

III Anwendungsbereiche der standardisierten Kosten- und Leistungsrechnung

III.1 Preisbildung und Gebührenkalkulation

Viele Behörden im Bundesbereich erheben Gebühren und Auslagen für von ihnen erbrachte Leistungen bzw. bieten kostenpflichtige markt-gängige Leistungen zu Marktpreisen an. Die KLR eignet sich als Datenbasis für die Preisbildung und die Gebührenkalkulation.

Es sind zwei wesentliche Schritte zu unterscheiden:

1. die Kalkulation der Kostenträger auf Basis der Vollkosten und darauf aufbauend
2. die Schritte zur Gebühr bzw. zum Preis.

Die rechtlichen Grundlagen für Preise und Gebühren sind in vielen Einzelgesetzen, Verordnungen und Erlassen niedergelegt. Die Neu-regelung des Verwaltungskostengesetzes (künftig: Verwaltungs-gebührengesetz), das ergänzend zu spezialgesetzlichen Regelungen gilt, sieht zwei Schritte bei der Gebührenermittlung vor. Zunächst sind Gebühren so zu bemessen, dass die der öffentlichen Leistung zuzurechnenden Kosten als Vollkosten ermittelt werden, und in einem zweiten Schritt wird der Nutzen, der wirtschaftliche Wert oder die sonstige Bedeutung für den Leistungsempfänger angemessen berücksichtigt.

Rechtliche Grundlagen

Der Gesetzentwurf sieht folgende Kostendefinition vor: Kosten sind der bewertete Verbrauch von Gütern und Dienstleistungen zur Erstellung einer öffentlichen Leistung.

In der Gesetzesbegründung wird hinsichtlich der Methoden zur Vollkostenermittlung auf die Ausführungen in der Standard-KLR verwiesen.

Soweit keine abweichende rechtliche Regelung besteht, sind für die Ermittlung der Gebühren Vollkosten zu Grunde zu legen. Als Kalkulationsschema ist grundsätzlich die Zuschlagskalkulation anzuwenden (vgl. II.6 Die Kostenträgerrechnung).

Standard

Auf die ermittelten Selbstkosten kann nun noch, falls rechtlich begründet, ein kalkulatorischer Nutzenzu- oder -abschlag berechnet werden, der dem Äquivalenzprinzip folgend den Nutzen des Leistungsempfängers widerspiegelt.

Schritte zur Gebühr bzw. zum Preis

Hängt der Nutzenzu- oder -abschlag von der Person des Leistungsempfängers ab, sind entsprechende Empfängergruppen zu bilden und mit entsprechenden Faktoren zu hinterlegen.

Bei der Preisbildung für markt-gängige Produkte kann der Preis innerhalb des rechtlichen Rahmens ggf. von der Produktkalkulation abweichen.

Das Ergebnis der Produktkalkulation dient in diesem Fall als Maßstab für die erreichte Kostendeckung und kann als Zielpreis dienen.

Grundsätzlich ist jedoch zu beachten, dass neben KLR-Daten auch weitere Aspekte bei der Ermittlung von Gebührensätzen zu berücksichtigen sind. Bei der Gebührenbemessung können neben dem Zweck der Kostendeckung ebenfalls Aspekte des Vorteilsausgleichs, der Verhaltenslenkung sowie soziale Aspekte einbezogen werden, soweit diese sachlich gerechtfertigt sind.

III.2 Berichtswesen und Kennzahlen

III.2.1 Berichtswesen

Aufgabe des KLR-Berichtswesens ist es, die zur Planung und Steuerung erforderlichen Informationen aufzubereiten und für das Controlling zur Verfügung zu stellen. KLR-Berichte filtern das vorhandene Angebot an KLR-Daten und bringen Transparenz in den Leistungserstellungsprozess. Inhalt und Struktur der KLR-Berichte sind auf die Ziele der Behörde auszurichten. Grundsätzlich gilt:

**So viele Informationen wie nötig,
so wenige Informationen wie möglich!**

Anforderungen an das Berichtswesen

Das traditionelle Berichtswesen der öffentlichen Verwaltung (z. B. Statistiken) wird durch das KLR-Berichtswesen ergänzt. Um Datenfriedhöfe zu vermeiden, sind von Anfang an standardisierte Prozesse für die Erstellung der KLR-Berichte zu entwickeln. Folgende Fragen sind dabei zu beachten:

- **Wozu** soll berichtet werden?
Entscheidend ist der Berichtszweck. KLR-Berichte informieren über interne Kosten- und Leistungsstrukturen. Üblich ist die Integration von KLR-Daten in Controlling-Berichte.
- **Was** soll berichtet werden?
Inhalt, Verdichtungsgrad und Genauigkeit bestimmen, inwieweit der Informationsbedarf zielgerichtet erfüllt werden kann. Hiefür sind konkrete Vorgaben der Berichtsempfänger erforderlich.
- **Wer** soll an wen berichten?
Sender und Empfänger von Berichten sind zu definieren. Die Berichte sind auf die Bedürfnisse und Kenntnisse der Empfänger auszurichten. Die KLR-Berichte werden durch die KLR-Verantwortlichen erstellt. Zu den Empfängern zählen die Kostenstellen-Verantwortlichen, das Controlling und die Behördenleitung.
- **Wann** soll berichtet werden?
Ein Bericht kann nur dann ein wirksames Planungs- und Steuerungsinstrument sein, wenn er aktuelle Daten liefert, d.h. ein

Standard-KLR Teil III

Anwendungsbereiche der standardisierten KLR

Bericht ist immer zeitnah zu erstellen und vorzulegen. Berichtszyklen und Erscheinungstermine sind in einem Berichtskalender behördeneinheitlich festzulegen.

• **Wie** soll berichtet werden?

