



Stadt Neumünster

„Innere Verrechnungen im städtischen Haushalt und deren Einfluss auf Ausla- gerungsentscheidungen“

Beratungsangebot
14. Dezember 2005

BSL Public Sector Managementberatung GmbH
Hauptstraße 25
D-50126 Bergheim
Telefon 02271/4930-0
Fax 02271/4930-30
E-Mail office@bsl-psm.de
Internet www.bsl-psm.de

Inhalt

1	Zusammengefasstes Ergebnis	3
2	Ausgangssituation und Vorgehensweise	5
2.1	Ausgangssituation	5
2.2	Vorgehensweise	6
3	Rechtliche Grundlagen	7
4	Spezifische Situation in der Stadt Neumünster	8
4.1	Vorgehensweise der Stadt zur Ermittlung innerer Verrechnungen	8
4.2	Innere Verrechnungen bei Auslagerungsentscheidungen	11
4.3	Empfehlungen zur Vorgehensweise bei Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen	15

1 Zusammengefasstes Ergebnis

In der Stadt Neumünster wird derzeit kontrovers die Vorgehensweise und Sachgerechtigkeit bei der Veranschlagung von inneren Verrechnungen diskutiert, mit denen die Kosten der leistungserbringenden Querschnittsbereiche wie Haushalt und Finanzen, Personalabrechnung oder EDV auf die leistungsempfangenden Bereiche umgelegt werden. Insbesondere existieren unterschiedliche Meinungen darüber, ob diese inneren Verrechnungen zumindest teilweise als Begründungen bei organisatorischen und rechtlichen Neustrukturierungen herangezogen werden dürfen. Die Stadt Neumünster hat daraufhin die BSL Managementberatung mit der Erstellung eines Gutachtens zur Klärung dieser Fragestellungen beauftragt.

Die wesentlichen Empfehlungen dieses Gutachtens lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Vorgehensweise bei der Berechnung innerer Verrechnungen bei der Stadt Neumünster entspricht in allen Punkten den gesetzlichen Anforderungen. Insbesondere erfolgt auch die rechtlich vorgeschriebene Unterscheidung hinsichtlich gebührenrelevanter und nicht gebührenrelevanter Verrechnungen.
- Die derzeit in den Unterabschnitten des Haushalts der Stadt Neumünster ausgewiesenen entscheidungsrelevanten inneren Verrechnungen liegen in Bandbreiten von ca. 8,7 – 12,1 % der Gesamtausgaben eines Unterabschnittes. Diese Werte liegen innerhalb von BSL Benchmarks, die aus der Untersuchung anderer Kommunen gewonnen werden konnten.
- Die Vorgehensweise bei der Ermittlung der inneren Verrechnungen deckt sich mit dem Ansatz der überwiegenden Zahl der von der BSL Managementberatung untersuchten Kommunen. Durch die Anlehnung der Vorgehensweise an KGSt-Empfehlungen dürfte dies auch für die weit überwiegende Zahl aller bundesdeutschen Kommunen gelten.
- Die in den Budgets eines Unterabschnitts ausgewiesenen Ansätze für innere Verrechnungen können niemals entscheidungsrelevant sein bei Entscheidungen im Hinblick auf Auslagerung von Organisationseinheiten. Eine in diesem Zusammenhang geführte Diskussion um die Eigenherstellung oder den Fremdbezug von Querschnittsleistungen ist sachlich nicht gerechtfertigt.
- Eine Ausgliederung von Unterabschnitten aus dem Haushalt ist letztlich nur dann wirtschaftlich, wenn Einsparungen ohne Berücksichtigung innerer Verrechnungen so hoch sind, dass sie die mit einer Verlagerung notwendigen Kosten für die Fremdvergabe von Leistungen überkompensieren. Die inneren Verrechnungen sind dabei vollkommen entscheidungsirrelevant.
- Überlegungen zur organisatorischen oder rechtlichen Neustrukturierung können nicht damit begründet werden, dass bei einer Verlagerung die inneren Verrechnungen deshalb gespart werden, weil die notwendigen Querschnittsfunktionen zukünftig dann in den aufnehmenden

Organisationseinheiten mit den dort vorhandenen Kapazitäten quasi „kostenlos“ miterbracht werden können. Dies bedeutet in letzter Konsequenz, dass die derzeitigen Querschnittsfunktionen in den aufnehmenden Organisationseinheiten über freie Kapazitäten verfügen, die dort entsprechend zu reduzieren wären.

