



Bericht der Staatsregierung

**über den Einsatz
neuer Steuerungselemente
in der bayerischen Staatsverwaltung**

September 2012



Referatsleiter 15: RD Dr. Hils

Bearbeiter: StOI Blech

München, September 2012

A. Einleitung	5
1. Rahmenkonzept zum Einsatz neuer Steuerungselemente in der bayerischen Staatsverwaltung	5
2. Landtagsberichte	5
B. Neue Steuerungselemente in der bayerischen Staatsverwaltung	7
1. Dezentrale Budgetverantwortung	7
2. Kosten- und Leistungsrechnung	9
3. Produkt- und leistungsorientierter Haushalt	9
4. Zusammenwirken neuer Steuerungselemente	10
5. Wirtschaftlichkeit	20
C. Stand des Einsatzes	25
1. Kosten- und Leistungsrechnung	25
2. Verwaltungsspezifische Controlling-Fachkonzepte	28
3. Weitere neue Steuerungselemente	29
D. Beispiele für den Einsatz neuer Steuerungselemente	49
1. IT-Controlling	49
2. Vermessungsverwaltung	52
3. Leistungsvergleich der Finanzämter	55
E. Fazit	59

A. Einleitung

1. Rahmenkonzept zum Einsatz neuer Steuerungselemente in der bayerischen Staatsverwaltung

Der Ministerrat hat am 23. Oktober 2007 das Rahmenkonzept zum Einsatz neuer Steuerungselemente in der bayerischen Staatsverwaltung zustimmend zur Kenntnis genommen. Mit dem Rahmenkonzept ist auch dem Vorschlag des Bayerischen Obersten Rechnungshofs in seinem Jahresbericht 2000 „ein Gesamtkonzept zur Einführung der neuen Steuerungsmodelle“ beziehungsweise dem Beschluss des Bayerischen Landtags vom 20. Juli 2004, Drs. 15/1521 „ein Gesamtkonzept zur Verwaltungssteuerung“ zu entwickeln, Rechnung getragen worden.

2. Landtagsberichte

Dem Ausschuss für Staatshaushalt und Finanzfragen des Bayerischen Landtags ist, unter Bezugnahme auf oben genannten Landtagsbeschluss, mit Schreiben vom 13. Dezember 2007 über das Rahmenkonzept zum Einsatz neuer Steuerungselemente in der bayerischen Staatsverwaltung berichtet worden. Informiert wurde insbesondere hinsichtlich des im Rahmenkonzepts aufgezeigten systematischen Zusammenwirkens der einzelnen Elemente einer neuen Verwaltungssteuerung, dessen geplanter Umsetzung und den Überlegungen zum weiteren Vorgehen bezüglich der Einführung und des Einsatzes neuer Steuerungselemente.

Daran anknüpfend wurde dem Bayerischen Landtag in Vollzug des Beschlusses vom 17. April 2007, Drs. 15/7950 Textziffer 2a, mit Schreiben vom 17. Dezember 2008 über den Stand des Einsatzes neuer Steuerungselemente in der bayerischen Staatsverwaltung berichtet.

Mit dem vorliegenden Bericht wird dem Auftrag des Bayerischen Landtags vom 28. Mai 2009, Drs. 15/7950, Rechnung getragen.

B. Neue Steuerungselemente in der bayerischen Staatsverwaltung

1. Dezentrale Budgetverantwortung

Bayern hat mit der flächendeckenden Einführung der dezentralen Budgetverantwortung zum 1. Januar 1998 (mit dem Nachtragshaushaltsgesetz 1998) als erstes Bundesland den Einstieg in die Budgetierung von Verwaltungsausgaben unternommen.

Die Flexibilisierung des Haushaltsvollzugs im Rahmen der dezentralen Budgetverantwortung umfasst insbesondere die Verwaltungsbetriebsmittel. Dies sind im Grundsatz die sächlichen Verwaltungsausgaben (ohne Ausgaben für den Schuldendienst), behördenbezogene Investitionsausgaben und nicht stellige gebundene Mittel für Personalausgaben.

Die Erfahrungen bei der Bewirtschaftung der Verwaltungsbetriebsmittel haben gezeigt, dass mit Hilfe der dezentralen Budgetverantwortung auf Veränderungen während des Haushaltsvollzugs flexibel reagiert werden kann. Dies wird durch Mechanismen wie die gegenseitige Deckungsfähigkeit, die überjährige Mittelverfügbarkeit und die Einnahmekoppelung erreicht. Dadurch wurde zum Einen die Flexibilität der Haushaltswirtschaft erhöht und zum Anderen das Kostenbewusstsein und die Eigenverantwortung vor Ort gestärkt. Die damit verbundene Vereinfachung der Verwaltungsabläufe wurde auch vom Bayerischen Obersten Rechnungshof festgestellt.

Die dezentrale Budgetverantwortung wird laufend weiterentwickelt. Im Rahmen des Doppelhaushaltes 2011/2012 wurden zum Beispiel die Regelungen bei Privatisierungen verbessert. Insgesamt hat sich die dezentrale Budgetverantwortung im flächendeckenden Einsatz bewährt.

Pilotprojekt „Arbeitnehmer-Budget“

Das „Arbeitnehmer-Budget“ wird derzeit in den drei Haushaltskapiteln 06 21 (Landesamt für Vermessung und Geoinformation), 06 22 (Vermessungsämter) und 10 20 (Zentrum Bayern Familie und Soziales) pilotiert. Dabei wird für die Arbeitnehmer die Stellenplanbindung aufgehoben. Für die Bewirtschaftung sind damit grundsätzlich nur die veranschlagten Ausgabemittel maßgeblich. Die Ausgabemittel für das Arbeitnehmer-Budget sind dabei mit den Haushaltsmitteln für die sächlichen Verwaltungsausgaben und Sachinvestitionen im Rahmen der Regelungen der dezentralen Budgetverantwortung gegenseitig deckungsfähig. Die Pilotprojekte sind aktuell noch nicht abgeschlossen. Die Evaluation nach Abschluss der Projekte bleibt abzuwarten.

2. Kosten- und Leistungsrechnung

Die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) ist ein Baustein für ein betriebswirtschaftlich orientiertes Controlling und liefert hierzu die zentrale Datenbasis für das Finanzcontrolling.

Mit Ministerratsbeschluss vom 11. Dezember 2001 ist ein für die gesamte bayerische Staatsverwaltung verbindliches Rahmenkonzept zur ressortverantwortlichen Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung verabschiedet worden. Mit dem Rahmenkonzept soll laufenden wie auch künftigen KLR-Projekten im Freistaat Bayern ein Arbeitsmittel zur Verfügung stehen, in dem die fachlichen Leitlinien sowie praktische Hinweise für eine KLR-Einführung verankert sind. Das Rahmenkonzept wird regelmäßig weiterentwickelt, um die Ergebnisse und Erfahrungen aus bereits bestehenden Projekten einzubeziehen. Aktuell findet eine Überarbeitung, nach im März 2002 und Dezember 2005 durchgeführten Fortschreibungen, statt.

3. Produkt- und leistungsorientierter Haushalt

Der produkt- und leistungsorientierte Haushalt wurde in den Haushalten 2007 bis 2010 in den drei Haushaltskapiteln 06 21 (Landesamt für Vermessung und Geoinformation), 06 22 (Vermessungsämter) und 10 20 (Zentrum Bayern Familie und Soziales) erprobt. Aufgrund der erfolgten Evaluierung wird dieser nicht fortgeführt.

4. Zusammenwirken neuer Steuerungselemente

Die Anregungen des Bayerischen Obersten Rechnungshofes aus 2006 wurden zum Anlass genommen, bereits bestehende Bestrebungen dahingehend weiterzuentwickeln, die Kosten- und Leistungsrechnung entsprechend dem im Rahmenkonzept zum Einsatz neuer Steuerungselemente in der bayerischen Staatsverwaltung dargestellten Controllingkreislauf in umfassende Controllingsysteme einzubinden. Vom Staatsministerium der Finanzen sind diesbezüglich in Ergänzung zum Rahmenkonzept zum Einsatz neuer Steuerungselemente in der bayerischen Staatsverwaltung die unverbindlichen Leitfäden „Grundlagen des Berichtswesens in einem (ebenenübergreifenden) Controllingsystem“ und „Strategische Steuerung mit Kennzahlen“ erstellt worden.

Die Kosten- und Leistungsrechnung ist ein Baustein für ein betriebswirtschaftlich orientiertes Controlling und liefert hierzu die zentrale Datenbasis für das Finanzcontrolling. Beispiele für gezogene Konsequenzen aus Erkenntnissen der Kosten- und Leistungsrechnung und weiterer neuer Steuerungselemente beziehungsweise Beispiele für auf den Einsatz neuer Steuerungselemente basierende Führungsentscheidungen können wie folgt angeführt werden - die detaillierten Ergebnisse der Abfrage sind der Anlage (Fragen 5 und 7) zu entnehmen:

Im Geschäftsbereich des Staatsministeriums des Innern ist das Controlling der Regierungen bausteinartig angelegt; die Kosten- und Leistungsrechnung stellt dabei die Basis dar; die Ergebnisse der Kosten- und Leistungsrechnung werden beispielsweise wie folgt verwendet:

- Für die Personalverteilung, die Personalbemessung und den Personaleinsatz (zum Beispiel bei der Überprüfung von Personalanforderungen, für die personelle Gewichtung von Fach- und Verwaltungspersonal, die Überprüfung der Auslastung der inneren Dienste oder auch die Dokumentation von Personalanteilen bei Aufgabenänderungen).
- Für die Überprüfung der Organisationsstruktur (zum Beispiel die Zusammenlegung von Sachgebieten).
- Für Zielvereinbarungen (zum Beispiel zum Abbau von Rückständen, zur Beschleunigung von Verfahren, zum Personaleinsatz bei einzelnen Aufgaben).
- Für budgetübergreifende Analysen der Verwendung von Haushaltsmitteln, vor allem von Sachmitteln.
- Als Kalkulationsgrundlage für Liegenschafts- und Kantinennutzung sowie für Gebührensätze.
- Für Vergleichsberechnungen bei Fragen des Outsourcing.
- Für die Optimierung der Mitarbeiterfortbildung.
- Für Verfahrensoptimierungen (zum Beispiel im Bereich der Förderverfahren).
- Für die Ermittlung von Kostendeckungsgraden.

Am Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung stellen die Ergebnisse der Ziel- und Kennzahlensysteme sowie des Projekt- und Ressourcenmanagements wichtige Informationen für die strategische und operative Steuerung der Verfahrensabläufe, für die Zielerreichung sowie für Abweichungsanalysen dar. Das Benchmarking sowie die Prozessanalyse im Statistikbereich bauen auf den Ergebnissen der Kosten- und Leistungsrechnung auf und sind Basis für Organisations- und Ablaufoptimierungen. Die Plankostenrechnung im Bereich des Rechenzentrums Süd unterstützt die Haushaltsaufstellung sowie die Kalkulation von Verrechnungspreisen und ist zu-

sammen mit der Istkostenrechnung Basis für entsprechende Abweichungsanalysen.

Die neuen Steuerungselemente tragen im Bereich der Personalverwaltung der Bayerischen Polizei dazu bei, das Personal in der nötigen Anzahl und der nötigen Qualifikation beziehungsweise Qualität zur Verfügung zu stellen. Ferner werden sie im Bereich der Beurteilungen und im Bereich der Stellenbesetzungen beziehungsweise Beförderungen genutzt. Im luK-Bereich der Bayerischen Polizei ist eine jährliche Vorhabenspriorisierung in Form einer Zielvereinbarung Ausgangspunkt für unterjährige Entscheidungen über die Verwendung der zur Verfügung stehenden finanziellen und personellen Ressourcen beziehungsweise auch der Zurückstellung von Maßnahmen; dem nachgeordneten Bereich wird damit ein klarer Orientierungsrahmen gegeben. Für neue Vorhaben gibt es ein förmliches Antrags- und Auftragsmanagement. Sofern Vorhaben in Projektform abgewickelt werden, gelten die Projektmanagementrichtlinien. Zur Koordination der Durchführung zeitgleicher Projekte erfolgt mit Unterstützung der Geschäftsstelle der IT-Koordination der Polizei ein „Multiprojektmanagement“.