Die Art, Form und das Layout der Berichte sowie das Ausgabemedium sind behördeneinheitlich festzulegen. Folgende Grundsätze sind dabei zu beachten:

- Aktualität der Berichtsinhalte,
- Objektivität der Berichtserstattung,
- empfängerorientierte Sichtweise,
- klare und übersichtliche Berichtsgestaltung,
- Kontinuität bei Erscheinungstermin und -bild,
- ziel- bzw. handlungsorientierte Information,
- Wirtschaftlichkeit der Berichtserstellung.

Berichte müssen übersichtlich und ansprechend gestaltet werden. Der Aufbau des KLR-Berichtswesens zielt darauf ab, ziel- und entscheidungsorientiert, empfangergerecht und wirtschaftlich zu informieren.

**Gestaltung von
Berichten**

Im Mittelpunkt des KLR-Berichtswesens steht die verständliche und nachvollziehbare Aufbereitung von KLR-Informationen. Dies erfolgt in erster Linie in Form von Zahlen, Kennzahlen und Tabellen mit Unterstützung spezieller Software. Je nach Informationsbedürfnis sind die Berichte bedarfsgerecht zu verdichten.

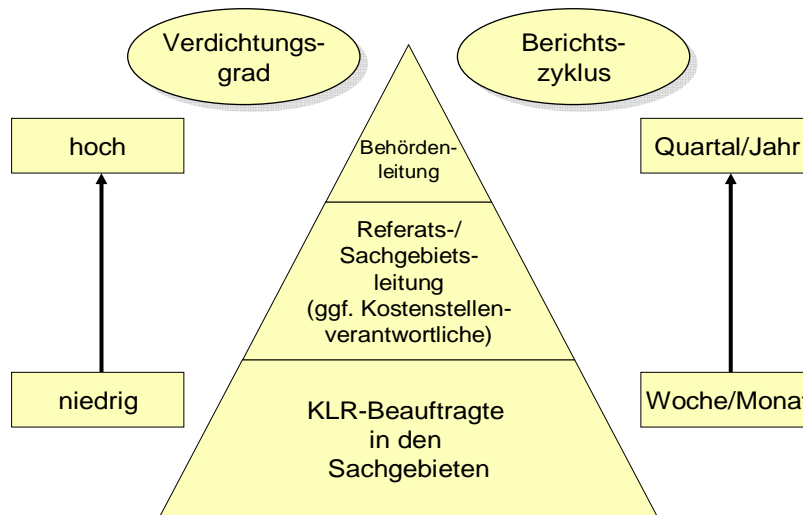
Durch Visualisierung der KLR-Daten mittels Farbgebung, Graphiken (z.B. Kreis-, Balken-, Säulendiagramme) und Symbolen (z.B. Ampeln, Pfeile) kann die Aussagekraft der Berichte erhöht und das Verständnis erleichtert werden. Standardisierungen beim Layout ermöglichen eine bessere und schnellere Berichtsanalyse. Auch kurze verbale Erläuterungen in Textform können unter Umständen hilfreich sein.

Neben schriftlich aufbereiteten Berichten in Papierform müssen Berichte heute auch auf Anforderung im Intranet/ Internet abrufbar sein. Darüber hinaus sollten Berichte regelmäßig persönlich präsentiert und besprochen werden (Berichtsgespräche).

Den verschiedenen Entscheidungsebenen der Behörde sind die jeweils für sie relevanten KLR-Informationen zur Verfügung zu stellen (Berichtshierarchie).

In der folgenden Abbildung ist dargestellt, wie diese Anforderungen an das Berichtswesen behördenintern umzusetzen sind:

Berichtswesen - Verdichtung von Informationen



Berichtsarten

Die Standard-KLR unterscheidet drei Arten von Berichten:

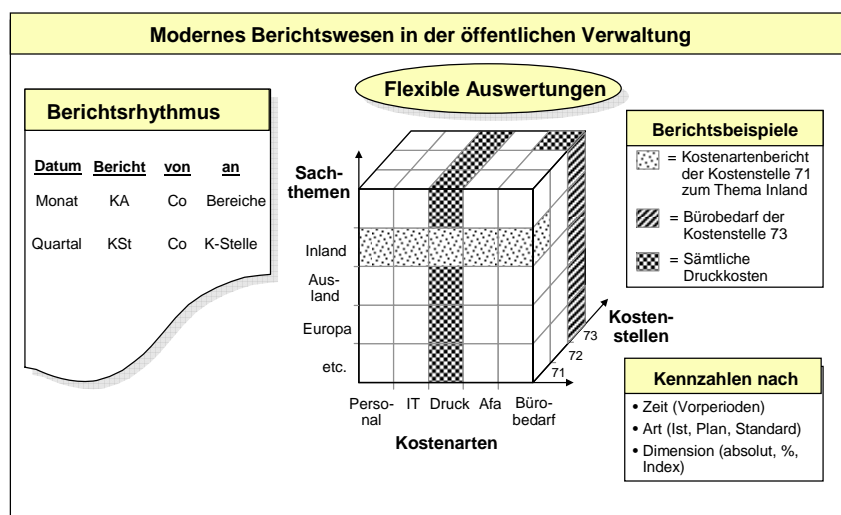
- Standardberichte
Standardberichte (Routine-, Basisberichte) sind standardisierte, periodisch aufbereitete und regelmäßig erscheinende Berichte. Sie decken einen stets wiederkehrenden Informationsbedarf ab. Form, Inhalt und Erscheinungstermin sind genau festgelegt. Beispiele für Standardberichte sind:
 - Kostenstellenberichte:
informieren über die in einer Kostenstelle angefallenen Kosten/Erlöse und beinhalten die Be- und Entlastungen der Kostenstelle nach Kostenarten (vgl. Kostenstellenrechnung). Der Kostenstellenleiter erhält einen aktuellen Überblick über die Kostensituation seiner Kostenstelle.
 - Kostenträgerberichte (Produkt-/Ergebnisberichte):
beinhalten alle Kosten, die bei der Erstellung eines Kostenträgers (Produkt) angefallen sind. Mit Hilfe des Kostenträgerberichts können die Selbstkosten der Produkte und Deckungsbeiträge berechnet sowie kostendeckende Gebühren/Entgelte kalkuliert werden (vgl. Kostenträger-, Deckungsbeitragsrechnung und Kalkulationsverfahren).
- Abweichungsberichte
Abweichungsberichte sollen auf Besonderheiten von vorher definierten Schwellenwerten aufmerksam machen (Plan-Ist-Abweichungen). Sie werden nur anlassbezogen erstellt.

