

## **ORH-Bericht 2018 TNr. 50**

### **Controlling an den Ämtern für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten**

#### **Jahresbericht des ORH**

Nach dem Ausstieg aus der Kosten- und Leistungsrechnung verfolgten die Bereiche Landwirtschaft und Forsten zwei unterschiedliche Controllingverfahren, die beide innerhalb jedes seiner 47 Ämter anzuwenden waren. Dieses unkoordinierte Vorgehen war fachlich fragwürdig und unwirtschaftlich.

Zwischenzeitlich haben sich die beiden Bereiche auf eine einheitliche Grundlage für ein „kennzahlengestütztes Controlling“ verständigt. Der ORH empfiehlt, das Controlling um den Ressourceneinsatz zu ergänzen.

#### **Beschluss des Landtags**

vom 6. Juni 2018  
(Drs. 17/22599 Nr. 2q)

Die Staatsregierung wird gemäß Art. 114 Abs. 3 und 4 BayHO ersucht, an den Ämtern für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten das kennzahlengestützte Controlling durchgehend umzusetzen und für wesentliche einzelne Leistungen organisations-, zeitraum- und projektbezogen die Zeiterfassung durchzuführen.

Dem Landtag ist bis zum 31.03.2019 zu berichten.

#### **Stellungnahme des Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten**

vom 24. März 2019  
(A1,F7-0755-1/145)

Das Landwirtschaftsministerium erklärt, dass der Empfehlung des ORH nach einem gemeinsamen Rahmen für ein Controlling-Verfahren entsprochen worden sei. Die durchgehende Umsetzung des „kennzahlengestützten Controllings“ sei vollzogen. Die Kennzahlen im Bereich Landwirtschaft würden im Mengenerfassungssystem ab 2018 abgebildet. Das Berichtswesen im Bereich Landwirtschaft sei zur einheitlichen Darstellung noch an das System des Forstbereichs anzupassen.

2018 sei begonnen worden, für wesentliche Aufgabenfelder der Ämter für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (ÄELF) in den Bereichen der Förderung und des Hoheitsvollzugs eine begrenzte Zeiterfassung einzuführen. Die Zielsetzungen dabei seien,

- den Personalbedarf bei Arbeitsspitzen zu ermitteln,

- den Ressourcen- und AK-Bedarf zu optimieren,
- Datengrundlagen für Personal-Soll-Planungen zu gewinnen,
- Effizienzreserven zu ermitteln und Prozessoptimierungen erarbeiten zu können sowie
- Überlastungen abzubauen und zu vermeiden.

Das Landwirtschaftsministerium legte im Einzelnen dar, für welche Leistungen und Organisationseinheiten und in welchem Umfang die Zeiterfassung stattgefunden habe bzw. stattfinden werde. Die Erhebungszeiträume umfassten, je nach Aufgabenbereich, knapp drei Monate bis hin zu einem Jahr. Zur Erhebung der Arbeitszeiten in den einzelnen Aufgabenbereichen seien jeweils eine bestimmte Anzahl an ÄELF nach verschiedenen Kriterien ausgewählt worden.

#### **Anmerkung des ORH**

Der ORH kann derzeit nicht abschließend beurteilen, ob beim Landwirtschaftsministerium insgesamt ausreichende Kenntnisse über die Wirtschaftlichkeit der Leistungserstellung zur Verfügung stehen. Es bleibt offen, ob die angestrebten Maßnahmen in der dargelegten Form geeignet sind, um die in der Stellungnahme aufgeführten Zielsetzungen umfänglich zu erreichen.

Die Stellungnahme des Landwirtschaftsministeriums ist aus Sicht des ORH als Zwischenbericht zu werten. Die für eine einheitliche Darstellung des „kennzahlengestützten Controllings“ erforderliche Anpassung des Berichtswesens im Bereich Landwirtschaft ist laut Bericht noch nicht umgesetzt. Des Weiteren sind begrenzte organisations-, zeitraum-, und projektbezogene Zeiterfassungen in zwei Bereichen noch bis Ende 2019 bzw. Anfang 2020 vorgesehen.

Der ORH weist auf die Bedeutung der Transparenz hinsichtlich des Ressourceneinsatzes zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit hin. Um die Aussagekraft des „kennzahlengestützten Controllings“ zu gewährleisten, sollte die organisations-, zeitraum- und projektbezogene Erfassung des Ressourceneinsatzes dauerhaft erfolgen sowie sichergestellt werden, dass alle wesentlichen Leistungen in die Arbeitszeiterfassung einbezogen sind.

