



# Bericht der Staatsregierung

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

**Dezember 2008**



Referatsleiter 15: ORR Dr. Hils

Bearbeiter: StOI Ellinger

München, 4. Dezember 2008

<b>A. Neue Steuerungselemente in der bayerischen Staatsverwaltung</b>	<b>5</b>
1. Rahmenkonzept zum Einsatz neuer Steuerungselemente in der bayerischen Staatsverwaltung	5
2. Dezentrale Budgetverantwortung	5
3. Kosten- und Leistungsrechnung	7
4. Produkt- und leistungsorientierter Haushalt	8
5. Zusammenwirken neuer Steuerungselemente	8
6. Wirtschaftlichkeit	16
<b>B. Stand des Einsatzes</b>	<b>21</b>
1. Kosten- und Leistungsrechnung	21
2. Verwaltungsspezifische Controlling-Fachkonzepte	24
3. Weitere neue Steuerungselemente	25
<b>C. Beispiele für den Einsatz neuer Steuerungselemente</b>	<b>39</b>
1. Vermessungsverwaltung	39
2. Leistungsvergleich der Finanzämter	43
<b>D. Fazit</b>	<b>45</b>



# A. Neue Steuerungselemente in der bayerischen Staatsverwaltung

## **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. Dem Ausschuss für Staatshaushalt und Finanzfragen des Bayerischen Landtags ist, unter Bezugnahme auf oben genannten Landtagsbeschluss, mit Schreiben vom 13. Dezember 2007 berichtet worden.

## **2. 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.

Der Bayerische Oberste Rechnungshof hat in seinem Jahresbericht 2006 den seiner Ansicht nach sehr geringen Anteil der budgetierten Mittel am Gesamthaushalt und die mangelhafte tatsächliche Nutzung

der Regelungen der dezentralen Budgetverantwortung von den vollziehenden Verwaltungen kritisiert.

Hierzu ist aus Sicht der Staatsregierung anzumerken, dass die Flexibilisierung des Haushaltsvollzugs im Rahmen der dezentralen Budgetverantwortung konzeptbedingt insbesondere die Verwaltungsbetriebsmittel umfasst. 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 hat sich im flächendeckenden Einsatz bewährt. Es wurde erstmals im Jahr 1998 eine Effizienzdividende von rund 28,6 Mio. € erwirtschaftet. Da die Effizienzdividende bei der Dotierung der budgetierten Ansätze im Rahmen der Haushaltsaufstellung berücksichtigt wurde, ergeben sich hier auch dauerhafte Einsparungen.

### **Pilotprojekt „Arbeitnehmer-Budget“**

Das „Arbeitnehmer-Budget“ wird derzeit in den drei Haushaltskapiteln 06 21 (Landesamt für Vermessung und Geoinformation), 06 22 (Fortführungsvermessungsdienst) und 10 20 (Zentrum Bayern Familie und Soziales) pilotiert. Dabei wird für die Arbeitnehmer die Stellenplanbindung aufgehoben. Für die Bewirtschaftung sind damit ausschließlich 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.

### **3. Kosten- und Leistungsrechnung**

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

Die Anregungen des Bayerischen Obersten Rechnungshofes wurden zum Anlass genommen, Bestrebungen dahingehend zu unternehmen die KLR-Daten noch stärker als bisher für Steuerungs- und Führungszwecke zu nutzen (siehe hierzu im weiteren die Ausführungen zu den Kapiteln A.4, A.5, B.1, B.3 und C)

**4. Produkt- und leistungsorientierter Haushalt**

Mit der pilotweisen Erprobung des produkt- und leistungsorientierten Haushalts in den drei Haushaltskapiteln 06 21 (Landesamt für Vermessung und Geoinformation), 06 22 (Fortführungsvermessungsdienst) und 10 20 (Zentrum Bayern Familie und Soziales) im Doppelhaushalt 2007/ 2008 setzt die Staatsregierung die kontinuierliche und an den jeweiligen Anforderungen orientierte, schrittweise Weiterentwicklung des staatlichen Haushalts- und Rechnungswesens fort. Internes staatliches Rechnungswesen (Kosten- und Leistungsrechnung) und externes staatliches Rechnungswesen (Kameralistik) werden über den produkt- und leistungsorientierten Haushalt miteinander verknüpft. Der Landtag erhält so „ein Mehr“ an steuerungs- und entscheidungsrelevanten Informationen, da in die Haushaltsaufstellung Ziele und Ergebnisse von Verwaltungshandeln mit einbezogen werden. Der produkt- und leistungsorientierte Haushalt ergänzt die bisher ausschließlich kamerale Darstellung des Haushaltskapitels. Die Pilotprojekte sind jedoch aktuell noch nicht abgeschlossen. Die Evaluation nach Abschluss der Projekte bleibt abzuwarten.

**5. Zusammenwirken neuer Steuerungselemente**

Die Anregungen des Bayerischen Obersten Rechnungshofes wurden zum Anlass genommen, Bestrebungen dahingehend zu unternehmen 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 Berichts-

wesens 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).