Standard-KLR Teil III
Anwendungsbereiche der standardisierten KLR

- Sonderberichte
Sonderberichte treffen Aussagen zu ganz speziellen Sachverhalten. Sie werden individuell nur auf Anforderung erstellt.

Um den Entscheidern die erforderlichen Informationen jederzeit zur Verfügung stellen zu können, bieten die meisten Software-Programme eine Vielzahl von Auswertungsmöglichkeiten an. Das Berichtswesen ist damit weniger ein technisches Problem, als vielmehr ein logisches und Selektionsproblem. Einer Überversorgung mit Informationen ist unbedingt vorzubeugen. Ausgehend von der Überlegung, dass alle in der KLR erfassten Daten und Dimensionen (kostenartenbezogen, kostenstellenbezogen usw.) miteinander jederzeit auswertbar sein müssen, ergibt sich ein „Würfelmodell“ für die Auswertung, wie die nachfolgende Abbildung abschließend illustriert:

Berichtswesen – flexible Auswertungen



Copyright Arthur D. Little International, Inc., Wiesbaden

III.2.2 Kennzahlen

Mit Hilfe von Kennzahlen wird vorhandenes Zahlenmaterial geordnet und in sinnvolle und aussagekräftige Kerngrößen verdichtet. Kennzahlen geben komplexe Sachverhalte in einfacher und verdichteter Form wieder.

Kennzahlen müssen eine hohe Aussage- und Erkenntniskraft besitzen, da sie die grundlegende Informationsbasis für das Controlling und die Leitung bereitstellen. Sie dienen der Erfolgskontrolle und sind Grundlage für Planungs- und Steuerungsentscheidungen.

Ziele der Kennzahlenbildung

Kennzahlen werden gebildet, um

- komplexe Sachverhalte und Zusammenhänge in einer knappen konzentrierten Form darzustellen,
- Informationen adressatengerecht zu verdichten und aufzubereiten,
- eine schnelle Entscheidungsfindung zu ermöglichen,
- Zielvereinbarungen mit konkreten Messgrößen zu unterlegen und die Zielerreichung messbar zu machen,
- vergleichende Aussagen und Analysen zu unterstützen.

Kennzahlen können in absolute Kennzahlen (z.B. Summen, Mittelwerte) und in relative Kennzahlen (Verhältniszahlen, wie z.B. Quoten, Indexzahlen) unterteilt werden. Darüber hinaus werden monetäre und nicht-monetäre Kennzahlen sowie Indikatoren unterschieden:

Monetäre Kennzahlen

Monetäre Kennzahlen werden zur Beurteilung zahlenmäßig erfassbarer Sachverhalte herangezogen. Sie werden auch als Finanzkennzahlen bezeichnet. Sie stehen ohne Mehraufwand regelmäßig zur Verfügung. Beispiele für monetäre Kennzahlen der KLR sind Personalkostenstundensatz, Stückkosten, Deckungsbeiträge, Selbstkosten, usw.

nichtmonetäre Kennzahlen

Zur Bewertung der Leistungsfähigkeit öffentlicher Verwaltungen sind neben monetären Kennzahlen insbesondere nichtmonetäre Kennzahlen geeignet. Nichtmonetäre Kennzahlen stehen regelmäßig nicht unmittelbar zur Verfügung, sondern müssen durch Aufschreibung, Auszählung oder Auswertung vorhandener Daten ermittelt werden. Beispiele für nichtmonetäre Kennzahlen sind Bearbeitungs- und Durchlaufzeiten, Eingangszahlen, Erledigungsmengen usw.

Indikatoren

Ähnlich wie nichtmonetäre Kennzahlen treffen Indikatoren Aussagen über qualitative Aspekte wie z.B. über die Zufriedenheit von Kunden und Mitarbeitern. Indikatoren sind Hilfsmittel zur Abbildung von Sachverhalten, die sich nicht unmittelbar messen und bewerten lassen. Beispiele für Indikatoren sind Krankheitsquote, Fluktuationsquote, Fortbildungsquote, Beschwerdequote. Da Indikatoren in erster Linie auf Annahmen über bestimmte Wirkungszusammenhänge beruhen, können sie nur Anhaltspunkte für weitere Analysen sein. So kann z.B. eine niedrige Krankheitsquote auf eine hohe Mitarbeiterzufriedenheit hindeuten. Diese Annahmen lassen sich z.B. durch Befragungen genauer überprüfen.

Je nach Sachverhalt (z.B. Kostenstellen-/Kostenträgeranalysen, Messung des Zielerreichungsgrades, Benchmarking, Ermittlung der Adressatenzufriedenheit) sind die jeweils geeigneten und beeinflussbaren Kennzahlen zu identifizieren.

