



**Leistungsorientierte
Haushaltswirtschaft
Niedersachsen**

Leitfaden zum Baukasten interne Steuerung mit Budgets

Version 1.0, Stand: 15.08.2005

Bearbeiter: Bernd Grohmann
Dominik Becker

LoHN-Dokument Nr. 13



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

Vorwort	5
Abkürzungsverzeichnis	6
Abbildungsverzeichnis	7
1 Zusammenfassung	8
2 Baukastenprinzip der Steuerungsinstrumente	11
3 Interne Steuerung im Verwaltungsbereich	13
3.1 Interne Steuerung mit zwei Budgettypen: Ergebnis- und Finanzbudget	13
3.2 Ziele setzen im Rahmen der Budgetplanung	15
3.3 Budgetorganisation und Systemaufbau.....	17
3.4 Abweichungsanalyse mit Berichten.....	19
3.5 Ursachenfeststellung in Controllinggesprächen.....	20
4 Stufenweise Einführung der Internen Steuerung	23
4.1 Ergänzung der vorhandenen Ist- und Plankostenrechnung.....	23
4.2 Stufenkonzept zur Einführung	24
Weiterführende Leitfäden und Konzepte	27



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	Kto.	Konto
AfA	Abschreibung für Abnutzung	kum.	kumuliert
BfdH	Beauftragter für den Haushalt	lfd.	laufend
Bsp.	Beispiel	LRM	Landesreferenzmodell
BV	Beschäftigungsvolumen	lt.	laut
BVE	Budgetverantwortungseinheit	nds.	niedersächsisch
bzgl.	bezüglich	o.a.	oben angegeben
bzw.	beziehungsweise	o.g.	oben genannt
ca.	circa	p.a.	per annum
d.h.	das heißt	pagat.	pagatorisch
dgl.	dergleichen	planm.	planmäßig
einschl.	einschließlich	s.	siehe
etc.	et cetera	s.o.	siehe oben
EUR	Euro	sog.	sogenannte/r/s
evtl.	eventuell	staatl.	staatlich
f.	folgende	Stk.	Stück
ff.	fortfolgende	teilw.	teilweise
gesetzl.	gesetzlich	TEUR	Tausend Euro
ggf.	gegebenenfalls	u.	und
GSC	Gruppensummencode	u.U.	unter Umständen
h	Stunde/n	usw.	und so weiter
HH	Haushalt	v.a.	vor allem
i.d.R.	in der Regel	VB	Verwaltungsbereich
i.H.v.	in Höhe von	v.g.	vorgenannt
ILV	Interne Leistungsverrechnung	v.H.	von Hundert
i.S.v.	im Sinne von	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



ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1:	Das Baukastenprinzip der internen Steuerung.....	12
Abbildung 2:	Interne Steuerung durch zwei Budgettypen.....	14
Abbildung 3:	Der Planungsprozess.....	16
Abbildung 4:	Budgetorganisation und Systemarchitektur.....	18
Abbildung 5:	Flexibles Berichtswesen mit Ausgaben- und Ergebnisberichten.....	20
Abbildung 6:	Controllinggespräche im Jahresverlauf.....	21
Abbildung 7:	Baukasten der sukzessiven Erweiterung des Finanzbudgets.....	24
Abbildung 8:	Mögliches Vorgehen bei der Einführung der internen Steuerung.....	25



1 ZUSAMMENFASSUNG

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 die notwendigen Ressourcen (Raum- und Sachausstattung, Personal, Finanzmittel) verfügen und weitestgehend selbst entscheiden, um die Zielerreichung sicherstellen zu können¹.

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** voraus².

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 Berichtsprozesse 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 können³. Die Budgetverantwortlichen⁴ 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 Steuerung mit Budgets ein **Baukastensystem** zur Verfügung⁵. 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)

¹ Zu diesen konzeptionellen Grundvorstellungen von Integration und Delegation von Führungsverantwortung im LoHN-Konzept siehe **Rollenkonzept Führung und Controlling**.

² 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.

³ ggf. durch Controller oder auch durch Nutzung des Online-Web-Berichtswesens (vgl. **Leitfaden Berichtswesen**)

⁴ Bei allen weiblichen und männlichen Personenbezeichnungen werden die Angehörigen des jeweils anderen Geschlechts einbezogen.

⁵ vgl. **Konzept Baukasten zur Einführung der interne Steuerung**



delegiert werden sollen. Dieser "Baukasten der internen Steuerung" ermöglicht es, Teile des Budgets zentral zu verwalten (z.B. Investitionsbudgets) und empfiehlt dies in einigen Fällen auch; andere Budgetteile können und sollten delegiert werden (z.B. Sachausgaben).

Die **interne Steuerung** 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 Steuerung?

Durch die interne Steuerung 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 Steuerung 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 Steuerung 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. Das Erreichen selbstgesteckter Ziele ist eine der wichtigsten Motivationsquellen für Beschäftigte.

Wie steuert man einen Verwaltungsbereich mit Hilfe der internen Steuerung?

Die Steuerung eines Verwaltungsbereichs über die Zuteilung von Budgets folgt einem Kreislauf:

- Mit der Budgetzuteilung von der Kostenstelle "Zentrale Budgetwirtschaft" an nachgeordnete Kostenstellen wird eine Zielsetzung verbunden. Diese wurde meist bereits in Controllinggesprächen (vgl. 3.5) formuliert und dem Prozess der **Budgetplanung und anschließenden Budgetverteilung** zu Grunde gelegt. Als Planungshilfe wurden Ist-Werte zurückliegender Jahre verwendet und an veränderte Rahmenbedingungen wie z.B. veränderte Zielsetzungen, Umsetzung von Einzelmaßnahmen, Tarifsteigerung, Inflation etc. angepasst. Als Ergebnis der ggf. im Planungsprozess noch modifizierten Zielsetzung wird abschließend ein Finanz- und ggf. Ergebnisbudget für die jeweilige Verwaltungseinheit festgelegt.
- Ob die gesetzten Ziele erreicht werden, wird im Rahmen einer fortwährenden Abweichungsanalyse überprüft. Dazu wird von Führungskräften und Controllern das **Berichtswesen** genutzt. Hier werden die Zahlen des Haushalts- und KLR-Vollzugs (Istbuchungen; Finanz- und Ergebnisbudget) den Planzahlen der Budgetermächtigung (Plan-KLR- und Plan-Finanzbudget) gegenübergestellt.



- In gleicher Weise können die Fachziele im Rahmen des Berichtswesens überwacht werden, wenn entsprechende Kennzahlen definiert und erhoben werden. Erst durch die **parallele Überwachung von Fach- und Finanzziele**n können Wirtschaftlichkeit und Ergebnisreichung umfassend beurteilt und dokumentiert werden.
- Um die Ursachen für Abweichungen vom Plan festzustellen, können in **Controllinggesprächen** Gründe für Budgetüberschüsse oder Budgetdefizite an bestimmten Stellen in der Organisation herausgearbeitet werden. Bei der Analyse von Budgetabweichungen sollten der Budgetverantwortliche und seine Mitarbeiter darüber sprechen, inwieweit die Abweichung beeinflussbar ist. Die Zielsetzung des Controllings ist nicht die Feststellung von Fehlern, sondern die Gewährleistung der Zielerreichung. Abweichungen sind in diesem Sinne ein alltäglicher Vorgang. Aufgabe der Führungskräfte ist es, entsprechende Maßnahmen (-vorschläge) zu entwickeln, wie die Ziele trotzdem erreicht werden können, wie also im flexiblen Haushaltsvollzug auf die Abweichung reagiert werden kann.
- Sind Abweichungen festgestellt worden und die Gründe dafür bekannt, so gilt es, Korrekturmaßnahmen zu ergreifen. Erst wenn auch durch Korrekturmaßnahmen die Zielerreichung nicht gewährleistet werden kann, bestehen verschiedene Möglichkeiten der **Budgetumbuchung** zwischen den Budgetverantwortungseinheiten im Rahmen des solidarischen Budgetausgleichs innerhalb des Verwaltungsbereichs. Oberste Zielsetzung ist immer, dass der Verwaltungsbereich sein Haushaltsbudget einhalten kann. Bei wesentlichen Veränderungen sollten die konkret vereinbarten Maßnahmen zu einer Anpassung der zukünftigen Planung und einer Fortschreibung der Zielvereinbarungen führen.

Wie führt man die interne Steuerung in einem Verwaltungsbereich ein?

