



**Leistungsorientierte
Haushaltswirtschaft
Niedersachsen**

Leitfaden Controlling nach §17a LHO

Version 1.0, Stand: 02.06.2005
Bearbeiter: Dominik Becker

LoHN-Dokument Nr. 22



Abnahme von:		Freigabe 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

Abkürzungsverzeichnis	5
Abbildungsverzeichnis	6
1 Zusammenfassung	7
2 Controlling im Produkthaushalt	9
Controlling-Gedanke und Haushaltswirtschaft	9
Grobplanung.....	10
Haushaltsaufstellung	11
3 Controlling im Berichtswesen	13
Feinplanung.....	13
Unterjährige Steuerung mit Berichten	13
Unterjährige Steuerung mit Kennzahlen	17
Weiterführende Leitfäden und Konzepte	19



ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abs.	Absatz	kum.	kumuliert
AfA	Abschreibung für Abnutzung	lfd.	laufend
BfdH	Beauftragter für den Haushalt	LHO	Landeshaushaltsordnung
Bsp.	Beispiel	LRM	Landesreferenzmodell
BV	Beschäftigungsvolumen	lt.	laut
BVE	Budgetverantwortungseinheit	nds.	niedersächsisch
bzgl.	bezüglich	o.a.	oben angegeben
bzw.	beziehungsweise	OBW	Operatives Berichtswesen
ca.	circa	o.g.	oben genannt
d.h.	das heißt	p.a.	per annum
dgl.	dergleichen	pagat.	pagatorisch
einschl.	einschließlich	planm.	planmäßig
etc.	et cetera	s.	siehe
EUR	Euro	s.o.	siehe oben
evtl.	eventuell	sog.	sogenannte/r/s
f.	folgende	staatl.	staatlich
ff.	fortfolgende	Stk.	Stück
gesetzl.	gesetzlich	teilw.	teilweise
ggf.	gegebenenfalls	TEUR	Tausend Euro
GSC	Gruppensummencode	u.	und
h	Stunde/n	u.U.	unter Umständen
HH	Haushalt	usw.	und so weiter
HPS	Haushaltsplanungssystem	v.a.	vor allem
i.d.R.	in der Regel	VB	Verwaltungsbereich
i.H.v.	in Höhe von	v.g.	vorgenannt
i.S.v.	im Sinne von	v.H.	von Hundert
ILV	interne Leistungsverrechnung	verr.	verrechnet
inkl.	inklusive	vgl.	vergleiche
KA	Kostenart	vs.	versus
kalk.	kalkulatorisch	w.o.	wie oben
Kap.	Kapitel	z.B.	zum Beispiel
kfm.	kaufmännisch	z.T.	zum Teil
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung	z.Zt.	zur Zeit
KS	Kostenstelle	Ziff.	Ziffer
KT	Kostenträger	zus.	zusätzlich
Kto.	Konto		

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1:	Controllingkreislauf.....	10
Abbildung 2:	Die wichtigsten Berichte für Führungskräfte.....	15



1 ZUSAMMENFASSUNG

Controlling ist Teil der Führungsaufgaben. §17a LHO verlangt eine Personalisierung der Verantwortung, indem durch Delegation von Budgets die Fach- und Ressourcenverantwortung bei den Führungskräften der Linie zusammen geführt wird. Die Führungskräfte sind dann dafür verantwortlich, dass vorgegebene Ausgabenvolumina eingehalten und die Zielerreichung sichergestellt wird.

Der Haushaltsanmeldung liegt im Produkthaushalt eine **Grobplanung** zugrunde, die auf Daten der Kosten- und Leistungsrechnung basiert und im ersten Quartal des Vorjahres eines Haushaltsjahres durch Controller¹ und die Leitung des Verwaltungsbereichs erstellt wird.

Die Grobplanung des Verwaltungsbereichs wird in drei Verhandlungsstufen zum Produkthaushalt entwickelt:

1. Die **Haushaltsvoranmeldung** der Verwaltungsbereiche wird zwischen Fachressort und Verwaltungsbereich zur leistungsbezogenen Haushaltsanmeldung des Verwaltungsbereichs abgestimmt.
2. Die leistungsbezogenen **Haushaltsanmeldungen** des Fachressorts sind die Grundlage für die Haushaltsverhandlungen zwischen Fachressorts und Finanzministerium.
3. Der **Kabinettsentwurf** zum Produkthaushalt wird schließlich im Landtag beraten und als Ermächtigung für den Haushaltsvollzug verabschiedet.

Nach dem Kabinettsbeschluss zum Haushaltsplan erfolgt im dritten und vierten Quartal des Vorjahres zum Haushaltsjahr die **Feinplanung**. Die Führungskräfte des Verwaltungsbereichs sollen in diesem Zeitraum auf der jeweiligen Ebene ihre konkreten Ziel- und Budgetplanungen im Sinne einer Plan-Kostenrechnung durchführen. Den sich daraus ergebenden Abstimmungsbedarf zwischen den Verantwortlichen moderiert die jeweils übergeordnete Führungskraft. Die Ergebnisse des Planungsprozesses werden als Zielvereinbarungen zwischen allen Verwaltungsebenen festgehalten.

