

- Beschluss**
 Wahl
 Kenntnisnahme

Vorlagen Nr. 20/022/2014

öffentlich

Fachbereich: Kämmerei Bearbeiter/in: Herr Pascal Hinnenthal	Datum: 27.08.2014 Az.: 20-12/Hin
--	-------------------------------------

Beratungsfolge	Termine	Art der Entscheidung
Kreisausschuss	25.09.2014	Kenntnisnahme

Grundlagenkonzept und erste Analysen der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)

- Finanzielle Auswirkung ja nein noch nicht zu übersehen
 Personelle Auswirkung ja nein noch nicht zu übersehen
 Organisatorische Auswirkung ja nein noch nicht zu übersehen

Der Kreisausschuss nimmt die Ausführungen der Verwaltung zur Kenntnis.

Die Verwaltung informiert den Kreisausschuss über die weitere Entwicklung der Kosten- und Leistungsrechnung in Form eines jährlichen Erfahrungsberichtes.

Fachbereich: Kämmerei

Bearbeiter/in: Herr Pascal Hinnenthal

Datum: 27.08.2014

Az.: 20-12/Hin

Grundlagenkonzept und erste Analysen der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)

Anlass der Vorlage:

In der letzten Vorlage zur Kosten- und Leistungsrechnung (20/005/2013) wurde der Kreisausschuss über die Weiterentwicklung in den Pilotbereichen der Verwaltung informiert. Als Schwerpunkte für 2014 wurden die Ausarbeitung eines Konzeptes sowie die beginnende Umsetzung in den Fachämtern benannt. Die hierfür erforderlichen personellen Voraussetzungen sind mit Besetzung der entsprechenden Stelle im Amt 20 ab dem 16.09.2013 gegeben.

Der Kreisausschuss soll mit dieser Vorlage über die konzeptionellen Grundlagen informiert werden. Darüber hinaus werden Besonderheiten der kommunalen Leistungsrechnung erläutert sowie eine erste Analyse der freiwilligen Leistungen vorgestellt.

Sachverhaltsdarstellung:

1) Konzeptionelle Grundlagen

Die Konzeption der Kosten- und Leistungsrechnung unterliegt den Vorgaben des § 18 der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO NRW). Demnach soll nach den örtlichen Bedürfnissen des Kreises eine KLR zur Unterstützung der Verwaltungssteuerung und für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit bei der Aufgabenerfüllung geführt werden. Art und Umfang der KLR können durch den Kreis selbst festgelegt werden, womit der Kreis für die Konzeption weitestgehend freie Hand hat. Lediglich im Bereich der Gebührenkalkulation ist zusätzlich das Kommunalabgabengesetz (KAG) zwingend zu beachten.

Die Kosten- und Leistungsrechnung ist damit ein Werkzeug der **Führungsunterstützung**. Sie dient der Ermittlung von Kosten- und Leistungsdaten zur besseren Übersichtlichkeit des kommunalen Handelns. Sie hilft dabei, komplexe Sachverhalte vereinfacht darzustellen und die nötigen Grundlagen für individuelle Entscheidungssituationen zu schaffen. Sie soll die Verwaltungsführung bei der Steuerung des Kreises Mettmann unterstützen. Die KLR verfolgt somit nach innen gerichtete Ziele und wird daher auch als **internes Rechnungswesen** bezeichnet.

Hiervon ausgehend wurde unter Berücksichtigung kommunaler Erfahrungswerte und der gängigen Lehrmeinung ein Konzept mit folgenden, zentralen Grundlagen für die Umsetzung entwickelt:

- Die Umsetzung soll pragmatisch, bedarfsorientiert und dennoch theoretisch fundiert erfolgen. Eine unreflektierte Umsetzung der KLR führt in der Verwaltungspraxis häufig zu einer Ansammlung von „Datenfriedhöfen“, die aufwendig in der Pflege und wenig aussagekräftig und wirkungsvoll in ihren Ergebnissen sind. Es empfiehlt sich daher eine Konzentration auf wesentliche Aspekte der kommunalen Aufgabenerfüllung, für die seitens der Verwaltungsführung und des Kreistages und seiner Ausschüsse ein gesteigerter Informations- und Unterstützungsbedarf besteht.

