



Das Lebensministerium

## Neue Steuerungsinstrumente im nachgeordneten Bereich

### Konsequenzen für die ministerielle Steuerung

StUFA Plauen 1. Modellbehörde in Sachsen

Freistaat  Sachsen

Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft

Autor:  
Edith Heinze



Das Lebensministerium

AutoReferat:11  
Organisation, Controlling

## **Warum Neue Steuerungsinstrumente (NSM) einführen?**

Die Erfahrungen der letzten Jahre und der Ausblick in die Zukunft zeigen:

- **die Steuereinnahmen steigen nicht mehr**
- **die Zahlungen aus dem Solidarpakt gehen zurück**
- **die vorhandenen Haushaltsmittel werden knapper**

In dieser Situation haben wir drei Alternativen:

- 1. höhere Erlöse**
- 2. geringere Kosten**
- 3. größere Verschuldung**

Es ist unser erklärtes Ziel, die **Verschuldung nicht weiter zu erhöhen**.  
Im Gegenteil: wir streben an, sie zu reduzieren.



Freistaat  Sachsen

Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft

6. Februar 2004  
Folie 2

*Gleichzeitig bleiben die Ansprüche der Bürger an die Leistungen des Freistaates hoch. Deshalb hat der Ministerpräsident in seiner Regierungserklärung am 16. Mai 2002 folgende Leitlinie vorgegeben:*

**„Der Wettbewerb der Regionen macht auch vor der Verwaltung nicht Halt. Bei einer schlechten Verwaltung kann auch die Wirtschaft keine Spitzenleistungen erbringen. Beide, Verwaltung und Wirtschaft, bilden eine Schicksalsgemeinschaft. Wir werden deshalb die Maßnahmen zur Effizienzsteigerung der öffentlichen Verwaltung entschlossen fortsetzen. Ergebnisorientiert und Eigenverantwortung geben auch hier die richtige Richtung an.“**



### ***Was wurde in Sachsen bisher zur Zielerreichung getan?***

- 1998 beschließt die Sächsische Staatsregierung die Erprobung von Budgetierungsverfahren. (HH-Gesetz § 11)
  
- Für Haushaltsjahr 1998  
Kabinettsbeschluss zum Modellversuch „Dezentrale Budgetverantwortung mit Kosten- und Leistungsrechnung im Staatlichen Umweltfachamt Plauen“ – 1. Modellversuch NSM in der Sächsischen Staatsverwaltung.
  
- Am 14.03.2000  
Kabinettsbeschluss zur koordinierten Einführung betriebswirtschaftlicher Methoden in der Sächsischen Staatsverwaltung („Neues Steuerungsmodell“)



- Mit Haushaltbegleitgesetz 2001 und 2002 Ergänzung der Sächsischen Haushaltsordnung  
*Mit § 7a Betriebswirtschaftliche Steuerungselemente, Budgetierungsverfahren*
- Am 22.01.2002 Sondersitzung des Kabinetts zum Neuen Steuerungsmodell, Auftrag an das Sächsische Finanzministerium zur Erarbeitung eines NSM-Rahmenhandbuchs
- Am 08.07.2003 beschließt das Kabinett die VwV zur koordinierten Einführung des NSM einschließlich des NSM-Rahmenhandbuchs.

**Federführung:** *hat das Sächsische Staatsministerium der Finanzen*



### **Wie sieht das Umsetzungskonzept aus?**

**Hauptziel:** Flächendeckende Einführung in der gesamten Staatsverwaltung bis **31.12.2010**  
*(kamerale Behörden und Staatsbetriebe)*

- Teilziele:**
1. bis 01.08.2004 vier ausgewählte Modelle erfolgreich einführen  
*(Produktbildung, Stundenrechnung, Leistungsrechnung, Kostenrechnung, Buchhaltung, Controlling) und Gesamtevaluierung*
  2. Anpassung von 13 Pilotprojekten *(26 Einrichtungen an das NSM-Rahmenhandbuch bis 30.06.2005)*
  3. Voraussetzungen schaffen für die landesweite Umsetzung  
*(z. B. Hard- und Software)*
  4. **landesweite Umsetzung bis 31.12.2010**

Die Umsetzung wird laufend evaluiert.  
Jeweils auf der untersten Ebene eines Fachbereiches beginnen.



