



Pilotprojekt „Verwaltungsreform“ des Bayer. Landkreistags

# LEITFADEN

zur

## Einführung von Verwaltungscontrolling

in den Landratsämtern

in Zusammenarbeit mit

2. aktualisierte  
Fassung



# Inhaltsverzeichnis

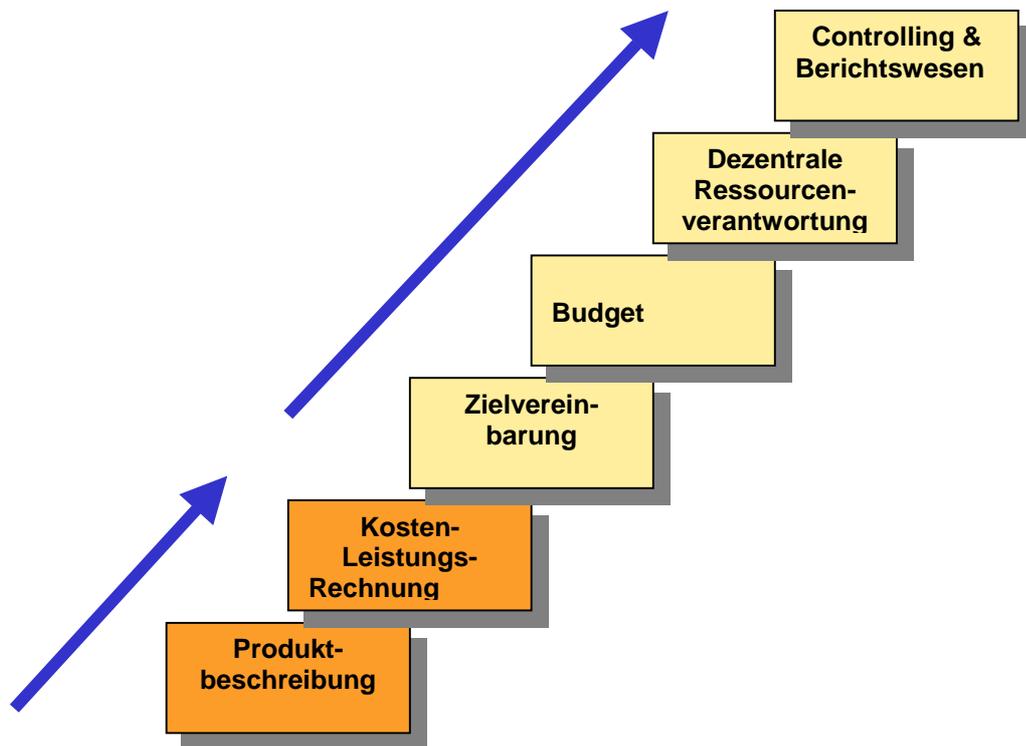
1.	Grundsätzliche Überlegungen zum Controlling	Seite 3
2.	Das Berichtswesen als zentrales Medium des Controlling- Prozesses	Seite 8
3.	Controlling - Instrumente	Seite 13
3.1.	Kennzahlensystem	Seite 13
3.2.	Plan-Ist-Vergleich/ Abweichungsanalyse	Seite 17
4.	Controlling und Organisation	Seite 19
5.	Schritte zur Einführung	Seite 23

## Anlagen:

Anlage 1	Monatlicher Kostenstellenbericht und Kostenträgerbericht
Anlage 2	Muster – Rückmeldeformular der wirtschaftlichen Einheiten an das zentrale Controlling
Anlage 3	Muster- Halbjahresbericht
Anlage 4	Muster- Jahresbericht
Anlage 5	Beispielsbericht zur Plan- Ist- Abweichung
Anlage 6	Anforderungsprofil
Anlage 7	Stellenausschreibung

# 1. Grundsätzliche Überlegungen zum Controlling

Der Gesamtleitfaden zur Umsetzung betriebswirtschaftlicher Elemente sieht als letzten Baustein zur vollständigen Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells den Aufbau eines Controlling - Systems und eines Berichtswesens vor.



**ABBILDUNG: DIE BETRIEBSWIRTSCHAFTLICHEN ELEMENTE**

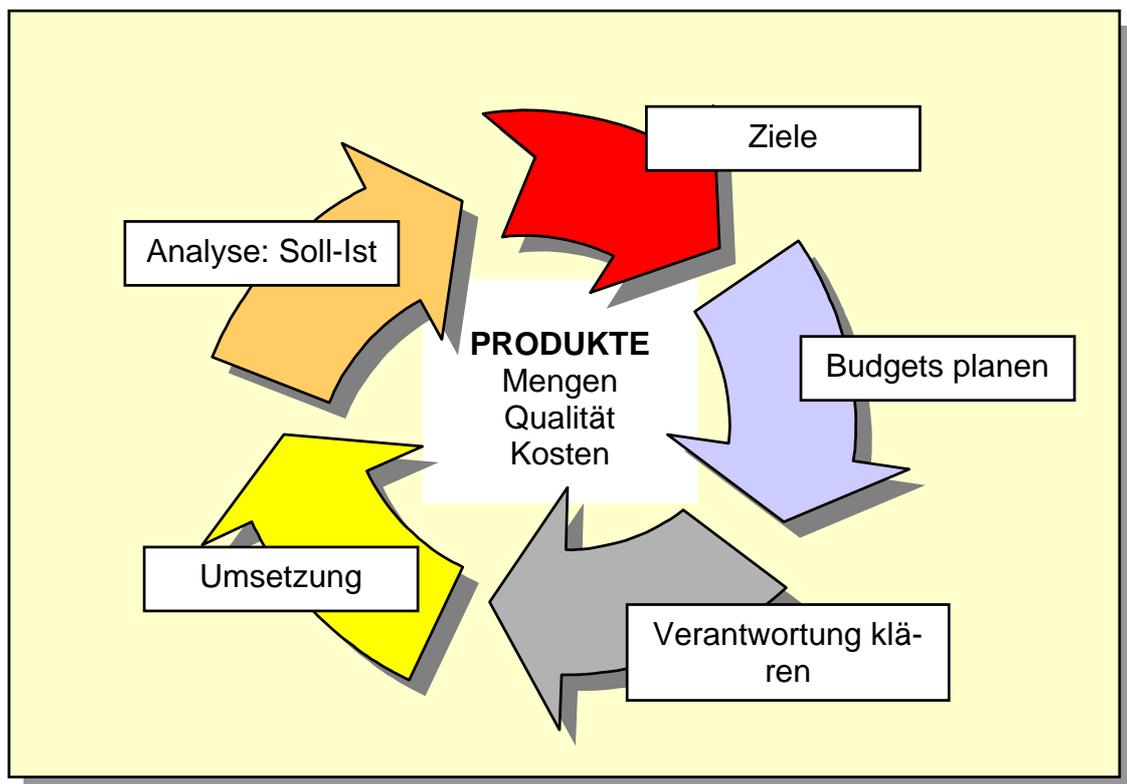
Dieser Leitfaden soll einen Überblick über die verschiedenen Möglichkeiten zur Einführung eines Controlling - Konzepts und die konkreten Anwendung<sup>en</sup> an einem Landratsamt geben. Die konkreten Anwendungsmöglichkeiten hängen maßgeblich vom örtlichen Umsetzungsstand der Einführung betriebswirtschaftlicher Elemente ab. Im wesentlichen geht es nach der Einführungsphase der betriebswirtschaftlichen Instrumente darum, den Prozess der Arbeit mit den Produkten sowie der Kosten-/ Leistungsrechnung und den produktbezogenen Zielvereinbarungen zu unterstützen und zu verstetigen.

