

MITTEILUNGSVORLAGE

			Vorlage-Nr.: M 22/0256
201 - Zentrale Finanzsteuerung, Investitionsplanung, Grundsatzfragen			Datum: 07.06.2022
Bearb.:	Trahm, Ursula	Tel.:-351	öffentlich
Az.:			

Beratungsfolge	Sitzungstermin	Zuständigkeit
Hauptausschuss	20.06.2022	Anhörung

Berichtswesen: Flächendeckende Kosten- und Leistungsrechnung

Sachverhalt:

Am 18.01.2021 wurde im Hauptausschuss, am 02.03.2021 von der Stadtvertretung beschlossen, Konzepte zu entwickeln, um Themen der Finanzkontrolle bei der Stadt zu etablieren.

Am 18.05.2021 sind im Rahmen der Stadtvertreterversammlung erste Überlegungen bzw. Sachstände zu den Themen, u.a. flächendeckende Kosten- und Leistungsrechnung, mitgeteilt worden.

Nunmehr wird nachstehend der Begriff der „Kosten- und Leistungsrechnung“ (KLR) näher beleuchtet und der Stand der bisherigen KLR-Umsetzung bei der Stadt dargestellt. Da die Kosten- und Leistungsrechnung für unterschiedliche Zielsetzungen eingesetzt werden kann, wird der Hauptausschuss nach der Sommerpause gebeten, die Zielsetzung und inhaltliche Ausgestaltung festzulegen. Auf der Basis kann dann ein Konzept mit grober Zeitplanung vorgestellt werden.

Weitere Erläuterungen werden in der Sitzung gegeben.

Allgemeine Ausführungen zur KLR einer Verwaltung

Gesetzliche Grundlagen für die Einführung der KLR

Für die öffentlichen und damit auch kostenrechnenden Einrichtungen wird für die Erhebung einer Gebühr auf die Anwendung von betriebswirtschaftlichen Kalkulationsmethoden verwiesen (KAG § 6).

Die Stadtvertretung legt die Ziele und Grundsätze für die Verwaltung der Stadt fest. Sie trifft alle für die Stadt wichtigen Entscheidungen in Selbstverwaltungsangelegenheiten und überwacht ihre Durchführung, soweit dieses Gesetz keine anderen Zuständigkeiten vorsieht. Sie kann Entscheidungen, auch für bestimmte Aufgabenbereiche, allgemein durch die Hauptsatzung oder im Einzelfall durch Beschluss auf den Hauptausschuss, einen anderen Ausschuss oder die Bürgermeisterin oder den Bürgermeister übertragen, soweit nicht § 28 entgegensteht. Die allgemein übertragenen Entscheidungen können in einer Anlage zur Haupt-

Sachbearbeitung	Fachbereichsleitung	Amtsleitung	mitzeichnendes Amt (bei über-/ außerplanm. Ausgaben: Amt 20)	Stadtrat/Stadträtin	Oberbürgermeisterin
-----------------	---------------------	-------------	--	---------------------	---------------------

satzung (Zuständigkeitsordnung) geregelt werden. In diese kann jeder Einsicht nehmen. Darauf ist in der Bekanntmachung der Hauptsatzung hinzuweisen. Die Zuständigkeitsordnung bedarf abweichend von § 4 Abs. 1 Satz 3 nicht der Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde. Hat die Gemeindevertretung die Entscheidung im Einzelfall übertragen, so kann sie selbst entscheiden, wenn der Hauptausschuss, der andere Ausschuss oder die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister noch nicht entschieden hat. Als wichtige Entscheidung im Sinne des Satzes 2 gilt auch die Entscheidung über die Erteilung des gemeindlichen Einvernehmens nach dem Baugesetzbuch (§26 GO).

Für die Stadt Norderstedt ergibt sich daraus die Zuständigkeit bei der Stadtvertretung, da in der Hauptsatzung eine Übertragung der Entscheidung nicht vorgesehen wurde.

§ 16 GemHVO-Doppik weist mit der Kann-Bestimmung ausdrücklich auf die Einführung der KLR als hilfreiches Instrumentarium hin. Die Ausgestaltung der KLR ist anders als der Produktrahmen in der GemHVO-Doppik nicht geregelt.

Ziele:

Die KLR ist nicht für alle Aufgabenbereiche von gleichem Nutzen. Eine sinnvolle Anwendung kann in den Bereichen:

- wo Gebühren und Entgelte erhoben werden
- wo die Leistung/Produkt nach Art und Umfang disponibel ist
- wo die Leistung/Produkt durch externe Anbieter erbracht wird

stattfinden.

Dabei können, anders als in der freien Wirtschaft, wo die Optimierung des Gewinns zum Ziel gesetzt wird, folgende Ziele identifiziert werden:

- Kalkulation angemessener Gebühren und Entgelte
- Datenbasis für Wirtschaftlichkeitsberechnungen
- Beurteilung, ob Eigenleistung oder Fremdvergabe effizienter
- Optimierung der eingesetzten Ressourcen

erst an zweiter Stelle werden auch diese Ziele formuliert:

- Ermittlung und Kontrolle von Budgets
- Komponente eines Controllings.

