

Nils Heucke

Einführung eines Leitungsinformationssystems im Thüringer Landesamt für Statistik

Erste Ergebnisse der Kosten- und Leistungsrechnung

Die Öffentliche Verwaltung sieht sich zunehmend in einem Spannungsfeld zwischen sinkenden Finanzmitteln bei wachsender Aufgabenvielfalt mit hoher Komplexität und Dynamik sowie zunehmender Ansprüche an öffentliche Dienstleistungen seitens der Bürger. Einige Verwaltungen haben bereits unterschiedliche Wege zur Auflösung dieses Spannungsfeldes eingeschlagen. Betriebswirtschaftliche Instrumente treten dabei in den Mittelpunkt der Diskussion. Outputorientierung, dezentrale Budgetierung, Kontraktmanagement und entscheidungsorientiertes Rechnungswesen sind nur einige Elemente, die die Effektivität und die Effizienz der öffentlichen Verwaltungen verbessern sollen.

Im Gegensatz zu privatwirtschaftlichen Organisationen wird im Öffentlichen Dienst bislang weitgehend nur über das System der Kameralistik die Einhaltung des zu Beginn einer Periode geplanten Haushaltes kontrolliert. Die aus der Kameralistik stammenden Daten reichen aber für betriebswirtschaftlich ausgerichtete „neue Steuerungsmodelle“ nicht aus. Hinzu kommt, daß das im Thüringer Landesamt für Statistik (TLS) aufgebaute Leitungsinformationssystem nicht nur eine isoliert dastehende Buchführung nach den Grundlagen der Doppik als Ziel verfolgt. Vielmehr geht es um die sukzessive Einführung eines Controllinginstrumentariums.

Für einen solchen Ansatz ist eine transparente Datenbasis über die tatsächlichen Kosten der Leistungserbringung unabdingbare Voraussetzung. Mit Beginn des Jahres 1997 wird im TLS mittels eines einheitlichen Verfahrens in allen Organisationseinheiten diese Datenbasis zusammengetragen. Auszugsweise können hier erste Teilergebnisse aus der Kostenträgerrechnung sowie der ansatzweise durchgeführten Prozeßkostenrechnung vorgestellt werden.

Organisatorische Grundlagen

Im Spätherbst 1995 begann das TLS gemeinsam mit anderen Statistischen Landesämtern in einer Arbeitsgruppe die Grundlagen zur Einführung eines sogenannten Leitungsinformationssystems zu entwickeln. Dabei stand der Gedanke im Mittelpunkt, ein System einzuführen, das es ermöglicht, sich kontinuierlich und umfassend über den Stand der statistischen Arbeiten und ihrer Abläufe zu informieren, ohne hierfür z.B. Sonderauswertungen der betreffenden Organisationseinheiten anfordern zu müssen. Ziel solcher Informationen ist es, die Effektivität und die Effizienz¹⁾ der Gesamtdienstleistung des einzelnen und der Statistischen Ämter insgesamt zu verbessern. Als grundlegendes Instrument betriebswirtschaftlicher Unternehmensführung stand dabei zunächst der Aufbau einer Kosten- und Leistungsrechnung im Mittelpunkt.

In dieser länderübergreifenden Arbeitsgruppe wurden die Basispläne zur Datenerhebung geschaffen. Diese Basispläne wurden den statistischen Landesämtern zur Umsetzung

einer Kosten- und Leistungsrechnung empfohlen.²⁾ Zur konkreten Umsetzung des Modellvorhabens im TLS wurde im Oktober 1996 die Stabsstelle Controlling eingerichtet, die die Koordination des Projekts im Hause übernahm.

Der aus dem anglo-amerikanischen stammende Begriff „Controlling“ ist dabei aber nicht mit dem deutschen Begriff „Kontrolle“ zu übersetzen. Controlling ist vielmehr eine zentrale Informationsfunktion als Hilfe zur eigenständigen Prüfung der selbstgesteckten und vereinbarten Ziele. Zu diesem Zweck ist durch das Controlling ein permanenter konkretisierter Informationsfluß zu schaffen und abzusichern.

1) Effektivität („die richtigen Dinge tun“) trachtet nach einem möglichst hohen Grad an Zielerreichung. Eine Wertung in Relation zum getätigten Input unterbleibt. - Effizienz („die Dinge richtig tun“) zielt darauf ab, ein möglichst günstiges Verhältnis vom Input zum Output zu erreichen.

2) Beschluß der Amtsleiterkonferenz der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder vom 12./13.11.1996 in Wiesbaden.