## **Welche Verbindlichkeit haben NSM-Rahmenhandbuch und VwV?**

Neue Vorhaben bedürfen zur Einführung betriebswirtschaftlicher Methoden und Steuerungselemente bei einzelnen Dienststellen der Fachressorts der Einwilligung des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen (VwV-NSM).

### **Anzuwendende Vorschriften:**

**Regeln:** sind einzuhalten, Abweichungen in besonders begründeten Einzelfällen bedürfen der Einwilligung der Lenkungsgruppe NSM (SMF, Staatskanzlei und Sächsisches Staatsministerium des Innern)

**Grundsätze:** sind einzuhalten, Abweichungen in begründeten Einzelfällen sind mit entsprechender Begründung im dienststellen-spezifischen NSM-Rahmenhandbuch zu dokumentieren

**Definitionen:** sind zwingend zu beachten



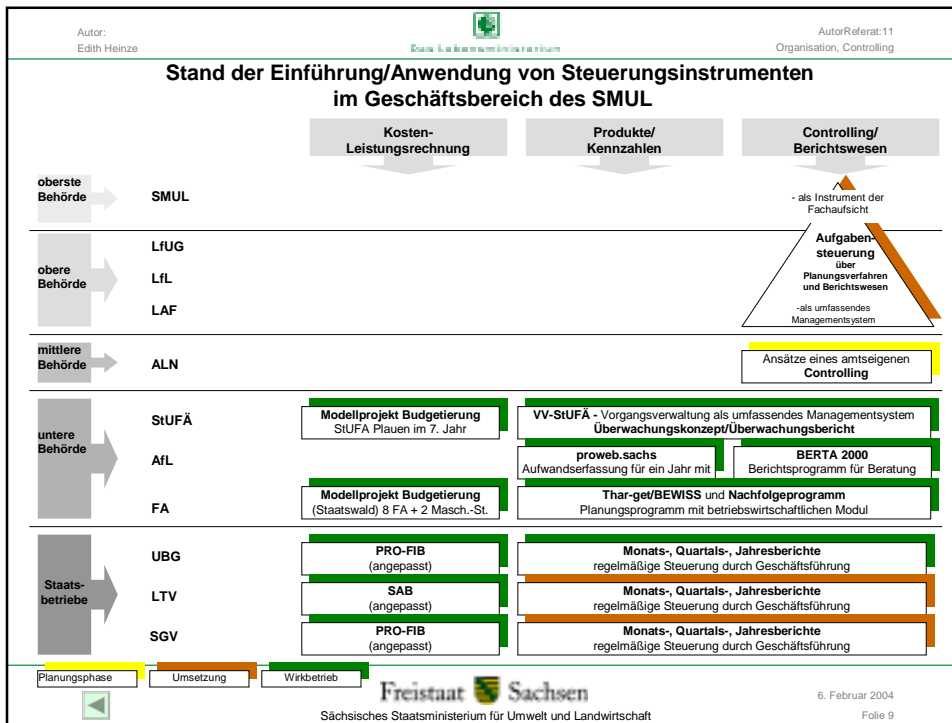
Dazu jeweils:

**Umsetzungsvereinbarung:** zwischen dem jeweiligen Fachressort und dem SMF (Staatssekretäre der Ministerien), Abdruck an Rechnungshof

**Ressortvereinbarung:** **nach Umsetzung und positiver Evaluation** zur Einführung der Budgetierung zwischen dem jeweiligen Fachressort und dem SMF im Benehmen mit dem Lenkungsausschuss NSM, vor Abschluss Anhörung durch den Rechnungshof

**Anpassungsvereinbarung:** bei Dienststellen, die bereits betriebswirtschaftliche Methoden oder Steuerungselemente eingeführt haben oder erproben, zwischen dem zuständigen Fachressort und dem SMF im Benehmen mit der Lenkungsgruppe NSM