Die Kosten- und Leistungsrechnung ist eher vergangenheitsorientiert während das Controlling mehr auf die Zukunft ausgerichtet ist und Hilfestellung bei kritischen Lagen geben soll. Deshalb ist Kosten- und Leistungsrechnung ein Baustein im „Instrumentenkasten“ des Controllers.

Je nach verfolgter Zielsetzung müssen die Schwerpunkte für die Implementierung festgelegt werden.

Bei der Einführung der KLR muss deutlich werden, dass die KLR ein Instrument ist, um Informationen bereitzustellen und Analysen der Kosten- und Leistungsstruktur durchzuführen.

Damit ist sie ein Instrument der operativen Ebene und liefert für diese detaillierte Informationen. Dadurch können verschiedene Entscheidungen, wie z.B. Vorgehen bei Budgetabweichungen, getroffen werden.

Ausgestaltung

Die KLR unterliegt in ihrer Ausgestaltung keinerlei gesetzlicher Bestimmungen, ihre Organisation und der Aufbau liegen ganz im Ermessen der Stadt.

Da die Verwaltung aufgrund ihrer Vielzahl von Aufgaben über unterschiedliche Ziele und Anforderungen verfügt, ist eine ausschließlich einheitliche Vorgabe von Regeln und Standards bei der Ausgestaltung der KLR wenig zielführend.

Wichtig ist den klassischen Aufbau nach Kostenarten, Kostenstellen und Kostenträgern zu regeln. Auch bei der Softwarenutzung sind einheitliche bereichsübergreifende Strukturen vorzugeben, wie z.B.:

- Stammdaten (z.B. Festlegung eines Kontenplans, einheitliche Nummerik)
- Kostenstellen (z.B. einrichten von Pflichtkostenstellen wie z.B. allgemeine Verwaltung)
- Kostenträger (z.B. Festlegung der unterhalb der Produkte definierten Leistungen als Kostenträger)
- Kostenrechnungsverfahren (z.B. Produktstruktur als Grundlage für die Struktur der KLR)
- Leistungsverrechnung
- Personalkostenverrechnung (z.B. Heranziehen der IST-Personalkosten als Gemeinkosten)

Grundsätzlich gilt, dass einheitliche Standards in einer KLR zwingend eingehalten werden müssen. Ihr Umfang und ihre Reichweite richtet sich nach den Steuerungs- und Informationsbedarfen der Verwaltungsführung und gegebenenfalls nach den Anforderungen des zentralen Controllings.

Der Einsatz der KLR richtet sich ebenso nach zentralen wie dezentralen Anforderungen und ermöglicht bereichsbezogene Varianten. KLR ist ein „lebendes Instrument“, das sich den Änderungen in den Organisationseinheiten und den Aufgabenstrukturen anpasst.

Bei der flächendeckenden Kosten- und Leistungsrechnung würden aufgrund der Vielzahl von Verwaltungseinheiten und deren unterschiedlichen Zielen und Anforderungen eine stufenweise Einführung bevorzugt. Dabei ist jedoch nicht aus den Augen zu verlieren, dass nur ein flächendeckender Ansatz einer Zielsetzung, wie Identifizierung sämtlicher Kosten und verursachungsgerechte Zuordnung auf die Verwaltungsleistung, gerecht wird. Dies liegt daran, dass Verwaltungsleistungen überwiegend von verschiedenen Fachbereichen und Serviceeinheiten erzeugt werden. Will man die Kosten eines „Endproduktes“, muss man alle Vorleistungen und deren Kosten erfassen und verursachungsgerecht dem Endprodukt zuordnen. Dabei muss bedacht werden, dass je weiter die Leistungserstellung und die Ressourcenverantwortung (durch zentralisierte Dienstleistungen im Overhead) auseinanderliegen, die KLR komplexer wird.

Zur Festlegung der Einführungsstufen wird folgende Prioritätensetzung vorgeschlagen:
Priorität Nr. 1: Bereiche mit gesetzlicher Verpflichtung zur Gebührenkalkulation (kostenrech-
nende Einrichtungen)
Priorität Nr. 2: Interne Dienstleister (besonders Hilfsbetriebe)
Priorität Nr. 3: andere Verwaltungseinheiten.

KLR im doppischen System

Kontenrahmen und Kostenartenrechnung

Für die Geschäftsbuchhaltung stehen gem. der „Verwaltungsvorschriften über den Kontenrahmen für die Haushalte der Gemeinden (VV-Kontenrahmen)“ die Kontenklassen fest. Dabei ist die Kontenklasse 9 nach örtlichen Erfordernissen für die KLR auszugestalten. Den Städten bleibt es überlassen, ob sie den Kontenrahmen weiter unterteilen und damit den Gegebenheiten vor Ort anpassen. Hierbei sind bei der Detaillierung des Kontenplans der Geschäftsbuchhaltung die Erfordernisse der KLR zu berücksichtigen, nur so ist eine direkte Überleitung der Daten aus der Geschäftsbuchhaltung in die KLR zu ermöglichen.