Wesentliche Controlling-Aktivitäten finden auch unterjährig statt – durch die Nutzung von **Berichtswesen und Kennzahlen** als Controlling-Instrumente. Führungskräfte sind dabei sowohl *Berichtsgeber* – in Form von Rechenschaftsberichten an ihre Vorgesetzten – als auch *Berichtsempfänger*, denen von untergeordneten Ebenen und von ihrem Controlling-Stab Informationen übermittelt werden. Hierfür werden vor allem drei Berichte genutzt:

- Mit dem Bericht *BVE-Ergebnisrechnung* steuert die Führungskraft Kosten und Erlöse des Verwaltungsbereichs einzeln und im Verhältnis zueinander.
- Mit dem Bericht *Interne Leistungsverrechnung* korrigiert die Führungskraft das Verhältnis von produktiven zu unproduktiven Leistungen soweit nötig und steuert die Verrechnungspreise zwischen der eigenen und fremden Kostenstellen.

¹ Bei allen weiblichen und männlichen Personenbezeichnungen werden die Angehörigen des jeweils anderen Geschlechts einbezogen.



- Mit dem Bericht *Operatives Berichtswesen* vergleicht die Führungskraft Plan-Leistungen und -Mengen mit den tatsächlich erbrachten Leistungen und Mengen und steuert hier ggf. nach. Zudem ermittelt die Führungskraft mit diesem Bericht die Stückkosten für die Produkte des Verwaltungsbereichs.

Kennzahlen schließlich dienen der Führungskraft dazu, Kostendaten ins Verhältnis zu Mengen und Qualität zu setzen und erlauben damit die Definition und Steuerung von Fachzielen, die neben die Finanzziele treten.



2 CONTROLLING IM PRODUKTHAUSHALT

Controlling-Gedanke und Haushaltswirtschaft

§ 17 a LHO verlangt als Rechtsnorm für die Landesverwaltung, dass bei der Übertragung der Finanzverantwortung an dezentrale Organisationseinheiten, die auch die Fach- und Sachverantwortung tragen, durch „geeignete Informations- und Steuerungsinstrumente“ eine Überschreitung der verfügbaren Ausgabenvolumina verhindert und die Zielerreichung gesichert wird.

Controlling stellt die Instrumente zur Erfüllung dieser Forderung zur Verfügung. Das vorliegende Konzept richtet sich an Führungskräfte in der Landesverwaltung mit dem Ziel, ihnen Funktion und Nutzen der für sie relevanten Controlling-Instrumente aufzuzeigen.

Dabei kann es sich bei einer **Führungskraft** im Sinne dieses Konzeptes um Menschen an sehr unterschiedlichen Positionen in der Verwaltungshierarchie handeln, z.B. um einen Referats- oder Abteilungsleiter. So sind z.B. alle Kostenstellen-Verantwortlichen Führungskräfte im Sinne des Controllings.

Ebenso sind all diejenigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Landesverwaltung, die die Rolle des Beauftragten für den Haushalt (BfdH) innehaben, Führungskräfte im Sinne des Controllings. Der BfdH ist nach § 9 LHO unmittelbar der Verwaltungsspitze zugeordnet; er hat eigene Befugnisse, um seiner Verantwortung für den Haushaltsausgleich und die Einhaltung des Haushaltsrechts nachkommen zu können.

Führungskräfte arbeiten beim Einsatz von Controlling-Instrumenten eng mit **Controllern** zusammen². Dabei handelt es sich um spezialisierte, meist betriebswirtschaftliche Fachkräfte, die Führungskräfte bei der Koordination und Durchführung der Planungs-, Kontroll- und Führungsaufgaben unterstützen.

Dabei ist Controlling zu verstehen als ein **Kreislauf** aus vier Schritten:

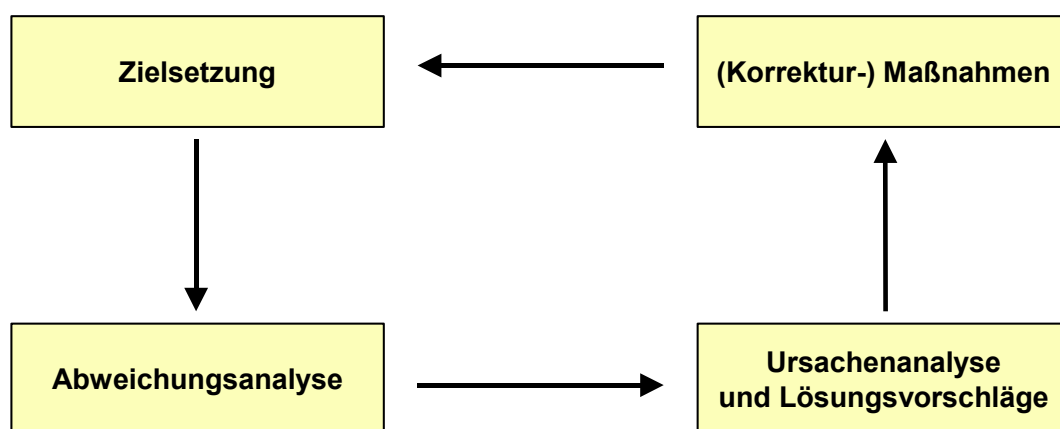
- Zunächst erfolgt die **Zielsetzung**. Nach § 17a LHO werden die wichtigsten Ziele der Verwaltungsbereiche im Haushaltsplan festgehalten. Dabei sollen Finanz- und Sachziele in Produkthaushalten miteinander verbunden werden, so dass sowohl die Haushaltskontrolle als auch die Erreichung der Fachziele durch den Budgeteinsatz vom Controlling nach § 17a LHO abgedeckt werden.
- Die konkretisierten und messbaren Ziele sind Grundlage für die **Abweichungsanalyse**. Diese Art der Zielkontrolle erfolgt monatlich oder quartalsweise durch die Führungskräfte der Verwaltungsbereiche. Dabei wird die Zielerreichung und damit der Erfolg des Budgeteinsatzes zum Beispiel über Plan-Ist-Vergleiche im Berichtswesen oder über Kennzahlen gemessen.
- Die Abweichungsanalyse ist Grundlage für eine detaillierte **Ursachenanalyse**, um die Hintergründe der Zielabweichung zu erkennen und Korrekturmaßnahmen entwickeln zu können.

