaffen.



Was kommt mit der Einführung der KLR auf die Verwaltung zu?

Durch die Kosten- und Leistungstransparenz und die daraus resultierenden Handlungsbedarfe soll u.a. eine Steigerung des Kostenbewusstseins erreicht werden. Die Bediensteten in den jeweiligen Behörden werden von der KLR unterschiedlich betroffen sein:

- Die **Leitungen der Behörden, Abteilungen, Referate, Sachgebiete und Dezernate** bekommen so genannte KLR-Berichte, die Kosten- und Leistungsdaten für ihre Zuständigkeitsbereiche beinhalten. Diese Informationen sollen in Entscheidungsprozesse einfließen.
- Alle **Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter** werden über die Zeit-, Mengen- und Qualitätsindikatorenerhebungen in die Kosten- und Leistungsrechnung einbezogen.

Die Veränderungen im Einzelnen:

alle Mitarbeiter	Arbeitszeiten erfassen
Anlagenbuchhalter	Anlagenbuchhaltung pflegen
Vertrauensperson	Zeiterfassung bearbeiten/prüfen und anonymisieren
Haushälter	Aus- und Einzahlungsanordnungen im Buchungssystem des Haushalts um KLR-relevante Angaben ergänzen
Controller	KLR durchführen Berichte erstellen Analysen vorbereiten Maßnahmen vorschlagen und deren Umsetzung begleiten
Leitungsebene	Berichte empfangen, auswerten und in Entscheidungsprozesse einbeziehen

„Die KLR liefert nur Daten. Nutzbringend wird sie erst dann, wenn die Daten Grundlage von Entscheidungen werden.“

Berichtswesen

Die zur Planung und Steuerung erforderlichen Informationen werden im Berichtswesen zusammengestellt. Das Berichtswesen ist ein zentraler Baustein zur Informationsversorgung eines umfassenden Controllings. Zweck ist es, aktuelle Daten zur Informationsversorgung standardisiert, periodisch oder fallweise adressatengerecht in der gebotenen Qualität und Quantität aufzubereiten und weiterzuleiten.

Aufgaben des Berichtswesens:

- Unterstützung der strategischen und operativen Führung auf allen Ebenen
- Schaffung von Transparenz über wirtschaftliche Grundlagen
- Darstellung des bisher Erreichten und der Aussichten für die Zukunft

Berichte bilden die tatsächliche Leistungsfähigkeit der Organisation ab und liefern das grundlegende Datenmaterial für die Kontrolle der Zielerreichung und für Abweichungs- und/oder Ursachenanalysen. Gegebenenfalls notwendige Maßnahmen sind abzuleiten und entscheidungsreif aufzubereiten, so dass durch die Führungskräfte entschieden werden kann, welche konkreten Maßnahmen einzuleiten sind.

Bei der Organisation des Berichtswesens ist zunächst anhand der festgelegten Zielstruktur festzulegen, welche Informationen auf welcher Hierarchieebene benötigt werden, um eine bestmögliche Zielerreichung zu bewirken. Damit das Berichtswesen zielgerichtet aufgebaut werden kann, ist vorab und im Nachgang immer wieder eine Analyse des Informationsbedarfs vorzunehmen. Nicht alle angebotenen Informationen haben eine Nachfrage und nicht alle Informationen, die nachgefragt werden, können geliefert werden. Objektiver und subjektiver Informationsbedarf differieren oftmals voneinander. Außerdem gilt es, beim Aufbau eines Berichtswesens die Rahmenbedingungen festzustellen (Wer berichtet worüber wann wozu was wem?) Der Informationsbedarf ist dabei zu verdichten und in konkrete Kennzahlen zu fassen. Wichtig ist hierbei, dass die Entscheidungsträger ihren Informationsbedarf selbst erarbeiten und dass dieser in regelmäßigen Abständen zu überprüfen und ggf. anzupassen ist. An die Klärung des Bedarfs schließt sich die Ermittlung der vorhandenen Informationen an.