Standard-KLR Teil III
Anwendungsbereiche der standardisierten KLR

Der Aussagewert einer Kennzahl ist abhängig von der Genauigkeit und Validität der ihr zugrunde liegenden Daten. Interpretationsspielräume sind durch genaue Vorgaben für die Erhebung und Auswertung einzugrenzen. Nachfolgende Abbildung zeigt beispielhaft verschiedene Arten und Gestaltungsmöglichkeiten für Kennzahlen:

Kennzahlenarten im Überblick



Kennzahlen müssen zu Planungs-, Vergleichs- und Steuerungszwecken herangezogen werden können:

Zeitvergleich	Aktuelles Jahr		Vergleichsjahr		Abweichungen		
	Monat	Kumuliert	Monat	Kumuliert	Monat	Kumuliert	
Soll-/Ist-Vergleich	Aktueller Monat			Aktuelles Jahr kumuliert			
	Plan	Ist	Abw.	Plan	Ist	Abw.	
Behördenvergleich	Behördenwerte		Vergleichswerte		Abweichungen		
	Ist	Plan	Best Practice	Durchschnitt	Ziel	Wert	Vorgabe Indikator
Darstellungsform	Maßzahl		Index		Gliederungs-/Strukturzahl		Beziehungszahl
	Anzahl	Zeit	Basisjahr	Basisgröße	in Tsd.	in Prozent	Korrelation Verhältnis

Copyright Arthur D. Little International, Inc., Wiesbaden

Die systematische Zusammenstellung von Kennzahlen in einer sinnvollen Beziehung zueinander führt zu einem Kennzahlensystem (z.B. Balanced Scorecard). Zielsetzung eines Kennzahlensystems ist es, Ursache-Wirkungs-Beziehungen aufzuzeigen.

Kennzahlen-systeme

Die Balanced Scorecard (BSC) stellt als Planungs- und Steuerungsinstrument alle wesentlichen Sichtweisen einer Organisation ausgewogen („ausbalanciert“) gegenüber, um eine umfassende, an der Gesamt-Strategie orientierte Planung und Steuerung zu ermöglichen. Im Wesentlichen werden dabei vier Perspektiven unterschieden:

Balanced Scorecard

- Finanzen
- Interne Prozesse
- Kundenzufriedenheit
- Innovationsfähigkeit und Mitarbeiterpotenziale.

Der BSC-Ansatz hat den Vorteil, dass sowohl monetäre als auch nichtmonetäre Kennzahlen abgebildet und in eine Beziehung zueinander gebracht werden. Durch die Definition konkreter Ursache-Wirkungs-Ketten wird bei Abweichungen ein bestimmter Handlungsbedarf erzeugt. Insoweit leistet die BSC eine bedeutende Verknüpfung von strategischem und operativem Controlling (KLR).

III.3 Das Benchmarking

In der Privatwirtschaft wird das Benchmarking genutzt, um die Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens zu verbessern. Dem Benchmarking kommt in der Bundesverwaltung wachsende Bedeutung zu. Der Vergleich von Kosten, deren Strukturen, die Analyse von Verfahrensabläufen und Prozessen dient in erster Linie dazu „vom Besten“ zu lernen und dieses Wissen auf die eigene Organisation anzuwenden. Dabei müssen es nicht immer Wettbewerber aus der eigenen Branche sein. Benchmarkings können auch mit dem Besten einer anderen Branche durchgeführt werden (z.B. Optimierung des Bestellwesens: Zollverwaltung Bundesministerium der Verteidigung).

Die Ziele, die von der Privatwirtschaft mit Benchmarking verfolgt werden, müssen für die Verwaltung teilweise modifiziert werden:

- Praktische Nutzung der KLR steigern,
- KLR als Steuerungsinstrument festigen,
- Best-Practice-Beispiele gewinnen,
- Vergleichsprozesse initiieren (Lernen vom „Besten“),
- Zwischenbehördlichen Knowhow-Transfer unterstützen,
- Erkenntnisse aus dem Benchmarking in die Behörde übertragen,
- Effizienz des Verwaltungshandelns steigern
- umfassende Kommunikation bester Herangehensweisen, Verfahren und Lösungen.

Der wesentliche Unterschied zur Privatwirtschaft besteht darin, dass die Verwaltung keinem Verdrängungswettbewerb ausgesetzt ist. Das Benchmarking und der daraus entstehende Lernprozess sind daher aus Sicht der Behörden zunächst eine zusätzliche Aufgabe und kein Faktor, der zum Erhalt der Verwaltungseinheit beiträgt.

Hinter dem Benchmarking verbirgt sich der Gedanke des Messens mit dem Besten. Der Benchmark ist die Zielmarke, die es zu erreichen gilt und definiert die Lücke, die zum Besten beschrieben wird. Wie kann sich die Verwaltung vergleichen? Die Struktur der Verwaltung ist primär durch eine klare Trennung der verschiedenen Aufgabenbereiche voneinander gekennzeichnet.

Ziele des Benchmarkings

Zielmarke

Standard-KLR Teil III
Anwendungsbereiche der standardisierten KLR

Trotzdem gibt es in der Verwaltung Bereiche, in denen sich Kosten und Leistungen miteinander vergleichen lassen:

- Allgemeine Verwaltungsbereiche
- Flächenverwaltungen mit Einheiten gleicher Struktur (z.B. Auswärtiger Dienst; Zollverwaltung, Bundespolizei)
- Bereiche, in denen die Leistung nicht zwingend durch die Verwaltung erstellt werden muss („Outsourcing“)
- Fachprodukte (Vergleich von Prozessen).

Das Messen basiert auf dem möglichst kontinuierlichen Vergleich der Behörden oder Behördeneinheiten. In Teilbereichen können Vergleiche mit Leistungen aus der Wirtschaft angestellt werden, weiterhin bietet auch der Vergleich von Zeitreihen oder unterschiedlicher Verwaltungseinheiten viele Anhaltspunkte. Aus dem Vergleich ergeben sich Anstöße, die eigene Leistungsfähigkeit kritisch zu hinterfragen und Anreize, Maßnahmen zur Verbesserung im Sinne der Wirtschaftlichkeit einzuleiten. Besonders effektiv ist ein Benchmarking, wenn die Ergebnisse mit Haushaltsvorgaben verknüpft sind.

Bei der Erarbeitung der Standard-KLR ergaben sich wiederkehrende Muster und Typen von Aufgaben, die in den Ressorts wahrgenommen wurden. Diese Aufgabentypologisierung mündete in die nachfolgend abgebildeten vier Aufgabentypen.