## A. Neue Steuerungselemente in der bayerischen Staatsverwaltung

- 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 sind die Ergebnisse der Ziel- und Kennzahlensysteme wichtige Informationen für das Projektmanagement (strategische und operative Steuerung). Das Benchmarking im Statistikbereich baut auf den Ergebnissen der Kosten- und Leistungsrechnung auf (beispielsweise Organisationsänderungen auf Grund der Ergebnisse der Prozessanalyse und des Benchmarking). Ferner wird die Plankostenrechnung künftig auf der Istkostenrechnung aufsetzen und der Kalkulation von Preisen im Rechenzentrum dienen.

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 Orien-

tierungsrahmen 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 kommt bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften seit September 2008 ein kennzahlengestütztes Informationssystem („KISS“) im Rahmen des bestehenden Justizverwaltungsportals zum Einsatz. Das eingesetzte Kennzahlensystem stellt die, für die Steuerung einer Behörde relevanten, messbaren Daten transparent und übersichtlich dar und bildet damit die Grundlage sowie das Kontrollinstrument für die Formulierung und Erreichung der operativen Ziele. Daneben existiert das Instrument der regelmäßigen Geschäftsprüfungen bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften.

Im Geschäftsbereich des Staatsministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst werden bei den Universitäten und Fachhochschulen die ebenenübergreifenden Zielvereinbarungen mit dem Ministerium heruntergebrochen in Zielvereinbarungen mit einzelnen Fachbereichen und zentralen Einrichtungen; die übergeordneten Zielverein-

barungen bilden somit die Grundlage für die universitätsinternen Zielvereinbarungen. Die Zahlen der Kosten- und Leistungsrechnung und die Ergebnisse des Benchmarking fließen in die Zielvereinbarungen und das Qualitätsmanagement mit ein. Das Projektmanagement wiederum ist Teil der universitären Zielvereinbarungen. Anwendungsfelder für die Kosten- und Leistungsrechnung und das Qualitätsmanagement können beispielsweise wie folgt benannt werden:

- Die Optimierung wichtiger Leistungen der Hochschulen nach näherer Maßgabe der Zielvereinbarungen mit dem Freistaat Bayern.
- Die Umstellung von Beschaffungsvorgängen sowie die Neugestaltung von verwaltungsinternen Organisationsstrukturen als Ergebnis eines interuniversitären Benchmarking.
- Die Festlegung von Zuschlagssätzen für indirekte Kosten bei der Abrechnung von Drittmittelprojekten.

Beim zentralen Dienst der Bayerischen Staatstheater erfolgten Organisationsänderungen im Personaleinsatz auf Grund der Ergebnisse der Kosten- und Leistungsrechnung, wodurch Einsparungen erzielt werden konnten.

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 Ab-

schlüssen genannt. Ferner erfolgt an der Akademie für Lehrerfortbildung und Personalführung ein Benchmarking durch Abteilungsleiter, zum Beispiel bei den Honorar- und Reisekosten der Referenten; die Kosten der Seminarräume können zum Beispiel pro Referent und Lehrgang ermittelt werden, was Rückschlüsse über Vermietungskosten für eine eventuelle Bereitstellung der Räume an nichtstaatliche Institutionen ermöglicht. Als weitere steuerungsrelevante Kosten können beispielsweise die in der Kosten- und Leistungsrechnung ermittelten Kosten für Verpflegung und Unterkunft zur Grundlage der Bemessung der Eigenbeiträge für nichtstaatliche Lehrkräfte angesetzt werden.

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 (längere Öffnungszeiten). Am Landesamt für Steuern erfolgen Entscheidungen zum Beispiel auf Grund von Statusberichten und Qualitätssicherungsberichten zu Projekten beziehungsweise Zielanpassungen/ -priorisierungen im Rahmen der Überprüfung der Zielvereinbarungen; Maßnahmen entstehen aus Audits im Rahmen des Qualitätsmanagements (Kataloge), Auswertungen dienen als Ausgangspunkt für Entscheidungen hinsichtlich der Ressourcenbereitstellung und -verteilung. Die Finanzämter nutzen die im Controlling erworbenen Daten mittels Zeit-Reihen-Vergleichen für eine laufende Evaluation neuer Organisationsmodelle. Mit den in der Leistung negativ auffälligen Ämtern finden zur Situations-/ Ursachenanalyse und Einleitung von Gegenmaßnahmen regelmäßige Gespräche statt. 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. In der Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen dient zum Beispiel die Beobachtung der Besucherzahlen und die Beobachtung der Entwicklung der Saalvermietungen als Grundlage für Entscheidungen über die Preisgestaltung; die Berichtssysteme liefern zudem Entscheidungsgrundlagen für Werbemaßnahmen. Auch gibt eine unterdurchschnittlich bewirtschaftete Gaststätte Anlass zur Ursachenforschung und gegebenenfalls dem Ergreifen von Gegenmaßnahmen (zum Beispiel die Auflösung eines Pachtvertrages).

