

LoHN-Steuerungskonzept mit Übersicht der Leitfäden und Konzepte

Version 2.0, Stand: 02.06.2005

Bearbeiter: Dominik Becker

LoHN-Dokument Nr. 01





	Abnahme von:	F	reigabe von:
Kunden- Vertreter (Name) Datum Unterschrift		Autor (Name) Datum Unterschrift Teilprojekt- leiter A07 (Name) Datum Unterschrift	

© Copyright 2005 Niedersächsisches Finanzministerium





Alle Nutzungsrechte liegen beim Niedersächsischen Finanzministerium. Die Urheberrechte liegen beim Niedersächsischen Finanzministerium und den jeweiligen Firmen des Beraterkonsortiums aus der arf Gesellschaft für Organisationsentwicklung mbH, wfi WEITERER & FINKE Informationssysteme GmbH und der Siemens Business Services GmbH & Co. OHG. Ansprechpartner seitens des Konsortiums ist die arf Gesellschaft für Organisationsentwicklung mbH.

Die Weitergabe und Vervielfältigung dieses Dokuments oder von Teilen daraus sind, zu welchem Zweck und in welcher Form auch immer, ohne die ausdrückliche schriftliche Genehmigung durch das Niedersächsische Finanzministerium nicht gestattet. Die Genehmigung für die Einrichtungen der Niedersächsischen Landesverwaltung ist mit diesem Hinweis erteilt.

Die in diesem Dokument enthaltenen Informationen können ohne vorherige Ankündigung geändert werden.

Alle aufgeführten Bezeichnungen, Logos, Namen und Warenzeichen (auch solche, die nicht explizit gekennzeichnet sind) sind Warenzeichen, eingetragene Warenzeichen oder sonstige urheberrechtlich oder marken- bzw. titelrechtlich geschützte Bezeichnungen ihrer jeweiligen Eigentümer und werden von uns als solche anerkannt. Die Nennung dieser Bezeichnungen, Logos, Namen und Warenzeichen geschieht lediglich zu Identifikationszwecken und stellt keinen irgendwie gearteten Anspruch an bzw. auf diese Bezeichnungen, Logos, Namen und Warenzeichen dar.

Herausgeber:

Niedersächsisches Finanzministerium

Referat 11

Schiffgraben 10

30159 Hannover

Telefon: 0511 120 8168

unter Mithilfe von:

arf Gesellschaft für Organisationsberatung mbH wfi WEITERER & FINKE Informationssysteme GmbH Siemens Business Services GmbH & Co. OHG

Kontakt:

arf Gesellschaft für Organisationsberatung mbH

Schiffgraben 25

30159 Hannover

Tel.: (05 11) 35 37 47 07

Fax: (05 11) 35 37 47 08

E-Mail: LoHN@arf-gmbh.de

Web: http://www.lohn.niedersachsen.de





INHALTSVERZEICHNIS

Vo	prwort	5
Αb	okürzungsverzeichnis	6
Αb	bildungsverzeichnis	7
1	Zusammenfassung der wichtigsten Inhalte	8
2	LoHN-Konzept für eine neue Verwaltungssteuerung 2.1 Moderne Haushaltswirtschaft in Niedersachsen 2.2 Produkthaushalt als Handlungsermächtigung 2.3 Interne Budgetierung 2.4 Ziele und Zielvereinbarungen 2.5 Plan- und Ist-Kosten- und Leistungsrechnung 2.6 Kennzahlencontrolling 2.7 Berichtswesen der Verwaltungsbereiche 2.8 Haushaltsrechnung und Haushaltsberichte 2.9 Weiterführende Controlling-Instrumente	13 15 17 19 23 26
3	Einführung in die LoHN-Dokumentation	34
4	Die einzelnen Dokumente in Steckbriefen 4.1 Überblicksdokumente 4.2 Dokumente mit Schwerpunkt: Einrichtung grundsätzlicher Parameter 4.3 Dokumente mit Schwerpunkt: Steuerung von Prozessen 4.4 Schulungsunterlagen	38 45 57
	4.5 Verwaltungsvorschriften und Vereinbarungen	61





VORWORT

Die Dokumentation zur Leistungsorientierten Haushaltswirtschaft Niedersachsen - LoHN erfolgt in Konzepten und Leitfäden.

Konzepte richten sich an Fachleute in den Projektgruppen der Verwaltungsbereiche. Sie dienen dort als Grundlage für die Projektarbeit und die Erarbeitung der verwaltungsbereichsspezifischen Feinkonzepte.

Ein **Leitfaden** ist eine zielgruppenspezifische "Übersetzung" der fachlichen Konzepte. In ihm können auch nur einzelne Aspekte eines Konzepts behandelt werden. Der Leitfaden ist praxisorientiert. Er gibt dem Anwender Antworten auf die täglichen "kleinen Fragen" der durch LoHN veränderten Arbeitsabläufe.





ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abs. Absatz

AfA Abschreibung für Abnutzung BfdH Beauftragter für den Haushalt

Bsp. Beispiel

BV Beschäftigungsvolumen BVE Budgetverantwortungseinheit

bzgl. bezüglich bzw. beziehungsweise

circa ca. d.h. das heißt dgl. dergleichen einschl. einschließlich etc. et cetera **EUR** Euro evtl. eventuell f. folgende ff. fortfolgende gesetzl. gesetzlich gegebenenfalls ggf.

Stunde/n h HHHaushalt in der Regel i.d.R. i.H.v. in Höhe von i.S.v. im Sinne von inkl. inklusive KA Kostenart kalk. kalkulatorisch Kap. Kapitel

GSC

kfm.

KLR Kosten- und Leistungsrechnung

kaufmännisch

Gruppensummencode

KS Kostenstelle KT Kostenträger Kto. Konto kum. kumuliert lfd. laufend

LRM Landesreferenzmodell

lt. laut

nds. niedersächsisch

NSM Neues Steuerungsmodell

oben angegeben o.a. oben genannt o.g. per annum p.a. pagat. pagatorisch planm. planmäßig siehe siehe oben S.O. sogenannte/r/s sog. staatl. staatlich Stk. Stück teilweise teilw. Tausend Euro TEUR

u. und

u.U. unter Umständen usw. und so weiter v.a. vor allem

VB Verwaltungsbereich

v.g. vorgenannt v.H. von Hundert verr. verrechnet vgl. vergleiche versus VS. wie oben w.o. z.B. zum Beispiel zum Teil z.T. zur Zeit z.Zt. Ziff. Ziffer zus. zusätzlich





ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1:	In LoHN verwirklichte Instrumente des Neuen Steuerungsmodells (NSM)	9
Abbildung 2:	LoHN-Leitfäden und Konzepte und deren inhaltliche Verortung im NSM	10
Abbildung 3:	Kennzahlensystem der Justizvollzugsverwaltung	24
Abbildung 4:	Ouartalsgespräche im Controllingprozess	27





1 ZUSAMMENFASSUNG DER WICHTIGSTEN INHALTE

In Niedersachsen findet seit einigen Jahren eine rechtssystematische und fiskalische Haushaltskonsolidierung statt, die folgende Ziele verfolgt:

- Die Lücke zwischen Einnahmen (v.a. Steuern) und Ausgaben (z.B. Beamtenbezüge, Zinsausgaben) soll mittelfristig geschlossen werden.
- Der öffentlichen Verwaltung sollen trotz "Haushaltsnot" Gestaltungsspielräume erhalten bleiben.
- Maßnahmen der Flexibilisierung, Globalisierung und Budgetierung sollen konform dem Budgetrecht des Landtags strukturiert werden.

Vor dem Hintergrund dieser Anforderungen wird seit dem Jahr 2000 in Niedersachsen auf Grundlage des §17a LHO die Leistungsorientierte Haushaltswirtschaft Niedersachsen – LoHN eingeführt. Damit entsteht ein ausdifferenziertes rechtssystematisches und konzeptionelles Regelwerk der modernen Haushaltswirtschaft. Neben der Kameralistik und den besonderen Rechtsvorschriften für Landesbetriebe (siehe § 26 LHO) wird ein drittes Veranschlagungsprinzip im Haushalt bereitgestellt, das die verfügbaren haushalterischen Instrumente deutlich erweitert. Verknüpft wird es mit leistungsfähigen Steuerungssystemen innerhalb der Verwaltungseinheiten:

- Die Einführung von **Produkthaushalten** und die Ergänzung des klassischen Haushaltsverfahrens um (neue) Controllinginstrumente verfolgt die Zielsetzung, Ziele transparent zu machen und zu quantifizieren sowie die Fach- und Ressourcenverantwortung bei den Budgetinhabern zu dezentralisieren.
- Im Haushaltsverfahren wird der **Prozess der Haushaltsaufstellung** aufgewertet: Bereits bei den Planaufstellungsarbeiten im Verwaltungsbereich und später in den Haushaltsverhandlungen sollen Prioritäten und Qualitätsansprüche im Zusammenhang mit den verfügbaren Mitteln diskutiert werden, um so transparente und realistische Ziele in Produkthaushalten zu formulieren und durch **Zielvereinbarungen** zu operationalisieren
- Dabei sollen nach dem **Budgetgedanken des § 17a LHO** Fach- und Ressourcenverantwortung in der Linienverantwortung delegiert werden, um so den nachgeordneten Ebenen eine umfassende und eindeutige Erfolgsverantwortung für die Zielerreichung zu geben
- Der **Haushaltsvollzug** kann auf dieser Grundlage im Rahmen des Controllingkreislaufs durch ein **entscheidungsorientiertes Berichtswesen** unterstützt werden, dass sich auf *relevante* Zielabweichungen konzentriert. Grundlage für Haushaltsaufstellung, Detailplanung und Berichtswesen ist eine **Plan- und Ist-Kostenrechnung** nach den LoHN-Standards für eine Kosten- und Leistungsrechnung¹.
- Die Ergebnisse des Verwaltungshandelns werden auf der Basis von Produkthaushalten durch Haushaltsberichte und Haushaltsrechnung auch gegenüber der politischen Spitze bis hin zum Landtag transparenter, so dass dort auch komprimierte und transparente

¹ Ausführliche Informationen zur Kosten- und Leistungsrechnung im LoHN-Konzept finden sich im *KLR-Methodenkonzept*.



-



Informationen über die Auswirkungen von Haushaltsentscheidungen auf die Sachziele und über die Wirtschaftlichkeit von Verwaltungsleistungen vorliegen. Voraussetzung hierfür ist die Definition von aussagekräftigen Kennzahlen als Zielmaßstab für den Produkthaushalt

Die Einführung von LoHN läuft in vielen Verwaltungsbereichen auf deutliche Struktur- und Verfahrensveränderungen hinaus. Die oben genannten Instrumente, die im jährlichen Haushaltsprozess regelmäßig eingesetzt werden, können schließlich ergänzt werden durch Werkzeuge, die Aufgabenkritik und strategische Zielplanung unterstützen: Evaluation und Benchmarking

In einigen Verwaltungen werden über diese "klassischen Controllinginstrumente" der Privatwirtschaft hinaus moderne **Managementsysteme** eingesetzt, um Zielsteuerung, Verwaltungsführung und Verwaltungsprozesse kontinuierlich zu verbessern und insbesondere die strategische und operative Steuerung besser zu verzahnen. Aufgrund ihrer derzeitigen Verbreitung in der niedersächsischen Landesverwaltung werden hier lediglich **Qualitätsmanagement** und **Balanced Scorecard** sowie ihre Integration in das LoHN-Konzept vorgestellt.

Die folgende Abbildung ist eine Übersicht über die wichtigsten in LoHN umgesetzten Instrumente des Neuen Steuerungsmodells und nennt die Abschnitte, an denen sie in diesem Dokument erläutert werden:

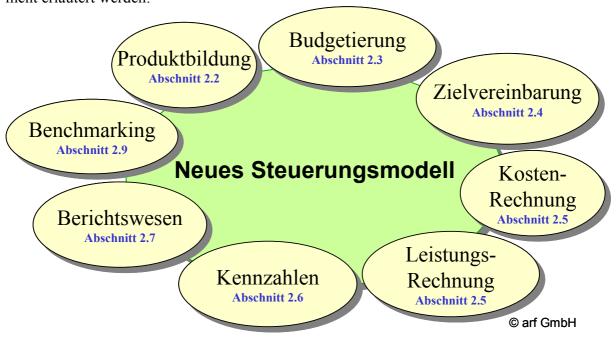


Abbildung 1: In LoHN verwirklichte Instrumente des Neuen Steuerungsmodells (NSM)

Zur Unterstützung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Landesverwaltung, die mit der Einführung von Instrumenten der neuen Haushaltswirtschaft und des Controlling befasst sind und von denen, die sie nutzen, sind im Projekt LoHN zahlreiche Konzepte und Leitfäden entstanden:

Zentrales LoHN-Dokument für die Aufstellung von Produkthaushalten ist der Leitfaden Haushaltsaufstellung. Eine Arbeitshilfe für die Tätigkeiten, die zur Haushaltsaufstellung hinführen, bietet das Planungshandbuch für Controller und KLR-Administratoren. Betreffend die besonderen Informationsinteressen des Landesparlaments wird der Leitfaden Haushaltsaufstellung ergänzt durch den Leitfaden Bericht an den Landtag. Die zentrale Stellung von Produkten und wie man sie bildet, lässt sich im Leitfaden Produktdefinition nachlesen. Wie Prioritäten und





Qualitätsansprüche im Zusammenhang mit den neuen Instrumenten der Haushaltswirtschaft diskutiert und operationalisiert werden können, erläutert der Leitfaden Zielvereinbarungen.

Wie man mit Budgets steuert, erläutert der **LoHN-Steuerungssteckbrief**. Die notwendigen konzeptionellen, organisatorischen und technischen Voraussetzungen für die interne Steuerung mit Budgets sind im **Leitfaden Interne Steuerung mit Budgets** beschrieben

Das Konzept Berichtswesen enthält eine Übersicht über alle in LoHN verfügbaren Berichte. Eine Anwenderdokumentation für das Web-Berichtswesen enthält der Leitfaden Berichtswesen. Wie Führungskräfte² effektiv mit dem Berichtswesen arbeiten, erläutert der Leitfaden Controlling nach §17a LHO.

Die Grundlegung der Kosten- und Leistungsrechnung in LoHN bildet das KLR-Methodenkonzept. Es wird ergänzt bzw. vertieft durch den Leitfaden Kontierung sowie die Konzepte Anlagen und Bewertung, Personalsteuerung, Periodenabschluss und Optimierung.

Das Pflichtenheft, also die technische Umsetzung des KLR-Methodenkonzepts, bilden vier Dokumente ab: der Leitfaden LRM sowie die Leitfäden Zeitwirtschaft, PersKo und Berichtswesen.

Das folgende Schaubild verortet die zahlreichen LoHN-Dokumente im Instrumentenset des Neuen Steuerungsmodells:

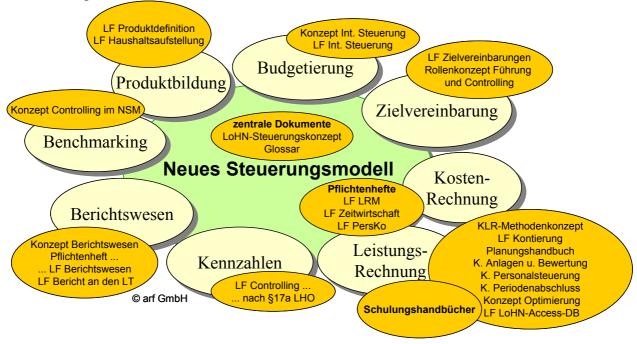


Abbildung 2: LoHN-Leitfäden und Konzepte und deren inhaltliche Verortung im NSM

² Bei allen weiblichen und männlichen Personenbezeichnungen werden die Angehörigen des jeweils anderen Geschlechts einbezogen.





2 LOHN-KONZEPT FÜR EINE NEUE VERWALTUNGSSTEUE-RUNG

2.1 Moderne Haushaltswirtschaft in Niedersachsen

Das traditionelle Rechnungssystem der öffentlichen Verwaltung ist im Gegensatz zur Doppik, der kaufmännischen doppelten Buchführung, die **Kameralistik**. Die Kameralistik beschränkt sich auf den Nachweis von Einnahmen und Ausgaben (Ressourcen-Input), erfasst nicht den Output (Art und Zahl der Verwaltungs-Produkte) und auch nicht Wertveränderungen durch Ressourcenverbrauch, des Vermögens oder die Effizienz der Mittelverwendung.