Autor: Edith Heinze  
 Organisation, Controlling

**Rahmenbedingungen im Haushaltsplan 1998 – 1. Modelljahr**  
 Auszug aus dem Haushaltsplan 1998 Kapitel 10 08 Staatliche Umweltfachämter (StUFA)

**Titelgruppe 95 Modellvorhaben Budgetierung Umweltfachamt Plauen**

**Zweckbestimmung:** Die Titel der TG einer HG sind **gegenseitig deckungsfähig**. Die Mittel der **HG 5 sind einseitig deckungsfähig zugunsten der HG 8**. Die Mittel der **HG 4 sind einseitig deckungsfähig bei Einsparungen aus personalwirksamen Maßnahmen zugunsten der HG 5 und HG 8**. Die **Ausgabebefugnis bei HG 5 und 8 erhöht sich um die Mehreinnahme bzw. vermindert sich um die Mindereinnahme bei Titel 119 95**. Die Mittel der HG 5 und 8 sind übertragbar. Die Mittel der **HG 4 sind übertragbar soweit Einsparungen aufgrund personalwirksamer Maßnahmen nachgewiesen werden können**.

**Auszug aus den Erläuterungen:**  
 ... Als **Einsparziel** ist eine Reduzierung der Ausgaben um **jährlich 2 %** vorgesehen. Grundlage der Budgetierung ist eine Kosten- und Leistungsrechnung (Kostenträger-, Kostenstellen-, Kostenartenrechnung), die den Finanzbedarf für definierte Produkte des Staatlichen Umweltfachamtes Plauen ausweist. ...

Freistaat Sachsen  
 Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft  
 6. Februar 2004  
 Folie 10

## Modellvorhaben StUFA Plauen aus der Sicht des Ministeriums

StUFA Plauen ist eine **kamerale Behörde**, die **keine wirtschaftlichen Aufgaben** wahrnimmt. Durch den Aufbau einer KLR werden die Kosten und Leistungen der Behörde zusätzlich systematisch und transparent dargestellt, verknüpft und als steuerungsrelevante Informationen der Leitungsebene zur Verfügung gestellt.

### Produktgliederung (Produktgruppen):

- 1 **Stellungnahmen**
- 2 **Überwachungen**
- 3 **Berichte, Beratung, Information**
- 4 **Grundlagen, Dokumentation, Daten**

### Messkriterien sind

- Wirkung** (*Leistungsergebnis nach angestrebter Wirkung*)
- Menge** (*Leistungsumfang nach Quantitäten*)
- Zeit** (*Dauer, Termine, Meilensteine, Zeitrahmen*)
- Qualität** (*qualitative Ausprägung der Leistungsergebnisse*) und
- Kosten** (*Ressourceneinsatz*)



Staatliches Umweltfachamt Plauen (StUFA) hat eine **Vollkostenrechnung**

- Personalkosten auf Istkostenbasis** (*ca. 90 % des Gesamtbudgets*)
- Sachkosten**
- Investitionskosten**
- Kalkulatorische Kosten**

Erfassung von Leistungen und Zeiten erfolgt über ein speziell entwickeltes **Work-Flow-Programm „Vorgangsverwaltung“**. Jeder Vorgang wird bei Posteingang einem federführenden Bearbeiter zugewiesen. Er beteiligt ggf. weitere Bearbeiter in der Behörde. **Mit dem fertigen Produkt liegt auch die Gesamtbearbeitungszeit** dafür im StUFA Plauen vor.

Mit der Vorgangsverwaltung werden ca. **60 % der gesamten Arbeitszeit der Behörde direkt einem Produkt zugeordnet**. Die übrigen ca. 40 % umfassen Urlaub, Krankheit und Gemeinkosten. Über Verrechnung werden diese im Allgemeinen ohne Differenzierung auf die Produkte verteilt.



