



Aus dem Inhalt

Ziel und Zweck dieser Wegleitung

Controlling auf einen Blick

Zusammenhänge in der
kommunalen Abfallwirtschaft

Die Abläufe im Controlling

Die Instrumente im Controlling

Globalbudget

Anhänge 1-7:

- Kostenrechnung
- Indikatoren
- Controllinginstrumente
- Ablaufplan/Checkliste zur Einführung des Controlling
- Die kommunale Abfallwirtschaft als Gemeindebetrieb mit Spezialfinanzierung
- Verschiedene Ansätze zum Einsatz von Kostenrechnungssystemen in der EDV
- Weiterführende Literatur und gesetzliche Grundlagen

Information für Gemeinden

Wegleitung für die finanzielle Führung der kommunalen Abfallwirtschaft

Inhaltsverzeichnis

Impressum:

Herausgeber:

Baudirektion Kanton Zürich,
AWEL Amt für Abfall, Wasser,
Energie und Luft, Abteilung
Abfallwirtschaft und Betriebe,
Walcheter, Postfach,
8090 Zürich
www.abfallwirtschaft.zh.ch

Fachberatung und Redaktion:
Matthias Lehmann,
Kommunale Finanzberatung
Bahnhofplatz 9
8001 Zürich
www.swissplan.ch

Bemerkung:

Der Einfachheit halber gilt in
diesem Merkblatt die männ-
liche Bezeichnung für beide
Geschlechter. Für Ihr Verständ-
nis besten Dank.

Inhaltsverzeichnis

Ziel und Zweck dieser Wegleitung	1
Controlling auf einen Blick	2
Zusammenhänge in der kommunalen Abfallwirtschaft	3
Die Abläufe im Controlling	4
Einleitung	4
Strategie/Zielsetzung	4
Massnahmenplan	5
Budgetierung	5
Zwischenabschluss	6
Jahresabschluss	6
Einbezogene Stellen	6
Die Instrumente im Controlling	7
Kostenrechnung (inkl. Gebührenkalkulation)	7
Indikatoren	9
Globalbudget	10
Leistungsauftrag	10
Globalkredit	10
Kontrakte	10
Anhang 1: Kostenrechnung	11
Kostenstellenplan	11
Kostenträgerplan	11
Muster des Betriebsabrechnungsbogens BAB	12
Anhang 2: Indikatoren	13
Katalog möglicher Indikatoren	13
Anhang 3: Controllinginstrumente	16
Controllingblatt (BAB inkl. Indikatoren)	16
Globalbudget mit Leistungsauftrag	17
Anhang 4: Ablaufplan/Checkliste zur Einführung des Controlling	18
Anhang 5: Die kommunale Abfallwirtschaft als Gemeindebetrieb mit Spezialfinanzierung	19
Anhang 6: Verschiedene Ansätze zum Einsatz von Kostenrechnungssystemen	22
Anhang 7: Weiterführende Literatur und gesetzliche Grundlagen	25

Ziel und Zweck dieser Wegleitung

Seit mehr als zehn Jahren unterstützt die Baudirektion des Kantons Zürich mit dem AWEL Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft die Gemeinden mit Tipps zur finanziellen Führung der kommunalen Abfallwirtschaft. Unter Einbezug der zahlreichen Erfahrungen aus der Praxis und mit Bezug auf die wirkungsorientierte Verwaltungsführung, ist die bestehende Wegleitung von 1995 überarbeitet und um Instrumente der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (Globalbudget etc.) ergänzt worden.

Mit dieser Wegleitung wird den Zuständigen für die Abfallwirtschaft in den Gemeinden ein Instrumentarium bereitgestellt, das Transparenz gemäss §37 Abfallgesetz gewährleistet und das Lokalisieren von Optimierungspotenzial sowie die Erfolgskontrolle von ergriffenen Massnahmen, d.h. ein Controlling, ermöglicht. Mit der Umsetzung kann jede Gemeinde die zur Steuerung benötigten Instrumente mit minimalem Aufwand erarbeiten und so einen Prozess der laufenden Optimierung betreiben. Und dies mit einer Struktur, die auf der bisherigen Rechnungsführung aufbaut und somit sehr einfach eingeführt werden kann.

Der Wunsch der Gemeinden nach Kennzahlen aus anderen Gemeinden zum direkten Vergleich der Kosten z.B. im Bereich Logistik und Entsorgung kann mittelfristig nur erfüllt werden, wenn die Gemeinden eine Kostenrechnung aufweisen, welche auf der vorgestellten Grundstruktur basiert. Ein in den Grundzügen iden-

tisches Rechnungsführungsmodell der Gemeinden in der Abfallwirtschaft bietet, trotz der angebotsbedingten und strukturellen Unterschiede, Vergleichsmöglichkeiten mit anderen Gemeinden, wie sie ohne Kostenrechnung gar nicht möglich sind.

Diese Wegleitung richtet sich sowohl an die Verantwortlichen für die Abfallwirtschaft wie auch an die Leitenden des Finanz- und Rechnungswesens der Gemeinden. Eine optimale Einführung und Umsetzung der dargelegten Kostenrechnung kann eigentlich nur in Zusammenarbeit beider Stellen erfolgen.

Die vorliegende Ausgabe basiert auf der 1995 publizierten Wegleitung «Finanzielle Führung in der kommunalen Abfallwirtschaft». In dieser überarbeiteten Ausgabe sind aufgrund der Erfahrungen verschiedene Aspekte hinzugekommen oder werden neu anders gewichtet.

Die vorgestellten Instrumente, wie z.B. der Betriebsabrechnungsbogen BAB, stehen unter www.abfallwirtschaft.zh.ch zum kostenlosen Download bereit. Weiterführende Literatur zum Thema «wirkungsorientierte Verwaltungsführung» stellt das Gemeindeamt des Kantons Zürich zur Verfügung: www.gaz.zh.ch.

Controlling auf einen Blick

Ein geeignetes Führungsinstrumentarium muss die Zusammenhänge abbilden und eine regelmässige Auseinandersetzung mit den wichtigsten Grössen ermöglichen. Das nebenstehende Schema (Abb.1) beschreibt den jährlich stattfindenden Prozess.

Damit eine Führung überhaupt stattfindet, muss sich jede Gemeinde messbare Ziele für die Abfallbewirtschaftung setzen. Die rein zahlenmässigen Vorgaben (Budget) sind um die wichtigsten Mengen- bzw. Qualitätsdaten zu ergänzen. Für diese Funktion hat sich die Kostenrechnung (Betriebsabrechnungsbogen [BAB] oder auch Kosten-/Leistungsrechnung) bewährt. Sie ist das zentrale Instrument im Controlling, indem die Ziele messbar dargestellt d.h. quantifiziert werden. Die Kostenrechnung wird obligatorisch als Vorgabe (Budget) erstellt und zur Erfolgskontrolle findet am Jahresende ein Vergleich mit den effektiv erzielten Werten (Jahresrechnung) statt. Unterjährige Auswertungen dienen zur Steuerung im Jahresverlauf.

Ist eine Gemeinde nach den Grundsätzen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung organisiert, dienen die Informationen aus der Kostenrechnung als Basis für das Globalbudget.

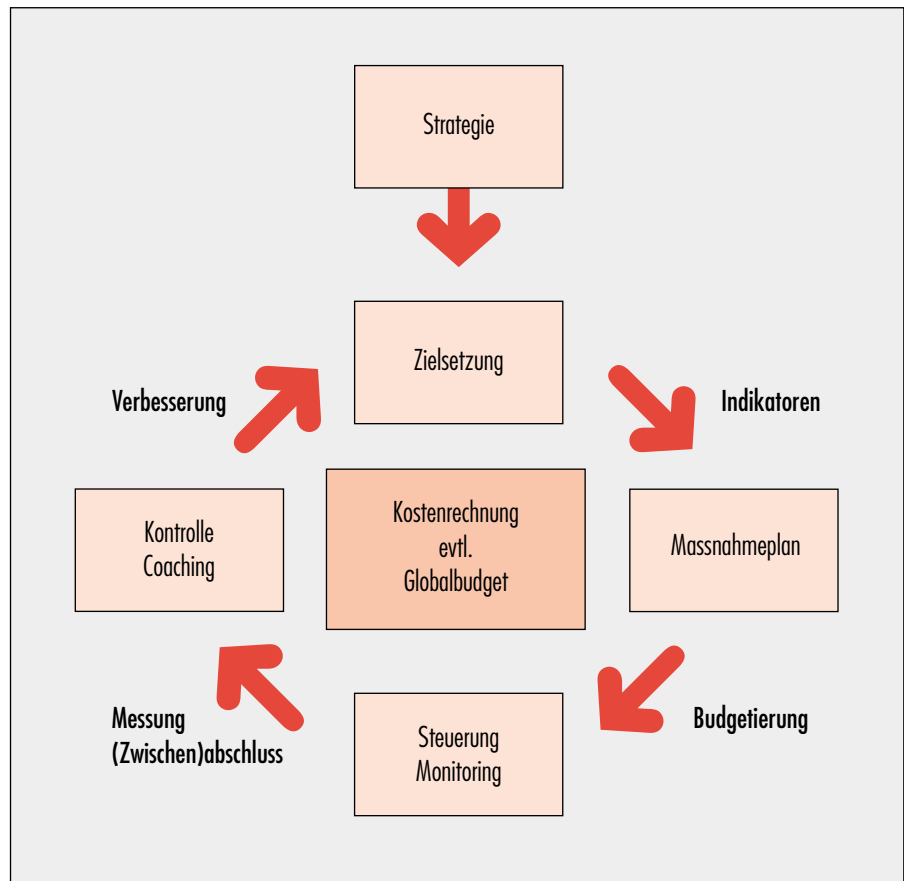


Abbildung 1

Die wichtigsten Termine im Controlling können wie folgt zusammengefasst werden.