Allgemein ist Controlling ein System, welches die für ihren jeweiligen Aufgabenbereich wirtschaftlich verantwortlichen Beschäftigten als Informations-, Steuerungs- und Planungssystem bei ihrer Aufgabenwahrnehmung unterstützt. Solche lehrbuchartige Definitionen<sup>1</sup> hinterlassen gerade bei der Einführung von „Verwaltungs- Controlling“ in der öffentlichen Verwaltung aber zum Teil erhebliche Verständnislücken. Daher kann es sinnvoller sein, den Inhalt

<sup>1</sup> Vergleiche z.B.: Horvath, P., Controlling, 8.Aufl., München 2002, S.233

des Begriffs bildlich zu umschreiben. Zur Verdeutlichung des Controlling - Begriffes wird oft das Verhältnis eines Fluglotsen zum Kapitän eines Flugzeuges herangezogen. Der Fluglotse überwacht den Kurs des Flugzeuges, er meldet eingetretene Kursabweichungen, gibt aber auch notwendige Kurskorrekturen zur Vermeidung von Kollisionen vor. Der Fluglotse unterstützt also den Flugzeugführer, wobei die Verantwortung für den Kurs nach wie vor beim Kapitän liegt.

Unstrittig ist, dass „Controlling“- Tätigkeiten weit über die vom Wortstamm her zu vermutende reine Kontroll- und Überwachungsfunktion hinausgehen. Controlling enthält zwar Kontrollelemente, hat jedoch überwiegend eine **zukunftsorientierte Blickrichtung**. In dem nachfolgenden Schaubild wird nochmals deutlich, dass ein produktorientiertes „Controlling“ einen **Regelkreis** aus Planung, Steuerung und Kontrolle darstellt.



**ABBILDUNG: DER CONTROLLING- REGELKREIS**

Konkret gehören vor allem die folgenden Aktivitäten zu den typischen (operativen) „Controlling“- Tätigkeiten<sup>2</sup>:

- ◆ Klären der notwendigen Führungsinformationen
- ◆ Beschaffen der notwendigen Informationen
- ◆ Planung, Kontrolle und Koordinierung der Informationsversorgung
- ◆ Ermittlung aussagefähiger Soll - Größen (Ziele)
- ◆ Überprüfung von Soll-/ Ist - Differenzen
- ◆ Festlegen von Entscheidungsbedarf
- ◆ Aufzeigen alternativer Lösungsmöglichkeiten
- ◆ rechtzeitige Einbringung von Erkenntnissen in Entscheidungsprozesse
- ◆ Ergreifen von Initiativen

Aus diesen Tätigkeiten zeigt sich, dass Controlling neben anzuwendenden Instrumenten auch mit organisatorischen Aspekten zu tun hat.

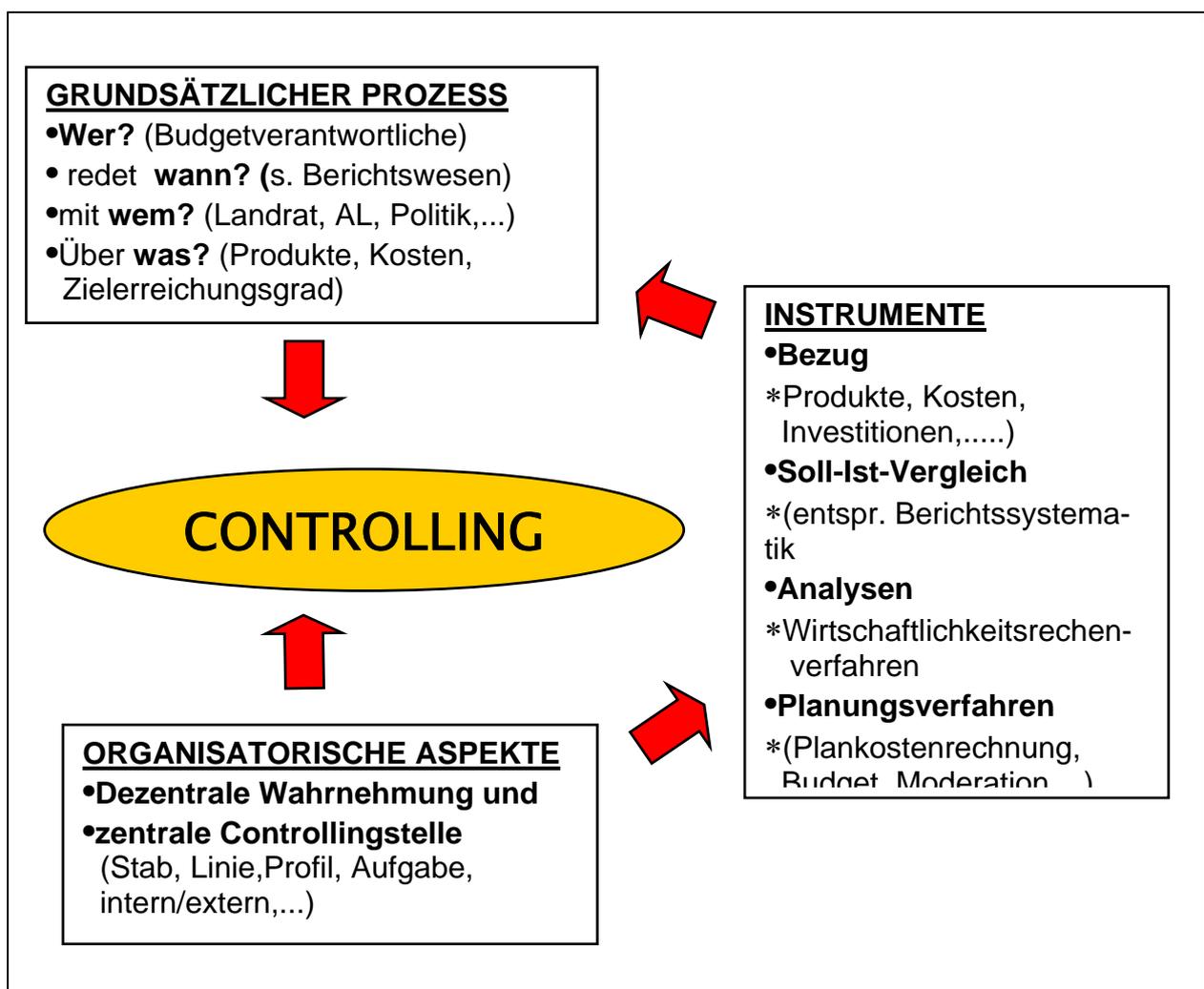


ABBILDUNG: ASPEKTE DES CONTROLLING

<sup>2</sup> Eine ähnliche Aufzählung findet sich auch im einschlägigen Bericht der KGSt Nr. 15/1994 wieder.

Die vorstehende Abbildung verdeutlicht, dass auch das „Management“ des internen Geschäftsbetriebs beeinflusst wird. Grundsätzlich ist herauszustellen, dass Controlling **keine isolierte Funktion einer zentralen Stelle** im Landratsamt, sondern Aufgabe jeder Führungskraft im Landratsamt ist. Die Landrätin/ der Landrat, jede Abteilungsleiterin/ jeder Abteilungsleiter und jede Sachgebietsleiterin/ jeder Sachgebietsleiter muss sich v.a. mit den nachfolgend dargestellten Controlling-Tätigkeiten auseinandersetzen, wenn eine dezentrale Ressourcenverantwortung für den jeweiligen Verantwortungsbereich der Führungskraft wirklich wahrgenommen werden soll:

### **Controlling- Aufgaben im Bereich der Produktbildung**

Das Verwaltungscontrolling hinterfragt die Produktplanung kritisch, sichert Transparenz und Koordination und vergleicht produktbezogen die Realisierung der SOLL - Vorgaben.

- ❑ Produktdefinition und -planung, Kontrolle der Übersichtlichkeit im Hinblick auf die Zahl der Produkte bzw. Produktgruppen, Quervergleiche mit anderen Produktangeboten
- ❑ Abgleich und Koordination der Produktdefinitionen und Produktplanungen unterschiedlicher Organisationseinheiten
- ❑ Ermittlung der Produktkosten; Analyse der Kosten und Kostenplanung

Dabei ist zu bedenken, dass der Gegenstand des produktbezogenen Controlling sowohl im Bereich des Kosten- bzw. Finanzcontrolling als auch auf qualitativer Ebene bestehen kann.