Abbildung 1: Dezentrale Erfassungsmaske für Aufwandsberichte

Erfassung des Aufwandsberichts

Erfassungsdatei: N:\LEINSY\VERFASS\DBF

User: Erfassungsjahr/-monat: Sollstunden (Vollzeit):

Bezeichnung	Monat	Stat.-Nr.	BZR	Tät.-Nr.	01	02	03	04	05	08	09	10
	65,0			Summe-->	8,0	9,0	7,0	8,0	8,0	8,0	9,0	8,0
Staatsanwaltsch.	18,0	24501	9709	3410	2,0		1,0	1,0	8,0		2,0	4,0
Strafverfolgung	13,0	24601	9709	3410	2,0	2,0		2,0			6,0	1,0
Urlaub, Krankheit	8,0	99242	9712	0130						8,0		
Schulstatistik	10,0	00061	9710	3260	4,0		3,0	2,0			1,0	
Produktionseilber.	16,0	00701	9711	3320		7,0	3,0	3,0				3,0
	0,0											
	0,0											
	0,0											
	0,0											
	0,0											

Aufwandsberichte als Datenbasis

In einer Testphase im November 1996 führten Mitarbeiter in drei Referaten des TLS probeweise Aufwandsberichte. Nach der Auswertung, Analyse und Problemdiskussion wurde das Führen eines Aufwandsberichtes zum 1. Januar 1997 für alle Mitarbeiter - wobei sich auch die Amtsleitung selbst nicht ausnahm - zum alltäglichen Bestandteil im TLS. In diesen Aufwandsberichten geben die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter selbst detailliert Auskunft über die durchgeführten Tätigkeiten für die verschiedenen Statistiken bzw. Aufgaben und die dabei aufgewendete Arbeitszeit. Aus den normierten Jahreseinkommen³⁾ und den Jahressollstunden errechnen sich Stundensätze für die einzelnen Besoldungs-, Vergütungs- und Lohngruppen anhand derer die Zeitverwendung in Kosten umgerechnet wird, die dann sowohl der Statistik-/Aufgabe bzw. dem Gemeinkostenträger und aber auch der Tätigkeit zugerechnet werden können. Aus diesen Zurechnungen erhält man die Ergebnisse der Kostenträger-, Kostenstellen- und Kostenar-

tenrechnung. Aus der zunächst aufgestellten Auswertung der Zeitverwendung nach Tätigkeiten kann dann auch eine Prozeßkostenrechnung aufgestellt werden.

Die Aufwandsberichte wurden anfangs noch durch die Mitarbeiter manuell auf einem dafür ausgearbeiteten Formular erstellt. Diese mußten in der Stabsstelle Controlling einer zentralen Datenerfassung zugeführt und anschließend verschiedensten, programmierten Prüfungen unterzogen werden. Im Laufe des Jahres 1997 wurde die Datenerhebung der Aufwandsberichte fast vollständig auf eine dezentrale, PC-gestützte Variante übertragen. Abbildung 1 zeigt die hausintern programmierte dezentrale Erfassungsmaske, deren Daten anschließend per elektronischer Hauspost an die Stabsstelle Controlling übersandt werden können.

3) Da die Höhe der Gehälter und Bezüge u.a. auch abhängig vom Alter der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist, werden in der jetzigen Phase, um rein personenbezogene Unterschiede auszugleichen, durchschnittliche Gehälter bzw. Bezüge angesetzt. Deshalb sind noch keine Vergleiche mit den Haushaltstiteln des Amtes möglich.

Dateninhalte und -qualität

Aus der oben beschriebenen Berechnungsmethodik für die Personalkosten ergibt sich in einem gewissen Umfang eine Abweichung zwischen der Summe der angefallenen Personalkosten in der Kosten-/Leistungsrechnung und der Summe der Personalkosten in der kameralistischen Haushaltsabrechnung. Dies ergibt sich z. B. aus dem Umstand, daß aus Gründen der Vergleichbarkeit in der Kosten-/Leistungsrechnung nur mit den oben erwähnten normierten Kostensätzen gearbeitet werden kann. Es werden aber auch beispielsweise mittels der Aufwandsberichte jene Kosten erfaßt, die sich aus der tatsächlichen Beanspruchung der Humanressourcen ergeben würden, wenn alle Stunden mit dem jeweiligen Stundensatz vergütet würden. Nicht durch Freizeitausgleich und Bezahlung abgeholte Überstunden wirken sich so z.B. zwar in der Kostenrechnung aus, haushaltstechnisch aber bei Beamten und Angestellten nicht. Es wird deutlich, daß eine zunächst von verschiedenen Seiten angestrebte Übereinstimmung oder ein möglicher Abgleich der Kosten-/Leistungsrechnung mit der im Öffentlichen Dienst verankerten Kameralistik auf diese Weise nicht herzustellen ist.