² Zur eingehenden Beschreibung und Abgrenzung der Rollen von Führungskraft und Controller – und hier insbesondere von BfdH und Controller – siehe LoHN-Rollenkonzept Führung und Controlling.



können. Controlling bedeutet daher, dass Führungskräfte nicht nur über die Tatsache einer Zielabweichung informiert werden, sondern mit dieser Information über die Gründe für die Abweichung und mögliche Korrekturmaßnahmen informiert werden. Dann muss die Frage beantwortet werden, was getan werden kann, um trotz der festgestellten Abweichung die vereinbarten Ziele dennoch zu erreichen.

- Die Abweichungsanalyse ist Grundlage von **Korrekturmaßnahmen**. Werden die gesteckten Ziele nicht erreicht, sind Führungsmaßnahmen gegenüber nachgeordneten Bereichen erforderlich. Controlling im Sinne klarer Zieldefinition und systematischer Zielkontrolle soll Führungskräfte aber entscheidend von Korrekturmaßnahmen entlasten, weil die Controlling-Instrumente vorausschauendes Handeln erlauben.



© arf GmbH

Abbildung 1: Controllingkreislauf

Controlling in der Landesverwaltung ist untrennbar verbunden mit dem Kreislauf der Haushaltswirtschaft. Die einzelnen **Stationen im Jahresverlauf**, Grobplanung – Haushaltsanmeldung – Feinplanung – unterjährige Steuerung, werden im Folgenden beschrieben.

Grobplanung

Im ersten Quartal des Jahres erstellt der Controller eine **Grobplanung**. Sie beruht auf den Vorjahreswerten – also der Feinplanung des Vorjahres sowie den letztverfügbaren Ist-Werten aus (Vor-) Vorjahren - und berücksichtigt wesentliche Veränderungsgrößen³. Dazu gehören zum Beispiel Tarifsteigerungen oder Nachfrageänderungen.

Die Datengrundlage für die Grobplanung und für den Controllingprozess insgesamt liefert die **Kosten- und Leistungsrechnung**. Sie kommt an zwei Stellen zum Einsatz:

³ Grundlage der Grobplanung für den Haushalt 2005 sind zum Beispiel die Feinplanung für 2004 und Ist-Daten aus 2003.



- Die Kosten- und Leistungsrechnung liefert für den Produkthaushalt eine Zuordnung der Kosten zu den einzelnen Produkten (Verwaltungsleistungen) und erlaubt damit erst die leistungsbezogene Haushaltsvoranmeldung des Verwaltungsbereichs.
- Die Kosten- und Leistungsrechnung liefert aber auch für die interne Steuerung der Verwaltungsbereiche wichtige Daten, indem regelmäßig Kennzahlen zur Planung sowie Effizienz- und Budgetkontrolle von Budgetverantwortungseinheiten, Produkten und Projekten bereitgestellt werden.

Um als Controlling-Instrument dienen zu können, ist die Kosten- und Leistungsrechnung nach dem LoHN-Konzept als **Plan- und Ist-Kostenrechnung** ausgestaltet:

- Die Ist-Kostenrechnung leitet aus den Haushaltsbuchungen mithilfe 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 Planansätze für künftige Perioden abgeleitet werden.

Dass beide, Ist- und Plankostenrechnung, benötigt werden, ergibt sich aus der **Controlling-Logik**: Ist-Daten erlauben keine Zielsetzungen, da sie nur eine Rückschau auf vergangene Perioden liefern. Nur wenn die Ist-Daten der Vorperiode die Plandaten der Folgeperiode beeinflussen, kann sich ein geschlossener Controlling-Kreislauf aus Zielsetzung – Abweichungsanalyse – Ursachenanalyse und Korrekturmaßnahmen ergeben.

Genauer bedeutet die o.g. Grobplanung, dass Planungssammler (z.B. ein Planungssammler pro Produktbereich) gebildet werden, wodurch im ersten Schritt auf eine detaillierte Kostenplanung werden kann.