#### **Tipp:**

Aus Erfahrungen des Bayerischen Innovationsrings kann empfohlen werden, den Umfang der Controlling- Aktivitäten abhängig von der Steuerungsrelevanz des Produkts und der für dieses Produkt geltenden Praxis der Zielvereinbarungen produktspezifisch zu definieren. Insbesondere die sogenannten „steuerungsrelevanten Produkte“ benötigen besondere Aufmerksamkeit ggf. in beide Zielrichtungen.

So macht es zum Beispiel Sinn, bei dem Produkt „Heimunterbringungen und betreutes Wohnen“ wegen der hohen Kostenrelevanz eine Art „Auftragsverwaltung“ bereits am Beginn eines Unterbringungsfalls einzurichten und nicht erst das Controlling bei dem zeitversetzten Vorliegen der ersten Abrechnung wahrzunehmen.

## **Controlling- Aufgaben im Bereich der Budgetplanung und dem Vollzug**

Controlling sorgt für die erforderliche Transparenz bei der Aufstellung des Budgets und im Vollzug der Budgets. Während des Vollzugs sind Ursachen für abweichende Entwicklungen von den Plan- Ansätzen festzustellen (Abweichungsanalysen).

- Aufstellung und Abstimmung des Budgets
- Herausarbeiten von Budgetrisiken (Mengenentwicklung und Kostenentwicklung, Beschäftigungsentwicklung)
- Kontrolle der Ansätze im Budgetvollzug durch Plan-Ist-Vergleiche
- Prognosen für den restlichen Budgetzeitraum
- Ermittlung und Abstimmung von managementbedingten Einnahmen bzw. Ausgaben
- Aufbau von Vergleichsdaten

## **Controlling- Aufgaben im Bereich der Zielorientierung**

Finanzziele werden im Rahmen der Budgetplanung und des Budgetvollzuges überwacht. Die wirtschaftlichen Einheiten unterstützen die Führung aber auch bei der Findung und Kontrolle von Leistungszielen. Insbesondere sollen Ziele bei derzeit angebotenen Produkten "durchleuchtet" werden.

- Vorschlag und Überprüfung der in den Produktbeschreibungen dargestellten Ziele (Hinweis auf potentielle Zielkonflikte)
- Kontrolle der Zielerreichung und Führen der Abschlussgespräche.

An dieser Stelle befindet sich die Nahtstelle zum **strategischen Management**. Im Rahmen des **strategischen Controlling** geht es u.a. darum, die Frage nach der Wahrnehmung der „richtigen Dinge“ zu stellen. Im Zuge von Strategie-Workshops können die Handlungsschwerpunkte des Landratsamts für die nächsten Jahre abgeleitet und als Basis für die Zielvereinbarung auf Produktebene gelegt werden. Dem Controlling ist auch die Vorbereitung derartiger Prozesse und Veranstaltungen zuzuordnen.

Controlling – Tätigkeiten erstrecken sich - als Klammer - über alle genannten Aktivitäten. Die Kosten- und Leistungsrechnung wird, zusammen mit dem Berichtswesen, wichtige Grundlage für das Controlling. Das Controlling der Budgeteinhaltung wird ein wichtiger Baustein zur Wahrung der finanziellen Handlungsfähigkeit des Landkreises. Neben finanztechnischen bzw. **quantitativen Aspekten** greift „Controlling“ auch den **qualitativen, inhaltlichen Aspekt** der Leistungen auf. Die Einhaltung der vereinbarten Ziele liegt – neben der ohnehin vorhandenen Gesamtverantwortung der Amtsleitung - auch in der verstärkten Eigenverantwortung der Sachgebiete.

Besondere Anforderungen für ein Verwaltungscontrolling entstehen durch die oft schwierige bzw. fehlende Messbarkeit von Leistungen der öffentlichen Verwaltung. Controlling wird zu einer wesentlichen Voraussetzung für ein effektives Qualitätsmanagement im Landratsamt. Kunden- und Prozessorientierung wird somit ein Handlungsfeld für das Controlling.

## 2. Das Berichtswesen als zentrales Medium des Controlling- Prozesses

Eine wichtige Funktion des Controlling ist die **regelmäßige Informationsversorgung der Führungskräfte** zur Wahrnehmung ihrer Kernaufgaben, vor allem um daraus Entscheidungen fundierter treffen zu können. Je nach der Ebene des Entscheidungsträgers müssen Controlling– Informationen unterschiedlich aufbereitet werden. Als **zentrales Medium** der Informationsversorgung bzw. des Informationsaustauschs dient ein **Berichtswesen**.

Für ein systematisches Berichtswesen lautet die zentrale Frage:



Vor der Festlegung der regelmäßigen Berichtspflichten und –termine muss unbedingt das Informationsbedürfnis der jeweiligen Adressaten geklärt werden. Dabei kann empfohlen werden, dies als „bottom up“ – Prozess umzusetzen. Dies bedeutet, dass zunächst die Berichte der untersten Ebene vorliegen sollten, um zu klären, welcher Anteil und welcher Inhalt der Informationen in verdichteter Form für die nächsthöhere Ebene erforderlich ist.

Person Monat	Controller	Leitung der wirtsch.Einheit	Abtei- lungslei-	Amts- leitung	Welcher Inhalt/Bericht?
Juli	[Bar chart showing data for July]				Abstimmungsgespr.
Aug.	[Bar chart]	→			· Monatliche Übersicht (Kosten- stellenblatt)
Sept.	[Bar chart]	→	←	→	
Okt.	[Bar chart showing data for October]				Abstimmungsgespräch/ Abwei- chungs-analyse
Nov.	[Bar chart]	→			· Abweichungs-
Dez.	[Bar chart]	←	→	→	
Jan.	[Bar chart showing data for January]				Abstimmungsgespräch Jahresbericht
Feb.	[Bar chart]	→			· Monatliche Übersicht (Kosten- stellenblatt)
Mrz.	[Bar chart]	→			
Apr.	[Bar chart]	←	→	→	Abstimmungsgespräch Quartalsber.
Mai	[Bar chart]	→			
Jun.	[Bar chart]	→			· Monatliche Übersicht (Kosten- stellenblatt)
Jul.	[Bar chart showing data for July]				

**ABBILDUNG: DENKBARE STRUKTUR EINES BERICHTSWESENS**

Wie aus der vorstehenden Abbildung ersichtlich wird, ist das Berichtswesen ein System des „Gebens und Nehmens“ zwischen einer zentralen Controllingstelle und den dezentralen wirtschaftlichen Einheiten sowie der Amtsleitung. Es wird sinnvollerweise maßgeblich von der zentralen Controllingstelle organisiert, die auch einen (nicht unerheblichen) Teil der Informationsbereitstellung leistet. Damit der regelmäßige Austausch von Informationen funktionieren kann, sollte vor allem die dezentrale Erfassung und Meldung von Leistungsmengen und Bearbeitungszeiten als verpflichtende Aufgabe der wirtschaftlichen Einheiten (wE) definiert sein.

Von entscheidender Bedeutung für ein funktionierendes Berichtswesen wird es sein, dieses soweit als möglich zu **standardisieren**. Standardisieren einerseits durch eine entsprechende EDV-Unterstützung (Berichtsstruktur und einfache Handhabung) und andererseits durch eine Verpflichtung an die Beteilig-

ten, zu den festgesetzten Terminen die Berichte vorzulegen und entsprechende Abstimmungsgespräche zu führen. Allerdings soll ein standardisiertes Berichtswesen keinesfalls eine stetige informelle und direkte Kommunikation zwischen den verschiedenen Beteiligten, z.B. zwischen Produktverantwortlichen und dem Leiter der wirtschaftlichen Einheiten, ersetzen.

Örtlich zu diskutieren ist die jeweilige **Häufigkeit des Berichtswesens**. Vor allem die Frage nach der monatlichen Bereitstellung von Berichten an die wirtschaftlichen Einheiten durch das zentrale Controlling (v.a. Kostenstellenberichte) wird kontrovers gesehen<sup>3</sup>. Die **monatliche** Bereitstellung von Kostenstellen- (und ggf. Kostenträger-) übersichten (Muster siehe Anlage 1) an die Verantwortlichen der wirtschaftlichen Einheit kann lediglich als ideale Zielvorstellung für den endgültigen Ausbauzustand gesehen werden. Gerade beim Aufbau des Berichtswesens ist eine geringere Häufigkeit zu empfehlen; dabei sollte ein abgestufter Umfang der Steuerung in den einzelnen wirtschaftlichen Einheiten auch durch ein abgestuftes Berichtswesen abgebildet werden.