Die Oberste Baubehörde versucht, ihre Spielräume bei der Wiederbesetzung frei werdender Stellen gezielt zugunsten solcher Bauämter wahrzunehmen, die im mehrjährigen Vergleich und in der Tendenz eine besonders hohe Effizienz aufweisen. Mit Bauämtern, die im Effizienzvergleich dauerhaft schlecht abschneiden, werden Zielvereinbarungen geschlossen, die konkrete organisatorische und wirtschaftliche Ziele beinhalten.

Im Geschäftsbereich des Staatsministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz werden die Effizienz und die Qualität der bayeri-

schen Gerichte und Staatsanwaltschaften insbesondere durch ein zeitgemäßes System aufeinander abgestimmter Personalsteuerungsinstrumente gesichert:

- Die Personalbemessung, die Personalzuteilung sowie der Personaleinsatz vor Ort werden auf der Grundlage des von sämtlichen Landesjustizverwaltungen zusammen mit dem international renommierten Wirtschaftsberatungsunternehmen Deloitte Consulting entwickelten Personalbedarfsberechnungssystems PEBB\$Y vorgenommen. Dieses empirische System beruht auf wissenschaftlich anerkannten Grundsätzen und ermittelt den Personalbedarf der bayerischen Justiz anhand einer mathematischanalytischen Vorgehensweise.
- Das kennzahlengestützte Informationssystem KISS bildet die für die Steuerung einer Behörde relevanten Kennzahlen in einer übersichtlichen, vierteljährlich aktualisierten IT-Anwendung ab und unterstützt somit die Führungskräfte vor Ort beim Controlling sowie bei der Formulierung und Evaluation ihrer operativen Ziele. Das System ist uneingeschränkt transparent ausgestaltet und ermöglicht somit sowohl den Behördenleitern vor Ort wie auch den übergeordneten Dienststellen stets einen aktuellen Vergleich der Leistungsfähigkeit der einzelnen Einheiten. Der Ansatz von KISS ist umfassend. So werden zum einen klassische Kennzahlen (z. B. Verfahrensdauer) in Form eines Frühwarnsystems („Ampel“) aufbereitet. Deren Entwicklung kann im Verhältnis zum jeweiligen Landesdurchschnittswert in Zeitreihen verfolgt werden. Ferner geben Kennzahlen zur Mitarbeiterzufriedenheit, zur Personalstruktur, zu organisatorischen Belangen sowie zum IT-Einsatz weitere wichtige Informationen zur Bewertung der Kennzahlen sowie zum Zustand der jeweiligen Dienststelle insgesamt.

B. Neue Steuerungselemente in der bayerischen Staatsverwaltung

- Ergänzt wird das Kennzahlensystem durch den im Jahr 2009 grundlegend überarbeiteten, neu konzipierten Geschäftsprüfungsbericht. Dieser dient einerseits als wichtiges Instrument zur Ausübung der Dienstaufsicht. Zusätzlich kommt dem neu konzipierten Bericht nunmehr auch eine stark ausgeprägte beratende Funktion zu. Die Aufsichtsbehörden sind gehalten, in den Geschäftsprüfungsbericht konkrete Optimierungsvorschläge aufzunehmen. Deren Umsetzung ist wiederum Anknüpfungspunkt für die nächste regelmäßige Geschäftsprüfung nach Ablauf von sechs Jahren. Ferner werden besonders gute Abläufe im Sinne des Best-Practice sämtlichen Behörden zur Verfügung gestellt.
- Im institutionalisierten Mitarbeitergespräch werden die aus den genannten Steuerungsinstrumenten abgeleiteten Ziele mittels Zielvereinbarungen - soweit die richterliche Unabhängigkeit bzw. die sachliche Unabhängigkeit der Rechtspfleger dies zulassen - umgesetzt.

Im Geschäftsbereich des Staatsministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst kann bei den Universitäten und Fachhochschulen das Zusammenwirken unterschiedlicher Steuerungselemente (Zielvereinbarungen, Projektmanagement, Qualitätsmanagement sowie Ziel- und Kennzahlensysteme) exemplarisch anhand des dem Ausbauprogramm zur Bewältigung der steigenden Studierendenzahlen und zur Bewältigung des doppelten Abiturjahrgangs unterliegenden, seit mehreren Jahren eingeführtem mehrstufigen Controlling-Systems erläutert werden:

Nach § 4 der mit den Hochschulen am 12.12.2008 abgeschlossenen Zielvereinbarungen berichten diese jährlich zum 31.03. über den Stand der Umsetzung der Zielvereinbarung und die Verwendung der

Stellen und Mittel. Dabei ist insbesondere - jeweils getrennt nach Studienfeldern – über

- die getroffenen Maßnahmen zur Schaffung von Studienanfängerplätzen,
 - die Zahl der geschaffenen Studienanfängerplätze sowie
 - die Zahl der zusätzlich aufgenommenen Studienanfänger
- Auskunft zu geben.

Die Berichte zum 31.03.2010 und 31.03.2011 haben auch die geplanten bzw. getroffenen Maßnahmen zum Sommersemester 2011 (Erweiterung des Studienangebots, studienvorbereitende Angebote) darzustellen. Zum 31.03.2012 mussten die Hochschulen auch einen Gesamtbericht zur Umsetzung der Zielvereinbarung und der Verwendung der Stellen und Mittel vorlegen.

Der Lenkungsausschuss „Steigende Studierendenzahlen“ (bestehend aus Hochschulvertretern, IHF, StMWFK) überprüft regelmäßig anhand der vorliegenden Daten die tatsächliche Entwicklung des Studierverhaltens und schlägt auf dieser Grundlage gegebenenfalls Abweichungen von den Zielvereinbarungen zugrundeliegenden Planungen vor, die im Einvernehmen der Vertragspartner zu einer Anpassung der Zielvereinbarung führen können. Durch den Berichtsrhythmus ist vor allem auch gewährleistet, dass die hierfür erforderlichen Informationen in entsprechender Aktualität und Güte vorliegen. Damit lassen sich sowohl die Reaktionszeiten als auch die Gesamtqualität der Steuerungsentscheidungen optimieren.

An der Bayerischen Staatsoper sind alle Steuerungselemente datentechnisch untereinander verbunden. Es handelt sich um ein integriertes Steuerungsverfahren, das alle relevanten Betriebsdaten umfasst. Am Bayerischen Staatsschauspiel werden die KLR-Ergebnisse u. a. verwendet für Fragen zur Personalverteilung/-bemessung (z.B. bei

Aushilfen), Controlling-Berichte zur Unterstützung von strategischen Entscheidungen und Analysen zur Verwendung von Haushaltsmitteln.

Im Bereich des Staatsministeriums für Unterricht und Kultus werden als Maßnahmen, die auf Grund der Ergebnisse des Einsatzes neuer Steuerungselemente ergriffen worden sind beispielsweise die systematische frühe Sprachförderung für Kinder mit Migrationshintergrund, der Ausbau von Angeboten zur ganztägigen Betreuung zum Abbau von herkunfts- oder milieubedingten Benachteiligungen sowie zur Verbesserung der Durchlässigkeit des bayerischen Schulsystems zum späteren Erwerb von sogenannten höherwertigen Abschlüssen genannt.

Beispiele im Geschäftsbereich des Staatsministeriums der Finanzen für Konsequenzen aus den Ergebnissen neuer Steuerungselemente sind in der Vermessungsverwaltung das Implementieren von „Best-Practices“, die Verbesserung der Geschäftsprozesse, der Einsatz von Geschäftsaushilfen und Verbesserungsmaßnahmen durch Kundenbefragungen (z. B. längere Öffnungszeiten). Am Landesamt für Steuern werden mit Hilfe des Projektmanagementtools und den dort hinterlegten Projektkennzahlen und Statusberichten strategische Entscheidungen getroffen und Projekte übergreifend gesteuert (Multiprojekt- und Ressourcenmanagement). Durch das im Tool integrierte Vorgehensmodell wird eine einheitliche und standardisierte Projektbeauftragung, -abwicklung und -dokumentation sichergestellt und damit die Basis für ein übergreifendes Projektcontrolling geschaffen. Mit der Durchführung regelmäßiger (interner) Projekt-Audits und (externer) Kundenbefragungen werden bestehende Prozesse kontinuierlich kritisch hinterfragt und entsprechende Maßnahmen abgeleitet. Auch die Neueinführung bzw. Optimierung verschiedener ITIL-Prozesse (Incident-Management, Problem-Management und künftig

Change- und Configuration-Management) im IuK-Bereich führt zu definierten und vereinheitlichten Arbeitsabläufen und damit zu weniger Reibungsverlusten. Nach Standardisierung der Arbeitsprozesse nach ITIL werden mit Hilfe der Transparenz der Abläufe im Ticket-system immer wiederkehrende Arbeiten identifiziert und mit Hilfe einer Geschäftsprozesssuite automatisiert.

Auf Basis der Kosten- und Leistungsrechnung werden Stückpreise für RZ-Services ermittelt, die den Kunden des Rechenzentrums bei Inanspruchnahme in Rechnung gestellt werden. Dies erhöht die Kostentransparenz im IT-Umfeld und ermöglicht eine verursachungsgerechte Leistungsabrechnung gegenüber dem Kunden. Die Serviceerbringung und Form der Zusammenarbeit mit den Kunden ist durch Service-Level-Agreements und Zielvereinbarungen geregelt.

Auch die monatliche KONSENS-Finanzmeldung, auf deren Grundlage die Abrechnung des bayerischen Software-Entwicklungsaufwandes für KONSENS erfolgt, wird ausschließlich auf Basis der in der KLR gebuchten Zeiten erstellt. In den Finanzämtern ergibt der Leistungsvergleich ein Controlling-Gesamtkonzept mit den Zieldimensionen Auftragserfüllung, Wirtschaftlichkeit, Kunden- und Mitarbeiterzufriedenheit. Er dient zur aktiven (Selbst-)Steuerung des Ressourcen-Einsatzes sowohl direkt bei den Finanzämtern als auch über das BayLfSt. Hierbei erfolgt eine laufende Evaluation neuer Organisationsmodelle (z.B. ZAVSt, Einsatz DUNAN) anhand der im Controlling erworbenen Daten mittels Zeit-Reihen-Vergleichen. Ebenso ist die Analyse der Controlling-Daten Grundlage für regelmäßige Gespräche zwischen BayLfSt und auffälligen Finanzämtern zur Qualitätssicherung. Am Landesamt für Finanzen konnte zum Beispiel eine Verkürzung der Beihilfebearbeitungszeiten und eine Steigerung der Beitreibungsquote in den Fiskalaten erreicht werden beziehungsweise Organisationsänderungen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnik unterstützt werden.

Im Geschäftsbereich des Staatsministeriums für Umwelt und Gesundheit wird bei den Wasserwirtschaftsämtern die Kosten- und Leistungsrechnung in erster Linie als Datengrundlage zur Abbildung des tatsächlichen Personalressourceneinsatzes verwendet. Die Kosten- und Leistungsrechnung hilft dabei, den Ressourceneinsatz für prioritäre Aufgaben beziehungsweise auch weniger prioritäre Aufgaben darzustellen und gegebenenfalls entsprechend steuernd einzugreifen. Die Wasserwirtschaftsämter nutzen die Kosten- und Leistungsrechnung vor allem als eine Datengrundlage bei Entscheidungen zur Änderung und Anpassung der Aufbauorganisation des jeweiligen Amtes im Rahmen der Musteraufbauorganisation und hinsichtlich der Personalzuteilung. Behördenvergleiche stoßen durch das Aufzeigen von Unterschieden die Kommunikation zwischen den Wasserwirtschaftsämtern über unterschiedliche Vorgehensweisen an. Durch Adaption von guten Verfahrensabläufen (im Sinne von Best Practice) werden Prozesse verbessert und die Effizienz gesteigert.

Im Geschäftsbereich des Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten sind bei den Ämtern für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten die Ergebnisse des Pilotbetriebes ab 2004 bereits im Dezember 2006 in die Personal-Soll-Planung 2010 der Amtsverwaltung eingeflossen. Für den Bereich der Forstverwaltung wurde 2008 im Rahmen einer Arbeitsfeldanalyse ein ebenenübergreifendes Zielsystem für das gesamte Aufgabenspektrum der Forstverwaltung definiert und bekanntgegeben. Damit wurde die Grundlage für eine möglichst flexible und zielorientierte Planung und Steuerung sowohl der Aufgabenerledigung wie auch der Arbeitsressourcen gelegt. Mittlerweile nehmen alle nachgeordneten Behörden einschließlich der forstlichen Sonderbehörden an der Kosten- und Leistungsrechnung

teil. Aus den hieraus gewonnenen Erkenntnissen verbunden mit der seit 2011 an allen Ämtern für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten praktizierten Jahresplanung können zielgerichtet Analysen und Steuerungsmaßnahmen erfolgen.