- Die KLR kann sinnbildlich als ein Werkzeugkoffer verstanden werden, der für verschiedene Informations- und Steuerungsbedarfe unterschiedliche Systeme bereit hält. Daher wird auch kein zentrales Rechnungssystem vorgegeben, sondern im Austausch mit den Fachämtern eine passgenaue Lösung entwickelt. Die KLR wird somit vornehmlich als eine dezentrale Anwendung verstanden. Die Kämmerei ist für die konzeptionellen Grundlagen, für die Unterstützung der Anwenderbereiche und die ämterübergreifende Koordination sowie für die zentrale Berichterstattung verantwortlich.
- Dabei soll es kein Ungleichgewicht zwischen der Kostenrechnung und der Leistungsrechnung geben. Eine - wie in Praxis und Theorie häufig vorzufindende - einseitige Fokussierung auf die Kostenrechnung birgt die Gefahr von Fehlsteuerung in sich. Eine monetäre Leistungsrechnung ist für die Kreisverwaltung mangels entsprechender Entgelte überwiegend nicht möglich. Eine geeignete Lösung für dieses Problem ist die Verwendung von Kennzahlen zur Ermittlung der Ausbringungsmenge (Output) sowie von Qualität und Wirkung.

Die konzeptionellen Grundlagen konnten mit der Verwaltungsführung im Februar 2014 abgestimmt und in der interfraktionellen Runde im März 2014 vorgestellt werden. In einem Beteiligungsverfahren wurde zudem die Zustimmung des Personalrates im Juli 2014 eingeholt. Das abgestimmte Grundlagenkonzept ist im Detail als **Anlage 1** beigefügt.

2) Besonderheiten der kommunalen Leistungsrechnung - Verwendung eines Ziel- und Kennzahlensystems

Die Bezeichnung „Kosten- und Leistungsrechnung“ beschreibt es bereits: Untersuchungsgegenstand dieses Controllingsystems sind sowohl *Kosten* als auch *Leistung*. In der Fachliteratur sowie in der kommunalen Praxis liegt der Schwerpunkt jedoch auf der Kostenrechnung. Beispiel KGSt-Handbuch (2004): auf lediglich 3 der 320 Seiten wird das Thema *Leistungsrechnung* behandelt. Auch die Anwendungsgebiete in der Kreisverwaltung befassen sich (noch) schwerpunktmäßig mit kostenrechnerischen Aspekten.

Eine gewichtige Ursache ist sicherlich die Schwierigkeit bei der Erfassung und Bewertung der Leistungen der öffentlichen Verwaltung. Leistung wird betriebswirtschaftlich als „der in Geld bewertete Output des Produktionsprozesses“ definiert. Die überwiegende Anzahl der Leistungen des Kreises wird jedoch entgeltlos oder für ein nicht kostendeckendes Entgelt erbracht. Für den Gebrauch des Leistungsbegriffs einer öffentlichen Verwaltung ist folglich eine abweichende Definition erforderlich. Hierfür kann auf die Leistungsdefinition zurückgegriffen werden, wie sie im Leitfaden zur Produktbeschreibung des Kreises formuliert wird:

Leistungen

*Leistungen sind Arbeitsergebnisse der Verwaltung, die zur Erfüllung einer Aufgabe hergestellt werden und die zu Produkten zusammengefasst werden. Leistungen können nach **Menge** und/oder **Qualität** und/oder **Wert** oder in anderen Einheiten gemessen werden.*

Wegen der (überwiegend) fehlenden Entgeltorientierung sind somit andere Maßstäbe als das Entgelt an die Leistungserfassung anzulegen. Abhilfe kann ein **Ziel- und Kennzahlensystem** zur Zielerreichung verschaffen. Dabei steht nicht die Frage im Vordergrund, wie viel der Kreis für eine Leistung an Entgelt erhalten kann, sondern welche Ziele (Ausbringungsmenge, Qualität, Wirkung) damit verfolgt werden und wie diese erreicht werden sollen.

Für das Amt für Verbraucherschutz konnte ein Muster entwickelt werden, welches in der **Anlage 2** vorgestellt wird. Die Daten darin sind noch fiktiv und im Detail zu ermitteln. Die Anwendung dieses Ziel- und Kennzahlensystems wird bei der Weiterentwicklung der KLR für die Fachämter bedarfsorientiert und schrittweise umgesetzt.

Der Vorteil des in der Anlage 2 präsentierten Systems ist darin zu sehen, dass einzelne Kennzahlen über Gewichtungsfaktoren miteinander verbunden werden und im Abgleich mit Zielwerten eine Aussage dazu getroffen wird, wie die Leistungserbringung gesamthaft einzuordnen ist. Somit wird eine Leistung unabhängig von einzelnen Planabweichungen ganzheitlich betrachtet. Durch diese Vorgehensweise können auch erfolgskritische Parameter deutlicher gemacht werden.