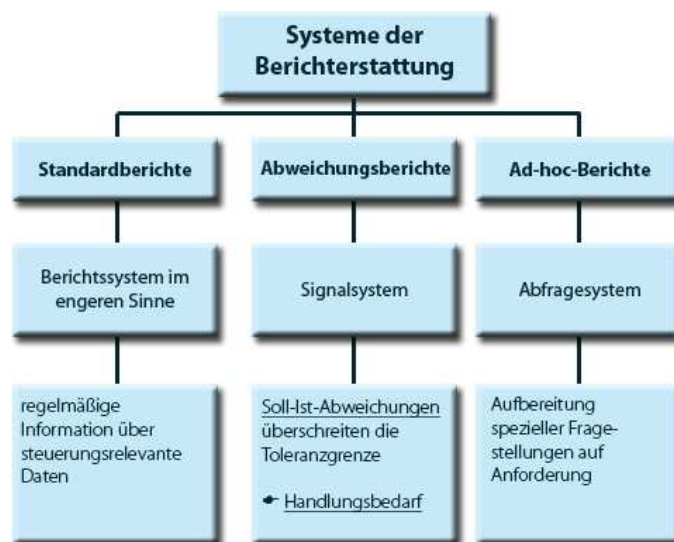
- Was ist schon vorhanden?
- Was ist davon brauchbar?
- Was ist veränderbar?
- Was muss neu entwickelt werden?

Eine wesentliche Informationsgrundlage in den Behörden der Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommerns bilden beispielsweise die Daten der Kosten- und Leistungsrechnung. Aber auch die einzelnen Fachbereiche einer Behörde sind gegebenenfalls bei der Informationsbeschaffung zur Analyse der Daten mit einzubeziehen. Wichtig ist jedoch, bei der Beschaffung von Informationen immer auch Kosten und Nutzen gegeneinander abzuwägen. Darüber hinaus ist zu untersuchen, welche Einflussmöglichkeiten die Entscheider im Hinblick auf die Verwirklichung der gesetzten Ziele haben und wie die Rahmenbedingungen das Erreichen der Ziele beeinflussen.

Der Berichtsprozess ist durch den Controller zu initialisieren und zu begleiten. Ihm obliegt die Verantwortung für das Berichtswesen. Die Berichtsstruktur muss allerdings durch den Berichtsempfänger bestimmt werden. Dabei ist sicher zu stellen, dass eine hinreichende Vergleichbarkeit der Daten gewährleistet ist, damit auch über Zeitreihenvergleiche Rückschlüsse gezogen werden können. Die Daten aus allen Bereichen sollen im

Berichtswesen zusammengefasst werden, so dass eine Gesamtsicht dargestellt werden kann.

Arten der Berichterstattung



Die Berichte können unterschiedlich ausgestaltet sein. So ist es denkbar, über Zeitreihen zu berichten. Ein Soll-Ist-Vergleich kann ebenfalls ein zentraler Aspekt eines Berichtes sein. Gerade in der Verwaltung ist auch der Behördenvergleich von besonderem Interesse.

Nur wenn kontinuierlich mit den Berichten gearbeitet wird, kann der Controllingprozess nachweisbare Effekte erzielen.

Controlling in der öffentlichen Verwaltung

Wenn eine ernsthafte Auseinandersetzung mit dem Thema „Controlling in der öffentlichen Verwaltung“ erfolgen soll, erscheint es angebracht, sich zunächst einmal einige grundsätzliche Gedanken ins Bewusstsein zu rufen. Egal, welche Leistungen eine Verwaltung erbringt, der Prozess der Leistungserstellung ist immer ein gesteuerter Prozess. Ob es nun die erstellten Leistungen selbst oder einzelne Teilabschnitte des Leistungserstellungsprozesses sind, alles folgt unterschiedlichen Überlegungen. Jedoch sind die einzelnen Elemente hierbei nicht frei von inneren und/oder äußeren Zwängen. Viel zu oft sind es fast ausschließlich die Bedürfnisse der kameraleen Haushaltsführung, denen bei der Planung, Durchführung und Kontrolle alleinige Beachtung zukommt. Zu fragen ist, ob es nicht gelingt, diese eingeengte Sichtweise abzulegen, die sich vorrangig an Vorgaben noch vor dem Beginn der Leistungserstellung orientiert.

Angesichts knapper werdender Ressourcen in der öffentlichen Verwaltung und großer Veränderungen in deren Umfeld sind Entscheidungen dergestalt zu treffen, dass die vorhandenen Mittel (Geld, Personal, Sachmittel, Know-how, etc.) auch dort zum Einsatz kommen, wo eine größtmögliche Wirkung erzielt werden kann. Diese Notwendigkeit entwickelt sich immer mehr zu einem zentralen Aspekt des Verwaltungshandelns. Es gilt, mit den wenigen Mitteln ein Maximum an Wirkung zu erreichen.