#	Aktion	Termin
1	Zielsetzungsdiskussion und Planung von Massnahmen	März - Juni
2	Halbjahresabschluss laufendes Jahr	Juli
3	Detailbudget (inkl. Mengen- und Qualitätsziele) und Gebührenkalkulation	Juli-Oktober
4	Genehmigung Budget durch Legislative	November/Dezember
5	Jahresabschluss mit Abweichungsanalyse und Vergleichen	Januar/Februar

Abbildung 2

Zusammenhänge in der kommunalen Abfallwirtschaft

Voraussetzung für eine wirksame Beeinflussung der Kosten ist die Kenntnis der zentralen Abläufe in der Abfallwirtschaft auf den verschiedenen, sich teilweise gegenseitig beeinflussenden Ebenen.

Aufgrund von gesetzlichen Grundlagen, Bevölkerungsstruktur, gewachsener Organisation, bestehender Unzufriedenheiten etc. legt jede Gemeinde ein Angebot (Entsorgung, Information) in der kommunalen Abfallwirtschaft fest. Die so in verschiedenen Abfallfraktionen auf unterschiedlichen Wegen anfallende Siedlungsabfallmenge muss anschliessend sachgerecht und in Zusammenarbeit mit verschiedenen Entsorgungsunternehmen weiterbehandelt werden.

Gezielte Massnahmen der Gemeinde sind auf den verschiedenen Ebenen möglich. So sind Massnahmen (Verhaltensbeeinflussung), die bei der Abfallmenge und deren Zusammensetzung ansetzen, ebenso zu prüfen, wie jene bei der nachgelagerten Entsorgung und der internen Organisation.

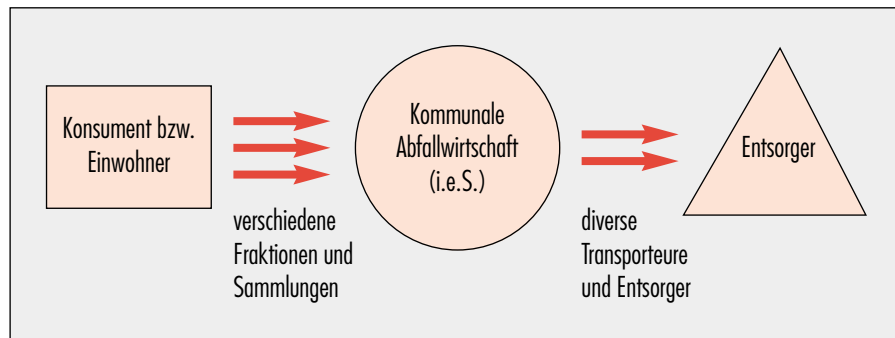


Abbildung 3

Die Abläufe im Controlling

Einleitung

Die kommunale Abfallwirtschaft ist, wie viele Bereiche im öffentlichen und privaten Leben, einem steten Wandel unterworfen. So ändern sich z.B. die Abfallströme, es gibt neue Entsorgungswege oder die Bürger verlangen mehr dezentrale Sammelstellen. Um in diesem zunehmend komplexeren Umfeld die Übersicht zu behalten, ist eine wirksame Führung wichtig. Zentrale Elemente der erfolgreichen Führung sind die Kenntnis der eigenen Situation und entsprechend festgelegte Zielsetzungen. Eine erfolgreiche Umsetzung und Steuerung ist nur mit dem periodischen Vergleich zwischen IST-Zustand und Zielsetzungen möglich. Setzen sich die Verantwortlichen in der kommunalen Abfallwirtschaft regelmässig mit diesen Fragestellungen auseinander, steht einer massgeschneiderten und kostenoptimalen Situation nichts im Wege! Nachfolgend wird dieser Controlling-Kreislauf für einen Zyklus beschrieben.

Strategie/Zielsetzung

Die Abfallwirtschaft jeder Gemeinde muss sich für die Zukunft an genau definierten Zielen ausrichten. Diese Ziele nehmen Bezug auf wichtige Grössen, die gleichfalls finanzieller wie nichtfinanzieller Art sind; sie definieren auch das Leistungsangebot. Das untenstehende Beispiel zeigt die mögliche Strategie einer Gemeinde.

Mit dieser Aussage sind einige wichtigen Anforderungen an die Struktur des Führungssystems vorgegeben. Um die Zielerreichung messen zu können, müssen die Mengen, die Kosten und die Zufriedenheit gemessen

und beurteilt werden. Somit sind die wichtigsten Indikatoren für diese Gemeinde vorgegeben (vgl. Abbildung 5). Über die Kosten gibt die Kostenrechnung Auskunft.

Beispiel Strategie	
Leitidee	
– Sinkende Siedlungsabfallmenge zu günstigen Kosten	
Teilstrategien	
– Regelmässige umfassende Information	
– Kehrichtabfuhr	
– Abfallsammelstelle(n) für Glas, Metall, Papier, Altöl	
– Förderung dezentraler Kompostierung	
– Periodische Ausschreibung Logistik	

Abbildung 4

Beispiel Indikatoren		
Zielsetzung	Indikator	Standard
Sinkende Siedlungsabfallmenge	Siedlungsabfallmenge je Einwohner	< 400 kg
Günstige Kosten	Gesamtkosten je Einwohner	< 110 Fr.
Regelmässige, umfassende Information	Abfallkalender pro Jahr	1
	Anzahl weitere Informationen pro Jahr	4
Kehrichtabfuhr	Anzahl Sammlungen pro Jahr	52
Gesetzliches Minimum Sammelstellen bzw. Sammlungen	Anzahl Glas-, Metall-, Papier- und Altölsammelstellen bzw. Sammlungen	Je 1
Förderung dezentrale Kompostierung	Anzahl Informationsanlässe pro Jahr	5
Periodische Ausschreibung Logistik	Ausschreibung Kehrichtabfuhr und Sammelstellenbetreuung	Alle 4 Jahre

Abbildung 5

Wie hat nun die Gemeinde die Zielsetzung erarbeitet? Dazu dient die sorgfältige Analyse der heutigen Situation. Als Instrumente dienen z.B. die Abfallstatistik, die Analyse der Kostenrechnung (inkl. Vergleich mit anderen Gemeinden unter www.abfallwirtschaft.zh.ch) und Inputs aus dem täglichen Betrieb.

Die Theorie kennt zur Unterstützung weitere komplexere Instrumente wie Balanced Scorecard, SWOT-Analysen etc.. Typischerweise wird die Zielsetzung jeweils im Frühjahr überprüft.

Massnahmenplan

In der Regel besteht zwischen der Analyse der IST-Situation und den Zielsetzungen eine Differenz. Um die IST-Situation in Richtung der Ziele zu verändern, sind Massnahmen zu ergreifen und evtl. das Leistungsangebot zu verändern. Stellt z.B. eine Gemeinde eine Verschlechterung im Trennungsgrad der Siedlungsabfälle fest, könnten eine zusätzliche Informationskampagne und neue Öffnungszeiten für die Sammelstelle beschlossen werden. Die Massnahmen werden nach der Zielsetzungsdiskussion beschlossen und schriftlich festgehalten (Abb.7).

Beispiel Analyse IST-Zustand						
Grösse	Relative Stärke	schwach		neutral	gut	
		--	-	0	+	++
Gesamtmenge Siedlungsabfall je Einwohner		●				
Separatabfallmenge in % Gesamtmenge			●			
Gesamtkosten je Einwohner					●	
Kostendeckungsgrad				●		
etc.						

Abbildung 6

Beispiel Massnahmen			
Ziel	Massnahme	Wer?	Wann?
Steigerung Trennungsgrad Siedlungsabfall	Zusätzliche Information im Publikationsorgan	Sekretariat	Juni
Optimierte Öffnungszeit Sammelstelle	a) Umfrage wegen Öffnungszeit	Sekretariat	Juni
	b) Entscheid neue Öffnungszeiten Sammelstelle	Behörde	August
	c) Umsetzung neue Öffnungszeit	Sekretariat	September
etc.			

Abbildung 7

Budgetierung

Je nach Grösse der Gemeinde wird vor oder nach den Sommerferien die Budgetierung eingeleitet. Basierend auf der heutigen Organisation und dem gemäss Zielsetzungen und Massnahmenplan vorgesehenen Leistungsangebot werden die Kosten für das nächste Jahr geplant. Konkret wird dazu die Kostenrechnung mit den mutmasslichen Werten des nächsten Jahres versehen. Diese Werte dienen als Budgetwerte im finanzrechtlichen Sinne und zur Kontrolle der Zielerreichung (inkl. Kostendeckung).

Zwischenabschluss

Eine aktive Steuerung benötigt Informationen zum laufenden Gang «der Geschäfte» vor dem Rechnungsabschluss. Zu diesem Zweck werden Zwischenabschlüsse erstellt. D.h. die Kostenrechnung wird zu einem vor dem Abschlussdatum (31. Dezember) liegenden Zeitpunkt nachgeführt. Die Informationen stammen aus dem Harmonisierten Rechnungsmodell HRM (Unterschiede zwischen Finanzbuchhaltung und betriebswirtschaftlicher Betrachtung werden als Abgrenzungen berücksichtigt) und aus den aktuellen Mengenstatistiken. Für verlässliche Informationen ist auf eine exakte Übereinstimmung von Kosten- und Mengendaten zu achten. Je nach Ausbaugrad des Controllings werden zum Zeitpunkt des Zwischenabschlusses auch sämtliche Indikatoren nachgeführt. Die Abweichungsanalyse dient zur Kontrolle des laufenden Jahres und zur Einleitung allfällig notwendiger zusätzlicher Massnahmen.