Im Geschäftsbereich des Staatsministeriums für Umwelt und Gesundheit erfolgen aus Erkenntnissen des Einsatzes neuer Steuerungselemente regelmäßige Schwerpunktsetzungen (mit Folgen für Arbeitseinsatz, Finanzierung und Öffentlichkeitsarbeit). Auf Grund der Vorgaben zum Personalabbau wird bei den Wasserwirtschaftsämtern die Kosten- und Leistungsrechnung in erster Linie als Datengrundlage zur Abbildung des tatsächlichen Personaleinsatzes 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.

Im Geschäftsbereich des Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten sind bei den Ämtern für Landwirtschaft und Forsten die Ergebnisse des Pilotbetriebes ab 2004 bereits im Dezember 2006 in die Personal-Soll-Planung 2010 der Amtsverwaltung eingeflossen. Weitere Ergebnisse des in 2007 auf zehn Ämter erweiterten Pilotbetriebes werden als Datengrundlage für die weiteren Personal-Soll-Planungen herangezogen.

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 aufgegebenen 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 Leistungsrech-

nung für die weiteren neuen Steuerungselemente aufgezeigt und durch Ergebnisse aus Kostenanalysen in ausgewählten Aufgabenbereichen veranschaulicht. In der Sozialgerichtsbarkeit, der Arbeitsgerichtsbarkeit und an der Verwaltungsschule der Sozialverwaltung hat die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung zu mehr Kostentransparenz und Kostenbewusstsein geführt.

## **6. 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. Dies entspricht auch der Haltung des Bayerischen Obersten Rechnungshofes. Um dem Hinweis des Bayerischen Obersten Rechnungshofes in seinem Jahresbericht 2006, dass die mit dem Einsatz der neuen Steuerungselemente verfolgten Kosten- und Nutzenerwartungen im Vorfeld der Einführung festgelegt werden müssen und entsprechend zu evaluieren sind, Rechnung zu tragen und um Aussagen zur Wirtschaftlichkeit treffen zu können, ist vom Staatsministerium der Finanzen der unverbindliche Leitfaden „Betrachtung der Wirtschaftlichkeit der Einführung und des Einsatzes neuer Steuerungselemente“ (im Entwurf) erstellt worden. Der Leitfaden ist im Vorfeld der flächendeckenden Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung am Landesamt für Finanzen mit dem Ergebnis einer voraussichtlichen Wirtschaftlichkeit erprobt worden.

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**

Die neuen Steuerungselemente werden laufend evaluiert. Eine Betrachtung der Wirtschaftlichkeit hat dazu geführt ein KLR-Pilotprojekt zu beenden.

**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. Das Projekt zur Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung an den Hochschulen ist insgesamt mitten in der Umsetzungsphase. Die laufenden Ausgaben und Kosten der Einführung können daher im Haushaltswesen und je nach Umsetzungsstand in der Kosten- und Leistungsrechnung erfasst werden. Zu Beginn der Einführungsphase können diese Kosten nur als geplante Kosten geschätzt werden. Insbesondere können die Kosten des vielfach erst

teilkonzipierten Qualitätsmanagementsystems meist nur geschätzt werden. Die Dokumentation der tatsächlichen Kosten ist Gegenstand der Kosten- und Leistungsrechnung. Untersuchungen zur Wirtschaftlichkeit des Einsatzes der Kosten- und Leistungsrechnung in der Bayerischen Staatsbibliothek sind weiterhin im Mai 2003 mit positiven Ergebnissen durchgeführt worden.

### **Staatsministerium der Finanzen**

In der Vermessungsverwaltung erfolgte eine Vorabkostenschätzung für die neuen Steuerungselemente nicht; die tatsächlichen Kosten werden im Standardberichtswesen dokumentiert. Im Jahr 2003 wurde im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung eine Nutzwertanalyse für die Fachbereiche der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege in Bayern durchgeführt. Nur beim Fachbereich Allgemeine Innere Verwaltung wurde ein positives Ergebnis mit Blick auf die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben (Vollzug der Erstattungsverordnung und Hochschulfinanzstatistik) gezogen. Eine Gegenüberstellung des geplanten Gesamtnutzwertes nach Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung mit dem nötigen Aufwand ergab bei allen Fachbereichen ein unwirtschaftliches Ergebnis. Am Landesamt für Steuern werden für die Einführung eines EDV-gestützten Projektmanagements derzeit die Kosten ermittelt. Die Einführung des Qualitätsmanagementsystems einschließlich des konzeptionellen Vorgehens zum Projektmanagement war aus Gründen der Ablaufsicherung und Koordination der sich verzweigenden IT-Landschaften unabdingbar. 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 Leistungsrech-

nung 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 den Ämtern für Landwirtschaft und Forsten (Pilot-Ämter) wurde im Rahmen der Pilotierung 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 wird derzeit eine Nutzen-Kosten-Untersuchung durchgeführt. Hier werden die Entwicklungskosten, die laufenden Betriebskosten und der Nutzen der Kosten- und Leistungsrechnung differenziert dargestellt und bewertet. Diese Nutzen-Kosten-Untersuchung wird voraussichtlich bis Ende 2008 abgeschlossen sein.