Bei der internen Steuerung handelt es sich *nicht* um eine „neue Systemarchitektur“, vielmehr werden vorhandene **KLR-Strukturen im Verwaltungsbereich** zur Budgetsteuerung genutzt. Die umfangreichen Datenlieferungen der Kostenrechnungssysteme in den Verwaltungsbereichen lohnen sich erst dann, wenn die Daten auch im Führungsalltag genutzt werden.

Das Steuerungskonzept beruht in der Art eines Baukastens auf der Nutzung zweier **gleichwertiger Budgettypen**, welche den jeweiligen Budgetverantwortungseinheiten zugewiesen werden. Ausgehend von der Dezentralisierung einer weitgehend 'kameralistischen' Budgetverantwortung - wie sie in vielen Verwaltungsbereichen bereits heute üblich ist - kann so die interne Budgetierung mit diesem flexiblen Instrumentarium **im Zeitablauf sukzessive** erweitert werden⁶. Dabei ist bei jeder Ausbaustufe technisch gewährleistet, dass die Kostendaten mit den Ausgabedaten übereinstimmen. Die Übereinstimmung der Datenbestände muss aber vor allem durch die Beachtung entsprechender Budgetregeln des Verwaltungsbereichs sichergestellt werden.

Das flexible Instrumentarium ermöglicht auch, dass die Budgetierung stufenweise auf die unterschiedlichen **Steuerungsebenen** heruntergebrochen werden kann. Die Führung des Verwaltungsbereichs kann so von Jahr zu Jahr entscheiden, welche Budgetteile (z.B. Personal- und Sachmittel oder interne Leistungsbeziehungen) auf welcher Steuerungsebene und zwischen welchen Verantwortungsbereichen budgetrelevant werden sollen.

⁶ Detaillierte Ausführungen sind den Konzept Baukasten zur Einführung der internen Steuerung zu entnehmen.



2 BAUKASTENPRINZIP DER STEUERUNGSTRUMENTE

Die Instrumente der internen Steuerung sind nach einem besonderen Prinzip konzipiert: Der Verwaltungsbereich kann wie bei einem **Baukasten** wählen zwischen

- verschiedenen **Budgettypen**, dem Finanz- und Ergebnisbudget,
- unterschiedlichen **Budgetpositionen**, zum Beispiel Sach- und Personalmittel, sowie
- Alternativen der Dezentralisierung (**Budgetierungstiefe**), etwa einer Verteilung der Budgets auf Ämter (Behörden) oder in den Behörden weiter auf die dortigen Abteilungen.

Kerngedanke des Budgetierungs-Baukastens ist somit, dem Verwaltungsbereich in einer definierten Grundstruktur ein möglichst flexibles Instrumentarium und ein darauf abgestimmtes Berichtswesen zur Verfügung zu stellen, wobei die Grundstruktur Ausbaustufen zulässt, die vom Verwaltungsbereich flexibel gestaltet werden können.

Bei der Einführung der internen Steuerung können somit alle relevanten Einflussfaktoren flexibel berücksichtigt werden. Der Verwaltungsbereich kann aus den unterschiedlichen Kombinationsmöglichkeiten einmal eine individuelle Struktur bestimmen oder Budgetierungstiefe, Budgetpositionen und Budgettypen über mehrere Jahre nach einem **Ausbaukonzept** variieren⁷.

Die Erweiterung einer Budgetierung über Budgetpositionen hinweg führt in diesem Zusammenhang automatisch zu einem Wechsel des Budgettyps (vgl. Abbildung 2), weil jede Organisationseinheit auch Ressourcen verbraucht, die sie nicht selbst bezahlt (z.B. Raumnutzung, interne Dienstleistungen und Vorarbeiten).

Die **Grundvariante des Baukastens** Interne Steuerung mit Budgets sieht eine Dezentralisierung des Verwaltungsbereichs-Budgets auf die Vor-Ort-Behörden durch **Delegation von Ausgabenverantwortung** vor (vgl. Ausbaustufen 1 - 3 in Abbildung 1). Diese Grundvariante ist in den meisten Fällen notwendig, um überhaupt eine Budgetdelegation auf eine Steuerungsebene unterhalb der Ministerien zu erreichen. Der Verwaltungsbereich entscheidet dabei autonom, ob er neben Sachausgaben auch die Investitionen der Hauptgruppe 5 und Personalausgaben delegiert. Im Sinne der dezentralen Steuerungsverantwortung sollte mittelfristig eine Delegation der Personalverantwortung angestrebt werden (Ausbaustufe 3 der Abbildung 1).

⁷ Vgl. ausführlich *Konzept Baukasten zur Einführung der internen Steuerung*

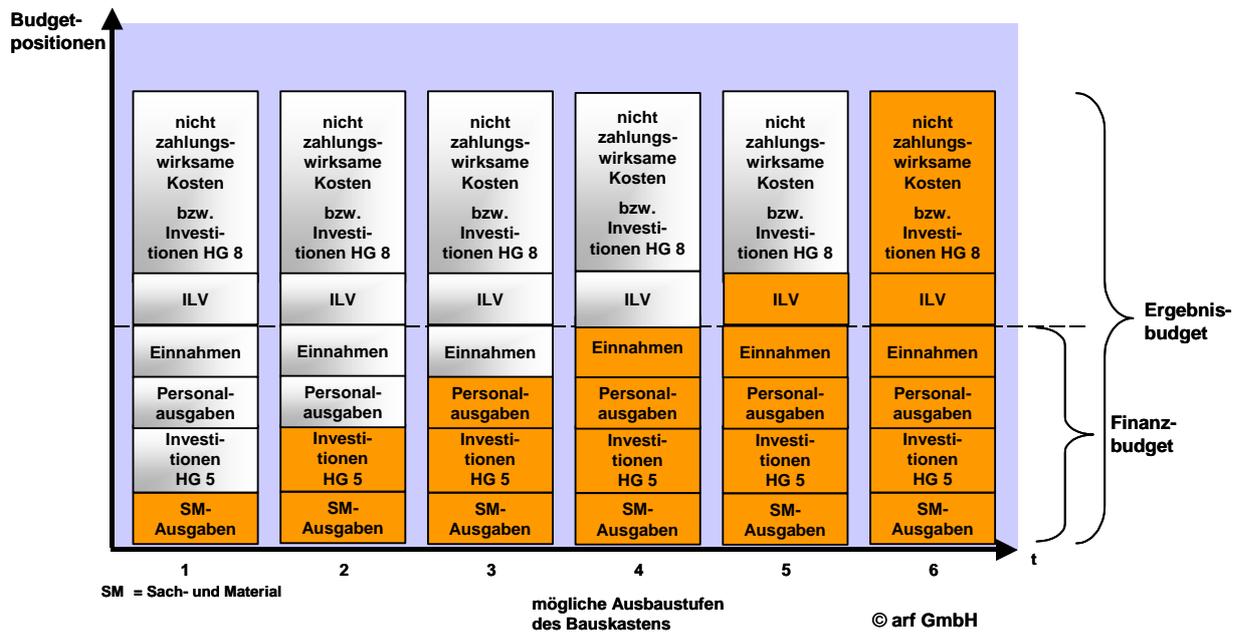


Abbildung 1: Das Baukastenprinzip der internen Steuerung

Darüber hinaus erlaubt das flexible Instrumentarium auch eine Delegation der **Einnahmenverantwortung** im Sinne der haushaltsrechtlichen Korrespondenzvermerke (Ausbaustufe 4): Höhere Einnahmen erlauben dann auch höhere Ausgaben, allerdings müssen die Ausgaben auch an niedrigere Einnahmen angepasst werden. Dies kann immer dann sinnvoll sein, wenn die Höhe der Einnahmen maßgeblich durch die Vor-Ort-Behörden bestimmt werden kann.

Schließlich können auch Teile der **internen Leistungsbeziehungen** budgetiert werden (Ausbaustufe 5), indem zum Beispiel die Raumnutzung in einem Raumhandelsmodell mit internen Mieten belegt wird oder auch bestimmte interne Dienstleister (z.B. Werkstätten) in interne Marktmodelle eingebunden werden. Solche Überlegungen erfordern grundsätzlich sorgfältig durchdachte und individuell konzipierte Budgetregeln. Sie stellen gleichzeitig den Übergang vom Budgettypus des Ausgabenbudgets zum Ergebnisbudget dar. Daher ist in besonderer Weise darauf zu achten, dass nicht an einer Stelle interne Leistungen 'eingespart' werden und die Kosten an anderer Stelle trotzdem anfallen. Diese Gefahr besteht zum Beispiel, wenn Budgetinhaber auf 'günstigere' externe Dienstleister zurückgreifen. Oberste Priorität hat immer das Haushaltsbudget des Verwaltungsbereichs, so dass alle internen Budgetregeln jederzeit garantieren müssen, dass Haushaltsmittel nur einmal verausgabt werden.

