

GEMEINDERAT



Geschäft No. 3895

Kosten- / Leistungsrechnung Wie weiter?

Bericht an den Einwohnerrat
vom 14. Oktober 2009

Inhalt	Seite
1. Rückblick 8 Jahre Kosten- und Leistungsrechnung in Allschwil	2
1.1. Modell der heutigen Kostenrechnung von Allschwil	3
1.2. Modell der heutigen Leistungsrechnung von Allschwil	3
1.3. Würdigung des heutigen Konzepts	4
2. Ausblick - Konsequenzen	5
2.1. Gesetzliche Bestimmungen	5
2.2. Einführung Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell HRM2	5
2.3. Software	5
2.4. Ressourcen	6
3. Lösungsszenarien	6
3.1. Weiterführung und moderate Anpassung des bestehenden Modells	6
3.2. Verzicht auf eine Kosten- und Leistungsrechnung	6
3.3. Neukonzipierung	6
4. Fazit	7
5. Anträge	8

Beilagen

- Projektplan „Kosten- / Leistungsrechnung“, Stand September 2009
- Projektorganigramm „Kosten- / Leistungsrechnung“, Stand Oktober 2009

1. Rückblick 8 Jahre Kosten- und Leistungsrechnung in Allschwil

Im September 1997 hat der Einwohnerrat die Einführung und Anwendung von NPM-Führungsinstrumenten beschlossen. Im Verwaltungs- und Organisationsreglement vom 21. Oktober 1998 wurde in § 28 Abs. 1 lit. b definiert, dass eine Kostenrechnung zu führen ist. Nach einer Projektdauer von mehr als fünf Jahren wurde im Rahmen des Projekts Allwo¹ „Allschwil wirkungsorientiert“ für das Jahr 2002 die erste Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) der Gemeinde Allschwil erstellt. Mit Schlussbericht vom 09. Juli 2003 (Geschäft No. 3439) wurden dem Einwohnerrat die vollständigen Leistungsberichte und die Ergebnisse der Kosten- und Leistungsrechnungen präsentiert. Die aufgrund der Prüfung durch die Wirkungsprüfungskommission WIKO resultierten Ergebnisse flossen danach in die KLR des Jahres 2003 ein.

Für die Einführung und Umsetzung wurden damals nachstehende Zielsetzungen formuliert:

- Die Kostenrechnung muss durch alle Führungsverantwortlichen zur Wahrnehmung der ihnen übertragenen Produkteverantwortlichkeiten angewendet werden können.
- Die Kostenrechnung muss sowohl für die Mitglieder der Legislative als auch der Exekutive verständlich und nachvollziehbar sein.
- Für jede Hauptabteilung wird eine Kostenrechnung geführt. Sie hat die betrieblichen Eigenheiten in geeigneter Form abzubilden. Die darin enthaltenen Daten müssen für eine Kostenrechnung der Gesamtverwaltung generiert werden können.
- Die Empfehlungen der Finanzdirektorenkonferenz über den Aufbau von Kostenrechnungen sind gebührend zu beachten.

¹ Bericht an den Einwohnerrat vom 09.07.2003 (Geschäft No. 3439)

1.1. Modell der heutigen Kostenrechnung von Allschwil

Die KLR umfasst 50 Leistungsaufträge mit rund 130 Produkten. Alle KLR-relevanten Aufwände und Erträge werden bei der Erfassung in der Finanzbuchhaltung bereits einer Kostenstelle oder einem Kostenträger zugeordnet. Für die Erstellung der Kostenrechnung werden die FIBU-Daten (ABACUS) im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten via Schnittstelle in die Software „COST-Controller / -Reporter“ von Inova Solutions AG übernommen. Dort werden zuerst Plausibilitätsprüfungen und allfällige sachliche und kalkulatorische Abgrenzungen vorgenommen. Danach erfolgen die Umlagen von Lohnkosten, Gemeinkosten und Querschnittsleistungen aufgrund der effektiven Arbeitszeiterfassung. Die Kostenrechnung wird als Deckungsbeitragsrechnung gemäss dem nachfolgenden Schema publiziert:

