

## 18. **Kosten- und Leistungsrechnung in der Landesverwaltung gescheitert**

Seit 1995 versucht die Landesverwaltung, eine KLR flächendeckend einzuführen.

In den letzten 17 Jahren ist es nicht gelungen, die KLR und andere Modernisierungsinstrumente in einer kameral buchenden Musterbehörde kombiniert zu erproben und zu evaluieren.

Die KLR in der bislang praktizierten Form lieferte für Entscheidungsträger keine brauchbaren Daten zum Defizitabbau. Mit der 2012 neu ausgerichteten KLR wird dies ebenfalls nicht gelingen. Ohne KLR können Finanzmittel und Stellen eingespart werden.

### 18.1 **Chronik der Kosten- und Leistungsrechnung in Schleswig-Holstein**

Das Land Schleswig-Holstein plant seit 1995 die flächendeckende Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR). Ziel war damals, mit der KLR als Informations- und Steuerungsinstrument eine produktbezogene Budgetierung in Verbindung mit einer dezentralen Ressourcenverantwortung zu ermöglichen.<sup>1</sup> Absicht war

- effizienter und sparsamer zu wirtschaften,
- eine leistungsbezogene Aufstellung und Bewirtschaftung des Haushaltsplans zu ermöglichen,
- den Haushaltsvollzug zu steuern und
- für die outputorientierte Budgetierung planen zu können.

Die damalige Landesregierung wollte die geschätzten Kosten der Einführung und des Betriebs über 15 Jahre von mehr als einer halben Milliarde Euro durch den Nutzen kompensieren und dauerhafte Einsparungen für den Landeshaushalt erreichen. Ziel war es, die Organisation zu verbessern und damit die Produktivität zu steigern.<sup>2</sup>

Der LRH prüfte 2003 die Einführung der KLR.<sup>3</sup> Er kam zum Ergebnis, dass der erreichte Stand der KLR für die beabsichtigte outputorientierte Budgetierung nicht ausreichend war. Für eine aussagekräftige KLR sei

- zu definieren, wo und welcher Bedarf an führungsrelevanten Daten bestehe,
- es erforderlich, die Personal-Ist-Kosten zu nutzen und
- zu bestimmen, wie die Daten dem strategischen und operativen Controlling dienen sollen.

<sup>1</sup> Vgl. Umdruck 14/3815 vom 21.09.1999.

<sup>2</sup> Vgl. Umdruck 14/1921 vom 12.05.1998.

<sup>3</sup> Vgl. Bemerkungen 2003 des LRH Nr. 17.

Der LRH schlug vor, in einer kameral buchenden Musterbehörde zu erproben, wie praktikabel und umsetzbar die Modernisierungsinstrumente im Haushaltsbereich seien. Umgesetzt worden ist dies bislang nicht, obwohl der Landtag sich diesem Vorschlag anschloss: *„Der Finanzausschuss nimmt die Empfehlungen des LRH zur Kenntnis. Das Finanzministerium wird gebeten, das Zusammenspiel und die Wirkungsweise der Modernisierungsvorhaben anhand einer weiteren kameral buchenden Musterbehörde zu erproben.“*<sup>1</sup>

Im Herbst 2007 wurde von der Landesregierung die Kommission zur Entwicklung und zum Einsatz neuer Steuerungsinstrumente (NSI-Kommission) eingesetzt. Gegründet wurde sie als zentrales Beratungsgremium für die Entwicklung und den Einsatz neuer Steuerungsinstrumente des Landes.<sup>2</sup>

Wichtigste Aufgabe des Finanzministeriums und der NSI-Kommission war zunächst, eine Bestandsaufnahme und Bedarfsanalyse durchzuführen. Hierbei sollten ermittelt werden:

- der praktische Erkenntnis- und Nutzwert,
- die Entscheidungsrelevanz und
- die Entlastung des Landeshaushalts.

Eine Umfrage in den Ressorts zeigte ein uneinheitliches Bild. Die Hälfte von ihnen setzt die KLR nicht ein und sieht in diesem Instrument auch keinen Nutzen.

Nach Vorarbeit der NSI-Kommission trat zum 01.01.2012 ein neuer Landesstandard für die KLR in Kraft. Die KLR wird künftig differenziert nach dem Informations- und Steuerungsbedarf der einzelnen Verwaltungsbereiche eingesetzt. Der Landesstandard regelt als Mindestanforderung nicht

- die ressortinterne Verknüpfung der KLR mit der kameralen Haushaltsplanung und -rechnung,
- die Leistungsrechnung und
- das Controlling.

Dies können die Ressorts in eigener Zuständigkeit ebenso bestimmen wie die Einführung einer Kostenträgerrechnung (Produktrechnung).

Frei sind die Ressorts auch in der Entscheidung über

- Art und Umfang des KLR-Einsatzes,
- den Informations- und Steuerungsbedarf,

---

<sup>1</sup> Vgl. Votum zum Beitrag Nr. 17 der Bemerkungen 2003 des LRH „Einführung der KLR in der Landesverwaltung“, Landtagsdrucksache 15/2985 vom 06.11.2003.

<sup>2</sup> Vgl. Amtsbl. Schl.-H. 2007, S. 780.

- die mit der KLR zu erzeugenden steuerungsrelevanten Informationen sowie
- Controlling und Berichtswesen.