- Bei einer Ausgliederung von Unterabschnitten aus dem Haushalt kann in der Regel nicht von proportionalen Einsparungen bei den Querschnittsbereichen ausgegangen werden.
- Die Realisierung von Einsparungen bei Inneren Verrechnungen erfordert eine Prozesskostenanalyse und –optimierung bei den Querschnittsfunktionen. Wenn die vorangegangene Organisationsuntersuchung bei der Stadt Neumünster sachgerecht erfolgt ist, muss derzeit davon ausgegangen werden – da im Gutachten keine spezifischen Vorschläge für eine Kapazitätsanpassung in den Querschnittsbereichen auftauchen – dass die Erbringung von Querschnittsfunktionen bei der Stadt Neumünster wirtschaftlich erfolgt.
- Wird über die Verlagerung von Querschnittsfunktionen nachgedacht, so ist darauf zu achten, dass bei Kostenvergleichen im Hinblick auf die interne Erstellung oder die Vergabe von Querschnittsleistungen, auch gleiche Leistungen verglichen werden.
- Wenn eine Prozessanalyse in den Querschnittsbereiche ergeben hat, dass es unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten sinnvoll ist, Querschnittsleistungen an externe Dritte zu vergeben, so muss dies auch konsequent für alle Unterabschnitte beziehungsweise alle Abnehmer dieser Querschnittleistungen erfolgen. Es kann dann nicht sein, dass nur ein Teil der Leistung vergeben wird und für den Rest dann noch eigene Kapazitäten bei der Stadt Neumünster vorgehalten werden.

2 Ausgangssituation und Vorgehensweise

2.1 Ausgangssituation

Die Stadt Neumünster steht vor der Entscheidung, einzelne Organisationseinheiten aus der Verwaltung herauszulösen und anderen Einrichtungen, anzugliedern. Konkret handelt es sich dabei um folgende Überlegungen:

- Die Volkshochschule soll dem "Kiek In" angegliedert werden. Dieses wird derzeit nach der Eigenbetriebsverordnung des Landes Schleswig Holstein als eigenbetriebsähnlicher Regiebetrieb geführt. Nach der Integration soll das „Kiek In“ als Anstalt des öffentlichen Rechts geführt werden. Diese Empfehlung basiert auf einem Gutachten einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Man verspricht sich dadurch erhebliche Kostenreduzierungen.
- Teile des Kulturbüros sollen einer Stiftung angegliedert werden. Derzeit gehört das Kulturbüro zum Fachdienst Schule, Kultur und Sport im Fachbereich 2.

Zur Begründung derartiger Ausgliederungsüberlegungen wird das Argument vorgebracht, mit der Ausgliederung würden die Verwaltungskosten sinken, weil Querschnittsaufgaben entweder an private Dritte vergeben oder aber diese Aufgaben in den neuen Organisationseinheiten dann von dem dort bereits vorhandenen Personal mit erledigt werden können.

Die gleiche Argumentation wird auch von einigen der kostenrechnenden Einrichtungen wie dem Rettungsdienst oder der Abfallentsorgung vorgebracht. Hier wird argumentiert, dass bei einer Ausgliederung die Gebühren sinken könnten, weil Verwaltungskosten eingespart beziehungsweise reduziert werden könnten.

Demgegenüber steht die konträre Meinung, insbesondere in den Querschnittsbereichen, dass als Begründung für die Wirtschaftlichkeit einer einfachen Ausgliederung von Organisationseinheiten die ausschließliche Betrachtung von Verwaltungskosten in einzelnen Organisationseinheiten nicht geeignet ist.

Vor diesem Hintergrund beauftragte die Stadt Neumünster die BSL Managementberatung, die Stichhaltigkeit des einen beziehungsweise des anderen Argumentes im Rahmen eines Gutachtens zu klären.

2.2 Vorgehensweise

Zur Klärung der im Raum stehenden Fragestellung wurden von der BSL Managementberatung folgende Arbeitsschritte durchgeführt:

- Analyse der derzeitigen Verwaltungspraxis für innere Verrechnungen bei der Stadt Neumünster durch Studium vorhandener Unterlagen. Dazu gehören der Haushaltsplan für die Jahre 2005 und 2006, die Umlagenberechnung für den Rettungsdienst und die Abfallentsorgung, sowie die Schlüsselfestlegung für die Erstellung der inneren Verrechnungen.
- Vergleich der Praxis innerer Verrechnungen bei der Stadt Neumünster mit der Vorgehensweise anderer Städte bei denen die BSL Managementberatung in der Vergangenheit beratend tätig war.
- Analyse der gesetzlichen und sonstigen rechtlichen Rahmenbedingungen wie Gemeindehaushaltsverordnung, Gebührenrecht etc.
- Diskussion der Problemstellung mit Fachleuten bei der Stadtverwaltung Neumünster und weiteren externen Experten.