Die Sachkosten werden durch die sie verwaltenden Stellen (Verwaltungs- und EDV-Abteilung) im Amt erfaßt und dabei mit für die Zuordnung in der Kosten-/Leistungsrechnung notwendigen Schlüsselnummern versehen. Die Stabsstelle Controlling kann dann programmtechnisch automatisiert auf diese Daten zugreifen. Somit können die gesamten Einzelkosten der definierten Kostenträger ermittelt werden. Neben denen durch Landes-, Bundes- oder Europarecht vorgeschriebenen Statistiken zählen zu den Kostenträgern auch noch weitere statistische Aufgaben, wie z.B. verschiedene Register, Standardpublikationen des TLS oder Sonderauswertungen für Dritte.

Bei der Interpretation der Ergebnisse ist insbesondere zu beachten, daß Statistiken auch außerhalb des TLS Kosten verursachen, etwa für die Auskunftgebenden durch das Ausfüllen der Erhebungsunterlagen. Diese externen Effekte sind nicht in die Aufstellung der amtsinternen Kosten-/Leistungsrechnung einbezogen. Insoweit kann es sich folglich nur um eine subtotale Aufrechnung aller durch die Statistiken „verursachten“ Kosten handeln.⁴⁾

Eine Internalisierung dieser externen Kosten kann u.a. Aufgabe eines zukünftigen Controllings sein, um eine lediglich scheinbare Verringerung der Gesamtkosten der Statistiken durch Externalisierung der Aufgabenbewältigung sichtbar zu machen.

Abbildung 2: TOP 30 nach dem Zeitaufwand im Jahr 1997

Platz	Bezeichnung	Anteil
1	Mikrozensus: Grundprogramm und Zusatzerhebung	4,3
2	Wirtschaftsrechnungen der privaten Haushalte	3,3
3	Haushaltsrechnungsergebnisse Gemeinden und Gemeindeverbände	3,2
4	Gebäude-/Wohnungszählung 1995	2,8
5	Bevölkerung: Wanderungsstatistik	2,6
6	Gewerbeanzeigenstatistik	2,5
7	vj. Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände	2,5
8	Monatsbericht: Bergbau und Verarbeitendes Gewerbe	2,3
9	Statistik der allgemeinbildenden Schulen	2,2
10	Verbraucherpreise	2,0
11	Straßenverkehrsunfälle	2,0
12	Beherbergungen im Reiseverkehr	1,7
13	vj. Handwerksberichterstattung	1,7
14	Personalstand der Länder und Kommunen	1,5
15	Bodennutzungshaupterhebung	1,5
16	Statistik der beruflichen Schulen	1,3
17	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen: Entstehungsrechnung	1,2
18	Produktionserhebung Bergbau/ Verarbeitendes Gewerbe	1,2
19	Verdienstenerhebung in Industrie und Handel	1,1
20	Umsatzsteuerstatistik	1,1
21	EG-Erhebung Arbeitskosten produzierendes Gewerbe und Dienstleistungssektor	1,1
22	Lohnsteuererhebung	1,1
23	Monatsbericht Einzelhandelsstatistik	1,1
24	Steuern vom Einkommen	1,0
25	Viehzählung: Totalerhebung im Dezember	1,0
26	Öffentliche Wasserversorgung und Abwasser- entsorgung	0,9
27	vj. Produktionserhebung Bergbau/Verarbei- tendes Gewerbe	0,9
28	Monatsbericht Bauhauptgewerbe	0,8
29	Erzeugerpreise im Produzierenden Gewerbe	0,8
30	Bevölkerung: Todesursachenstatistik	0,8
	Summe TOP 30 (nur Statistiken)	51,5
	Summe Insgesamt (nur Statistiken)	100,0

Trotz anfänglicher Schwierigkeiten in der praktischen Handhabung des Aufwandsberichts können hier erste Ergebnisse vorgelegt werden. Dabei handelt es sich um Berechnungen für das Jahr 1997. Da die Ergebnisse für das erste vollständig durch Aufwandsberichte belegte Jahr naturgemäß noch mit einer gewissen Zurückhaltung zu betrachten sind, werden hier nur prozentuale Angaben dargestellt. Bei der Auswertung nach Kostenträgern kommt hinzu, daß Gemeinkostenträger derzeit noch nicht berücksichtigt wurden.