Für die Analyse der bereit gestellten Berichte ist der Leiter der wirtschaftlichen Einheit zuständig. Bei erkennbaren Abweichungen hat dieser Berichtspflicht, entweder an die nächst höhere Führungsebene (Landrat, Abteilungsleitung, Kämmerei) oder die zentrale Controllingstelle.

**Tipps:**

- Gerade im Bereich der Jugendhilfe kann aus den Erfahrungen mehrerer Landratsämter zur besseren Steuerung der Wirtschaftlichkeit die Einführung einer kontinuierlichen „Auftragsverwaltung“ für die Produkteinzelkosten (z.B. entstehende Heimunterbringungskosten) dringend empfohlen werden.
- Der Einstieg in das Berichtswesen sollte mit einer Bereitstellung bzw. Übermittlung der Berichte durch das zentrale Controlling an die wE beginnen. Zug um Zug kann anschließend ein Übergang auf eine eigenverantwortliche Beschaffung der benötigten Informationen durch die wE angedacht und auch die Intensität des Berichtswesens nach Bedarf gesteigert werden.

<sup>3</sup> Im LRA Bad Tölz- Wolfratshausen wird z.B. monatlich der Kostenstellenbericht und darüber hinaus auch produktbezogen eine Auswertung der Entwicklung von Produkteinzelkosten erstellt. Diese werden zur Abrufung durch die wE im hausinternen Intranet bereitgestellt. Im LRA Passau dagegen erhalten die wE vom zentralen Controlling nur halbjährlich die Kostenstellen- und Kostenträgerberichte. Dafür sind die wE in der Lage (und auch verpflichtet), sich im HKR-Programm regelmäßig über die Entwicklung des Finanzbudgets (Kostenstelle) und im Bereich der Jugend- bzw. Sozialhilfe auch über die Produkteinzelkosten zu informieren.

Neben denkbaren monatlichen Berichten empfiehlt es sich, zur Information der Verwaltungsführung **quartalsweise, mindestens aber zum Halbjahr** umfassendere Berichte (schriftlich, Abweichungsanalysen zu Kosten und Leistungsdaten, Prognosen und Handlungsempfehlungen) zu verfassen (und grundsätzlich in Form eines verbindlichen Gespräches zu besprechen). In der Praxis wird dabei, mangels Aussagekraft, oft auf den Bericht nach dem ersten Quartal verzichtet. Grundlage der meist durch das zentrale Controlling erstellten Berichte sind die Rückmeldungen der wirtschaftlichen Einheiten. In der Praxis hat es sich bewährt, für diese Rückmeldungen Standard- Formular- Lösungen einzuführen (**siehe Anlage 2**).

Als wichtiger Bestandteil der Steuerung haben sich Halbjahresberichte erwiesen (**siehe Anlage 3**), da neben der auswertenden Darstellung der Zahlen des ersten Halbjahrs die Prognose für das zweite Halbjahr bereits auf einer relativ gesicherten Basis erfolgen kann. Die ausschließliche Konzentration auf Halbjahresberichte als Form des unterjährigen Berichtswesens kann dagegen wegen der Anforderung der „Zeitnähe“ nur bedingt empfohlen werden<sup>4</sup>.

Am Anfang des Jahres besteht ferner die Möglichkeit, zur besseren Transparenz sog. „**Startberichte**“ mit den vereinbarten Budgets sowie den wesentlichen Produkten inkl. ihrer Ziele und den finanzwirtschaftliche Daten zu erstellen. Obligatorisch dagegen sind **Jahres- Abschlussberichte (siehe Anlage 4)**. Die Jahreswerte ergeben sich kumulativ aus den unterjährigen Berichten. Die Jahres-Abschlussberichte sollen u.a. inhaltlich dokumentieren, **wie** die Zielerreichung der wirtschaftlichen Einheit erfüllt wurde, wie die Kostenplanung eingehalten und wie die Produktziele realisiert werden konnten. Ferner ist zu berichten, welche Budgetüber- oder -unterschreitungen im Rahmen der dezentralen Ressourcenverantwortung managementbedingt waren und wo Budgetüberträge vereinbart wurden.

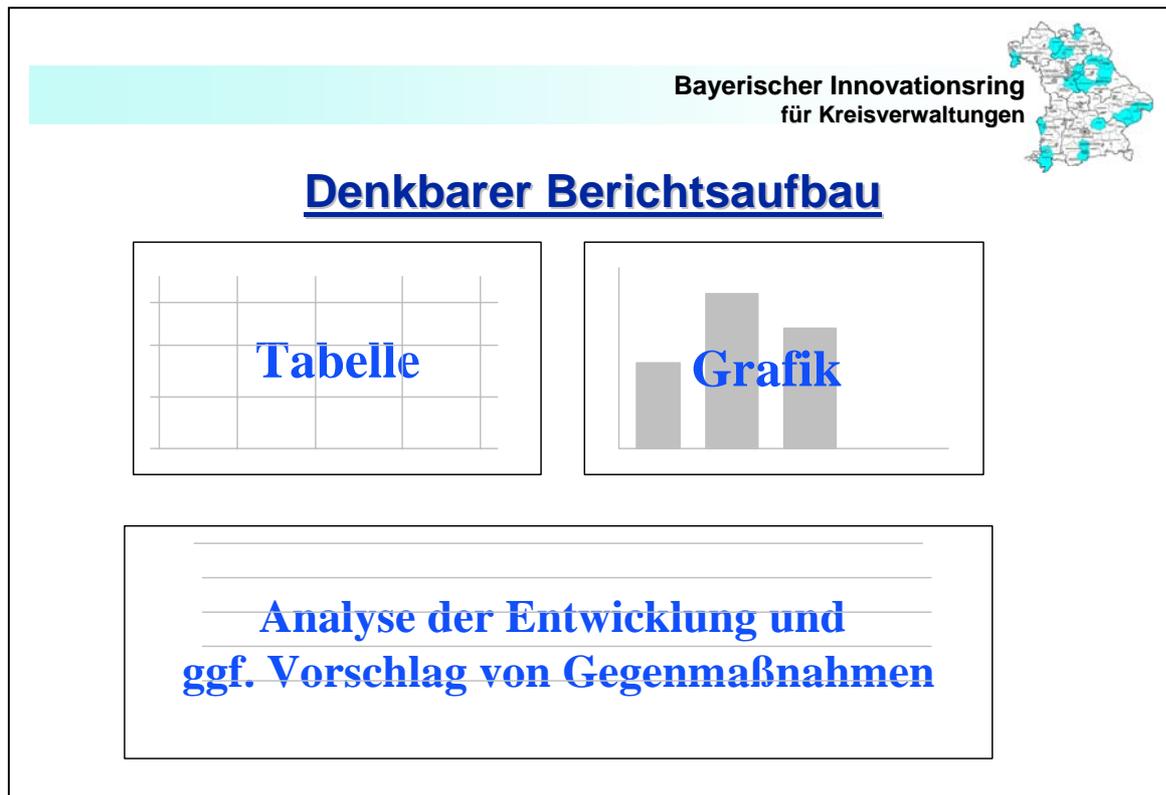
Auch für den **Aufbau und die Gestaltung des einzelnen Berichts** sind gewisse Rahmenbedingungen vor allem aus Gründen der Akzeptanz des Berichts zu beachten. Berichte dienen grundsätzlich der Weitergabe von zweckgerichtetem Wissen. Das Berichtswesen wird somit zum Spiegelbild der in der Verwaltung ablaufenden Planungs-, Steuerungs- und Kontrollprozesse.

Die Herausforderung an die **Ausgestaltung** eines Berichtes liegt darin, für den Adressaten die für ihn wichtigen und steuerungsrelevanten Informationen komprimiert und verständlich aufzubereiten. Ziel dabei ist, sogenannte „Datenfriedhöfe“ zu vermeiden.