Im Geschäftsbereich und im Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen hat der Abschluss von Zielvereinbarungen beziehungsweise der Einsatz von Projektmanagement zum Einen die Transparenz erhöht und zum Anderen das Kommunikationsverhalten der Betroffenen verändert. Im Zentrum Bayern Familie und Soziales sind die neuen Steuerungselemente ein wichtiges Hilfsmittel um die mit Artikel 6b des Haushaltsgesetzes aufgebene Stelleneinsparung von 30 Prozent erreichen zu können. Mit und im Zentrum Bayern Familie und Soziales wurden Zielvereinbarungen geschlossen, die beispielsweise dazu führten, dass bei der Abwicklung von ESF-Projekten die Abrechnungsverfahren mit den Projektträgern beschleunigt und die Laufzeiten im Schwerbehindertenverfahren weiter verkürzt werden konnten. Im Berichtswesen des Zentrums Bayern Familie und Soziales werden Kostenkennzahlen um steuerungsrelevante Leistungskennzahlen aus den jeweiligen Fachstatistiken der Produktbereiche ergänzt, um über Kennzahlenvergleiche, Benchmarking und Zielvereinbarungen ein gezieltes Steuern zu ermöglichen. Die Kosten- und Leistungsrechnung hat ferner bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu einer Schärfung des Kostenbewusstseins geführt. Das Konzept für das Berichtswesen und Benchmarking wurde den Führungskräften mit Veranstaltungen im Rahmen des Changemanagements vorgestellt. Bei allen Veranstaltungen wurde die zentrale Bedeutung der Kosten- und Leistungsrechnung für die weiteren neuen Steuerungselemente aufgezeigt und durch Ergebnisse aus Kostenanalysen in ausgewählten Aufgabenbereichen veranschaulicht. In der Sozialgerichtsbarkeit, der Arbeitsge-

richtsbarkeit und an der Verwaltungsschule der Sozialverwaltung hat die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung zu mehr Kostentransparenz und Kostenbewusstsein geführt.

5. Wirtschaftlichkeit

Die Staatsregierung vertritt die Auffassung, dass ein Bereich für die Kosten- und Leistungsrechnung geeignet ist, wenn diese - nach Feststellung der Notwendigkeit - dort wirtschaftlich betrieben werden kann. Die Einführung und der Einsatz von Controlling insgesamt müssen dem Wirtschaftlichkeitsgebot des Artikel 7 Absatz 3 der Bayerischen Haushaltsordnung Rechnung tragen.

Bei den Ressorts der bayerischen Staatsverwaltung ist hinsichtlich der Frage, ob im Vorfeld der Einführung neuer Steuerungselemente die erwarteten voraussichtlichen Kosten und Nutzen dokumentiert worden sind und ob die dokumentierten Erwartungen laufend überprüft und evaluiert werden, eine Abfrage durchgeführt worden. Die detaillierten Ergebnisse der Abfrage sind der Anlage (Frage 4) zu entnehmen.

Betrachtungen der Wirtschaftlichkeit der Einführung und des Einsatzes neuer Steuerungselemente sind bisher in folgenden Bereichen durchgeführt worden:

Staatsministerium des Innern

Auf Grund der Erfahrung mit dem Probetrieb der Kosten- und Leistungsrechnung im Staatsministerium des Innern wurde von einer flächendeckenden dauerhaften Einführung im Ministerium auch aus Gesichtspunkten der Wirtschaftlichkeit abgesehen. Soweit erforderlich - wie zum Beispiel zum Einsatz von SAP R/3 für die Kosten- und

Leistungsrechnung bzw. SAP-CO/ SAP-BW oder MS-Excel für das Berichtswesen - wurde am Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung eine Kosten-Nutzen-Analyse durchgeführt. Im luK-Bereich der Bayerischen Polizei erfolgt die Einführung neuer Steuerungselemente sukzessive in enger Abstimmung mit allen Beteiligten in pragmatischer Vorgehensweise. Im Rahmen der Ressortverantwortung wurden für einzelne Aufgabenbereiche zielorientiert verschiedene, als besonders geeignet erscheinende und somit wirtschaftliche Methoden und Instrumente ausgewählt. Als Garant für die öffentliche Sicherheit in Bayern stehen in diesem Bereich oftmals aber auch qualitativ-strategische Aspekte im Vordergrund.

Oberste Baubehörde im Staatsministerium des Innern

Die Kosten der Entwicklung und Einführung von Kosten- und Leistungsrechnung und Projektcontrolling wurden zwar festgehalten, jedoch nicht systematisch dokumentiert. Was den Nutzen betrifft, gab es jedenfalls die Annahme, dass allein die systematische und umfassende Erfassung und Analyse der Kosten der gesamten Bauverwaltung eine an den Ergebnissen orientierte Steuerung und damit eine Erhöhung des relativen Nutzens erlauben wird. Für die Beurteilung der Effizienz der Bauverwaltung vor Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung und Projektcontrolling fehlen die Maßstäbe, die mit diesen beiden Verfahren überhaupt erst gewonnen werden sollen.

Staatsministerium der Justiz und für Verbraucherschutz

Vor der Einführung eines neuen Steuerungsinstruments werden stets Aufwand und Nutzen des geplanten Instruments gegeneinander abgewogen. Mit Blick auf die Kosten werden grundsätzlich zunächst die bereits bestehenden Instrumente evaluiert und nach Mög-

lichkeit fortentwickelt. Sofern die Entwicklung und Einführung eines gänzlich neuen Steuerungsinstruments geboten ist, wird besonderer Wert darauf gelegt, den Geschäftsbereich nicht mit weiteren Verwaltungsaufgaben zu belasten. So wurde und wird etwa bei der Einführung von Kennzahlen sowie bei der Durchführung der Geschäftsprüfungen darauf geachtet, auf vorhandenem Zahlenmaterial aufzusetzen und zusätzlichen statistischen Erfassungsaufwand für die Gerichte und Staatsanwaltschaften zu vermeiden. Neue Instrumente werden ferner regelmäßig pilotiert, um deren Nutzen speziell für die bayerische Justiz zu überprüfen. So hat etwa die Pilotierung der Kosten- und Leistungsrechnung ergeben, dass deren Mehrwert aufgrund der Besonderheiten im hiesigen Geschäftsbereich eher gering ist. Von einer flächendeckenden Einführung wurde daher Abstand genommen. Im IuK-Bereich werden für die Gerichte und Staatsanwaltschaften sukzessive verbesserte Controllingmechanismen eingeführt, um beim Projektcontrolling und im IT-Betrieb Kosteneffizienz sicher zu stellen.

Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst

An den Universitäten und Fachhochschulen beruht die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung auf der gesetzlichen Vorgabe in Artikel 5 Absatz 1 Satz 6 des Bayerischen Hochschulgesetzes. Auch zur Einführung eines Qualitätsmanagementsystems sind die Hochschulen nach Artikel 10 Absatz 2 des Bayerischen Hochschulgesetzes verpflichtet. Der (monetär) messbare Nutzen der Einführung Neuer Steuerungsinstrumente hat sich für die Hochschulen in den letzten Jahren zunehmend im Bereich der Einwerbung von Drittmittelprojekten gezeigt. Insbesondere die EU verlangt mittlerweile aus wettbewerbsrechtlicher Sicht für die Vergabe von Fördermitteln den Einsatz komplexer Rechnungslegungssysteme zum Nachweis marktkonformen Verhaltens der Anbieter (Stichwort: Trennungsrech-

nung). Der Kosten- und Leistungsrechnung mit den Elementen einer vollkostenbasierten Vor- und Nachkalkulation von Drittmittelaufträgen kommt zunehmend eine wichtigere Bedeutung im Wettbewerb um die knappen nationalen wie internationalen Fördermittel zu. Insofern zeichnet sich hier mittel- wie langfristig ein positiver Return on Investment (ROI) ab. Bei den Bayerischen Kunsthochschulen wurde als Folge einer entsprechenden Kosten-Nutzen-Analyse von einer Einführung der KLR wegen des hohen zeitlichen, finanziellen und personellen Aufwands sowie des geringen absehbaren Nutzwerts und Erkenntnisgewinns abgesehen. Aufgrund der geringen Größe der Hochschulen lässt die KLR keine Verbesserung der Transparenz beim Haushaltsvollzug und bei den Zahlungsvorgängen erwarten. Zudem lassen Alleinstellungsmerkmale (z.B. die Hochschule für Fernsehen und Film München) sowie die Vielzahl an Studiengängen gegenüber in der Größe vergleichbaren Fachhochschulen Benchmarking in der Regel nicht zu. An der Bayerischen Staatsoper wurden für die Einführung der Steuerungsinstrumentarien im Vorfeld Kosten- Nutzen- Untersuchungen angestellt. Die Ergebnisse sind dort in allen Feldern positiv und haben die Erwartungen noch übertroffen.

Staatsministerium der Finanzen

In der Vermessungsverwaltung erfolgte eine Vorabkostenschätzung für die neuen Steuerungselemente nicht; die tatsächlichen Kosten werden im Standardberichtswesen dokumentiert. Am Landesamt für Steuern wurden vor Beschaffung des Projektmanagementtools die voraussichtlichen Kosten geschätzt. Seit Beschaffung bzw. Einführung des Tools wurden und werden die Kosten laufend ermittelt. An den Finanzämtern ist die Dokumentation und Prüfung vor beziehungsweise bei Einführung durch die Bertelsmann Stiftung erfolgt; durch die Fachseite erfolgt derzeit keine laufende Aufwands-

Überprüfung, allerdings wird die Mehrergebnis-Entwicklung kontinuierlich verfolgt. Am Landesamt für Finanzen ist zur flächendeckenden Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nach dem vom Staatsministerium der Finanzen erstellten Leitfaden „Betrachtung der Wirtschaftlichkeit der Einführung und des Einsatzes neuer Steuerungselemente“ (im Entwurf) erstellt worden.

Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

An einzelnen Ämtern für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten wurde im Rahmen des Pilotbetriebs der Kosten- und Leistungsrechnung im Mai 2008 eine Evaluierung durchgeführt. Die Ergebnisse sind in die Weiterentwicklung des Systems mit eingeflossen. Vor der flächendeckenden Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung wurde 2008 eine Nutzen-Kosten-Untersuchung durchgeführt. Dabei wurden die Entwicklungskosten, die laufenden Betriebskosten sowie der Nutzen der Kosten- und Leistungsrechnung differenziert dargestellt und bewertet. Als Ergebnis konnte bestätigt werden, dass die Einführung und der Betrieb der Kosten- und Leistungsrechnung wirtschaftlich sind und insbesondere der Nutzwert der KLR einen hohen Wert erreicht.

C. Stand des Einsatzes

Nachfolgend soll der Stand des Einsatzes neuer Steuerungselemente in der bayerischen Staatsverwaltung zusammenfassend beschrieben werden; bei den Ressorts ist hierzu eine Abfrage¹ durchgeführt worden. Die detaillierten Ergebnisse der Abfrage sind der Anlage (Fragen 1-3) zu entnehmen.