Die Kameralistik ist seit Jahrhunderten das führende Rechnungssystem in Deutschland – so auch in Niedersachsen. Der hoheitliche Umgang mit den Staatsfinanzen ist in Niedersachsen aber seit einigen Jahren einem **Wandel** unterworfen:

- In Niedersachsen werden zunehmend **Landesbetriebe** eingerichtet, die nach kaufmännischen Grundsätzen geführt werden und Jahresabschlüsse nach den Regeln des Handelsgesetzbuches vornehmen müssen. Landesbetriebe richten sich in der Regel an den Erfordernissen des freien (privatwirtschaftlichen) Wettbewerbs aus. Da aus diesem Grund ein Wirtschaften nach den Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans also die Anwendung der Kameralistik nicht zweckmäßig ist, wird ein **Wirtschaftsplan** aufgestellt. Er ist das Planungsinstrument, dessen Ergebnis in den Haushalt übernommen wird. In diesem sind dann nicht mehr wie nach kameralen Grundsätzen die einzelnen Haushaltsbedarfe veranschlagt, sondern nur der Zuführungs- oder Annahmebetrag, der sich aus dem Wirtschaftsplan des Betriebes ergibt.
- In der Form der Erweiterten Kameralistik werden Kapitel outputorientiert aufgestellt und ausgewiesen. Die Outputorientierung wird augenfällig im Leistungsplan, einem Novum in der Haushaltsdarstellung, der die Produkte des Verwaltungsbereichs und deren Kosten aufführt. Standen früher die Titel im Dispositiv des betreffenden Kapitels im Mittelpunkt der Haushaltsverhandlungen, so sollen künftig die abgebildeten Produktkosten die Grundlage für die Verhandlungsgespräche bilden. Hinter dieser Form der Haushaltswirtschaft steht als internes Rechnungswesen eine Kosten- und Leistungsrechnung, die für den jeweiligen Verwaltungsbereich die Datengrundlage für die im Leistungsplan enthaltenen Informationen liefert. Die Verknüpfung zwischen KLR und Haushalt findet über eine Haushaltsüberleitungsrechnung statt.

Die vorgehend beschriebene outputorientierte Form der Haushaltswirtschaft - auch als "Produkthaushalt" bekannt - geht auf §17a LHO zurück und wurde in dem im Jahr 2000 begonnenen Projekt "Leistungsorientierte Haushaltswirtschaft Niedersachsen - LoHN" konzipiert.





LoHN bedeutet, dass ...

- ... die Bereitstellung von Haushaltsmitteln mit Prozessen und Ergebnissen des Verwaltungshandelns verknüpft wird, was sich in der zentralen Bedeutung der Produkte für die Haushaltswirtschaft zeigt.
- ... Fach-, Personal- und Ressourcenverantwortung dezentral zusammengeführt werden.
- ... durch die Flexibilisierung der Haushaltsmittelbewirtschaftung Handlungs- und Reaktionsmöglichkeiten der Behörden verbessert werden.

Voraussetzung von LoHN ist, dass für Legislative (den Landtag) und Exekutive (insbesondere die Ministerien und nachgeordneten Behörden) ein umfangreiches Steuerungskonzept bereitstehen muss, dass auf den unterschiedlichsten Ebenen eine effektive Umsetzung des Wirtschaftlichkeitsgedankens erlaubt.





2.2 Produkthaushalt als Handlungsermächtigung

Der **Produkthaushalt** erweitert gegenüber der bisherigen kameralen Haushaltsdarstellung den Informationsgehalt für das Parlament vor allem in zweierlei Hinsicht³:

- 1. Im Haushalt wird in den Erläuterungen (zum Produkthaushalt) die **Kalkulationsgrundlage der Budgets** nachgewiesen, indem die Herleitung der Haushaltsansätze aus den Kosten der einzelnen Produkte dargestellt wird.
- 2. Neben die (monetäre) Budgetermächtigung der Verwaltungsbereiche im klassischen Dispositiv tritt in den Erläuterungen (zum Produkthaushalt) ein **Leistungsversprechen der Exekutive** gegenüber der Legislative, indem zu den einzelnen Verwaltungsbereichen und Produkten die Ziele, in aller Regel quantifiziert durch Kennzahlen, dargestellt werden, die mit den Budgets erreicht werden sollen.

Der Produkthaushalt ist somit die Grundlage sowohl für die Haushaltskontrolle der Legislative (und des Rechnungshofs) als auch für das Controlling der Exekutive. Die im Produkthaushalt abgebildeten Ziele und Budgets sind das Ergebnis des Zielbildungs- und Planungsprozesses in der Verwaltung und werden in Zielvereinbarungen mit den nachgeordneten Verwaltungsebenen operationalisiert.

Produkthaushalte sollen daher neben den finanziellen Ermächtigungen auch Kennzahlen zu den strategischen Zielen der Verwaltungsbereiche sowie zur Quantität, Qualität und den angestrebten Wirkungen der Verwaltungsleistungen (Produkte) enthalten:

- Strategische Ziele beziehen sich meist auf längere Zeiträume und grundsätzliche Veränderungen, die den gesamten Verwaltungsbereich betreffen und auch dessen Ressourcenbasis oder Ergebnisziele nachhaltig beeinflussen (z.B. Personalabbau, Gesetzesänderungen, Organisationsänderungen). Im Gegensatz dazu beziehen sich operative Ziele in der Regel auf die kurzfristige und konkrete Planung und Kontrolle der Leistungserstellungsund Leistungsaustauschprozesse im Rahmen weitgehend durch das Haushaltsverfahren gegebener Ressourcen. Die operativen Ziele werden daher in den Zielvereinbarungen durch die Exekutive festgelegt, wogegen die strategischen Ziele der politischen Kontrolle des Landtags im Verfahren zum Produkthaushalt unterliegen. In vielen Fällen sind mit strategischen Zielen umfangreiche Umsetzungsmaßnahmen in Form von Veränderungsprojekten verbunden (z.B. Verwaltungsmodernisierung).
- Die operativen Ziele werden im Produkthaushalt lediglich auszugsweise in Form von besonders aussagekräftigen Kennzahlen zur Quantität, Qualität und zu den Wirkungen der Produkte dargestellt. Die Konkretisierung dieser Leistungsversprechen der Verwaltung durch Zielvereinbarungen macht Leistungen und Budgets für die Führungskräfte auf unterschiedlichen Verwaltungsebenen erst steuerbar. Die Justizvollzugsverwaltung beispielsweise hat mit dieser Zielsetzung ein Kennzahlensystem entwickelt, das mit 85 Zielgrößen als Grundlage der Zielvereinbarungen zwischen Justizministerium und Justizvollzugsanstalten dient.

Welchen Nutzen bringen Produkthaushalte?

Produkthaushalte sind nach § 17a LHO die Voraussetzung für eine umfassende Budgetierung in der Landesverwaltung, da sonst das parlamentarische Budgetrecht des Landtags durch die Glo-

³ Ausführliche Informationen zur Haushaltsaufstellung finden sich im *Leitfaden Haushaltsaufstellung*.



_



balisierung und Flexibilisierung zu stark beeinträchtigt würde. An die Stelle kameraler Einzelermächtigungen (differenzierte Titel) treten Globalbudgets, deren **demokratische Legitimation** auf Ebene der Produkte durch die Angabe von Kalkulationsgrundlagen und Leistungsversprechen gewährleistet wird.

Produkthaushalte sind aus diesem Grund auch die Grundlage für die Controllingprozesse in der Verwaltung. Der Landeshaushalt wird durch Produkthaushalte tatsächlich zu einem "Regierungsprogramm in Zahlen" (Bundesverfassungsgericht), das nicht nur Budgetermächtigungen, sondern auch politische Zielsetzungen enthält.

Durch die zusätzlichen Erläuterungen (v.a. Produktinformationen und Kennzahlen) kann eine Information der Parlamentarier über die Ziele und Ergebnisse des Verwaltungshandelns erfolgen. Dem Parlament sollen daher mit dem Produkthaushalt bei der Haushaltsentscheidung die wesentlichen Fachziele der Landesregierung (Fachkennzahlen des Produkthaushalts) dargelegt werden, so dass ein Zusammenhang zwischen den Budgets und den damit erreichbaren Zielsetzungen hergestellt werden kann.

Welche Rolle haben Führungskräfte und Controller?

Das **Haushaltsaufstellungsverfahren** wird durch die Einführung von Produkthaushalten nicht grundsätzlich verändert, Produkthaushalte verändern eher die Inhalte als die Verfahrensschritte. Veränderungen gegenüber der kameralen Haushaltsaufstellung ergeben sich vor allem, weil

- die Aufstellung von Produkthaushalten eine intensive **Abstimmung zwischen Linien-verantwortlichen und Haushalt** (BfdH⁴) über die Fach- und Finanzziele sowie die Zusammenhänge zwischen beiden Zielkategorien erfordert.
- die **Erstellung von Kalkulationsgrundlagen** einen Rückgriff auf Daten der Kosten- und Leistungsrechnung notwendig macht.

Das bewährte Haushaltsaufstellungsverfahren im engeren Sinn wird daher bei der Aufstellung von Produkthaushalten ergänzt um einen **Zielvereinbarungsprozess** und einen Planungsprozess im Rahmen der **Plankostenrechnung**.

Die *Controller* haben dabei die Aufgabe diese Planungs- und Zielvereinbarungsprozesse zu koordinieren und den Führungskräften rechtzeitig Planungsgrundlagen zur Verfügung zu stellen. Dabei können sich die Controller auf die Kosten- und Leistungsrechnung stützen, die im Rahmen der LoHN-Standards in allen Verwaltungsbereichen nach § 17a LHO aufgebaut werden muss.

Die *Führungskräfte* tragen im Planungs- und Zielvereinbarungsprozess die Letztverantwortung für die Planungsergebnisse bis hin zu den Haushaltsansätzen und Haushaltserläuterungen. Aus diesem Grund sollten in den Planungs- und Zielvereinbarungsprozess auch Führungskräfte aller Verwaltungsebenen eingebunden werden, damit einerseits realistische Ziele definiert und im Produkthaushalt abgebildet werden, und andererseits die Umsetzungsverantwortung für die Zielerreichung nachhaltig delegiert werden kann⁵.

⁵ Die Organisation solcher Planungs- und Zielvereinbarungsprozesse wird nachstehend beschrieben, ausführliche Informationen finden sich auch im *Planungshandbuch für Controller und KLR-Administratoren*.



Wfi

⁴ Beauftragter für den Haushalt nach § 9 LHO



2.3 Interne Budgetierung

Die Integration und Delegation der Fach- und Ressourcenverantwortung ist ein wesentliches Ziel moderner Haushaltswirtschaft nach § 17a LHO: Wer für die Fachziele (bzw. Produkte als Verwaltungsleistungen) verantwortlich ist, soll im Sinne umfassender Erfolgsverantwortung auch über sämtliche Ressourcen (Raum- und Sachausstattung, Personal, Finanzmittel) verfügen und weitestgehend selbst entscheiden, um die Zielerreichung sicherstellen zu können⁶.

Die Globalbudgets in Produkthaushalten werden für ganze Verwaltungsbereiche (VB) vergeben (Haushaltskapitel), die in vielen Fällen eine Zusammenfassung mehrerer Behörden zu einem Gesamtbudget darstellen (z.B. alle Justizvollzugsanstalten). Die Verantwortung für diese Haushaltsbudgets liegt meist in Fachabteilungen der Ministerien oder in Landesämtern bzw. bei Landesbetrieben. Eine umfassende Integration und Delegation der Fach- und Ressourcenverantwortung an den Ort der Leistungserstellung und Kostenentstehung setzt daher in aller Regel eine (interne) Budgetdelegation im Rahmen des Haushaltsvollzugs voraus⁷.

Die (interne) Delegation umfassender Budgets im Sinne der Integration von Fach- und Ressourcenverantwortung bedingt in vielen Fällen die Festlegung eindeutiger Strukturen der Budgetverantwortung als Grundlage für Planungs-, Zielvereinbarungs- und Berichtsprozesse⁸ in den Verwaltungsbereichen. Derartige Strukturen werden im LoHN-Konzept im Zusammenhang mit dem Aufbau der Kostenrechnung festgelegt, indem neben Kostenstellen und Kostenträgern auch sogenannte Budgetverantwortungseinheiten (BVE) definiert werden. Die BVE dienen dazu, den Budgetverantwortlichen (BVE-Verantwortliche) aussagekräftige Berichte für ihre jeweiligen Budgets zur Verfügung stellen zu können⁹. Die Budgetverantwortlichen sind die (Kontrakt-) Partner im Planungs- und Zielvereinbarungsprozess und legen gegenüber der jeweils nächsthöheren Verantwortungsebene durch entsprechende Berichte Rechenschaft über die Budgetverantwortung.

Das LoHN-Konzept stellt für die interne Budgetierung ein **Baukastensystem** zur Verfügung¹⁰. Auf dieser Basis **entscheiden die Führungskräfte** jedes Verwaltungsbereichs individuell,

- welche Teile des Budgets (z.B. Sachmittel- und/oder Personalmittelbudget)
- **in welcher Form** (z.B. Kosten- oder Ausgabenbudgets)
- **auf welche Führungsebenen** (z.B. Landesämter, Fachämter, Abteilungen)

delegiert werden sollen. Der "Werkzeugkasten Interne Steuerung und Budgetierung" ermöglicht es somit, Teile des Budgets zentral zu verwalten (z.B. Investitionsbudgets) und empfiehlt dies in einigen Fällen auch, andere Budgetteile sollten besser delegiert werden.

¹⁰ vgl. Werkzeugkasten Interne Steuerung und Budgetierung



⁶ Zu diesen konzeptionellen Grundvorstellungen von Integration und Delegation von Führungsverantwortung im LoHN-Konzept siehe *Rollenkonzept Führung und Controlling*.

⁷ Das LoHN-Konzept sieht in der Folge zahlreicher einschlägiger Kabinettsbeschlüsse vor, dass die gesamte operative Budgetverantwortung im Haushaltsvollzug in jedem Fall auf Entscheidungsebenen unterhalb der Ministerien delegiert wird, so dass sich die Ministerien auf die politisch-strategischen Fragen und die sogenannten ministeriellen Geschäftsfelder konzentrieren können und von operativen Aufgaben entlastet werden.

⁸ Der *Leitfaden Interne Steuerung (Budgetierung)* enthält hier wichtige konzeptionelle Hinweise und einen Werkzeugkasten für die interne Steuerung und Budgetierung.

⁹ ggf. durch Controller oder auch durch Nutzung des Online-Web-Berichtswesens (vgl. *Leitfaden Berichtswesen*)



Die interne Budgetierung ist ein wichtiges (Controlling-) Instrument, da sie die Umsetzung einer dezentralen Ressourcenverantwortung auf die Ebene der Leistungserstellung erst ermöglicht. Bei der Budgetdelegation muss klar definiert werden, wer als Budgetverantwortlicher welche Aufgaben und Verantwortlichkeiten besitzt, um klare Zuständigkeiten bei möglichen Abweichungen von den vereinbarten Zielen und ggf. notwendigen (Korrektur-) Maßnahmen zu haben. Die Budgetverantwortlichen tragen somit nicht allein für das Budget, sondern insbesondere auch für die (Arbeits-) Ergebnisse und die Qualitätsstandards der Verwaltungsleistungen die Verantwortung.

Welchen Nutzen bringt die interne Budgetierung?

Durch die interne Budgetierung und den damit einhergehenden Wandel von der Detailsteuerung zur zielorientierten Steuerung werden die **Führungskräfte von operativen Aufgaben entlastet**. Sie können sich hierdurch verstärkt **auf die strategische Steuerung konzentrieren**, was die Arbeit effektiver machen soll.

Durch die interne Budgetierung entsteht eine klare Zuordnung der Verantwortung, welche im Verwaltungsalltag insbesondere auch die Motivation der unteren Führungsebenen und der Beschäftigten fördert. Sie erhalten mehr Entscheidungskompetenz und Verantwortung, sind im Gegenzug aber durch klare Zielvorgaben und Berichtspflichten rechenschaftspflichtig. Damit werden Mitzeichnungsketten und Entscheidungswege verkürzt, was die Verwaltung flexibler, schneller und wirtschaftlicher machen soll.

Die interne Budgetierung führt darüber hinaus zu mehr **Transparenz hinsichtlich Zielen**, **Ergebnissen und Verantwortung**, was zu einer Stärkung des Ausgaben- und Kostenbewusstseins beiträgt. Dadurch sollen **Effizienzpotentiale** durch die Eigenmotivation der Führungskräfte und Beschäftigten erschlossen werden.





2.4 Ziele und Zielvereinbarungen

Zielvereinbarungen sind der sichtbarste **Ausdruck der Controllingkultur** in der Verwaltung¹¹. Sie manifestieren die Delegation und Integration von Fach- und Ressourcenverantwortung und machen die veränderten Verantwortlichkeiten für alle Beschäftigten 'erlebbar'.

Zielvereinbarungen brechen nach dem LoHN-Konzept weder mit der hierarchischen Verwaltungsführung noch mit dem Legalitätsprinzip: Der Begriff bezeichnet vielmehr

- die Verwaltungsführung durch Ziele statt durch Einzelfallweisungen und
- den interaktiven Prozess der Zieldefinition unter Einbindung der jeweils nachgeordneten Führungsebene.

Dabei behält selbstverständlich die übergeordnete Führungsebene sowohl ihr Weisungs- als auch ihr Letztentscheidungsrecht, sie soll diese Rechte jedoch nach dem **Prinzip der Subsidiarität** nur noch dann nutzen, wenn Fragen auf den nachgeordneten Ebenen nicht zufriedenstellend erledigt werden können, insbesondere wenn die Gefahr besteht, vereinbarte Ziele zu verfehlen.

Zielvereinbarungen werden nach dem LoHN-Konzept mit *allen* **Budgetverantwortlichen** abgeschlossen und konkretisieren deren individuelle **Ergebnisziele und Budgetverantwortung**. Dadurch entsteht eine geschlossene Kette von Zielvereinbarungen zwischen allen Führungsebenen, wodurch die Ziele aus dem Produkthaushalt und die strategischen Ziele aus gesetzlichen Anforderungen, Regierungsprogrammen und Regierungserklärungen in individuelle Ziele der einzelnen Budgetverantwortlichen transformiert werden. Für jede Führungskraft wird somit deutlich, welchen Beitrag *sie* zur Erreichung der gesetzlichen und politischen Ziele leisten kann und muss.