---

<sup>4</sup> siehe auch Dr. J. Ibler, Berichtswesen und Kennzahlen, KommunalPraxisSpezial Nr.2/2003: „Halbjahresberichte genügen den Anforderungen der Zeitnähe nicht, Mindestanforderung wären Quartalsberichte, idealerweise Monatsberichterstattungen“.

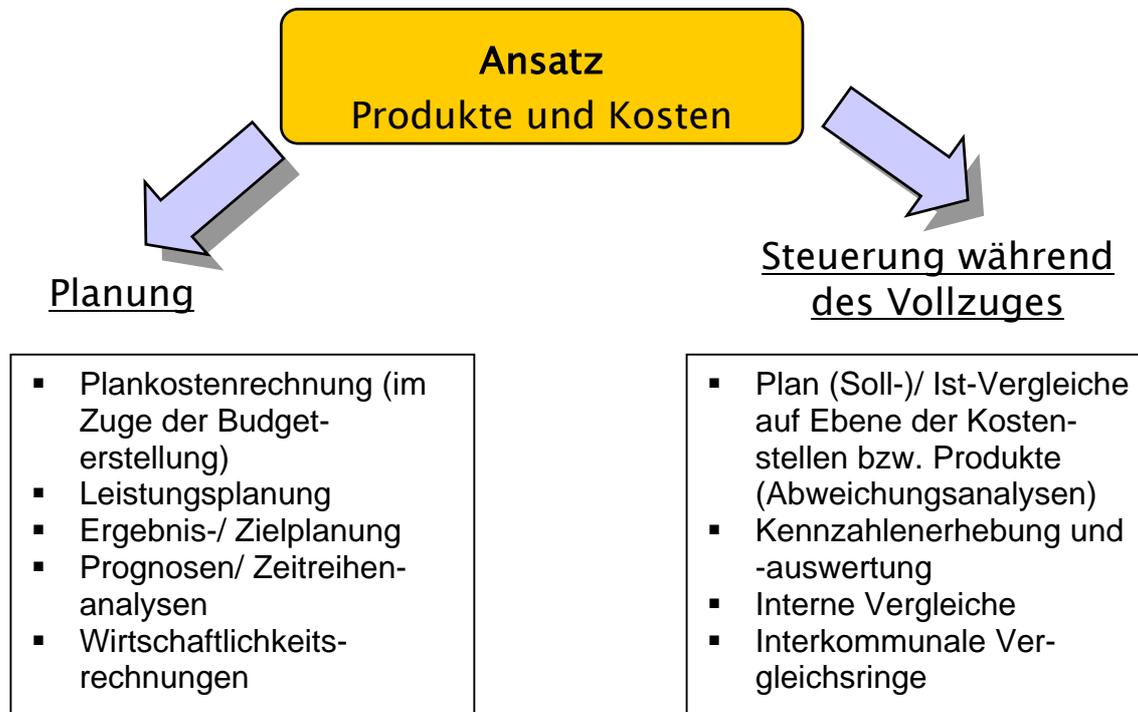
Für die ansprechende **Gestaltung eines Berichts** an die Verwaltungsführung bzw. die Kreisgremien soll die nachfolgende Darstellung als Anregung dienen. Neben einer tabellarischen Darstellung der wichtigsten Daten sollte eine grafische Darstellung eine schnellere Erfassung des Sachverhalts unterstützen. Wichtig ist aber das Feld mit der verbalen Erläuterung der Entwicklungen sowie den sich daraus ergebenden Vorschlägen für das weitere Vorgehen.



**ABBILDUNG: 3- FELDER- AUFBAU EINES BERICHTS**

### 3. Controlling - Instrumente

Im vorhergehenden Kapitel wurde das Berichtswesen als zentrales Medium und Standardinstrument des Controlling bereits genannt. Das folgende Schaubild gibt einen grundsätzlichen Überblick über das in der Praxis meist eingesetzte **weitere Instrumentarium** für das operative Controlling.



Besonders herauszuheben sind u.a. die Arbeit mit Kennzahlen und die systematischen Plan- Ist- Vergleiche als Abweichungsanalysen. Die Ergebnisse, die sich durch den Einsatz der jeweiligen Instrumente (z.B. die Analysen und Lösungsvorschläge aufgrund eines Plan-Ist-Vergleich zum Abschluss des ersten Halbjahres) ergeben, finden wiederum Eingang in die entsprechenden Berichte (im Beispiel in den Halbjahresbericht).

#### 3.1. Kennzahlensystem

Ein unverzichtbares Instrument zur Verdeutlichung von Zusammenhängen und Entwicklungstendenzen sind **Kennzahlen**. Kennzahlen sollen quantitativ erfassbare Sachverhalte in konzentrierter Form darstellen. Nach bisheriger Planung (siehe Produktformblatt) sollen Kennzahlen gerade zu den Produkten der einzelnen wirtschaftlichen Einheiten in den Landratsämtern gebildet werden. Diese sollen ein wesentliches **internes Steuerungsinstrument für die Führungskräfte/ Budgetverantwortlichen** sein, werden andererseits aber auch **Grundlage des landratsamtsübergreifenden Vergleichs**.

## Kennzahlen....

- /// ... dienen dazu, in komprimierter Form über Leistungen , Kosten, Strukturen... zu informieren.
- /// ... sind Zahlen, die „betriebliche“ und oftmals komplexe Daten aussagekräftig und konzentriert verdichten.

absolute Zahlen  
km, Gramm,Stück,..

Verhältniszahlen  
in % zu..., km/h

Durchschnittszahlen  
pro Fall, pro Kopf

MarketingPartner Unternehmensberatung

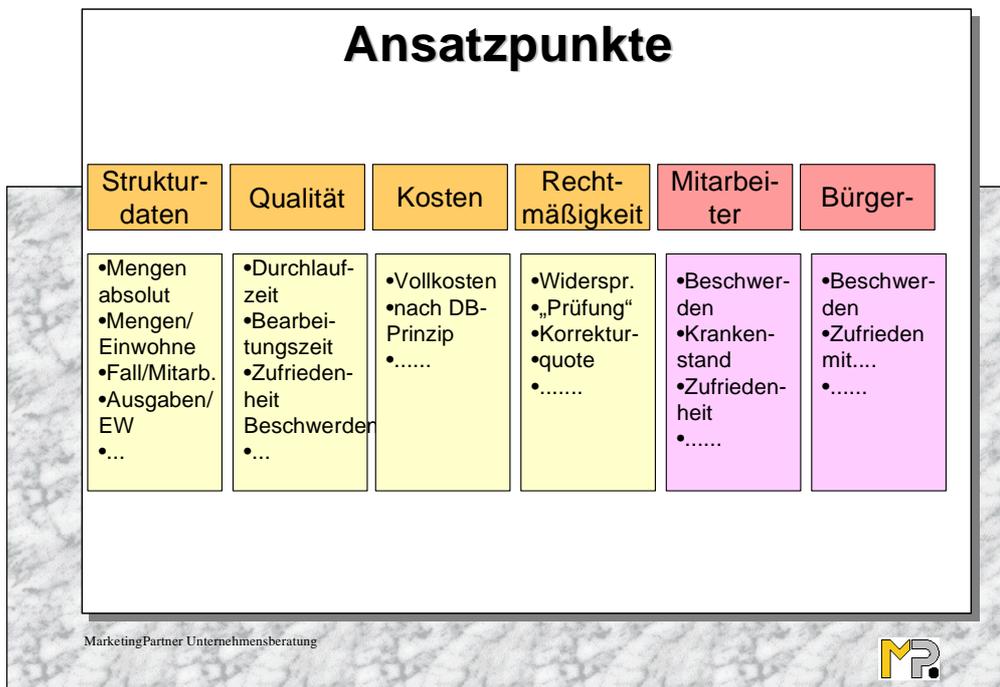


Grundsätzlich gelten folgende **Anforderungen** an alle Kennzahlen:

- 1) Kennzahlen müssen vergleichbar sein
- 2) Kennzahlen müssen in Beziehung zueinander gesetzt werden
- 3) Kennzahlen müssen regelmäßig ermittelt werden
- 4) Kennzahlen müssen zeitnah sein
- 5) Kennzahlen sollen (nur) die Information wiedergeben, die für den Adressaten entscheidend ist

Auch hier gilt sinngemäß das Gleiche wie im vorhergehenden Kapitel beschrieben. Empfehlung ist, sich auf wenige aussagekräftige Kennzahlen zu reduzieren und keine Datenfriedhöfe zu produzieren.