## Konsequenzen für die ministerielle Steuerung

### I. Voraussetzungen im Ministerium schaffen vor Beginn Modellvorhaben

- 1. Betriebswirtschaftlichen Sachverstand schaffen**  
(Controllerin für Produktdefinition und Leistungsrechnung,  
Ref. Haushalt für Kostenrechnung, zunächst Orientierung an KGSt)
- 2. Ziele festlegen und Grundlagen vorbereiten**  
(Datengrundlage schaffen, KLR, Berichtswesen, Vorgangsverwaltung)
- 3. Konkrete Rahmenbedingen festschreiben**  
(**Deckungsfähigkeiten, Übertragbarkeiten, Einsparquote, eigene  
Titelgruppe, Kapitel bereinigen** als Bestandteil des Haushaltsplanes)
- 4. Arbeitsgruppe bilden zur Begleitung des Modellvorhabens**  
(Ministerium: Organisation, Personal, Haushalt, Controller,  
StUFA Plauen, Personalrat)



## Konsequenzen für die ministerielle Steuerung

### II. Umsetzungszeitraum

(Ziel: Zusammenführung der Fach- und Geldverantwortung, effektiver Einsatz der vorhandenen Ressourcen, Förderung des Kosten- und Leistungsbewusstseins)

- 1. Organisation: Flexibilität bei der Aufgabenverteilung mit und ohne Auswirkungen auf die Eingruppierung im StUFA Plauen**  
  
**Entscheidung:** *Vorschläge durch StUFA Plauen jederzeit möglich, aber jeden Vorschlag im Einzelfall im Ministerium prüfen (5 StUFA sollten vergleichbar bleiben)*
- 2. Personal: Flexibilität bei Personal**  
  
**Entscheidung:** *Personalhoheit weiter im SMUL, Stellenplan, ku-/kw-Vermerke weiterhin verbindlich, Stellenplan für Modellversuch an die Istbesetzung angepasst, im Rahmen von Einsparungen aus modellbedingten personalwirksamen Maßnahmen deckungsfähig zu Sachmitteln und Investitionen und entsprechende Übertragbarkeit*



## Konsequenzen für die ministerielle Steuerung

### III. Umsetzungszeitraum

3. Haushalt: Festgeschriebenes Budget ohne Haushaltssperren und Minderausgaben einschließlich anteilige Mittel aus Sammelansatz des Geschäftsbereichs
- Entscheidung:** *Haushaltssperren und Minderausgaben müssen anteilig erbracht werden, kamerales Rechnungswesen und KLR parallel, Mieten, Energie, Raumkosten u. dgl. über kalkulatorische Kosten erfassen, keine kalkulatorischen Wagnisse, finanzielle Rahmenbedingungen im Haushaltsplan festgeschrieben, Mittelübertragung ins Folgejahr nach einem mit dem Finanzministerium abgestimmten Berechnungsschema*
4. IT-Ausstattung: Sonderausstattung Work-Flow-Programm „Vorgangsverwaltung“, Eigenverantwortlicher Erwerb von IT-Ausstattung
- Ministerium:** *Installation der „Vorgangsverwaltung“ in allen 5 StUFÄ, StUFA Plauen „Vorreiter“, Kompatibilität bei Neuausstattungen zum IT-Rahmenkonzept des Ministeriums muss sichergestellt werden, Zeitpunkt und Umfang der Beschaffung in Verantwortung des StUFA Plauen*



### Ermittlung der Bezugsgröße für die 2 %ige Einsparauflage für das Planjahr

- Haushaltsansatz des Planjahres (*gemäß Haushaltsplan*)
- +/- Bereinigung Personalkosten HG 4 (Istbesetzung per 01.01. \* SMF Personal-kostenpauschsätze (*inkl. Tariferhöhungen*))
  - +/- anteiliger Betrag für die Zeitdauer der Abweichung von der Istbesetzung am 01.01.
  - + übertragener Ausgabereist aus Vorjahr
  - + Mehreinnahmen (*gemäß Haushaltsvermerk*)
  - Minderausgaben (*globale Minderausgabe, Haushaltssperre, Bewirtschaftungsreserve*)
- 
- = jährliches Ausgabevolumen des Planjahres
- übertragener Ausgabereist aus Vorjahr
- 
- = Bezugsgröße für die 2 %ige jährliche Einsparauflage

*Der Berechnungsmodus stellt somit sicher, dass geplante Tariferhöhungen aber auch Zeiten der Nichtbesetzung berücksichtigt werden. Der jeweils erwirtschaftete Ausgabereist ist nur einmal Bestandteil der Bezugsgröße für die 2 %ige jährliche Einsparauflage.*