Ein entscheidendes Instrument, dessen sich die öffentliche Verwaltung bedienen kann, ist das **Controlling**. Dabei handelt es sich um ein betriebswirtschaftliches Instrument, das dem "Verwaltungsmanagement" begleitenden und unterstützenden Service leistet. Die wirtschaftlichen Auswirkungen von Entscheidungsalternativen werden aufgezeigt. Weiterhin wird sichtbar, wie weit die gestellten Ziele erreicht sind. Falls der eingeschlagene Kurs nicht über den gewünschten Weg zum Ziel führt, kann steuernd eingegriffen werden.

Der Begriff "Controlling" geht auf den englischen Ausdruck "to control" zurück und bedeutet "etwas zu steuern". Dem Controller (nicht: "Kontrolleur") und seinen Aufgaben kommt hierbei eine essenzielle Bedeutung zu. Er bereitet Daten und Informationen auf, schafft so Transparenz, er koordiniert Pläne und Ziele, moderiert den Controllingprozess und entwickelt den Controllingprozess kontinuierlich weiter. Die Erfüllung der dispositiven Aufgaben obliegt jedoch weiterhin den Führungskräften in der öffentlichen Verwaltung.

„Der Controller berät, der Chef entscheidet.“

Ansätze für die inhaltliche Ausgestaltung des Controllings lassen sich vor allem aus dem Leitbild der Verwaltung bzw. deren Organisationseinheiten im Zusammenspiel mit den Zielvereinbarungen ableiten. Nur wer die Ziele kennt, kann auch einen wirksamen Steuerungsprozess einrichten.

Arten des Controllings

Das Controlling untergliedert sich in die zwei Teilbereiche strategisches und operatives Controlling.

strategisches Controlling	operatives Controlling
<ul style="list-style-type: none"> - eher mittel- bis langfristige Ausrichtung - dauerhafte Aufgabenerfüllung - zukünftige Ausrichtung und Ausgestaltung des Verwaltungshandelns - Entwicklung zukünftiger und optimale Nutzung vorhandener Erfolgspotenziale 	<ul style="list-style-type: none"> - Ausrichtung eher auf aktuelle Aktivitäten (Nutzung vorhandener Potenziale im Sinne vereinbarter Ziele) - Eingreifen bei Gefährdung der Zielerreichung oder drohender Budgetüberschreitung
zu beantwortende Schlüsselfrage:	
Tun wir die richtigen Dinge? (Effektivität)	Tun wir die Dinge richtig? (Effizienz)

Aufgaben des Controllings

Die Aufgaben des Controllings, bestehend aus Informationsversorgung, Planung, Steuerung und Kontrolle können vereinfacht wie in der nebenstehenden Grafik sichtbar dargestellt werden:



Abb.: schematische Darstellung der wichtigsten Aufgaben des Controlling

Planung

Per Definition heißt Planung die „gedankliche Vorwegnahme zukünftigen Handelns“. Sie ist der systematische Prozess zur Erkennung und Lösung von in der Zukunft liegenden Aufgaben/Problemen. Dabei erfolgt ein Abwägen zwischen Handlungsalternativen. Strategische und auch operative Planung ist wichtig, um Unwägbarkeiten frühzeitig zu eliminieren.

Einzelne Elemente der Planung im Rahmen des Controllings sind zum Beispiel:

- Planung der Kosten
- Planung der Erlöse
- Planung von Investitionen
- Planung der Leistungsmengen und -qualitäten
- Planung der notwendigen Budgets in einem Produkthaushalt

Am Planungsprozess ist nicht allein der Controller beteiligt. Vielmehr sind beispielsweise Kostenstellen- und Produktverantwortliche, ja selbst die Behördenleitung einzubeziehen.

Informationsversorgung

Als eine der Kernaufgaben des Controllings gilt die entscheidungsorientierte Informationsversorgung der Führung. Dabei bildet die Kosten- und Leistungsrechnung eine zentrale Informationsquelle. In diesem Zusammenhang kann als Besonderheit angesehen werden, dass Informationen nicht nur geliefert werden, sondern vielmehr auch abgefordert werden müssen. Ein sorgfältig organisiertes Berichtswesen bildet die Grundlage für frühzeitige Kurskorrekturen. Zusätzlich zu den eigentlichen Informationen muss das Controlling auch Lösungsempfehlungen bei Zielabweichungen liefern.