3 Rechtliche Grundlagen

Die wesentlichen rechtlichen Grundlagen finden sich in der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO). Der einschlägige Paragraph 13 lautet im Absatz 3 wie folgt:

„Zwischen Einzelplänen, Abschnitten und Unterabschnitten können Erstattungen von Verwaltungskosten und sonstigen Gemeinkosten veranschlagt werden; soweit dies für Kostenrechnungen erforderlich ist, sind sie zu veranschlagen“.

Die angesprochenen Verwaltungskosten werden nach der neuen Haushaltssystematik als "innere Verrechnungen" bezeichnet. Die Erstattung der Verwaltungskosten gleichen sich in Einnahme und Ausgabe aus. Sie ergeben sich daraus, dass ein Verwaltungszweig in Erfüllung seiner eigenen Zwecke die Dienste eines anderen Verwaltungszweiges in Anspruch nimmt. In der Regel ist der Fall so, dass sich ein Verwaltungszweig in Erledigung der von ihm zu erfüllenden Aufgaben einer Einrichtung der Kommune bedient. Diese erhält für die Erbringung der Leistung eine Erstattung ihrer Kosten von dem erstattungspflichtigen Verwaltungszweig.

Im Falle von kostenrechnenden Einrichtungen enthält Paragraph 13 eine "Muss-Vorschrift", das bedeutet, dass im Falle von kostenrechnenden Einrichtungen auf die Veranschlagung innerer Verrechnungen nicht verzichtet werden darf. Gemäß Paragraph 11 GemHVO. sind kostenrechnende Einrichtungen solche Einrichtungen, die sich in der Regel ganz oder nicht nur im geringen Umfang aus Entgelten finanzieren. In erster Linie handelt es sich dabei um die sogenannten Gebührenhaushalte.

Allerdings dürfen die kostenrechnenden Einrichtungen bei der Gebührenkalkulation die Ausgaben für kommunale Organe (z.B. Stadtvertretung, etc.) nicht anteilmäßig auf die Gebühren umlegen. Es gehört zum Wesen dieser Organe, dass ihre Tätigkeit in der Regel nicht durch andere Stellen ersetzt werden kann, da die Zuständigkeiten gesetzlich geregelt sind.

4 Spezifische Situation in der Stadt Neumünster

4.1 Vorgehensweise der Stadt zur Ermittlung innerer Verrechnungen

Vor dem Hintergrund der rechtlichen Rahmenbedingungen ist im Hinblick auf die spezifische Situation bei der Stadt Neumünster folgendes festzuhalten:

- Rettungsdienst und Abfallentsorgung z.B. müssen mit inneren Verrechnungen belastet werden, weil sie kostenrechnende Einrichtungen darstellen.
- Für das „Kiek In“ werden Leistungen der Querschnittsbereiche formal wie auch Leistungen externer Dritter in Rechnung gestellt, weil es als eigenbetriebsähnliche Organisationsform gemäß der Eigenbetriebsverordnung ebenfalls eine kostenrechnende Einrichtung bildet.
- Die Volkshochschule stellt einen als kostenrechnende Einrichtung ebenfalls einen Gebührenhaushalt dar, so dass die entsprechenden Kosten veranschlagt werden müssen.

Da somit die zwingende rechtliche Vorschrift gegeben ist, innere Verrechnungen zu veranschlagen, stellt sich nur noch die Frage nach der Höhe der inneren Verrechnungen. Zur Klärung dieser Frage muss zunächst die Vorgehensweise bei der Stadt Neumünster betrachtet werden.

Die Stadt Neumünster nutzt das Instrument der inneren Verrechnungen nicht ausschließlich für die kostenrechnenden Einrichtungen. Vielmehr soll durch die flächendeckende Abbildung der verwaltungsinternen Leistungsbeziehungen einerseits der vollständige Ressourcenverbrauch für die Leistungserstellung nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen abgebildet werden, wodurch vollständige Produktkosten ermittelt werden können. Ferner wird die Kostentransparenz bei den leistungserbringenden und leistungsempfangenden Stellen wesentlich verbessert, da die Kosten der internen Leistungsbeziehungen berücksichtigt und somit auch bislang nicht erfasste Kosten sichtbar werden. Dadurch wird das Kostenbewusstsein gestärkt.

Die Interne Leistungsverrechnung auf Basis messbarer und nachvollziehbarer Verteilungsschlüssel ist gegenüber dem ehemals praktizierten Verfahren der „Verwaltungskostenerstattungen“ objektiver. Das alte Verfahren basierte auf Schätzungen aufgrund persönlicher Eindrücke und war lückenhaft angelegt. Die Anforderungen an nachvollziehbare Grundlagen konnten damit nicht erfüllt werden.