Voraussetzung hierfür ist ein interaktiver und dezentral angelegter **Planungs- und Zielverein-barungsprozess**, der alle Führungsebenen in die Zielbildung und Budgetplanung einbindet. Damit wird vermieden, dass nachgeordnete Führungskräfte die Ziele und Budgets nicht für klar und realistisch halten. Offene Fragen und Interessenkonflikte sollen schon im Planungsprozess offen gelegt und gelöst werden, nicht erst durch Einzelfallentscheidungen im Haushaltsvollzug. Dies setzt auch voraus, dass übergeordnete Führungsebenen Ziele explizit und eindeutig definieren und im Planungsprozess rechtzeitig notwendige **Prioritäten und Posterioritäten** festlegen.

Die Ziele in Zielvereinbarungen sind nur dann hinreichend explizit und eindeutig definiert, wenn sie nicht nur ambitioniert und realistisch, sondern vor allem auch *messbar* sind, was in aller Regel eine Quantifizierung durch geeignete Maßgrößen (Kennzahlen) voraussetzt. Ein Leitsatz des Controllings lautet: "Was man nicht messen kann, kann man in aller Regel auch nicht steuern."

Die notwendige **Datenbasis für die Zielvereinbarungen** wird durch die **Plan- und Ist-Kostenrechnung** sowie durch das **Kennzahlencontrolling** geschaffen und durch regelmäßige und systematische Datenerhebung vervollständigt und vereinheitlicht. Die Zielvereinbarungen bilden auch die **Grundlage für die Abweichungsanalyse** und das darauf beruhende **Berichtswesen**. Wer an der Zielbildung und Zielvereinbarung *aktiv* mitgewirkt hat, lässt sich auch im unterjährigen Steuerungsprozess auf diese Ziele leichter festlegen. Verantwortungsübernahme und Rechenschaftslegung setzen daher nach dem modernen Führungs- und Controllingverständnis **interaktive Zielvereinbarungsprozesse** voraus.

¹¹ Für detailliertere Informationen zu den Zielvereinbarungen in LoHN siehe Leitfaden Zielvereinbarungen.





Zielvereinbarungen sollen die Führungskräfte von operativen Aufgaben im Tagesgeschäft *entlasten*, sie sollen keine zusätzliche (und überflüssige bürokratische) Belastung darstellen. Daher sollten **Zielvereinbarungen** in der Regel **jährlich abgeschlossen** und **auf das Wesentliche beschränkt** werden. Längerfristig gültige Ziele können in einer mittelfristigen Rahmenvereinbarung "vor die Klammer" gezogen werden.

Im Zielvereinbarungsprozess sollten grundsätzlich nach einem rollierenden Planungsverständnis nur diejenigen Ziele aktualisiert werden, die neu sind oder geändert werden müssen (z.B. wegen externer Einflüsse oder veränderter politischer Vorgaben). Insbesondere strategische Ziele sollten über Jahre hinweg weitgehend stabil bleiben, da nur eine Beschränkung auf wenige klare und kontinuierlich verfolgte Ziele wirtschaftlich befriedigende Ergebnisse bringt und nachgeordneten Führungsebenen nachhaltige Orientierung in Entscheidungssituationen geben kann.

Stabilität der Zielsetzungen und Konzentration auf die wirklich wesentlichen Ziele begrenzen daher nicht nur den Aufwand im Zielvereinbarungsprozess, sondern tragen auch wesentlich zu **Transparenz und Akzeptanz der Ziele** bei. Zielvereinbarungen sollten daher nach diesem Controllingverständnis keine seitenlangen Zielbücher mit verbalen Absichtserklärungen sein, sondern kurze und prägnante **Auflistungen relevanter Maßgrößen (Kennzahlen) und Zielwerte** für die Zielerreichung.

Welchen Nutzen bringen Zielvereinbarungen?

Zielvereinbarungen sind ein Instrument, um die alte anweisungsorientierte Steuerungslogik durch eine Steuerung über Zielvorgaben und durch die Kontrolle der Zielerreichung sowohl unterjährig, als auch am Ende des Haushaltsjahres, abzulösen (Controlling-Kreislauf). Diese Steuerungsphilosophie entlastet die Führungskräfte und stärkt die Eigenverantwortlichkeit der nachgeordneten Einheiten und deren Beschäftigten.

Durch die Einbindung aller nachgeordneten Führungsebenen in den Zielvereinbarungsprozess wird das Fachwissen vor Ort bereits bei der Zielbildung genutzt, so dass die nachfolgende Umsetzung deutlich reibungsloser verläuft. Die Einbindung aller Beteiligten in den Verhandlungsprozess steigert die Motivation für die Zielerreichung. Die Zielvereinbarungs- und Berichtsprozesse legen zudem häufig Leistungsunterschiede offen, die zu einem Wettbewerb um die beste Zielerfüllung führen.

Durch Zielvereinbarungen und ein darauf basierendes Berichtswesen entsteht eine **Ziel- und Ergebnisorientierung der Führungskommunikation**, an die Stelle von Rechtfertigungsdiskussionen treten transparente Entscheidungsvorlagen mit wirksamen Steuerungsmaßnahmen.

Welche Rolle haben Führungskräfte und Controller?

Die *Führungskräfte* sind die Träger des Zielvereinbarungs- und Berichtsprozesses. Die Ziele werden zwischen den Führungskräften unterschiedlicher Ebenen verhandelt und vereinbart. Daher legen auch die Führungskräfte gegenüber der jeweils übergeordneten Führungsebene im Berichtswesen Rechenschaft über die Zielerreichung und etwaige (Korrektur-) Maßnahmen ab.

Die *Controller* unterstützen die Führungskräfte bei diesen Aufgaben, indem sie Daten für die Messung von Zielmaßstäben (Kennzahlen) zur Verfügung stellen sowie den Planungs- und Berichtsprozess koordinieren und in der Regel Berichtsentwürfe erstellen. Controller stellen gleichzeitig sicher, dass im *Controllingprozess der Führungskräfte* keine relevanten Daten oder Entwicklungen übersehen werden, indem sie im Regelfall die zuständige (nicht die vorgesetzte) Führungskraft informieren und nur im Ausnahmefall Eskalationsprozesse einleiten.





2.5 Plan- und Ist-Kosten- und Leistungsrechnung

Die Kosten- und Leistungsrechnung stellt eine wichtige Datengrundlage für einen modernen Controllingprozess dar:

- 1. Die Kosten- und Leistungsrechnung liefert für den *Produkthaushalt* eine **Zuordnung der Kosten zu den einzelnen Produkten** (Verwaltungsleistungen), so dass einerseits die **Kalkulationsgrundlage der Globalbudgets** transparent gemacht werden kann, andererseits auch die **Effizienz des Verwaltungshandelns** deutlicher wird, indem einzelne Produkte mit ihren Ergebnissen und Wirkungen ins Verhältnis zu den Kosten gesetzt werden können.
- 2. Die Kosten- und Leistungsrechnung liefert aber auch für die interne Steuerung der Verwaltungsbereiche wichtige Daten, indem regelmäßig Kennzahlen zur Planung sowie Budgetkontrolle von Budgetverantwortungseinheiten, Produkten und Projekten bereitgestellt werden. Darüber hinaus wird das Kostenbewusstsein gefördert, indem Kostenfaktoren wie Raumkosten, Ausstattung und Personalkosten stärker ins Bewusstsein der Budgetverantwortlichen gerückt werden als bei einer 'bloßen' Ausgabensteuerung.

Zweck und Nutzen der Kosten- und Leistungsrechnung im öffentlichen Dienst stehen daher in engem Zusammenhang mit der Budgetierung in Haushalt und Verwaltungsbereichen, ohne Budgetanreize besteht die Gefahr, dass eine 'nachrichtliche' Kosten- und Leistungsrechnung 'Datenfriedhöfe' produziert, die das Verhalten nicht nachhaltig beeinflussen. Die Kosten- und Leistungsrechnung nach dem LoHN-Konzept ist daher eine Budgetrechnung.

Aus diesem Grund ist die Kosten- und Leistungsrechnung nach dem LoHN-Konzept als Planund Ist-Kostenrechnung ausgestaltet:

- Die Ist-Kostenrechnung leitet aus den Haushaltsbuchungen mit Hilfe von Zusatzbuchungen und Verrechnungen im Nachhinein (Ist-) Kostendaten für die einzelnen Budgetverantwortungseinheiten, Produkte und Projekte ab und beantwortet damit die Frage: Was hat ein Budgetverantwortlicher an Ressourcen verbraucht, um seine Ziele zu erreichen?
- Die Zielsetzung der **Plan-Kostenrechnung** ist die Budgetplanung, indem aus Ist-Ergebnissen der Vergangenheit, Planungsüberlegungen (z.B. Tarif- oder Zieländerungen) und Vergleichswerten (z.B. aus dem Benchmarking) Planansätze für künftige Perioden (z.B. Haushaltsjahre) abgeleitet werden.

Eine Kosten- und Leistungsrechnung kann daher erst dann zur Grundlage eines effektiven Controllingsystems gemacht werden, wenn neben einer Ist- auch eine Plan-Kostenrechnung geführt wird. Der bekannte Betriebswirt Schmalenbach hat das so formuliert: "Ist-Kosten vergleichen Schlendrian mit Schlendrian." Eine Ist-Kostenrechnung führt daher oft zu erheblichen Akzeptanzproblemen, weil sie in vielen Fällen nicht den erhofften Erkenntnisgewinn bringt. Die Angemessenheit von Kosten lässt sich im Regelfall nicht normativ und objektiv bewerten. Erst die Aus- und Bewertung der Ist-Kostenrechnung durch sogenannte Zeitvergleiche (mit Vorperioden) und Objektvergleiche (mit vergleichbaren Einrichtungen) und die damit verbundene Ableitung von verbindlichen Planwerten für die Zukunft (Budgetansätzen) im Sinne einer kontinuierlichen Verbesserung ermöglicht die erwarteten Wirtschaftlichkeitsgewinne.

Die Plan-Kostenrechnung mit ihren transparenten Zielen trägt somit auch wesentlich zur Nutzensteigerung und kontinuierlichen unterjährigen Anwendung der Ist-Kostenrechnung bei. Durch





den **Plan-Soll-Ist-Vergleich**¹² wird sichtbar, ob die Ziele erreicht werden oder die Notwendigkeit von Korrekturmaßnahmen besteht. Die Plan-Kostenrechnung ist daher eine grundlegende Voraussetzung für Zieldefinition, Budgetdelegation, unterjährige Steuerung und effektives Berichtswesen.

Die Planung der Budgets auf Grundlage der Plan- und Ist-Kostenrechnung verläuft im wesentlichen in **zwei Planungsphasen**, die mit der unterjährigen Steuerung verknüpft werden sollten:

- 1. Grundlage der **Haushaltsanmeldung der Verwaltungsbereiche** im ersten Quartal des Vorjahres sollte keine dezentral aufwendig abgestimmte Feinplanung sein, sondern eine **Grobplanung auf Basis der Vorjahreswerte** unter Berücksichtigung der wesentlichen Veränderungsgrößen (z.B. Tarifsteigerungen oder Nachfrageänderungen). Die Grobplanung wird im Regelfall durch Controller durchgeführt, mit den Führungskräften grob abgestimmt und von der Leitung des Verwaltungsbereichs verantwortet. Die Controller können sich als Datenbasis auf die Feinplanung des Vorjahres und die letztverfügbaren Ist-Werte aus (Vor-) Vorjahren stützen¹³.
- 2. Der interaktive Planungs- und Zielvereinbarungsprozess kann dann nach dem Kabinettsbeschluss zum Haushaltsplan, also frühestens im dritten Quartal des Vorjahres, von der Leitung des Verwaltungsbereichs angestoßen werden. Nach diesem Zeitpunkt ändern sich die Haushaltsansätze nicht mehr wesentlich, so dass auf dieser Basis *alle* Führungskräfte ihre Ziel- und Budgetplanung durchführen können. Im Rahmen von Ziel- und Budgetgesprächen werden die (dezentralen) Einzelplanungen über die verschiedenen Führungsebenen abgestimmt, so dass die Controller als Ergebnis des Planungs- und Zielvereinbarungsprozesses eine abgestimmte Feinplanung für den gesamten Verwaltungsbereich mit allen seinen Budgetverantwortungseinheiten erstellen können. In diesem Abstimmungsprozess wird durch die jeweils übergeordneten Führungskräfte über Prioritäten und Posterioritäten ebenso entschieden, wie auch erkennbare Interessenkonflikte durch Führungsentscheidungen gelöst werden.

Es hat sich bewährt, die Ziel- und Budgetgespräche in der zweiten Planungsphase mit Quartalsgesprächen im Rahmen des Berichtswesens zu kombinieren. Die Führungskräfte haben unterjährig im Rahmen der Steuerung die Aufgabe, ihre Planansätze kontinuierlich zu überprüfen und dabei nötigenfalls auch Planänderungen (z.B. Ressourcendispositionen) vorzunehmen, um die Zielerreichung sicherstellen zu können. In diesem Sinne dominieren bei der internen Steuerung die Fachziele die Finanzziele. Die Leitung des Verwaltungsbereichs ist dafür verantwortlich, sowohl das (Haushalts-) Budget einzuhalten, als auch die Fachziele zu erreichen. Im Rahmen der internen Steuerung ist es daher die Aufgabe aller Führungskräfte, Ressourcen so zu disponieren, dass die (Gesamt-) Zielerreichung des Verwaltungsbereichs bei Einhaltung des (Haushalts-) Budgets optimiert wird. Derartige Plananpassungen im Rahmen der Plan-Soll-Ist-Vergleiche beeinflussen natürlich auch die Planüberlegungen für das kommende Haushaltsjahr, weshalb sich die Kombination der Quartalsgespräche mit den Ziel- und Budgetgesprächen bewährt hat. Die

¹³ Bei der Haushaltsplanung des HPE 2006 im ersten Quartal 2005 liegen z.B. die Feinplanung für 2005 und fast alle Ist-Werte für 2004 vor.



_

¹² Plan (-Kosten) bezeichnen dabei Werte aus der Kostenplanung, in der mit Plan-Mengen und Plan-Preisen gearbeitet wird, Soll (-Kosten) bezeichnen unterjährige Auswertungen, die auf Ist-Mengen und Plan-Preisen beruhen, Ist (-Kosten) sind dagegen Werte, die aus Ist-Mengen und Ist-Preisen errechnet werden. Die Unterscheidung spielt eine besondere Rolle im Rahmen der Budgetrechnung, die in aller Regel auf Soll-Kosten beruht, und bei der Beurteilung von Abweichungsanalysen; in Plan-Soll-Vergleichen werden Mengenabweichungen (z.B. Mehrverbrauch von Energie) deutlich, in Soll-Ist-Vergleichen Preisabweichungen (z.B. Preiserhöhungen); vgl. *Leitfaden Berichtswesen*.



Jahresplanung erscheint in diesem Fall nicht als jährlicher aufwendiger Akt, sondern als kontinuierliche (rollierende) Fortschreibung der Ziel- und Budgetplanung des laufenden Jahres.

Welchen Nutzen bringt die Kosten- und Leistungsrechnung?

Die Kosten- und Leistungsrechnung ist ein wichtiges Instrument zur Beschaffung und Verarbeitung finanzwirtschaftlicher Steuerungsdaten. Ihr wesentlicher Nutzen liegt

- in der Ergänzung der Haushaltsdaten um nicht zahlungswirksame Kosten wie Abschreibungen und Versorgungskosten, so dass Daten zum tatsächlichen Ressourcenverbrauch vorliegen und
- in der Zuordnung dieser Ressourcenverbrauchsdaten zu den einzelnen Steuerungsobjekten (v.a. Budgetverantwortungseinheiten, Produkte und Projekte).

Die Kosten- und Leistungsrechnung dient darüber hinaus auch der Integration wichtiger Steuerungsdaten in ein Datenerfassungs- und Auswertungsinstrument, so dass

- unterschiedliche (zentrale und dezentrale) Planungsprozesse zu einem koordinierten Gesamtprozess mit einem abgestimmten Gesamtergebnis zusammengeführt werden können, und so
- die **Datengrundlage für aussagekräftige Plan-Soll-Ist-Vergleiche** im Rahmen des Controllingkreislaufs geschaffen werden können.

Die Kosten- und Leistungsrechnung ist somit für einen dezentral angelegten interaktiven Planungs-, Zielvereinbarungs- und Berichtsprozess eine unentbehrliche Voraussetzung und eines der wichtigsten Instrumente von Controllern.

Welche Rolle haben Führungskräfte und Controller?

Die *Führungskräfte* arbeiten in aller Regel *nicht* direkt mit der Kosten- und Leistungsrechnung, sondern mit Daten, die als Auswertungen aus der Kosten- und Leistungsrechnung bereitgestellt werden. Diese Daten sind für Zielplanung und Zielkontrolle unentbehrliche Hilfsmittel. Die Führungskräfte werden bei der Datenauswertung in aller Regel durch Controller unterstützt, welche die erste Bewertung von Entscheidungsvorschlägen und Handlungsalternativen übernehmen oder dafür Sorge tragen, dass die wesentlichen Informationen für die Führungskräfte aus dem Web-Berichtswesen leicht selbst abrufbar sind. *Controller* organisieren auch die Auswertung, Analyse und Bewertung von Daten und die Organisation und Koordination der Planungs-, Zielvereinbarungs- und Berichtsprozesse.