1. Kosten- und Leistungsrechnung

Artikel 7 Absatz 3 der Bayerischen Haushaltsordnung sieht vor, dass in geeigneten Bereichen eine Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt werden soll. Die Staatsregierung vertritt die Auffassung, dass ein Bereich für die Kosten- und Leistungsrechnung geeignet ist, wenn diese - nach Feststellung der Notwendigkeit - dort wirtschaftlich betrieben werden kann. Dies entspricht auch der Haltung des Bayerischen Obersten Rechnungshofes. Nachfolgend ein Überblick über den Stand des Einsatzes der Kosten- und Leistungsrechnung in der bayerischen Staatsverwaltung:

¹ Die Informationen beruhen auf einer Abfrage bei den Ressorts zum Stand
31.12.2011

Übersicht zum KLR-Einsatz in der Staatsverwaltung²

Geschäftsbereich	Beschäftigte			KLR-Einsatz in den Bereichen
	Gesamt	KLR-erfasst		
StMI ³	45.748	5.819	12,7 %	Regierungen, Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, Feuerweherschulen (mittelfristig geplant)
OBB ⁴	9.233	8.929	96,7 %	Autobahndirektionen und Landesbaudirektion, Staatliche Bauämter
StMJV ⁵	19.246	648	3,4 %	Justizvollzugsanstalten (Arbeitsverwaltung)
StMUK ⁶	103.794	0	0,0 %	
StMF	26.109	23.797	91,1 %	Vermessungsverwaltung, Landesamt für Finanzen (flächendeckend), Landesamt für Steuern (luK-Bereich), Finanzämter (Leistungsvergleich)
StMWIVT ⁷	738	272	36,9 %	Eichverwaltung (vereinfachte Kostenstellenrechnung), Beschussverwaltung
StMELF	7.496	3.888	51,9 %	Staatliche Führungsakademie für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Ämter für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Forstliche Schulen, Amt für forstliche Saat- und Pflanzenzucht, Landesanstalt für Wald und Forstwirtschaft
StMAS ⁸	3.442	2.965	86,1 %	Zentrum Bayern Familie und Soziales, Sozialgerichtsbarkeit, Arbeitsgerichtsbarkeit, Verwaltungsschule der Sozialverwaltung
StMUG ⁹	5.097	2.810	55,1 %	Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit, Wasserwirtschaftsämter
StMWFK ¹⁰	34.441	31.055	90,2 %	Universitäten, Fachhochschulen, Bayerische Theaterakademie „August Everding“ im Prinzregententheater, Bayerische Staatstheater, Staatsbibliothek (vorgesehen für einzelne Bereiche)
Gesamt	255.344	80.183	31,4 %	

Tabelle 1: Übersicht zum KLR-Einsatz in der Staatsverwaltung

² ausgenommen sind die Staatskanzlei, das Landtagsamt und der Bayerische Oberste Rechnungshof mit den Rechnungsprüfungsämtern

³ ohne Personal der Landratsämter, einschließlich Fachpersonal der Regierungen der anderen Ressorts

⁴ ohne Beamte auf Widerruf im Vorbereitungsdienst (268 Beschäftigte), ohne Personal der Bauabteilungen der Regierungen (180 Beschäftigte), ohne Bundespersonal (1.170 Beschäftigte)

⁵ Ohne Rechtsreferendare (2.877 Beschäftigte). In Ergänzung zu den Beschäftigten der Arbeitsverwaltungen der Justizvollzugsanstalten sind knapp 51,0 % der in den Arbeitsbetrieben des Justizvollzugs tätigen Gefangenen (2010: 6.030 von 11.824) in der KLR erfasst.

⁶ ohne Personal für die Schulaufsicht der Regierungen (128 Beschäftigte)

⁷ ohne Personal für den Bereich Wirtschaft, Landesentwicklung und Verkehr bei den Regierungen

⁸ ohne Personal der Gewerbeaufsichtsämter bei den Regierungen (450 Beschäftigte) und der Zentralstelle der Länder für Sicherheitstechnik (18 Beschäftigte)

⁹ ohne Personal bei Regierungen und Landratsämtern

¹⁰ ohne Personal der Universitätsklinik (3.977 Beschäftigte), ohne Landesstiftung (9 Beschäftigte); einschließlich aller Hochschulen bei denen die Einführung derzeit läuft

Die Kosten- und Leistungsrechnung kommt somit in allen Geschäftsbereichen in unterschiedlicher Ausprägung zum Einsatz. Die Zahl der Behörden, die die Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt haben, hat sich von 2005 bis 2008 kontinuierlich erhöht (siehe Übersicht im Jahresbericht des Bayerischen Obersten Rechnungshofes für 2006, Seite 41, und Bericht der Staatsregierung über den Einsatz neuer Steuerungselemente in der bayerischen Staatsverwaltung vom Dezember 2008, Seite 22) und ist seitdem annähernd konstant geblieben. Mittlerweile sind über 30 Prozent der Beschäftigten der Staatsverwaltung in die Kosten- und Leistungsrechnung einbezogen, während es Ende 2005 etwa 10 Prozent waren.

Nicht im Einsatz ist die Kosten- und Leistungsrechnung in den Ministerien selbst. In Pilotprojekten im Staatsministerium der Finanzen und im Staatsministerium des Innern konnte zwar gezeigt werden, dass die mit der Kosten- und Leistungsrechnung erreichte Kostentransparenz grundsätzlich die Grundvoraussetzung für ein zielgerichtetes Controlling darstellt, aber auf der anderen Seite die Daten aus der Kosten- und Leistungsrechnung hier nur sehr eingeschränkt für eine Steuerung herangezogen werden können. Dies lag zum einen an den nur geringfügig vorhandenen Vergleichsmöglichkeiten der einzelnen Abteilungen und zum anderen daran, dass der überwiegende Teil der Aufgaben der Pilotministerien aus koordinierenden, nicht standardisierten Aufgaben besteht, die kaum oder gar nicht planbar und damit steuerbar sind. Damit ist aber nicht die Aussage verbunden, dass eine Kosten- und Leistungsrechnung für Oberste Dienstbehörden generell nicht geeignet ist. Vielmehr ist auf das konkrete Steuerungsinteresse des jeweiligen Ministeriums abzustellen.

2. Verwaltungsspezifische Controlling-Fachkonzepte

Mit dem Rahmenkonzept zum Einsatz neuer Steuerungselemente in der bayerischen Staatsverwaltung (Ministerratsbeschluss vom 23. Oktober 2007) ist den Ressorts ein äußerer Rahmen vorgegeben worden, auf Grundlage dessen für geeignete Bereiche verwaltungsspezifische Controlling-Fachkonzepte entwickelt und unter Wahrung des Wirtschaftlichkeitsgebots in eigener Verantwortung umgesetzt werden sollen. Nachfolgend ein Überblick über die bisher erstellten Controlling-Fachkonzepte in der bayerischen Staatsverwaltung:

Übersicht zu Controlling-Fachkonzepten

Geschäftsbereich	Controlling-Fachkonzepte in den/ für die Bereiche(n)
StMI	Regierungen, Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung
OB	Oberste Baubehörde mit Autobahndirektionen und Landesbaudirektion, Staatliche Bauämter
StMJV	-
StMUK	-
StMF	Landesamt für Steuern, Finanzämter, Landesamt für Finanzen (in Vorbereitung)
StMWIVT	-
StMELF	Staatliche Führungsakademie für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Ämter für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Forstliche Schulen, Amt für forstliche Saat- und Pflanzenzucht, Landesanstalt für Wald und Forstwirtschaft (alle Konzepte in Vorbereitung)
StMAS	Ministerium (vorgesehen), Zentrum Bayern Familie und Soziales (vorgesehen)
StMUG	Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit, Wasserwirtschaftsämter (Erstellung vorgesehen)
StMWFK	Universitäten, Fachhochschulen, Bayerisches Staatsschauspiel, Bayerische Staatsoper, Staatsbibliothek (in Vorbereitung für einzelne Bereiche)

Tabelle 2: Übersicht zu Controlling-Fachkonzepten

Für den Bereich der Informations- und Kommunikationstechnik ist zum einen für das ressortübergreifende Querschnittscontrolling und zum anderen als äußerer Rahmen für verwaltungsspezifische IT-Controllingkonzepte das „Rahmenkonzept für das IT-Controlling“ in den vergangenen Jahren erarbeitet worden.

Für die Rechenzentren Süd und Nord besteht seit Ende 2008 das gemeinsame, fachspezifische „RZ-Controlling-Konzept“.

Bei den Regierungen sind weiterhin die ebenen- und ressortübergreifend angelegten „Leitlinien für das Verwaltungscontrolling bei den Regierungen in Bayern“ erarbeitet worden; auf diesen basierend wurden in den Jahren 2009 und 2010 Pilotprojekte für das Verwaltungscontrolling durchgeführt.

3. Weitere neue Steuerungselemente

Neben der Kosten- und Leistungsrechnung sind in der Staatsverwaltung weitere neue Steuerungselemente im Einsatz. Das Zusammenwirken dieser Elemente zeigt der im Rahmenkonzept zum Einsatz neuer Steuerungselemente in der bayerischen Staatsverwaltung dargestellte Controllingkreislauf. Dies ist auch in den jeweiligen Controlling-Fachkonzepten (siehe Kapitel B.2) - soweit vorhanden - dargestellt.

Ziel- und Kennzahlensysteme

Im Geschäftsbereich des Bayerischen Staatsministeriums des Innern finden seit 2004 bei einzelnen Regierungen Projekte zu Ziel- und Kennzahlensystemen statt (zum Beispiel das Aufgabencontrolling oder die Förderdatenbank). Bei der Bayerischen Polizei werden im IuK-Bereich seit 2002 Ziel- und Kennzahlensysteme eingesetzt beziehungsweise sind im Bereich der Polizeiverwaltung bis 2013 geplant. Im Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung werden sowohl im Statistik- wie auch im Rechenzentrumsbereich Ziel- und Kennzahlensysteme eingesetzt.

Die Oberste Baubehörde im Staatsministerium des Innern (mit Autobahndirektionen und Landesbaudirektion, Staatliche Bauämter) hat bereits seit 2001 ein Ziel- und Kennzahlensystem im Einsatz; technisch unterstützt wird dies durch ein Produkt der Firma SAP.

Im Geschäftsbereich des Staatsministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz ist seit 1. September 2008 bei sämtlichen Gerichten und Staatsanwaltschaften das Kennzahlensystem KISS im Einsatz. In den Justizvollzugsanstalten werden Kennzahlensysteme eingesetzt, mit deren Hilfe vollzugliche Entscheidungen vorbereitet und unterstützt werden.

Im Geschäftsbereich des Staatsministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst wird an den bayerischen Hochschulen seit einigen Jahren die auf Kennzahlen beruhende leistungs- und belastungsbezogene Mittelvergabe praktiziert. Ferner setzt die Bayerische Staatsbibliothek seit 2001 ein Ziel- und Kennzahlensystem ein. Die Bayerischen Staatstheater sind gegenüber dem Ministerium zur Abgabe von jährlichen Kennzahlen verpflichtet. Dieses Kennzahlensystem ist standardisiert und enthält die wichtigsten Daten der Häuser (z. B. Auslastungszahlen, Einspielergebnis, Zuschussbedarf je Besucher). Ebenso ist die Abgabe von Kennzahlen für den Deutschen Bühnenverein vorgegeben.

Im Geschäftsbereiche des Staatsministeriums der Finanzen hat seit 1999 die Vermessungsverwaltung ein Ziel- und Kennzahlensystem eingeführt und seither auch produktiv im Einsatz. Das Landesamt für Steuern hat im Februar 2008 ein Ziel- und Kennzahlensystem eingeführt. Das Rechenzentrum Nord pilotiert ein kennzahlenbasiertes Steuerungssystem auf Basis der Serviceorganisation / des Verantwortungsmodells im Rechenzentrum. Zielsetzung ist die Optimierung

der Entscheidungsprozesse durch Integration aller steuerungsrelevanten Informationen in einem BI-System. Die Finanzämter haben für den Veranlagungsbereich mit MISTRAL („Management Information System for Reports and Lists“) ein Ziel- und Kennzahlensystem flächendeckend im Einsatz. Zudem hat seit 1. Oktober 2005 auch das Landesamt für Finanzen Ziel- und Kennzahlensysteme im Einsatz.

Im Geschäftsbereich des Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen wurde im Zentrum Bayern Familie und Soziales mit dem Aufbau eines umfassenden Kennzahlensystems begonnen. Hierzu werden die steuerungsrelevanten Leistungskennzahlen aus den einzelnen Fachverfahren an die Berichtssoftware SAP/BW angebunden. Seit 2009 steht die Tätigkeitsstatistik der größten Produktgruppe III - SGB IX Feststellungsverfahren - monatlich für Regionalstellen- sowie für teamübergreifende Auswertungen in SAP/BW zur Verfügung. Die Anbindung weiterer Produktgruppen ist in Vorbereitung.

Plankostenrechnung

Die beiden Rechenzentren in den Geschäftsbereichen des Staatsministeriums des Innern und des Staatsministeriums der Finanzen besitzen in diesem Bereich eine Vorreiterrolle (Pilotcharakter). Die Plankostenrechnung wurde 2010 eingeführt und unterstützt die Rechenzentren bei der Haushaltsaufstellung und Preiskalkulation.

Die Oberste Baubehörde im Staatsministerium des Innern (mit Autobahndirektionen und Landesbaudirektion, Staatliche Bauämter) hat ein „Fachkonzept Kosten- und Kapazitätsplanung“ erarbeitet. Geplant ist ein bedienungsfreundliches bereichsübergreifendes VORSYSTEM, mit dessen Hilfe Plankosten für Bauprojekte ermittelt und nach SAP übertragen werden. Das VORSYSTEM wurde in 2011 erprobt und wird ab 2012 schrittweise eingeführt. Auf Erfahrungen mit den bisherigen Verfahren, die bereits in der Lage waren Plankosten für Projekte zu berechnen und entsprechend der Projektplanung auf Planungsperioden aufzuteilen, wird aufgebaut.