+ Erlöse	Gebühren, Beiträge von Bund, Kanton, Gemeinden, Privaten
- Verrechnete Kosten	Lohn- und Personalkosten
- Direkte Kosten	Sachaufwand, Beiträge an Bund, Kanton, Gemeinden, Private
= DB I; Deckungsbeitrag	
- Gemeinkosten GK	Nicht zuweisbare Aufwändungen aus Sach- und Personalaufwand
- Politische Gemeinkosten PGK	Kosten Behörden, Kommissionen, Arbeitsgruppen sofern einer Dienstleistung klar zuweisbar
= DB II; DECKUNGSBEITRAG	Teilkosten Produkt / Leistung
- Kalkulatorische Kosten	Abschreibungen, kalkulatorische Zinsen
= DB III; Deckungsbeitrag	
-/+ Querschnittskosten / -erlöse	Kosten / Erlöse aus Leistungen innerhalb der Verwaltung (z.B. Informatik, Raumkosten u.ä.)
= DB IV; DECKUNGSBEITRAG	Vollkosten Produkt / Dienstleistung

1.2. Modell der heutigen Leistungsrechnung von Allschwil

Für die 130 Produkte werden insgesamt 400 Messgrössen, 480 Indikatoren zu Wirkungszielen und 300 Indikatoren zu Leistungszielen erfasst. Für sämtliche Messgrössen sowie für die Indikatoren werden durch die Hauptabteilungsleiter je einmal jährlich die SOLL- resp. IST-Werte in einem Formular erfasst. Diese Daten müssen manuell in die Datenbank „INOVA-Score“ übertragen werden. Daraus werden dann die Leistungsberichte generiert, welche wiederum in Worddokumente exportiert werden.

Der Leistungsbericht ist darstellungsmässig von der Kostenrechnung getrennt. Dadurch wird der direkte Bezug von Kosten und Leistungen erschwert.

Im Grundgedanken der „wirkungsorientierten Verwaltungsführung“ ist aber gerade das Verhältnis der einzelnen Leistungen zu deren effektiven Kosten elementar. Die Gretchenfrage sollte immer heissen: „Wieviel mit welcher Qualität zu welchem Preis?“. Bei definierten Qualitätsstandards können aufgrund von Kalkulationen auf einfache Weise Kennzahlen berechnet werden. Diese können für interne Jahresvergleiche sowie für aussagekräftige Benchmarks verwendet werden.

1.3. Würdigung des heutigen Konzepts

Der in den späten neunziger Jahren in der Schweiz fassfassende Trend von New Public Management wurde in Allschwil sehr früh aufgenommen und u.a. mit dem NPM-Element der Kosten- / Leistungsrechnung umgesetzt. Diese Umsetzung erfolgte damals unter externer Begleitung und mit grossem Aufwand. Schweizweit konnten viele Reformprojekte nicht im ersten Anlauf umgesetzt werden oder führten nicht zu den gewünschten Ergebnissen. Generell kann festgestellt werden, dass die ersten Reformprojekte zu detailliert und zu umfassend waren. Mit dem charakteristischen Wechsel der NPM-Reformen von einer Input- zu einer Outputsteuerung musste auch ein Kulturwandel auf allen Ebenen einher gehen. Die Erfahrungen dieser Reformbewegung der letzten 10 – 15 Jahre zeigen, dass solche Veränderungen einige Jahre beanspruchen und laufend mit den verschiedenen Interessengruppen diskutiert werden müssen. Aufgrund dieser Reflektionen müssen die Ziele periodisch überprüft und die Instrumente und deren Mechanismen angepasst werden. In Allschwil stehen diese Anpassungen noch aus. Beim Instrument „Kosten- / Leistungsrechnung“ müssen dringend Optimierungen vorgenommen werden.

Die heutige KLR sollte hinsichtlich nachfolgender Übersicht überprüft und konzeptionell sowie inhaltlich angepasst werden. Die Aufzählung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit und vermittelt lediglich einen groben Überblick:

Betrachtung	Beschreibung	Konsequenz
Technik / Methodik	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Getrennte Darstellung der Kostenrechnung und der Leistungsberichte ▪ Abschreibungen erfolgen nach finanzpolitischen Grundsätzen ▪ falsche kalkulatorische Zinsberechnung ▪ undifferenzierte Umlageschlüssel für Sachaufwand ▪ keine Abgrenzung von Personalaufwand ▪ mangelhafte Definition der Kostenstellen und Produkte 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ mangelnde Aussagen zu den effektiven Kosten pro Leistungseinheit ▪ DB-Werte teilweise verzerrt und deshalb für Benchmarking oder Outsourcing-Entscheidungen ungeeignet ▪ Beeinträchtigung der Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Aussagekraft ▪ mangelhafte Berechnung der Vollkosten
Operative Sicht	<ul style="list-style-type: none"> ▪ keine unterjährige Steuerung auf Basis der KLR ▪ Arbeitszeiterfassung sowie Kostenstellen werden kaum als Führungsinstrument verwendet ▪ DB-Darstellung ist für Detailanalysen ungeeignet und liefert die gewünschten Informationen nicht 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ KLR wird kaum als Führungsinstrument verwendet ▪ grosse Vorbehalte betreffend Zweckmässigkeit und Nutzen
Strategische und politische Sicht	<ul style="list-style-type: none"> ▪ keine unterjährige Steuerung auf Basis KLR; Darstellung erfolgt nur retrospektiv ▪ Politische Diskussionen finden kaum auf der Basis der KLR und insbesondere nicht im Bereich der Leistungsaufträge statt ▪ zu viele Produkte ▪ Indikatoren und Messgrössen zu detailliert und teilweise ohne Aussagekraft ▪ Bürgersicht wird ungenügend einbezogen ▪ mangelnde konzeptionelle Transparenz 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ KLR wird aufgrund der Komplexität nicht verstanden ▪ KLR findet kaum Eingang als Entscheidungsgrundlage für GR und ER ▪ ER steuert nach wie vor „Input-orientiert“ d.h. mittels Budget

Abschliessend ist unbedingt festzuhalten, dass die Erfahrungen aus den vergangenen Jahren sehr wertvoll sind und für die Weiterentwicklung der KLR eine sehr gute Basis bilden. Die KLR hat sich in Allschwil etabliert. Es gilt nun, das Konzept aus der Sicht aller Anspruchsgruppen hinsichtlich der Verbesserung des Nutzens respektive der Wirkung zu überarbeiten.

2. Ausblick - Konsequenzen

2.1. Gesetzliche Bestimmungen

Im Kanton Basel-Landschaft besteht keine Pflicht eine KLR zu erstellen. Gemäss § 28 Abs. 1 lit. b des Verwaltungs- und Organisationsreglements (VOR) der Gemeinde Allschwil ist eine Kostenrechnung zu führen.

2.2. Einführung Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell HRM2

Gemäss RRB Nr. 0997 vom 30. Juni 2009 wird beabsichtigt, das „Harmonisierte Rechnungslegungsmodell“ HRM2 bei den basellandschaftlichen Gemeinden frühestens per 1.1.2012 einzuführen. Neben einem revidierten Kontorahmen sind weitere Änderungen, deren Umsetzung teilweise erheblichen Zeitaufwand verursachen, zu erwarten:

- Einführung einer Anlagebuchhaltung aufgrund der Umstellung auf betriebswirtschaftliche Abschreibungen (lineare Abschreibungsmethode)
- Zweistufige Erfolgsrechnung
- Neubewertung Finanzvermögen und ev. Restatement Verwaltungsvermögen
- Einführung Geldflussrechnung
- Erweiterung des Anhangs der Jahresrechnung (Eigenkapitalnachweis, Beteiligungs- / Gewährleistungsspiegel etc.)

Die Einführung von HRM2 wird verschiedene Auswirkungen auf die Kostenrechnung und insbesondere auf die Vergleichbarkeit mit den Vorjahren haben. Die Einführung von HRM2 wird erhebliche Ressourcen der Verwaltung beanspruchen insbesondere in der Hauptabteilung Finanzen – Steuern. Abgesehen vom externen IT-mässigen Support und der Begleitung bei der Einführung neuer Software (z.B. Anlagebuchhaltung) wird die Einführung von HRM2 keine externe Begleitung erfordern.