In der Regel erstellt der Controller dabei den ersten Planungsvorschlag und stimmt diesen mit dem BfdH ab. Nach der Überarbeitung durch den BfdH wird die Grobplanung in der Leitung des Verwaltungsbereichs abgestimmt⁴.

Haushaltsaufstellung

Die so erstellte Grobplanung ist für den BfdH Grundlage für die **Haushaltsanmeldung** des Verwaltungsbereichs. Die generierten Plandaten überträgt er in die entsprechenden Vorlagen des HPS. Die Zielsetzung des Verwaltungsbereichs im Sinne des Controlling-Kreislaufs drückt sich dabei insbesondere in den Zielkosten aus, die angeben, zu welchen Stückpreisen die Produkte des Verwaltungsbereichs hergestellt werden sollen. Multipliziert mit der geplanten Leistungsmenge pro Produkt ergeben sich die Gesamtzielkosten, dem zentralen Parameter der folgenden Haushaltsverhandlungen.

Für die Generierung der Daten, die für die Haushaltsanmeldung benötigt werden, nutzt der BfdH das **Berichtswesen**. In LoHN stehen vier Berichte im Rahmen der Haushaltsaufstellung zur Verfügung:

⁴ In Verwaltungsbereichen, in denen die Rollen in Rechnungswesen und Controlling weniger ausdifferenziert sind, erübrigen sich manche der beschriebenen Prozessschritte.



- Der Bericht *Haushaltsanbindung* dient der Zuordnung der KLR-Planwerte zu den Haushalts-Planwerten.
- Der Bericht *Haushaltsüberleitung* liefert die Daten für die im Produkthaushalt nach LoHN für jedes Kapitel abgebildete Überleitungsrechnung.
- Der Bericht *BVE-Ergebnisrechnung* ermöglicht die Erstellung des Produktplans im Rahmen der Haushaltsaufstellung. Seine Daten füllen die Tabellen „Zielkosten der Produkte und des Verwaltungsbereichs“ und „Leistungsplan und Finanzierungsbeitrag“.
- Der Bericht *Operatives Berichtswesen* liefert die Ziel-Stückkosteninformationen je anzumeldendem Produkt.

Die fertig ausgefüllten Haushaltsunterlagen des Verwaltungsbereichs sind dann Gegenstand mehrfacher **Verhandlungsrunden**, zunächst zwischen VB und Fachressort, dann innerhalb der Landesregierung zwischen Fachressort und MF; schließlich im Landtag. Führungskräfte übernehmen an den Stellen im Prozess, an denen der VB beteiligt ist, die Rolle des Verhandlungsführers. Je nach Größe des VB werden die umfangreichen Abstimmungsrunden von der Leitung des VB selbst angeführt. Das Ergebnis des Gesamt-Prozesses ist der fertige Haushaltsplanentwurf für das folgende Haushaltsjahr.

LoHN folgend ist der Landeshaushalt ein **Produkthaushalt**. Der Produkthaushalt verkörpert den Controlling-Gedanken insofern, als er durch die dort abgebildeten Produkte und die ihnen zugeordneten Planmengen und -preise sowie Qualitäten die Zielsetzung des Verwaltungsbereichs klar verständlich und transparent vermittelt. Der Produkthaushalt enthält im abgebildeten Zahlenmaterial konkrete Maßgrößen, die unterjährig – im Haushaltsvollzug – Abweichungsanalysen erlauben. Er ist damit die Grundlage, um in der Plan-Kostenrechnung (Feinplanung) die Planansätze für den gesamten Verwaltungsbereich auf einzelne Teilbudgets herunter zu brechen. Im Rahmen der Ist-Kostenrechnung liegen dann mit Plan-Soll-Ist-Vergleichen hinreichende Daten für ein aussagefähiges Berichtswesen vor, die Aussagen zu den Ursachen von Abweichung und damit Vorschläge für Korrekturmaßnahmen erlauben.



3 CONTROLLING IM BERICHTSWESEN

Feinplanung

Die **Feinplanung** wird nach dem Kabinettsbeschluss zum Haushaltsplan, also frühestens im dritten Quartal des Vor-Haushaltsjahres, erstellt.

Die Feinplanung macht eine intensive Abstimmung zwischen Führungskräften „in der Linie“ und dem BfdH (als zentraler Koordinationsstelle) über die Fach- und Finanzziele sowie die Zusammenhänge zwischen beiden Zielkategorien erforderlich (**Zielvereinbarungsprozess**). Die Führungskräfte tragen im Planungsprozess die Hauptverantwortung für die Planungsergebnisse bis hin zu den Haushaltsansätzen und Haushaltserläuterungen. Aus diesem Grund sollten in den Planungs- und Zielvereinbarungsprozess in der Feinplanung 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 wird.