In letzter Konsequenz können Budgetverantwortungseinheiten dann auch für nicht zahlungswirksame Kosten verantwortlich gemacht werden (Ausbaustufe 6), etwa indem sie vom Verkauf ungenutzter Investitionsgegenstände profitieren. Mit solchen Budgetregeln können dann auch **Investitionen der Hauptgruppen 7/8** budgetrelevant werden, um so zu einem wirtschaftlichen Umgang mit Vermögenswerten beizutragen.



3 INTERNE STEUERUNG IM VERWALTUNGSBEREICH

3.1 Interne Steuerung mit zwei Budgettypen: Ergebnis- und Finanzbudget

§ 17 a LHO verlangt, dass bei der Übertragung der Finanzverantwortung an dezentrale Organisationseinheiten, die auch die Fach- und Sachverantwortung innehaben, durch „geeignete Informations- und Steuerungsinstrumente“ eine Überschreitung **der verfügbaren Ausgabenvolumina** verhindert wird. Dieses Instrumentarium stellt der "Baukasten interne Steuerung" zur Verfügung.

Dabei ist es nach dem **Wirtschaftlichkeitsprinzip des § 7 I LHO** nicht hinreichend, das Ausgabenbudget einzuhalten. Ziel von LoHN ist darüber hinaus der wirtschaftliche Mitteleinsatz, also die möglichst effiziente Verwendung der Budgetmittel im Verwaltungsbereich. Mit dieser Zielsetzung muss auch die Ressourcenverwendung optimiert werden, die sich für einzelne Budgetinhaber nicht unmittelbar in Ausgabengrößen ausdrücken lässt. Als Beispiel seien Raumkosten genannt, die im Rahmen der Kostenverrechnung als interne Mieten belastet werden. Die Einhaltung der Ausgabenbudgets ist daher eine haushaltsrechtlich und -wirtschaftlich notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für die interne Ressourcensteuerung nach dem Wirtschaftlichkeitsprinzip.

Der **Grundgedanke von § 17a LHO** für die Budgetierung ist, dass die wirtschaftliche Ressourcenverwendung optimiert werden kann, wenn

- der Fachverantwortliche auch die Ressourcenverantwortung trägt und somit die Ressourcenverwendung im Sinne der fachlichen Ziele optimiert und zugleich
- die Ressourcenverantwortlichen durch Deckungsfähigkeiten und Übertragbarkeiten Möglichkeiten und Anreize erhalten, den wirtschaftlichen Mitteleinsatz zu optimieren.

Dieser Grundgedanke greift sowohl für unmittelbar durch den Fachverantwortlichen veranlasste (Sach- und Personal-) Ausgaben wie auch für Ressourcen, die der Fachverantwortliche nutzt, für deren Nutzung ihm aber haushaltsmäßig keine Ausgaben belastet werden. Können durch eine optimierte Raumnutzung frei werdende Ressourcen zum Beispiel für dringend notwendige Investitionen eingesetzt werden, ist der Anreiz, überzählige Räume zur Verfügung zu stellen ungleich größer. Mit § 17a LHO wird daher in Niedersachsen flächendeckend eine Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt, um auch den nicht unmittelbar zahlungswirksamen Ressourcenverbrauch messbar und damit die **Gesamtkosten** für die Budgetinhaber steuerbar zu machen.

Existieren dagegen die zwei Steuerungsmechanismen – **Haushalt und Kostenrechnung** – nebeneinander und dient dabei der Haushalt als einziges Entscheidungsinstrument, ist die Gefahr groß, dass steuerungsrelevante Informationen aus der Kostenrechnung nicht beachtet werden. Dies erhöht das Risiko von Fehlentscheidungen bei Handlungsalternativen wie z.B. „make or buy“ von gleichartigen Leistungen (Vergleich von Selbsterstellung, Kauf, Miete oder Leasing).



Gleichzeitig werden Ressourcen (z.B. Räume, aber auch Vorleistungen) übermäßig genutzt, weil sie ja 'nichts kosten' ("Eh-da-Kosten").

Zur Steuerung des Verwaltungsbereichs bzw. der Budgetverantwortungseinheiten sollten daher beide Sichtweisen zusammen beurteilt werden. Der "Baukasten Interne Steuerung" stellt daher ein flexibles Instrumentarium zur Verfügung, indem auf allen Ebenen jeweils **ein Ausgaben- und ein Ergebnisbericht** verfügbar sind. Damit kann der Budgetinhaber zahlungswirksame und nicht zahlungswirksame Kosten gleichzeitig steuern: Sowohl die budgetfähigen Ausgaben (Finanzbudget), als auch das KLR-Ergebnis (Ergebnisbudget) dürfen nicht negativ werden.

Dabei setzt die Arbeit mit beiden Sichtweisen das Wissen darum voraus, an welchen Stellen genau sie sich unterscheiden. Nur wenn der Berichtsersteller durch Addition bzw. Subtraktion entsprechender Bestandteile die Höhe des Finanzbudgets aus der Höhe des Ergebnisbudgets und umgekehrt erklären kann, besteht die notwendige Transparenz und Sicherheit im Umgang mit beiden Budgettypen. Durch die Konzeption des Berichtswesens ist entsprechend sichergestellt, das für Controller und Führungskräfte jederzeit die Zusammensetzung von Finanz- und KLR-Ergebnis transparent ist, „die Zahlen nebeneinander gelegt werden können“ und sich daraus Informationen für die Steuerung der Organisation ablesen lassen.

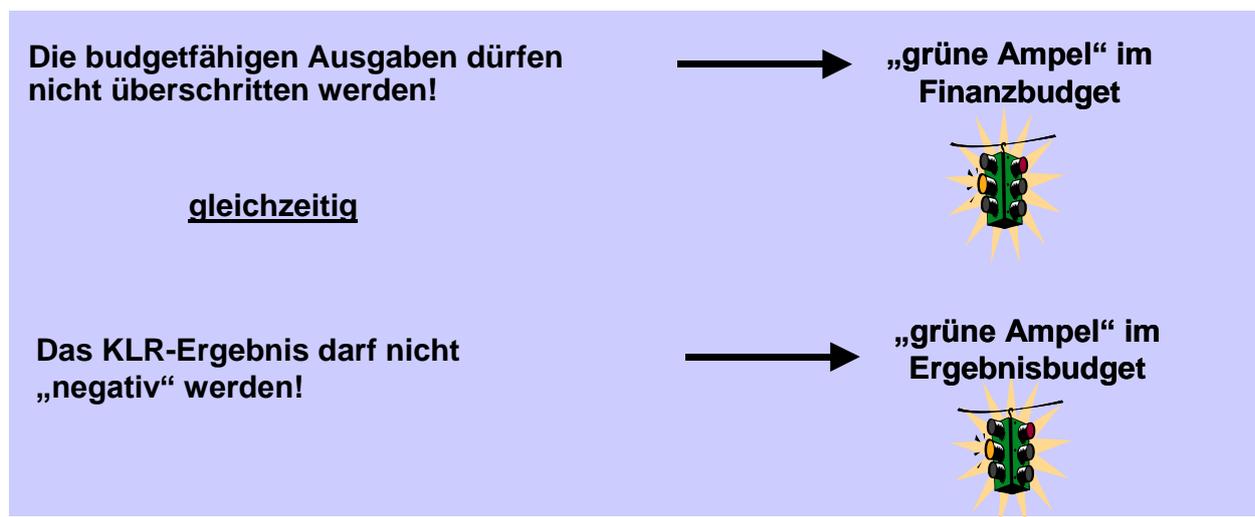


Abbildung 2: Interne Steuerung durch zwei Budgettypen

Die Nutzung dieses Steuerungsinstrumentariums für die **Budgetierung** erfolgt flexibel. Im Falle der (internen) Budgetierung kann der Budgetinhaber nach festgelegten Budgetregeln 'Reste' in seinem Budget für andere Zwecke verwenden oder ins nächste Jahr übertragen. Ausgangspunkt der Budgetierung und damit aller Budgetregeln ist immer das Haushaltsbudget und damit die haushaltsrechtlichen Regeln. Nach § 17a LHO darf kein Verwaltungsbereich sein Budget überschreiten, weshalb interne Budgetregeln immer die Einhaltung des Haushaltsbudgets garantieren müssen. Für den *gesamten* Verwaltungsbereich wird die Haushaltssicherheit durch die automatische Mittelkontrolle gewährleistet; dieser Mechanismus wirkt aber nicht in jedem Fall auf tieferen Ebenen bei der Überschreitung dort verfügbarer Ausgabenvolumina (vgl. auch Tz. 3.3).