Aufgabentypen in der Bundesverwaltung

Der Benchmarking-Prozess



Für die Einführung von Benchmarking in der Bundesverwaltung ist ein nach Aufgabeninhalten differenziertes Vorgehen zu wählen

Zu unterscheiden sind ...

<p>Allgemeiner Verwaltungsbereich</p> <p>Aufgaben der Zentralbereiche, die sich in nahezu allen Behörden in vergleichbarer Form wiederfinden</p>	<p>Flächenbehörden (innerhalb eines Ressorts)</p> <p>Behörden mit einer die Fläche des Wirkungsbereiches abdeckenden Struktur bestehend aus mehreren Organisationseinheiten mit gleicher/ähnlicher Aufgabenstruktur (regionale Spezialisierung)</p>
<p>Fachaufgabenbereich</p> <p>Aufgaben der Fachbereiche, die entsprechend der behördenspezifischen Aufgabenstellungen grundsätzlich unterschiedlich sind</p>	<p>Ressortübergreifende Fachaufgabentypen</p> <p>Aufgaben mit spezifischem sachlichem Hintergrund, die zur Erstellung vergleichbarer Produkte im Rahmen ähnlicher Prozesse führen (z.B. Genehmigungen)</p>

Bei der Anwendung der Aufgabentypen ergibt sich meist eine „Einteilung“ der Behörde in den Allgemeinen Verwaltungsbereich und mindestens einen anderen Bereich. Mit der Aufgabentypologisierung kann das weitere Vorgehen für die interne Diskussion und die Einführung des Benchmarkings objektiviert werden.

Aufgaben im allgemeinen Verwaltungs- bereich

Der Allgemeine Verwaltungsbereich aller Behörden ist ein wichtiger Anwendungsbereich für das Benchmarking. Die Aufgaben werden den Behörden in Form von Produkten gut strukturiert in der Standard-KLR an die Hand gegeben. Die definierten Aufgabenbeschreibungen und vorgeschlagenen Kennzahlen erleichtern den Beginn eines Vergleiches auf Bundesebene. Für das Gelingen ist die unveränderte Anwendung der im Anhang definierten Allgemeinen Verwaltungsprodukte eine Voraussetzung. Nur so ist ein Vergleich zwischen verschiedenen Bundesbehörden möglich.

Beispiele

- Vergleich sämtlicher Fahrdienste untereinander und mit externen Anbietern;
- Vergleich sämtlicher Reinigungsdienste untereinander und mit externen Anbietern;
- Vergleich der Organisation und Durchführung von Fort- und Weiterbildung.

Fachaufgaben in Flächenbehörden

In Flächenbehörden (z.B. Auslandsvertretungen oder Zollverwaltung) können Fachaufgaben gut miteinander verglichen werden, da dieselbe Dienstleistung an verschiedenen Standorten erbracht wird. So lässt sich anhand von Kennzahlen ermitteln, zu welchen Kosten eine Aufgabe in verschiedenen Einheiten erledigt wird.

Beispiele

Auslandsvertretungen:

- Ausstellen von Pässen

Zollverwaltung (Bereich Vollstreckung):

- Kosten je Vollstreckungsfall (durchschnittliche Kosten je erledigtem Vollstreckungsfall auf der Basis der Herstellkosten der Vollstreckungsstelle)

Standard-KLR Teil III

Anwendungsbereiche der standardisierten KLR

- Aus- und Fortbildungsmaßnahmen der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung im Bundesministerium des Innern (BAköV), der Bundeswehr-Hochschulen, der Fachhochschule des Bundes;
- Genehmigungsleistungen von Eisenbahn-Bundesamt, Kraftfahrt-Bundesamt, u. U. Luftfahrt-Bundesamt;
- Forschungsleistungen von der Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung (BAM), der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE), „Blaue Liste“-Institute;
- Inkassoleistungen des Bundesamtes für Finanzen mit entsprechenden Leistungen von Kreditinstituten und/oder Clearinghäusern,
- Vermögensverwaltungsleistungen der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, der Wasser- und Schifffahrtsverwaltungen mit Wohnungsbaugenossenschaften und Verwaltungseinrichtungen von Großbetrieben.

Beispiele

Während einfache Vergleiche es bei der Veröffentlichung der Zahlen bewenden lassen, führen die Zusammenkünfte auf Arbeitsebene und die intensive Auseinandersetzung mit den Leistungen und den Prozessen zu einer konstruktiven Arbeit und wichtigen fachlichen Erkenntnissen.

Vorteile des Benchmarkings

Das Benchmarking dient der permanenten Steigerung der Wirtschaftlichkeit und der Verbesserung von Prozessen über zwischen- und innerbehördliche Vergleiche. Da diese Vergleiche bisher eher zu der Herausstellung von Missständen geführt haben, soll im Rahmen des Benchmarking genau umgekehrt vorgegangen werden und das Positive, die Bestleistung, herausgestellt werden.

Der Benchmarking-Prozess für die Bundesverwaltung teilt sich in zwei grundsätzliche Bereiche auf, in einen vorbereitenden und einen kontinuierlichen Bereich.

Benchmarking-Prozess

Der statische Teil beginnt mit der Identifikation und Formulierung der Ziele des Benchmarking. Teilnehmer, deren notwendiger Input, der anzustrebende Detaillierungsgrad und die Verwendung der Ergebnisse müssen vorab unmissverständlich niedergelegt werden. Danach ist das weitere Vorgehen, die Datenbeschaffung, die Form der Vergleiche und die Ausarbeitung mit den Beteiligten niederzulegen.

Die **vorbereitende Phase** beinhaltet folgende Arbeitsschritte:

- Vereinbarung über die Ziele des Benchmarkings und die Kommunikation der Ergebnisse,
- Auswahl der Produkte,
- Erstellung/Abgleich der Produktsteckbriefe (Wird unter den Produkten dasselbe verstanden und gebucht?),

- Festlegung der Kennzahlen (An welchen Kennzahlen lässt sich der Beste erkennen? Ist Wirtschaftlichkeit oder Qualität ein Kriterium?),
- Festlegung der zu erhebenden Daten,
- Rückkopplung mit Fachreferaten (Sind die Daten vorhanden? Können sie erhoben werden?),
- Vorbereitenden Arbeiten für die Phase der Datenerhebung (z.B. Anpassung der Produkte, Buchungsverhalten).