Damit die Überleitung der Daten der Geschäftsbuchhaltung in die KLR funktioniert, sind die Aufwendungen (Kontenklasse 5) und die Erträge (Kontenklasse 4) nach den Bestandteilen der KLR zu überprüfen. In einem weiteren Schritt ist zu prüfen, ob die Aufwendungen als Grundkosten übernommen werden müssen oder ob sie aufgrund ihrer Zielsetzung in die Kosten- und Leistungsrechnung übernommen werden können oder aber als kostenfremde Bestandteile zu korrigieren sind. Wird die KLR als IST-Kostenrechnung geführt, sind die Abweichungen zwischen ordentlichen Aufwendungen und Kosten eher gering. Liegt jedoch eine NORMAL-Kostenrechnung vor, dann müssen die normalisierten Aufwandsarten korrigiert werden (meist bei Personalkosten, als z.B. als Durchschnittskosten). Es kann auch sein, dass gesetzlich definierte Kosten für die Gebührenermittlung von den erfassten Aufwendungen abweichen (Abschreibungen auf der Grundlage der Anschaffungs- oder Wiederbeschaffungszeitwerte).

Kostenstellenrechnung

Die Kostenstellenrechnung gibt den Ort an, an dem die Kosten anfallen. Diese können dann auf den Kostenträger (s. nächsten Abschnitt) weiterverrechnet werden. Die Kostenstellenrechnung dient der Kalkulationsgenauigkeit und hilft bei der Wirtschaftlichkeitskontrolle.

Basis der Kostenstellenrechnung bildet der Kostenstellenplan. Dieser kann individuell aufgrund der Organisations- und Verantwortungsstruktur der Verwaltung abgebildet werden. Für die Kostenstellenbildung gibt es keine Regeln. Gemäß der Lehre kann man die Kostenstellenbildung nach folgende Gesichtspunkten gestalten:

- Funktionsbereiche (besonders in der Industrie)
- Verantwortungsbereiche (Grundlage bildet die Organisationsstruktur)
- Leistungsbereiche/-arten (wie die Bildung der Kostenrechnenden Einrichtungen, erinnert an den Gliederungsplan)

Je nach Steuerungsbedarf können die Produkte als Basis der Kostenstellenstruktur dienen. So kann man sich am Produktrahmen (Verwaltungsvorschriften über den Produktrahmen für die Haushalte der Gemeinden) orientieren. Die Produktbereiche und –gruppen können den Kostenstellen entsprechen.

Unterhalb der o.g. Struktur kann man weiter differenzieren, z.B. nach räumlichen Gesichtspunkten (wird z.B. im Bereich Schulen so gehandhabt).

Je größer der Informationsbedarf, desto detaillierter muss die Kostenstellengliederung sein. Dabei ist zu bedenken, dass der Arbeits- und Auswertungsaufwand mit steigendem Detaillierungsgrad wächst.

Stehen die Kostenstellen fest, müssen die Kosten verrechnet werden. Dabei werden auch die Leistungsbeziehungen der Kostenstellen betrachtet.

Am Ende der Kostenstellenrechnung sind alle Kosten verteilt. Die Basis für die Kostenträgerrechnung ist damit geschaffen.

Kostenträgerrechnung

Bei der Kostenträgerrechnung werden den Leistungen die Kosten verursachungsgerecht zugeordnet. Dadurch kann die Frage nach dem WOFÜR beantwortet werden und ermöglicht damit eine Beurteilung der einzelnen Leistungen und des gesamten Leistungsergebnisses für einen bestimmten Zeitraum.

Ferner werden hier die Informationen für eine Gebührenkalkulation gegeben und interne Leistungen können auf ihre Wirtschaftlichkeit überprüft werden.

Besonders bei dieser Rechnung ist zu hinterfragen, ob man alle Leistungsbereiche mit einem Verrechnungspreis versehen will. So muss spätestens hier die Frage nach einer das gesamte Haus überspannenden KLR beantwortet werden. Will man die Kosten für alle Leistungseinheiten wissen, muss überall die Kostenträgerrechnung mit viel Aufwand eingeführt werden.

Bei der Kostenträgerrechnung kann man zwischen der Kostenträgerzeitrechnung und der Kostenträgerstückrechnung unterscheiden.

Die Kostenträgerstückrechnung (Kalkulation) ermittelt jeweils für eine Leistungseinheit die von ihr verursachten Kosten. Diese können dann zu verschiedenen Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen herangezogen werden, je nachdem welche Zielsetzungen verfolgt werden.

Die Kostenträgerzeitrechnung (Betriebsergebnisrechnung) stellt die gesamten Kosten eines Zeitraumes dem Wert der erzielten Leistung (Erlös) gegenüber. Die Differenz kann zu einem positiven, ausgeglichenen oder negativen Ergebnis führen.

Umsetzungsstand der Kosten- und Leistungsrechnung bei der Stadt Norderstedt

Der Stand der Umsetzung wird in der **Anlage 1** dargestellt.

Anlage:

1. Umsetzungsstand der Kosten- und Leistungsrechnung bei der Stadt Norderstedt