Die Kosten- und Leistungsrechnung ist tägliches Arbeitsinstrument für eine dritte, im Verwaltungsbereich anzutreffende Rolle, die *Fachkräfte für Kosten- und Leistungsrechnung* ("KLR-Administratoren" oder "-Verantwortliche"). Diese gewährleisten den gesamten Betriebsablauf der Kosten- und Leistungsrechnung, insbesondere die Datenerfassung und technische Datenverarbeitung.

In der Regel greift also die Führungskraft auf Unterstützungsleistungen der Controller zu, die wiederum bei der Datenbereitstellung auf die Arbeit der Fachkräfte für Kosten- und Leistungsrechnung angewiesen sind. Wie an anderen Stellen in der LoHN-Konzeption gilt auch hier, dass die tatsächliche Anzahl der Rollen im Controlling und deren Verteilung auf Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Verwaltungsbereich zu Verwaltungsbereich variieren kann.





Die Arbeitsteilung zwischen Controllern und Führungskräften im Controlling wird aber auch hier deutlich: *Controller* koordinieren Prozesse, beschaffen Daten und bereiten Entscheidungen vor. Die Entscheidungen treffen letztlich die *Führungskräfte*, deren Verantwortung insoweit nicht delegierbar ist.





2.6 Kennzahlencontrolling

Die Plan- und Ist-Kostenrechnung bildet ausschließlich finanzielle Kenngrößen (z.B. Produkt-kosten) ab. Diese sind für Haushaltswesen und Binnensteuerung unverzichtbar. Durch die Fokussierung der Kosten- und Leistungsrechnung auf Finanzdaten ist es jedoch *nicht* möglich, fundierte Aussagen sowohl für die Planung als auch für die Kontrolle zur Wirtschaftlichkeit von Verwaltungsleistungen zu machen:

- Effizienz ist definiert als das Verhältnis von Ressourceneinsatz (Input) zum Ergebnis (Output) eines Prozesses oder einer Maßnahme. Der Ressourcenverbrauch lässt sich durch Kostendaten sehr gut monetär ausdrücken, eine Beurteilung des Ergebnisses bedingt die Definition und Erfassung von Maßgrößen zur Quantität und Qualität von Verwaltungsleistungen.
- Effektivität ist definiert als Zielerreichungsgrad, was einerseits die Definition messbarer Zielwerte voraussetzt und andererseits die Messung der vereinbarten Maßgrößen in Form von Kennzahlen bedingt. Eine Fixierung des Controllings auf die Kosten- und Leistungsrechnung würde eine Verengung der Zielkontrolle auf Finanzziele nach sich ziehen. Die für den internen Steuerungsprozess und politische Entscheidungen meist viel wichtigeren Fachziele blieben dann außer Betracht. Damit könnte trotz Produkthaushalten eine wesentliche Schwäche der heutigen Haushaltswirtschaft, die Steuerung ausschließlich über Haushaltsziele, nicht beseitigt werden.

Produkthaushalte nach § 17a LHO bedingen daher neben der Definition, Quantifizierung und Messung von Finanzzielen zwingend auch die Definition, Quantifizierung und Messung von Fachzielen. Dies ist meist keine einfache Aufgabe, die den Fachressorts und dort den zuständigen Fachabteilungen obliegt. Diese Ergänzung der Datengrundlage für das Controlling ist aber zwingend notwendig, um ein vollständiges Bild für die Steuerung zu erhalten. Kostenreduktionen (z.B. durch Haushaltskürzungen) können sonst unbemerkt zu Lasten der Qualität von Verwaltungsleistungen gehen. Kostendaten erhalten daher erst dann Aussagekraft, wenn sie in Bezug zu den Mengen und Qualitäten gesetzt werden 14. Wirtschaftliche Steuerung setzt daher eine Definition des angestrebten Qualitätsniveaus voraus, bevor dieses mit den günstigsten Kosten angestrebt werden kann.

Qualität ist nach diesem Controllingverständnis kein Wert an sich, sondern Maßstab für die Übereinstimmung von Anforderungen fachlicher Ziele (Plan) und der Realität (Ist).

Dieses Qualitätsverständnis macht in vielen Fällen die **Definition von Qualitätskennzahlen** erst möglich: Die Suche nach 'objektiven' Qualitätsmaßstäben ist Aufgabe der Wissenschaft und wird wahrscheinlich niemals unumstritten bleiben. Führungskräfte und Controller haben dagegen die Aufgabe, **messbare, ambitionierte und realistische Qualitätsziele** zu definieren, um Bürgern und Beschäftigten klare Orientierung und Verhaltensmaßstäbe an die Hand zu geben.

Fachziele können somit nur dann sinnvoll in den Führungs- und Controllingprozess einbezogen werden, wenn im Rahmen der Zielbildung auch messbare Kennzahlen definiert und entsprechende Zielwerte vereinbart werden. Dies ist mittlerweile bundesweit in vielen Verwaltungen

¹⁴ *Effizienz* lässt sich z.B. durch Stückkostenvergleiche (Input/Output) beurteilen. Bloße Kosten-Mengen-Relationen (z.B. Kosten je Student oder Kosten je Steuerbescheid) geben jedoch in vielen Fällen noch keine hinreichenden Informationen über die Wirtschaftlichkeit, hierzu sind meist noch Qualitätskennzahlen (z.B. Studiendauer oder Mehrergebnis je Veranlagung) als Korrektiv erforderlich.



Seite 23 von 61



gelungen (vgl. das Beispiel der niedersächsischen Justizvollzugsverwaltung), so dass sich für nahezu alle Aufgabengebiete entsprechende Beispiele finden lassen. Die *Balanced Scorecard* ist ein prominentes Beispiel für so genannte **Managementsysteme**, die sowohl die Ausrichtung auf Finanzziele als auch auf Fachziele ermöglichen).

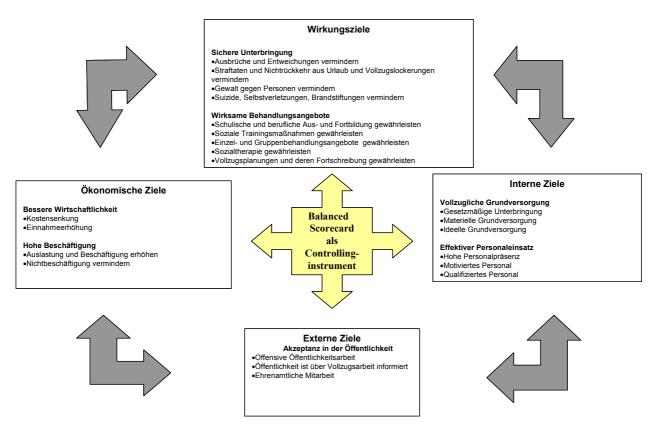


Abbildung 3: Kennzahlensystem der Justizvollzugsverwaltung¹⁵

Trotzdem steht die Entwicklung von systematischen Controllingprozessen in Bezug auf Fachziele erst am Anfang, so dass in diesem Zusammenhang vor einer "blinden Kennzahlengläubigkeit" gewarnt werden muss. Jede Kennzahl, jeder Plan-Ist-Vergleich, unabhängig davon ob es um Finanz- oder Fach-Kennzahlen geht, können *Grundlage*, niemals *Ergebnis* der Abweichungs- und Ursachenanalyse sein. Kennzahlen bedürfen zwingend einer Bewertung durch entsprechende Fachkräfte, meist die zuständigen Führungskräfte oder erfahrene Controller. Dies ist eine wesentliche Basis für ein effektives Berichtswesen und Controlling: Kennzahlen stellen Fragen, sie geben meist keine direkten Antworten und fällen niemals Urteile.

Das Kennzahlencontrolling wird nach dem Gedanken von § 17a LHO in den Controllingkreislauf und damit den Haushaltsprozess integriert. Die Kennzahlen finden sich mit Zielwerten für die politisch-strategischen Ziele im Erläuterungsteil des Produkthaushalts wieder. Im Planungsund Zielvereinbarungsprozess werden diese Vorgaben auf allen Verwaltungsebenen durch Kennzahlen mit Zielwerten für die strategischen und operativen Ziele jedes Budgetverantwortlichen konkretisiert. Die Plan-Ist-Kontrolle wird über das Berichtswesen sowie die Haushaltsberichte und die Haushaltsrechnung ermöglicht.

¹⁵ Das Kennzahlensystem der Justizvollzugsverwaltung beruht auf dem auch in der niedersächsischen Landesverwaltung weit verbreiteten Balanced Scorecard Ansatz.



Seite 24 von 61



Welchen Nutzen bringt das Kennzahlencontrolling?

Ein Controlling allein auf Grundlage von Haushaltsdaten oder Ergebnissen der Kosten- und Leistungsrechnung verkürzt den Wirtschaftlichkeitsbegriff auf die Sparsamkeit verkürzen. Einsparungen stellen dann oft keine Wirtschaftlichkeits- oder Produktivitätsgewinne dar, sondern werden auf Kosten der Qualität von Verwaltungsleistungen "erwirtschaftet". Langfristig gefährdet dies die Leistungsfähigkeit und damit die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung insgesamt. Die Finanzdaten müssen daher nach § 17a LHO in einem aussagekräftigen Kennzahlencontrolling um Fach-Kennzahlen ergänzt werden.

Dies schafft nicht nur die Basis für die Wirtschaftlichkeitskontrolle, sondern auch die Grundlage für eine **effektivere Kommunikation von Politik und Verwaltung bei Zielbildung und Zielumsetzung**. Politische Ziele bleiben keine vagen Absichtserklärungen, die Verwaltungshandeln im Tagesgeschäft oft kaum beeinflussen, sondern werden zu nachvollziehbaren und konkreten Herausforderungen für die Arbeit aller Beschäftigten.

Dies steigert auch die **Motivation von Führungskräften und Beschäftigten**, weil mit dem Grad der Zielerreichung Erfolge und Misserfolge der täglichen Arbeit nachvollziehbar und messbar werden.

Die Definition von aussagekräftigen Kennzahlen ist unabdingbare Voraussetzung für **effektive Benchmarkingprozesse**, weil sonst die Gefahr besteht "Äpfel mit Birnen" zu vergleichen; Verwaltungen mit unterschiedlichen Zielsetzungen haben oft ganz zwangsläufig auch unterschiedliche Kosten bei ähnlichen Leistungen.

Welche Rolle haben Führungskräfte und Controller?

Führungskräfte tragen im Kennzahlencontrolling die Verantwortung für die Definition von aussagekräftigen Maßgrößen für die Zielerreichung (Kennzahlen). Im Planungs- und Zielvereinbarungsprozess werden dann durch die Führungskräfte ambitionierte und realistische Zielwerte für alle Maßgrößen festgelegt. Dabei müssen die Führungskräfte darauf achten, dass Zielwerte nur dann realistisch sind, wenn sie steuerbar und erreichbar sind. Maßgrößen, die von den verantwortlichen Führungskräften nicht signifikant beeinflusst werden können sind für das Kennzahlencontrolling ebenso ungeeignet, wie Zielwerte, deren Erreichung von vornherein feststeht oder von Anfang an unrealistisch ist.

Controller unterstützen den Zielbildungsprozess durch die Identifikation geeigneter Maßgrößen und die Reduktion der Informationsvielfalt auf aussagekräftige, relevante und steuerbare Kennzahlen. Im Planungs- und Zielvereinbarungsprozess versorgen die Controller die verantwortlichen Führungskräfte rechtzeitig mit Vergleichs- und Prognosewerten, erstellen Szenarioanalysen für unterschiedliche Maßnahmen der Zielerreichung und stimmen die Zielwerte ab, bis eine schlüssige und mit dem verfügbaren Budget realisierbare Gesamtplanung vorliegt. Im Haushaltsvollzug erstellen die Controller Plan-Ist-Vergleiche, Abweichungs- und Ursachenanalysen und unterstützen die Führungskräfte nötigenfalls bei der Definition von (Korrektur-) Maßnahmen und der Lösung von Ziel- und Ressourcenkonflikten.





2.7 Berichtswesen der Verwaltungsbereiche

Das Berichtswesen wird im LoHN-Konzept in einer **organisatorischen und einer technischen Perspektive** betrachtet:

- 1. Organisatorisch ist die jeweils nachgeordnete der jeweils übergeordneten Führungsebene berichts- und rechenschaftspflichtig. Diese Rechenschaftspflicht aller Führungskräfte¹⁶ ist das notwendige Pendant der Delegation von Verantwortung und der Vereinbarung von Zielen im Planungs- und Zielvereinbarungsprozess. Die Berichts- und Rechenschaftspflicht stellt den Kern des unterjährigen Steuerungs- und Controllingprozesses dar: Auf der Grundlage der unterjährigen Zielkontrolle in Plan-Ist-Vergleichen werden nötigenfalls Korrekturmaßnahmen definiert und zwischen den Führungskräften abgestimmt.
- 2. Technisch verkörpert das Berichtswesen die Informationsbeschaffung für das Controllingsystem, die sich (auch) auf die Auswertungsmöglichkeiten der Kosten- und Leistungsrechnung stützt. Im LoHN-Konzept wurden die Auswertungs- und Berichtsmöglichkeiten des Baan-Systems durch das so genannte Web-Berichtswesen wesentlich erweitert. Das Web-Berichtswesen kann technisch neben der im Standard möglichen Auswertung und Verarbeitung von Finanzdaten auch Funktionen für Fach-Kennzahlen bereitstellen. Das (Web-) Berichtswesen ist in dieser technischen Perspektive das wichtigste Arbeitsinstrument der Controller¹⁷.

Die endgültige Ausgestaltung des Berichtswesens ist organisatorisch und technisch eine individuelle Aufgabe, die für jeden Verwaltungsbereich anhand der Anforderungen der Führungskräfte und Controller gelöst werden muss. Dabei erhalten die Führungskräfte durch das Berichtswesen komprimierte Informationen, die speziell auf deren Entscheidungsbelange zugeschnitten sein sollten:

- 1. Grundsätzlich muss jede Führungskraft
- von nachgeordneten Führungskräften oder ihren Beschäftigten Rechenschaftsberichte über delegierte Aufgaben und Verantwortungsbereiche sowie
- von Controllern oder direkt aus dem Web-Berichtswesen Berichte zur (Selbst-) Kontrolle des eigenen, nicht delegierten Verantwortungsbereichs und zusätzlich weitere benötigte Informationen in Form von Ad-hoc-Berichten

erhalten.

2. Umgekehrt ist jede Führungskraft der jeweils übergeordneten Ebene rechenschaftspflichtig und erstellt in diesem Zusammenhang aus den vorliegenden Informationen die Rechenschaftsberichte für die jeweiligen Vorgesetzten. Dabei ist darauf zu achten, dass nicht unnötige Informationen berichtet werden, insbesondere sollten derartige Führungs-

¹⁷ Im LoHN-Berichtswesen können die Finanz- und Fach-Daten periodenbezogen (z.B. Monate, Quartale, Jahre) und objektbezogen (z.B. Verwaltungsbereiche, Budgetverantwortungseinheiten, Produkte, Projekte) abgerufen und sowohl als Zahlen als auch als Grafik dargestellt werden. Durch das einheitliche LoHN-Konzept ist die Handhabung sehr einfach, da die Informationen in allen Kategorien (Plan-, Soll-, Ist-Daten) in vordefinierten Strukturen vorliegen.



¹⁶ Die Kabinettsmitglieder sind dem Landtag, Abteilungsleiter der politischen Spitze und die nachgeordneten Führungskräfte den jeweiligen Vorgesetzten rechenschaftspflichtig.



und Rechenschaftsberichte auf das Notwendige beschränkt werden. Sie sollten daher mit wenigen aussagekräftigen Kennzahlen oder Grafiken umgesetzt werden, ausführlichere Berichte sind als Rechenschaftsberichte nur erforderlich, wenn Zielabweichungen drohen und entsprechende (Korrektur-) Maßnahmen erläutert oder abgestimmt werden müssen.

Im Rahmen des Berichtswesens unterscheidet man im Controllingprozess schriftliche (oder elektronische) Berichte und sogenannte Ziel-, Budget- oder Meilensteingespräche:

- Schriftliche Berichte sollten grundsätzlich so knapp wie möglich gehalten werden, nicht allein, um Aufwand zu sparen, sondern insbesondere, um eine Informationsflut für die Berichtsempfänger zu vermeiden. Berichte haben eine wesentliche Funktion darin, relevante Information auf den Punkt zu bringen, um im hektischen Tagesgeschäft die Aufmerksamkeit der Führungskräfte auf wichtige Fragen und Entscheidungen zu fokussieren: Das Interessante ist in dieser Hinsicht sehr oft der Feind des Relevanten.
- **Ziel- und Budgetgespräche** dienen im Zielvereinbarungsprozess der Abstimmung von Zielen und Budgets und werden meist im Vorjahr zur Abstimmung der Jahresziele geführt.
- **Meilensteingespräche** dienen der Abstimmung von unterjährigen (Korrektur-) Maßnahmen im Haushaltsvollzug und werden entweder zu wesentlichen Meilensteinen (z.B. im Projektverlauf) oder regelmäßig, etwa als **Quartalsgespräche** der Amtsleiter mit dem Ministerium geführt.