Die 'einfachste' Variante der (internen) Budgetierung ist die Delegation der **Verantwortung für die Sachmittelausgaben** im Haushalt (ggf. inklusive der Investitionsmittel der Hauptgruppe 5). Dabei werden die Sachmittelansätze auf die einzelnen Budgetverantwortungseinheiten so verteilt, wie der Sachmittelbedarf in der Plan-Kostenrechnung ermittelt wurde.



Diese einfache Variante hat die Schwäche, dass bei den heutigen stark gekürzten Haushalten Spielräume bei den Sachausgaben kaum bestehen bzw. sehr schlecht steuerbar sind. Der eigentliche Anreiz einer Budgetierung liegt daher darin, Personalausgaben - zum Beispiel aus temporär unbesetzten Stellen - für dringend notwendige Investitionen oder Sachausgaben verwenden zu können. Dies gelingt, wenn neben den Sachmitteln auch die **Personalmittel budgetiert** werden.

Die größten Wirtschaftlichkeitsreserven werden jedoch im Bereich der internen Leistungsbeziehungen vermutet, also bei der Nutzung von Ressourcen und Vorleistungen, die den Budgetinhaber scheinbar nichts kosten ("Eh-da-Kosten"), weil er haushaltsmäßig nicht für die entsprechenden Ausgaben verantwortlich ist (z.B. Raumkosten). Ein Anreiz, mit derartigen Vorleistungen und Ressourcen sparsam umzugehen, wird - über die bloße Kosteninformation in den Ergebnisberichten der KLR hinaus - vor allem durch die **Budgetierung auf Ergebnisbasis** gesetzt. In diesem Fall kommen Einsparungen bei den "Eh-da-Kosten" denjenigen zugute, die für die Einsparung verantwortlich sind, also auf Ressourcen oder Leistungen verzichten können.

3.2 Ziele setzen im Rahmen der Budgetplanung

In Person gesehen sind die Budgetverantwortlichen auf allen Verwaltungsebenen die **Partner im Zielvereinbarungsprozess**,

- die zunächst im Vorfeld des Haushaltsvollzugs im **Planungsprozess** die Fach- und Ressourcenziele entwickeln,
- die Budgetziele dann als **Zielvereinbarungen** festlegen und
- im Haushaltsvollzug gegenüber der jeweils nächsthöheren Verantwortungsebene durch entsprechende Berichte **Rechenschaft über die Budgetverantwortung** legen.

Zielvereinbarungen werden daher mit *allen* **Budgetverantwortlichen** abgeschlossen und konkretisieren deren individuelle **Ergebnisziele und Budgetverantwortung**. Unter **Budgetzielen** werden dabei nach dem Prinzip der Integration von Fach- und Ressourcenverantwortung sämtliche Fach- *und* Ressourcenziele eines Budgetverantwortlichen verstanden.

Voraussetzung von Zielvereinbarungen mit allen Verantwortlichen ist ein interaktiver und dezentral angelegter **Planungs- und Zielvereinbarungsprozess**, der alle Führungsebenen in die Zielbildung und Budgetplanung einbindet. Risiken und Interessenkonflikte sollen schon im Planungsprozess offengelegt und gelöst werden, nicht erst durch Einzelfallentscheidungen im Haushaltsvollzug. Der Zielvereinbarungsprozess kann damit die **Planungsqualität** erheblich verbessern und sorgt vor allem für eine Einbindung aller später für den Haushaltsvollzug verantwortlichen Führungskräfte (Budgetinhaber) in den Planungsprozess.

Im Rahmen des Planungsprozesses wird das Budget ermittelt und mit den Budgetverantwortlichen in Form von **Zielvereinbarungen** verhandelt. Der Planungs- und Verhandlungsprozess ist nach dem **Gegenstromprinzip** organisiert, so dass alle Führungsebenen in unterschiedlichen Phasen des Planungs- und Verhandlungsprozesses an der Budgeterstellung beteiligt sind. Der Prozess endet mit der Vereinbarung der Budgetziele zwischen den Führungskräften der einzelnen Ebenen.

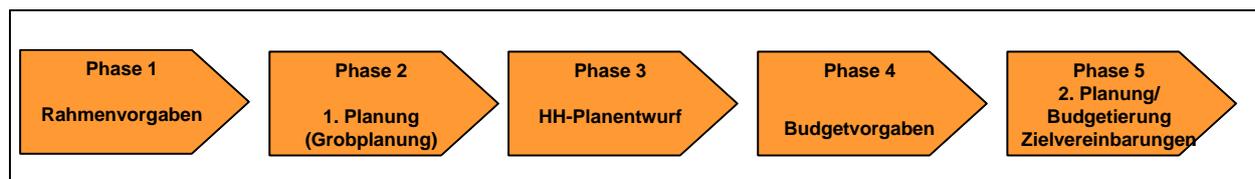


Abbildung 3: Der Planungsprozess

Der **Planungsprozess**⁸ lässt sich grob in zwei Schritte unterteilen:

- Der Prozess der **Haushaltsplanung (Phase 1 bis 3)** endet mit der Umsetzung des parlamentarischen Haushaltsbeschlusses durch Finanzministerium und Fachressorts. Aus Sicht der Verwaltungsbereiche ist insoweit vor allem die Grobplanung im Vorfeld der Haushaltsanmeldung relevant, die von Verwaltungsbereichsleitung und Controlling verantwortet wird. Dabei handelt es sich um eine grobe Plan-Kostenrechnung zur Haushaltsprognose⁹.
- Die Kabinettsentscheidung im Sommer des Vorjahres zum Haushaltsplanentwurf ist Grundlage der **Feinplanung** mit Budgetverhandlung und Zielvereinbarung (Phase 4 und 5) in den Verwaltungsbereichen im Herbst vor dem Haushaltsjahr. Dieser eigentliche Budgetplanungsprozess folgt nach dem **Gegenstromprinzip** dem Impuls des Kabinettsentwurfs als Budgetvorgabe und beruht dann letztlich auf einer Bottom-Up-Planung im Rahmen der (nun detaillierten) Plan-Kostenrechnung.

Die **Plan-Kostenrechnung** ist somit in Verwaltungsbereichen nach § 17a LHO die Grundlage aller Budgets sowohl im Haushalt als auch bei der internen Budgettierung. Diese Tatsache wird im "Baukasten Interne Steuerung" genutzt, um Ausgaben- und Ergebnisbericht zu synchronisieren. Die Planwerte der Ausgaben- und Kostenplanung stimmen immer überein, weil sie auf den gleichen Planungsüberlegungen beruhen.

Die skizzierten Planungsprozesse werden im LoHN-Konzept durch die **Plan-Kostenrechnung** und die **Berichte zur Haushaltsüberleitung** unterstützt¹⁰. Damit steht ein vollständiges und bewährtes Instrumentarium zur Verfügung, um sowohl im Rahmen der Plan-Kostenrechnung Planvorgaben im Verwaltungsbereich festlegen zu können als auch die Haushaltsplanung durch Ausgangswerte für die Haushaltsanmeldung zu unterstützen.

Kern des Budgetierungsgedankens ist, die Planwerte der Plan-Kostenrechnung als Budgetvorgaben steuerungsrelevant zu machen. Dabei spielt keine Rolle, ob der Verwaltungsbereich eine Ausgaben- oder eine Kostenbudgettierung anstrebt. In jedem Fall erfolgt die Jahresplanung in der Plan-Kostenrechnung, deren Werte durch das flexible Berichtswesen sowohl die Ausgangsbasis für die Ausgaben- wie auch für die Kostenberichte sind. Damit ist sichergestellt, dass im Verwaltungsbereich nicht mehrere Planungsprozesse parallel verlaufen und die Daten der Kostenrechnung im Plan wie im Ist Grundlage **aller Steuerungsprozesse** werden.

⁸ vgl. *Leitfaden Controlling*

⁹ Der Haushaltsprozess wird im *Leitfaden Haushaltsaufstellung* beschrieben.