## B. Stand des Einsatzes

Nachfolgend soll der Stand des Einsatzes neuer Steuerungselemente in der bayerischen Staatsverwaltung zusammenfassend beschrieben werden; bei den Ressorts ist hierzu eine Abfrage 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. Zur standardisierten Prüfung der Wirtschaftlichkeit der Einführung und des Einsatzes der Kosten- und Leistungsrechnung und weiterer neuer Steuerungselemente ist vom Staatsministerium der Finanzen hierzu der unverbindliche Leitfaden „Betrachtung der Wirtschaftlichkeit der Einführung und des Einsatzes neuer Steuerungselemente in der bayerischen Staatsverwaltung“ (im Entwurf) entwickelt worden. Nachfolgend ein Überblick über den Stand des Einsatzes der Kosten- und Leistungsrechnung in der bayerischen Staatsverwaltung:

### Übersicht zum KLR-Einsatz in der Staatsverwaltung<sup>1</sup>

Geschäftsbereich	Beschäftigte			KLR-Einsatz in den Bereichen
	Gesamt	KLR-erfasst		
StMI <sup>2</sup>	46.865	5.820	12,4 %	Regierungen, Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, Feuerweherschulen (mittelfristig geplant)
OBB <sup>3</sup>	9.453	9.145	96,7 %	Autobahndirektionen und Landesbaudirektion, Staatliche Bauämter
StMJV <sup>4</sup>	19.223	655	3,4 %	Justizvollzugsanstalten (Arbeitsverwaltung)
StMUK <sup>5</sup>	96.426	136	0,1 %	Akademie für Lehrerfortbildung
StMF	27.301	25.507	93,4 %	Vermessungsverwaltung, Landesamt für Finanzen (flächendeckend), Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen (6 Außenverwaltungen), Landesamt für Steuern (IuK-Bereich), Finanzämter (Projekt Leistungsvergleich), Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege (vereinfachte Kostenstellen- und -trägerrechnung)
StMWIVT	731	231	31,6 %	Eich- und Beschussverwaltung (vereinfachte Kostenstellenrechnung)
StMELF	7.628	6.952	91,1 %	Staatliche Führungsakademie für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Ämter für Landwirtschaft und Forsten, Forstliche Schulen, Landesanstalt für Landwirtschaft, Landesanstalt für Wald- und Forstwirtschaft
StMAS	3.993	3.375	84,6 %	Zentrum Bayern Familie und Soziales, Sozialgerichtsbarkeit, Arbeitsgerichtsbarkeit, Verwaltungsschule der Sozialverwaltung
StMUG <sup>6</sup>	5.176	3.300	63,8 %	Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit, Wasserwirtschaftsämter
StMWFK <sup>7</sup>	33.784	29.153	86,3 %	Universitäten, Fachhochschulen, Zentraler Dienst der Bayer. Staatstheater, Staatsbibliothek (mittelfristig geplant), Akademie der Wissenschaften (mittelfristig geplant)
<b>Gesamt</b>	<b>250.580</b>	<b>84.274</b>	<b>33,6 %</b>	

Tabelle 1: Übersicht zum KLR-Einsatz in der Staatsverwaltung

<sup>1</sup> ausgenommen sind die Staatskanzlei, das Landtagsamt und der Bayerische Oberste Rechnungshof mit den Rechnungsprüfungsämtern

<sup>2</sup> mit Berücksichtigung des Personals der Feuerweherschulen als KLR-erfasste Beschäftigte (131 Beschäftigte), ohne Personal der Landratsämter

<sup>3</sup> ohne Beamte auf Widerruf im Vorbereitungsdienst (268 Beschäftigte), ohne Personal der Bauabteilungen der Regierungen (188 Beschäftigte), ohne Bundespersonal (1.170 Beschäftigte)

<sup>4</sup> Ohne Rechtsreferendare (3.700 Beschäftigte). In Ergänzung zu den Beschäftigten der Arbeitsverwaltungen der Justizvollzugsanstalten sind knapp 48 % der in den Arbeitsbetrieben des Justizvollzugs tätigen Gefangenen (2007: 5.967 von 12.441) in der KLR erfasst

<sup>5</sup> ohne Personal für die Schulaufsicht der Regierungen (128 Beschäftigte)

<sup>6</sup> ohne Personal bei Regierungen und Landratsämtern (1.290 Beschäftigte)

<sup>7</sup> ohne Personal der Universitätsklinik (3.623 Beschäftigte), ohne Landesstiftung (11 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 beziehungsweise beabsichtigen einzuführen hat sich seit 2005 kontinuierlich erhöht (siehe Übersicht im Jahresbericht des Bayerischen Obersten Rechnungshofes für 2006, Seite 41). Während Ende 2005 etwa 10 Prozent der Beschäftigten der Staatsverwaltung in die Kosten- und Leistungsrechnung einbezogen waren, ist es mittlerweile über ein Drittel.