Derartige **Quartalsgespräche** haben sich im Controllingprozess sehr bewährt, weil im Rahmen dieser Gespräche neben Korrekturmaßnahmen auch Ressourcendispositionen und Zieländerungen festgelegt werden können. Die nachgeordneten Führungsebenen sind dann in einem **transparenten Entscheidungsprozess** beteiligt, der Eindruck willkürlicher Budgeteingriffe wird vermieden. Durch Quartalsgespräche wird auch der **Wettbewerbsgedanke** gestärkt, weil die Ergebnisse der unterschiedlichen Budgetverantwortungseinheiten (z.B. Ämter) transparent werden.

Quartalsgespräche sollten *keinen* zusätzlichen Aufwand verursachen, sondern als weiterer Tagesordnungspunkt in **bestehende Abstimmungsrunden** (z.B. Amtsleiterrunde) integriert werden. **Integrierte Ziel-, Budget- und Quartalsgespräche** während des Planungsprozesses sorgen zudem für einen systematischen Controlling-Gesamtprozess. In Form einer **rollierenden Planung** werden in den Quartalsgesprächen dann nicht allein (Korrektur-) Maßnahmen abgestimmt, sondern auch die Planung für das kommende Jahr festgelegt.



© arf GmbH

Abbildung 4: Quartalsgespräche im Controllingprozess





Welchen Nutzen bringt das (interne) Berichtswesen?

Das Berichtswesen ist der Kern des Controllingprozesses:

- Berichte dienen der Rechenschaftslegung und stellen entscheidungsrelevante Informationen bereit,
- Berichte schaffen **Transparenz über Entscheidungsgrundlagen und Entscheidungen** (vor allem auch über unterjährige Korrekturmaßnahmen),
- Berichte dienen aber auch der Abstimmung von Entscheidungen und
- Berichte (mit Plan-Ist-Vergleichen) sind letztlich Grundlage des Planungs- und Zielvereinbarungsprozesses.

Welche Rolle haben Führungskräfte und Controller?

Träger und (Letzt-) Adressaten des Berichtswesens sind die *Führungskräfte*. Führungskräfte erhalten Berichte als Entscheidungsgrundlage und erstatten Rechenschaftsberichte.

Die *Controller* stellen zu deren Unterstützung entscheidungsrelevante Informationen zusammen. Dabei analysieren Controller die vorhandenen Daten, beschaffen notwendige Daten und bereiten die Informationen, vor allem durch Reduktion auf das Wesentliche und die Entwicklung von Maßnahmenvorschlägen, als Entscheidungsgrundlage auf. Die Controller sind daher auch für die Koordination des regelmäßigen Berichtswesens zur Selbstkontrolle und Rechenschaftslegung verantwortlich. Dabei sorgen Controller dafür, dass die Berichte entscheidungsrelevant und adressatenorientiert sind. Ein einheitliches Standard-Berichtswesen wird daher den Anforderungen nicht gerecht. Das Berichtswesen ist letztlich eine wichtige Gemeinschaftsaufgabe von Führungskräften und Controllern.





2.8 Haushaltsrechnung und Haushaltsberichte

Die Haushaltsrechnung ist als Gegenstück zum Haushaltsplan das Instrument, mit dem als Abschluss des Controllingkreislaufes und des Haushaltsprozesses über die Ergebnisse (Plan-Ist-Vergleich) des Verwaltungshandelns (Zielerreichung, Leistungserbringung und Mittelverwendung) von der Exekutive gegenüber der Legislative Rechenschaft abgelegt wird. Die Haushaltsrechnung ist somit auch die Grundlage der parlamentarischen Haushalts- und Regierungskontrolle.

Die haushaltsrechtliche Gewaltenteilung gibt dem Landtag Mitwirkungsrechte im parlamentarischen Haushaltsverfahren, vor allem bei der Verabschiedung des Haushaltsplans, die parlamentarischen Gestaltungsrechte im Haushaltsvollzug sind demgegenüber eng begrenzt, da der Haushaltsvollzug Sache der Exekutive ist. Dementsprechend dienen Haushaltsberichte und Haushaltsrechnung neben ihrer Kontrollfunktion in erster Linie der Informationsbeschaffung für künftige Haushaltsentscheidungen über neue Haushaltspläne.

Das LoHN-Konzept sieht daher *kein* monatliches Berichtswesen an den Landtag vor, weil im Sinne der Prinzipien der Adressaten- und Entscheidungsorientierung mit solchen Monatsberichten keine Entscheidungskompetenzen des Landtags verbunden wären. Statt dessen setzt das LoHN-Konzept

- auf einen aussagekräftigen Produkthaushalt und
- einen Zwischenbericht in Form des Rechenschaftsberichts zum Produkthaushalt per Juni eines jeden Haushaltsjahres (**Halbjahresbericht**), der im September des Haushaltsjahres rechtzeitig zu den parlamentarischen Beratungen des neuen Haushaltsplans relevante und aktuelle Informationen über den Stand des Haushaltsvollzugs im Sinne der Zielerreichung und Wirtschaftlichkeit gibt.

Ein wesentliches Gewicht im Berichtswesen an den Landtag liegt auf der Kommentierung und Erläuterung der Kennzahlen (Plan-Ist-Vergleiche zum Haushaltsplan). Die Bewertung der Plan-Ist-Vergleiche ist in diesem Zusammenhang eine politische Aufgabe: Rechenschaftspflichtig gegenüber dem Parlament sind daher die zuständigen Fachminister.





2.9 Weiterführende Controlling-Instrumente

Die vorstehenden Kapitel beschreiben den jährlichen Controllingkreislauf und seine Integration in den Haushaltsprozess. Die beschriebenen Controllinginstrumente und -prozesse sind eine Ergänzung bzw. (Neu-) Ausrichtung der bewährten Haushalts- und Steuerungsinstrumente. Der Einsatz dieser Instrumente ist nach dem LoHN-Konzept erforderlich, um die Anforderungen des § 17a LHO zu erfüllen.

Die nachfolgend kurz skizzierten Controllinginstrumente stellen eine sinnvolle Ergänzung des beschriebenen Controllingkreislaufs dar:

- 1. Das *Benchmarking* steht hier für **analytische Controllinginstrumente**, deren Zielsetzung in der Ergänzung des Zielbildungs- und Planungsprozesses um "externe" Impulse liegt. In diese Gruppe gehören auch andere Analyseverfahren wie Evaluation oder strategische Planungsinstrumente wie Stärken-Schwächen- oder Szenario-Analysen.
- 2. Die *Balanced Scorecard* steht hier für sogenannte **Managementsysteme**, deren Ziel die Ausrichtung ganzer Verwaltungsbereiche auf strategische Ziele oder eine stärkere Qualitätsorientierung ist (z.B. **Qualitätsmanagement**).

2.9.1 Benchmarking

Benchmarking bezeichnet systematische (Betriebs- oder Objekt-) Vergleiche, um auf der Grundlage von Kennzahlenanalysen und vertiefenden Ursachenanalysen Strategien zu entwickeln, die ein 'Lernen vom Besten' ermöglichen.

Ziel des Benchmarkings ist daher die Identifizierung von Verbesserungspotentialen durch den Vergleich der eigenen Vorgehensweise mit den Erfahrungen und Ergebnissen anderer, vergleichbarer Verwaltungen¹⁸. Die identifizierten Verbesserungspotentiale werden dann im Planungs- und Zielvereinbarungsprozess des Controllingkreislaufs als Ziele vereinbart, deren Umsetzung im regelmäßigen Controlling überwacht wird. Benchmarking dient daher als wesentlicher Impuls bei der Bildung und Vereinbarung ambitionierter und realistischer Ziele.

Beim Benchmarking lassen sich zwei Grundvarianten unterscheiden:

- Internes Benchmarking: Flächenverwaltungen etablieren systematische Objektvergleiche ihrer verschiedenen Flächenämter oder bestimmter Produkte mit dem Ziel, einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess nach dem Wettbewerbsgedanken zu etablieren. Dies kann als eigener Benchmarkingprozess konzipiert werden oder an Quartalsgespräche des Controllingkreislaufs anknüpfen.
- **Externes Benchmarking**: In manchen Verwaltungen fallen Objektvergleiche innerhalb des eigenen Verwaltungsbereichs schwer, weil entsprechende Vergleichsobjekte nicht zu

¹⁸ Die KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle in Köln) hat das Benchmarking in den letzten Jahren im kommunalen Bereich erfolgreich als IKO-Netz (Interkommunales Vergleichsnetz, bei dem Vergleichsringe ähnlicher Kommunen gebildet und moderiert werden) etabliert, aber auch Landesverwaltungen nutzen das Instrument zunehmend, so hat die Justizministerkonferenz die Grundlage für ein Benchmarking im Bereich der Gerichtsbarkeit geschaffen, es haben sich länderübergreifende Kennzahlenvergleiche von Steuerverwaltungen ebenso etabliert wie Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleiche aller norddeutschen Hochschulen.





finden sind. Darüber hinaus lassen sich grundlegend andere Vorgehensweisen und Organisationsformen meist nur bei anderen Verwaltungen finden. Im externen Benchmarking werden daher Aufgabenbereiche (z.B. Personalverwaltung, Innerer Dienst) oder ganze Behörden bzw. Verwaltungsbereiche mit vergleichbaren Bereichen anderer Verwaltungen in der eigenen Landesverwaltung oder auch bei Bund, anderen Ländern oder Kommunen verglichen. Die Zielsetzung liegt hier eher bei temporären intensiven Objektvergleichen, um strategische Verbesserungspotentiale zu identifizieren.

In beiden Fällen reicht ein "bloßer Kennzahlenvergleich" nicht aus, um sinnvolle Verbesserungsvorschläge zu erarbeiten. "Bloße Kennzahlenvergleiche" lassen meist noch nicht einmal einen Rückschluss auf "besser oder schlechter" zu, geschweige denn Ursachen für unterschiedliche Ergebnisse erkennen. Kennzahlen sind daher eine *notwendige*, aber bei weitem nicht *hinreichende* Bedingung für ein effektives Benchmarking. *Benchmarking* bezeichnet vielmehr (kontinuierliche oder temporäre) **intensive und fundierte Vergleichsprozesse** zwischen Verwaltungen, die neben Kennzahlenvergleichen auch Ursachenanalysen und die **Entwicklung von konkreten Verbesserungsvorschlägen** umfassen.

Welchen Nutzen bringt das Benchmarking?

Das Benchmarking führt somit zu folgendem Nutzen:

- Der initialisierte **Wissenstransfer** führt zum Austausch von guten Verfahren und Ideen. Somit werden **Verbesserungspotentiale** sichtbar.
- Stärken und Schwächen können auf objektiver Basis erkannt und kommuniziert werden. Benchmarking sorgt daher für eine **zusätzliche Motivation der Beschäftigten**, gut zu bleiben oder sich zu verbessern, indem man sich am Besten misst.
- Durch die Vergleichsergebnisse sind klare **Argumente pro Veränderung und contra Tradition** als Grundlage für Führungsentscheidungen vorhanden. Verbesserungsvorschläge werden nicht mehr als 'wir sind schlecht' empfunden, sondern als 'wir wollen auch so gut werden'.
- Die Orientierung an "bloßen" (Kosten- oder Einspar-) Zielen wird im Benchmarking durch den Wettbewerb in Bezug auf das gesamte Leistungsvermögen der Vergleichsverwaltungen ersetzt. Dadurch werden Wettbewerbselemente zur Steigerung der Leistungsfähigkeit erschlossen, es rücken aber auch die Fachziele und damit die Wirtschaftlichkeit stärker in den Fokus der Verbesserung.

2.9.2 Balanced Scorecard

Die Balanced Scorecard (als Beispiel für Managementsysteme in der Öffentlichen Verwaltung) wird vielerorts als **Kennzahlensystem zum Kennzahlencontrolling** (miss-)verstanden.

Eine Grundidee der Balanced Scorecard ermöglicht dies zwar, dem eigentlichen Managementansatz wird man damit aber nicht gerecht. Nach der bekannten Grundidee reichen finanzwirtschaftliche Kennzahlen allein zur Steuerung einer Organisation nicht aus, sie müssen vielmehr ergänzt werden um Kennzahlen in verschiedenen anderen Dimensionen: Das Originalmodell sah die vier Dimensionen Finanzen, Kunden, Prozesse sowie Lernen und Entwicklung vor¹⁹.

¹⁹ Kaplan und Norton, Balanced Scorecard, Strategien erfolgreich umsetzen, Stuttgart 1997



-



Diese Dimensionen werden in zahlreichen Projekten nach den individuellen Belangen für mehr oder weniger umfangreiche Kennzahlensysteme verändert²⁰.

Dieses Vorgehen ist legitim, weil Kennzahlensysteme ein elementarer Bestandteil eines Controllingsystems sind, welches § 17a LHO gerecht werden will. Das Potential des eigentlichen Balanced Scorecard Ansatzes geht allerdings viel weiter:

- Werden in den meisten Kennzahlensystemen strategische und operative Zielsetzungen undifferenziert nebeneinander gestellt, hat der Balanced Scorecard Ansatz das explizite Ziel, die Kommunikation von Strategien zu unterstützen, indem Strategien in wenigen relevanten Kennzahlen und damit prägnanten Zielwerten ausgedrückt werden. Es geht also darum, insbesondere die komplexe Zielvielfalt vieler öffentlicher Aufgaben auf wenige zentrale und strategisch relevante Zielwerte zu reduzieren.
- Dies erreicht man durch die Definition sogenannter Ursache-Wirkungs-Ketten: Dabei wird nach Wirkungszusammenhängen gefragt, die das strategische Ziel beeinflussen. Eine Annahme könnte lauten, dass die Verbesserung der Betreuungsrelation an Hochschulen den Lehrerfolg positiv beeinflusst. Strategische Ziele stehen erfahrungsgemäß in sehr komplexen Wirkungszusammenhängen und können nicht monokausal beeinflusst werden. Die Erarbeitung einer abgestimmten Vorstellung der komplexen Wirkungszusammenhänge bewirkt daher meist eine erhebliche Kompetenzsteigerung der eigenen Steuerungsfähigkeit: Wer Einflussgrößen und Zusammenhänge nicht kennt, kann auch nicht steuern. Der Balanced Scorecard-Ansatz vermeidet so die Festlegung von Zielen, Kennzahlen und Maßnahmen, die nicht hinreichend steuerungsrelevant sind.
- Die Annahme bestimmter Wirkungszusammenhänge und Einflussfaktoren legt dann in vielen Fällen bereits bestimmte **Maßnahmen zur Beeinflussung der Ziele** nahe. Die Auswahl besonders effektiv erscheinender Maßnahmen erlaubt somit die notwendige Ressourcendisposition und die Festlegung der damit erreichbaren Zielwerte.
- Die Kennzahlen in einer idealtypischen Balanced Scorecard stehen daher nicht lose nebeneinander, sondern in einem strengen Ursache-Wirkungs-Zusammenhang mit den strategischen Zielen und Umsetzungsmaßnahmen zu deren Erreichung. Das eigentliche Ziel der Balanced Scorecard ist die Kommunikation der strategischen Ziele durch Kennzahlen und die Verpflichtung der gesamten Organisation auf die notwendigen Maßnahmen zur Zielerreichung.
- Daher ist eine idealtypische Balanced Scorecard letztlich ein Controllinginstrument zur Kommunikation und Kontrolle strategischer Ziele durch Plan-Ist-Vergleiche weniger relevanter Kennzahlen. Die skizzierten Schritte zur Entwicklung einer individuellen Balanced Scorecard machen den Ansatz insgesamt jedoch zu einem strategischen Managementsystem, das die strategischen Aktivitäten der Organisation steuern kann.

In vielen Fällen stehen die Nutzung des Balanced Scorecard Gedankens als Kennzahlensystem und als strategisches Managementsystem einander komplementär gegenüber. Eine sinnvolle Zuordnung der relevanten Kennzahlen, auch hinsichtlich operativer Ziele, zu den Dimensionen der Balanced Scorecard schadet dann dem strategischen Anliegen nicht, wenn die klare Kommunikation und damit die **Priorisierung der strategischen Ziele** gelingt. Hier liegt allerdings auch die große Gefahr: In öffentlichen Verwaltungen wird gerne alles als gleich wichtig und in glei-

²⁰ Die niedersächsische Justizvollzugsverwaltung hat etwa ein Kennzahlensystem in den Dimensionen Wirkungen, Ökonomie, interne Ziele und externe Ziele entwickelt.



-



chem Maße strategisch relevant betrachtet, oft wechseln strategische Anliegen mit der Tagespolitik. Damit geraten strategische Orientierungen allerdings aus dem Blickfeld, werden Ziele beliebig, strategische Steuerung mutiert zu Alltagshektik. Die *Balanced Scorecard* ist daher ein gutes Instrument, um wirklich und dauerhaft Wichtiges von weniger Wichtigem zu trennen und diese strategische Differenzierung der vielfältigen Ziele in den gesamten Verwaltungsbereich mit Hilfe prägnanter Zielwerte zu kommunizieren.

Welchen Nutzen bringt die Balanced Scorecard?

Die Balanced Scorecard ermöglicht im Kennzahlencontrolling die **Priorisierung strategischer Ziele** gegenüber operativen Zielen, ohne dabei die operativen Ziele zu vernachlässigen.

Durch die Balanced Scorecard können komplexe Wirkungszusammenhänge und strategische Ansätze in wenigen Kennzahlen **erfolgreich kommuniziert** werden, so dass die **strategische Ausrichtung** für alle Beschäftigten **transparent** wird. Damit steigt die **Motivation und Zielorientierung** der gesamten Organisation.