¹⁰ vgl. *Leitfaden Planungshandbuch*



3.3 Budgetorganisation und Systemaufbau

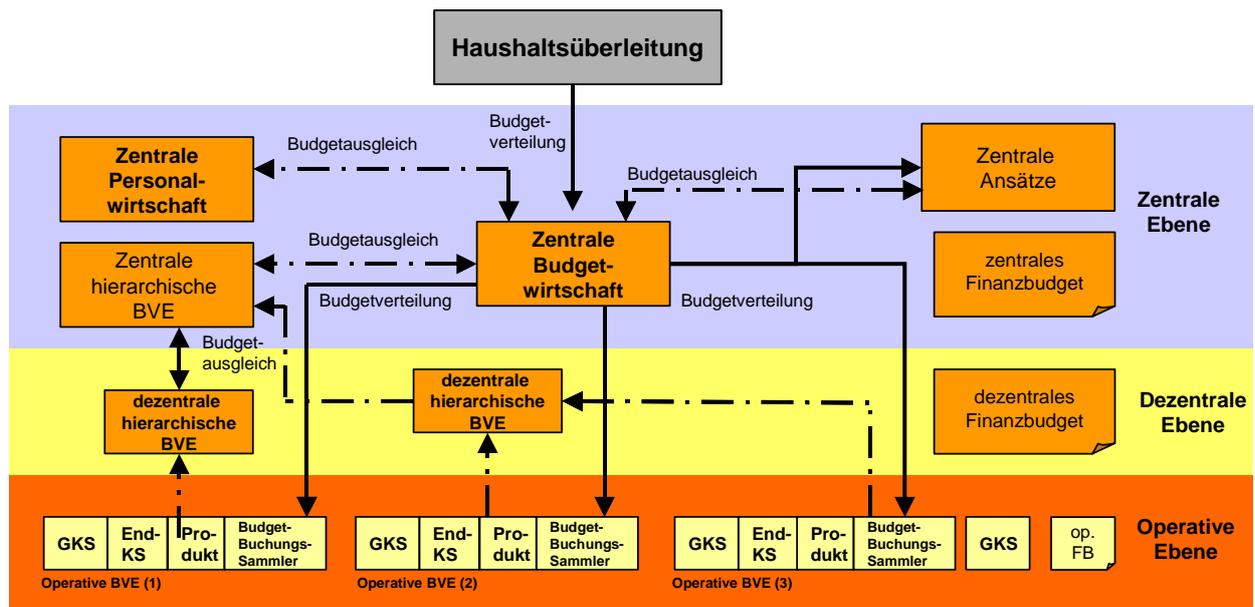
Die Plan-Soll-Ist-Vergleiche im Berichtswesen stellen als Ausgaben- wie als Kostenberichte identische Sachverhalte in zwei unterschiedlichen Sichtweisen dar. Daher ist es notwendig, die **Aufbau- und Budgetorganisation** des Verwaltungsbereichs mit Kosten- und Haushaltsrechnung zu verzahnen, indem sich Kostenstellen und Mittelbewirtschaftende Stellen nach der Aufbau- und Budgetorganisation richten: Im Rahmen der internen Budgetierung müssen daher **Budgetverantwortungseinheiten und Mittelbewirtschaftende Stellen** übereinstimmen.

Organisation und Systemaufbau der internen Steuerung mit Budgets bedeuten, dass eine zu bestimmende zentrale Organisationseinheit auf der Führungsebene folgende Funktionen wahrnimmt:

- Die grundsätzliche Verteilung der Budgets,
- die Überwachung der Personalkosten sowie
- die Einbehaltung zentraler Budgetumsätze, die auf zentraler Ebene unterjährig Flexibilität bei der Steuerung der nachgeordneten Einheiten gewährleistet.

Entsprechend werden in der Systemarchitektur zentrale Datenobjekte geschaffen, die wichtige Informationen für die interne Ausgaben- und Ergebnissteuerung verfügbar machen:

- Die **Zentrale Budgetwirtschaft** sorgt für einen Abgleich aller internen Budgets, so dass die Verwaltungsbereichsleitung auf einen Blick erkennen kann, wie auf etwaige Budgetdefizite zur Einhaltung des Haushaltsbudgets reagiert werden kann.
- Die **Zentrale Personalwirtschaft** sorgt auf zentraler Ebene für einen Abgleich der Haushaltsdaten zu den Personalausgaben mit den Daten der Kostenrechnung. Sie ist damit eine unverzichtbare 'Schnittstelle' zur Personalausgabenbudgetierung, deren Einhaltung die Verwaltungsbereichsleitung ebenfalls garantieren muss.
- Eine Kostenstelle **Zentrale Ansätze** kann als Sammelstelle für Budgetreserven und zentrale Ausgabenbudgets (z.B. Investitionsausgaben, Beratungsausgaben) dienen, die keiner operativen Budgetstelle zur Bewirtschaftung zugewiesen werden sollen.



© arf GmbH

Abbildung 4: Budgetorganisation und Systemarchitektur

Die skizzierte Budgetorganisation ermöglicht eine Verteilung aller Budgets aus der Zentralen Budgetwirtschaft heraus. Im Rahmen der Plan-Kostenrechnung wird auf den dezentralen Budgetstellen (Budgetverantwortungseinheiten) ermittelt, welcher Finanzierungsbedarf dort besteht, inwieweit also Ausgaben bzw. Kosten durch Einnahmen gedeckt werden können, die den dezentralen Budgetstellen zur Bewirtschaftung zugewiesen wurden. Einnahmen, die nicht dezentral bewirtschaftet werden, werden wie das Budget aus dem Landeshaushalt ebenfalls der Zentralen Budgetwirtschaft zugewiesen.

Ausgehend von der zentralen Budgetwirtschaft werden in den Verwaltungsbereichen - vereinfacht ausgedrückt - drei Budgetkreise definiert: Die **Zentrale Personalwirtschaft**, eine Kosten- oder Budgetstelle **Zentrale Ansätze** sowie die **Zentrale Budgetwirtschaft**

Die Systemarchitektur stellt nicht allein die Einhaltung des Haushaltsbudgets sicher, sondern gewährleistet auch die Abbildung einer ganzheitlichen **dezentralen Budgetverantwortung**. Zunächst ist jede operative Budgetstelle (z.B. eine Polizeiinspektion) für ihr Budget verantwortlich. Kann dort der Budgetausgleich nicht gewährleistet werden, so sind auf einer zweiten Stufe die übergeordneten Budgetstellen ausgleichspflichtig (z.B. innerhalb einer Polizeidirektion). Erst wenn auch das nicht gelingt, kommt ein zentraler Budgetausgleich zulasten anderer Budgetstellen in Betracht (z.B. über das Landespolizeipräsidium). Die Verwaltungsbereichsleitung hat dabei auch Zugriff auf die zentralen Budgetansätze der Zentralen Personalwirtschaft oder der Zentralen Ansätze.

Der **Budgetausgleich** in dieser Systemarchitektur wird letztlich über Erlösbuchungen in der Kostenrechnung sichergestellt. Die dezentralen Budgets setzen sich somit aus den Einnahmen im Rahmen der Bewirtschaftungsbefugnis, den Erlösen der internen Leistungsverrechnung und den im Rahmen der Budgetwirtschaft verteilten Erlösen der Zentralen Budgetwirtschaft zusammen. Im Ergebnisbericht wird nachgewiesen, dass die Kosten die verfügbaren Erlöse nicht übersteigen. Gleichzeitig ist garantiert, dass die geplanten Ausgabeansätze das verfügbare Haushalts-



budget nicht überschreiten, weil die Ausgaben in den Kosten enthalten sind¹¹. Die Planansätze in den entsprechenden Kostenpositionen können somit als Ausgabenbudget übernommen werden.

Mit dieser Konzeption wird nicht nur erreicht, dass alle Budgetpositionen (Einnahmen, Ausgaben, Kosten) in einer **einheitlichen Rationalität** beplant und bewirtschaftet werden können. Es wird auch die größtmögliche **Transparenz** der Budgetbewirtschaftung möglich: Die ursprünglich im Ergebnisbudget zugewiesenen Budgetwerte (Erlös- oder Kostenpositionen) bleiben als Planwerte sichtbar, während sich unterjährige Budgetveränderungen (z.B. zum Budgetausgleich im Verwaltungsbereich) durch veränderte Ist-Werte (z.B. der Budgeterlöse) erkennen lassen. Der Budgetinhaber kann somit jederzeit erkennen, ob Budgetengpässe oder Budgetreste zu seinen Lasten bzw. Gunsten gehen oder auf zentralen Budgeteingriffen beruhen. Diese Transparenz der Budgetwirtschaft ist eine zentrale Voraussetzung für die Motivation der Beschäftigten.