Aller Erfahrung nach beschränkt sich ein Benchmarking-Prozess kaum auf reine Kostenangaben und -vergleiche. Schnell werden Qualität und Standardleistungen definiert und deren Ausprägungen zum Gegenstand der Analysen. Gerade in der Bundesverwaltung spielt daher die Produktdefinition eine große Rolle (vgl. Produktbildung).

Im Rahmen der Leistungsrechnung wurde bereits die Notwendigkeit der Erweiterung um Qualitätsindikatoren und Leistungsstandards dargestellt. Hier zeigt sich, dass ein gegenseitiges Vergleichen immer wieder zu neuen Kennzahlen und Indikatoren, Berechnungs- und Erhebungsweisen Anlass bietet. So sind die nachfolgenden Schritte Teil der **zweiten Phase** des Benchmarkings, das kontinuierlich über mehrere Jahre durchgeführt werden soll:

- Nach der Festlegung der Datenbasis, der Kennzahlen und Qualitätsindikatoren beginnt die Erhebung des Datenmaterials über einen festgelegten Zeitraum.
- Aus den Indikatoren und Kennzahlen wird ein Ranking gebildet, an Hand dessen die Best-Leistungen identifiziert werden.
- Die Besten werden um eine detaillierte Beschreibung ihrer Prozesse gebeten, die zur Erreichung der guten Kennzahlen geführt haben.
- Um anschließend für alle umsetzbare Verbesserungsmöglichkeiten erarbeiten zu können, werden gemeinsam Maßnahmen erarbeitet, die jeder in seiner Behörde anpasst und einführt.
- Oder aber jeder Teilnehmer identifiziert für sich die „Benchmarking-Lücke“ zum Besten und regt Verbesserungen innerhalb der Behörde an. Dabei kann bilateral mit dem Besten Rücksprache gehalten werden.
- Bei einem anschließenden Benchmarking erfährt jede Behörde, inwieweit sie mit Hilfe der Maßnahmen dem Ziel der Best-Leistung näher gekommen ist. In einem kontinuierlichen Weitermachen erfährt jede Behörde, wie die gleichen Vorschläge und Maßnahmen in anderen Behörden „gewirkt“ haben, was für den nächsten „Rundlauf“ neue Erkenntnisse über Machbarkeit und Anpassungsnotwendigkeiten mitbringt.

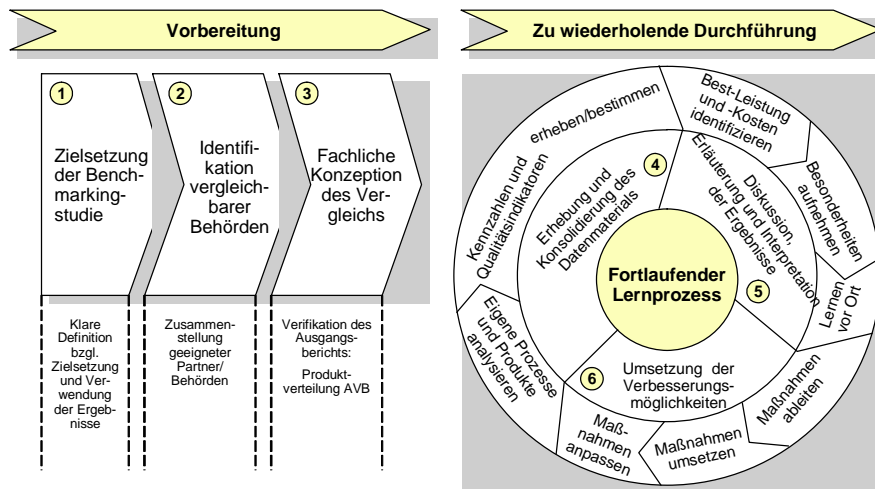
Standard-KLR Teil III
Anwendungsbereiche der standardisierten KLR

Die nachfolgende Abbildung stellt das Verfahren nochmals dar.

Der Benchmarking-Prozess



Die Grobstruktur des Benchmarking-Prozesses wurde insbesondere hinsichtlich des fortlaufenden Lernprozesses detailliert



Copyright Arthur D. Little International, Inc., Wiesbaden

III.4 Die zwischenbehördliche Leistungsverrechnung

Von zwischenbehördlicher Leistungsverrechnung spricht man, wenn Behörden Dienstleistungen (Produkte) austauschen und die für die Leistungserstellung anfallenden Kosten in Rechnung stellen. Mit der zwischenbehördlichen Leistungsverrechnung auf Grundlage der KLR können die Finanzströme in der öffentlichen Verwaltung verursachungsgerecht abgebildet werden. Vereinfacht ausgedrückt geht es um die Beantwortung der Frage: „Wer bezahlt was wem wofür?“.

Bereits heute finden zwischen den Behörden der Bundesverwaltung zahlreiche Transaktionen statt. Bisher erfolgen diese Transaktionen meist unentgeltlich. Zukünftig könnten diese Dienstleistungen kostenpflichtig werden, so z.B.:

- die Entwicklung eines IT-Fachverfahrens,
- das Führen und Auswerten von Statistiken,
- die Überlassung von Liegenschaften,
- die Organisation und Unterstützung von Auswahlverfahren für Neueinstellungen,
- die Durchführung von Fortbildungsveranstaltungen.

Beispiele

Mit der zwischenbehördlichen Leistungsverrechnung lassen sich folgende Ziele verfolgen:

- Schaffung von Kostentransparenz bei zwischenbehördlichen Transaktionen,
- Sensibilisierung und Erhöhung des Kostenbewusstseins
 - bei der Inanspruchnahme von Leistungen anderer Behörden,
 - bei der Erstellung von Leistungen für andere Behörden,
- Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und Optimierung der Prozesse,
- Förderung des Wettbewerbgedankens in der öffentlichen Verwaltung,
- Zusammenführung von Fach- und Finanzverantwortung.