Steuerung/Kontrolle

Der Grad der Zielerreichung ist ständig zu überwachen. Planungssoll und das erreichte Ist sind gegenüberzustellen. Dabei kann das Vergleichen sowohl waagrecht (Zeitreihen) als auch senkrecht (Benchmarking) erfolgen.

Controlling soll dazu beitragen, einen Lernprozess in Form eines Regelkreislaufs in Gang zu setzen. Erkenntnisse über Ursachen positiver und negativer Abweichungen der Vergangenheit und der aktuellen Periode sollen in die Ziel- und Maßnahmenplanung zukünftiger Perioden einfließen. Ideal wäre es, ein Früherkennungssystem zu installieren, um bei Abweichungen Gegenmaßnahmen treffen zu können, noch bevor die Zielerreichung gefährdet oder gar verfehlt wird. Dies jedoch gestaltet sich in der Praxis meist als nur sehr schwer realisierbar. Daher sind zumindest beim ersten Auftreten von Abweichungen Gegenmaßnahmen zu ergreifen.

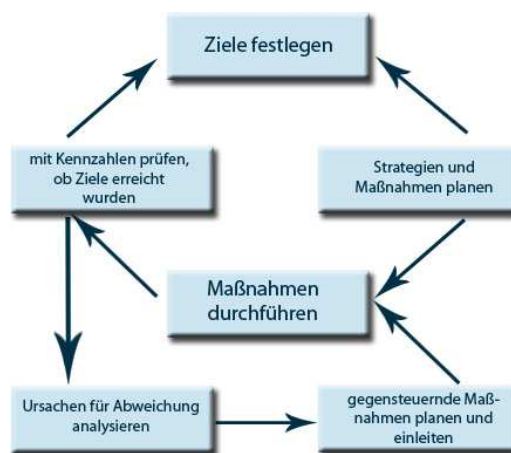


Abb.: Regelkreis des Controlling

Balanced Scorecard (BSC)

Die öffentliche Verwaltung hat damit begonnen, sich Ziele zu setzen und Strategien zu entwickeln, um diese Ziele zu erreichen. Jetzt ist es wichtig, diese Pläne auch zu verwirklichen. Die Strategien müssen erfolgreich umgesetzt werden. Dabei muss immer wieder bedacht und geprüft werden, welche Auswirkungen die einzelnen Schritte auf dem Weg zum Ziel haben (können). Die Zielerreichung muss messbar gemacht werden. Dazu kann ein mehrdimensionales Kennzahlensystem, die **Balanced Scorecard**, eingerichtet werden.

Ein wesentlicher Aspekt einer BSC ist darin zu sehen, dass die Leistungsmessung und –bewertung zukünftig in der öffentlichen Verwaltung nicht nur einseitig erfolgt. Die Ressourcen und die Aufmerksamkeit des Verwaltungsmanagements werden auf die Strategie ausgerichtet. Es wird nicht mehr einzig auf lediglich monetäre Messgrößen geschaut. Weitere Dimensionen (Sichtweisen) werden einbezogen, die Verwaltungseinheit wird in ihrer Gesamtheit betrachtet.



Die Kennzahlen der einzelnen Zieldimensionen sind Stellschrauben. Hier können die Verantwortlichen jederzeit eingreifen, um den gesetzten Kurs zu halten. Ziel bei den steuernden Eingriffen ist, eine Balance zwischen den Messgrößen zu halten.

Produktthaushalt

Im derzeitigen kameralen Haushalt werden die Haushaltsmittel allein nach einem Zahlungsprinzip (Einnahmen-/Ausgabenrechnung) ausgewiesen. Diese Darstellungsform zeigt ausschließlich den Geldmitteleinsatz auf. Die eigentlichen Verwaltungsleistungen werden dabei nur unzureichend beleuchtet.

Zur Betrachtung der Wirtschaftlichkeit werden die eingesetzten Ressourcen nicht ins Verhältnis zu den tatsächlich zu erstellenden/erbringenden Leistungen gesetzt. In den Haushaltsordnungen des Bundes und der Länder wird das Prinzip des wirtschaftlichen Verwaltungshandelns als einer der Haushaltsgrundsätze beschrieben. Es ist sicherzustellen, dass dieser Grundsatz in der Verwaltung auch „gelebt“ wird. Andernfalls würde es immer schwieriger, der Öffentlichkeit die Art der Verwaltung und deren Notwendigkeit zu erklären.