Als Zeitpunkt für einen Zwischenabschluss bewährt sich Mitte Jahr (zuhanden der Budgetierung) und evtl. 30. September.

Jahresabschluss

Am Jahresende werden sämtliche Informationen definitiv erfasst. Die Auswertungen (Kostenrechnung, Indikatoren) werden erstellt und wichtige Abweichungen kommentiert. Der Jahresabschluss mit den Analysen dient als Basis für die Zielsetzungsdiskussion des Folgejahres und zur finanzrechtlichen Rechenschafts-ablage.

Einbezogene Stellen

Die Verantwortung für den ganzen Prozess liegt bei der zuständigen (Gesundheits)-Behörde bzw. beim zuständigen Mitglied der Exekutive. Selbstverständlich werden die einzelnen Phasen von der Verwaltung vorbereitet und unterstützt. Insbesondere bei der Zielsetzungs-/Massnahmen-diskussion ist der Einbezug der Behörde unerlässlich.

Die Instrumente im Controlling

Kostenrechnung (inkl. Gebührenkalkulation)

Die nachfolgenden Erläuterungen beschreiben eine in allen Gemeinden mögliche, einfache Umsetzung der Kostenrechnung.

Die Broschüre «Kostenrechnung» vom Dezember 2003 im Rahmen der Publikationen zur «wirkungsorientierten Gemeindeverwaltung» des Gemeindeamtes der Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich, beschreiben die Kostenrechnung umfassender. (Gemeindeamt, Feldstrasse 40, 8090 Zürich, <http://www.gaz.zh.ch>)

Eine effektive Führung ist auf Informationen angewiesen, die aus der gesetzlich vorgeschriebenen Gemeindebuchhaltung (Finanzbuchhaltung gemäss HRM) nicht hervorgehen. Um auf der Basis des HRM ein taugliches Instrument zu schaffen, ist ein bedürfnisgerechtes und aussagekräftiges Informationssystem zu erstellen, die sogenannte Kostenrechnung. Ziel der Kostenrechnung ist es, die Kostenflüsse transparenter darzustellen und durch die Berücksichtigung innerbetrieblicher Leistungen die betriebswirtschaftlich relevanten Kosten abzubilden. Die Kostenrechnung wird in ihrer einfachsten Form als Betriebsabrechnung bzw. deren Produkt als Betriebsabrechnungsbogen (BAB) bezeichnet. Unter Einbezug der Mengen bildet sie die Basis zur Kosten-/Leistungsrechnung.

Formell bauen die meisten Kostenrechnungssysteme auf einer dreistufigen Abrechnung auf.

1. «Was für Kosten fallen an?» = **Kostenartenrechnung**

Bei der Kostenartenrechnung handelt es sich um die in der Finanzbuchhaltung verbuchten Aufwendungen. In Einzelfällen können mit sogenannten Abgrenzungen zeitliche oder sachliche Besonderheiten speziell berücksichtigt werden. Sind die Aufwendungen abgegrenzt worden, spricht man von (betriebswirtschaftlich relevanten) Kosten.

Beispiele für Kostenarten	
Konto	Bezeichnung
3010	Besoldungen
3130	Betriebs- und Verbrauchsmaterial
4340	Erträge aus Dienstleistungen
etc.	

Abbildung 8

Beispiel für Abgrenzung beim Halbjahresabschluss per 30. Juni		
Konto	Bezeichnung	Saldo
3182	Sachversicherungsprämien (Zeitliche) Abgrenzung 50 %, da Prämie für ganzes Jahr bezahlt	2'850.–
	Abgegrenzte Kosten	- 1'425.–
		1'425.–

Abbildung 9

2. «Wo(für) fallen die Kosten an?» = **Kostenstellenrechnung**

Hier werden sämtliche Aufwandskostenarten und die aufwandmindernden Erträge auf die Vor- und Hauptkostenstellen übertragen. Die einzelnen Kostenstellen entsprechen den allgemeinen Kosten (Sammelstelle, Information, Übrige Gemeinkosten) bzw. den einzelnen Abfallfraktionen (Kehricht, Grüngut etc.). Die Kostenstellenrechnung dient der Kostenkontrolle und sie ist die Grundlage für die weiterführenden Analysen.

Beispiele für Kostenstellen
Kehricht Haushalte
Grüngut
Glas
Metall
Papier/Karton
Altlöl
Gemeinkosten (Information, Veranstaltungen etc.)
Betrieb der Sammelstellen

Abbildung 10

3. «Welche Leistungen werden erbracht?» = **Kostenträgerrechnung**

In der Kostenträgerrechnung werden die Kosten für die einzelnen Leistungen ausgewiesen. Es sind zwei Ausrichtungen der Struktur der Kostenträger möglich. Für Gemeinden mit Globalbudget entsprechen die Kostenträger zwingend den Leistungen (Produkte). Wird kein Globalbudget geführt, können auch die ein-

zelen Gebührenkomponenten als Kostenträger definiert werden, dann geschieht die Gebührenkalkulation direkt im BAB. Als Ergebnis der Gegenüberstellung von Kosten und Erträgen resultiert dann die Kostendeckung je einzelne Gebührenkomponente und im Total aller Gebühren.

Beispiele für Kostenträger	
ohne Globalbudget	mit Globalbudget
Sackgebühr	Kehricht
Grüngutgebühr	Separatabfälle
Grundgebühr	Sammelstellen
	Information, Übriges

Abbildung 11

Beispiel für Gebührenkalkulation (ohne Globalbudget)		
Bezeichnung	Kostenträger	
	Sackgebühr	Grundgebühr
Ertrag	Fr. 280'000.–	Fr. 320'000.–
Kosten gem. Kostenstellenrechnung	Fr. 265'000.–	Fr. 340'000.–
Ergebnis	Fr. + 15'000.–	Fr. - 20'000.–
Kostendeckungsgrad	106 %	94 %
Bei dieser Gemeinde zeigt sich aus der Kostenträgerrechnung eine leichte Überdeckung bei der Sackgebühr. Die Grundgebühr deckt 94 % der anfallenden Kosten.		

Abbildung 12

Schematisch kann der Betriebsabrechnungsbogen wie folgt dargestellt werden:

Kostenarten		Kostenstellen					Kostenträger	
Bezeichnung	Total	Kehricht	Grüngut	etc.	Info	Sammelstelle	Sackgebühr	Grundgebühr
Personal	Fr.							
Sachaufwand	Fr.							
etc.	Fr.							
Übertrag auf Kostenstellen	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.		
Erlöse							Fr.	Fr.
Total Kosten								
Übertrag auf Kostenträger							Fr.	Fr.
Ergebnis							Fr.	Fr.
Kostendeckung							%	%

Abbildung 13

Änderungen gegenüber der «Wegleitung Finanzielle Führung in der kommunalen Abfallwirtschaft» von 1995

Gegenüber der früheren Wegleitung werden in der vorliegenden Ausgabe bei den (Vor)-Kostenstellen die Informationen separat ausgewiesen. Zudem wird auf die Verrechnung der (Vor)-Kostenstellen (Sammelstellen, Information, Übrige Gemeinkosten) auf die Hauptkostenstellen (Produkte/Leistungen) verzichtet. Jene Gemeinden, die bereits die Orientierungshilfe über das Rechnungswesen in der Abfallwirtschaft umgesetzt haben, können mit einem geringen Mehraufwand die Anpassung an die heutige Systematik nachvollziehen. Keine der seinerzeit gemachten Einführungsschritte erweist sich heute als überflüssig oder gar falsch! Lediglich bezüglich der Kostenstellen-Nummerierung fand eine kleine, formelle Aktualisierung statt.

Indikatoren

Eine umfassende Führung ist alleine mit finanziellen Informationen aus der Kostenrechnung nicht möglich. Es werden zusätzliche Angaben quantitativer und qualitativer Art benötigt um den IST-Zustand zu beschreiben und die Zielerreichung beurteilen zu können. Diese Messgrössen werden Indikatoren genannt. In der kommunalen Abfallwirtschaft sind das z.B. Mengenentwicklung, Anteil Separatabfall in % der Siedlungsabfallmenge, Öffnungszeiten Sammelstelle, Zufriedenheit der Bevölkerung etc..

Die Auswahl der geeigneten Indikatoren hängt massgeblich von der gewählten Zielsetzung ab, sollen sie doch zur Steuerung dienen. Die Indikatoren sind von jeder Gemeinde eindeutig zu definieren. D.h. es muss genau festgelegt werden, was? (z.B. Kehrichtmenge), wie? (z.B. aufgrund der Liefer-/Waagscheine der Transporteure), wann? (z.B. monatlich) und durch wen? (z.B. Gesundheitssekretariat) regelmässig zu erheben und nachzuführen ist. Diese Informationen vermitteln ein umfassendes Bild der Abfallwirtschaft.

Im unten dargestellten Beispiel hat eine Gemeinde für die gesamte Abfallwirtschaft und die Leistungen Kehricht, Separatabfälle, Sammelstelle und Information Indikatoren

festgelegt. Die aufgeführte Matrix gibt Auskunft, welche Grössen (Zeilen 1 - 8) für die einzelnen Leistungsbereiche (Spalten A - F) regelmässig gemessen und beurteilt werden.