**Beschluss des Ausschusses  
für Staatshaushalt und Finanz-  
fragen**

vom 22. Mai 2019

Die Staatsregierung wird gemäß Art. 114 Abs. 3 und 4 BayHO ersucht,

- durch eine fortdauernde organisations-, zeitraum- und projektbezogene Erfassung des Ressourceneinsatzes der wesentlichen Leistungen die Aussagekraft der erfassten Daten sicherzustellen sowie
- dem Landtag über den Umsetzungsstand des Berichtswesens im Bereich Landwirtschaft und über das Ergebnis der organisations-, zeitraum- und projektbezogenen Zeiterfassungen bis zum 01.02.2020 erneut zu berichten.

**Stellungnahme des Staatsmi-  
nisteriums für Ernährung,  
Landwirtschaft und Forsten**

vom 12. Februar 2020

(A1-0755-1/145)

Die Vereinheitlichung des Berichtswesens nach der Umsetzung von strukturellen Anpassungen solle im Rahmen der aktuellen Personal-Sollplanung vollzogen werden.

Im Hinblick auf die Forstbereiche der ÄELF seien die Zeiterfassungen im Rahmen zweier Organisationsuntersuchungen, die bereits im März 2019 in der Stellungnahme an den Landtag genannt worden seien, zum 31.12.2019 erfolgt. Da die Qualitätssicherung und Auswertung der Daten noch ausstünden, lägen bisher keine Ergebnisse vor.

Das Landwirtschaftsministerium berichtet ferner zu sechs bereits in der Stellungnahme an den Landtag vom 24.03.2019 aufgeführten Aufwandsanalysen sowie zu einer neudefinierten Aufwandsanalyse im Bereich Landwirtschaft. Zu jedem Zeiterfassungsprojekt legt das Ministerium u. a. Aussagekraft und Zielsetzung sowie die teilweise ergänzten Erhebungszeiträume dar.

Diese beispielhaften organisations-, zeitraum- und projektbezogenen Zeiterfassungen von wesentlichen Leistungen seien nachhaltiger Bestandteil des kennzahlengestützten Controllings an den ÄELF.

**Anmerkung des ORH**

Der ORH stellt fest, dass das Berichtswesen im Bereich der Landwirtschaft nach wie vor nicht angepasst und vereinheitlicht wurde. Im Interesse eines wirksamen Controllingsystems sollte dies schnellstmöglich geschehen.

Darüber hinaus ergeben sich aus dem aktuellen Bericht des Landwirtschaftsministeriums für den ORH keine neuen wesentlichen Erkenntnisse, zumal Ergebnisse und Schlussfolgerungen - teils aufgrund noch laufender Zeiterfassungen - noch nicht vorliegen.

Der ORH weist auf die Bedeutung einer dauerhaften sowie transparenten Abbildung des Ressourceneinsatzes und seine Anmerkungen zur Stellungnahme des Ministeriums vom 24.03.2019 hin. Ob und inwieweit die damals erklärten Ziele mit den bisherigen Maßnahmen erreicht werden, kann anhand der Stellungnahme des Landwirtschaftsministeriums nicht beurteilt werden.

**Beschluss des Ausschusses  
für Staatshaushalt und Finanz-  
fragen**

vom 27. Mai 2020

Die Staatsregierung wird gemäß Art. 114 Abs. 3 und 4 BayHO ersucht,

- die Aussagekraft der erfassten Daten für das kennzahlengestützte Controlling sicherzustellen und
- das Berichtswesen anzupassen sowie zu vereinheitlichen.

Dem Landtag ist bis zum 31.01.2021 abschließend zu berichten.

**Stellungnahme des Staatsmi-  
nisteriums für Ernährung,  
Landwirtschaft und Forsten**

vom 12. Februar 2021  
(A1-0755-1/145)

Das Landwirtschaftsministerium teilt mit, dass durch Verwendung der Kosten- und Leistungsrechnung-Software der Bayerischen Staatsverwaltung (SAP) als technische Basis und durch ein „modernes Berichtswesen“ die Aussagekraft der erhobenen Daten im kennzahlengestützten Controlling der Forstbereiche dauerhaft sichergestellt werde.

Die in den Stellungnahmen des Landwirtschaftsministeriums an den Landtag vom 24.03.2019 und 12.02.2020 genannten Zeiterfassungen in den Forstbereichen der ÄELF seien planmäßig im ersten Quartal 2020 ausgewertet worden. Die damit verbundenen Zielsetzungen sieht das Landwirtschaftsministerium als erreicht an.