Zielvereinbarungen

Im Geschäftsbereich des Bayerischen Staatsministeriums des Innern findet seit 2001 bei den Regierungen das Instrument der Zielvereinbarung sowohl innerhalb (insbesondere beim jährlichen Mitarbeitergespräch, zum Teil auch bereits im Umgang mit den Ergebnissen aus der Kosten- und Leistungsrechnung) als auch ebenenübergreifend beispielsweise wie folgt Anwendung:

- mit den staatlichen Bauämtern, abgestimmt mit der Obersten Baubehörde, im Controlling für den Hochbau, beim Controlling der Betriebsdienstfahrzeuge im Straßenbau und beim Projektcontrolling für die Straßenplanungsprojekte,
- mit der Obersten Baubehörde im Staatsministerium des Innern über die Abrechnungsquote sowie die Abfinanzierung von Sondermitteln bei der Städtebauförderung und
- mit den staatlichen Schulen als Folge der externen Evaluation im Schulbereich.

Im Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung wurden für den Bereich des Rechenzentrums Süd für die Jahre 2010 bis 2013 Zielvereinbarungen mit den Kundenressorts erarbeitet, die im Ministerratsbeschluss vom 03.08.2010 niedergelegt wurden und nunmehr jährlich von der Stabsstelle des IT-Beauftragten der Bayerischen Staatsregierung geprüft werden.

Bei der Bayerischen Polizei werden sowohl bei der Personalverwaltung als auch im IuK-Bereich jeweils innerhalb als auch ebenenübergreifend Zielvereinbarungen geschlossen.

Im Geschäftsbereich des Staatsministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz werden in geeigneten Bereichen Zielvereinbarungen getroffen. Hierzu enthält der vom Staatsministerium der Justiz und für Verbraucherschutz erarbeitete Leitfaden zum institutionalisierten Mitarbeitergespräch umfassende Anregungen und Vorgaben.

Im Geschäftsbereich des Staatsministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst werden bei den Universitäten und Fachhochschulen Zielvereinbarungen sowohl ebenenübergreifend - insbesondere zwischen Hochschule und Ministerium - als auch innerhalb der Hochschulen abgeschlossen. Hierzu enthält Artikel 15 des Bayerischen Hochschulgesetzes eingehende Vorgaben. Ebenso werden innerhalb der Verwaltungsbereiche der Bayerischen Staatsbibliothek und des Bayerischen Staatsschauspiels Zielvereinbarungen getroffen.

Ebenso werden sowohl im Staatsministerium der Finanzen mit der Vermessungsverwaltung als auch innerhalb der Vermessungsverwaltung Zielvereinbarungen abgeschlossen. Auch innerhalb des Landesamtes für Steuern und mit den Finanzämtern (im Rahmen des Projekts MISTRAL) wird das Instrument einer Zielvereinbarung genutzt. Im Rahmen der Konsolidierung der Rechenzentren und der IT-Serviceerbringung für die bayerische Staatsverwaltung werden zwischen dem Rechenzentrum Nord und seinen Kunden Zielvereinbarungen und Service Level Agreements abgeschlossen. Über den Fortgang wird u. a. gegenüber dem IT-Beauftragten der Bayerischen Staatsregierung regelmäßig berichtet. Zwischen dem Staatsministerium der Finanzen und der IuK-Abteilung am Landesamt der Finanzen werden seit Januar 2006 Zielvereinbarungen geschlossen.

Im Geschäftsbereich des Staatsministeriums für Umwelt und Gesundheit wird das Instrument einer Zielvereinbarung ebenfalls angewendet. Ebenenübergreifende Zielvereinbarungen finden beispielsweise auf Fachebene zwischen dem Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit und den Wasserwirtschaftsämtern bzw. den Regierungen statt.

Im Geschäftsbereich des Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen werden einzelfallbezogen innerhalb des Ministeriums beziehungsweise des Zentrums Bayern Familie und Soziales oder auch ebenenübergreifend Zielvereinbarungen abgeschlossen. In der Produktgruppe „Schwerbehindertenrecht - Feststellungsverfahren“ gelang es beispielsweise im Zentrum Bayern Familie und Soziales im Jahr 2007, entsprechend den 2006 abgeschlossenen Zielvereinbarungen, die Laufzeiten weiter zu verkürzen. Vorgesehen sind Zielvereinbarungen auch an der Verwaltungsschule der Sozialverwaltung.

Berichtswesen

Im Geschäftsbereich des Staatsministeriums des Innern werden bei den Regierungen beispielsweise Kostenträgerberichte behördenübergreifend als Benchmarking-Berichte geführt; Kostenstellenberichte und Zeitreihenberichte werden innerbehördlich mit Abweichungsangaben erstellt. Zusätzlich werden auf Anforderung Ad-hoc-Berichte entworfen. Geplant ist zudem die Erstellung von (halb-)jährlichen Geschäftsberichten. Am Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung werden innerbehördlich turnusmäßige Controllingberichte mit Kennzahlenberechnungen erstellt. Im Statistikbereich gibt es behördenübergreifend turnusmäßige Auswertungsberichte im Rahmen eines Benchmarking; zudem gibt es in diesem Be-

reich einmalige Berichte aus der Prozessanalyse. Bei der Bayerischen Polizei ist der gesamte Sachhaushalt ebenübergreifend budgetiert. Die auf dieser Grundlage getroffenen Haushalts- und Beschaffungsentscheidungen werden in einem strukturierten Berichtswesen dokumentiert, das die notwendigen Informationen für ein Finanzcontrolling liefert. Dessen Ergebnisse fließen wieder in die Budgetgestaltung ein. Im luK-Bereich der Bayerischen Polizei besteht ein im Wesentlichen anlassbezogenes, ebenenübergreifendes Berichtswesen. Das Staatsministerium des Innern ist in den entsprechenden Informationsflüssen fest eingebunden und wird von den nachgeordneten Behörden fortlaufend über aktuelle Entwicklungen unterrichtet (beispielsweise in Form von Empfehlungen, Projekt-handbüchern, Statusberichten oder Meilensteinplanungen). Projekte, zu denen regelmäßige Statusberichte eingefordert werden, enthalten in der Regel Abweichungs- und Risikoanalysen.

Das Berichtswesen der Obersten Baubehörde im Staatsministerium des Innern befindet sich, nach der Zusammenlegung der früheren Hochbau und Straßenbauämter zu Staatlichen Bauämtern und der Umstellung der KLR von ORACLE auf SAP zum 1.1.2011, im Aufbau. Aufgesetzt wird hier auf die Erfahrungen mit dem bisherigen Berichtswesen.

Im Geschäftsbereich des Staatsministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz wird nach einem landeseinheitlich festgelegten Standard über die turnusmäßig vorgenommenen Geschäftsprüfungen bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften berichtet. Ein standardisiertes Berichtswesen zur Auswertung der Daten des flächen-deckend eingesetzten Kennzahlensystems befindet sich derzeit im Aufbau. Zur Sicherstellung einheitlicher Standards bei der Abfassung behördenübergreifender Berichte werden verstärkt die Möglichkeiten

der Informations- und Kommunikationstechnologie genutzt.

Das Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst hat in enger Abstimmung mit den Universitäten und Fachhochschulen die methodischen, inhaltlichen wie technischen Grundlagen für den Aufbau eines umfassenden, einheitlichen Berichtswesens im Hochschulbereich gelegt. Diese bestehen aus einem nicht-monetären Teil sowie einem monetären Teil. Der nicht-monetäre Teil beinhaltet die Erhebung und Auswertung von Daten zur Hochschulsteuerung nach den Kriterien:

- quantifizierbare Erfolge in der Lehre
- quantifizierbare Erfolge bei der Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses
- quantifizierbare Erfolge in der Forschung
- quantifizierbare Erfolge in den Bereichen Wissens- und Technologietransfer sowie Weiterbildung
- quantifizierbare Erfolge in der Internationalisierung
- quantifizierbare Erfolge in der Gleichstellung

Der monetäre Teil ermöglicht eine Erhebung und Auswertung der Daten nach den Kriterien „Ressourcenherkunft“ (=Einnahmen) und „Ressourcenverwendung“ (=Ausgaben). Gleichzeitig enthält der monetäre Teil auch Elemente, die über die zahlungsstromorientierte Sichtweise der Kameralistik hinausgehen, wie etwa Abschreibungen. Das Berichtswesen der Bayerischen Staatsoper ist hauptsächlich auf innerbetriebliche Informationsbedürfnisse abgestimmt. Die Budgetberichte können täglich abgerufen werden, hierbei handelt es sich um Abweichungsberichte. Auch für die Einnahmeseite (insbesondere Kartenkassenverkäufe) und für die Produktionskosten der Ausstattungen gibt es entsprechend standardisierte Abweichungsberichte. Ad-hoc-Berichte werden zu bestimmten Fragestellungen erstellt. Ein internes Berichtswesen ist am Bayerischen Staatstheater am Gärt-

nerplatz eingerichtet. Es gibt im Bereich Einnahmencontrolling sowie im Bereich der Sachkosten sowie der variablen Personalkosten Plan/Ist-Werte mit entsprechenden Analysen. Das interne Berichtswesen umfasst monatliche Berichte sowie kurzfristige Berichte zu aktuellen Situationsanalysen.

Das System der Qualitätssicherung an bayerischen Schulen umfasst verschiedene Steuerungselemente: Vergleichsarbeiten, zentrale Abschlussprüfungen, die Teilnahme an internationalen Schulleistungstudien und nationalen Ländervergleichen sowie die externe Evaluation von Schulen liefern wichtiges Steuerungswissen. Zu Ergebnissen von Vergleichsarbeiten und zentralen Prüfungen sowie zur externen Evaluation werden am Staatsinstitut für Schulqualität und Bildungsforschung bzw. am Staatsministerium für Unterricht und Kultus Ergebnisberichte erstellt. Die Ergebnisse internationaler Schulleistungstudien und der nationalen Ländervergleiche werden von wissenschaftlichen Konsortien veröffentlicht. Dieses System wird ergänzt durch den „Bildungsbericht Bayern“ sowie den Bericht „Bildung in Deutschland“, die in regelmäßigen Abständen von drei bzw. zwei Jahren erscheinen. Entwicklungen beziehungsweise Ergebnisse werden anhand feststehender Indikatoren berichtet.

Das Staatsministerium der Finanzen hat den Leitfaden „Grundlagen des Berichtswesens in einem (ebenenübergreifenden) Controlling-System“ erstellt. Innerhalb der Vermessungsverwaltung besteht ein verbindlich festgelegtes Standardberichtswesen mit Zielwerten, die Abweichungsanalysen ermöglichen; zusätzlich werden monatlich in einem „Monatsbericht für die Amtsleitung“ der Vermessungsämter und quartalsweise in einem „Kennzahlenbericht“ für die Verwaltungsspitze der Vermessungsverwaltung aktuelle Themen aufgegriffen und beleuchtet. In der Steuerverwaltung bilden monatliche Aus-

wertungsläufe aus dem Festsetzungsspeicher die Grundlage für die MISTRAL-Datenbank. MISTRAL-Berichte werden als Ad-hoc-Berichte von der Datenbank generiert und bilden die jeweiligen Controlling-Werte und die entsprechenden Ziele in Echtzeit ab. Die innerbehördlich einsehbaren Werte werden bis auf Ebene der Arbeitseinheiten abgebildet. Daneben werden die Finanzamtswerte je Aufgabenbereich insgesamt dargestellt. Seit Anfang 2011 steht flächendeckend für Schlüsselkennzahlen eine grafische Aufarbeitung der Controlling-Daten bis auf Ebene der Arbeitseinheiten zur Verfügung (GrAL=Grafiken für MISTRAL). Neben Zeitreihenvergleichen ermöglicht GrAL einen schnellen Überblick über alle steuerungsrelevanten Kennzahlen. Am Landesamt für Finanzen wird das Berichtswesen nach Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung derzeit neu ausgerichtet.

Im Geschäftsbereich des Staatsministeriums für Umwelt und Gesundheit ist für ein innerbehördliches und behördenübergreifendes Berichtswesen der Wasserwirtschaftsämter in 2007 ein Standard festgelegt worden; hierin sind Vorgaben zu Regelberichten enthalten und Möglichkeiten für Abweichungs- und Bedarfsberichte aufgezeigt.