Die beschriebene Abstimmung sollte mit dem unterjährigen Berichtswesen, zum Beispiel in Quartalsgesprächen, verknüpft werden. **Quartalsgespräche** dienen der unterjährigen Abstimmung von Korrekturmaßnahmen durch die Führungskräfte. In ihnen werden daher die Zielvereinbarungen und Planungen für das laufende Haushaltsjahr „kontrolliert“ bzw. „angepasst“. Im dritten und vierten Quartal kann die Planungsperiode daher um ein Jahr verlängert werden, indem in Quartalsgesprächen nicht nur über das laufende, sondern auch über das bevorstehende Haushaltsjahr gesprochen wird.

Die Feinplanung wird von der Leitung des Verwaltungsbereichs angestoßen. Außerdem sind damit folgende Personen befasst:

- Die Führungskräfte des Verwaltungsbereichs sollen auf der jeweiligen Ebene ihre Ziel- und Budgetplanungen durchführen, was auf Grundlage des Kabinettsentwurfs möglich ist, da sich die Haushaltsansätze nicht mehr wesentlich ändern. Dabei ergibt sich ein Abstimmungsprozess, in dem die jeweils übergeordnete Führungskraft sowohl über Prioritäten und Posterioritäten entscheidet als auch erkennbare Interessenkonflikte durch Führungsentscheidungen löst.
- Den Controllern kommt die Aufgabe zu, als Ergebnis des Planungs- und Zielvereinbarungsprozesses zwischen den Führungskräften eine abgestimmte Feinplanung für den gesamten Verwaltungsbereich mit all seinen Budgetverantwortungseinheiten zu erstellen.

Unterjährige Steuerung mit Berichten

Die Führungskräfte haben unterjährig im Rahmen der **Steuerung** die Aufgabe, ihre Planansätze kontinuierlich zu überprüfen und dabei nötigenfalls auch Planänderungen (Gegensteuerung – ggf. Korrekturmaßnahmen) vorzunehmen, um die Zielerreichung sicherstellen zu können. 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 Budgets optimiert wird.



In das Aufgabenspektrum der Führungskräfte fällt der Vollzug des Haushaltsplans. Als Budgetverantwortliche arbeiten sie dabei mit **Plan-Soll-Ist-Vergleichen**⁵. Die Datengrundlage hierfür liefern Plan- und Istkostenrechnung. In Kombination angewendet, erlauben sie fundierte Aussagen darüber, ob Ziele erreicht werden (im Sinne des Controlling-Kreislaufs: Abweichungsanalyse), wo ggf. die Gründe dafür liegen, dass dies nicht gelingt (Ursachenanalyse) und die Einleitung von Korrekturmaßnahmen.

Die Führungskräfte arbeiten in aller Regel nicht unmittelbar mit der Kosten- und Leistungsrechnung, sondern nutzen das **Berichtswesen**. Es leistet die Informationsbeschaffung für das Controllingsystem. Im LoHN-Konzept werden die Auswertungs- und Berichtsmöglichkeiten des Baan-Systems durch das sogenannte Web-Berichtswesen ganz 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 vielleicht das wichtigste Arbeitsinstrument der Controller, die wiederum die Führungsberichte adressatenorientiert aufbereiten.

Die Nutzung des Berichtswesens erfolgt daher **arbeitsteilig**. Vereinfacht ausgedrückt erstellt der Controller die Berichte, und die Führungskraft liest sie. Controller analysieren die vorhandenen Daten, beschaffen notwendiges Zahlenmaterial und bereiten die Informationen, vor allem durch Reduktion auf das Wesentliche und die Entwicklung von Maßnahmenvorschlägen, als Entscheidungsgrundlage auf.

Grundsätzlich erhält 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. Weitere benötigte Informationen werden bei Bedarf in Form von Ad-hoc-Berichten bereitgestellt.

Umgekehrt ist jede Führungskraft der jeweils übergeordneten Ebene rechenschaftspflichtig und erstellt in diesem Zusammenhang aus den vorliegenden Informationen die Rechenschaftsberichte für die jeweiligen Vorgesetzten.

Um als nutzenstiftendes Instrument im Tagesgeschäft dienen zu können, sollen Berichte so knapp wie möglich, in jedem Fall **entscheidungsrelevant und adressatenorientiert** sein. Das heißt, dass sich Inhalt und ggf. auch Design streng an der empfangenden Führungskraft orientieren müssen. Die Controller sind auch für die Koordination des regelmäßigen Berichtswesens zur Selbstkontrolle und Rechenschaftslegung verantwortlich. Die Ausrichtung auf die Führungskraft bedeutet, dass das Berichtswesen nach deren Bedürfnissen gestaltet werden muss. Ein einheitliches Standard-Berichtswesen wird daher den Anforderungen nicht gerecht. Das Berichtswesen ist letztlich eine wichtige Gemeinschaftsaufgabe von Führungskräften und Controllern.

Grundlage für die Entwicklung eines individuellen und entscheidungsorientierten Berichtswesens in den Verwaltungsbereichen sind mehrere **Standard-Berichte**, die den Controllern im LoHN-Berichtswesen zur Verfügung gestellt werden. Die folgende Übersicht zeigt diejenigen Berichte, die für Führungskräfte relevante Informationen enthalten:

⁵ 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**.