Folgende Größen fließen bei der Stadt Neumünster in die Berechnung ein:

- Im Fachbereich I werden Steuerungs- und Serviceleistungen für die Gesamtverwaltung erbracht. Der Zuschussbedarf des Fachbereiches I wird mithilfe von Schlüsseln auf die leistungsabnehmenden Unterabschnitte verrechnet. Gemäß GemHVO wird dabei unterschieden

in Leistungsverrechnungen, die in die Gebühren- und Entgeltkalkulationen einzubeziehen sind und solche, die hierfür nicht relevant sind.

- Die durch die Fachbereichsleitungen mit den zugehörigen Controllingstellen erbrachten Steuerungsleistungen für die jeweiligen Unterabschnitte werden nur auf die Unterabschnitte der jeweiligen Fachbereiche verrechnet.

Bei der Wahl der Schlüsselgrößen hat die Stadt Neumünster die von der KGSt empfohlenen Größen übernommen. Folgende Schlüssel kommen zum Einsatz:

Unterabschnitt	Bezeichnung Unterabschnitt	Verwendeter Schlüssel	Bemerkungen
00000	Gemeindeorgane	Steuerungsschlüssel	X
01000	Rechnungsprüfung	Steuerungsschlüssel	X
02100	Steuerung und Berichtswesen	Steuerungsschlüssel	
03100	Haushalt und Finanzen	Steuerungsschlüssel	
05190	Verwaltung und Steuerung Fachbereich I	Steuerungsschlüssel	
05500	Gleichstellungsstelle	Steuerungsschlüssel	X
08000	Personalrat	Steuerungsschlüssel	
02000	Allgemeine Dienste	Anzahl Personal	
02020	EDV-Dienste	Anzahl EDV-Geräte	
02200	Personaldienste	Anzahl Personal	
02250	Besondere personalwirtschaftliche Maßnahmen	Anzahl Personal	
02300	Rechtsabteilung	Anzahl Personal (ohne Kosten für Widerspruchsbearbeitung und Prozessvertretung)	
03200	Stadtkasse	Anzahl Buchungen bei Personenkonten	
03400	Steuern und Abgaben (ohne Anteil für Gebührenveranlagung)	Zuschussbedarf der Unterabschnitte (nur dann, wenn Unterabschnitt nicht kostendeckende Gebühren erhebt)	
05590	Verwaltung und Steuerung des Fachbereiches	Steuerungsschlüssel	

X: Position ist nicht relevant für die Gebührenberechnung

Steuerungsschlüssel: Verteilung der Ausgaben des Unterabschnittes entsprechend KGSt-Empfehlung zu 50 % im Verhältnis der Personalzahlen und zu 50 % im Verhältnis der Ausgaben (ohne kalkulatorische Kosten und ohne Transferzahlungen) der empfangenden Unterabschnitte

Bei einer Analyse der inneren Verrechnungen, ist zunächst die Frage zu stellen, welche inneren Verrechnungen betrachtet werden. In einer Diskussion unberücksichtigt bleiben müssen all jene

inneren Verrechnungen, die zwar im Haushalt als solche ausgewiesen aber nicht auf Basis von pauschalen Schlüsseln wie in vorstehender Tabelle veranschlagt sondern spezifisch für jeden Unterabschnitt auf Basis von Gebührenordnungen oder verwaltungsinterner Dienstleistungsverträgen angesetzt werden. Dazu gehören z.B. solche inneren Verrechnungen für Straßenreinigung, Winterdienst, Abwasser, Leistungen des Betriebshofes etc. Derartige innere Verrechnungen sind entscheidungsirrelevant, weil es sich um Ausgaben für Leistungen handelt, die unabhängig von der Organisations- und Rechtsform anfallen.

Betrachtet man beispielhaft für drei Unterabschnitte in Neumünster die konkrete Situation für die inneren Verrechnungen, die nach den vorstehend beschriebenen Schlüsseln umgelegt werden, ergibt sich folgendes Bild:

Unterabschnitt	16000		35000		72000	
Bezeichnung	Rettungsdienst		Volkshochschule		Abfallentsorgung	
	absolut	in % der Gesamtausgaben des UA	absolut	in % der Gesamtausgaben des UA	absolut	in % der Gesamtausgaben des UA
Serviceleistung FB I	108.300,00 €	3,90%	53.500,00 €	7,31%	346.300,00 €	4,55%
Steuerungsleistung Gesamtverwaltung	28.700,00 €	1,03%	7.600,00 €	1,04%	72.100,00 €	0,95%
Steuerungsleistung Gesamtverwaltung (nicht gebührenrelevant)	39.600,00 €	1,43%	10.400,00 €	1,42%	99.400,00 €	1,31%
Steuerungsleistung Fachbereich intern	17.700,00 €	0,64%	4.600,00 €	0,63%	141.600,00 €	1,86%
Summe innere Verrechnungen (Service und Steuerung)	194.300,00 €	7,00%	76.100,00 €	10,39%	659.400,00 €	8,67%
Gesamtausgaben des Unterabschnittes	2.776.400,00 €		732.300,00 €		7.605.700,00 €	