## 18.2 **Fazit nach 17 Jahren Bemühungen**

Seit der Entscheidung für die KLR als Informations- und Steuerungsinstrument sind beinahe 2 Jahrzehnte vergangen. Vor Projektbeginn wurde nicht festgestellt, wo und welcher Bedarf an führungsrelevanten Daten besteht. Jetzt sollen die Ressorts dies selbst feststellen.

Auch der vorgesehene Weg, lediglich eine Kostenstellenrechnung einzuführen, hilft nicht weiter: Damit wird nur die Frage beantwortet, wo die Kosten anfallen - nicht wofür! Mit diesen Entscheidungen wurde die KLR neu ausgerichtet. Die ursprünglichen Absichten können so nicht mehr erreicht werden. Zudem wird ohne Kostenträgerrechnung ein nach § 7 Abs. 4 LHO gefordertes Benchmarking nicht umzusetzen sein.

Aufgrund der bisherigen Entwicklung und der nicht zielführenden Neuausrichtung schlägt der LRH vor, die Bemühungen zur Einführung einer KLR einzustellen. Stattdessen könnte das Land länderübergreifende Vergleichsstudien (Benchmarking) durchführen. Dieser Vergleich kann relativ schnell Einsparpotenziale aufdecken<sup>1</sup>. Die Nutzung der KLR verursacht Kosten und bindet Personalressourcen. Die Landesregierung hat bislang den monetären Vorteil nicht offengelegt. Nach der Bestandsaufnahme zur KLR in den Ressorts (Stand: 2009) beschäftigen sich mehr als 220 Bedienstete mit der Umsetzung der KLR. Umgerechnet in Vollzeitäquivalente entspricht dies 50 Stellen mit Personalausgaben von 2,5 Mio. € jährlich.

Sollten Ressorts den Wunsch äußern, an der KLR festzuhalten, muss der finanzielle Nutzen hieraus für den Landeshaushalt belegt werden. Ein solcher Nutzen kann nur dann vorliegen, wenn - trotz der durch die KLR entstehenden Ausgaben - ein positiver Deckungsbeitrag für den Landeshaushalt erzielt wird. Dienststellen, die eine KLR zur Preiskalkulation benötigen, sind hiervon auszunehmen.

Das **Finanzministerium** teilt die Auffassung des LRH, dass auch eine KLR wirtschaftlich betrieben werden müsse. Aus diesem Grunde seien die verbindlichen Vorgaben reduziert worden. Die Landesregierung halte jedoch aus strategischen Gründen und als Basis für mögliche künftige ressortübergreifende Vergleiche (§ 7 Abs. 4 LHO) an einem flächendeckenden Mindeststandard für die Kostenrechnung fest. Jedes Ressort habe inner-

---

<sup>1</sup> Vgl. Nr. 17.7 dieser Bemerkungen.

halb seines Geschäftsbereichs die Aufgabe, Kosten und Nutzen des KLR-Einsatzes zu prüfen und die KLR-Strukturen ggf. bis hin zu einer Produktrechnung anzupassen.

Entgegen der ursprünglichen Absicht habe die KLR sich nicht zum zentralen und ressortübergreifenden Instrument der Haushaltsplanung und -steuerung entwickelt. Genutzt werde die KLR für Zwecke der Kalkulation von Gebühren, des Controllings und zur Abrechnung von Bundes- und EU-Mitteln.

Das Finanzministerium räumt weiterhin ein, dass etliche Verwaltungsbereiche keine KLR-Daten nutzen. Dies gelte insbesondere für die Ministerialverwaltung und die Kulturbedörden. 2013 werde die NSI-Kommission der Landesregierung zum Stand von Aufwand und Nutzen der KLR berichten und ggf. hieraus Handlungsempfehlungen ableiten.

Das Finanzministerium steht länderübergreifenden Vergleichsstudien zurückhaltend gegenüber. Zunächst solle geklärt werden, für welche Themen und auf welcher Ebene (z. B. länder-, ressort- oder fachbehördenübergreifend) Leistungsvergleiche sinnvoll und umsetzbar seien. Erst im zweiten Schritt sei zu entscheiden, ob hierfür KLR-Daten einzusetzen wären. Bereits heute würden Finanzdaten zur Ermittlung von Einsparpotenzialen genutzt.

Der **LRH** sieht seine Bedenken bestätigt und hält an seinem Vorschlag fest, die KLR aufzugeben. Wenn ein Ressortvergleich auf Basis der KLR durchgeführt werden soll, so ist der verbindliche Mindeststandard hierfür ungeeignet. Eine notwendige Produktrechnung steht im Belieben der Ressorts. Im Übrigen überzeugt der Hinweis auf Benchmarking nach § 7 Abs. 4 LHO zwischen den Ressorts nicht: Eine KLR ist hierfür nicht notwendig.

Die Einlassungen des Finanzministeriums bestätigen, dass die KLR überwiegend nicht genutzt wird und ein Bedarf an solchen Daten nicht besteht. Einsparpotenziale werden durch Finanzdaten und nicht durch die KLR aufgedeckt. Daher sollte die Landesregierung nicht weiter an der KLR festhalten. Stattdessen sollten die hierdurch frei werdenden Ressourcen für länderübergreifendes Benchmarking und zur weiteren Verbesserung der zentralen Haushaltssteuerung genutzt werden.