Die Balanced Scorecard kann auch genutzt werden, um komplexe Kennzahlensysteme zu systematisieren und so einen ersten Einstieg in das strategische Management über das Kennzahlencontrolling zu finden.





3 EINFÜHRUNG IN DIE LOHN-DOKUMENTATION

Bei LoHN unterscheidet man hinsichtlich ihrer Zielgruppe und ihres Einsatzbereiches

- Konzepte
- Leitfäden
- Schulungsunterlagen sowie
- Verwaltungsvorschriften/Vereinbarungen.

Konzepte richten sich an Fachleute in den Projektgruppen der Verwaltungsbereiche. Sie dienen als Grundlage für die Projektarbeit und die Erarbeitung der verwaltungsbereichsspezifischen Feinkonzepte.

Ein **Leitfaden** ist eine zielgruppenspezifische "Übersetzung" der fachlichen Konzepte. In ihm können auch nur einzelne Aspekte eines Konzepts behandelt werden. Der Leitfaden ist praxisorientiert. Er gibt dem Anwender Antworten auf die täglichen "kleinen Fragen" der durch LoHN veränderten Arbeitsabläufe.

Schulungsunterlagen werden im Rahmen der LoHN-Schulungen eingesetzt. In den Verwaltungsbereichen sind Schulungen zum Landesreferenzmodell, zur Anlagenbuchhaltung (inkl. FAM) sowie zu den Add-On-Modulen Zeitwirtschaft, Persko und Web-Berichtswesen vorgesehen. Die Schulungen richten sich an die KLR-Administratoren in den Verwaltungsbereichen und an Fachpersonal (z.B. Anlagenbuchhaltung).

Verwaltungsvorschriften²¹ und Vereinbarungen²² werden durch das Niedersächsische Finanzministerium initiiert und/oder erstellt. Über die Arbeit in den zentralen Projektgruppen fließen die aus den konzeptionellen Inhalten abgeleiteten Anforderungen bei der Formulierung ein.

Neben der Differenzierung von Dokumenten aufgrund von Zielgruppe und Einsatzbereich gibt es die Unterscheidung zwischen **Lasten-** und **Pflichtenheft**, welche die Funktion eines Dokuments bei der Dokumentation von DV-Technik beschreibt:

Die DV-technische Lösung für die Umsetzung der leistungsorientierten Haushaltswirtschaft in Niedersachsen ist das LoHN-Landesreferenzmodell. Das **Pflichtenheft** dazu ist der Leitfaden Landesreferenzmodell, ergänzt durch die Leitfäden Zeitwirtschaft, PersKo und Berichtswesen. Ein Pflichtenheft ist die Gesamtheit der für eine bestimmte Problemlösung maßgebenden Zielvorstellungen, Randbedingungen und Bewertungskriterien²³ und dient als organisatorische und/oder technische Vorgabe der Erstellung von Software oder Anpassung von Software oder der Vornahme von Einstellungen in vorhandener Software. Die Pflichtenhefte dienen der Dokumentation gegenüber dem Auftraggeber (Niedersächsisches Finanzministerium) und bilden die Grundlage für die technische Abnahme. Als **Lastenheft** in

²³ Vgl. Carl August Zehnder, Informatik-Projektentwicklung (2001), Seite 45



Seite 34 von 61

²¹ z.B. Anwendungserlass zu § 17 a Landeshaushaltsordnung (LHO)

Vereinbarung nach § 81 NPersVG zur Einführung von betriebswirtschaftlichen Steuerungsinstrumenten in der Niedersächsischen Landesverwaltung im Rahmen des Projektes "Leistungsorientierte Haushaltswirtschaft Niedersachsen"



LoHN fungiert das KLR-Methodenkonzept. Es beschreibt die Gesamtheit der Anforderungen an das KLR-Referenzmodell. Da das KLR-Methodenkonzept durch zahlreiche weitere Dokumente vertieft und ergänzt wird, bildet die gesamte Dokumentation die Grundlage für die Umsetzung von LoHN im Landesreferenzmodell.





4 DIE EINZELNEN DOKUMENTE IN STECKBRIEFEN

4.1 Überblicksdokumente

4.1.1 LoHN-Steuerungskonzept mit Übersicht der Leitfäden und Konzepte (LoHN-Nr. 1)

Zielsetzung	Das Dokument ist als Zusammenfassung der und Überblick über die LoHN-Konzeption gedacht. Zum einen werden die Elemente der neuen Verwaltungssteuerung nach LoHN im Zusammenhang dargestellt; zum anderen werden in kurzen Steckbriefen sämtliche LoHN-Dokumente beschrieben ("Leitfaden der Leitfäden").	
Inhalt	 LoHN-Konzept für eine neue Verwaltungssteuerung Einführung in die LoHN-Dokumentation Die einzelnen Dokumente in Steckbriefen 	
	Mitarbeiter der Landesverwaltung allgemein	
Zielgruppe	Führungskräfte	
	► KLR-Administratoren	
	▶ Controller	
	▶ BfdH's	
	► Anlagenbuchhalter	
	► Landtags-Abgeordnete	
Schnittstellen zu anderen Dokumenten	ε	
Thematische	atische Das Dokument dient dem Überblick und verweist den Leser für weitere In-	
	formationen an die spezifischen Fachdokumente.	
	t A07 – Dokumentation	
Bearbeiter	Dominik Becker	
	Version 2.0	

4.1.2 Glossar (LoHN-Nr. 2)

	Mit dem Glossar soll ein leichterer Umgang mit den für LoHN relevanten Fachbegriffen ermöglicht und damit das Verständnis für LoHN gefördert werden.	
Inhalt	Inhalt Das Glossar gibt einen Kurzüberblick über allgemeine betriebswirtschaftl che und LoHN-spezifische Fachtermini, auf die in den Konzepten und Lei	





	föde	en Bezug genommen wird.
Zielgruppe	•	Mitarbeiter der Landesverwaltung allgemein
	•	Führungskräfte
	•	KLR-Administratoren
	•	Controller
	•	BfdH's
	•	Anlagenbuchhalter
	•	Landtags-Abgeordnete
Schnittstellen zu anderen Dokumenten	Es l	bestehen thematische Verbindungen zu allen LoHN-Dokumenten.
Thematische Eingrenzungen	Es werden keine ausführlichen Erläuterungen oder Beispiele gegeben. Vielmehr erfolgt die Einordnung der Begriffe in den Zusammenhang in den Konzepten, Leitfäden und Schulungsunterlagen.	
Teilprojekt	A03 - Veränderungsmanagement	
Bearbeiter	Ano	dreas Glodde
Version	Ver	sion 1.3



4.2 Dokumente mit Schwerpunkt: Einrichtung grundsätzlicher Parameter

4.2.1 KLR-Methodenkonzept (LoHN-Nr. 3)

4.Z. I KLIX-IVIELI	iodenkonzept (Lonin-Nr. 3)	
Zielsetzung	Das KLR-Methodenkonzept im Projekt LoHN ist aufs engste verknüpft mit dem LoHN-Landesreferenzmodell. Ziel des <i>KLR-Methodenkonzepts</i> ist die Gewährleistung einer stabilen, leistungsfähigen Anwendungsplattform für die KLR in der niedersächsischen Landesverwaltung. Dazu enthält das Methodenkonzept Methodenstandards der KLR, während das " <i>KLR-Referenzmodell</i> " Rahmenvorgaben für die entsprechende DV-technische Realisierung vorgibt. Die in den LoHN-Projektgruppen erarbeiteten Grundlagen und Anregungen werden im Methodenkonzept gebündelt und dienen somit als funktionales Lastenheft für die Erarbeitung des KLR-Referenzmodells.	
Inhalt	Das KLR-Methodenkonzept konzentriert sich auf die konzeptionellen Grund-	
	lagen einer leistungsorientierten Haushaltswirtschaft. Darüber hinaus werden notwendige Aussagen zu betriebswirtschaftlichen Parametern (z.B. Ab-	
	schreibungen, kalkulatorische Kosten) getroffen, um z.B. aus Sicht der Kos-	
	tenartenrechnung sowohl Anwendbarkeit als auch Vergleichbarkeit innerhalb	
	der Landesverwaltung sicherzustellen. Mitarbeiter der Landesverwaltung allgemein	
Zielgruppe	Führungskräfte	
	► KLR-Administratoren	
	Controller	
	BfdH's	
	Anlagenbuchhalter	
	Landtags-Abgeordnete	
Schnittstellen zu anderen Dokumenten	Das Methodenkonzept ist als "Ur-Konzept" die Basis der gesamten LoHN-Konzeption und impliziert damit Schnittstellen zu allen Dokumenten.	
Thematische Eingrenzungen	Im KLR-Methodenkonzept werden keine Detailregelungen der Kontierung, des Berichtswesens oder der technischen Umsetzung im Landesreferenzmodell getroffen. Hierzu sind die spezifischen Leitfäden und Konzepte zu konsultieren.	
Teilprojekt	A06 – KLR-Methodenkonzept und LRM-Entwicklung	
•	Dr. Horst Körner	
Version	Version 3.0	

4.2.2 Leitfaden Produktdefinition (LoHN-Nr. 4)

Zielsetzung	Der Leitfaden zur Produktdefinition soll den Behörden der niedersächsischen	
	Landesverwaltung, die die Kosten- und Leistungsrechnung einführen, als	





	Handreichung Regeln und Verfahrensabläufe für die Definition von Produk-		
	ten aufzeigen sowie praxisorientierte Bearbeitungshinweise geben.		
Inhalt	Der Leitfaden enthält im Kapitel 2 einen kurzen Überblick über das Projekt		
	"LoHN" und beschreibt darin die Rolle von Produkten innerhalb des Budgetierungskonzepts. Im Kapitel 3 werden mit der Produktbildung zusammen-		
	hängende Begriffe definiert und gegeneinander abgegrenzt. Kapitel 4 enthält		
	eine systematische Darstellung des Prozesses der Produktdefinition, erläutert		
	die einzelnen Phasen des Produktbildungsprozesses und enthält konkrete		
	Handreichungen zur Definition von Produkten.		
Zielgruppe	Mitarbeiter der Landesverwaltung allgemein		
Zicigi uppc	► Führungskräfte		
	► KLR-Administratoren		
	Controller		
	BfdH's		
	Anlagenbuchhalter		
	Landtags-Abgeordnete		
	Thematische Schnittstellen bestehen zum KLR-Methodenkonzept und zum		
	Leitfaden zum Landesreferenzmodell; außerdem zum Leitfaden Haus-		
Dokumenten	haltsaufstellung.		
Thematische	Als Handreichung gibt der Leitfaden kein bis in die Einzelheiten verbindli-		
Eingrenzungen			
	Besonderheiten der Verwaltungsbereiche berücksichtigt werden. Außerdem		
	kann das Verfahren, wenn dies im Einzelfall angezeigt erscheint, vereinfacht		
	werden.		
Teilprojekt	A06 – KLR-Methodenkonzept und LRM-Entwicklung		
Bearbeiter	Andreas Glodde		
Version	Version 1.2		

4.2.3 Konzept Baukasten zur Einführung der Internen Steuerung (LoHN-Nr. 5)

Zielsetzung	Anders als die kamerale Haushalts-Systematik, die sich weitgehend auf die		
	Vorgabe von Finanzzielen beschränkt, stellt das Konzept die ergebnisorien-		
	tierte Budgetierung in den Vordergrund. Die hier beschriebene und veränder-		
	te Form der Steuerung soll die Budgetdisziplin stärken und wirtschaftliches		
	Handeln fördern. Das Konzept soll helfen, das vom Ressort bzw. MF zuge-		
	wiesene Budget innerhalb des Verwaltungsbereichs nach bestimmten Regeln		
	zu verteilen und zu kontrollieren. Ziel ist es, die Verteilungs- und Entschei-		
	dungsstrukturen zu beschreiben, Handhabungen für die Budgets aufzuzeigen		
	sowie praxisorientierte Bearbeitungshinweise zugeben.		
Inhalt	Abgrenzungen und Voraussetzungen der internen Steuerung		
	Grundstruktur der internen Steuerung		
	Umsetzung der internen Steuerung		





	Werkzeuge der stufenweisen Einführug der internen Steuerung	
Zielgruppe	Mitarbeiter der Landesverwaltung allgemein	
Zieigi uppe	Führungskräfte	
	▶ KLR-Administratoren	
	Controller	
	BfdH's	
	Anlagenbuchhalter	
	Landtags-Abgeordnete	
	Schnittstellen bestehen zum Leitfaden Interne Steuerung mit Budgets und	
Dokumenten	zum Leitfaden Haushaltsaufstellung.	
Dokumenten		
Thematische	- keine -	
Eingrenzungen		
Teilprojekt	A06 – KLR-Methodenkonzept und LRM-Entwicklung	
Bearbeiter	Bernd Grohmann, Peter Dietsch, Kathrin Bormann	
Version	Version 1.0	

4.2.4 Rollenkonzept Führung und Controlling (LoHN-Nr. 6)

4.2.4 Roneinkonzept i diriding dira controlling (Lorin-Ri. 6)		
Zielsetzung	 Mit diesem Konzept werden mehrere Ziele verfolgt: Führungskräfte erhalten einen kompakten Überblick ihrer veränderten Rolle in einer Verwaltung "nach LoHN"; dieser Überblick wird differenziert nach den verschiedenen Führungsebenen. Controller können hier nachlesen, wie ihre Rolle in die Verwaltung integriert ist und wie das Controlling auf künftige Führungsaufgaben abgestimmt werden kann. Alle Beteiligten am Führungs- und Controllingprozess finden einen differenzierten Rollen-Katalog, der die spezifischen Funktionen auflistet. Zur weitergehenden Orientierung und als Arbeitshilfe ist in der Anlage beispielhaft eine Tätigkeitsbeschreibung für die Rolle Kosten-Leistungsrechner aufgenommen. 	
Inhalt	Führung und Controlling: Inhalte und Abgrenzungen	
	Führung und Controlling in der Landesverwaltung	
	Führungsorganisation und Zielvereinbarungen	
	Führungsorganisation und Berichtswesen	
	Aufgabensteckbriefe	
	Anforderungs- und Tätigkeitsprofil	
Zielgruppe	Mitarbeiter der Landesverwaltung allgemein	
Zieigi appe	Führungskräfte	





	KLR-Administratoren	
	Controller	
	▶ BfdH′s	
	Anlagenbuchhalter	
	Landtags-Abgeordnete	
Schnittstellen zu anderen Dokumenten	Schnittstellen bestehen insbesondere zum Leitfaden Zielvereinbarungen.	
Thematische Eingrenzungen	- keine -	
Teilprojekt	A05 – Steuerungs- und Controllingkonzept	
Bearbeiter	Helge C. Brixner und Johannes Saß	
Version	Version 1.9	

4.2.5 Konzept Anlagen und Bewertung (LoHN-Nr. 7)

Zielsetzung	Das Konzept gibt den Rahmen für die Erfassung und Bewertung des Anlage- und Umlaufvermögens für materielle und immaterielle Vermögensgegens- tände vor.	
Inhalt	Das Konzept führt zunächst in die wesentlichen Begrifflichkeiten ein und beschreibt den Vorgang der Vermögenserfassung durch Inventur und dafür ggf. erforderliche Sonderregelungen. Es enthält generelle Bestimmungen zur Bewertung von Vermögensgegenständen und der Verfahrensweise bei Veränderungen im Anlagevermögen. Zusätzlich werden Hinweise zur Behandlung des Umlaufvermögens und von Verbindlichkeiten gegeben. Das Konzept enthält zahlreiche Beispiele und Beispielrechnungen zur Verdeutlichung der	
Zielgruppe	Desc	hriebenen Prinzipien. Mitarbeiter der Landesverwaltung allgemein Führungskräfte
	•	KLR-Administratoren
		Controller
		BfdH's
	•	Anlagenbuchhalter
		Landtags-Abgeordnete
zu anderen	Leit	reffend die Kontierungstechnik bestehen thematische Schnittstellen zum faden Kontierung. Sämtliche Umsetzungen sind im Leitfaden zum Laneferenzmodell beschrieben.
Thematische	- kei	ine -
Eingrenzungen		
	A06	- KLR-Methodenkonzept und LRM-Entwicklung
Bearbeiter	Pete	r Dietsch
Version	Vers	sion 1.1





4.2.6 Konzept Optimierung (LoHN-Nr. 8)

-		
Zielsetzung	Die Zielsetzung dieses Konzeptes ist es, dem Leser einen Überblick über die	
S	Optimierungsmöglichkeiten des KLR-Systems zu geben, um durch deren	
	Umsetzung in den Verwaltungsbereichen	
	• die Transparenz der Daten zu erhöhen,	
	• die Steuerungsmechanismen vermehrt zu nutzen bzw. zu schaffen,	
	• durch eine Eindämmung der Datenflut eine Minderung des Planungs-	
	und Buchungsaufwands zu erreichen,	
	• eine bessere Übersichtlichkeit steuerungsrelevanter Daten zu erzie-	
	len, • dadurch die Validität der Daten zu erhöhen um darauf aufbauend	
	Controlling-Instrumente zur Binnensteuerung zu etablieren,	
	 die Performance deutlich zu steigern. 	
	•	
Inhalt	Der Inhalt gliedert sich in zentrale, dezentrale und technische Optimierungs-	
	maßnahmen.	
Zielgruppe	Mitarbeiter der Landesverwaltung allgemein	
0 11	Führungskräfte	
	KLR-Administratoren	
	Controller	
	BfdH's	
	Anlagenbuchhalter	
	Landtags-Abgeordnete	
Schnittstellen	Da das Dokument Anleitungen zur Optimierung der KLR bietet, impliziert es	
zu anderen	Schnittstellen zu allen KLR-orientierten LoHN-Dokumenten. Dazu gehört	
Dokumenten	z.B. das KLR-Methodenkonzept.	
Thematische	- keine -	
Eingrenzungen		
Teilprojekt	A06 – KLR-Methodenkonzept und LRM-Entwicklung	
Bearbeiter	Kathrin Bormann	
Version	Version 1.0	