Beispiel für mögliche Indikatoren								
Bezeichnung		Produkte	Total	Kehricht	Separatabfälle		Sammelstelle	Information
				Haushalt	Grüngut	Glas etc.		
#		A	B	C	D	E	F	
1	Gesamtmenge	To	To	To	To			
2	Spez. Menge	kg/E	kg/E	kg/E	kg/E			
3	Kosten	Fr./E	Fr./E	Fr./E	Fr./E	Fr./E	Fr./E	
4	Kehrichtanteil		% Total					
5	Anzahl Sammlungen		pro Woche			Anz. Stellen		
6	Öffnungszeit					Std. je Woche		
7	Anzahl Informationen						Anzahl p.a.	
8	Zufriedenheit						%	

Abkürzungen
 To Tonne
 kg/E Kilogramm je Einwohner
 Fr./E Franken je Einwohner

Abbildung 14

Globalbudget

Werden öffentliche Haushalte nach den Grundsätzen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung gesteuert, wird das Controlling institutionalisiert und formalisiert. Dafür gibt es zwei Instrumente:

1. **Leistungsauftrag**
2. **Globalkredit**

Leistungsauftrag

Im Leistungsauftrag werden die während des kommenden Jahres zu erbringenden Leistungen mittels qualitativer und quantitativer Indikatoren bestimmt. Er beinhaltet Angaben zu den strategischen und operativen Zielen, die mit der Leistungserbringung verwirklicht werden sollen. Strategische Ziele sind Vorgaben zur Leistungserbringung, die sich grundsätzlich in rechtlichen Regelungen finden oder sich daraus ableiten lassen. Operative Ziele sind Vorgaben des Budgetorgans zur Leistungserbringung, bezüglich Qualität, Menge und zeitlicher Verfügbarkeit der Leistungen. Die im Leistungsauftrag umschriebenen Leistungen sind in der Kostenrechnung als Kostenträger abzubilden.

Globalkredit

Der Globalkredit (Globalbudget im engeren Sinn) ist ein pauschaler Kredit zur Finanzierung der Leistungen gemäss Leistungsauftrag. Rechnungsgrundlage des Globalkredits bilden die Aufwendungen und Erträge der Laufenden Rechnung. Die Investitionsrechnung ist nicht Teil des Globalkredits. Die Aufwendungen und Erträge des Verwaltungszweiges bilden unter Durchführung der sachlichen Abgrenzungen die Grundlage der Kostenrechnung. Der Globalkredit kann als Brutto- oder Nettokredit geführt werden. Beim Nettokredit sind der Saldo von Aufwand und Ertrag, beim Bruttokredit je die Summe von Aufwand und Ertrag verbindlich. Leistungsauftrag mit strategischen Zielen und Globalkredit sind als «Globalbudget» von der Legislative auf Antrag der Exekutive hin zu bewilligen. Sie bilden das Globalbudget im weiteren Sinne und ersetzen die inputorientierte Budgetierung je Sachkonto.

Kontrakte

Der Globalkredit kann mit Kontrakten auf einen oder mehrere Leistungserbringer übertragen werden. Dabei sind die zu erbringenden Leistungen und die dafür zur Verfügung gestellten Finanzmittel zu bestimmen. Ein Kontrakt ist eine Absprache zwischen Leistungskäufer (Exekutive) und Leistungserbringer (i.d.R. Verwaltung) über die zu erbringenden Leistungen und die dafür zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel. Im Rahmenkontrakt wird das grundsätzliche Verhältnis zwischen Leistungskäufer und Leistungserbringer geregelt, er ist meistens für mehrere Jahre gültig. Im Jahreskontrakt werden die für das Folgejahr gültigen Leistungen und Mittel vereinbart.

In den Publikationen zur «wirkungsorientierten Gemeindeverwaltung» des Gemeindeamtes der Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich werden die Instrumente der wirkungsorientierten Verwaltungsführung ausführlich beschrieben. (Gemeindeamt, Feldstrasse 40, 8090 Zürich, <http://www.gaz.zh.ch>)

Anhang 1: Kostenrechnung

Kostenstellenplan

Die Hauptkostenstellen werden vom Entsorgungsangebot definiert und entsprechen der kantonalen Abfallstatistik

Die Nummernfolge für die Verknüpfung im Rahmen des BAB lautet:

- 01 Kehricht mit Sperrgut aus Haushalten
- 02 Kehricht aus Haushalten (bei getrennter Erfassung)
- 03 Sperrgut aus Haushalten (bei getrennter Erfassung)
- 05 Kehricht aus Betrieben
- 11 Kompostierbare Gartenabfälle (bei getrennter Erfassung)
- 12 Kompostierbare Küchenabfälle (bei getrennter Erfassung)
- 13 Kompostierbare Küchen- und Gartenabfälle
- 14 Dezentraler Häckseldienst
- 21 Bruchglas (Verpackungsglas)
- 22 Ganzglas (Mehrwegflaschen)
- 31 Altmetall
- 32 Aluminium
- 33 Weissblech (Konservendosen)
- 34 Aluminium und Weissblech gemischt
- 41 Altpapier
- 42 Karton
- 49 Altpapier und Karton
- 51 Altöl
- 61 Sonderabfälle (Gemeindeabgabe)
- 71 Elektronische und elektrische Geräte
- 72 Altreifen
- 73 Gruben- und Deponiegut
- 74 Textilien
- 79 Übriges (EPS, Batterien, PET etc.)

Diese Gliederung der Hauptkostenstellen sieht auf den ersten Blick sehr umfangreich aus. Keine Gemeinde wird aber sämtliche Kostenstellen führen! Jede Hauptkostenstelle mit einer Neun an zweiter Stelle ist eine Sammelkostenstelle. Je nach Organisation der Abfallbewirtschaftung in der Gemeinde oder der Rechnungsstellung des Entsorgers ist es allenfalls nicht möglich, die kosten- und mengenmässige Trennung im erwünschten Detaillierungsgrad zu erhalten. Wenn eine Gemeinde zum Beispiel keine getrennte bzw. reine Papier- und Kartonsammlung durchführt, kommt nur die Kostenstelle 49 «Altpapier und Karton» zum Tragen.

Ziel der Hauptkostenstellen ist die Ermittlung und Erfassung sämtlicher direkt ausschliesslich einer Abfallkategorie zurechenbaren Kosten (z. B. Abfuhrtouren, Verbrennungskosten, Lohn für Häckseldienst, Beitrag für Altpapiersammlung etc.) auf einem einzelnen Konto. Nach der Einführung wird sich der zusätzliche Aufwand in einem bescheidenen Rahmen halten, da mit einer richtigen Kontierung durch die verantwortliche Stelle die Kosten automatisch auf dem richtigen Konto verbucht werden.

Nicht direkt ausschliesslich einer Abfallkategorie zurechenbare Kosten werden auf den sogenannten Vorkostenstellen gesammelt.

- 81 Gemeinkosten (Informationen, Veranstaltungen etc.)
- 82 Betrieb der Sammelstelle(n)
- 83 Betrieb zentrale Sammelstelle (ausnahmsweise)

- 84 Betrieb dezentrale Sammelstelle(n) (ausnahmsweise)

Die nicht direkt (ohne Schlüsselung!) zurechenbaren Kosten werden in einen Kostenbereich für Sammelstellen (inkl. Betrieb und Unterhalt) und übrige Gemeinkosten (Verwaltung, Information etc.) aufgeteilt. Beispiele solcher Kosten sind: Verwaltungskosten, Druckkosten Abfallkalender, Porti und Versicherungsprämien, Löhne für Betreuung der Sammelstelle, Unterhalt und Miete von Anlagen der Sammelstelle. Werden zwei verschiedene Sammelstellentypen betrieben, empfiehlt sich allenfalls die Aufteilung der Sammelstellenkosten (Kostenstellen 83 und 84).

Während die Hauptkostenstellen (Abfallkategorien) stark von der Organisation der Abfallwirtschaft einer Gemeinde abhängen, sind die beiden Vorkostenstellen Gemeinkosten und Sammelstelle in (fast) jeder Gemeinde anzutreffen.

Kostenträgerplan

Um auch die Erträge im BAB richtig zuweisen zu können, ist die Aufteilung in die verschiedenen Kostenträger ebenfalls wesentlich, wozu wiederum die zweistellige Ergänzung der Kontonummer dient.

Zur Kontrolle der Kostendeckung werden die Gebührenerträge als Kostenträger geführt. Die Trennung zwi-

schen Privathaushalten und Betrieben ist vorzunehmen.

Kostenträger für Siedlungsabfälle aus Haushalten und Betriebe mit Entsorgung über Säcke und Sammelstellen:

- 90 Sackgebühren
- 91 Grüngutgebühren
- 92 Sperrgutgebühren
- 95 Grundgebühren Privathaushalte/Betriebe

Kostenträger für Siedlungsabfälle aus Betrieben mit Entsorgung über Container:

- 97 Containergebühren
- 98 Grundgebühren Betriebe

Muster des Betriebsabrechnungsbogens BAB

Gemeindebuchhaltung Mustergemeinde (5000 Einwohner) Rechnung 2002	Total	Produkt / Leistung										Kostenträger		
		Kehricht Haushalte	Separatabfälle							Sammel- stelle	Infor- mation	Übriges	Sack- gebühr	Grund- gebühr
			Grüngut	Glas	Metall	Papier Karton	Altöl	Übriges						
Aufwand / Kosten	565'000	265'000	125'000	15'000	10'000	35'000	5'000	30'000	60'000		20'000			
Ertrag / Erlös	-600'000												-280'000	-320'000
Nettokosten	-35'000	265'000	125'000	15'000	10'000	35'000	5'000	30'000	60'000	0	20'000		-280'000	-320'000
Umlage auf Sackgebühr	0	-265'000											265'000	
Umlage auf Grundgebühr	0		-125'000	-15'000	-10'000	-35'000	-5'000	-30'000	-60'000		-20'000			300'000
Ergebnis	-35'000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		-15'000	-20'000
Kostendeckungsgrad	106%												106%	107%
Menge (Tonnen)	1'925	775	485	165	45	455								
kg / Einwohner	385	155	97	33	9	91								
Franken / Tonne														
Aufwand	294	342	258	91	222	77								
Ergebnis 1	-18	342	258	91	222	77								
Franken / Einwohner	5000													
Anz. Einw.														
Aufwand	113	53	25	3	2	7	1	6	12		4			
Ergebnis 1	-7	53	25	3	2	7	1	6	12		4		-56	-64

Abbildung 15

Anhang 2: Indikatoren

Nachfolgend sind typische Indikatoren für die kommunale Abfallwirtschaft dargestellt. Die Anwendung all dieser Indikatoren in einer Gemeinde ist nicht vorgesehen. Viel mehr soll jede Gemeinde in Abhängigkeit der gewählten Strategie und davon abgeleiteten Zielen, die zur Messung der Zielerreichung geeigneten Indikatoren auswählen und regelmässig beobachten.