4) Eine Ausnahme bildet diesbezüglich das Leitungsinformationssystem selbst. Da es sich hierbei quasi um eine amtsinterne Erhebung handelt, bilden somit die Auskunftspflichtigen natürlich genau jenen Personenkreis, der ansonsten nur für die Bearbeitung der Statistik zuständig ist. Externe und interne Kosten der Statistik werden hier also zusammen erfaßt. Insoweit entsteht bei einem Vergleich der Kosten des Leitungsinformationssystems als Kostenträger mit den anderen Statistiken ein verzerrtes Bild.

Ergebnisse

Abbildung 2 ist eine Ergebniszusammenfassung von Kostenträgerberichten. Dargestellt werden die 30 Statistiken mit dem höchsten direkt gebuchten Zeitaufwand im vergangenen Jahr. Danach ist das Grundprogramm des Mikrozensus mit 4,3 Prozent des den einzelnen Statistiken direkt zurechenbaren Zeitaufwands die im Amt weitaus aufwendigste Einzelstatistik im Jahr 1997 gewesen. Es folgten die Statistik der Wirtschaftsrechnungen der privaten Haushalte mit 3,3 Prozent und mit 3,2 Prozent die Haushaltsrechnungsergebnisse Gemeinden und Gemeindeverbände. Bemerkenswert ist, daß die hier genannten TOP 3 mit 11 Prozent mehr als jede neunte Arbeitsstunde aller direkt auf Statistiken zugerechneten Zeiten auf sich vereinigen. Die dargestellten TOP 30 sogar fast 52 Prozent. Die Relation zur Gesamtzahl von 559 im TLS eingeführten direkten Kostenträgern, von denen im Jahr 1997 aber nur 443 direkter Arbeitsaufwand zugerechnet werden konnte, verdeutlicht, daß der Bearbeitungsaufwand der einzelnen statistischen Aufgaben erheblich voneinander abweicht.

Abbildung 3: Aufwandsberichte nach ausgewählten Tätigkeiten

Tätigkeiten	Stunden	Std./Insg.
<i>Allgemeines</i>	252 177,8	31,3
darunter:		
0010: Selbststudium (Methodiken, Vorschriften, Protokolle, usw.)	21 430,3	2,7
0050/0060: Besuch Fortbildung	11 243,5	1,4
0090: Controlling	536,5	0,1
0130: Urlaub/Krankheit	146 538,3	18,2
<i>Verwaltung</i>	61 917,5	7,7
<i>Personalverwaltung</i>	16 246,0	2,0
<i>Haush./Organisat./Innerer Dienst</i>	45 671,5	5,7
<i>Veröffentlichung</i>	31 340,3	3,9
<i>EDV</i>	68 265,7	8,5
darunter:		
2210/2220: Programmierung	21 248,0	2,6
<i>Fachliche Aufgaben</i>	390 791,8	48,6
<i>Allgemeine fachliche Aufgaben</i>	50 669,8	6,3
<i>Vorbereitende Erhebungen</i>	52 742,9	6,6
<i>Datenerhebung</i>	113 410,8	14,1
darunter:		
3320: Eing-Kontr./Sortierung	21 601,5	2,7
3330: Vollständigk./Sichtkontrolle	21 201,5	2,6
3350: Signierung	22 090,0	2,7
<i>Aufbereitung</i>	115 346,6	14,3
darunter:		
3410: Plausi-/Konsistenzprüfung	77 112,5	9,6
3420: Tabellierung	16 907,0	2,1
<i>Auswertung, Analysen</i>	58 621,7	7,3
Insgesamt	804 493,1	100

Abbildung 3 zeigt die Ergebnisse der Datenauswertung nach Tätigkeiten. Diese Analyse kann zu einem späteren Zeitpunkt zu einer vollständigen Prozeßkostenrechnung ausgebaut werden.

In den Aufwandsberichten wurden im Verlauf des Jahres 1997 von den Mitarbeitern des TLS mehr als 804 Tsd. Arbeitsstunden abgerechnet. Hiervon entfielen rund 18,2 Prozent auf bezahlte Fehlstunden wie Urlaub und Krankheit.