Der Anteil der inneren Verrechnungen für Steuerungs- und Serviceleistungen an den Gesamtausgaben eines Unterabschnittes beträgt zwischen 7 und 11 Prozent je nach Unterabschnitt. Diese Größenordnung liegt im unteren Bereich einer Bandbreite, die ein BSL-interner Benchmark bei von uns untersuchten Kommunen ergeben hat.

Dabei ist noch darauf hinzuweisen, dass in Neumünster durchschnittlich etwa 30 % der inneren Verrechnungen eines Fachbereichs wiederum entscheidungsirrelevant im Hinblick auf die Fragestellung sind, ob Serviceleistungen verwaltungsintern oder durch externe Dienstleister erbracht werden. Denn bei diesen entscheidungsirrelevanten inneren Verrechnungen (Zeilen 4 und 5 der vorstehenden Tabelle) handelt es sich entweder um unterabschnittsinterne Steuerungsleistungen oder nicht gebührenrelevante Verrechnungen für die kommunalen Leitungsgremien und Organe.

Daraus lässt sich folgendes Zwischenfazit ableiten:

- Die Vorgehensweise bei der Ermittlung innerer Verrechnungen bei der Stadt Neumünster entspricht den gesetzlichen Anforderungen. Die Verrechnungen werden darüber hinaus in Neumünster auf alle Unterabschnitte und nicht nur die kostenrechnenden Einrichtungen angewendet.
- Die ermittelten Verrechnungssätze von 7 – 11 % liegen innerhalb BSL internen Benchmarks.
- Die Vorgehensweise bei der Ermittlung der inneren Verrechnungen deckt sich mit dem Ansatz der überwiegenden Zahl der von der BSL Managementberatung untersuchten Kommunen. Durch die Anlehnung der Vorgehensweise in Neumünster an KGSt-Empfehlungen dürfte dies auch für die weit überwiegende Zahl aller bundesdeutschen Kommunen gelten.

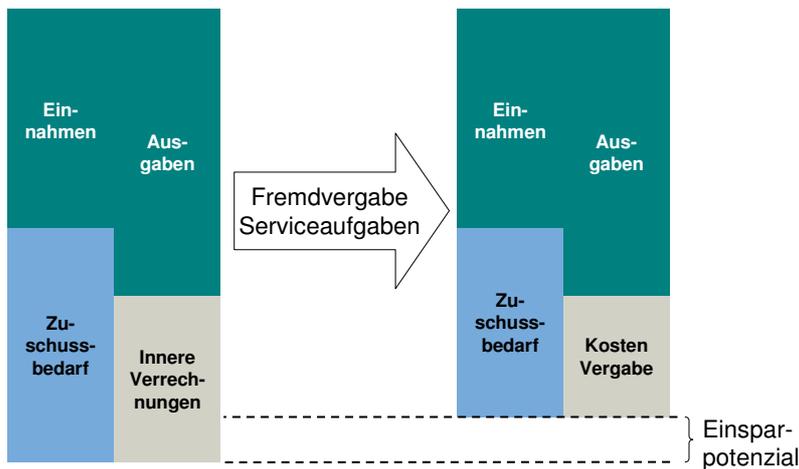
4.2 Innere Verrechnungen bei Auslagerungsentscheidungen

Die Höhe der inneren Verrechnungen weckt immer wieder den Unmut von Budgetverantwortlichen, die vielfach den Gegenwert für die ihrem Budgetbereich in Rechnung gestellten Verrechnungen nicht erkennen oder nicht erkennen wollen. Dabei wird vielfach argumentiert, dass es im Budgetbereich zu Einsparungen käme, wenn man anstelle der innerhalb der Stadtverwaltung angebotenen Leistungen der Querschnittsfachbereiche externe Dienstleister mit der Aufgabenwahrnehmung betrauen würde.