Bericht	Einsatzgebiet
BVE-Ergebnisrechnung <ul style="list-style-type: none"> • Planaufstellung • unterjährige Rechnung 	Produktplan i.R.d. HH-Aufstellung, Budget-Kontrolle und -Steuerung
Interne Leistungsverrechnung (mit Makro zur Differenzierung von Verrechnungen innerhalb der eigenen KS und von/andere KS)	Steuerung der Leistungsaustausche innerhalb des VB bzw. zwischen BVEs
Operatives Berichtswesen	Leistungsplanung i.R. d. HH-Aufstellung, Produktplan i.R. d. HH-Aufstellung, Budget-Kontrolle und -Steuerung, Leistungs-Kontrolle und -Steuerung

Abbildung 2: Die wichtigsten Berichte für Führungskräfte

Bericht BVE-Ergebnisrechnung

Der Begriff „**Budgetverantwortungseinheit (BVE)**“ bezeichnet den Empfänger eines Budgets. Dabei können Budgets einer Institution (z.B. Straßenmeisterei Rinteln) oder Organisationseinheit (z.B. Abteilung „Zentrale Aufgaben“) gewährt werden oder für eine Sache (z.B. Produkt „Landkarten“) verwendet werden. Der Bericht BVE-Ergebnisrechnung wird der Führungskraft in periodischen Abständen im Jahresverlauf vorgelegt und dient dann als Grundlage für Maßnahmen im Rahmen des Controllings.

Die personelle Zuständigkeit für die Budgetsteuerung innerhalb des Verwaltungsbereiches ist nach § 17a LHO eindeutig festzulegen. Für jedes Budgetobjekt soll eine Person die Fach- und Ressourcenverantwortung tragen. Dies erfordert zum einen, dass es einen Budgetverantwortlichen gegenüber dem Fachressort gibt und zum anderen, dass **Budgetverantwortung** innerhalb des Verwaltungsbereichs delegiert wird: Die Budgetverantwortung für den *Verwaltungsbereich* soll nach § 9 LHO von der VB-Leitung als oberste Budgetinstanz selbst wahrgenommen oder im Rahmen der Delegation an einen Haushaltsbeauftragten übertragen werden. Im Rahmen der internen Budgetierung delegiert die Leitung des Verwaltungsbereichs oder der BfdH die Budgetverantwortung durch die Bildung entsprechender *Teilbudgets* an die nachgeordneten Einheiten (z.B. Ämter). Der Bericht BVE-Ergebnisrechnung ist ein wichtiges Instrument für Führungskräfte, um dieser Budgetverantwortung gerecht zu werden.

Welche **Informationen** enthält der Bericht? Er weist die Erlöse, die Kosten und die Belastungen durch die ILV des Verwaltungsbereichs bzw. der Budgetverantwortungseinheit aus und verrechnet diese zu einem Betriebsergebnis. Das BVE-Betriebsergebnis ist eine Maßzahl für die Kostendeckung der Budgeteinheit aus seiner regelmäßigen Leistungserstellung und deren Wirtschaftlichkeit und kann einen Budgetüberschuss oder eine Budgetunterdeckung ausweisen.

Welche **Steuerungsmöglichkeiten** bietet der Bericht? Die Führungskraft steuert mit diesem Bericht das Ergebnis der Budgetverantwortungseinheit. Ein negatives BVE-Ergebnis kann zum einen durch erhöhte Kosten, zum anderen durch zu geringe Erlöse zustande kommen. Im Monats- oder Quartalsabstand sollte die Entwicklung von Kosten und Erlösen überprüft werden. Steigende Kosten oder sinkende Erlöse sowie ein ungleichgewichtiges Verhältnis zwischen beiden müssen vom Controlling erkannt werden (Abweichungsanalyse), die Ursachen aufgedeckt und von den Führungskräften Korrekturmaßnahmen ergriffen werden.



Personalkosten – auch sie werden im Bericht BVE-Ergebnisrechnung ausgewiesen - lassen sich in der Regel schwer beeinflussen. Es ist deshalb bereits bei der Planaufstellung darauf zu achten, wie Kapazitäten im VB eingesetzt werden bzw., ob evtl. wegfallende Stellen tatsächlich neu besetzt werden müssen. Da es hier kaum Raum für unterjährige Korrekturmaßnahmen gibt, müssen die gestiegenen Kosten ggf. auch an anderer Stelle (z.B. durch Einsparung von Sach- und Materialkosten) kompensiert werden.

Bericht Interne Leistungsverrechnung

Der Bericht zur Internen Leistungsverrechnung wird von Führungskräften zur **Ergänzung und Vertiefung** derjenigen Informationen benutzt, die aus dem Bericht „BVE-Ergebnisrechnung“ hervorgehen. Er deckt also weitergehenden Analysebedarf ab.

Die **Interne Leistungsverrechnung** bildet den Leistungsaustausch innerhalb einer Organisation ab. Sie erzeugt Be- und Entlastungen auf den Kostenstellen und Kostenträgern, abhängig davon, ob diese Leistungen erbringen oder empfangen. Wenn z.B. ein Fach-Referat Leistungen im Rahmen von Server-Wartungsarbeiten vom DV-Referat empfängt, wird das Fach-Referat mit den Kosten für diese Leistung *belastet* und umgekehrt das DV-Referat *entlastet*.