## Ermittlung des zu übertragenden Ausgaberestes

Bereinigtes jährliches Ausgabevolumen per 31.12.  
- Ist-Ausgaben

\_\_\_\_\_

= jährlicher Ausgabereist (HG 4, 5 und 8)  
- 2 % Einsparauflage

\_\_\_\_\_



= übertragbarer Ausgabereist



## IV. Zielvereinbarung

(zwischen dem AL 1 des Ministeriums und dem Direktor des Umweltfachamtes Plauen)

### Grundsatz: Messbare Ziele vereinbaren

1. **Gegenstand der Vereinbarung** (wie Haushaltsplan)
2. **Finanzielle Zielstellung** (wie Haushaltsplan)
3. **Leistungsziele** (Obergrenzen für Stückkosten und Bearbeitungszeiten je Produktgruppe sowie produktbezogene Arbeitszeit des Amtes hergeleitet aus den Istzahlen der Vorjahre)
4. **Qualitätsziele** (Aufwand so viel wie nötig) 
5. **Wirkungsziele** (fachliche Ziele) 
6. **Anreize**
7. **Berichterstattung**  
(persönliches Gespräch jeweils im August des Planjahres ggf. zur Gegensteuerung und nach Jahresabschluss im Januar des Folgejahres zur Gesamtauswertung)
8. **Schlussbestimmungen** (Geltungsdauer, Änderungen und Ergänzungen)



#### 4. Qualitätsziele / Qualitätsmanagement

Öffentliche Verwaltung in der Regel als „Monopolist“.  
Kein Zwang zur Qualitätsbeobachtung. Aber unzufriedene Kunden: Widersprüche, Dienstaufsichtsbeschwerden, Einschaltung von Vertretern der Legislative und Mobilisierung der Öffentlichkeit über die Presse.

**Deshalb im Modellversuch auch Qualitätsziele, und zwar:**

- **Zertifizierung des StUFA Plauen nach DIN EN ISO 9001:2000 und 14001:1996**  
(Erstzertifizierung 2001 als erste Behörde in Sachsen)
- **Qualitätsbewertung für die Produktgruppen** Stellungnahmen und Überwachungen als Qualitätsstandard  
(Qualitätsüberwachungssystem zur stichprobenweisen Kontrolle und neutrale Clearingstelle)
- **Kundenbefragungen** (externe Qualitätskontrolle, bisher nicht Bestandteil der Zielvereinbarung)



#### 5. Wirkungsziele (Fachliche Ziele)

**Formulierung der Wirkungsziele war schwierig**

(Umdenken von der Auftragserteilung per Erlass hin zur vorausschauenden, zweiseitig abgestimmten Zielformulierung)

**Ein optimales Verfahren haben wir noch nicht, sind aber in den 7 Jahren gut vorangekommen.**

**Grundsätze:**

- Ziele nur für bedeutsame steuerungsrelevante Teilbereiche festlegen, nicht über das gesamte Leistungsprofil
- Konkrete, messbare Ziele für ein Jahr formulieren  
(durch die Fachabteilungen)
- Ziele müssen erreichbar sein
- Einhaltung der Ziele durch die Fachabteilung steuern, ggf. gegensteuern.



### **Beispiele für fachliche Ziele:**

- **Schutz der Oberflächengewässer im Sinne der EU-WRRL, Hochwasserschutz (Gewässerstruktur, Gewässerpflege, Gewässerausbau, Landnutzung, Anlagen an Gewässern, HWS-Anlagen, HW-Schadensbeseitigung)**
  - **Stellungnahmen**  
Widersprüche < 2 %
  - **Überwachungen**  
Anzahl: ca. 480 Stück, zeitnahe Mängelbeseitigung > 50 %; 100 % der Erfüllung, Vorgaben entsprechend Überwachungskonzept StUFÄ 2003 vom 30.12.2003
  - **Beratung**  
Widerspruchsminderung zu Stellungnahmen/Überwachungen > 20 %  
**Referenzobjekte:** 1. HW-Schadensbeseitigung Muldeinzugsgebiet  
2. präventiver HW-Schutz im Gebiet Weiße Elster, Göltzsch, Schwarzwasser und Zwickauer Mulde, Fertigstellung DGM (Digitales Geländemodell)