Katalog möglicher Indikatoren

Zielsetzung: Vermeiden, vermindern

#	Indikator	Gesamte Abfallwirtschaft	Kehricht aus Haushalten	Separatabfälle	Sammelstelle	Information	Übriges	Gebühren
1	Gesamtmenge Kehricht		✗					
2	Gesamte Siedlungsabfallmenge	✗						
3	Separatabfallmenge in % Siedlungsabfallmenge	✗						
4	Gesamtmenge Separatabfälle			✗				

Abbildung 16

Zielsetzung: Kostentransparenz

#	Indikator	Gesamte Abfallwirtschaft	Kehricht aus Haushalten	Separatabfälle	Sammelstelle	Information	Übriges	Gebühren
5	Logistikkosten pro Tonne Kehricht		✗					
6	Behandlungskosten pro Tonne Kehricht		✗					
7	Logistikkosten pro Tonne Separatabfälle			✗				
8	Behandlungskosten pro Tonne Separatabfälle			✗				
9	Betriebskosten (zentrale, dezentrale) Sammelstelle(n)				✗			
10	Zentrale, betreute Sammelstelle: Kosten pro Öffnungsstunde				✗			
11	Gesamtkosten Information					✗		
12	Gesamtkosten Verwaltung						✗	
13	Stand Spezialfinanzierungskonto							✗
14	Verhältnis Stand Spezialfinanzierungskonto zu Summe Grundgebühr							✗
15	Gesamtkosten	✗						
16	Gesamtkosten pro Einwohner	✗						

Abbildung 17

Zielsetzung: Kostendeckung

#	Indikator	Gesamte Abfallwirtschaft	Kehricht aus Haushalten	Separatabfälle	Sammelstelle	Information	Übriges	Gebühren
17	Kostendeckungsgrad Sack-/ Containergebühr für Kehricht		✗					✗
18	Anteil der Gesamtkosten Separatabfälle an der Grundgebühr			✗				✗
19	Anteil der Gesamtkosten Sammelstelle an der Grundgebühr				✗			✗
20	Anteil der Gesamtkosten Information an der Grundgebühr					✗		✗
21	Anteil der Gesamtkosten Übriges/ Verwaltung an der Grundgebühr						✗	✗
22	Kostendeckungsgrad gesamt	✗						✗

Abbildung 18

Zielsetzung: Sauberer öffentlicher Raum

#	Indikator	Gesamte Abfallwirtschaft	Kehricht aus Haushalten	Separatabfälle	Sammelstelle	Information	Übriges	Gebühren
23	Prozentanteil illegale Ablagerungen an Total Kehrichtmenge und -kosten	✗	✗					

Abbildung 19

Zielsetzung: Optimierte Kehrichtlogistik

#	Indikator	Gesamte Abfallwirtschaft	Kehricht aus Haushalten	Separatabfälle	Sammelstelle	Information	Übriges	Gebühren
24	Anzahl Sammlungen pro Woche		✗	✗				

Abbildung 20

Zielsetzung: Optimierte Sammelstellennetz

#	Indikator	Gesamte Abfallwirtschaft	Keinricht aus Haushalten	Separatabfälle	Sammelstelle	Information	Übriges	Gebühren
25	Anzahl (zentrale und dezentrale) Sammelstellen				✗			

Abbildung 21

Zielsetzung: Serviceleistungen

#	Indikator	Gesamte Abfallwirtschaft	Keinricht aus Haushalten	Separatabfälle	Sammelstelle	Information	Übriges	Gebühren
26	Öffnungszeiten pro Jahr (Gesamt, Anzahl Abende, Samstage etc.)				✗			
27	Anzahl Informationen (Kalender, Presseinfos, Flugblätter etc.) pro Jahr					✗		
28	Anzahl Veranstaltungen (Schulbesuche, Sammelstellen, Info-Abende etc.) pro Jahr					✗		

Abbildung 22

Zielsetzung: Kundenzufriedenheit

#	Indikator	Gesamte Abfallwirtschaft	Keinricht aus Haushalten	Separatabfälle	Sammelstelle	Information	Übriges	Gebühren
29	Kundenzufriedenheit		✗	✗	✗	✗		

Abbildung 23

Anhang 3: Controllinginstrumente

Controllingblatt (BAB inkl. Indikatoren)

Gemeindebuchhaltung Mustergemeinde (5000 Einwohner) Rechnung 2002	Total	Produkt / Leistung										Kostenträger	
		Kehricht	Separatabfälle						Sammel- stelle	Infor- mation	Übriges	Sack- gebühr	Grund- gebühr
			Kehricht Haushalte	Grüngut	Glas	Metall	Papier Karton	Altröl					
Aufwand / Kosten	565'000	265'000	125'000	15'000	10'000	35'000	5'000	30'000	60'000		20'000		
Ertrag / Erlös	-600'000											-280'000	-320'000
Nettokosten	-35'000	265'000	125'000	15'000	10'000	35'000	5'000	30'000	60'000	0	20'000	-280'000	-320'000
Umlage auf Sackgebühr	0	-265'000										265'000	
Umlage auf Grundgebühr	0		-125'000	-15'000	-10'000	-35'000	-5'000	-30'000	-60'000		-20'000		300'000
Ergebnis	-35'000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-15'000	-20'000
Kostendeckungsgrad	106%											106%	107%
Menge (Tonnen) kg / Einwohner	1'925 385	775 155	485 97	165 33	45 9	455 91							
Franken / Tonne													
Aufwand	294	342	258	91	222	77							
Ergebnis 1	-18	342	258	91	222	77							
Franken / Einwohner	Anz. Einw.	5000											
Aufwand		113	53	25	3	2	7	1	6	12		4	
Ergebnis 1		-7	53	25	3	2	7	1	6	12		4	-64
Ziele und Indikatoren													
Indikator 1	Aufwand Fr./Einw.	Menge kg/Einw.	Menge Kg/Einw.						Öffnungs- zeit/Jahr	Anzahl Informat.		Franken/ Sack	Franken Haushalt
Soll	110	150	225					300 Tage	10			1.80	150
Ist	113	155	230					296 Tage	12			1.80	150
Differenz	3 %	3 %	2 %					-1 %	20 %			0 %	0 %
Indikator 2	Kehricht- anteil	Sammel- p. Woche	Anzahl Sammelst.						Zufrieden- heit				
Soll	45 %	1							80 %				
Ist	40 %	1							79 %				
Differenz	-11 %	0 %							-1 %				

Abbildung 24

Globalbudget mit Leistungsauftrag

Globalbudget Abfallwirtschaft (Beispiel)

Budget 2004

– = Nettoaufwand

+ = Nettoertrag

Rechnung 2002	Budget 2003	Budget 2004
35'000	15'000	10'000

Produkte	Kehricht	Separatabfälle	Sammelstelle	Information, Übriges								
Ziele	Abfall vermeiden, vermindern, optimierte Kehrichtlogistik	Abfall verwerten, optimiertes Sammelstellennetz	Gute Serviceleistungen, Kundenzufriedenheit	Gute Serviceleistungen, tiefe Kosten								
Indikatoren	Gesamtmenge kg/Einwohner			Gesamtmenge kg/Einwohner			Öffnungszeit pro Jahr (Anz. Tage)			Anzahl Information		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
	155	150	160	230	230	150	296	300	310	12	10	20
	Anzahl Sammlungen pro Woche			Anzahl Sammelstellen			Zufriedenheit der Kunden			Gesamtkosten Fr./Einwohner		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
	1	1	1	2	2	2	79 %	80 %	85 %	113	115	105
	Hauskehrichtanteil an Gesamtmenge											
2002	2003	2004										
40 %	40 %	50 %										
Bemerkungen	Förderung dezentraler Kompostierung und Ausbau der Informationen Zusätzliche Sammelstelle für Glas, Altmetall, Altöl und Papier Gebührentendenz: Senkung Grundgebühr um 30 Franken je Haushalt											

Abbildung 25

Anhang 4: Ablaufplan/Checkliste zur Einführung des Controlling

Mit der Umsetzung der vorliegenden Wegleitung wird den Gemeinden eine einfache Unterstützung bei der Führung der kommunalen Abfallwirtschaft geboten. Die vorgestellten Ansätze und Strukturen sollen eine möglichst einfache Einführung sicherstellen. Selbstverständlich ist jede Gemeinde frei, das Controlling über die vorgeschlagenen Instrumente hinaus auszubauen.