Die Nutzung der **Plan-Kostenrechnung als Basis** der (internen) Budgetwirtschaft der Verwaltungsbereiche bedeutet nicht, dass intern nur Kosten- oder Ergebnisbudgets vergeben werden können oder sollen.

Ziel dieser Systemarchitektur ist vielmehr die Synchronisation der Systemlogik in der Kostenrechnung mit der Haushaltsrechnung. Dies macht nicht nur das flexible Berichtswesen und damit das Baukastenprinzip möglich, sondern bedeutet vielmehr vor allem, dass in den Verwaltungsbereichen Planungs- und Bewirtschaftungsprozesse mit einer einheitlichen Rationalität in der Plan-Kostenrechnung erfolgen. Dies spart nicht nur Aufwand, sondern gibt den Daten der Kostenrechnung auch eine zentrale Bedeutung im Führungsalltag. Auf diese Weise wird gewährleistet, dass auch in Verwaltungsbereichen mit Ausgabenbudgets die wesentlichen Kostendaten zusätzliche Relevanz erhalten. Die Verwaltungsbereiche können somit zunächst 'einfach' die Haushaltsbudgets delegieren, bevor - falls dies der Zielsetzung entspricht - schrittweise die Budgetsystematik ausgebaut werden kann.

3.4 Abweichungsanalyse mit Berichten

Das Berichtswesen stellt die Identität der Ausgaben- und Kostensicht auf jeder Budgetverantwortungseinheit sicher, indem jeweils ein Ausgaben- und ein Ergebnisbericht mit identischer Datenbasis erzeugt werden.

¹¹ Nach dem LoHN-Konzept wird in der Kostenrechnung die Periodenabgrenzung des Haushalts weitestgehend übernommen, so dass Personal- und Sachausgaben mit den entsprechenden Kostenpositionen übereinstimmen, wenn man die Kostenpositionen um Abschreibungen und Personalkostenzuschläge bereinigt.

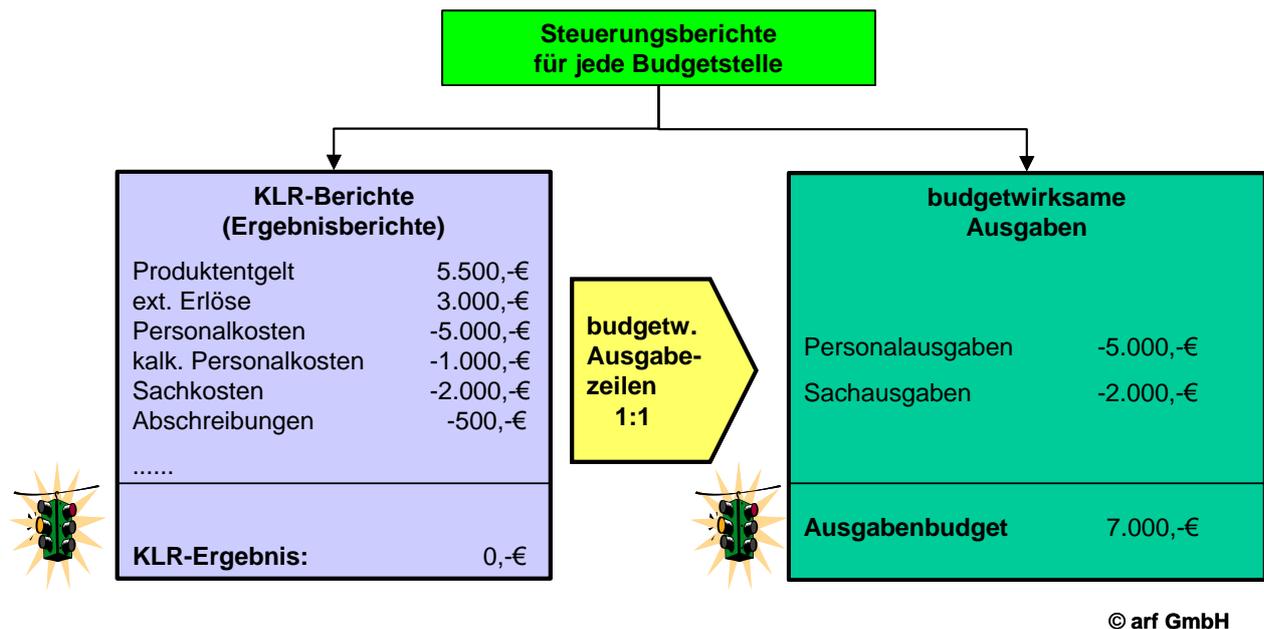


Abbildung 5: Flexibles Berichtswesen mit Ausgaben- und Ergebnisberichten

Die Ergebnisberichte geben dabei die KLR-Sicht der Budgetverantwortungseinheiten im Plan, im Ist und (nach Ergebnisverrechnung) im Plan-Soll-Ist-Vergleich wieder. Die Ausgabenberichte konzentrieren sich auf die vom Verwaltungsbereich als budgetrelevant definierten Ausgaben (z.B. Personal- und Sachausgaben). Die Identität wird sichergestellt, indem die 'Ausgabenpositionen' des Ergebnisberichts identisch in den Ausgabenbericht übernommen werden, beide Berichte also auf die identische Datenbasis zurückgreifen. Die ausgabegleichen Personalkosten werden dabei nach Durchschnittssätzen ermittelt, die sich am zentralen Personalausgabenbudget ausrichten (vgl. 4.1).

Damit ermöglicht es der "Baukasten Interne Steuerung", die Planungsprozesse vollständig in der Kostenrechnung durchzuführen und gleichzeitig eine Ausgabenbudgetierung aus dem Haushalt nach individuellen Vorstellungen unter Variation aller Budgetpositionen zu vereinbaren.

3.5 Ursachenfeststellung in Controllinggesprächen

Der organisatorische Rahmen der internen Steuerung sind die Controllinggespräche:

- Sie sind einerseits der Ausgangspunkt von **Budgetplanungen**. Hier werden die Eckdaten hinsichtlich fachlicher, organisatorischer und finanzieller Rahmenbedingungen für den Verwaltungsbereich als Ganzes, aber auch für seine Teilbereiche festgelegt.
- Gleichzeitig dienen Controllinggespräche als „Ecktermin“ für die **Darstellung des bisherigen Budgetverbrauchs**. In diesem Zusammenhang dient das Gespräch der Analyse von Ergebnissen, der Begründung von Abweichungen im Bereich von fachlichen und finanziellen Zielen und der Abstimmung von Korrekturmaßnahmen.



Controllinggespräche sind das **Regulativ** im Controllingkreislauf. Sie befördern eine rollierende Planung der Fachaufgaben sowie Personaleinsätze und der damit zusammenhängenden KLR- und Finanzbudgets. Dabei dienen Fach- und Budgetzahlen als Grundlage für die Diskussion über die grundsätzliche Verteilung und Verschiebung von Budgets

Am Ende des/der Controllinggespräche sollte eine **inhaltliche Übereinkunft** zwischen der VB-Leitung und der weiteren Führungsebene (Verantwortliche der BVE'n) über fachliche Ziele und Budgets getroffen werden. Als Ergebnis kann eine Anpassung bzw. Bestätigung von Zielvereinbarungen sowie die Bestätigung, Veränderung oder Neuplanung von vereinbarten Budgetzahlen entstehen. Es bietet sich an, die Controllinggespräche **pro Quartal durchzuführen**, wobei dies sicherlich von der Organisationsstruktur des Verwaltungsbereichs abhängig sein wird. Es sollten jedoch **mindestens halbjährliche Gespräche** durchgeführt werden. Die folgende Abbildung zeigt einen idealtypischen Rhythmus der Controllinggespräche auf.