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 Andern 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, IuK-Bereich der Polizei (in Vorbereitung)
OBB	Oberste Baubehörde mit Autobahndirektionen und Landesbaudirektion, Staatliche Bauämter
StMJV	-
StMUK	Akademie für Lehrerfortbildung
StMF	Landesamt für Steuern, Finanzämter, Landesamt für Finanzen (in Vorbereitung)
StMWIVT	-
StMELF	Staatliche Führungsakademie für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Ämter für Landwirtschaft und Forsten, Forstliche Schulen, Landesanstalt für Landwirtschaft, Landesanstalt für Wald- und Forstwirtschaft
StMAS	Ministerium (vorgesehen), Zentrum Bayern Familie und Soziales (vorgesehen)
StMUG	Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit, Wasserwirtschaftsämter (in Vorbereitung)
StMWFK	Universitäten (teilweise Vorüberlegungen), Fachhochschulen (teilweise Vorüberlegungen), Staatsbibliothek

Tabelle 2: Übersicht zu Controlling-Fachkonzepten

Für den Bereich der Informations- und Kommunikationstechnik (IuK) ist zum Einen für das ressortübergreifende Querschnittscontrolling und zum Anderen als äußerer Rahmen für verwaltungsspezifische IuK-Controllingkonzepte das „Rahmenkonzept für das IuK-Controlling“ erarbeitet worden (Eckpunktepapier im Januar 2008,

Entwurf des Rahmenkonzepts im November 2008). Für die Rechenzentren Süd und Nord steht in diesem Bereich daneben das gemeinsame, fachspezifische „RZ-Controlling-Konzept“ bis Ende 2008 vor dem Abschluss.

Bei den Regierungen sind weiterhin die ebenen- und ressortübergreifend angelegten „Leitlinien für das Verwaltungscontrolling bei den Regierungen in Bayern“ erarbeitet worden, auf diesen basierend ab 2009 Verwaltungscontrolling-Projekte geplant sind.

### **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 - dargelegt.

#### **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 2010 geplant. Auch das Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung beabsichtigt ab 2009 den Einsatz von Ziel- und Kennzahlensystemen.

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 worden ist dies durch ein Produkt der Firma Oracle Financials; künftig wird ein Produkt der Firma SAP zum Einsatz kommen.

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.

Auch die Akademie für Lehrerfortbildung und Personalführung im Geschäftsbereich des Bayerischen Staatsministeriums für Unterricht und Kultus hat seit 1. Februar 2006 mit Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung ein Ziel- und Kennzahlensystem im Einsatz (statistische Kennzahlen aus SAP R/3).

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; für das Rechenzentrum Nord wurde bis Ende September 2008 eine Balanced Scorecard definiert. Die Finanzämter haben ab 1999 für die Veranlagung Ziel- und Kennzahlensysteme pilotiert, die seit 2004 im Rahmen des Projekts MISTRAL („Management Information System for Reports and Lists“) flächendeckend zum Einsatz kommen. Zudem hat seit 1. Oktober 2005 auch das Landesamt für Finanzen Ziel- und Kennzahlensysteme im Einsatz.

### **Plankostenrechnung**

Praktischen Einstieg in die Thematik (neben theoretischen Aussagen im KLR-Rahmenkonzept für den Freistaat Bayern und im Rahmenkonzept zum Einsatz neuer Steuerungselemente in der bayerischen Staatsverwaltung) hat die Verwaltung mit der Vergabe der Diplomarbeit „Einführung einer Plankostenrechnung am Beispiel der bayerischen Rechenzentren“ (Fertigstellung im März 2008), welche vom Landesamt für Finanzen betreut worden ist, genommen. Derzeit wird eine diesbezügliche Ergänzung des KLR-Rahmenkonzepts für den Freistaat Bayern erarbeitet, die bei der anstehenden Fortschreibung Eingang in das Konzept finden soll.

Die beiden Rechenzentren in den Geschäftsbereichen des Staatsministeriums des Innern und des Staatsministeriums der Finanzen besitzen in diesem Bereich eine Vorreiterrolle (Pilotcharakter). Die konzeptionellen Arbeiten werden derzeit vorgenommen und es soll dementsprechend ab 2010 eine Plankostenrechnung eingeführt werden.

Die Oberste Baubehörde im Staatsministerium des Innern (mit Autobahndirektionen und Landesbaudirektion, Staatliche Bauämter) hat im Rahmen des seit 2004 pilotierten und seit 2007/ 2008 flächendeckend stattfindenden Projektcontrollings eine Plankostenrechnung für einzelne Baumaßnahmen im Einsatz.

### **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.

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.

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 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. 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 oder der Wasserwirtschaftsämter und 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. 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 Bereich einmalige Berichte aus der Prozessanalyse. 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 Oberste Baubehörde im Staatsministerium des Innern ist verbindlich festgelegt und umfasst kontinuierlich und vollständig alle vorhandenen und steuerungsrelevanten Daten über die Tätigkeit aller Autobahndirektionen, Bauämter und Meistereien. Die Berichte enthalten Zielwerte, die Auswertungen sowohl für jedes einzelne Amt als auch zum Vergleich zwischen den Ämtern und für alle Ämter erlauben.