2.3. Software

Für die Software-Module der Inova Solutions AG wurden aus Kostengründen seit mehr als fünf Jahren die Up-grades nicht installiert. Die eingesetzte Software-Version wird vom Hersteller ab 2010 nicht mehr gewartet. Der Support bei technischen Problemen führte in der Vergangenheit zu hohen Kosten. Das heisst, die Software muss auf einen neueren Stand gebracht werden. Gleichzeitig stellt sich aber auch die Frage, ob die Integration der Zeit- und Leistungserfassung sowie der Kostenrechnung in die ebenfalls in der Gemeindeverwaltung eingesetzte ABACUS-Lösung (betriebswirtschaftliche Software) eine Effizienz- und Qualitätssteigerung bringen würde. Zumal dann alle relevanten Daten in einer Datenbank stehen und für eine spätere gesamtheitliche Auswertung (Cockpit) rasch zur Verfügung stehen würden. Bei einem Softwarewechsel könnten jedoch die Kosten für die Software-Upgrades von INOVA nur für wenige Jahre genutzt werden. Die mit HRM2 einzuführende Anlagebuchhaltung von ABACUS muss hinsichtlich der automatisch generierten Abschreibungen auch auf die KLR abgestimmt werden. Kurzum - der Einsatz einer zweckmässigen Software bildet eine wichtige Grundlage für eine effiziente und ressourcenschonende Erstellung der KLR.

2.4. Ressourcen

Mit der Einführung von HRM2 und weiteren Projekten zur Modernisierung der Verwaltung werden die bestehenden personellen Ressourcen neben der Erledigung des Tagesgeschäfts zusätzlich beansprucht. Der Gemeinderat beabsichtigt, die anstehenden Projekte ohne umfassende externe Begleitung mit den vorhandenen Personalressourcen zu bewältigen. Dazu ist jedoch eine weitsichtige und ressourcengestützte Planung der Projekte erforderlich. Dies hat auch zur Folge, dass die Projekte zeitlich und ressourcenmässig aufeinander abgestimmt werden müssen.

3. Lösungsszenarien

3.1. Weiterführung und moderate Anpassung des bestehenden Modells

Grundsätzlich kann das bestehende Modell weitergeführt werden. Dazu müssten der Kostenstellen- und Kostenträgerplan respektive die Leistungsaufträge mit ihren Produkten und Messgrössen überarbeitet und redimensioniert werden. Für die bestehende Software können die Up-grades installiert und mit ihren technischen Verbesserungen genutzt werden. Die unter Ziffer 1.3 aufgeführten technischen und methodischen Mängel würden nach einer moderaten Anpassung weiterhin bestehen. Die zwingende Verbesserung des methodischen Verständnisses, der Akzeptanz und die praktische Verwendung dieses Instruments durch Behörden und Verwaltung können ohne grundlegende Anpassungen mit grosser Wahrscheinlichkeit jedoch nicht erreicht werden.

3.2. Verzicht auf eine Kosten- und Leistungsrechnung

Mit Ausnahme von § 28 Abs. 1 lit. b des Verwaltungs- und Organisationsreglements, welcher mittels Einwohnerratsbeschluss aufgehoben werden kann, besteht keine gesetzliche Verpflichtung, eine Kosten- Leistungsrechnung zu führen. Es ist auch nicht zu erwarten, dass der Gesetzgeber mit der Einführung von HRM2 diese Lücke schliessen wird. Es gilt deshalb unter Berücksichtigung der eingesetzten Ressourcen abzuwägen, ob der Nutzen der KLR die eingesetzten Ressourcen rechtfertigt, respektive ob das heutige Modell der KLR einen tatsächlichen Mehrwert generiert.

3.3. Neukonzipierung

Bei einer Neukonzipierung sollte auf keinen Fall auf der „grünen Wiese“ gestartet werden. Die wertvollen KLR-Erfahrungen der vergangenen Jahre müssen unbedingt in das Projekt einfließen. Die Neukonzipierung der KLR richtet sich auf folgende Zielsetzung der Strategischen Entwicklungs- und Massnahmenplanung 2009 – 2014 aus:

„Entwicklung einer für alle Stufen aussagekräftigen und zeitnahen Kosten- / Leistungsrechnung, welche die Controlling- und Entscheidungsprozesse mit betriebswirtschaftlichen Informationen unterstützen.“

Mögliche Ziele für eine Neukonzipierung:

- Umfassende Überarbeitung und Redimensionierung der Produkte und Leistungen (inkl. Indikatoren und Messgrössen)
- Einführung einer unterjährigen Steuerung der KLR
- Verbesserungen hinsichtlich der adressatengerechten Aussagekraft und Übersichtlichkeit der Berichte
- Evaluation der eingesetzten Software sowie Prüfung möglicher Alternativen
- Berücksichtigung des Neuen Rechnungslegungsmodells (HRM2)