Zukünftig sollen die Aufwendungen (Kosten) im Verhältnis zu den Leistungen (Produkten) sichtbar gemacht werden. Dazu erfasst der Produkthaushalt die eingesetzten Ressourcen und rechnet deren Verbrauch den Leistungen (Produkten) zu. Das führende und verbindliche Gliederungsprinzip für den Haushalt soll produktorientiert ausgerichtet werden (Produktbereiche, Produktgruppen, Produkte). Durch eine etablierte Kosten- und Leistungsrechnung werden die nötigen Daten für eine Berechnung des Ressourcenbedarfs geliefert.

Den einzelnen Produkten werden im Rahmen des Produkthaushaltes Budgets zugeordnet. Die Outputziele jedoch sind durch die einzelnen Verwaltungseinheiten umzusetzen bzw. zu erreichen. Verantwortlichkeiten werden dadurch neu definiert/verteilt. Das Produktmanagement ist mit dem Ressourcenmanagement, also dem Haushalt zu verbinden.

Der Produkthaushalt ist in erster Linie weniger als strategisches sondern vielmehr als operatives Steuerungsinstrument anzusehen. Allerdings werden strategische Überlegungen in den Produkthaushalt mit einfließen. Mit Hilfe des Produkthaushaltes werden Leistungsbeziehungen zwischen den Organisationseinheiten und den erstellten Produkten deutlich, die wiederum zur internen Einflussnahme auf Organisationsstrukturen und Verwaltungsabläufe genutzt werden können.

Die Steuerung der Verwaltung über Produktbudgets und Zielvereinbarungen, die sowohl die Leistungsmengen, die Kosten als auch die Qualität umfassen, wird erst durch das Instrument des Produkthaushaltes möglich.



Ziele des Produkthaushaltes

- leistungsbezogene/ergebnisorientierte Haushaltsplanung
- Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung
- Darstellung des Periodengerechten Ressourcenverbrauchs
- ergebnisorientierte Zweckbindung der Mittel

Im Rahmen eines Produkthaushaltes sind unter anderem die folgenden Fragen zu beantworten:

“Welche Produkte können wir uns leisten?“

"Was dürfen uns die Produkte kosten?“

"Zu welchen Kosten werden welche (Dienst-) Leistungen produziert?"

Outputorientierte Budgetierung

Die gegenwärtig praktizierten Verfahren zur Planung und Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln können durchaus als Budgetierung verstanden werden. Allerdings handelt es sich hier um eine inputorientierte Budgetierung, da bei den Einnahme- und Ausgabeansätzen ein Bezug zur Leistung des jeweiligen Verwaltungszweiges nur unzureichend hergestellt wird. Da durch die Einführung und Anwendung der neuen Instrumente zur Verwaltungssteuerung der Fokus aber auf die Ergebnisse, also das **Output** der Verwaltung gelenkt wird, ist es konsequent, auch die Konzeption und Handhabung der Budgets outputorientiert auszurichten. Die Zuweisung der Finanzmittel muss mit konkreten Leistungsvorgaben (Ziele und Wirkungen) verknüpft und im Rahmen eines Kontraktmanagements abgebildet werden. Ein wesentliches Element der outputorientierten Budgetierung ist der Produkthaushalt.

Durch die Budgetierung wird eine Flexibilisierung der Ausgaben erreicht. Außerdem können Entscheidungskompetenzen deutlich sichtbar „nach unten“ verlagert werden. Die Entscheidung darüber, wer welches Budget erhält, richtet sich nach der Verantwortlichkeit für die Leistungen (Produkte) und berücksichtigt kompetenz-, wirtschaftlichkeits- und steuerungsrelevante Aspekte. Für die Bemessung eines Budgets müssen die Beziehungen zwischen Kosten und Leistungen dargestellt werden. Gegenstand der Planung und damit auch der Bemessung der Höhe eines Budgets sind die Leistungen in der öffentlichen Verwaltung.

Voraussetzungen für eine outputorientierte Budgetierung

Auf dem Weg zu einer Budgetierung sind zunächst die „Produkte“, die durch die jeweilige Organisationseinheit in der Verwaltung zu erbringenden Leistungen, zu identifizieren. Ist dieser erste Schritt getan, muss als nächstes die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung erfolgen. Die Daten aus der KLR dienen zur realistischen Budgetbemessung. Für ein Budget sollen klare Verantwortlichkeiten festgelegt sein. Daher ist es unerlässlich, auch Produktverantwortlichkeiten eindeutig zu bestimmen. Darüber hinaus ist sicherzustellen, dass eine Steuerung der Budgets über ein Berichtswesen und Controlling jederzeit gewährleistet ist.