Dabei werden häufig zur Begründung Kostensätze externer Anbieter für die Erbringung einzelner, spezifischer Leistungen eingeholt. Vielfach handelt es sich bei diesen Aufgabenstellungen um Buchhaltungs- und/oder Personalabrechnungsaufgaben. Durch Vergleich der Angebotssätze mit den inneren Verrechnungen wird dann generell die Wirtschaftlichkeit einer spezifischen Aufgabenübertragung an externe Dienstleister für den eigenen Budgetbereich begründet. In Neumünster argumentiert z.B. die VHS, dass bei einer Fremdvergabe der Personalverwaltung und Buchhaltung eine etwa 50 % Kosteneinsparung gegenüber den heute veranschlagten inneren Verrechnungen möglich sei. Der so ermittelte Wert wird dann als wesentliche Begründung der Vorteilhaftigkeit einer Integration der VHS in das „Kiek In“ angeführt.

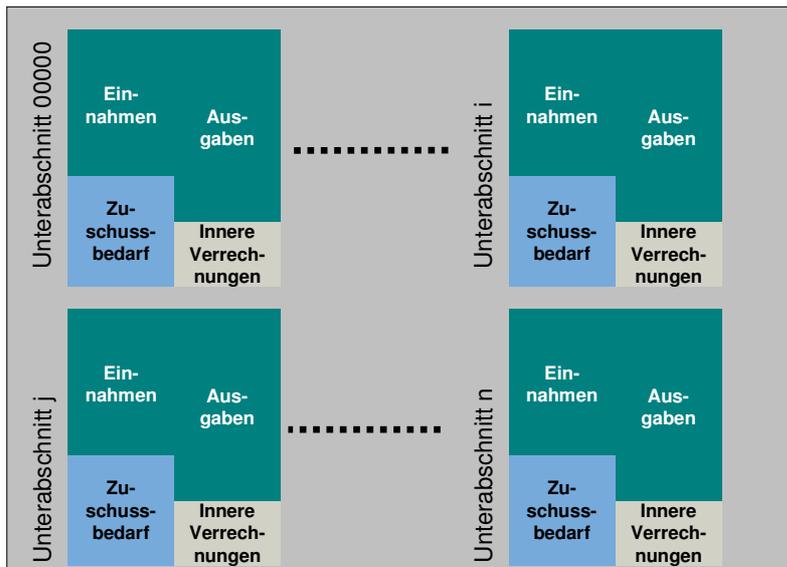
Die Argumentation wird in nachfolgender Grafik aus Sicht eines einzelnen Budgetverantwortlichen zusammenfassend dargestellt.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung aus Sicht einzelner Unterabschnitte



Diese Argumentation ist aus Sicht einzelner Budgetverantwortlicher durchaus nachvollziehbar. Dennoch geht Sie aus Sicht des Gesamthaushaltes in die völlig falsche Richtung.

Gesamthaushalt vor Auslagerungsüberlegungen

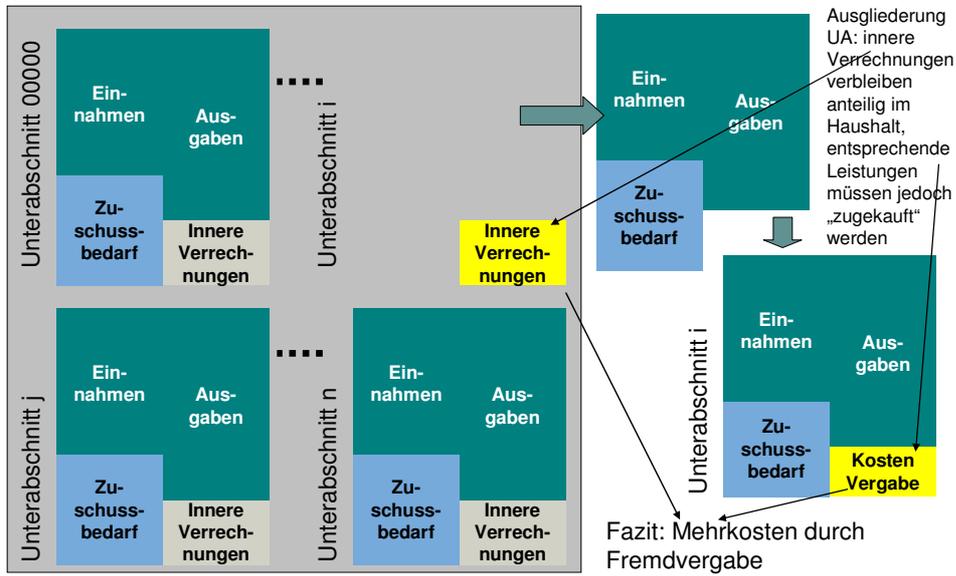


Die vorstehende Grafik zeigt die Ausgangssituation für die Sichtweise des Gesamthaushalts, bei der aus Sicht der Stadt Neumünster unter Wirtschaftlichkeitsaspekten alle Unterabschnitte zusammenfassend betrachtet werden müssen. Wird nun für einen Unterabschnitt überlegt, diesen aus dem Gesamthaushalt herauszunehmen und ihn zum Beispiel einer anderen Organisationseinheit zuzuschlagen, so ergeben sich folgende Effekte:

- Die bislang verwaltungsintern erbrachten Querschnittleistungen wie Personalabrechnung oder Buchhaltung müssen nunmehr an einen externen Dienstleister vergeben werden. Dies führt zunächst zu zusätzlichen Vergabekosten.
- Auf der anderen Seite bleiben die inneren Verrechnungen, die vorher für den ausgelagerten Unterabschnitt angefallen waren, im Gesamthaushalt zurück. Das bedeutete rein rechnerisch, dass die inneren Verrechnungen dann für die verbleibenden Unterabschnitte vielfach erhöht werden müssen.
- Dies resultiert daraus, dass zwar mit einer Verlagerung einzelner Unterabschnitte aus dem Gesamthaushalt das Aufgabenvolumen für den Querschnittsbereich ebenfalls reduziert wird, die Kosten in den Querschnittsbereichen häufig gar nicht oder aber zumindest nicht kurzfristig reduziert werden können. Damit muss dann der Prozentsatz, über den im Wege innerer Verrechnungen die Kosten der Querschnittsbereiche verteilt werden, für die übrigen verbleibenden Unterabschnitte erhöht werden.
- Die Kapazitäten für die Wahrnehmung von Aufgaben können in den Querschnittsbereichen oftmals deshalb nicht im gleichen Verhältnis reduziert werden, wie die Aufgabenvolumina, die aus der Betrachtung herausgenommen werden, weil eine ganze Reihe von Querschnittsleistungen, die im Wege innerer Verrechnungen auf die Unterabschnitte verteilt werden, Fixkosten darstellen, die sich eben nicht ändern, wenn sich das Aufgabenvolumen ändert.
- In der Folge kommt es damit bei einer Vergabe von derzeit durch die Querschnittsbereiche erstellten Leistungen an externe Dritte aus Sicht des Gesamthaushalts zu Kostensteigerungen, die nur dann vermieden werden, wenn es gelingt, die Kapazität der internen Querschnittsbereiche im gleichen Prozentsatz zu senken, wie das Aufgabenvolumen durch Fremdvergabe gesunken ist.

Grafisch lässt sich der Gesamtzusammenhang nochmals wie folgt darstellen.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung Gesamthaushalt bei Vergaben



Zur Konkretisierung des vorstehend abstrakt beschriebenen Zusammenhangs soll im Folgenden anhand des Benutzerservices im EDV Bereich argumentiert werden: Dessen Kosten sind weitgehend unabhängig vom Aufgabenvolumen. Der Benutzerservice im EDV Bereich wird in der Regel so ausgelegt, dass über einen bestimmten Zeitraum, z.B. von 7:00 bis 19:00 Uhr, auflaufende Benutzeranfragen bearbeitet werden können. Für die Abdeckung dieses Zeitraums ist eine bestimmte Kapazität erforderlich, die schlicht durch die abzudeckende Zeitspanne definiert ist. Die notwendige personelle Kapazität ändert sich auch dann nicht wesentlich, wenn ein Teil der Benutzer zukünftig nicht mehr das Angebot des Benutzerservices in Anspruch nimmt, sondern diesen extern abdecken lässt. Die Kosten stellen somit „Bereitschaftskosten“ dar. Weil es sich um eine Vollkostenbetrachtung handelt, wird bei den inneren Verrechnungen aber nun so getan, als würden die Kosten für den Benutzerservice abhängig sein von der Zahl der Endgeräte in den einzelnen Unterabschnitten. Dies ist aber eben nur rechnerisch so, tatsächlich stellen die Kosten für den Benutzerservice fixe Kosten dar, die im Wege der inneren Verrechnungen nur künstlich proportionalisiert werden.

Die aus Sicht eines einzelnen Unterabschnitts vermeintlich wirtschaftliche Ausgliederung mit einer Aufgabenverlagerungen für Querschnittsaufgaben an einen externen Dienstleister stellt sich aus Sicht des Gesamthaushalts mithin nicht als Vorteil dar, sondern führt insgesamt zu Mehrausgaben.