Ansatzpunkte für die Entwicklung von solchen Kennzahlen sind:



Deutlich gemacht werden soll dies beispielhaft an dem „Kennzahlen- Set“ für das Produkt „Baugenehmigungen im vereinfachten Verfahren“<sup>5</sup>.

Wirtschaftlichkeit

- durchschn. Bruttostückkosten

Kundenzufriedenheit

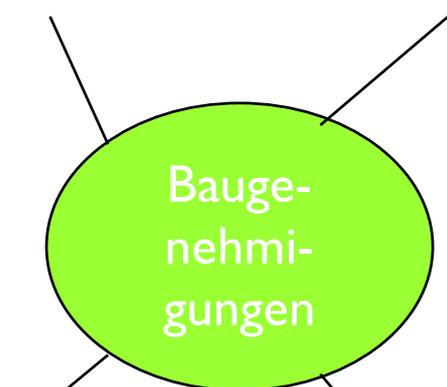
- Ergebnis der Kundenzufriedenheitsstudie

Rechtssicherheit

- Quote der erfolgreichen Rechtsbehelfe

Prozessqualität

- Durchlaufzeit der Bearbeitung
- Bearbeitungszeit je Fall



<sup>5</sup> Dieses Produkt wurde im Zuge der pilothaften Vergleichsringarbeit des Bayerischen Innovationsrings neben sechs weiteren Produkten in die Umsetzung einbezogen.

Kennzahlen sollen im Hinblick auf die interne Steuerung die Funktion eines **Frühwarnsystems** erfüllen. In manchen IT-Anwendungen wurde diese Frühwarnfunktion durch eine plakative Darstellung in Form von **symbolischen Pfeilen** (siehe Muster für den Jahresbericht, Anlage 4) **oder Ampeln** umgesetzt. Wenn die Abweichungen der Ist-Werte von den Planwerten bestimmte absolute oder prozentuale Größen überschreitet, wird dies beispielsweise durch eine rote Ampel symbolisiert. Innerhalb bestimmter Intervalle um den Planwert bleibt die Ampel auf „grün“. Im übrigen ist die Ampel als Hinweis auf „gelb“ gesetzt.<sup>6</sup>

Bei der Teilnahme an einem interkommunalen Leistungsvergleich bietet sich die Möglichkeit, die **eigenen Ergebnisse** der Kennzahlen **an den Werten der Vergleichspartner zu messen**. Eine Auswertung von Vergleichen<sup>7</sup> kann zum Beispiel die folgenden Informationen liefern:

- Eigener Wert: ...
- Durchschnittswert der Teilnehmer: ... (arithmetisches Mittel)
- Median: ...
- Spannweite (Range: Minimalwert - Maximalwert)
- Rang (x. von n Werten)

Auch die mögliche Einordnung der eigenen Werte im Verhältnis zu den Mittelwerten gibt allein keinen Aufschluss über ein zielorientiertes Arbeiten der wirtschaftlichen Einheiten. Wenn zum Beispiel die Herstellung einer Baugenehmigung im vereinfachten Verfahren mit einem besonderen Stellenwert der Prüfung der baulichen Gestaltung (inkl. des Einfügens in das ortsübliche Bild) im Zuge der Zielvereinbarungen festgelegt wurde, dann sind damit auch höhere Stückkosten begründbar als im Falle einer solchen Vorgabe. Qualitätsvorgaben **und** Kosten müssen also beide bei dem Leistungsvergleich berücksichtigt werden.

---

<sup>6</sup> Im Beispiel der Großen Kreisstadt Coswig (Sachsen) gelten folgende Vorgaben für die Ampelschaltung:

- Rote Ampel: Differenz des produktbezogenen Zuschussbedarfs von mehr als 25.000 € (bzw. mindestens 12.500 €, wenn die Abweichung mehr als 10% des Planwerts liegt)
- Grüne Ampel: Abweichung von weniger als 5.000 € zum Planwert
- Gelbe Ampel: übrige Fälle

Die Verwaltungsleitung legte fest, dass bei der quartalsweisen Berichterstattung neben der Gesamtschau nur die Problemprodukte (rote Ampel) vorzulegen und die vom Produktverantwortlichen abgegebene Jahresendprognose bzw. vorgeschlagene Maßnahmen zur Gegensteuerung darzustellen und zu erläutern sind.

<sup>7</sup> Um "ranking- Effekte" zwischen den teilnehmenden Landkreisen zu vermeiden, wird die Bildung von statistischen Kenngrößen zur Einordnung der eigenen Werte empfohlen. Detailliertere Ergebnissen des interkommunalen Leistungsvergleichs werden in einem separaten Bericht des Bayerischen Innovationsrings dargestellt.

**Tipp:**

Wie auch im Bereich der internen Steuerung kann dringend empfohlen werden, aus den Ergebnissen des Kennzahlenvergleichs **erst dann** Schlüsse zu ziehen, wenn die Daten als **verlässliche Basis** angesehen werden können. Dies wird in aller Regel erst bei der dritten "Runde" der Datenerhebung beurteilbar sein.

Abschließend gilt für die Arbeit mit Kennzahlen der generelle Hinweis, dass ein **sorgsamer Umgang** mit den ermittelten Daten zwingend erforderlich ist. Die Beschäftigten werden dann nicht mehr ehrlich und offen mit den Kennzahlen umgehen, wenn die Verbreitung der Zahlen unkontrolliert abläuft und/ oder die Ergebnisse nicht mehr sachgerecht diskutiert werden.

## 3.2. Plan- Ist- Vergleich/ Abweichungsanalyse

Sichtbarer Mittelpunkt jeder Planung und Steuerung und damit auch des genannten „Instrumentariums“ ist der **Plan- Ist- Vergleich**, der somit auch ein wesentliches Element der Kontrollfunktion darstellt.

Plan-Ist-Vergleiche können nach Bedarf für konkrete Daten wie zum Beispiel Kosten (Gesamtkosten oder einzelne Kostenarten, bspw. Sachkosten wie Bürobedarf oder Produkteinzelkosten, wie Kosten für Heimunterbringung) oder Leistungsdaten, wie Fallzahlen etc. aufgebaut werden.

Zur Darstellung der untersuchten Abweichungen gehört immer eine Erläuterung der Ergebnisse (**Abweichungsanalyse**) und die Ableitung von Erwartungen bzw. Prognosen aus der aktuellen Entwicklung. Auch der Vorschlag von Korrekturmaßnahmen zählt zu den Bestandteilen einer zukunftsorientierten Untersuchung. Mit den Begriffen der Medizin gehört zu einem Plan- Ist-Vergleich nicht nur die Vorgeschichte, sondern auch die Diagnose und der Therapievorschlag. Die Verantwortlichkeit für diese Analysen (Prognose für den Gesamtjahresverlauf, Lösungsalternativen etc. liegt bei dem jeweiligen Leiter der wirtschaftlichen Einheit.

Als Beispiel eines Soll- Ist- Vergleiches wird auf den in Anlage 5 abgedruckten Bericht verwiesen.

Neben individuellen Plan- Ist- Vergleichen ist weiterhin als einfache, aber nicht zu unterschätzende Möglichkeit des Controlling die Nutzung der **Produktformblätter** zu nennen, die zur Darstellung der behördlichen Leistungen erstellt wurden.