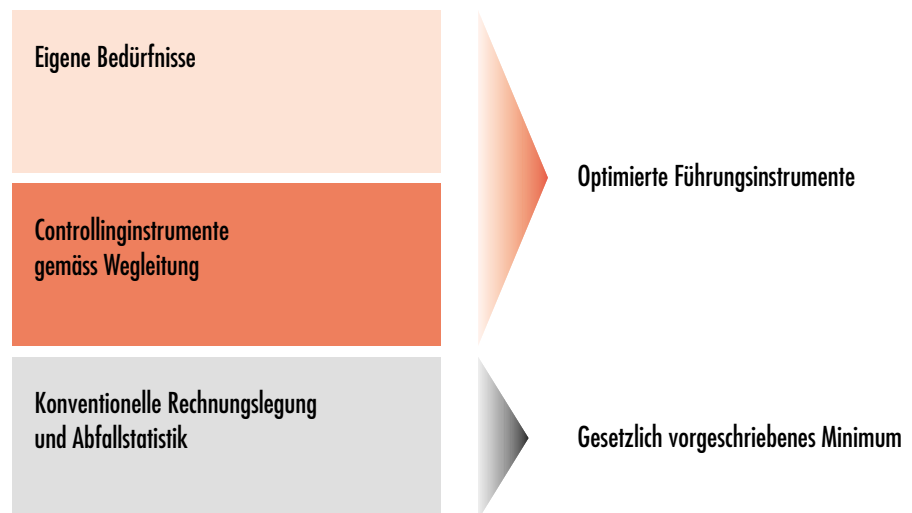


Abbildung 26

Will eine Gemeinde ihr Führungsinstrumentarium in der kommunalen Abfallwirtschaft optimieren, soll ein kleines Projektteam mit Vertretungen der Behörde, Gesundheits- und Finanzabteilung mit der Bearbeitung beauftragt werden. Die typischen Phasen bei der Einführung zeigt die nebenstehende Checkliste:

#	Aktion	Verantwortlich
1	Beschluss zur Einführung mit Zeitplan	
2	IST-Analyse	
3	Zielsetzungsdiskussion	
4	Definition Leistungen	
5	Konzeption Kostenrechnung (BAB) und evtl. Anpassungen im Rechnungswesen (Kontenplan)	
6	Auswahl Indikatoren mit Datenerhebungskonzept (Wer, Wann, Was?)	
7	Handbuch/Merkblatt Controlling in der Abfallwirtschaft (Terminplan etc.)	

Abbildung 27

Anhang 5: Die kommunale Abfallwirtschaft als Gemeindebetrieb mit Spezialfinanzierung

Im Harmonisierten Rechnungsmo-
dell (HRM) wurde mit den «voll inte-
grierten Gemeindebetrieben mit Spe-
zialfinanzierung» ein geradezu ideales
Instrument für die Sicherstellung der
kostendeckenden Gebührenerhebung
geschaffen. Gemeindebetriebe unter-
stehen dem Grundsatz der Eigenwirt-
schaftlichkeit. Der Begriff der Eigen-
wirtschaftlichkeit bedeutet, dass:

- Leistungen des Betriebes grund-
sätzlich nur gegen kostendecken-
des Entgelt erfolgen können und
- dieses Entgelt grundsätzlich so zu
bemessen ist, dass die gesamten
Betriebskosten einschliesslich der
Kapitalkosten (Zinsen und Ab-
schreibungen) gedeckt sind.

Die Rechnung für die Abfallbe-
wirtschaftung (Funktion 720 = Kos-
tenstelle gemäss HRM) wird nach
den Prinzipien des gemeindeeigenen
Betriebes geführt.

Die Besonderheiten des gemein-
deigenen Betriebes gegenüber der
«normalen» Verbuchung sind:

- Ein jährlicher, steuerneutraler Aus-
gleich der Funktion 720 (Abfall-
wirtschaft) durch Übertrag des
Jahresergebnisses auf Ausgleichs-
konten (Verpflichtungs-/Vorschuss-
konten)
- Allfällige Einnahmenüberschüsse
der Investitionsrechnung werden,
sofern kein abzuschreibendes Ver-
waltungsvermögen mehr vorhan-
den ist, auf ein besonderes Spezi-
alfinanzierungskonto vorgetragen

- Die Verbuchung der anteiligen
Kosten für die Verzinsung der
Spezialfinanzierungskonten und
des nichtabgeschriebenen Verwal-
tungsvermögens zum Pauschalan-
satz (z.B. fünf Prozent) oder zum
Durchschnittssatz der effektiven
Schulden

- Die Verbuchung der anteiligen
Kosten für die Abschreibung des
Verwaltungsvermögens
- Die Verrechnung der zentralen
Dienste wie Administration, EDV-
Einsatz etc. zu effektiven Kosten
oder ersatzweise mit pauschalen
Verwaltungskostenbeiträgen

Die für den Bereich der Abfall-
bewirtschaftung neu einzurichtenden
Konten sind:

für die Bilanz

- ein Verpflichtungskonto für die
Betriebsergebnisse (kumulierter
Gesamtgewinn)
- ein Vorschusskonto für die Be-
triebsergebnisse (kumulierter
Gesamtverlust)
- ein Verpflichtungskonto für die
Einnahmenüberschüsse aus der
Investitionsrechnung

für die Laufende Rechnung

- ein Verrechnungskonto für die
zentralen Dienste
- ein Verrechnungskonto für die
Abschreibungen
- ein Verrechnungskonto für die
Zinsen

- Abschlusskonten für die Einlage/
Entnahme des Jahresergebnisses
in/aus dem Verpflichtungskonto

Der Kontenplan entspricht in allen
Punkten dem HRM. Bei der Kosten-
artenrechnung handelt es sich um die
Laufende Rechnung. Sie zeigt alle
Finanzvorfälle nach finanz- und volks-
wirtschaftlichen Gesichtspunkten.
Auf eine detaillierte Aufstellung wird
verzichtet. Der Vollständigkeit halber
folgt ein Auszug aus dem Kosten-
artenplan einer mittleren Gemeinde:

Konto Bezeichnung

Aufwand

3100	Publikationen (Büromaterial, Drucksachen)
3110	Anschaffung von Geräten
3120	Wasser, Energie, Heiz- material
3140	Unterhalt Sammelstelle (Baulicher Unterhalt)
3160	Pachtzins Sammelstelle (Mieten und Benützung- kosten)
3180	Dienstleistungen Dritter
3182	Abfuhrkosten
3185	Entsorgungskosten Wert- stoffe
3186	Telefongebühren Sammel- stelle
3610	Gemeindeabgabe Sonder- abfall
3660	Beitrag an Kompostieranlage (Beiträge an Private)
3800	Einlage in Spezialfinanzierung
3900	Verrechnung Personalauf- wand
3910	Verrechnung Sachaufwand
3920	Verrechnung Zinsen
3930	Verrechnung Abschreibungen

3980 Verwaltungskostenanteil
(Pauschalverrechnungen)

Ertrag

4340 Grundgebühren (Benutzungs-
gebühren, Dienstleistungs-
entschädigungen)
4341 Sackgebühren
4349 Vorgezogene Entsorgungs-
gebühr Glas
4360 Rückerstattungen Dritter
4370 Bussen

Um für die Erstellung der Kostenrechnung möglichst keinen zusätzlichen Aufwand mehr betreiben zu müssen, wird eine Ergänzung in der gemeindeindividuellen Untergliederung empfohlen, wie es viele Gemeinden bereits heute praktizieren. Neu soll die ordentliche vierstellige Kontennummer mit einer Kostenstellen-/Kostenträgernummer ergänzt werden, welche die direkte Zuordnung jedes Konto-Gesamtbetrages zur entsprechenden Position im BAB ermöglicht.

Neu wird also jede Kontonummer (bestehend aus Funktion und Kostenart) im Abfallbereich noch mit der Kostenstellen-/Kostenträgernummer gemäss BAB ergänzt. Viele gängige EDV-Programme erlauben die im Beispiel gezeigte, zweistellige Ergänzung der Kostenarten-Nummer und somit ist die Übernahme der empfohlenen Vercodung direkt möglich. Für Gemeinden, deren Buchhaltungssysteme keine solche Detaillierung zulassen, bietet sich die Möglichkeiten an, die Kostenstellen-/Kostenträgernummer als Erweiterung im Konten-

text (Stammdaten) zu erfassen. Diese zweite (Ausweich)-Lösung dürfte in den meisten Fällen ausreichen, da es sich hier meist um kleinere Gemeinden handelt, welche zwar über teilweise eingeschränkte Möglichkeiten im EDV-Programm verfügen, aber auch keine so komplizierte Organisationsstrukturen aufweisen.

Der Gebührenertrag (Kostenart 4340) für jede Gemeinde muss also auf verschiedene Kostenträger-Kategorien aufgeteilt werden. Sämtliche übrigen Erträge, die entweder nicht von der Gemeinde bestimmt werden können (z.B. Wertstofflöse bei Altmittel etc.) oder bezüglich ihrer betragslichen Höhe eher unbedeutend sind (z.B. einzelne Möbelstücke an der zentralen Sammelstelle) sind nicht einem Kostenträger zuzuweisen, sondern – nur im Rahmen des BAB! – als Aufwandminderung der betreffenden Kostenstelle gutzuschreiben. Ebenso werden Umtriebsgebühren nicht als Kostenträger geführt, sondern der Kostenstelle «Gemeinkosten» – als Aufwandminderung – gutgeschrieben.

Einige Spezialfälle des Gemeindebetriebes verdienen eine genauere Betrachtung. Ziel ist die Gleichbehandlung dieser Spezialfälle in allen Gemeinden, um die gebotene Transparenz sicherzustellen.

Zentrale Dienste

Bei den zentralen Diensten handelt es sich um Personal- und Sachaufwendungen (Gemeindearbeiter, Administrative Leitung, Rechnungswesen, EDV-Dienste etc.), die aufgrund des Schwerpunktprinzips einer anderen Funktions- oder Institutionsstelle belastet werden, jedoch zur Ermittlung der Gesamtkosten der Abfallwirtschaft anteilig verrechnet werden müssen. Die zentralen Dienste sind auch unter dem Sammelbegriff «Verwaltungskostenbeiträge» bekannt. Die Verbuchung geschieht mit internen Verrechnungen, welche aus einer oder mehreren Belastungen der Abfallbewirtschaftung (Funktion 720) und den entsprechenden Gutschriften bei den anderen Funktionen (z.B. Gemeindeverwaltung 020, Gesundheitsbehörde 490, Gemeindearbeiter 620, Umweltberatungskommission 790 etc.) bestehen.