Im Bereich des Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen wurden im Zentrum Bayern Familie und Soziales zwischenzeitlich Planungen zum Ausbau des Berichtswesens umgesetzt und somit die Voraussetzungen für ein Benchmarking geschaffen. Behördengesamtberichte informieren die Führungskräfte quartalsweise über die Entwicklung der veranschlagten Finanz- und Leistungskennzahlen, Regionalstellenberichte geben Aufschluss über die Beiträge der einzelnen Dienststellen am jeweiligen Gesamtergebnis. Damit sind im Zentrum Bayern Familie und Soziales die neuen Steuerungsinstrumente Kosten- und Leistungsrechnung und Berichtswesen

sen aufeinander abgestimmt und miteinander verknüpft. Auch in der Sozialgerichtsbarkeit, der Arbeitsgerichtsbarkeit und an der Verwaltungsschule der Sozialverwaltung werden Berichte auf Basis der Kosten- und Leistungsrechnung erstellt

Benchmarking/ Behördenvergleiche

Nach den Feststellungen des Bayerischen Obersten Rechnungshofes in 2006 gab es in der Staatsverwaltung bis dato zu wenige Bestrebungen, Kosten und Leistungen der eigenen Verwaltung mit Anderen zu vergleichen, um so von besten Lösungen zu profitieren. Das Staatsministerium der Finanzen hat hierzu den unverbindlichen Leitfaden „Grundlagen des Benchmarking - Vorgehensmodell zum Aufbau von (internen oder übergreifenden) Vergleichsringen“ erstellt.

Im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnik wurde mit dem Rahmenkonzept IT-Controlling die Grundlage für ein ressortübergreifendes IT-Controlling geschaffen. Die ab dem Berichtsjahr 2010 stattfindenden Echtdatenerhebungen liefern dem IT-Management zusätzliche Entscheidungsgrundlagen und dienen der Steigerung der Transparenz und der Verbesserung der Steuerungsmöglichkeiten im IT-Bereich.

Zudem erfolgen in einigen Ressortbereichen ressortinterne Vergleiche im Bereich der Querschnittsaufgaben (zum Beispiel im Bereich des Staatsministeriums des Innern, des Staatsministeriums der Finanzen und des Staatsministeriums für Umwelt und Gesundheit).

Im Bereich des Staatsministeriums des Innern erfolgt ein Benchmarking zwischen den sieben Regierungen auf der Grundlage der gebuchten Stunden und der im System hinterlegten Kennzahlen für

interne wie externe Produkte. Beim Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung wird seit 2003 hinsichtlich der Kosten für ausgewählte Statistiken ein turnusmäßiges Benchmarking mit Statistischen Landesämtern anderer Bundesländer durchgeführt.

In den Geschäftsbereichen des Staatsministeriums des Innern und des Staatsministeriums der Finanzen ermöglicht das gemeinsame KLR-Fachkonzept der Rechenzentren Süd und Nord ein Benchmarking im Bereich der internen Verwaltungskostenträger. Im Bereich der Vermessungsverwaltung werden bei den Vermessungsämtern die Kosten der standardisierten internen Verwaltungsprodukte (Kennzahl: Verwaltungskostenanteil an Gesamtkosten) und die Kosten der Fortbildung (Kennzahl: Kostenanteil an Gesamtkosten) in Form eines Ämtervergleichsberichtes gegenübergestellt. Beim Landesamt für Finanzen wird derzeit in ausgewählten Bereichen ein Benchmarking erprobt.

Im Bereich des Staatsministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz ermöglicht der umfassende Zahlenaustausch der grundsätzlich bundesweit einheitlichen Werte zur Personalbedarfsberechnung ein länderübergreifendes Benchmarking hinsichtlich des Personaleinsatzes und hiermit zusammenhängender organisatorischer Fragen. Ferner ermöglicht das flächendeckend eingesetzte Kennzahlensystem ein behördenübergreifendes Benchmarking zwischen sämtlichen bayerischen Gerichten und Staatsanwaltschaften. Kennzahlen der Justizvollzugsanstalten werden, insbesondere im Bereich der Arbeit und der Versorgung der Gefangenen, regelmäßig anstaltsübergreifend verglichen, Abweichungen analysiert und aufgrund hieraus gewonnener Erkenntnisse Verfahrensweisen optimiert.

Im Bereich des Staatsministeriums für Umwelt und Gesundheit wurde für die Wasserwirtschaftsämlter eine Verwaltungsquote (prozentualer Anteil der Verwaltungsprodukte an allen Produkten) als Kennzahl definiert. Die Verwaltungsquote der Wasserwirtschaftsämlter wird verglichen.

Im Bereich des Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen beginnt das Zentrum Bayern Familie und Soziales für die Steuerung in den behördeninternen Produktgruppen (Ärztlicher Dienst, Informationsverarbeitungszentrum, Zentrale Dienste) zunächst mit einem regionalstellenübergreifenden Vergleich der bereits vorhandenen Umlagekennzahlen (Verwaltungskosten je Mitarbeiter, Durchschnittskosten je gefahrenen Kilometer, EDV-Kosten je Bildschirmarbeitsplatz) beziehungsweise der Stückkosten (Kosten eines Gutachtens, einer Stellungnahme).

In einigen Bereichen werden darüber hinaus vergleichende Untersuchungen mit anderen Bundesländern vorgenommen. So beteiligt sich das Landesamt für Finanzen neben der entsprechenden Behörde aus Schleswig-Holstein an dem Benchmarking-Prozess des norddeutschen Verbunds aus den Bundesländern Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Bremen unter der Federführung des Bundeslandes Hamburg im Bereich der Bezügeabrechnung, der Versorgung, der Beihilfe, der Familienkasse und des EDV-Bereichs. Daneben wurden beispielsweise für das Jahr 2003 die internen Produkte der bayerischen Vermessungsämter mit einem Wert unter dem Sammelbegriff „Innerer Dienst/ Querschnittsaufgaben“ vergleichbaren Vermessungs- und Katasterbehörden anderer Bundesländer gegenübergestellt.

Im Geschäftsbereich des Staatsministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst sind besonders die „Hochschulrankings“ im Bereich der Universitäten und Fachhochschulen zu erwähnen, die ständig an Bedeutung gewinnen. Zudem soll über das bereits angeführte bayernweit abgestimmte Berichtswesen und die hochschulartspezifisch konzipierte Hochschul- Kosten- und Leistungsrechnung ein übergreifendes Benchmarking ermöglicht werden. Ferner findet seit 2011 im Rahmen des Bibliothekenindex BIX auch ein Benchmarking der Bibliotheken statt.

Projektmanagement

In nahezu allen Ressorts der bayerischen Staatsverwaltung und ihren nachgeordneten Bereichen werden Projekte und Verfahren im Rahmen eines Projektmanagements koordiniert. Beispiele können wie folgt herausgegriffen werden:

Seit 1997 werden bei den Regierungen im Geschäftsbereich des Staatsministeriums des Innern einzelne Verfahren durch Stabsstellen des Präsidiums im Rahmen eines Projektmanagements koordiniert. Seit 2005 erfolgt die Koordinierung durch die neu eingerichtete Stabsstelle „Verwaltungssteuerung“. Im Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung findet sowohl im Bereich der Statistik, hier insbesondere bei größeren Projekten wie die Agrarstrukturerhebung 2010 oder der Zensus 2011, als auch des Rechenzentrums Süd toolgestützt ein Projekt- und Ressourcenmanagement statt.

Die weit überwiegend ins Gewicht fallenden externen Kostenträger der Obersten Baubehörde im Staatsministerium des Innern sind Baumaßnahmen, mithin sogenannte „Projekte“. Eine saubere Gegenüberstellung der bei jeder einzelnen Baumaßnahme tatsächlich

erbrachten Leistungen mit den dort jeweils entstandenen Kosten ermöglicht das seit 2007/ 2008 flächendeckend stattfindende Projektcontrolling. Sobald die gewonnenen Daten hinreichend valide sind (derzeit im Aufbau wegen der Umstellung der Kosten- und Leistungsrechnung von Oracle auf SAP zum 1.1.2011), wird sich ein zuverlässiges Bild von der ab diesem Zeitpunkt stattfindenden Entwicklung der Effizienz der Bauverwaltung ergeben. Die Bauverwaltung erwartet deutliche Effizienzgewinne, die allein schon wegen des fortschreitenden Personalabbaus und Aufgabenzuwachses notwendig, aber erst durch den Einsatz neuer Steuerungselemente ermöglicht werden.

Im Bereich des Staatsministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz wird seit 2004 die mathematisch-analytische Personalbedarfsberechnung PEBB§Y in Form des Projektmanagements regelmäßig evaluiert und fortgeschrieben. Auch die Entwicklung, Pilotierung, Einführung und Evaluierung neuer Steuerungsinstrumente erfolgt grundsätzlich in Strukturen des Projektmanagements. Bei den Justizvollzugsanstalten werden anstaltsübergreifende Lösungen, u. a. mit dem Ziel von Kosteneinsparungen, mit Hilfe von Projektmanagements erarbeitet. Im IuK- Bereich wurde 2011 ein durch Software unterstütztes Projektportfoliomanagement verbunden mit einem strategischen Multiprojektmanagement aufgesetzt. Die Software befindet sich aktuell im Testbetrieb und wird im Anschluss nach einer Pilotierung eingeführt werden. Damit verbundene Ziele sind:

- einheitliches Projektvorgehen und Projektbewertung sowie Qualitätsmanagement;
- übergreifendes Controlling in Termins- und Kapazitätsplanung sowie Berichtswesen;

- Priorisierung von laufenden Projekten und Staffelung von Projekten;
- Aufzeigen der Auswirkungen von Planänderungen.

Im Geschäftsbereich des Staatsministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst wird am Staatstheater am Gärtnerplatz ein zeitlich begrenztes baubezogenes Projektcontrolling durchgeführt.

Auch im Geschäftsbereich des Staatsministeriums der Finanzen führt zum Beispiel das Landesamt für Steuern seit 2000 Softwareentwicklungs-Projekte nach einem standardisierten Vorgehensmodell durch. Seit November 2008 wird es zusätzlich durch ein Projektmanagementtool unterstützt, in dem ein Standard-Vorgehensmodell integriert ist. Dieses Vorgehensmodell wurde auf die Bedürfnisse des Landesamtes angepasst.

Im Geschäftsbereich des Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen gibt es am Ministerium, im Zentrum Bayern Familie und Soziales, bei der Sozialgerichtsbarkeit, bei der Arbeitsgerichtsbarkeit und an der Verwaltungsschule der Sozialverwaltung ein Projektmanagement. Im Zentrum Bayern Familie und Soziales hatte das Projekt „Ärztlicher Dienst“ die Neuordnung der Organisationsgrundlagen und der Arbeitsweisen des Ärztlichen Dienstes und der Verwaltung Ärztlicher Dienst zum Ziel. Die Ergebnisse wurden im Bericht „Organisationsuntersuchung des Ärztlichen Dienstes und der Verwaltung Ärztlicher Dienst im Zentrum Bayern Familie und Soziales“ dokumentiert. Auf der Basis dieser Dokumentation wurde die Neuorganisation des Ärztlichen Dienstes und der Verwaltung Ärztlicher Dienst entschieden und realisiert.

Qualitätsmanagement

Im Bereich des Qualitätsmanagement gibt es bei den Regierungen im Geschäftsbereich des Staatsministeriums des Innern bereits seit 1997 zahlreiche externe Projekte (beispielsweise seit 2007 Qualitätsmanagement im gesundheitlichen Verbraucherschutz - siehe hierzu Geschäftsbereich des Staatsministeriums für Umwelt und Gesundheit - oder „Qualitätsmanagement Schul- und Unterrichtsentwicklung“) und interne Projekte (zum Beispiel die Qualitätszirkel zu „Vereinfachung und Beschleunigung von Verwaltungsabläufen“ sowie „Verwendungsnachweisprüfung“). Auch das Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung ist im Qualitätsmanagement tätig; insbesondere werden laufend oder ad hoc Qualitätsuntersuchungen durchgeführt und Qualitätsberichte erstellt.

Im IuK-Bereich des Bayerischen Staatsministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz kommen Qualitätsmanagementmethoden zum Einsatz, insbesondere bei der Projektbearbeitung, beim IT-Betrieb sowie bei der Prozessoptimierung. Darüber hinaus ist der IT-Betrieb in Teilbereichen nach ISO/IEC 20000 zertifiziert.