4. Fazit

Die in einem aufwändigen Prozess erarbeitete und im Jahre 2002 eingeführte Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) verkörperte echten Pioniergeist und verdient hohe Anerkennung. Aufgrund der vielfältigen Erfahrungen, welche viele Parallelen mit anderen Gemeinden und Kantonen² aufweisen, muss heute aber festgestellt werden, dass die hohen Zielsetzungen nur ungenügend erfüllt werden. Zur Erreichung der ursprünglichen Zielsetzung und der Implementierung eines zeitgemässen Public Managements drängt sich eine grundlegende Überarbeitung der KLR auf. Der bisherige Aufwand für die Erstellung der KLR ist bei einem relativ geringen Nutzen erwiesenermassen gross. Die KLR weist ein erhebliches Optimierungspotenzial auf und muss konzeptionell und inhaltlich überarbeitet werden, sodass aus der Sicht aller Anspruchsgruppen hinsichtlich des Nutzens respektive der Wirkung der KLR erhebliche Verbesserungen erzielt werden.

Die Einführung von HRM2 wird erhebliche Personalressourcen der Gemeindeverwaltung beanspruchen und auf die KLR verschiedene Änderungen bewirken. Die für die Erstellung der KLR eingesetzte Software-Version muss spätestens 2010 aktualisiert werden. In der Software müssen also innert kurzer Zeit teure technische (Upgrades) und inhaltliche (HRM2) Anpassungen vorgenommen werden, ohne dass dadurch die eigentliche KLR einen Mehrwert erfährt. In Anbetracht der Kosten und der vorhandenen Personalressourcen erachtet der Gemeinderat einen temporären Verzicht auf die Erstellung der „alten“ KLR für die Jahre 2010 – 2012 als zweckmässige Massnahme.

Der Gemeinderat entschied sich nach eingehender Abwägung der Vor- und Nachteile, von Kosten und Nutzen und insbesondere unter Berücksichtigung der personellen Ressourcen deshalb auch für die Lösung „Neukonzipierung“. Für diese Lösung wurden ein Projektplan sowie das Projektorganigramm entworfen, welche einerseits die groben Projektschritte und Meilensteine sowie die Mitwirkung der verschiedenen Gremien vorsehen.

Eine neunköpfige Delegation des Einwohnerrates – insbesondere vertreten durch Mitglieder der FIREKO und der GPK – und des Gemeinderates sollen im Projektleitungsausschuss die Projektsteuerung sicher stellen. Damit soll gewährleistet werden, dass die Entwicklung des neuen Konzepts laufend reflektiert und hinsichtlich der Erfüllung der unterschiedlichen Bedürfnisse der verschiedenen Anspruchsgruppen überprüft wird. Dem Einwohnerrat wird dann gemäss dem vorliegenden Projektplan im Frühjahr 2011 das Konzept der KLR, welches die Basis für die operative Umsetzung (IT etc.) bildet, unterbreitet. Erst danach erfolgt die softwaremässige und somit kostenrelevante Umsetzung des neuen Konzepts.

² Lienhard Andreas et al (2005), 10 Jahre New Public Management in der Schweiz

5. Anträge

Gestützt auf diese Ausführungen beantragt Ihnen der Gemeinderat **zu beschliessen**:

1. Auf die Erstellung der gemäss § 28 Abs. 1 lit. b des Verwaltungs- und Organisationsreglements vorgeschriebenen Kostenrechnung wird temporär für die Jahre 2010 bis 2012 verzichtet.
2. Die Kosten- und Leistungsrechnung ist unter Berücksichtigung des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells für Kantone und Gemeinden (HRM2) und nach den Grundsätzen einer modernen wirkungsorientierten Verwaltungsführung zu reformieren.
3. Der Einwohnerrat beauftragt die FIREKO und GPK aus ihren Kommissionen je zwei Mitglieder in den Projektlenkungsausschuss zu delegieren.
4. Der Einwohnerrat wählt an seiner Sitzung vom 18. November 2009 aus seiner Mitte zwei Mitglieder in den Projektlenkungsausschuss.

GEMEINDERAT ALLSCHWIL
Präsident: Verwalterin:

Dr. Anton Lauber Sandra Steiner