# Produktformblatt zu Controlling- Zwecken

Stand:

<b>Produktbezeichnung:</b>		<b>Produkt-Nr.:</b>	
<b>Produktgruppe:</b>			
<b>Verantwortliche Organisationseinheit:</b> (wirtschaftliche Einheit) - Bezeichnung ( SG / A) (SG)		<b>Verantwortliche Person(en):</b>	
<b>Gesetzliche Auftragsgrundlage / Beschluss (KT/KA/...) vom ...</b>			
<b>Pflichtaufgaben</b> <b>Rechtsbindungsgrad:</b> <input type="checkbox"/> muss <input type="checkbox"/> soll <input type="checkbox"/> kann		<b>Freiwillige Aufgaben</b> des Landkreises <input type="checkbox"/>	
<b>Kurzbeschreibung: (Inhalt und Art der Leistung)</b>			
<b>Ziele:</b> (Zielbeschreibung, Zielgruppe) ▪			
	<b>IST Vorjahr</b>	<b>ANSATZ (Soll)</b> Aktuelles Jahr	<b>Lfd. Ist</b> aktuelles Jahr
<b>Quantität:</b>			
<b>Qualität:</b>	▪		
<b>Erlöse:</b> (direkte und indirekte Produkterlöse)	DM	€	0,00 €
<b>Produkteinzel- Kosten:</b>	DM	€	€
<b>Gesamtkosten:</b> (inkl. Gemein-/ Personalkosten etc.)	DM	€	€
<b>Kostendeckung:</b>	DM	€	€
<b>Ø Stück-/Fallkosten:</b> (brutto pro St.)	DM	€	€
<b>Künftige Entwicklung, Rahmenbedingungen, Aufgabenkritik, Sonstiges:</b>			

**ABBILDUNG: NUTZUNG DES PRODUKTFORMBLATTS ZUM PLAN-IST-VERGLEICH**

Wie im Leitfaden zur Produktbildung- und Produktbeschreibung dargestellt, soll das Produktformblatt in übersichtlicher Form vor allem für die Verwaltungsführung, aber auch die Kommunalpolitik alle wissenswerten Inhalte eines Produkts abbilden. Wenn im Zuge der (produkt- bzw. outputorientierten) Budgetierung am Anfang des Jahres die produktrelevanten Planvorgaben zusammengestellt werden, können diese zum Beispiel für die wichtigsten (kostengemäß und/oder von der politischen Bedeutung gesehen) Produkte als Beurteilungsmaßstab für die Situation am Ende des ersten Halbjahrs herangezogen werden. Dazu sollte edv-technisch die Möglichkeit bestehen, als dritte Spalte im (unteren) Tabellenteil des Formblatts neben dem Ist- Wert des Vorjahres und dem Ansatz (=Sollwert) des aktuellen Jahres auch das laufende Ist des aktuellen Jahres einzubetten (siehe obige Abbildung). Aus dem Vergleich mit geplanten Jahreswert kann die Ausgangssituation für das zweite Halbjahr anschaulich dargestellt werden.

## 4. Controlling und Organisation

Die Wahrnehmung von Controlling- Aufgaben in den wirtschaftlichen Einheiten hat folgende Berührungspunkte mit der Organisationsstruktur des Landratsamtes:

### **1. Die Verbindlichkeit des Berichtswesens muss übergreifend geregelt sein (Geschäftsanweisung).**

Es empfiehlt sich in der Geschäftsanweisung für die wirtschaftlichen Einheiten, Inhalte und Häufigkeit von Berichten zentral festzulegen. Es ist Aufgabe der Amtsleitung und auch der Abteilungsleiter/Innen, die Einhaltung der Berichtspflichten zu überwachen und durchzusetzen.

### **2. Die EDV- technische Unterstützung zur Wahrnehmung der Controlling- Aufgaben ist für das gesamte Landratsamt zu gewährleisten.**

Durch die Bereitstellung eines geeigneten EDV- Programmes müssen die Budgetverantwortlichen in der Lage sein, ihre dezentralen Controlling- Tätigkeiten auch wahrzunehmen. Vor allem der Zugriff auf die Daten der Kosten- und Leistungsrechnung (zur eigenverantwortlichen Analyse von Zahlenwerten) und ein von der zentralen Controllingstelle bereitgestelltes Angebot von Musterberichtsvorlagen (z.B. im Intranet des Landratsamts) sind hier zu nennen.

### **3. Die Frage einer zentralen Controlling- Stelle ist zu klären.**

Controlling- Funktionen sind insbesondere für die oberste Führungsebene im Landratsamt von herausragender Bedeutung. Bei einer flächendeckenden Einführung des Neuen Steuerungsmodells und einer zunehmend ziel-

orientierten Führung durch die Landrätin/ den Landrat, erscheint es mehr als sinnvoll, eine zentrale Controlling-Stelle zu schaffen.

In Abhängigkeit der Größe des Landratsamtes und der Definition von Controlling- Aufgaben (!) können zentrale Controlling- Tätigkeiten einen **unterschiedlichen Umfang und eine unterschiedliche Ausrichtung** einnehmen. Vor der organisatorischen Festlegung ist maßgeblich zu klären, welche Funktionen die zentrale Controlling- Stelle wahrnehmen soll. Sofern in der Regel nur ein Finanz- oder Kostencontrolling gewünscht wird, ist die Ausgangssituation anders zu beurteilen, als wenn der Controlling- Stelle sämtliche Wirkungsbereiche (also auch die Überwachung von Leistungszielen) obliegen.

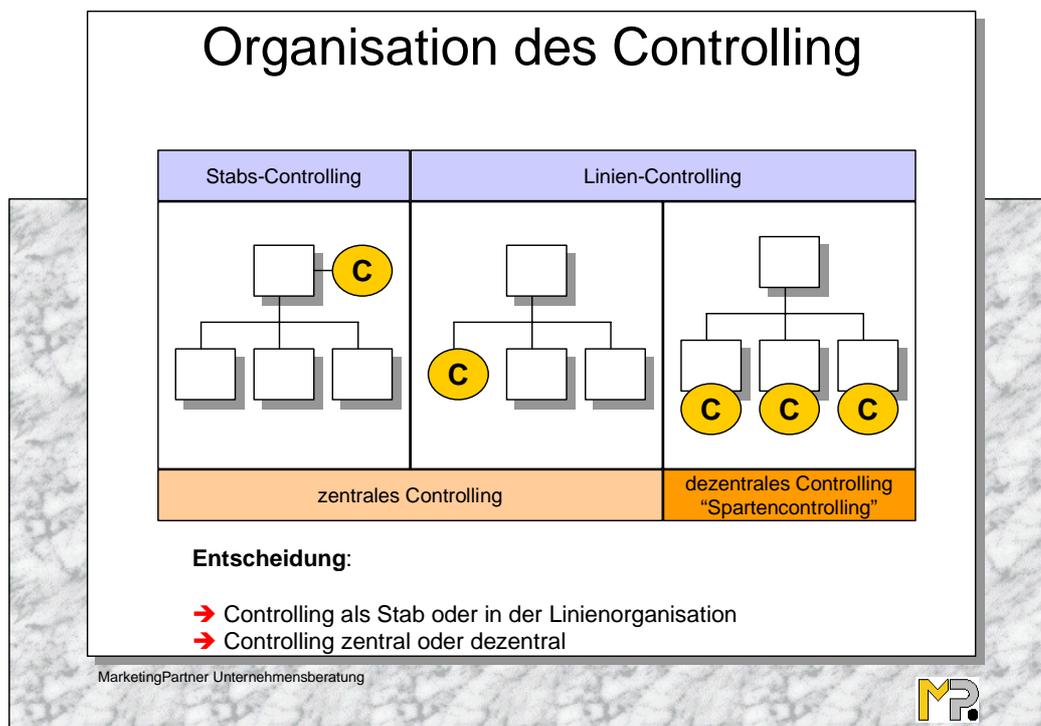
Realistische **Kernaufgaben einer zentralen Controllingstelle** sind:

- **Betreuung der Kosten- und Leistungsrechnung** für das gesamte Landratsamt. Dies umfasst (sofern möglich) die Mitwirkung bei der Einführung, die Gestaltung ihrer Systematik und die Schulung bzw. Information der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Landratsamtes nach ihren jeweiligen Anforderungen an die Kosten- und Leistungsrechnung und ihren Berührungspunkten mit diesem Instrument. Auch die Weiterentwicklung der Kosten- und Leistungsrechnung zählt zu den Aufgabenbereichen des Controllings. Insbesondere ist zu klären, ob die eingeführte Basis der Kosten- und Leistungsrechnung die gewünschten Aussagen und Auswertungen zulässt. Es ist zu hinterfragen, ob die Ermittlung der Kosten praxisorientiert und mit vertretbarem Aufwand erfolgt. Es muss nachvollzogen werden, ob durch die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung tatsächlich ein Kostenbewusstsein bei den Verantwortlichen für ihren Leistungsbereich entsteht. Sofern hier Defizite festgestellt werden, sind Verbesserungsvorschläge zu entwickeln und deren Umsetzung einzuleiten.
- **Methodische und fachliche Unterstützung der Fachbereiche bei der Einführung und Anwendung der Instrumente (Planung, Durchführung,...)**
- **Durchführen der Controllinggespräche als „Sprachrohr“ der Verwaltungsführung**
- **Verdichten der Informationen für die Verwaltungsführung und Entwicklung von Lösungsvorschlägen als Entscheidungsgrundlage**
- **Aufbereiten nötiger Informationen für die Politik**
- **Wahrnehmung sonstiger betriebswirtschaftlicher Aufgaben (Analysen, Wirtschaftlichkeitsberechnungen,...)**

Zur Wahrnehmung der genannten zentralen Controlling-Tätigkeiten kommen folgende Möglichkeiten in Betracht:

- Schaffung einer **eigenen Controlling- Stelle** im Landratsamt (inkl. der organisatorischen Eingliederung als Stabstelle oder in der Linienorganisation sowie der Stellenbesetzung durch interne Ausschreibung und/oder externe Ausschreibung)
- Überlegungen zur (teilweisen) **Auslagerung** von Tätigkeiten an Dritte (Outsourcing)

Für die **organisatorische Eingliederung einer zentralen Controlling-Stelle** bestehen folgende Möglichkeiten:



Auf die Frage, ob ein Controller in Stab- oder Linienfunktion eingesetzt werden sollte, kann keine eindeutige Empfehlung gegeben werden. Wesentlicher Erfolgsfaktor einer zentralen Controllingstelle, ist eine breite Akzeptanz bei den Mitarbeitern und der Verwaltungsführung. Dies hängt maßgeblich von deren/ dessen persönlichen Fähigkeiten ab. Ein hohes Augenmerk liegt dabei auf den sozialen Fähigkeiten einer Controllerin/ Controllers. Zudem muss die jeweilige Situation des Landratsamtes berücksichtigt werden. Ein Muster- Anforderungsprofil für eine(n) zentrale(n) Controller(in) sowie eine Muster- Stellenausschreibung liegen als Anlagen 6 und 7 bei.

Der Einrichtung einer Stabstelle haftet der Nachteil an, dass der Controller ein Fremdkörper im sonstigen Organisationsgeflecht sein kann und keine Akzeptanz bzw. kein Durchsetzungsvermögen bei den sonstigen Mitarbeitern finden könnte. Dies hängt aber entscheidend von der Rückendeckung und den persönlichen Eigenschaften einer solchen Person ab.

Die Einbindung in Linien (Kämmerei, Organisation) führt oft zu einer einseitigen fachlichen Ausrichtung und hat den Nachteil, dass die Nähe zur Führung verloren gehen kann. In einigen Landratsämtern kommt es auch oft zu einer Angliederung oder Aufgabenerweiterung im Rechnungsprüfungsamt. Dazu ist grundsätzlich festzustellen, dass ein Controlling - vor allem wegen der kommunalrechtlich eingeräumten unabhängigen Stellung der Rechnungsprüfung - niemals die klassische Rechnungsprüfung überflüssig machen kann<sup>8</sup>. Andererseits können sich beide Funktionen gut ergänzen, da sie Auswertungen der gleichen Datenbestände verwenden. Wie bei jeder Zuordnung der Aufgabe ist die Frage der ausreichenden (Personal-) Kapazität zu klären. Sonst ergibt sich leicht die Problematik, dass es zu Arbeitsüberlastungen und damit die eigentliche Rechnungsprüfung zu kurz kommt. Dass hierbei Konflikte auftauchen können, ist unbestritten.

### **Verwaltungs- Controlling: Intern besetzen oder extern ausschreiben?**

Für jede der beiden angedeuteten Lösungsmöglichkeiten sprechen gute Gründe. Betriebswirtschaftliche Kenntnisse insbesondere von Bewerbern mit wirtschaftswissenschaftlicher Ausbildung lassen eine externe Suche auf dem privatwirtschaftlichen Sektor sinnvoll erscheinen. Ein Nachteil bei einer externen Stellenbesetzung ist, dass Praxiserfahrung und eine gefestigte Persönlichkeitsstruktur entsprechend honoriert werden müssen. Hinzu kommt, dass Verwaltungserfahrung nur in langjährigen Lernprozessen zu erlangen ist.

Ein Nachteil einer internen Stellenbesetzung könnte sein, dass vor allem bei erfahrenen Bewerbern aus dem Bereich der Verwaltung betriebswirtschaftliche Kenntnisse in der Regel durch die Ausbildung nicht vermittelt wurden. In der Regel sind diese aber schneller erlernbar als das nach wie vor erforderliche Verwaltungswissen.

#### **Tipp:**

Aus den Erfahrungen der Landkreise im Bayerischen Innovationsring erscheint die interne Ausschreibung nach wie vor der Erfolg versprechendere Weg. Als zwingende Voraussetzung ist auf vorhandene soziale Kompetenzen zu achten. Ratsam ist jedenfalls ein intensives Schulungs- und Einarbeitungsprogramm.

---

<sup>8</sup> Siehe hierzu der Beitrag „Rechnungsprüfung der Zukunft“ in „Der Landkreis“, Heft Oktober 2000, Hrsg. Deutscher Landkreistag, Berlin

## 5. Schritte zur Einführung von Controlling

Eine durchdachte **Einführungsstrategie** sowie die **sorgfältige Planung** der nachfolgenden Einführungsschritte gehören zwingend zum Prozess einer erfolgreichen Implementierung des Controlling:

1. **Informationsphase** (Sammeln der Vorinformationen über Sinn und Zweck einer Controlling - Konzeption für den Betrieb, ...)
2. **Entscheidungsphase** (Entscheidung für oder gegen eine Organisationseinheit Controlling)
3. **Einführungsphase** (Feststellen der Zielsetzung für das Controlling, Personalauswahl, organisatorische Einbindung, Erstellen eines Controlling - Konzeptes aufgrund der IST - Situation, ...)
4. **Durchführungsphase** (Gestaltung der SOLL - Vorgaben, Umstellen der Betriebsabläufe, Einführung des Berichtswesens, Schulung der Mitarbeiter, ...)
5. **Konsolidierungsphase** (Verbesserung, Verfeinerung der Controlling - Konzeption)

Bei der **Einführungsphase des Controlling** ergaben sich in der Praxis folgende wichtige Erfolgsvoraussetzungen:

- die rechtzeitige und umfassende Information sowie die Motivation der Mitarbeiter (Controlling richtet sich nicht gegen die Mitarbeiter !)
- die vorherige, klare Regelung der Controlling- Aufgaben durch die Amtsleitung (Definition der gewünschten Controlling- Inhalte)
- die Schaffung der EDV- technischen Voraussetzungen (v.a. Programm für die Kosten- und Leistungsrechnung)
- die klare Regelung der organisatorischen Aspekte durch die Amtsleitung (Arbeit mit Zielvereinbarungen, Struktur des Berichtswesens, Anpassung der Dienstanweisung, ...)
- die für das jeweilige Landratsamt passende Form der Stellenausschreibung und Stellenbesetzung
- die intensive Abstimmung des Controllers mit der Führungsebene in der Aufbauphase

\* \* \*

## Anlagenübersicht:

Anlage 1: Monatlicher Kostenstellenbericht und Kostenträgerbericht

Anlage 2: Muster – Rückmeldeformular der wirtschaftlichen Einheiten an das zentrale Controlling

Anlage 3: Muster- Halbjahresbericht

Anlage 4: Muster- Jahresbericht

Anlage 5: Beispielsbericht zur Plan- Ist- Abweichung

Anlage 6: Anforderungsprofil

Anlage 7: Stellenausschreibung