Ziele der Leistungsverrechnung

Voraussetzungen

Die zwischenbehördliche Leistungsverrechnung setzt die Einführung der KLR und die Anwendung standardisierter Verrechnungsverfahren voraus. Da die Kameralistik aufgrund ihrer Struktur nur eingeschränkte Möglichkeiten für eine zwischenbehördliche Leistungsverrechnung auf Basis von Kosten und Erlösen bietet, bleibt zu klären, wie ein zwischenbehördliches Verrechnungsverfahren im Rahmen einer Erweiterten Kameralistik sinnvoll gestaltet werden kann. Problematisch ist dabei z.B. die Verrechnung in separaten Systemen losgelöst vom kameralen Haushalt. Weiterhin setzt die zwischenbehördliche Leistungsverrechnung voraus, dass

- die Austauschbeziehungen zwischen den Behörden transparent und dokumentiert sind (Auftraggeber-Auftragnehmer-Modelle),
- die Kosten den erstellten Leistungen (Produkten) verursachungsgerecht zugeordnet werden können,
- die ausgetauschten Leistungen (Produkte) kostenrechnerisch genau abgrenzbar und kalkulierbar sind (Preiskalkulation),
- die Behörden über eine Ressourcenautonomie verfügen, die es ermöglicht, Kosten- und Preisstrukturen unmittelbar zu beeinflussen.

Mögliche praktische Ausgestaltung

Die Behörden treten untereinander in Beziehung als Auftraggeber und Auftragnehmer. Grundlage des Leistungsaustauschs ist die Definition eines konkreten Leistungsangebots (Servicekatalog). Für die angebotenen Produkte ist eine (ggf. auftragsbezogene) Produktkalkulation durchzuführen und ein Preis festzulegen. Dadurch erhalten die nachfragenden Behörden die Möglichkeit, Preisvergleiche anstellen zu können. Aufgrund der Preisvergleiche können die Behörden entscheiden, ob das Produkt auch in Eigenleistung erstellt oder von einem Dritten (z.B. Privatunternehmen) günstiger bezogen werden kann.

Standard-KLR Teil III

Anwendungsbereiche der standardisierten KLR

Darüber hinaus sind die Preise und die beabsichtigten Bezugsmengen Grundlage für die zukünftige Leistungs- und Finanzplanung im Rahmen der Haushaltsplanung und des Controllings (finanzwirtschaftliche Zielvorgaben, Kapazitätsauslastung).

Auftragnehmer- und Auftraggeber-Behörde sollten über den vereinbarten Leistungsbezug Kontrakte abschließen und in Preisverhandlungen treten. Erhält die Behörde den Auftrag, wird das Produkt für die auftraggebende Behörde erstellt. Die Kosten der Leistungserstellung werden mit einer Vollkostenrechnung ermittelt und der Auftraggeber-Behörde in Rechnung gestellt. Der Vorgang ist über ein leistungsfähiges IT-gestütztes Vertrags-, Auftrags- und Rechnungsmanagement abzuwickeln.

Kostenrechnerisch bedeutet die zwischenbehördliche Leistungsverrechnung, dass fremdbezogene Dienstleistungen die leistungsempfangende Behörde mit Kosten belasten, dagegen der leistenden Behörde Erlöse einbringt. Im kameraleen Haushalt bedeutet die zwischenbehördliche Leistungsverrechnung, dass der Veranschlagung von Haushaltsmitteln im Haushalt der Auftraggeber-Behörde eine entsprechende Zurückführung des Ansatzes im Haushalt der Auftragnehmer-Behörde gegenüberstehen müsste.

Für die Verrechnung der Kosten gibt es mehrere Möglichkeiten. Die Kosten der Leistungserstellung werden verursachungs- und leistungsgerecht ermittelt und einzeln (z.B. bei Einzelaufträgen) oder pauschaliert (z.B. bei regelmäßigem Bezug eines Produkts in hoher Stückzahl) in Rechnung gestellt. Sofern gegenseitige Austauschverhältnisse bestehen, kann die Verrechnung in der Form eines stichtagsbezogenen Clearings erfolgen.

Der Wettbewerb, in den sich die Behörden begeben, führt zwangsläufig zu einem Vergleich der eigenen Kostenstrukturen mit denen der konkurrierenden Anbieter. Dadurch werden die Behörden veranlasst, die Effektivität und Effizienz der eigenen Leistungserstellung regelmäßig kritisch zu hinterfragen, Prozesse zu optimieren und die Wirtschaftlichkeit zu verbessern.

Bisher liegen in der Bundesverwaltung keine Praxiserfahrungen vor. Es fehlt an praktikablen Regelungen für die Veranschlagung im kameraleen Haushalt. Außerdem erfordert das Verfahren einen hohen Abstimmungs- und Koordinationsaufwand.