Welche **Steuerungsmöglichkeiten** bietet der Bericht? Mit seiner Hilfe können Führungskräfte (Kostenstellen- Kostenträger- und Budgetverantwortliche) die internen Leistungsaustausche innerhalb ihrer Verantwortungsbereiche steuern, denn die ILV beeinflusst direkt das Gesamt-Betriebsergebnis der einzelnen Einheiten.

Die Verrechnung der internen Leistungen erfolgt anhand der Planverrechnungssätze, welche im Rahmen des Planaufstellungsprozesses auf den einzelnen **Leistungsarten** ermittelt werden. Die Führungskräfte sollen das Ziel verfolgen, mit ihren produktiven Leistungen (die Leistungen, die den eigenen Verantwortungsbereich verlassen - z.B. „Bearbeitung von Anträgen“), die „unproduktiven“ Leistungen (z.B. Urlaub, Krankheit, Verteilzeiten) zu „verdienen“. Sofern im Rahmen der ILV-Auswertung festgestellt wird, dass im Gegensatz zur Planung die Leistungen extreme Verschiebungen aufweisen (z.B. wurde wesentlich mehr Verteilzeit erbracht und wesentlich weniger produktive Leistungen), erfolgt eine Ursachenanalyse. Ursachen in solchen Fällen können sowohl mangelnde Nachfrage innerhalb des VB als auch außerhalb des VB (sinkende Nachfrage an Produkten) sein. Es ist dann Aufgabe der Führungskraft, geeignete Korrekturmaßnahmen einzuleiten.

Die ILV gewährt des Weiteren einen transparenten Einblick in die **Leistungsverflechtungen** und Preise der einzelnen Verantwortungseinheiten. Wird eine Verantwortungseinheit mit aus ihrer Sicht zu hohen Kosten (Marktpreis liegt unter internem Verrechnungspreis) aus einer vorgelegten Einheit belastet (z.B. Vorleistung Reinigung für Endkostenstellen oder Ingenieurleistungen), wird ein Diskussionsprozess angestoßen, bzw. das Kostenbewusstsein in den dezentralen Einheiten verstärkt. Führungskräfte diskutieren also anhand des Berichts Interne Leistungsverrechnung die eigene Wirtschaftlichkeit und die ihrer Kollegen und leiten entsprechende Korrekturmaßnahmen ein.

Bericht Operatives Berichtswesen

Wie der ILV-Bericht, so wird auch der Bericht Operatives Berichtswesen von Führungskräften zur **Ergänzung und Vertiefung** derjenigen Informationen benutzt, die aus dem Bericht „BVE-Ergebnisrechnung“ hervorgehen.



Das Operative Berichtswesen umfasst sämtliche BVE-bezogenen Leistungs-, Mengen-, Kosten- und Erlösinformationen. Der Bericht dient zum einen der **Output- und Stückkostenermittlung** im Rahmen der Planaufstellung, zum anderen der unterjährigen Steuerung dieser Größen. Der Budgetverantwortliche erhält eine Gesamtsicht über die Ressourcen seiner Verantwortungseinheit bis auf die Ebene der Einzelleistung (Bezugsgröße).

Welche **Steuerungsmöglichkeiten** bietet der Bericht? Der Bericht OBW gibt den Controllern einen Überblick über die erbrachten Leistungen und erstellten Produktmengen (Output), sowie Kosten und Erlöse ihrer Verantwortungseinheit. Im Vordergrund steht hierbei der Vergleich der *Plan*-Leistungen/-Mengen zu den *tatsächlich* erbrachten Leistungen/Mengen und der damit verbundenen Übersicht, wie sich die Kalkulation zur Planaufstellung zum Ist verhält (wurden Kapazitäten korrekt eingeteilt? Stimmt das Verhältnis Output zu Kosten/Erlösen? etc.).

Controller sollten es anhand des Berichtes erkennen, wenn der Output nicht im angestrebten Verhältnis zu den Kosten steht. Die Analyse der Ursachen kann in diesem Fall äußere Einflüsse (z.B. steigende Energiekosten und sinkende Nachfrage) oder interne Gründe (z.B. Ausschöpfung des BV ohne dass die somit vorhandenen Kapazitäten ausgeschöpft werden können) aufweisen. Entsprechend sind **Korrekturmaßnahmen** zu ergreifen.

Der Bericht ermöglicht außerdem die Stückkostenermittlung in Plan und Soll bzw. Ist. Er dient damit einmal im Jahr der Kalkulation der Produktkosten des VBs. Diese Kosten werden in enger Abstimmung zwischen Controllern und Führungskräften kalkuliert.

Kombination der Berichte zu einem effektiven Controlling

Die Erfahrungen in LoHN zeigen, dass Führungskräfte die oben aufgeführten Berichte in der Regel **quartalsweise** lesen. Controller dagegen werten die Informationen, die das Berichtswesen bietet, in kürzeren monatlichen Abständen aus. Führungskräfte betrachten deshalb ganze Quartale, weil monatliche Abweichungen meist gering ausfallen und damit nicht führungsrelevant sind.