Im Geschäftsbereich des Staatsministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst sind die bayerischen Hochschulen - wie bereits erwähnt - gesetzlich verpflichtet, Qualitätsmanagementsysteme einzuführen. Diese Vorgabe wurde in den Zielvereinbarungen konkretisiert; sie wird derzeit flächendeckend umgesetzt. Ebenso gibt es bei der Staatsbibliothek und dem Staatsinstitut für Hochschulforschung und Hochschulplanung ein Qualitätsmanagement.

Das System der Qualitätssicherung an bayerischen Schulen umfasst verschiedene Steuerungselemente: Vergleichsarbeiten, zentrale Abschlussprüfungen, die Teilnahme an internationalen Schulleistungs-

studien sowie die externe Evaluation von Schulen liefern wichtiges Steuerungswissen.

Auch im Geschäftsbereich des Staatsministeriums der Finanzen gibt es in der Vermessungsverwaltung (2001), am Landesamt für Finanzen (2005) und am Landesamt für Steuern (2000) ein Qualitätsmanagement. Das Bayerische Landesamt für Steuern führt regelmäßige Gespräche mit den in der Leistung negativ auffälligen Ämtern zur Situations- und Ursachenanalyse und zur Einleitung von Gegenmaßnahmen. Ebenso werden Gespräche angesetzt mit Ämtern, die langfristig sehr gute oder sich kontinuierlich verbessernde Daten zur Auftragserfüllung erreichen. Ziel dabei ist, Erkenntnisse zur Arbeitsweise und zu effektiven Organisationsformen zu ermitteln und diese allen Finanzämtern zur Verfügung zu stellen. Zudem sorgen regelmäßige Controllerbesprechungen für Weitergabe von Organisationserfahrungen und Ideenaustausch. Qualitätsteams in den Finanzämtern dienen der Verbesserung der Arbeitsqualität.

Im Geschäftsbereich des Staatsministeriums für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie gibt es in der Eich- und Beschussverwaltung seit 1992 ein Qualitätsmanagement.

Im Geschäftsbereich des Staatsministeriums für Umwelt und Gesundheit gibt es im Ministerium, dem Landesamt für Gesundheit- und Lebensmittelsicherheit (LGL) und Landesamt für Umwelt (LfU) Qualitätsmanagementsysteme. Im gesundheitlichen Verbraucherschutz (Lebensmittelsicherheit, Veterinärwesen einschließlich Tierseuchen und Tierschutz) erstreckt sich das seit 2007 existierende Qualitätsmanagementsystem (QMS) auf die inhaltlich und organisatorisch betroffenen Bereiche des LGL, der Regierungen und der Kreisverwaltungsbehörden.

Die Staatliche Führungsakademie für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten im Geschäftsbereich des Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten hat ihr seit 2002 im Einsatz befindliches Qualitätsmanagement-System nach DIN EN ISO 9001 zertifizieren lassen. Darüber hinaus haben auch die Bayerische Waldbauernschule in Kehlheim (2007) sowie die Bayerische Forst- und Technikerschule in Lohr am Main (2008) die Zertifizierung nach dem international anerkannten Qualitätsmanagement-Audit ISO 9001:2000 für ihr Qualitätsmanagementsystem erhalten.

D. Beispiele für den Einsatz neuer Steuerungselemente

Nachfolgend sollen anhand des IT-Controllings und zweier Beispiele aus dem Geschäftsbereich des Staatsministeriums der Finanzen exemplarisch Praxiserfahrungen aus dem Einsatz neuer Steuerungselemente dargestellt werden:

1. IT-Controlling

Zielsetzung und Zweckbestimmung eines IT-Controllings in der bayerischen Staatsverwaltung

„Nur wer Sicht hat, kann steuern!“ Den Herausforderungen der Zukunft gilt es mit den richtigen Informationen zum richtigen Zeitpunkt gegenüberzutreten. Ein Controlling in der Informations- und Kommunikationstechnik (**IT-Controlling**) soll dem IT-Management **zusätzliche Entscheidungsgrundlagen** liefern. Aus diesem Grund ist an die frühere Zentrale IT-Leitstelle (ZIL) im Staatsministerium des Innern der Auftrag ergangen, ein **Rahmenkonzept für das IT-Controlling** in der bayerischen Staatsverwaltung zu entwerfen.

Dieses Rahmenkonzept IT-Controlling wurde in den vergangenen Jahren gemeinsam mit **Staatskanzlei, Ressorts und Rechenzentren** erarbeitet. Der **Beauftragte der Staatsregierung für Informations- und Kommunikationstechnik**, der durch Ministerratsbeschluss vom 19. Mai 2009 bestellt worden ist, hat die Aufgaben der

früheren ZIL übernommen und ist seit dem 1. August 2009 auch für das **IT-Controlling** in der bayerischen Staatsverwaltung zuständig.

Mit dem **Rahmenkonzept IT-Controlling** wird die Grundlage für ein ressortübergreifendes IT-Controlling geschaffen. Dieses Rahmenkonzept wird gegenwärtig sukzessive weiter verfeinert. Wesentliche Elemente des Rahmenkonzeptes IT-Controlling sind

- der **modulare Ansatz**, (Rahmenkonzept IT-Controlling als Basis für ressortspezifische IT-Controlling-Konzepte), welcher auf Ressortebene die flexible Anpassung an spezifische Anforderungen erlaubt,
- die aus der IT-Landesstrategie systematisch abgeleiteten **gemeinsamen Ziele**, die durch das IT-Controlling unterstützt werden sowie
- die **gemeinsam entwickelten Kennzahlen** als Messgröße für die Zielerreichung. Diese unterteilen sich nach dem Informationsbedarf der IT-Stabsstelle in flächendeckend verpflichtend zu erhebende Kennzahlen (Mindeststandard) und weiterführende optionale Kennzahlen als Hilfestellung für die Praxis.

Kennzahlen sind Informationen in knapper Form, die jedoch einer eingehenden **Analyse und Interpretation** bedürfen, damit sie einen realen Aussagewert besitzen und als Entscheidungsgrundlage herangezogen werden können. Die drei Bausteine (**Daten, Analyse, Interpretation**) sind immer als **Einheit** anzusehen.

Testdatenerhebung (Berichtsjahr 2008) und Echtdatenerhebungen (ab dem Berichtsjahr 2010)

Das gegenwärtig vorliegende **Rahmenkonzept IT-Controlling V 2.0** wurde im **Laufe des Jahres 2010** anhand von Testdaten aus dem Jahre 2008 einer ersten Qualitätssicherung unterzogen, damit es als Grundlage für die **ab dem Berichtsjahr 2010** jährlich stattfindende **Echtdatenerhebung und –auswertung** dienen kann.

Das Rahmenkonzept unterscheidet **Kosten- und Leistungskennzahlen** jeweils in Absolutwerten und Relationen. Beispiele hierzu sind Software- und Hardwarekosten, Personalkosten, Anzahl an IT-Mitarbeitern sowie IT-Arbeitsplätzen und Endnutzern. Darüber hinaus werden Indikatoren zur Konsolidierung der Rechenzentren aufgeführt. Zu jeder Kennzahl gibt es einen ausführlichen Steckbrief, der Grundlage für die jeweiligen Erhebungen bildet.

Die **Ergebnisse der Test- und Echtdatenerhebung** wurden mit den IT-Referenten der Staatskanzlei, der Ressorts und der Rechenzentren in **Einzelgesprächen** erörtert. Dabei wurden erste Analysen durchgeführt und Verfahrensverbesserungen angeregt. Die Einzelgespräche sind inzwischen als fester Bestandteil in den Controllingkreislauf aufgenommen worden.

Ein weiterer wichtiger Schritt im Regelkreislauf des Controllings ist **der gemeinsame ressortübergreifende Workshop**, der zum Zwecke eines **Erfahrungs- und Informationsaustausches** diene. Im Rahmen dieses – inzwischen auch fest eingerichteten – **Workshops** – werden **steuerungsrelevante Fragestellungen in Klausur** besprochen, weitere Handlungsanforderungen aufgezeigt und Best-Practice-Ansätze offen diskutiert.

Während die Testdatenerhebung nur zur Qualitätssicherung des Rahmenkonzepts zum IT-Controlling diente, wurden bei der **Echtdatenerhebung** und dem dazugehörigen Workshop auch **Handlungsfelder und Maßnahmen zur Verbesserung der IT-Steuerung** ergriffen.

Gegenwärtig erfolgt hierzu die Vorbereitung der **Erhebung** der Daten **für das Berichtsjahr 2011**.

Inzwischen ist das **IT-Controlling** als **dauerhaftes dynamisches Steuerungsinstrument** eingerichtet. Gleichwohl müssen auch weiterhin sukzessive Verfeinerungen am Konzept und den Anlagen (wie Kennzahlen und Steckbriefinhalte) vorgenommen werden. Damit sind **grundlegende Strukturen und Prozesse** des IT-Controllings etabliert, bei denen steuerungsrelevante Fragestellungen offen thematisiert und auch die daraus resultierenden Handlungsanforderungen abgeleitet werden können.

2. Vermessungsverwaltung

Informationsgewinnung

In der Bayerischen Vermessungsverwaltung wird quartalsweise ein Ämtervergleichsbericht („Benchmarking-Bericht“) erstellt und intern publiziert. Dieser weist für die Leiter der Vermessungsämter oder der Regionalabteilungen bzw. des Landesamts für Vermessung und Geoinformation oder das Finanzministerium verschiedene Kennzahlenwerte (zum Beispiel Stückkosten ausgewählter externer Produkte mit und ohne Umlagen, Kosten der standardisierten internen Produkte pro Vollarbeitskraft, ...) aus.

Die im Bericht abgebildeten Kennzahlen werden aggregiert auf die Vermessungsämter, Regionalbereiche und für ganz Bayern für den

jeweiligen Berichtszeitraum und in einer 3-Jahresübersicht dargestellt. Entwicklungen werden durch die Darstellung von Zeitreihen erkennbar. Der Bericht liefert damit Aussagen zu verschiedenen Zielgrößen (zum Beispiel Wirtschaftlichkeit oder Output-Orientierung).

Beispiel: Benchmarking echter und proportionaler Stückkosten

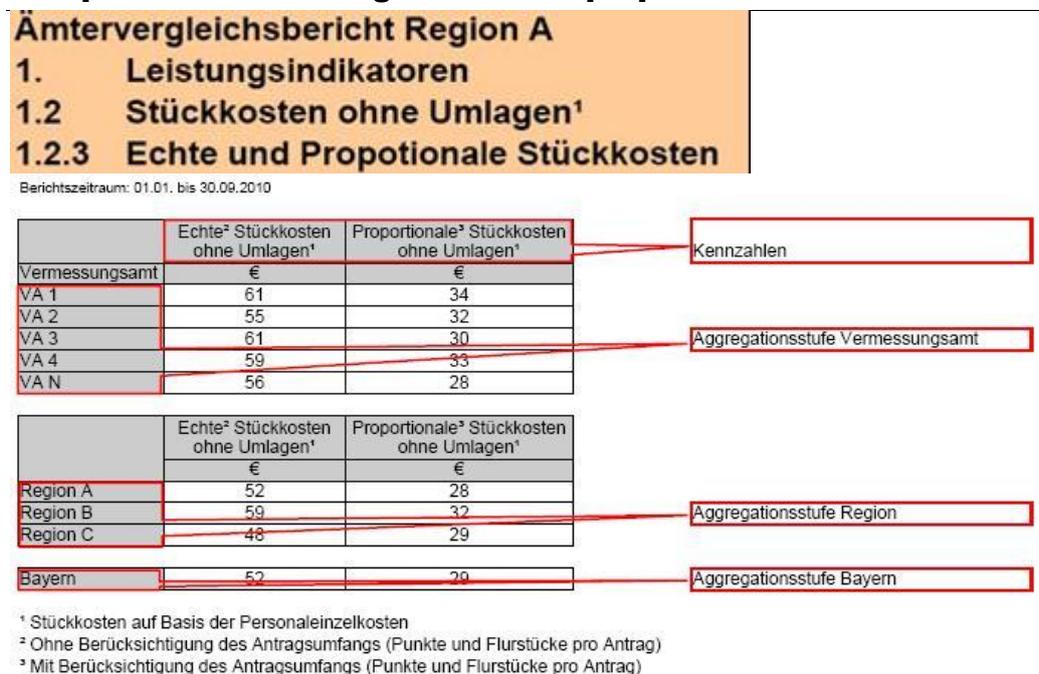


Abbildung 1: Ämtervergleichsbericht der Vermessungsverwaltung (Auszug)

Analyse und Steuerung

Die Analyse der Informationen erfolgt zum Einen durch die Verwaltungsführung auf allen Ebenen selbst. Zum Anderen wird die Analyse-Funktion im jeweiligen Zuständigkeitsbereich vom Personal der Controlling-Referate des Landesamtes für Vermessung und Geoinformation wahrgenommen. Die Controlling-Referate betreuen und beraten die jeweiligen Führungskräfte (Leiter der Regionalabteilung, Leiter der Vermessungsämter, ...) und entwickeln gemeinsam Ansatzpunkte für Prozessoptimierungen und weitere Steuerungsmaß-

D. Beispiele für den Einsatz neuer Steuerungselemente

nahmen (zum Beispiel kurzfristige Personalsteuerung durch die Organisation von Geschäftsaushilfen, Bildung von Schwerpunkten, ...). Für ein erfolgreiches Benchmarking ist es erforderlich, dass „Best-Practices“ sowohl auf operativer als auch auf strategischer Ebene verstanden, auf die jeweilige Situation angepasst und anschließend implementiert werden. Maßnahmen zum Erreichen der Ziele werden gemeinsam abgeleitet und deren Wirksamkeit durch Analysen in der Folgeperiode untersucht.