Hinzuweisen ist im Kontext der Leistungserfassung auf den unter TOP 9 vorgestellten Statusbericht zur Fortentwicklung der kennzahlengestützten Zielsysteme (Vorlage 01/070/214). Zwischen der Leistungsdarstellung innerhalb der KLR und der Kennzahlendarstellung im Produkthaushalt werden sich große Schnittmengen ergeben. Mithilfe dieser Bausteine ist eine fachdisziplinübergreifende Abstimmung eines Gesamtkonzeptes zur Verwaltungssteuerung vorgesehen.

3) Freiwillige Leistungen des Kreises

Die Netto-Aufwandssummen der freiwilligen Leistungen werden im Haushaltsplan unter den besonderen Übersichten ausgewiesen. Dabei wird jedoch nicht ersichtlich, ob mit den freiwilligen Aufwendungen weitere Aufwendungen (un-)mittelbar verbunden sind. Die Kosten- und Leistungsrechnung soll hier zu einer gesteigerten Aufwands- bzw. Kostentransparenz beitragen.

Die Vollkostenrechnung ist dabei das geeignete Rechnungssystem, um das Ziel der Kostentransparenz zu erreichen. Hierfür sind sowohl die Kosten, die unmittelbar für die freiwilligen Leistungen anfallen als auch die internen Vorleistungen zu ermitteln und zu bewerten. Die Vorleistungen werden im Regelfall von den Querschnittsbereichen erbracht, wie beispielsweise dem Amt für Informationstechnik oder dem Liegenschaftsamt. Gemäß dem Grundlagenkonzept wurde für die Ermittlung der Querschnittskosten u.a. mit den zu Grunde gelegten Durchschnittswerten auf der Aufwandsseite ein in Aufwand und Erkenntnisgewinn angemessenes pragmatisches Verrechnungsverfahren gewählt.

Das Ergebnis der Auswertung ist wie folgt:

Freiwillige Leistungen - Personaleinsatz	2014
Planstellen (Soll) zum 01.01.	125,53
Vollzeitäquivalent (Ist) zum 01.01.	121,27

	2014	2015
1 Netto-Sachkosten	5.272.750 €	5.748.450 €
2 <i>Brutto-Personalkosten</i>	7.016.565 €	7.086.731 €
3 <i>Personalkostenerstattungen</i>	3.470.720 €	3.470.720 €
4 Netto-Personalkosten	3.545.845 €	3.616.011 €
5 Summe der Kosten je (Büro-) Arbeitsplatz	1.027.828 €	1.027.828 €
6 Verwaltungsgemeinkosten (10 % der Brutto-Personalkosten)	701.657 €	708.673 €
Kalkulatorische Gesamtkosten (Summe Zeile 1 + Zeile 4 + Zeile 5 + Zeile 6)	10.548.080 €	11.100.962 €

Neben dieser Vollkostenrechnung soll zukünftig auch für die freiwilligen Leistungen die Leistungsrechnung anhand von Kennzahlen unterstützt werden. Hierfür werden schrittweise die freiwilligen Leistungen in Zusammenarbeit mit den verantwortlichen Bereichen hinsichtlich

Ausbringungsmenge (Output), Qualität und Wirkung untersucht, um hierfür geeignete Kennzahlen zu ermitteln. Diese werden gemeinsam mit der Vollkostenrechnung in einen Bericht gefasst und jährlich fortgeführt.

Erste Ergebnisse dieser vertiefenden Analyse sind exemplarisch für die Wirtschaftsförderung als **Anlage 3** beigefügt.

Wie aus der Anlage ersichtlich wird, soll das Leistungsspektrum der Wirtschaftsförderung durch Fall- und Kennzahlen so transparent dargestellt werden, dass zu den eingesetzten Kosten das dargebotene Leistungsspektrum erkennbar ist. Hierdurch sollen einseitige Kostendiskussionen durch qualitative Gesichtspunkte in Form der erbrachten Leistungen fundiert werden.

Die weiteren freiwilligen Leistungen werden analog zur Einführung und Weiterentwicklung der KLR schrittweise von 2014-2017 kosten- und leistungsrechnerisch erfasst. Für jede wesentliche freiwillige Leistung soll in diesem Zeitraum ein Bericht nach Art der Anlage 3 erstellt und ab dann jährlich fortgesetzt werden.

Anlagen

Anlage 1	Grundlagenkonzept
Anlage 2	Muster Ziel- und Kennzahlensystem
Anlage 3	Beispiel für Kostenträgerbericht „Freiwillige Leistungen“ anhand der Wirtschaftsförderung