4.2.7 Konzept Rollen und Berechtigungen (LoHN-Nr. 9)

Zielsetzung	Ziel dieses Konzepts ist die funktionale Zusammenführung von Geschäftsabläufen und Berechtigungen. Hierzu werden zum einen die Inhalte der Kernprozesse beschrieben und zum anderen geeignete Rollen definiert, die mit den Prozessen verknüpft werden.	
	Die hieraus resultierende Matrix von Programmen und Berechtigungen sollte allen an der KLR mittelbar bzw. unmittelbar beteiligten Personen die jeweils zutreffenden Zugriffe auf die KLR erlauben.	
Inhalt	DEM-Prozesse	
	DEM-Rollen	





	 Tools-Rollen und Berechtigungen Rollen und Berechtigungen für das Berichtswesen 	
	Benutzerrollen in der Webanwendung Zeitwirtschaft	
Zielgruppe	Mitarbeiter der Landesverwaltung allgemein	
Zieigiuppe	Führungskräfte	
	► KLR-Administratoren	
	Controller	
	BfdH's	
	Anlagenbuchhalter	
	Landtags-Abgeordnete	
	Schnittstellen bestehen zum Leitfaden Landesreferenzmodell, zum Leitfaden Berichtswesen und zum Leitfaden Zeitwirtschaft.	
Thematische Eingrenzungen	- keine -	
Teilprojekt	A06 – KLR-Methodenkonzept und LRM-Entwicklung	
Bearbeiter	Kathrin Bormann, Lutz Rosenhäger, Uwe Meiselbach	
Version	Version 3.0	

4.2.8 Konzept Controlling im neuen Steuerungsmodell (LoHN-Nr. 10)

Zielsetzung	Als Handreichung für die Führungskräfte konzipiert, hat das Controllingkonzept die wichtige Aufgabe, den Führungskräften Informationen über die Funktionen und den Nutzen des Controllings als Teil der Führungsaufgaben für ihre künftige Arbeit zur Verfügung zu stellen. Es soll hierfür aufzeigen, wie die mittels der KLR gewonnenen Daten zukünftig für die Steuerungsunterstützung genutzt werden können. Hierfür fügt es die Controllinginstrumente zu einem Gesamtkonzept zusammen, welches durch die Verzahnung aller Instrumente auch ihren jeweiligen Nutzwert stärkt. Das Controlling wird im Sinne eines Baukastensystems erläutert und stellt darüber hinaus zusammenfassend den Nutzen des Projektes LoHN für die Steuerung des neuen Haushaltsprozesses mit Haushaltsaufstellung, Haus-
Inhalt	Controllingkreislauf und Haushaltsprozess
Zielgruppe	KLR-Administratoren
	▶ Controller▶ BfdH's





	Anlagenbuchhalter
	Landtags-Abgeordnete
zu anderen	Das Controlling-Konzept besitzt Schnittstellen zu allen Controlling- orientierten LoHN-Dokumenten.
Dokumenten	
	Das Controlling-Konzept soll einen <i>Überblick</i> geben, deshalb sind <i>detaillierte</i> Verfahrensanleitungen in den jeweiligen Fachdokumenten zu finden.
Teilprojekt	A05 – Steuerungs- und Controllingkonzept
Bearbeiter	Johannes Saß, Helge C. Brixner
Version	Version 1.0





4.3 Dokumente mit Schwerpunkt: Steuerung von Prozessen

4.3.1 Leitfaden Haushaltsaufstellung (LoHN-Nr. 11)

	Tradshartsadistending (Lorint-In)
Zielsetzung	Ziel des Leitfadens Haushaltsaufstellung ist es, dem Leser eine Orientierungshilfe im neuen Zahlenwerk zu liefern, die es erlaubt, die inneren Zusammenhänge der neuen Hauhaltsaufstellung und -darstellung zu erkennen. Der Leitfaden Haushaltsaufstellung soll ebenfalls zum besseren Verständnis des Transformationsprozesses von dem rein kameralistisch geprägten Haushalt zu einem ergebnis- und leistungsbezogenen Haushalt beitragen.
Inhalt	Der Leitfaden führt zunächst die Rechtsgrundlagen der leistungsorientierten Haushaltswirtschaft auf. Den Schwerpunkt bildet dann die Struktur des Haushaltsplans nach LoHN, der detailliert in Aufbau und Inhalt erläutert wird. In einem weiteren Kapitel werden die Arbeiten bis hin zum fertigen Haushaltsplan prozesshaft beschrieben. Ein umfangreicher Anhang, der zum Beispiel
	die maßgeblichen Rechtsvorschriften enthält, rundet den Leitfaden ab.
7:-1	Mitarbeiter der Landesverwaltung allgemein
Zielgruppe	Führungskräfte
	KLR-Administratoren
	Controller
	▶ BfdH's
	Anlagenbuchhalter
	Landtags-Abgeordnete
	Landiags-Augeordicte
	In engem Zusammenhang mit dem Leitfaden Haushaltsaufstellung stehen die LoHN-Dokumente zum Berichtswesen und zur Internen Steuerung.
Thematische Eingrenzungen	- keine -
Teilprojekt	A05 – Steuerungs- und Controllingkonzept
	Helge C. Brixner, Johannes Saß
Version	Version 2.1

4.3.2 Leitfaden Kontierung (LoHN-Nr. 12)

Zielsetzung	Der Leitfaden Kontierung beschreibt und erläutert Buchungs- und Verfahrensgrundsätze innerhalb der Kosten- und Leistungsrechnung.
Inhalt	Am Anfang des Dokuments werden zentrale Begriffe erläutert und Zielset-
	zungen umrissen. Es folgt eine detaillierte Einführung in die Buchungssys-
	tematik des LoHN-Konzeptes. Anschließend wird der Kontenrahmen in sei-
	nem Aufbau und seinen Systemstellen ausführlich erläutert. Darauf folgt eine
	Darstellung der Zusammenhänge zwischen den KLR-Konten und den kame-





	ralen Titeln im Haushalt. Den Abschluss bildet eine Übersicht über die Ver-
	wendung der Baan-Dimensionen. Anhang des Leitfadens ist der jeweils aktu-
	elle Kontenplan.
Zielgruppe	Mitarbeiter der Landesverwaltung allgemein
Zieigi uppe	Führungskräfte
	▶ KLR-Administratoren
	Controller
	▶ BfdH′s
	▶ Anlagenbuchhalter
	Landtags-Abgeordnete
zu anderen	Thematische Schnittstellen gibt es insbesondere zum Konzept Berichtswesen und zu allen Leitfäden, die Buchungs- bzw. Darstellungsstrukturen der KLR beschreiben.
Thematische Eingrenzungen	Der Leitfaden enthält keine detaillierte Beschreibung der Kontierung zum Berichtswesen. Hier wird auf das Konzept Berichtswesen verwiesen.
Teilprojekt	A06 – KLR-Methodenkonzept und LRM-Entwicklung
Bearbeiter	Peter Dietsch
Version	Version 1.1

4.3.3 Leitfaden Baukasten zur Einführung der Internen Steuerung (LoHN-Nr. 13)

Zielsetzung	Anders als die kamerale Haushalts-Systematik, die sich weitgehend auf die Vorgabe von Finanzzielen beschränkt, stellt der Leitfaden die ergebnisorientierte Budgetierung in den Vordergrund. Die hier beschriebene und veränderte Form der Steuerung soll die Budgetdisziplin stärken und wirtschaftliches Handeln fördern. Der Leitfaden soll helfen, das vom Ressort bzw. MF zugewiesene Budget innerhalb des Verwaltungsbereichs nach bestimmten Regeln zu verteilen und zu kontrollieren. Ziel ist es, die Verteilungs- und Entscheidungsstrukturen zu beschreiben, Handhabungen für die Budgets aufzuzeigen sowie praxisorientierte Bearbeitungshinweise zugeben.
Inhalt	Interne Steuerung im Verwaltungsbereich
	Stufenweise Einführung der internen Steuerung
Zielgruppe	Mitarbeiter der Landesverwaltung allgemein
Zieigi uppe	Führungskräfte
	▶ KLR-Administratoren
	Controller
	BfdH's
	Anlagenbuchhalter
	Landtags-Abgeordnete
Schnittstellen	Schnittstellen bestehen zum Konzept Baukasten zur Einführung der Internen
zu anderen	Steuerung und zum Leitfaden Haushaltsaufstellung.
Dokumenten	





Thematische Eingrenzungen	
Teilprojekt	A06 – KLR-Methodenkonzept und LRM-Entwicklung
Bearbeiter	Bernd Grohmann, Peter Dietsch, Kathrin Bormann
Version	Version 1.0

4.3.4 Leitfaden Zielvereinbarungen (LoHN-Nr. 14)

4.5.4 Leitiaueii	Zielvereinbarungen (Lohn-Nr. 14)
Zielsetzung	Mit dem Leitfaden Zielvereinbarungen werden mehrere Ziele verfolgt:
	Zielsetzung und Rolle der Zielvereinbarungen im neuen Haushaltsverfahren werden aufgezeigt.
	• Für die erste Generation der Zielvereinbarungen werden die notwendigen Inhalte festgelegt.
	• Der Vereinbarungsprozess für die ersten Zielvereinbarungen zum Haushalt 2004/05, aber auch der gesamte Einführungsprozess über mehrere Generationen von Zielvereinbarungen in den Verwaltungsbereichen werden beschrieben.
	• Führungskräfte erhalten einen Überblick zu Inhalten und Verfahrensweisen bei der Entwicklung von Zielen und deren Vereinbarung zwischen den Verwaltungsebenen.
	• Controller können hier nachlesen, welche Zieldimensionen beachtet werden sollten und wie diese beschrieben werden; sie erhalten so die Grundlage ihrer Controlling-Tätigkeit.
	Zur weitergehenden Orientierung und als Arbeitshilfe werden in der Anlage eine Mustergliederung sowie beispielhafte Zielvereinbarungen aufgenommen.
Inhalt	Funktion von Zielvereinbarungen bei der Verwaltungsführung
	Zweck von Zielvereinbarungen im LoHN-Konzept
	Inhalte von Zielvereinbarungen
	Prozess zur Erstellung von Zielvereinbarungen
Zielgruppe	Mitarbeiter der Landesverwaltung allgemein
	Führungskräfte KLR-Administratoren
	Controller
	▶ BfdH's
	Anlagenbuchhalter
	Landtags-Abgeordnete
Schnittstellen	Das Dokument steht in engem Zusammenhang mit dem "LoHN-
zu anderen	
Dokumenten	lung" sowie dem Konzept und Leitfaden zur Einführung der Internen Steue-



	rung.
Thematische	- keine -
Eingrenzungen	
Teilprojekt	A05 – Steuerungs- und Controllingkonzept
Bearbeiter	Helge C. Brixner und Johannes Saß
Version	Version 1.1

4.3.5 Planungshandbuch für Controller und KLR-Administratoren (LoHN-Nr. 15)

	nanubuch für Controller und KLK-Auministratoren (Lonn-Nr. 15)
Zielsetzung	Aufgabe des Planungshandbuchs ist die Koordinierung des Planungsprozesses für alle an der Planung Beteiligten. Die Handhabung der Kapitel führt zur Planung des Haushalts (am Beispiel des Haushalts für das Jahr 2005) mit dem Ziel der produktorientierten Haushaltsdarstellung.
	Das Papier soll als Grundlage für die Projektarbeit und für die Erarbeitung des verwaltungsbereichsspezifischen Planungshandbuches dienen. Aus diesem Grund sind z.T. Beispiele genannt (kursiv gekennzeichnet), welche individuell durch den VB zu modifizieren sind.
Inhalt	Unter Berücksichtigung der Zielvorgaben lassen sich die Planung für den Haushalt (als 1. Planung) und die interne Planung für den VB unterscheiden. Die 1. Planung dient i.d.R. der Haushaltsanmeldung und unterliegt aus diesem Grund stark externen Einflüssen und fiskalischen Restriktionen, die zumeist Top Down vorgegeben werden. Aus diesem Grund sollte hier der Anwender die für den VB einfachste Planungsmöglichkeit wählen.
	Die interne Planung für den VB verfolgt hingegen das Ziel, die VB-internen Steuerungsinteressen zu unterstützen und ist daher u.U. detaillierter zu gestalten (Bottom Up) als die Planung zur Haushaltsanmeldung.
Zielgruppe	Mitarbeiter der Landesverwaltung allgemein Führungskräfte
	► KLR-Administratoren
	Controller
	▶ BfdH's
	Anlagenbuchhalter
	Landtags-Abgeordnete
Schnittstellen zu anderen Dokumenten	In engem Zusammenhang mit dem Planungshandbuch steht der Leitfaden Haushaltsaufstellung.
Thematische Eingrenzungen	- keine -
Teilprojekt	A05 – Steuerungs- und Controllingkonzept





Bearbeiter	Kathrin Bormann, Simone Requardt
Version	Version 1.0

4.3.6 Konzept Personalsteuerung (LoHN-Nr. 16)

Zielsetzung	Das Konzept soll als Anleitung für Personalplanung und –steuerung in den Behörden dienen.
Inhalt	Personalplanung
	Erste Planung
	 Haushaltsansatz und BVLG-Sätze
	o Zweite Planung
	Personalsteuerung
Zielgruppe	Mitarbeiter der Landesverwaltung allgemein
Zieigi uppe	Führungskräfte
	▶ KLR-Administratoren
	Mit Personalfragen beschäftigte Mitarbeiter der Landesverwaltung
	Controller
	BfdH's
	Anlagenbuchhalter
	Landtags-Abgeordnete
zu anderen	Die Kontierungen und technischen Einstellungen für die Planung bzw. Istbuchung von Personalkosten sind im Leitfaden zum Landesreferenzmodell sowie im Konzept PersKo beschrieben.
Thematische	- keine -
Eingrenzungen	
Teilprojekt	A06 – KLR-Methodenkonzept und LRM-Entwicklung
Bearbeiter	Bernd Grohmann und Peter Dietsch
Version	Version 3.0

4.3.7 Konzept Periodenabschluss (LoHN-Nr. 17)

Zielsetzung	Das Konzept beschreibt detailliert Prozesse des Monats-, Quartals- und Jahresabschlusses und der Resteverrechnung.	
Inhalt	Es werden sowohl die organisatorischen Abläufe und Voraussetzungen, die	
	betriebswirtschaftlichen Grundlagen als auch die technischen Voraussetzun-	
	gen für Periodenabschlüsse beschrieben.	
Zielgruppe	Mitarbeiter der Landesverwaltung allgemein	
Zicigi uppc	Führungskräfte	
	▶ KLR-Administratoren	





		Controller
	•	BfdH's
		Anlagenbuchhalter
		Landtags-Abgeordnete
Schnittstellen	The	ematische Schnittstellen bestehen zum Leitfaden Kontierung.
zu anderen		
Dokumenten		
Thematische Eingrenzungen	tier	werden in diesem Dokument keine Festlegungen zur Planung und Budge- ung der Verwaltungsbereiche getroffen. Diese Parameter werden aus den nzepten und Leitfäden zur Planung und Budgetierung übernommen.
Teilprojekt	A06	6 – KLR-Methodenkonzept und LRM-Entwicklung
Bearbeiter	Pete	er Dietsch
Version	Ver	rsion 1.0

4.3.8 Leitfaden LoHN-Access-Datenbanken (LoHN-Nr. 18)

Zielsetzung	Das Dokument führt ältere Funktionsbeschreibungen von LoHN-Datenbanken zusammen.	
Inhalt	Der Leitfaden Accessdatenbanken beschreibt die Funktionsweise der folgenden, im Rahmen von LoHN erstellten, Accessdatenbanken:	
	Stammdatenerfassung,	
	• ILV-Erfassung,	
	• FAM- Erfassung,	
	Dimensionsbeziehungen,	
	Die Datenbanken wurden geschaffen um eine effiziente und fehlerfreie Erfassung der für die einzelnen Baan-Anwendungen erforderlichen Stammdaten zu gewährleisten. Die erfassten Datensätze werden, nachdem sie in der jeweiligen Datenbank auf Plausibilität geprüft worden sind, über ein Exchange in die Baan-Tabellen eingelesen und stehen dort für die weitere Verarbeitung zur Verfügung.	
Zielgruppe	Mitarbeiter der Landesverwaltung allgemein	
Zieigi uppe	Führungskräfte	
	► KLR-Administratoren	
	Controller BfdH's	
	Anlagenbuchhalter	
	Landtags-Abgeordnete	
Schnittstellen zu anderen Dokumenten		
Thematische	- keine -	





Eingrenzungen	
Teilprojekt	A99 – Entwicklung KLR-Referenzmodell
Bearbeiter	Rainer Sander
Version	Version 1.0

4.3.9 Leitfaden zum Landesreferenzmodell (LoHN-Nr. 19)

	Zum Landesreierenzmoden (Lorin-Nr. 13)
Zielsetzung	Ziel des Landesreferenzmodells ist die systemtechnische Abbildung aller in den vorgenannten Konzepten und Leitfäden definierter Methodenstandards.
Inhalt	Es werden die in LoHN umgesetzten Prozesse und Stammdaten beschrieben:
	KLR-Stammdaten
	KLR-Rollen
	Prozess Plankostenrechnung
	Prozess Istkostenrechnung
	Prozess Personal (PersKo)
	Prozess Zeitwirtschaft
	Prozess Berichtswesen
Zielgruppe	Mitarbeiter der Landesverwaltung allgemein
Zieigi uppe	Führungskräfte
	▶ KLR-Administratoren
	Controller
	BfdH's
	Anlagenbuchhalter
	Landtags-Abgeordnete
zu anderen	Thematische Schnittstellen bestehen zum KLR-Methodenkonzept, zum Leitfaden Produktdefinition, zum Leitfaden Kontierung, zum Leitfaden Berichtswesen sowie zu technischen Schnittstellendokumentationen.
Thematische Eingrenzungen	Der Leitfaden beschreibt keine betriebswirtschaftlichen oder haushaltsrelevante Methoden, sondern zeigt nur die Umsetzung der Vorgaben in einer eigenen Baan-Firma.
Teilprojekt	A99 – Entwicklung KLR-Referenzmodell
Bearbeiter	Rainer Sander, Kathrin Bormann, Susanne Büsing
Version	Version 3.0

4.3.10 Leitfaden Zeitwirtschaft (LoHN-Nr. 20)

Zielsetzung	Der Leitfaden Zeitwirtschaft im Projekt LoHN hat die Funktion einer Bedie-
	nungsanleitung für die Baan-Applikation Zeitwirtschaft.