### **Beispiele für fachliche Ziele:**

- **Schutz der Gewässer nach chem./biol. Gesichtspunkten bei Nutzung (kostengünstige Planung, Bau, Betrieb, Unterhaltung von Ab- und Regenwasser-Entsorgungsanlagen nach anerkannten Regeln der Technik bzw. Stand der Technik unter Emissions- und Immissionsgesichtspunkten)**
  - **Stellungnahmen**  
Widersprüche < 2 %
  - **Überwachungen** (einschließlich Einleiterüberwachung)  
zeitnahe Mängelbeseitigung > 50 %; 100 % der Erfüllung  
Vorgaben entsprechend Überwachungskonzept StUFÄ 2003 vom 30.12.2003
  - **Beratung**  
Zeitersparnis zu Stellungnahmen/Überwachungen > 15 %  
**Referenzobjekt:** Neubau Kläranlage Schlematal



## **Beispiele für fachliche Ziele:**

### **Immissionsschutz**

- Einhaltung der gesetzlich vorgeschriebenen Grenzwerte für Luftschadstoffe nach dem BImSchG, den BImSchV'n und der TA Luft  
Indikatoren:  
Messprotokolle, Überwachungsprotokolle und dabei festgestellte Mängel, Mängelabstellung bei festgestellten erheblichen Mängeln, Anzahl der Beschwerden
- Einhaltung der gesetzlich vorgeschriebenen Richtwerte für Geräusche nach dem BImSchG, den BImSchV'n und der TA Lärm  
Indikatoren:  
Messprotokolle, Überwachungsprotokolle und dabei festgestellte Mängel, Mängelabstellung bei festgestellten erheblichen Mängeln, Anzahl der Beschwerden (differenziert nach begründeten und unbegründeten Beschwerden)
- Einhaltung der Überwachungsintervalle nach dem Überwachungskonzept StUFÄ  
Indikatoren:  
anlagenkonkrete Auswertung der Überwachungen mit Hilfe AIS-I

Die Abrechnung des Erfüllungsstandes in Form einer Übersicht



## **6. Anreize**

***Mitarbeiter ist die wichtigste Ressource (Motivation)  
(wirtschaftliche Arbeitsweise soll sich auch lohnen)***

- **Alle Einsparungen aus dem Bereich der Personalausgaben** (Hauptgruppe 4) stehen dem StUFA Plauen **für Prämien gemäß Leistungsstufen- und Leistungsprämien VO** zur Verfügung.
- Darüber hinaus können aus den Einsparungen **für Gruppenmotivierung** durch Gemeinschaftsveranstaltungen **zur weiteren Verbesserung der Betriebsergebnisse** jährlich maximal 10.000 EUR verwendet werden.
- Modellprojekt StUFA Plauen **bereits ab 01.11.1998** ein Arbeitszeitmodell zur **Arbeitszeitflexibilisierung** (*Gleitrahmen und Funktionszeit, Höchstgrenzen für Mehr- oder Minderarbeitsstunden und Festlegungen zum Ausgleich der Mehr- oder Minderarbeitsstunden*).



## ***Konsequenzen für die ministerielle Steuerung Schlussfolgerungen***

- 1. Strategische und operative Ziele sowie Rahmenbedingungen festlegen**
- 2. Verantwortliche benennen**
- 3. Ganzheitliches Konzept erarbeiten** (Budgetierung nur mit KLR)
- 4. Gründliche Vorbereitungsphase** (ca. 1 Jahr)
- 5. Information und Schulungen mit den Betroffenen sowohl im Ministerium als auch in der Behörde, Fachleute motivieren**
- 6. Prozessbegleitung, Ziele verfolgen und ggf. gegensteuern** (3 Jahre Modellzeitraum sind zu kurz)
- 7. Ziele überprüfen und ggf. anpassen**
- 8. Bereitschaft Verantwortung an die nachgeordneten Behörden zu übertragen**