Bei der praktischen Festlegung wird man sich am Zeitaufwand des involvierten Personals/Behörde orientieren und entsprechende Anteile von Personal- und Sachaufwendungen weiterbelasten. Nebst den unmittelbar für die Abfallwirtschaft tätigen Funktionen (Gesundheitsbehörde, Sammelstellenbetreuung etc.) gilt es auch den Aufwand der allgemeinen Verwaltungsabteilungen (Rechnungswesen, EDV-Kosten [Programmanschaffung, anteilige Gesamtkosten, Stammdatenunterhalt ...], Porti, Drucksachen etc.) zu beurteilen und entsprechend zu berücksichtigen.

Solange in den einzelnen Gemeinden keine «top-down» konzipierte, einheitliche Gemeinkostenverrechnung besteht, wird bei der Weiterverrechnung immer ein gewisser Spielraum offen bleiben, und die lückenlose Weiterverrechnung aller Gemeinkosten auf die entsprechenden Funktionen kann nicht gewährleistet werden.

Abschreibungen

Die Abschreibungen beziehen sich auf den in der Bilanz aktivierten Restbuchwert des anteilmässigen Verwaltungsvermögens am Anfang des Rechnungsjahres zuzüglich Nettoinvestitionen. Von diesem Wert werden – den kantonalen Vorschriften entsprechend – zehn Prozent (Mobilien zwanzig Prozent) zuzüglich allfällig budgetierte zusätzliche Abschreibungen berechnet, um das jährliche Abschreibungsbetrag zu erhalten.

Fallen in einer Gemeinde Investitionen für verschiedenen Kostenstellen des BAB an, muss eine separate Zuteilung erfolgen. Dies erfordert eine Aufteilung der gesamten (der Abfallwirtschaft verrechneten) Abschreibungen auf die verschiedenen Kostenstellen gemäss BAB. Um vergleichbare Kostengrössen zu erhalten, dürfen die Beträge für Abschreibung der Sammelstelle im Rahmen des BAB nicht am gleichen Ort belastet werden, wie die Abschreibung des Investitionsbeitrages an die Kehrichtverbrennungsanlage.

Die so ermittelten und belasteten Abschreibungsbeträge scheinen verglichen mit der effektiven Lebensdauer zu hoch. Tatsächlich entspricht die Regelung eines ordentlichen Abschreibungssatzes von zehn Prozent des Restbuchwertes nur einer etwa zwanzigjährigen Lebensdauer. Diesem auf den ersten Blick eigentlich zu hohen Abschreibungssatz stehen als Basis (Restbuchwert) die Nettokosten (statt der wirklich betriebswirtschaftlich relevanten Wiederbeschaffungsbruttokosten [Brutto = ohne Subventionen]) gegenüber. Eine einfache Betrachtung der kalkulatorischen Lebensdauern für die verschiedenen aktivierten Investitionsprojekte mit gut 30 Jahren für Bauten und höchstens 10 Jahren für EDV zeigt einen nicht sehr stark von der zwanzigjährigen Lebensdauer abweichenden Wert.

Verzinsung

Aus betriebswirtschaftlichen Gründen sind das investierte Kapital und die Spezialfinanzierungskapitalien zu verzinsen. Die Verzinsung erfolgt auf den jeweiligen Bilanzwerten gemäss Eingangsbilanz des Rechnungsjahres. Die Zinsen werden zum effektiven Durchschnittssatz der eigenen Schulden oder zum internen Pauschalsatz von fünf Prozent berechnet. Die Gemeinde muss sich aus finanzrechtlicher Sicht für eine Rechnungsperiode generell auf eine dieser Methoden festlegen. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht wird eine mittelfristig gleichbleibende Methode

empfohlen. Grundsätzlich wird die Verzinsung zum effektiven, marktüblichen Durchschnittssatz der Schulden den tatsächlichen Verhältnissen eher gerecht. Vor allem bei kleineren Gemeinden kann aber der Einfachheit halber mit dem gesetzlich verankerten Pauschalsatz gerechnet werden. Die bereits bei den Abschreibungen erwähnte Aufteilung auf die einzelnen Kostenstellen innerhalb des BAB's muss auch auf die Zinsen sinngemäss angewendet werden.

Anhang 6: Verschiedene Ansätze zum Einsatz von Kostenrechnungssystemen in der EDV

Der vorgeschlagene BAB ist die empfehlenswerte Lösung zur Kostenberechnung in den zürcherischen Gemeinden.

Betrachtet man die einfachen EDV-Kostenrechnungssysteme bezüglich des Dateninputs, so können zwei verschiedene Ansätze ausgemacht werden: Einerseits die gezielt auf den Daten der Finanzbuchhaltung (FIBU) basierenden integrierten Lösungen und andererseits die autonomen Systeme. Nachfolgend werden die beiden Lösungsansätze kurz beschrieben und miteinander verglichen. Bezüglich der Aussagen und somit letztlich auch der Qualität der finanziellen Führung darf grundsätzlich nicht von verschiedenen Ergebnissen ausgegangen werden, da bei der Erfassung der gleichen Daten in beiden Systemen das gleiche Ergebnis resultieren muss.

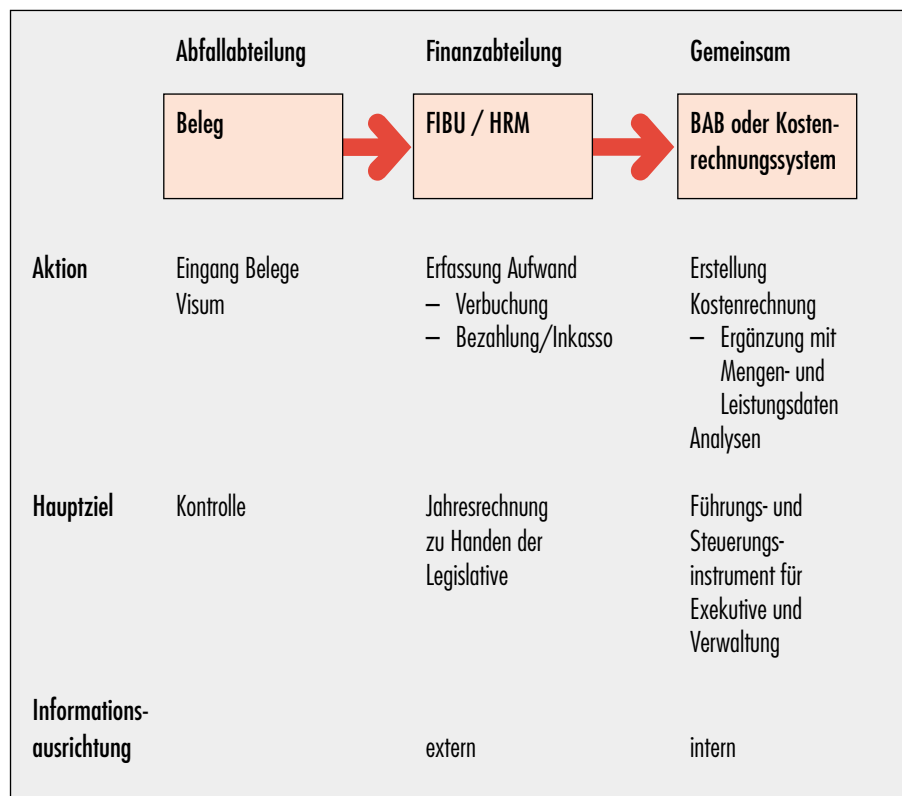


Abbildung 28

Integrierte Kostenrechnungssysteme

Kernpunkt dieses Systems ist die Tatsache, dass durch die Finanzabteilung sämtliche Kostenangaben (Aufwand und Ertrag) in der FIBU, eventuell via Kreditorenbuchhaltung, so oder so erfasst werden müssen. Sei es um die Bezahlung (via Datenträgeraustausch), die Vorsteuererfassung (via Kreditorensystem) oder die rechtmässige Belastung des Budgetkredites zu veranlassen.

Wie aus dem obenstehenden Schema ersichtlich ist, werden die Originalbelege mit den Kostenangaben, nach der Visierung durch die Fachabteilung, einmal in der FIBU erfasst und stehen nachher in der Kostenrechnung zur Verfügung. Somit ist eine Differenz zwischen FIBU und Kostenrechnung ausgeschlossen, da auf den gleichen Daten basiert wird. Differenzen können lediglich bei Kostenrechnungssystemen mit Abgrenzungen entstehen. In grösseren Städten und Gemeinden wird die Kostenrechnung für einzelne Dienststellen direkt aus dem EDV-Programm der FIBU generiert und die

in einfachen Verhältnissen nötige manuelle Übernahme aus der FIBU in die Kostenrechnung wird somit automatisiert. In den meisten Gemeinden ohne WOV dürfte aber der manuelle Übertrag der Saldowerte aus der FIBU in die Kostenrechnung dem Normalfall entsprechen. Bei den integrierten Systemen beruhen sämtliche Auswertungen und Entscheidungsgrundlagen, die «etwas mit Zahlen und Kosten zu tun haben», auf der gleichen Grundlage und es gibt keine lähmenden Diskussionen über deren Herkunft. Grundsätzlich stimmt auch das Jahresergebnis der Kostenrechnung mit jenem der FIBU überein.