Im Geschäftsbereich des Staatsministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst befindet sich ein hochschulübergreifendes Berichtswesen für ganz Bayern im Aufbau. Ferner gibt es bei den Universitäten und Fachhochschulen unterschiedlich angewandte Berichtstypen, wie beispielsweise an einer Hochschule den monatlich erstellten Bericht zur Haushaltslage, der die Ausgabenentwicklung der Haushaltsmittel dokumentiert und auf kritische Situationen hinweist. Ferner gewinnen als Steuerungselemente zum Beispiel die Statistiken an Bedeutung, etwa die Studentenstatistik, welche die Studierendenzahlen je Semester liefert, oder die Drittmittelbilanzen der Hochschulen. Ferner legt das Staatsinstitut für Hochschulforschung und Hochschulplanung jährlich einen Tätigkeitsbericht vor, der sich an den vorgesehenen Projekten orientiert und den erreichten Stand sowie die Ergebnisse wiedergibt.

Das System der Qualitätssicherung an bayerischen Schulen umfasst verschiedene Steuerungselemente: Vergleichsarbeiten, zentrale Abschlussprüfungen, die Teilnahme an internationalen Schulleistungstudien sowie die externe Evaluation von Schulen liefern wichtiges Steuerungswissen. Zu Vergleichsarbeiten, zentralen Prüfungen, sowie zur externen Evaluation erstellt das Staatsinstitut für Schulqualität und Bildungsforschung beziehungsweise das Kultusministerium Ergebnisberichte; die Ergebnisse internationaler Schulleistungstudien werden von den wissenschaftlichen Konsortien veröffentlicht. Dieses System wird ergänzt durch den bayerischen Bildungsberichts sowie den Bericht über die „Bildung in Deutschland“. 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 quartalsweise in einem „Managementreport“ aktuelle Themen aufgegriffen und beleuchtet. In der Steuerverwaltung werden neben den regelmäßig erstellten Berichten am Landesamt für Steuern an den Finanzämtern bei Bedarf MISTRAL-Berichte generiert, die die jeweiligen Controlling-Werte und Ziele für sämtliche Bearbeiter in Echtzeit abbilden. Am Landesamt für Finanzen wird das Berichtswesen nach Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung bis Ende 2010 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 Geschäftsbereich des Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen stellt im Zentrum Bayern Familie und Soziales die Kosten- und Leistungsrechnung die Basis für das Berichtswesen dar. Kostenkennzahlen werden um steuerungsrelevante Leistungskennzahlen aus den jeweiligen Fachstatistiken der Produktbereiche ergänzt, um über Kennzahlenvergleiche, Benchmarking und Zielvereinbarungen ein gezieltes Steuern zu ermöglichen. Auch in der Sozialgerichtsbarkeit, der Arbeitsgerichtsbarkeit und an der Verwaltungsschule der Sozialverwaltung werden Berichte auf Basis der Kosten- und Leistungsrechnung erstellt.

### **Benchmarking/ Behördenvergleiche**

Nach Ansicht des Bayerischen Obersten Rechnungshofes gibt es in der Staatsverwaltung 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.

Innerhalb der Staatsverwaltung werden derzeit keine ressortübergreifenden vergleichenden Untersuchungen im Bereich der Querschnittsaufgaben durchgeführt.

Es erfolgen jedoch 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 zudem 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 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 wird sich das Landesamt für Finanzen neben der entsprechenden Behörde aus Schleswig-Holstein künftig 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 beteiligen. 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 ab 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. Ab 2005 erfolgt die Koordinierung durch die neu eingerichtete Stabsstelle „Verwaltungssteuerung“.

Die weit überwiegend ins Gewicht fallenden externen Kostenträger der Obersten Baubehörde im Staatsministerium des Innern sind Baumaßnahmen, mithin sogenannte „Projekte“. Eine saubere Ge-

genüberstellung 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, 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.

Auch im Geschäftsbereich des Staatsministeriums der Finanzen führt zum Beispiel das Landesamt für Steuern seit 2000 im Rahmen des VM EOSS beziehungsweise ab April 2009 toolgestützt ein Projektmanagement durch.

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 „Qualitätsmanagement Lebensmittelsicherheit“ 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 sowie der luK-Bereich der Bayerischen Polizei sind im Qualitätsmanagement tätig.

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 den Staatlichen Archiven 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 Schulleistungstudien 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 Steuern (2000) und am Landesamt für Finanzen (2005) ein Qualitätsmanagement. An den bayerischen Finanzämtern werden seit 2001 Qualitätsteams eingesetzt.

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 seit 2005 ein Qualitätsmanagement.

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.

## C. Beispiele für den Einsatz neuer Steuerungselemente

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

### **1. Vermessungsverwaltung**

#### **Informationsgewinnung**

In der Bayerischen Vermessungsverwaltung wird quartalsweise ein Ämtervergleichsbericht („Benchmarking-Bericht“) erstellt und intern publiziert. Dieser weist für die Amtsleitung oder die Regionalbereichsleiter beziehungsweise den Präsidenten des Landesamts für Vermessung und Geoinformation oder das Finanzministerium verschiedene Kennzahlenwerte (zum Beispiel die Stückkosten der externen Produkte, die Kosten der Verwaltungsprodukte pro Vollarbeitskraft oder die Verteilung von Produktkosten auf die zugehörigen Prozesse) aggregiert auf die Vermessungsämter, die Regionalbereiche und für ganz Bayern vergleichend aus und liefert damit Aussagen zu verschiedenen Zielgrößen (zum Beispiel Wirtschaftlichkeit oder Output-Orientierung).