Inhalt		werden sowohl die Baan-Zeitwirtschaft als auch die Web-Zeitwirtschaft andelt.
Zielgruppe	•	Mitarbeiter der Landesverwaltung allgemein
Zicigi uppe		Führungskräfte
	•	KLR-Administratoren
		Controller BfdH's
		Anlagenbuchhalter
		Landtags-Abgeordnete
C - l : 44 4 - 11	C -1-	
zu anderen	Scn	nittstellen bestehen zum Leitfaden Landesreferenzmodell.
Dokumenten		
	ът.	
		ht Gegenstand dieses Leitfadens ist die Einführung in grundlegende As-
Eingrenzungen	-	te der Standardsoftware Baan, in Funktionalitäten und Abläufe im Beh Kosten-Leistungs-Rechnung und LoHN. Diese notwenigen Vorkennt-
		se können aus dem reichhaltigen Dokumenten-Fundus im Projekt LoHN
		orben werden.
Teilprojekt	A99	9 – Entwicklung KLR-Referenzmodell
Bearbeiter	Ing	o Pape, Rainer Sander
Version	Ver	rsion 3.0

4.3.11 Leitfaden PersKo (LoHN-Nr. 21)

Zielsetzung	Der Leitfaden PersKo im Projekt LoHN hat die Funktion einer Bedienungsanleitung für die Baan-Applikation PersKo.
Inhalt	Personalplanung in PersKo
	Stammdaten
	Personal pro Kostenstelle
	Generierung der Personalleistung und Personalkosten
	Personal-Istkosten
Zielgruppe	Mitarbeiter der Landesverwaltung allgemein
Zieigi uppe	Führungskräfte
	▶ KLR-Administratoren
	Controller
	BfdH's
	Anlagenbuchhalter
	Landtags-Abgeordnete
Schnittstellen	Schnittstellen bestehen zum Leitfaden Landesreferenzmodell.
zu anderen	
Dokumenten	





	Nicht Gegenstand dieses Leitfadens ist die Einführung in grundlegende Aspekte der Standardsoftware Baan, in Funktionalitäten und Abläufe im Bereich Kosten-Leistungs-Rechnung und LoHN. Diese notwenigen Vorkenntnisse können aus dem reichhaltigen Dokumenten-Fundus von LoHN erworben werden.
Teilprojekt	A99 – Entwicklung KLR-Referenzmodell
Bearbeiter	Ingo Pape, Christoph Gerke
Version	Version 3.0

4.3.12 Leitfaden Controlling nach §17a LHO (LoHN-Nr. 22)

Zielsetzung	Controlling ist Teil der Führungsaufgaben. §17a LHO verlangt eine Personalisierung der Verantwortung, indem durch Delegation von Budgets die Fachund Ressourcenverantwortung bei den Führungskräften der Linie zusammen geführt wird. Die Führungskräfte sind dann dafür verantwortlich, dass vorgegebene Ausgabenvolumina eingehalten und die Zielereichung sichergestellt wird.	
Inhalt	8	
	Controlling im Berichtswesen	
7 i alawumna	Mitarbeiter der Landesverwaltung allgemein	
Zielgruppe	Führungskräfte	
	KLR-Administratoren	
	Controller	
	BfdH's	
	Anlagenbuchhalter	
	Landtags-Abgeordnete	
Schnittstellen	Schnittstellen bestehen zu allen Controlling-Dokumenten und zu den Be-	
	richtswesen-Dokumenten.	
Dokumenten		
Thematische	Eine umfassende Darstellung der in LoHN verfügbaren Controlling-Instumente bietet das Konzept "Controlling im Neuen Steuerungsmodell".	
Teilprojekt	A05 – Steuerungs- und Controllingkonzept	
Bearbeiter	Dominik Becker	
Version	Version 1.0	

4.3.13 Konzept Berichtswesen (LoHN-Nr. 23)

Zielsetzung	Ziel des Konzepts ist es, die Struktur der KLR- und Haushalts-Berichte fest-
	zulegen. Für die Verwaltungsbereiche sind sowohl ein operatives Berichts-
	wesen, ein BVE-(Budgetverantwortungseinheit)-Berichtswesen als auch ein





	Haushalts-Berichtswesen zu definieren. Außerdem zeigt das Dokument die Zuordnung zu Konten auf.	
Inhalt	Das Konzept definiert für die jeweiligen Anwendungsgebiete des operativen	
	Berichtswesens, des BVE-Berichtswesens und des Haushaltsberichtswesens eigene Berichte. Diese Berichte werden zeilenweise erläutert und die An-	
	wendung der Berichte in der Praxis wird erklärt. Als Anlage dieses Konzepts	
	wird eine Berichtskontierung angehängt.	
Zielgruppe	Mitarbeiter der Landesverwaltung allgemein	
	Führungskräfte	
	► KLR-Administratoren	
	Controller	
	▶ BfdH's	
	Anlagenbuchhalter	
	Landtags-Abgeordnete	
zu anderen	Thematische Schnittstellen bestehen zum Leitfaden Kontierung sowie zum Konzept Personalplanung und –steuerung. Die im Landesreferenzmodell umgesetzten Berichte sind im Leitfaden zum LRM technisch beschrieben.	
Thematische Eingrenzungen	Die Bedienung des LoHN-Berichtswesens wird nicht in diesem Dokument, sondern im <i>Leitfaden</i> Berichtswesen beschrieben.	
Teilprojekt	A99 – Entwicklung KLR-Referenzmodell	
Bearbeiter	Kathrin Bormann, Bernd Grohmann	
Version	Version 1.1	

4.3.14 Leitfaden Berichtswesen (LoHN-Nr. 24)

Zielsetzung	Der Leitfaden Berichtswesen ist die "Bedienungsanleitung" für das Web-Berichtswesen.
Inhalt	• Einführung
	Technische Voraussetzungen
	Benutzerrollen
	Anmeldung und Menüaufbau
	• Zentrale Verfahrenspflege
	• Superadministrator
	• VB-Berichtswesen
	• LoHN-Makros
	Haushaltsberichtswesen
Zielgruppe	Mitarbeiter der Landesverwaltung allgemein
Zivigi appo	Führungskräfte
	▶ KLR-Administratoren





	Controller
	BfdH's
	Anlagenbuchhalter
	Landtags-Abgeordnete
	Schnittstellen bestehen zum Konzept Berichtswesen und zum Leitfaden Lan-
	desreferenzmodell.
Dokumenten	
Thematische Eingrenzungen	Nicht Gegenstand dieses Leitfadens sind die Einführung in grundlegende Aspekte der Standardsoftware Baan, in Funktionalitäten und Abläufe im Be-
Lingicizungen	reich Kosten-Leistungs-Rechnung und LoHN sowie die inhaltliche Erläuterung der einzelnen Berichte. Hierzu können der Leitfaden Berichtswesen und
	der Leitfaden zum Landesreferenzmodell konsultiert werden.
Teilprojekt	A 99 – Entwicklung KLR-Referenzmodell
Bearbeiter	Ingo Pape
Version	Version 3.0

4.3.15 Leitfaden Bericht an den Landtag (LoHN-Nr. 25)

Zielsetzung	Durch die Einführung neuer Formen der Haushaltsgestaltung (Budgetierung und Produkthaushalte) in Niedersachsen werden dem Landtag bisher vorhandene Kontrollmöglichkeiten der Mittelverwendung durch die sachliche und zeitliche Bindung der kameralen Haushaltsansätze genommen. Im § 17 a LHO wird an die Möglichkeit der Übertragung der Finanzverantwortung an dezentrale Organisationseinheiten, die auch die Fach- und Sachverantwortung tragen, die Bedingung gestellt, dass durch "geeignete Informations- und Steuerungsinstrumente" insbesondere eine Verhinderung der Überschreitung der verfügbaren Ausgabenvolumina sichergestellt wird. Die Steuerungsfähigkeit von Landtag und Landesregierung soll durch zusätzliche Informationen im Haushalt über "Art und Umfang" der Leistungen der Verwaltungsbereiche verbessert werden.
	Die Enquetekommission fordert in diesem Zusammenhang in ihrem am 30. September 2002 vorgelegten Bericht "Enquete-Kommission zur künftigen Arbeit des Niedersächsischen Landtages am Beginn des 21. Jahrhunderts" als Ausgleich des Steuerungs- und Informationsdefizits die Vorlage unterjähriger Berichte zum Haushaltsvollzug. Diese müssen im Sinne von § 17a LHO neben den Angaben zur Mittelverwendung auch aussagefähige Kennzahlen zur Leistungserbringung beinhalten, um den Landtag über den Stand der mit den Mitteln geplanten Leistungserbringung zu informieren.
	Diese Forderung ist vom Landtag sowohl in der 14. als auch in der 15. Wahlperiode geäußert worden. Somit steht die Verwaltung in der Pflicht, den Landtag in geeigneter Weise unterjährig über den Haushaltsvollzug in Form von Berichten zu informieren.
Inhalt	Der Leitfaden Bericht an den Landtag dokumentiert Arbeitsergebnisse aus





	der Projektgruppe Steuerung und Controlling (LoHN Teilprojekt A05) aus
	den Jahren 2003 und 2004, die den oben genannten Anforderungen Rech-
	nung tragen sollen. In der Projektgruppe wurde ein Musterbericht erarbeitet,
	welcher die Berichterstattung zum 30. Juni eines jeden Jahres vorsieht und
	sowohl Daten zu Einnahmen und Ausgaben, ergänzt um Erträge und Kosten,
	als auch zu allgemeinen, Finanz- und Leitungskennzahlen vorsieht.
Zielgruppe	Mitarbeiter der Landesverwaltung allgemein
Zieigi uppe	Führungskräfte
	KLR-Administratoren
	Controller
	▶ BfdH's
	Anlagenbuchhalter
	Landtags-Abgeordnete
Schnittstellen	Enge Schnittstellen bestehen zum Leitfaden Haushaltsaufstellung.
zu anderen	Enge Seminestenen sestenen zum Bertraden Hadshartsadistenang.
Dokumenten	
Thematische	- keine -
Eingrenzungen	
Teilprojekt	A05 – Steuerungs- und Controllingkonzept
Bearbeiter	Johannes Saß
Version	Version 1.0



4.4 Schulungsunterlagen

4.4.1 Schulungshandbuch KLR-Landesreferenzmodell (LoHN-Nr. 26)

	,
Zielsetzung	Die Schulung vermittelt DV-Praxiswissen auf der Grundlage des KLR-Landesreferenzmodells.
Inhalt	Aus dem Inhalt:
	• Überblick über das KLR-Landesreferenzmodell: Menü, DEM, Anwendungen, Parametrisierung, Aufbau P 53;
	Allgemeine Stammdaten: Buchungsschlüssel, Sachkontobuchung, Kostenstellen, Kostenträger;
	• KLR-Stammdaten: Bezugsgrößen, Hierarchien, Ausblick auf die Plan- kostenrechnung, Interne Leistungsverrechnung, Auswertungen, Berichts- strukturen, Leistungsplanung, Kostenkategorien;
	• Iterationsverfahren und Istkostenrechnung: Anwendung des Iterationsverfahrens, Integration, Ergebnisprüfmöglichkeiten, Ist-Kostenrechnung, Ist-Leistungen, Ist-ILV, Monatsabschluss, Auswertungsmöglichkeiten, Berichtsdefinition
Zielgruppe	Mitarbeiter der Landesverwaltung allgemein
Zieigiuppe	Führungskräfte
	▶ KLR-Administratoren
	Controller
	BfdH's
	Anlagenbuchhalter Landtags-Abgeordnete
Schnittstellen zu anderen Dokumenten	Thematische Schnittstellen bestehen zum Leitfaden zum Landesreferenzmodell.
Thematische Eingrenzungen	- keine -
Teilprojekt	A03 - Veränderungsmanagement
	Rainer Sander
Version	Version 3.0

4.4.2 Schulungshandbuch FAM-Anlagenbuchhaltung (LoHN-Nr. 27)

Zielsetzung	Die Schulung vermittelt DV-Praxiswissen auf Grundlage des DV-Moduls FAM.
Inhalt	Aus dem Inhalt:





	• Stammdaten
	Anlagen
	Geschäftsvorfälle in der Anlagenbuchhaltung
	Stammdatenergänzung
	Versicherungen
	Integration mit der Finanzbuchhaltung/HH-Rechnung
	Berichte und Abfragen
Zielgruppe	Mitarbeiter der Landesverwaltung allgemein
Zieigi uppe	Führungskräfte
	KLR-Administratoren
	Controller
	BfdH's
	▶ Anlagenbuchhalter
	Landtags-Abgeordnete
Schnittstellen zu anderen Dokumenten	Thematische Schnittstellen bestehen zum Konzept Anlagen und Bewertung und zum Leitfaden zum Landesreferenzmodell.
Thematische Eingrenzungen	- keine -
Teilprojekt	A03 - Veränderungsmanagement
Bearbeiter	Susanne Büsing, Markus Walter
Version	Version 1.3

4.4.3 Schulungshandbuch Zeitwirtschaft (LoHN-Nr. 28)

Zielsetzung	Die Schulung vermittelt DV-Praxiswissen auf Grundlage des DV-Moduls Zeitwirtschaft.
Inhalt	Aus dem Inhalt:
	• Stammdaten
	• Kostenträger
	• Kostenstellen
	• Bezugsgrößen
	• Übergabe Baan-Web und Web-Baan
	• Zeit- und Mengenerfassung
	Monatsabschluss im Web
	Auswertungsmöglichkeiten in Baan
7 iolaruppo	Mitarbeiter der Landesverwaltung allgemein





	Führungskräfte
	▶ KLR-Administratoren
	Controller
	BfdH's
	Anlagenbuchhalter
	Landtags-Abgeordnete
Schnittstellen	Thematische Schnittstellen bestehen zum Leitfaden zum Landesreferenzmo-
zu anderen	
Dokumenten	
Thematische	- keine -
Eingrenzungen	Keme
Teilprojekt	A03 - Veränderungsmanagement
Bearbeiter	Markus Walter, Rainer Sander
Version	Version 3.0

4.4.4 Schulungshandbuch Berichtswesen (LoHN-Nr. 29)

	,
Zielsetzung	Die Schulung vermittelt DV-Praxiswissen auf Grundlage des DV-Moduls Berichtswesen.
Inhalt	Technische Voraussetzungen
	• Benutzerrollen
	Anmeldung und Menüaufbau
	Superadministrator
	• VB-Berichtswesen (zentral/dezentral)
	• LoHN-Makros
	Haushaltsberichtswesen
	• Übungsaufgaben
Zielgruppe	Mitarbeiter der Landesverwaltung allgemein
Zieigi uppe	Führungskräfte
	▶ KLR-Administratoren
	Controller
	BfdH's
	Anlagenbuchhalter
	Landtags-Abgeordnete
Schnittstellen	Thematische Schnittstellen bestehen zu Konzept und Leitfaden Berichtswe-
	sen sowie zum Leitfaden zum Landesreferenzmodell.
Dokumenten	
Thematische	_ keine _
Eingrenzungen	- Kellic -
Lingi changen	





Teilprojekt	A03 - Veränderungsmanagement
Bearbeiter	
Version	Version 3.0





4.5 Verwaltungsvorschriften und Vereinbarungen

Verwaltungsvorschriften und Vereinbarungen werden durch das Niedersächsische Finanzministerium initiiert und/oder erstellt. Über die Arbeit in den zentralen Projektgruppen fließen die aus den konzeptionellen Inhalten abgeleiteten Anforderungen bei der Formulierung ein.