Ziele einer outputorientierten Budgetierung

Planungsoptimierung	Flexibilisierung
<ul style="list-style-type: none"> • operative Maßnahmenplanung • Planung von Produkt- und Leistungsmengen • Planung der Kostenentwicklung 	<ul style="list-style-type: none"> • Delegation von Verantwortung • Flexible Ausgestaltung und Verwendung der Budgets <p>dadurch:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Optimierung von Entscheidungsprozessen • flexible Organisation und kurzfristiges Reaktionsvermögen • stärkere Identifikation mit den Produkten • Erfolg bei Zielerreichung motiviert

Natürlich sollte das gesamte System der Budgetierung auch mit Regelungen versehen werden, die bei Über- oder Unterschreitungen der Budgetgrenzen zusätzliche Anreize schaffen können.

Outputorientierte Aufgabenkritik

Aufgabenkritik wird unterschieden in Zweckkritik und Vollzugskritik. Zweckkritik fragt nach der Notwendigkeit der jeweiligen Aufgabe. Vollzugskritik geht der Frage nach, ob die Aufgabenkritik optimiert werden kann.

Die Prüfung dieser Fragestellung kann zu einem erheblichen Teil aufdecken, ob bisher als selbstverständlich angesehene Aufgabenstellungen wirklich unverzichtbar sind und ob bisher lang überkommene Aufgabenerledigungsprozesse rationeller und damit wirtschaftlicher gestaltet werden können. Die Gefahr besteht aber, dass der notwendige kritische Blick durch eine Betrachtung in „eingefahrenen Gleisen“ getrübt werden könnte. In Mecklenburg-Vorpommern wird zurzeit überlegt, ob Aufgabenkritik durch Erkenntnisse aus der Kosten- und Leistungsrechnung wirkungsvoller gestaltet werden kann.

Es wird angestrebt, zu Beginn eines Prozesses der Aufgabenkritik Verwaltungsprodukte zu definieren und damit alle Leistungen des betrachteten Verwaltungsbereiches zu erfassen. Dies können zum Beispiel der Steuerbescheid, die Wirtschaftsstatistik oder die Fördermittelbewilligung und vieles andere mehr sein. Sodann werden die Tätigkeiten in den jeweiligen Verwaltungsbereichen den zuvor definierten Produkten/Verwaltungsleistungen zugeordnet. Produktorientierung durchbricht den altgewohnten Routineblick und verlangt eine alternative Beurteilungsweise der Tätigkeiten sowohl hinsichtlich des Ob (Zweckkritik) als auch hinsichtlich des Wie (Vollzugskritik).

Die so veränderte Beurteilungsmethode fördert zweierlei:

- In der Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern soll Kosten- und Leistungsrechnung entsprechend dem festgelegten Einführungsfahrplan flächendeckend bis Ende 2008 eingeführt werden. Kosten- und Leistungsrechnung ist ohne Produktbildung und damit die Definition der Kostenträger nicht denkbar. Mit der dabei anstehenden Kosten- und Leistungserfassung und –analyse wird zwangsläufig eine veränderte Beurteilung des bisherigen Verwaltungshandelns einhergehen. Die alten Ratgeber „Das haben wir immer so gemacht“ und „Da könnte ja jeder kommen“ werden dann hoffentlich nur noch ein Schattendasein führen. Die abrechenbaren Veränderungen legen es nahe, die erwarteten Denkveränderungen schon für die Aufgabenkritik zu nutzen. Deshalb sollen zu Beginn der Aufgabenkritik die Verwaltungsprodukte/Kostenträger definiert und auf ihrer Grundlage die vorhandenen Aufgaben/Tätigkeiten kritisch durchleuchtet werden.
- Die hier grob konzipierte produktorientierte Aufgabenkritik fördert zugleich die Produktbildung/Kostenträgerdefinition und erbringt damit eine wesentliche Vorleistung für die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung in weiten Teilen der Landesverwaltung.

Hier ist nicht bekannt, ob Aufgabenkritik schon einmal so konsequent mit Blick auf die Ergebnisse/Produkte des Verwaltungshandelns durchgeführt worden ist. Allerdings hat noch jede Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung aufgabenkritische Diskussionen ausgelöst. Beides sinnvoll miteinander zu verbinden, möglichst zu integrieren, das ist eine Herausforderung, an der die Kolleginnen und Kollegen in der Landesverwaltung aktiv mitwirken sollen.