Die auf Grundlage der KLR mögliche zwischenbehördliche Leistungsverrechnung ist bislang nicht kompatibel mit der in § 61 Abs. 1 BHO geregelten Erstattung von Aufwendungen zwischen Behörden, da in VV Nr. 3 zu § 61 BHO bestimmt wird:

„Aufwendungen im Sinne von § 61 Abs. 1 Satz 2 sind die zusätzlichen Ausgaben, die der ersuchten Dienststelle in Ausführung der Leistung unmittelbar entstanden sind. Der sonstige Verwaltungsaufwand der ersuchten Dienststelle zählt nicht zu den Aufwendungen für die übernommene Leistung.“

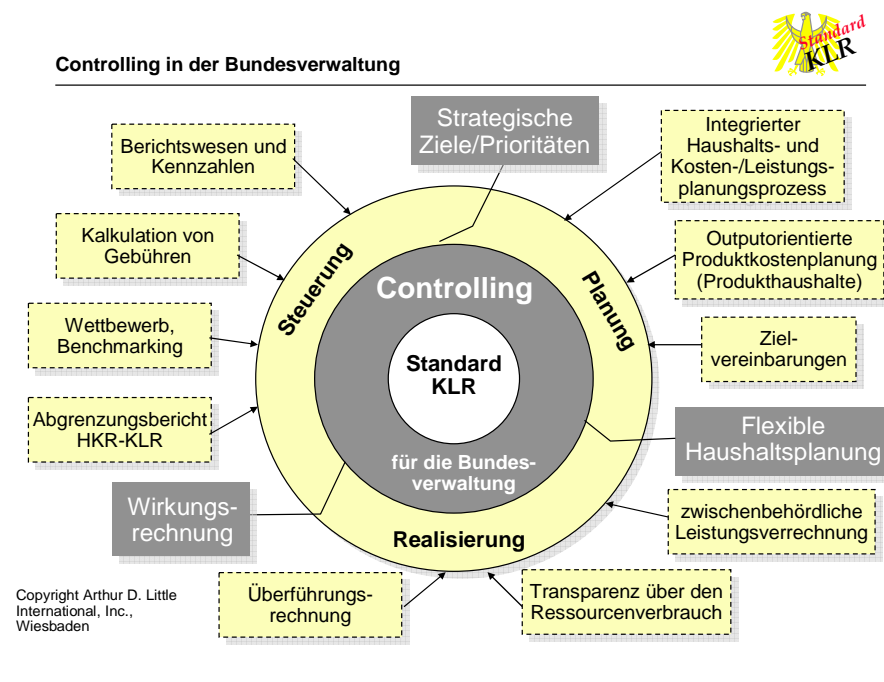
**Beziehung zum
§ 61 BHO**

III.5 KLR als Bestandteil des Controllings

Im Zusammenhang mit der Einführung des Neuen Steuermodells wird unter Controlling (to control = steuern, regeln) die ziel- und ergebnisorientierte Planung und Steuerung der Verwaltungsabläufe verstanden. Die traditionelle Inputsteuerung soll durch eine Output- und Outcome-Steuerung ergänzt werden, um den Blick auf die Ziele, Ergebnisse und Wirkungen des Verwaltungshandelns zu lenken.

Controlling ist ein Führungsinstrument, das eine ergebnisorientierte Planung, Steuerung und Überwachung aller Organisationsbereiche ermöglicht. Das Controlling bedient sich unter anderem der KLR-Daten, die gezielt als Grundlage für Führungsentscheidungen zusammengestellt werden.

Die KLR bildet somit den Kern des Controllings. Nur wenn die KLR in die Planungs- und Steuerungsprozesse der Behörde integriert wird, kann sie ihren vollen Nutzen entfalten. In der folgenden Abbildung sind die wesentlichen Bestandteile eines Controllings in der Bundesverwaltung dargestellt:



Innerhalb einiger Ressorts befinden sich behördenübergreifende Controllingansätze in der Einführung oder bereits im Wirkbetrieb (z.B. übergreifendes Controlling für die Zollverwaltung durch die Zollabteilung des Bundesministeriums der Finanzen). Ansonsten wird Controlling mehrheitlich auf Behördenebene betrieben (z.B. Bundesministerium für, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Statistisches Bundesamt, Deutsches Patent- und Markenamt).

Standard-KLR Teil III
Anwendungsbereiche der standardisierten KLR

Das strategische Controlling der öffentlichen Verwaltung ist darauf ausgerichtet, mittel- bis langfristige gesellschaftliche Entwicklungen zu erkennen, um die künftigen politischen Strategien und Programme darauf auszurichten. Es geht um die grundsätzliche zukünftige Ausrichtung der Behörde und damit um die Antwortung auf die Frage: „Tun wir die richtigen Dinge?“.

**Strategisches
Controlling**

Ausgehend von den Vorgaben des strategischen Controllings ist das operative Controlling auf die Umsetzung mittel- bis kurzfristiger Ziele ausgerichtet. Das operative Controlling befasst sich mit gegenwärtigen Planungs- und Steuerungsentscheidungen. Es geht um die Beantwortung der Frage: „Tun wir die Dinge richtig?“. Grundlage des operativen Controllings sind interne Informationssysteme, wie z.B. die KLR.

**Operatives
Controlling**

Die aus dem Leitbild der Behörde und den strategischen Vorgaben abgeleiteten operativen Ziele werden zur Überprüfung der Zielerreichung mit Messgrößen unterlegt. So weit wie möglich ist dabei auf bereits vorhandene Daten (z.B. aus der KLR, IT-Fachverfahren) zurückzugreifen. Die Zielerreichung ist regelmäßig zu überprüfen. Bei sich abzeichnenden Zielabweichungen sind Gegensteuerungsmaßnahmen einzuleiten. Am Ende der Periode ist der Zielerreichungsgrad festzustellen und zu bewerten. Leistungs-, Anreiz- und Sanktionssysteme können zur Anwendung kommen. Nach der Durchführung von Abweichungs- und Ursachenanalysen beginnt der Planungs- und Zielvereinbarungsprozess von vorn.

**Operativer
Planungs- und
Steuerungsprozess**

Behördeninterne Verfahren und Termine für den Zielvereinbarungsprozess sind in einem Planungskalender konkret festzulegen. Ein offiziell verabschiedeter und veröffentlichter Zielekatalog macht die Ziele transparent und für Leitung und Beschäftigte verbindlich.

Der Nutzen einer KLR kann sich erst über die Verbindung von Kosten und Leistungen mit den Zielen und Aufgaben einer Behörde entfalten. Die KLR liefert grundlegende Daten für den Abschluss von Zielvereinbarungen und schafft Transparenz über den Ressourceneinsatz, der zur Erreichung der vereinbarten Ziele erforderlich ist.