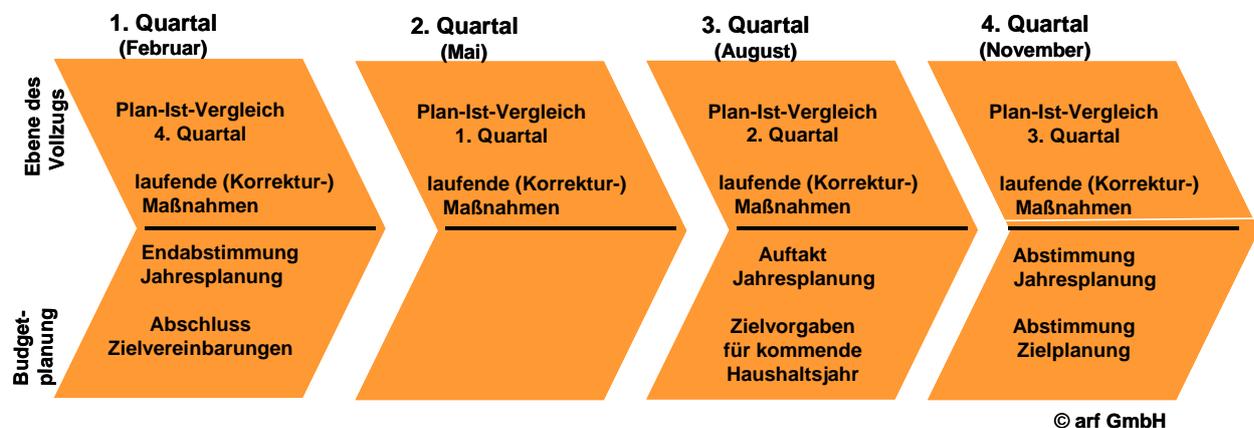


Abbildung 6: Controllinggespräche im Jahresverlauf

Was sind die **Inhalte** von Controllinggesprächen?

- Wurden die **Fach- und Finanzziele im letzten Quartal erreicht**? Hierbei werden wichtige Faktoren wie z.B. Mengenabweichungen analysiert, neue und geänderte Aufgabengebiete besprochen, notwendige oder schon vollzogene Anpassungen in der Organisationsstruktur des VB's beschlossen und Änderungen in den Rahmenbedingungen diskutiert.
- Welche „Verschiebungen“ gibt es zwischen den einzelnen Budgeteinheiten? Welche Budgetverantwortungseinheit erstellt ihre Leistung effizienter? (**Benchmarking** gleichartiger Leistungen)
- Müssen aufgrund von Ist-Werten **Anpassungen in der Planung** vorgenommen werden? In den Quartalsgesprächen werden unterjährig Umverteilungen zwischen den dezentralen Budgeteinheiten vorgenommen?
- „Positive“ und „negative“ Ergebnisse dezentraler Einheiten werden festgestellt und diese Ergebnisse übertragen. Ergebnissen werden von der jeweiligen Budgeteinheit gerechtfertigt; d.h. positive Ergebnisse führen zu **Anreizen**.
- In der Quartalsrechnung werden schon frühzeitig mögliche **negative Tendenzen** im Zusammenhang mit KLR- und Finanzbudgets bzw. bei Auslastungsgipfeln entdeckt. Ergebnis



daraus können Vereinbarungen sein, die „Gegenmaßnahmen“ enthalten, um „negative Entwicklungen“ vorzubeugen.

- Aufgrund der Analyse der Istzahlen der KLR-, Fachkennzahlen und der Finanzbudgets können **Veränderungen im personellen und organisatorischen Zuschnitt** von Verantwortungsbereichen vorgenommen werden.
- Im Rahmen von **Prozessanalysen** werden Abläufe innerhalb des Verwaltungsbereichs untersucht. Dies gilt sowohl im Vergleich der dezentralen Budgeteinheiten (Benchmarking) bzw. in den ILV-Beziehungen zwischen den Budgetverantwortungseinheiten.
- Als Ergebnis von Controllinggesprächen ergeben sich Anpassungsbedarfe für die Planung zukünftiger Quartale (**rollierende Planung**). Dies vollzieht sich nicht auf Detailebene sondern spiegelt sich wider in der Anpassung von Eckdaten für die kommende Haushaltsplanungen im Verwaltungsbereich.
- **Zielvereinbarungen** und die darin enthaltenen Budgetziele (KLR- und Finanzbudgets) werden bestätigt oder angepasst.
- **Korrekturmaßnahmen** werden vereinbart, wenn durch die Prognosewerte in den Ergebnis- und Finanzberichten erkennbar wird, dass die Jahresplanwerte „negativ“ verfehlt werden.



4 STUFENWEISE EINFÜHRUNG DER INTERNEN STEUERUNG

4.1 Ergänzung der vorhandenen Ist- und Plankostenrechnung

Bestandteil des Steuerungsansatzes nach LoHN ist die Einführung einer Ist- und Plankostenrechnung, welche die Datenbasis für ein wirksames Verwaltungscontrolling bereitstellt. Ein Großteil der LoHN-Verwaltungsbereiche ist mit **Ist- und Plankostenrechnung** ausgestattet, was eine unverzichtbare **Voraussetzung** für die in diesem Papier vorgestellte interne Steuerung darstellt.

Bei der internen Steuerung handelt es sich nicht um eine „neue Systemarchitektur“, sondern um die **Nutzbarmachung der vorhandenen KLR-Daten**. Die umfangreichen Datenlieferungen der Kostenrechnungssysteme in den Verwaltungsbereichen lohnen sich erst dann, wenn die Daten mit Hilfe der in LoHN angelegten Steuerungsmöglichkeiten auch genutzt werden. Die technischen Anpassungen von einer bis zur Plankostenrechnung gereiften KLR zu einem Instrument der Internen Steuerung sind überschaubar - es kann auf die vorhandene KLR-Struktur aufgesetzt werden, die um entsprechende Verrechnungsstrukturen erweitert wird.

Die folgenden Anpassungen bzw. Erweiterungen im Bereich der KLR-Stammdaten und Buchungsrichtlinien sind für die Interne Steuerung vorzunehmen:

- Einrichtung dreier neuer Kostenstellen (zentrale Budgetwirtschaft; zentrale Gemeinkosten und zentrale Ansätze für Investitionen; zentrale Personalwirtschaft).
- Je operativer Budgetverantwortungseinheit sollte ein Kostenträger für Budgetbuchungen eingerichtet werden.
- Die für die Budgetbuchungen erforderlichen Konten müssen eingerichtet werden.
- Für die unterjährige Buchung von Produktbeiträgen sollten wiederkehrende Buchungen eingerichtet werden, durch die (z.B. quartalsweise) die Produktbeiträge von der zentralen Budgetwirtschaft auf die dezentralen Einheiten umgebucht werden.
- Für die Steuerung der Personalkosten ist die monatliche Umbuchung der Personalkosten von der Kontenobergruppe 9 auf die Kontenobergruppe 5 über ein Buchungsschema einzurichten.
- Die vom NLBV im Ist gebuchten Personalkosten müssen über ein Buchungsschema bei jeder Zahlung auf die Kostenstelle ‚zentrale Personalwirtschaft‘ umgebucht werden.
- Anlagen sind einer Kostenstelle zuzuordnen.¹²

¹² Sowohl die Auszahlungen von Anlagenzugängen (Investitionen), als auch die Einzahlungen für Anlagenabgänge (Desinvestitionen) müssen auf einer Kostenstelle geplant und gebucht werden. Werden bestimmte Investitionen (HG 8 ab 5.000 €) zentral budgetiert erfolgt die Planung der Anlagenzu- und -abgänge auf der Kostenstelle für Zentrale Ansätze.



4.2 Stufenkonzept zur Einführung

Wie beschrieben, basiert die Konzeption zur Internen Steuerung auf der Unterscheidung von **zwei gleichgewichteten Budgettypen**, welche den jeweiligen Budgetverantwortungseinheiten zugewiesen werden können. Im Rahmen der Einführung der internen Steuerung werden dem *Finanzbudget* auf den Ebenen des Verwaltungsbereichs unterschiedliche **Finanzverantwortlichkeiten** zugewiesen, **die im Zeitablauf sukzessive** erweitert werden können. In einem möglichen Endausbau der Internen Steuerung bildet das *Ergebnisbudget* dann auch auf den hierarchischen Ebenen im Rahmen des BVE-Berichts alle Budgetpositionen ab. Die folgende (mit Abbildung 1 identische) Grafik verdeutlicht, dass die Steuerung von Positionen im Finanzbudget im Zeitverlauf der Einführung interner Steuerungsinstrumente (Zeitpunkte t1, t2, ...) um eine im Umfang zunehmende Steuerung des Ergebnisbudgets erweitert wird.