Organisations-, zeitraum- und projektbezogene Zeiterfassungen sollten und könnten bei Bedarf für weitere wesentliche Einzelleistungen der Forstverwaltung eingesetzt werden.

Es berichtet ferner zu den in den vorherigen Stellungnahmen genannten Aufwandsanalysen im Bereich Landwirtschaft und erklärt, dass mit diesen die verfolgten Steuerungsziele erreicht würden. Auch in der Landwirtschaftsverwaltung würden organisations-, zeitraum- und projektbezogene Zeiterfassungen für wesentliche Einzelleistungen weiterhin fortgesetzt und ein Element des Gesamtcontrollings darstellen.

Der Ministerrat habe am 07.07.2020 eine Neuausrichtung der Landwirtschaftsverwaltung beschlossen. Mit dem Ministerratsbeschluss sei die Grundlage für die Bildung von Organisationseinheiten mit einheitlichem Aufgabenprofil, auf die auch ein nachhaltiges Controllingsystem aufgebaut werden könne, geschaffen worden. Im Prozess der Vorbereitung der Umsetzung zum 01.07.2021 werde eine Datenerfassung und ein Berichtswesen für Beratung und Hoheitsvollzug/Stellungnahmen entwickelt.

Der Forderung des ORH und des Landtagsbeschlusses von 2019 nach Vereinheitlichung des Berichtswesens könne daher erst mit Wirksamwerden der eingeleiteten Neustrukturierung der Landwirtschaftsverwaltung ab 01.07.2021 Rechnung getragen werden.

#### **Anmerkung des ORH**

Der ORH stellt erneut fest, dass das Berichtswesen seit dem Ausstieg aus der Kosten- und Leistungsrechnung 2015 noch immer nicht angepasst und durchgängig vereinheitlicht wurde.

Es erschließt sich dem ORH nicht, weshalb die konzeptionelle sowie technische Anpassung und Vereinheitlichung des Berichtswesens im Bereich der Landwirtschaftsverwaltung abhängig von organisatorischen Änderungen sein soll. Vielmehr lassen sich aus einem wirksamen Berichtswesen mit aussagekräftigen Kennzahlen die Auswirkungen von Änderungen der Ablauf- und Aufbauorganisation auf die Produktivität ablesen und bewerten. Entscheidend hierfür ist die Abbildung des Ressourceneinsatzes und von Leistungsmengen. Inwieweit ein wirksames Berichtswesen mit den genannten Zeiterfassungen dauerhaft sichergestellt

ist und ob eine wirksame Steuerung erfolgt, müssen weitere Prüfungen des ORH zeigen.

**Beschluss des Ausschusses  
für Staatshaushalt und Finanz-  
fragen**  
vom 17. Juni 2021

Die Staatsregierung wird gemäß Art. 114 Abs. 3 und 4 BayHO ersucht, dem Landtag über die Anpassung und Vereinheitlichung des Berichtswesens bis zum 31.01.2022 erneut zu berichten.

**Stellungnahme des Staatsmi-  
nisteriums für Ernährung,  
Landwirtschaft und Forsten**  
vom 2. Februar 2022  
(A1-0755-1/145/8)

Das Landwirtschaftsministerium berichtet über die Umsetzung der im Juli 2020 beschlossenen Modernisierung und Neuausrichtung der Landwirtschaftsverwaltung. Diese sei mit Schreiben A1-0755-1/145 ausführlich dargelegt.

Das neue Berichtswesen in der Landwirtschaftsverwaltung orientiere sich nach den Tätigkeiten und den neu zugeordneten Organisationseinheiten.

Das Landwirtschaftsministerium führt aus, dass die Regierungen, Bereich 6 Ernährung und Landwirtschaft, zusätzlich eine Beratungskordinierung gegenüber den ÄELF, Bereich Landwirtschaft, wahrnehmen und das Landwirtschaftsministerium bei der Führung der Ämter und der Umsetzung von operativen Rahmenzielen und im Controlling unterstützen würden. An der Staatlichen Führungsakademie für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (FüAk) seien Fördermaßnahmen, die bisher von den Fachzentren abgewickelt worden seien, in der Abteilung L1 „Förderungen“ zusammengefasst worden. Ebenso seien Fachrechtskontrollen auf die Abteilung 3 „Prüfungen und Kontrollen“ übertragen worden. Die FüAk übe die Fachaufsicht über die ÄELF zu der Zahlstelle betreffenden Fördermaßnahmen zur Abwicklung und zu den Kontrollen aus.