Beispiel: Darstellung von Zeitreihen

Ämtervergleichsbericht Region A 1. Leistungsindikatoren 1.2 Stückkosten ohne Umlagen¹ 1.2.4 Zeitreihen

Berichtsjahr 2010 und Vorjahre: 01.01. bis 30.09

3 Jahres-Zeitraum: 01.10.2007 bis 30.09.2010

	Echte ² Stückkosten ohne Umlagen ¹			
	2008	2009	2010	3-Jahres-Zeitraum
Vermessungsamt	€	€	€	€
VA 1	63	70	61	65
VA 2	57	54	55	55
VA 3	65	64	61	63
VA 4	63	65	59	62
VA N	56	62	56	58
Region A	62	64	56	61
Region B	65	69	59	64
Region C	59	61	54	58
Bayern	62	65	56	61

¹ Stückkosten auf Basis der Personaleinzelkosten

² Ohne Berücksichtigung des Antragsumfangs (Punkte und Flurstücke pro Antrag)

Abbildung 2: Ämtervergleichsbericht der Vermessungsverwaltung (Auszug)

Gesamtbewertung

Die beschriebene Vorgehensweise hat zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit geführt. Die Unterschiede in der Entwicklung der Kennzahlenwerte sind signifikant. An den Vermessungsämtern, die bereits 2005 durch das Controlling-Team beraten wurden, ist ein positiver Wirtschaftlichkeitseffekt im Sinne einer Kostensenkung bzw. einer Output-Steigerung (Effizienz- beziehungsweise Effektivitätssteigerung) festzustellen.

3. Leistungsvergleich der Finanzämter

Mit dem Ziel, die Effektivität und Effizienz der Steuerverwaltungen durch die Schaffung dezentraler Strukturen, durch mehr Eigenverantwortlichkeit sowie die Förderung von Kreativität und Eigeninitiative zu erhöhen, haben sich die Länder Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen mit Unterstützung der Bertelsmann Stiftung zum Projekt „Leistungsvergleich zwischen Finanzämtern“ zusammengeschlossen. Der Leistungsvergleich intensiviert die Selbststeuerung der Finanzämter und führt durch Leistungstransparenz Wettbewerbselemente in die Steuerverwaltungen ein. Als übergeordnete Ziele sind Auftragserfüllung, Kundenzufriedenheit, Mitarbeiterzufriedenheit und Wirtschaftlichkeit definiert worden:

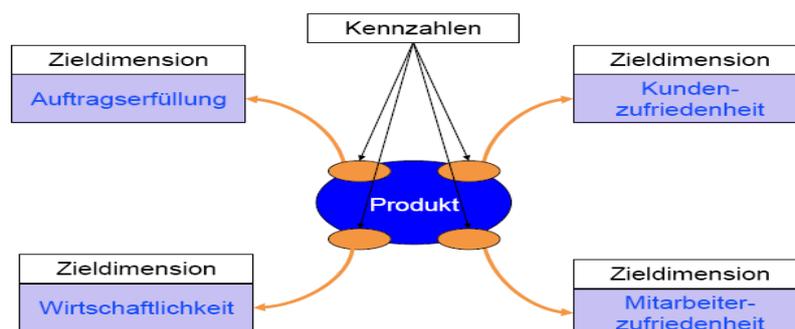


Abbildung 4: Methodik des Leistungsvergleichs

Auftragserfüllung

Auftragserfüllung bedeutet die vollständige, richtige und zeitnahe Festsetzung und Erhebung von Steuern. Ziele sind die Erfassung aller steuerpflichtigen Personen und aller steuerlich relevanten Sachverhalte (Vollständigkeit), eine grundsätzlich korrekte Anwendung des formellen und materiellen Steuerrechts in jedem Einzelfall (Richtigkeit) sowie eine angemessene Durchlaufzeit und ein Umschlag aller Steuerfälle innerhalb eines angemessenen Zeitraums (Zeitnähe). Vor dem Hintergrund begrenzter Personalressourcen muss im steuerlichen Massenverfahren jedoch ein gangbarer Mittelweg gefunden werden, den Gesamtvollzug der Steuergesetze in ökonomischer Weise sicherzustellen und hierbei eine höchstmögliche Einzelfallgerechtigkeit anzustreben. Um dies zu gewährleisten wurde mit MISTRAL ein umfangreiches Berichtswesen und Analyse-System zur Verfügung gestellt, mit dem die Finanzämter vom Amtsleiter bis zu den einzelnen Arbeitseinheiten sowie das BayLfSt einen internen sowie einen ämterübergreifenden Überblick erhalten über den IST-Zustand und die Abweichung zu den Zielen im Bereich der Aufgabenerfüllung. Mit Einsatz der grafischen Oberfläche GrAL(=Grafiken für MISTRAL) sind zudem eine schnelle Orientierung über Problemfelder sowie Zeitreihenvergleiche möglich. So ist eine ausgewogene Steuerung der einzelnen Teilziele im Bereich der Auftragserfüllung möglich.

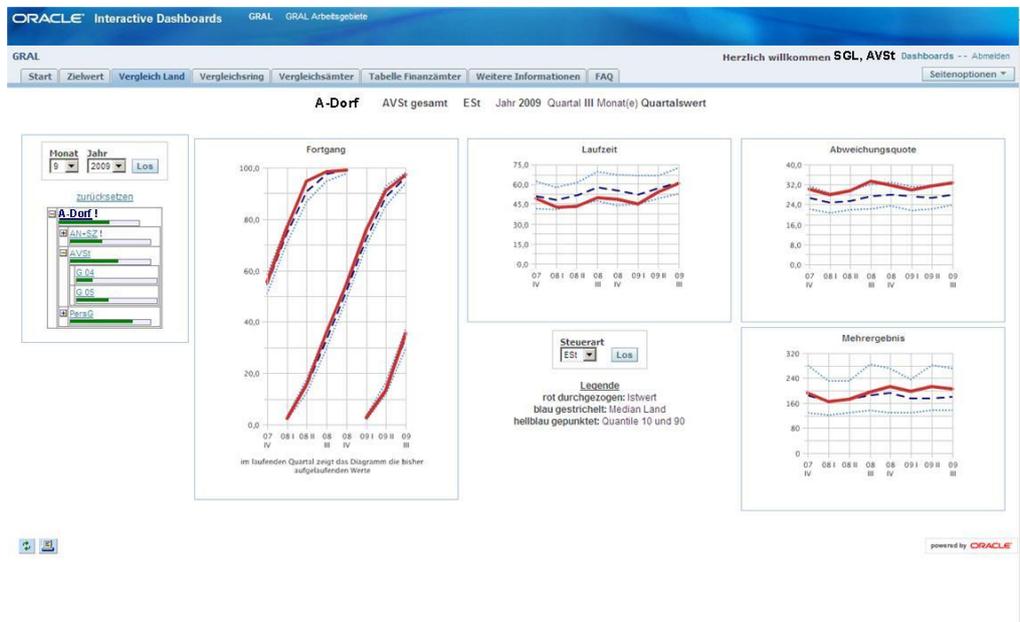


Abbildung 5: Abbildung der Ist-Werte der Schlüsselkennzahlen eines Amtes im Landesvergleich in GrAL

Kundenzufriedenheit

Kundenfreundlichkeit im Finanzamt umschreibt das Ziel der Verwaltung, dem Bürger bei der Erfüllung seiner steuerlichen Pflichten - im gesetzlich zulässigen Rahmen - so weit als möglich entgegenzukommen. Zur Erhebung der Kundenzufriedenheit können objektive oder subjektive Kriterien formuliert werden. Subjektive Kriterien werden über regelmäßige Kundenbefragungen ermittelt. Dies waren zuletzt Besucherbefragungen 2002 und 2008 sowie eine Befragung der steuerberatenden Berufe 2003 und 2009.

Mitarbeiterzufriedenheit

Die Erfassung der Mitarbeiterzufriedenheit kann über objektive und subjektive Kriterien erfolgen. Als objektives Kriterium der Mitarbeiterzufriedenheit ist die Quote der Kurzerkrankungen (bis zu drei Tagen)

definiert worden. Die subjektiven Kriterien werden über regelmäßige Mitarbeiterbefragungen (2002, 2005 und 2010) ermittelt. Hierzu entwickelte Fragebogen bilden das gesamte berufliche Spektrum der Mitarbeiter ab von den allgemeinen Arbeitsbedingungen über Organisation und Kommunikation bis zur persönlichen Situation am Arbeitsplatz. Einbezogen sind auch Fragen zum Vorgesetzten, die ein Führungsfeedback der Mitarbeiter ermöglichen.

Wirtschaftlichkeit

Wie bei den anderen Zieldimensionen hat auch die Erfassung der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns eine möglichst ergebnisorientierte (Selbst-)Steuerung der Finanzämter zum Ziel. Im Rahmen des Leistungsvergleichs wird die Wirtschaftlichkeit derzeit im Wesentlichen mit Hilfe der Kennzahl „Zeitaufwand pro Produkt“ (zum Beispiel Steuerbescheid) abgebildet.

E. Fazit

Im Ergebnis hält die Staatsregierung die Einführung und den Einsatz neuer Steuerungselemente immer dann für sinnvoll, wenn ihr Einsatz notwendig ist und wirtschaftlich erfolgt. Dabei kommt sie, wie übrigens auch der Bayerische Oberste Rechnungshof in seinem Jahresbericht 2006, zu dem Ergebnis, dass die Elemente der neuen Verwaltungssteuerung im Zusammenwirken eine höhere Wirksamkeit entfalten. Die entsprechende Grundlage ist hierzu mit dem Rahmenkonzept zum Einsatz neuer Steuerungselemente in der bayerischen Staatsverwaltung geschaffen worden. Die einzelnen Entwicklungen in den Ressorts der bayerischen Staatsverwaltung beweisen den zielgerichteten Einsatz der neuen Steuerungselemente. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass es sich insgesamt nicht um statische, sondern in ständiger Fortentwicklung befindliche Systeme handelt. Die seit dem Bericht an den Landtag vom Dezember 2008 gewonnenen Erfahrungen fließen sukzessive in die Handhabung der neuen Steuerungselemente ein, so dass deren Einsatz und Nutzen stetig verbessert werden konnte.

Bei der Einführung von neuen Steuerungselementen ist ein schrittweises, wirtschaftliches und am jeweiligen Steuerungsinteresse ausgerichtetes Vorgehen angezeigt. Die Staatsregierung hält daher an dem eingeschlagenen pragmatischen Ansatz fest, zunächst einzelne Elemente zu erproben und Erfahrungen damit zu sammeln, um diese dann schrittweise in ein Gesamtkonzept zu integrieren. Mit der Erstellung des Rahmenkonzepts zum Einsatz neuer Steuerungselemente in der bayerischen Staatsverwaltung ist dabei der äußere Rahmen und die Zielrichtung vorgegeben, so dass bereits bei der

Erprobung der einzelnen Steuerungsinstrumente ihre jeweilige Stellung und Ausrichtung im künftigen Zusammenspiel deutlich wird.