Auf eine Doppelerfassung der einzelnen Belege kann verzichtet werden, was sowohl einer grossen Arbeitserleichterung als auch der Minimierung einer Fehlerquelle entspricht. Negative Punkte sind eigentlich keine auszumachen, ausser der bis heute teilweise noch eher «ungewohnten» Kommunikation innerhalb der Verwaltung zwischen dem Verantwortlichen für die Abfallwirtschaft (Umwelt- oder Gesundheitsabteilung) und der Finanzabteilung. Dies darf indes nicht als negativer Punkt gelten, weil die interdisziplinäre, abteilungsübergreifende Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Verantwortlichen gefördert werden muss und als Grundvoraussetzung für ein erfolgreiches Controlling steht.

Autonome Kostenrechnungssysteme

Die autonom aufgebaute Kostenrechnung geht ebenfalls von der Tatsache aus, dass in der verwaltungsinernen Fachabteilung für die Abfallwirtschaft sämtliche die Abfallbewirtschaftung betreffenden Belege eingehen. Von der zuständigen Stelle werden die Kostenangaben, vor der Weiterleitung an die Finanzabteilung, in einem eigens zu diesem Zweck aufgebauten System erfasst. Schematisch lässt sich dies wie folgt darstellen:

Das Schema zeigt, dass die Originalbelege in zwei unterschiedlichen

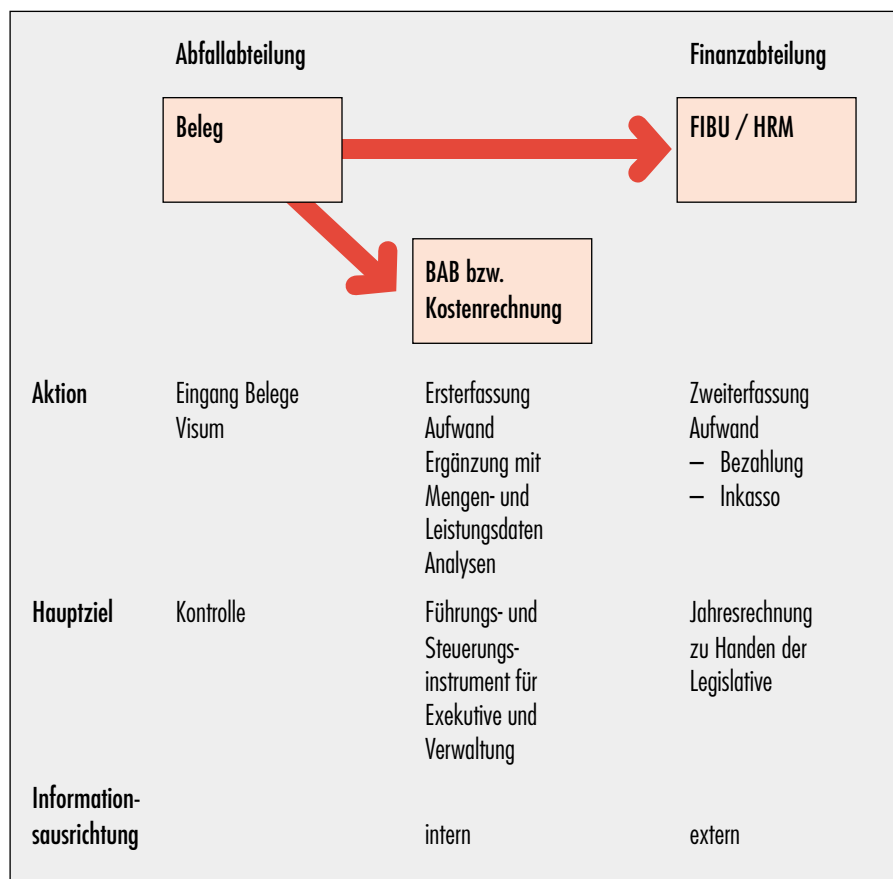


Abbildung 29

Systemen von verschiedenen Personen doppelt erfasst werden müssen. Nebst höheren Personalaufwendungen und der doppelten EDV-Belastung treten erfahrungsgemäss bei derart aufgebauten Informationssystemen nicht zu unterschätzende Abgrenzungsschwierigkeiten auf. Beispiele solch potentieller Fehlerquellen sind:

- Am Jahresende wird eine Zahlung nicht in beiden Systemen dem gleichen Jahr zugeordnet

- Fehlende Information und Erfassung in einem System (i.d.R. Kostenrechnung): Einzelne Belastungen (z.B. Porti für den Versand des Abfallkalenders, Gutschriften für Wertstofflöse etc.) werden direkt in der FIBU verbucht, die Information gelangt nicht bis zur Abfallabteilung. Somit findet in der Kostenrechnung keine Buchung statt
- Die effektive Zahlung erfolgte unter Abzug eines Skontos

- In der Kostenrechnung wird grosszügiger erfasst, da es hier ja nicht «auf den Franken stimmen muss». Die autonome Kostenrechnung ist nicht Gegenstand der ordentlichen Revision durch die Rechnungsprüfungskommission (RPK) und/oder den Revisionsdienst des Gemeindeamtes der Direktion der Justiz und des Innern. Daher müssen deren Ergebnisse nicht zwingend mit den tatsächlichen Zahlungsströmen übereinstimmen

Die Folgen dieser Abgrenzungsschwierigkeiten sind ungleiche Kosten- und Ertragszahlen mit in der Regel «unerklärlichen» Differenzen. Aufgrund dieses Zustandes wird die Verlässlichkeit der von der Kostenrechnung abgeleiteten Zahlengrundlagen zurecht in Frage gestellt, was den ganzen Entscheidungsprozess ausgesprochen negativ beeinflusst. Gerade der Auseinandersetzung mit Abgrenzungsdifferenzen kommt bei einer seriösen Abwicklung betriebswirtschaftlicher Probleme eine grosse Bedeutung zu. Positiv dürfte in der autonomen Lösung die in der Regel raschere Verfügbarkeit der Informationen und die nähere Verankerung bei den Verantwortlichen für die Abfallwirtschaft sein.

	Integrierte Kostenrechnung	Autonome Kostenrechnung	Keine Kostenrechnung
Pro	Richtige Information Interdisziplinäre Kommunikation Verbindung zwischen FIBU und Kostenrechnung	Rasche Informationsbereitstellung Bessere Verankerung und Akzeptanz bei der Abfallabteilung Integrierte grafische Auswertung	Kein Aufwand
Kontra		Doppelerfassung der Belege hohe Anzahl potentieller Fehlerquellen	Kein Informations- und Steuerungsinstrument

Abbildung 30

Versucht man die verschiedenen Lösungsansätze zu optimieren, kommt man bei beiden Ansätzen nicht um die bewusste Förderung der Kommunikation zwischen den Verantwortlichen der Abfallwirtschaft und der Finanzen herum. Ist dieser - um es nochmals zu betonen - an sich generell wünschenswerte Prozess ein-

mal organisatorisch verankert, überlegen die Vorteile des integrierten Lösungsansatzes bei weitem. Umgekehrt ist eine autonom geführte Kostenrechnung, aufgrund der qualitativen Verbesserung der Entscheidungsgrundlagen, immer noch besser als überhaupt keine.

Anhang 7: Weiterführende Literatur und gesetzliche Grundlagen

Direktion der Justiz und des Innern
des Kantons Zürich
Gemeindeamt
Feldstrasse 40
8090 Zürich
<http://www.gaz.zh.ch>

Publikationsreihe
«Wirkungsorientierte Gemeinde-
verwaltung», Dezember 2003:

- Grundlagen
- Kostenrechnung
- Produkte
- Betriebliche Steuerung
- Politische Steuerung

Abfallgesetz vom 25. September 1994 (Ordnungs-Nr. 712.1)

4. Vollzug durch die Gemeinden

§ 36 Die Gemeinden leisten dem Staat eine jährliche Abgabe je Einwohnerin und Einwohner in einen Fonds, mit welchem die staatlichen Aufwendungen für die Entsorgung von Kleinmengen von Sonderabfällen gedeckt werden.

Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten durch Verordnung.

§ 37 Die Rechnungsführung der Gemeinden über die Abfallwirtschaft hat eine vollständige Übersicht über die anfallenden Kosten zu gewährleisten.

Die Gemeinden erheben nach Volumen oder Gewicht bemessene kostendeckende Gebühren, wie Sack-, Marken- oder Containergebühren mit oder ohne pauschale Grundgebühr. Dabei sind regionale Lösungen anzustreben. Die Gebühren decken die Kosten für Bau, Betrieb, Unterhalt, Verzinsung und Abschreibung der Abfallanlagen sowie die übrigen Kosten der Abfallwirtschaft einschliesslich der kantonalen Abgabe.

Betreiben Gemeinden oder Zweckverbände eine Deponie, wird der für die Abschlussarbeiten und die Nachsorge bestimmte Gebührenteil jährlich als Rückstellung für diese Zwecke in der Rechnung ausgewiesen.

Zweckverbände, welche eine Deponie betreiben, können erst aufgelöst werden, wenn sie ihre Abschluss- und Nachsorgeaufgaben erfüllt haben. Austretende Gemeinden haften für die Kosten wie eine Verbandsgemeinde.

Abfallverordnung vom 24. November 1999

1. Allgemeine Bestimmungen

§ 3. Die Gemeinden sorgen für die getrennte Sammlung der Siedlungsabfälle Glas, Metall und Papier sowie von Altöl aus Haushalten.

Die Gemeinden können die getrennte Sammlung weiterer Siedlungsabfälle vorschreiben.

Die getrennt zu sammelnden Siedlungsabfälle sind von der Inhaberin oder vom Inhaber nach den Vorschriften der Gemeinde der entsprechenden Sammlung zuzuführen.

Verordnung über das Globalbudget in den Gemeinden (Ordnungs-Nr. 133.3)

<http://www.zhlex.zh.ch>