Das **primäre Interesse** der Führungskraft gilt dem Bericht „BVE-Ergebnisrechnung“. Er enthält die wichtigsten Daten zur Steuerung der jeweiligen Budgetverantwortungseinheit und bietet auch hinsichtlich Umfang und Darstellung der Daten eine optimale Informationsversorgung. Die Berichte „Interne Leistungsverrechnung“ und „Operatives Berichtswesen“ sind dem BVE-Ergebnisbericht insofern untergeordnet als sie von Führungskräften i.d.R. nur fallweise herangezogen werden. Der ILV-Bericht kann im Detail und grafisch aufbereitet die Verteilung der Leistungen in einer BVE anzeigen und somit die Informationen aus dem BVE-Bericht ergänzen und vertiefen. Ähnlich deckt der OBW-Bericht weitergehenden Analysebedarf der Führungskraft ab, wenn sie eine Abweichung zwischen Plan- und Istleistungen für ihre BVE feststellt.

Unterjährige Steuerung mit Kennzahlen

Das klassische KLR-Berichtswesen ist auf Finanzdaten konzentriert; daher sollten Führungskräfte im Produkthaushalt bei der unterjährigen Steuerung ihres Verantwortungsbereichs auch **Kennzahlen** zur Leistungsmessung einsetzen. Die Fachziele sind in ihrer Bedeutung im Produkthaushalt den Finanzziele grundsätzlich gleichgestellt.

Das Berichtswesen in LoHN stellt die Datengrundlage für die Arbeit mit *Finanzziele* dar. Mit Hilfe von Kennzahlen aber kann die Definition, Quantifizierung und Messung dieser Finanzziele um die Definition, Quantifizierung und Messung von **Fachziele** ergänzt werden. Diese Ergänzung der Datengrundlage für das Controlling ist notwendig, um eine vollständige Grundlage für



die Steuerung des Verwaltungsbereichs durch Führungskräfte 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: Die Kosten der Bearbeitung von Genehmigungsverfahren oder Steuerbescheiden lassen sich durch eine Reduktion der Bearbeitungsqualität praktisch gegen Null senken. Wirtschaftliche Steuerung setzt daher eine Definition des angestrebten Qualitätsniveaus voraus, bevor dieses mit den günstigsten Kosten angestrebt werden kann.

Die Steuerungs-Relevanz von Kennzahlen-Informationen lässt sich gut am Beispiel der niedersächsischen **Justizvollzugseinrichtungen** aufzeigen. Hier werden sowohl Finanzkennzahlen als auch Qualitätskennzahlen erhoben. Ein Beispiel für eine Finanzkennzahl ist „Kosten Hafttag geschlossener Vollzug“. Bei der Kennzahl „Quote Entweichungen“ dagegen handelt es sich um eine Qualitätskennzahl. Schnell wird deutlich, wie sich beide Zahlen ergänzen: Eine für den Justizvollzug verantwortliche Führungskraft könnte beschließen, mit geeigneten Maßnahmen die Kosten für einen Hafttag im geschlossenen Vollzug zu senken, um damit das Gesamtbudgets des Verwaltungsbereichs zu entlasten. So könnte z.B. die Anzahl der Justizvollzugsbeschäftigten gesenkt werden. Mit Hilfe der Kennzahl „Quote Entweichungen“ lassen sich die Auswirkungen dieser Maßnahme messen, nämlich dass weniger Justizvollzugsbeschäftigte gegebenenfalls weniger Sicherheitsvorkehrungen bedingen und dadurch mehr Häftlinge entweichen.

Im Kennzahlencontrolling tragen die Führungskräfte die Verantwortung für die Definition von aussagekräftigen Maßgrößen für die Fachziele. Nach der Festlegung der Maßgrößen geht es im **Planungs- und Zielvereinbarungsprozess** dann darum, dass durch die Führungskräfte ambitionierte und realistische Zielwerte für alle Maßgrößen vereinbart werden. Dabei müssen die Führungskräfte darauf achten, dass Zielwerte nur dann realistisch sind, wenn sie steuerbar und erreichbar sind. Maßgrößen, die 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.



WEITERFÜHRENDE LEITFÄDEN UND KONZEPTE

Zum **Controlling** insgesamt gibt das *Konzept Controlling im neuen Steuerungsmodell* einen Überblick. Vertiefungen bieten der *Leitfaden Zielvereinbarungen* und das *Rollenkonzept Führung und Controlling*.

Die Haushaltswirtschaft und insbesondere **Produkthaushalte** nach LoHN sind Gegenstand des *Leitfadens Haushaltsaufstellung*. Funktion, Nutzen und Bildung von Produkten vertieft der *Leitfaden Produktdefinition*.

Plan- und Istkostenrechnung, Fein- und Grobplanung werden im *Planungshandbuch für KLR-Administratoren und Controller* und im Basis-Dokument der gesamten LoHN-Dokumentation, dem *KLR-Methodenkonzept*, behandelt.

Einen ausführlichen Überblick über alle in LoHN verfügbaren **Berichte** und Berichtszwecke gibt das *Konzept Berichtswesen*. Die Bedienung des Web-Berichtswesens erklärt der *Leitfaden Berichtswesen*.