Zum Berichtswesen führt das Landwirtschaftsministerium aus, dass in den Abteilungen L1 „Förderung“ und L3 „Prüfungen und Kontrollen“ der Routinebetrieb und die Tätigkeiten zur Erfüllung von Zahlstellenaufgaben durch ein internes Kontrollsystem (Fachaufsicht) überprüft werde. Ebenfalls werde im Zusammenwirken mit der FüAk ein umfangreiches und auf die Anforderungen des Bereiches orientiertes Berichtswesen gewährleistet.

Das Berichtswesen in den Abteilungen L2 „Bildung und Beratung“ und L4 „Gartenbau“ erfolge auf

Basis der eAkte und dem Bildungsportal. Ab dem Kalenderjahr 2022 finde das neue System zur Erfassung mit Berichtserstellung gänzlich Anwendung.

In der eAkte seien mit konkreten Vorgaben an eine einheitliche Ablage von Stellungnahmen, Fachbeiträgen und Beratungsprotokollen die Voraussetzungen zur zentralen Erfassung und Auswertung geschaffen. Auswertungen seien in Form von Quartalsberichten vorgesehen, die auf den Umfang von Stellungnahmen und Beratungsprotokollen der Berichtseinheiten abstellen.

Das internetbasierte Bildungsportal bilde alle Veranstaltungen und Fortbildungsprogramme der ÄELF, Bereich Landwirtschaft, ab. Die Auswertungen des Bildungsportals würden die Datengrundlage für das Berichtswesen zu Informationsveranstaltungen und Fortbildungsangeboten bilden.

Mit den dargestellten Maßnahmen werde das Berichtswesen angepasst. Der Weg zu einer Vereinheitlichung mit der Forstverwaltung im Hinblick auf eine gemeinsame technische Umsetzung (SAP) der Erfassung und Auswertung sei in der Landwirtschaftsverwaltung nach Erkenntnissen aus der Neuausrichtung und Neustrukturierung bewusst nicht beschritten worden.

In der Forstverwaltung sei das Berichtswesen auf Basis der KLR-Software seit sechs Jahren erfolgreich im Einsatz. Die technische Umsetzung der neuen Organisationsstruktur sei zum Jahreswechsel 2022 umgesetzt worden. Über die Umsetzung des Kennzahlengestützten Controllings in der Forstverwaltung sei mit Schreiben A1-0755-1/145 berichtet worden.

In der Landwirtschaftsverwaltung würde eine über die Erfassung in der eAkte und im Bildungsportal hinausgehende, noch ergänzende Erfassung der vielfältigen und umfangreichen Aufgaben in einem SAP-basierten Programm zusätzliche Arbeitszeit und Kosten binden, ohne einen entsprechenden Mehrwert zu generieren.

#### **Anmerkung des ORH**

Mit der Abkehr von den seit 2019 kommunizierten Bemühungen zur Vereinheitlichung des Berichtswesens in der Forst- und Landwirtschaftsver-

waltung kommt das Landwirtschaftsministerium den Beschlüssen des Landtags nach Ansicht des ORH nicht nach.

Der ORH betont erneut die Bedeutung der Kenntnis über den Ressourceneinsatz für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit. Inwieweit dieser auf Basis des zentralen Dokumentenmanagements eAkte in Verbindung mit dem Bildungsportal in der Landwirtschaftsverwaltung erfasst wird, kann anhand der Stellungnahme nicht beurteilt werden.

Zusammenfassend sieht der ORH die Abkehr des Landwirtschaftsministeriums von der seit langem angekündigten Vereinheitlichung auch inhaltlich kritisch. Es fehlt damit an einem einheitlichen, für alle Bereiche in der Forst- und Landwirtschaftsverwaltung verbindlichen Rahmen, der für eine wirtschaftliche Verwaltungssteuerung als notwendig erachtet wird.

**Beschluss des Ausschusses  
für Staatshaushalt und Finanz-  
fragen**

vom 23. Juni 2022

Die Staatsregierung wird gemäß Art. 114 Abs. 3 und 4 BayHO ersucht, dem Landtagsbeschluss vom 17.06.2021 nachzukommen und die Vereinheitlichung des Berichtswesens umzusetzen. Dem Landtag ist bis zum 31.01.2024 erneut über den Umsetzungsstand zu berichten.