## C. Beispiele für den Einsatz neuer Steuerungselemente

### Beispiel

3. Ämtervergleichsbericht Süd  
3.2 Leistungsindikatoren  
3.2.2 Stückkosten  
3.2.2.1 Grenzwiederherstellung - pro Grenzpunkt

GeschMstj./Periode	JAN 2007 - DEZ 2007	
	Stückkosten	Stückkosten (proportional) <sup>(1)</sup>
	Euro	Euro
VA 1	141	88
VA 2	172	94
VA 3	207	102
VA 4	187	99
VA N	218	120
	Stückkosten	Stückkosten (proportional) <sup>(1)</sup>
	Euro	Euro
Region A	190	108
Region B	213	101
Region C	155	93
Bayern	175	98

Abbildung 1: Ämtervergleichsbericht Süd der Vermessungsverwaltung (Auszug)

### Analyse und Steuerung

Die Analyse der Informationen erfolgt zum Einen durch die Verwaltungsführung auf allen Ebenen selbst. Zum Andern wird die Analysefunktion von den Controlling-Teams des Landesamtes für Vermessung und Geoinformation wahrgenommen. Die Controlling-Teams betreuen die Vermessungsämter vor Ort und entwickeln zusammen mit den dortigen Führungskräften gemeinsam Ansatzpunkte für Prozessoptimierungen und weitere Steuerungsmaßnahmen (zum Beispiel die Organisation von Geschäftsaushilfen, das Umsteuern des Personaleinsatzes oder die Bildung von Schwerpunkten).

Für ein erfolgreiches Benchmarking ist es erforderlich, dass „Best-Practices“ sowohl auf operativer als auch auf strategischer Ebene verstanden (nicht nur kopiert) werden („Warum arbeitet das „Best-Practice“-Vermessungsamt effizienter?“), für die jeweils eigene Situation angepasst werden („Welche Prozesse des „Best-Practice“-Vermessungsamts können übernommen werden“) und anschließend implementiert werden. Maßnahmen zum Erreichen der Ziele werden gemeinsam abgeleitet und deren Wirksamkeit durch Analysen in der Folgeperiode untersucht.

## Beispiel

### Produktgruppe Gebäudeeinmessung

Zeitraum:

01.01.-31.08.2007

#### Gesamtergebnis

Baufälle bis 375 T€ Baukosten	Vergleichs-VA	VA UV	UV (mehr/weniger) als Vergleichs-VA
<b>Teilprodukt Messungsvorbereitung</b>			
Personaleinzelkosten <sup>1</sup> Messungsvorbereitung	7.849 €	12.330 €	57%
Abgerechnete Anträge	503	333	-34%
Vorbereitungskosten <sup>2</sup> /abgerechneter Antrag	16 €	37 €	137%
<b>Teilprodukt Außendienst</b>			
Personaleinzelkosten <sup>1</sup> Außendienst	50.525 €	29.487 €	-42%
Abgerechnete Anträge	503	333	-34%
Außendienstkosten <sup>2</sup> /abgerechneter Antrag	100 €	89 €	-12%
<b>Teilprodukt Ausarbeitung</b>			
Personaleinzelkosten <sup>1</sup> Ausarbeitung	13.944 €	8.843 €	-37%
Abgerechnete Anträge	503	333	-34%
Ausarbeitungskosten <sup>2</sup> /abgerechneter Antrag	28 €	27 €	-4%

<sup>1</sup> In Kosten umgerechnete Arbeitsstunden

<sup>2</sup> Auf Basis der Personaleinzelkosten

Abbildung 2: Benchmarking der Produktgruppe „Gebäudeeinmessung“

## 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.

**Beispiel**

Entwicklung der Kostendeckungsquote (Rentabilitätskennzahl, Ermittlung über den Quotienten Kosten/ Erlöse) 2005 auf 2006