4.3 Empfehlungen zur Vorgehensweise bei Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen

Aus den vorstehenden Ausführungen lassen sich folgende Konsequenzen ableiten:

- Die in den Budgets eines Unterabschnittes ausgewiesenen Ansätze für innere Verrechnungen können niemals relevant bei Entscheidungen im Hinblick auf die Auslagerung von Organisationseinheiten sein. Eine in diesem Zusammenhang geführte Diskussion um die Eigenerstellung oder den Fremdbezug von Querschnittsleistungen ist sachlich nicht gerechtfertigt.
- Eine Ausgliederung von Unterabschnitten aus dem Haushalt ist letztlich nur dann wirtschaftlich, wenn Einsparungseffekte für den Gesamthaushalt entstehen. D.h. in dem Gesamtausgabenblock – ohne Betrachtung der inneren Verrechnungen – müssen die Einsparungen für die aufgabenspezifischen Kosten eines Unterabschnitts bei einer Ausgliederung so hoch sein, dass sie die mit einer Verlagerung notwendigen Kosten für die Fremdvergabe von Leistungen überkompensieren. Die inneren Verrechnungen sind dabei vollkommen entscheidungsirrelevant.
- Eine Verlagerung von Unterabschnitten aus dem Haushalt und die Angliederung an andere Organisationseinheiten kann auch nicht damit begründet werden, dass bei einer Verlagerung die inneren Verrechnungen deshalb gespart werden, weil die notwendigen Querschnittsfunktionen zukünftig dann in den aufnehmenden Organisationseinheiten mit den dort vorhandenen Kapazitäten quasi „kostenlos“ miterbracht werden können. Dies bedeutet nämlich in letzter Konsequenz, dass die derzeitigen Querschnittsfunktionen in den aufnehmenden Organisationseinheiten über freie Kapazitäten verfügen. Diese freien Kapazitäten können nicht einfach zulasten der heutigen städtischen Querschnittsfunktionen ausgelastet werden. Vielmehr müssen konsequenterweise die in den aufnehmenden Organisationseinheiten verfügbaren Überkapazitäten reduziert werden.
- Bei einer Ausgliederung von Unterabschnitten aus dem Haushalt kann in der Regel nicht kurzfristig von proportionalen Einsparungen bei den Querschnittsbereichen ausgegangen werden.
- Die Realisierung von Einsparungen bei Inneren Verrechnungen erfordert eine Prozesskostenanalyse und –optimierung bei den Querschnittsfunktionen. In Neumünster wurde vor kurzer Zeit durch einen externen Gutachter eine Gesamtanalyse der Stadtverwaltung durchgeführt. Sofern dieses Gutachten sachgerecht angelegt worden ist, sollten sich bei Vorhandensein von Optimierungspotenzialen in den Querschnittsbereichen entsprechende Empfehlungen im Gutachten finden. Gibt es keine entsprechenden Empfehlungen, so muss davon ausgegangen werden – eine entsprechende sachgerechte Gutachtenerstellung vorausgesetzt –

dass die Erbringung von Querschnittsfunktionen derzeit bei der Stadt Neumünster wirtschaftlich erfolgt.

- Wird über die Verlagerung von Querschnittsfunktionen nachgedacht, so ist darauf zu achten, dass bei Kostenvergleichen im Hinblick auf die interne Erstellung oder die Vergabe von Querschnittsleistungen, auch gleiche Leistungen verglichen werden. D.h. es kann nicht sein, dass bei Vergabeentscheidungen nur „Rosinen“ herausgezogen werden und die übrigen Aufgaben innerhalb der Stadtverwaltung erbracht werden müssen. Dies kann nämlich dazu führen, dass derzeitige Synergieeffekte innerhalb der Querschnittsbereiche bei einer (Teil-)Vergabe verloren gehen.

Oft wird beispielsweise überlegt, die Buchhaltung oder Personalabrechnung an externe Dienstleister zu vergeben. Häufig wird dann z.B. nur auf die laufenden Buchungsaufgaben und/oder nur die monatliche Personalabrechnung abgestellt. Später stellt sich dann heraus, dass noch eine ganze Reihe von zusätzlichen Leistungen wie zum Beispiel der Jahresabschluss oder der Lohnsteuerjahresausgleich durchgeführt werden müssen. Für die Leistungserbringung dieser Aufgaben fallen dann häufig weitere Kosten an oder es müssen zusätzlich zur Fremdvergabe eigene Kräfte vorgehalten werden, die dann wiederum mit anderen Aufgaben „künstlich“ auszulasten sind.

- Wenn eine Prozessanalyse in den Querschnittsbereiche ergeben hat, dass es unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten sinnvoll ist, Querschnittsleistungen an externe Dritte zu vergeben, so muss dies auch konsequent für alle Unterabschnitte beziehungsweise alle Abnehmer dieser Querschnittleistungen erfolgen. Es kann dann nicht sein, dass derartige Leistungen dann nur für einen Teil der der Organisationseinheiten vergeben wird und für den Rest dann noch eigene Kapazitäten vorgehalten werden.

Bergeheim, 20. Dezember 2005

BSL Public Sector
Managementberatung GmbH

Prof. Dr. Klaus-Peter Stuhr