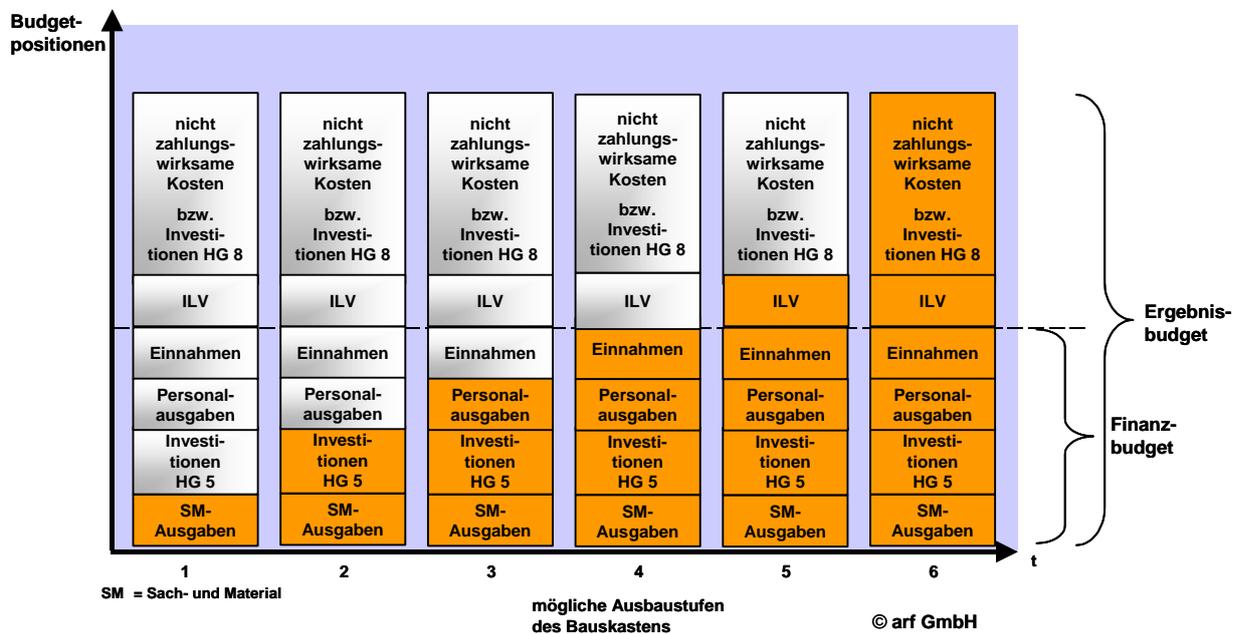


Abbildung 7: Baukasten der sukzessiven Erweiterung des Finanzbudgets

Die interne Steuerung wird in **t1** eingeführt. Das Finanzbudget umfasst dabei die primären, zahlungswirksamen Positionen der zahlungsgleichen Sach- und Materialkosten.

In **t2** wird die Positionen des Finanzbudgets dahingegen verändert, dass Investitionen der Hauptgruppe 5 verantwortet werden. Die Investitionen werden hierbei dezentral beantragt und zentral als jahreswert pauschal genehmigt und zugewiesen.

t3 bedeutet dann eine Erweiterung des Finanzbudgets um die Personalausgaben. Im Sinne der Etablierung dezentraler Steuerungsverantwortung stellt die Delegation der Personalverantwortung einen weiteren Schritt dar.

In **t4** erfolgt die Entscheidung über eine Delegation der **Einnahmenverantwortung**: Höhere Einnahmen erlauben dann auch höhere Ausgaben, allerdings müssen die Ausgaben auch an niedrigere Einnahmen angepasst werden. Dies kann immer dann sinnvoll sein, wenn die Höhe der Einnahmen maßgeblich durch die Vor-Ort-Behörden bestimmt werden kann.



Ab **t5** können nach dem Stufenkonzept auch Teile der **internen Leistungsbeziehungen** budgetiert werden, indem zum Beispiel die Raumnutzung in einem Raumhandelsmodell mit internen Mieten belegt wird. Durch die Formulierung entsprechender Budgetregeln ist hier in besonderer Weise darauf zu achten, dass nicht an einer Stelle interne Leistungen 'eingespart' werden und die Kosten an anderer Stelle trotzdem anfallen.

In letzter Konsequenz – siehe **t6** – können Budgetverantwortungseinheiten dann auch für nicht zahlungswirksame Kosten verantwortlich gemacht werden, etwa indem sie vom Verkauf ungenutzter Investitionsgegenstände profitieren. Mit solchen Budgetregeln können dann auch **Investitionen der Hauptgruppen 7/8** budgetrelevant werden, um so zu einem wirtschaftlichen Umgang mit Vermögenswerten beizutragen.

Beim Prozess der Erweiterung des Finanzbudgets können die Delegation sowie Verantwortlichkeit des Finanzbudgets auf den unterschiedlichen hierarchischen Ebenen somit sukzessive aufgebaut und erweitert werden. Damit nimmt das Konzept Rücksicht auf die bei Verwaltungsbereichen unterschiedlich verteilten Organisationsstrukturen und Controlling-Erfahrungen.

In der folgenden Grafik wird am Beispiel der Niedersächsischen Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr die Organisationsstruktur dargestellt und eine mögliche Überführung in unterschiedliche Budgetierungsebenen erläutert:

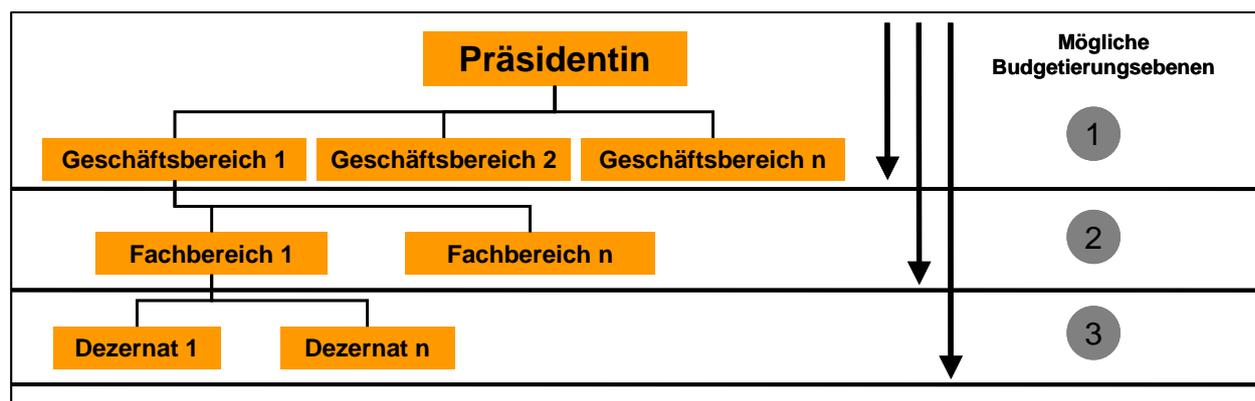


Abbildung 8: Mögliches Vorgehen bei der Einführung der internen Steuerung

Das LoHN-Dokument „Konzept Baukasten zur Einführung der interne Steuerung“ verdeutlicht¹³ anhand der Abbildung, wie auf Ebene 1 - der Leitungsebene des Verwaltungsbereichs – zunächst die Führungsspitze des Hauses Erfahrungen mit der internen Steuerung sammeln kann und die Konzeption dann stufenweise und gegebenenfalls bis auf Ebene 3 hin eingeführt wird. Bei dieser Einführung „von oben nach unten“ (Top-Down) wird sichergestellt, dass der Einführungsprozess in der Hand der Verwaltungsbereichs-Leitung bleibt und der Steuerungsansatz von vornherein nach den Vorstellungen der Führungskräfte gestaltet wird.

Das LoHN-Konzept stellt also für die interne Steuerung ein „Baukastensystem“ zur Verfügung. 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)

¹³ Das ausführliche Beispiel mit Erläuterungen enthält das Konzept Baukasten zur Einführung der interne Steuerung



- **auf welche Führungsebenen** (z.B. Landesämter, Fachämter, Abteilungen) delegiert werden sollen. Dieses Baukastensystem 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.



WEITERFÜHRENDE LEITFÄDEN UND KONZEPTE

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.

Personalplanung- und -steuerung wird im *Konzept Personalsteuerung* behandelt. Vor allem mögliche Gründe für Planungsdifferenzen sowie deren Behandlung und Darstellung in der KLR werden hier beschrieben.

Die Haushaltswirtschaft und insbesondere **Produkthaushalte** nach LoHN sind Gegenstand des *Leitfadens Haushaltsaufstellung*.

Einen ausführlichen Überblick über alle in LoHN verfügbaren **Berichte** und Berichtszwecke gibt das *Konzept Berichtswesen*.

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