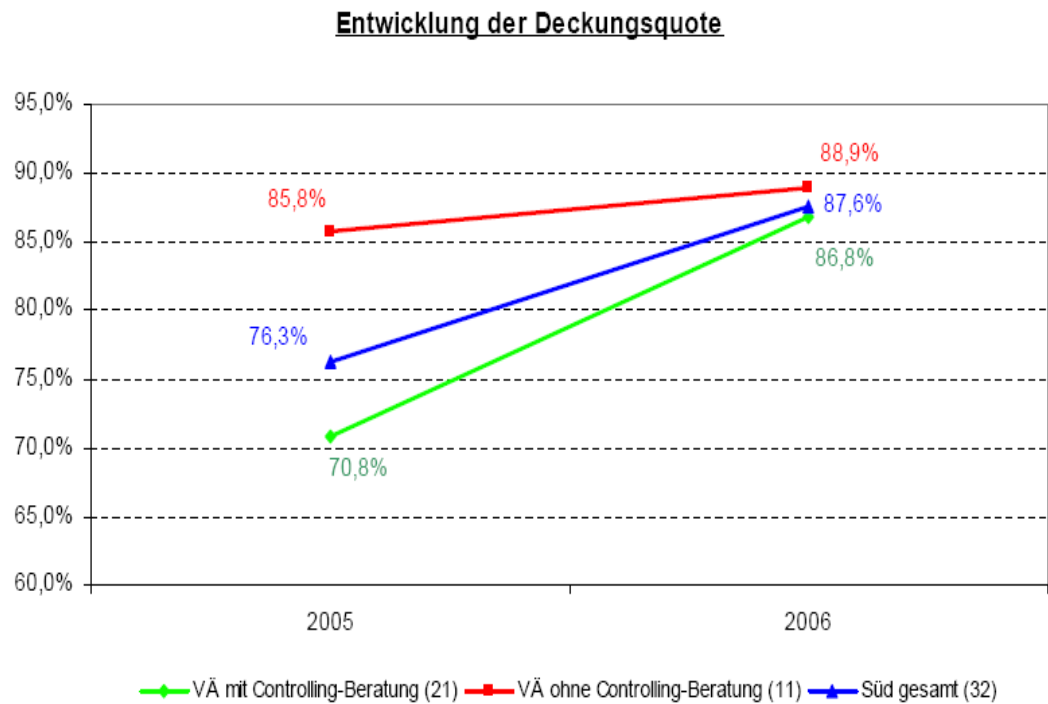


Abbildung 3: Entwicklung der Deckungsquote von Vermessungsämtern

## 2. 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:

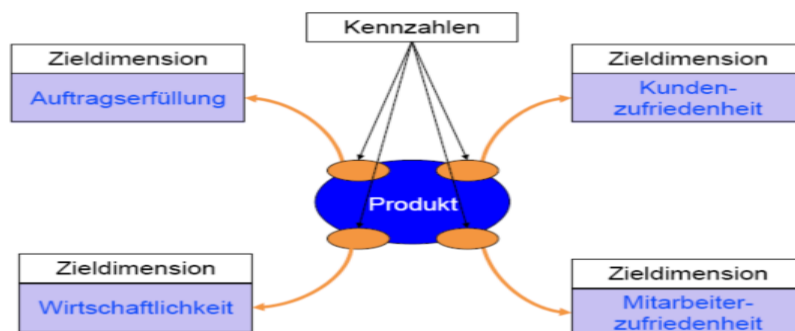


Abbildung 4: Methodik des Leistungsvergleichs

### **Auftragserfüllung**

Auftragserfüllung bedeutet die vollständige, richtige und zeitnahe Festsetzung und Erhebung von Steuern. Das Teilziel „Vollständigkeit“ bezieht sich auf die Erfassung aller steuerpflichtigen Personen sowie aller steuerlich relevanten Sachverhalte. Das Teilziel „Richtigkeit“ ist grundsätzlich auf die korrekte Anwendung des formellen und materiellen Steuerrechts in jedem Einzelfall bezogen. Das Teilziel „Zeitnähe“ bezieht sich auf die Durchlaufzeit, den Fortgang und den Bestand von Steuerfällen. Vor dem Hintergrund begrenzter Perso-

nalressourcen muss im steuerlichen Massenverfahren jedoch ein gangbarer Mittelweg gefunden werden, den Gesamtvollzug der Steuergesetze in ökonomischer Weise sicherzustellen und hierbei eine höchstmögliche Einzelfallgerechtigkeit anzustreben.

**Kundenzufriedenheit**

Kundenfreundlichkeit im Finanzamt umschreibt daher 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. Ein objektives Kriterium ist zum Beispiel die Öffnungszeit des Finanzamts. Subjektive Kriterien können über Befragungen ermittelt werden.

**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 einen Fragebogen ermittelt, welcher das gesamte berufliche Spektrum mit den Schwerpunkten „Allgemeine Arbeitsbedingungen“ und „Persönliche Situation am Arbeitsplatz“ abdeckt. Einbezogen sind auch Fragen zum Vorgesetztenverhalten.

**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 im Wesentlichen mit Hilfe der Kennzahlen „Kosten pro Produkt“ (zum Beispiel Steuerbescheid) und „Zeitaufwand pro Produkt“ abgebildet.

## D. 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 schließt sie sich der Meinung des Bayerischen Obersten Rechnungshofes an, dass die Elemente der neuen Verwaltungssteuerung im Zusammenwirken eine höhere Wirksamkeit entfalten. Hierzu ist mit dem Rahmenkonzept zum Einsatz neuer Steuerungselemente in der bayerischen Staatsverwaltung die entsprechende Grundlage geschaffen worden. Die einzelnen Entwicklungen in den Ressorts der bayerischen Staatsverwaltung beweisen den kontinuierlich steigenden und zielgerichteten Einsatz der neuen Steuerungselemente.

Die Staatsregierung hält den eingeschlagenen pragmatischen Ansatz für sinnvoll, 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.