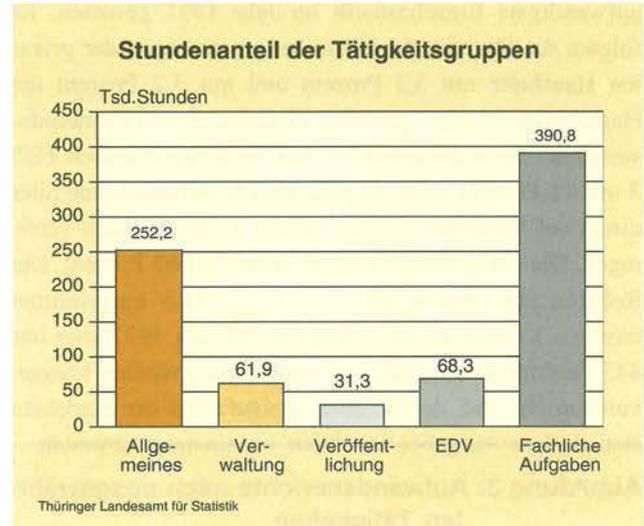
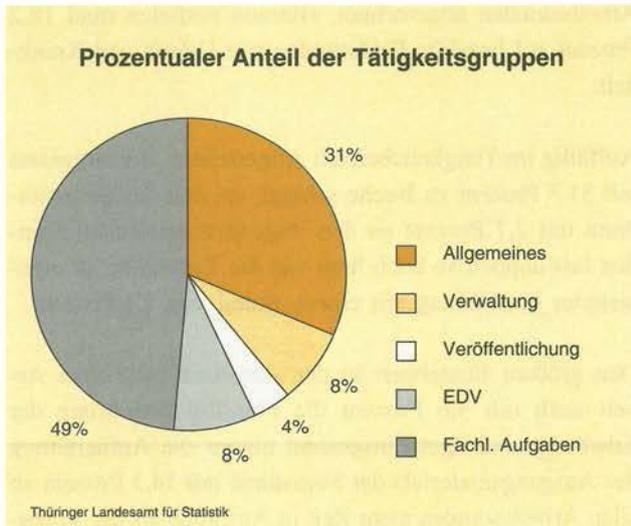
Auffällig im Tätigkeitsbereich Allgemeines, der insgesamt mit 31,3 Prozent zu Buche schlägt, ist, daß das Selbststudium mit 2,7 Prozent an den insgesamt geleisteten Stunden fast doppelt so hoch liegt wie die Teilnahme an organisierter Fortbildung mit einem Anteil von 1,4 Prozent.

Den größten Einzelwert in der statistisch-fachlichen Arbeit stellt mit 9,6 Prozent die Plausibilitätsprüfung der Erhebungsunterlagen. Insgesamt nimmt die Aufbereitung des Ausgangsmaterials der Statistiken mit 14,3 Prozent an allen Arbeitsstunden mehr Zeit in Anspruch als die Vorbereitung und die Auswertung der Erhebungen mit zusammen 13,9 Prozent.

Unter dem zeitlichen Aufwand für den Einsatz von Datenverarbeitungstechnik von insgesamt 8,5 Prozent nimmt die Programmierung mit 2,6 Prozent den maßgeblichen Teil ein. Neben den organisatorischen Gegebenheiten (das TLS verfügt nicht über einen eigenen Großrechner) ist dies Ausdruck für den Programmverbund der Statistischen Ämter (DV-Programme werden arbeitsteilig von einem Statistischen Amt für alle Statistischen Ämter erstellt). Die Personalverwaltung nimmt mit lediglich 2,0 Prozent einen durchaus als „angemessen“ zu bezeichnenden Raum ein. Auffällig aber ist, daß dem entgegen die Tätigkeiten im Bereich Organisation/Haushalt/Innerer Dienst einen mehrfach höheren Zeitbedarf beansprucht. Mit 5,7 Prozent wird für diesen Bereich auch wesentlich mehr Zeit aufgewendet als etwa für das die Außenwirkung des Statistischen Landesamtes maßgeblich beeinflussende Veröffentlichungswesen mit gerade einmal 3,9 Prozent Anteil an allen geleisteten Stunden. Hier sind Ansatzpunkte für eine Verbesserung der Amtsarbeit erkennbar.

Problematisch bei dieser Einzelbetrachtung ist allerdings, daß in fast allen Organisationseinheiten des TLS, insbesondere in der Verwaltung, „Führungsarbeit“ geleistet wird. Das bedeutet, daß ein Teil der im Bereich der allgemeinen fachlichen Aufgaben (Leitung, Grundsatzfragen, Besprechungen) subsumierten Stunden prinzipiell noch den fachli-

chen bzw. verwaltungstechnischen Tätigkeiten zugerechnet werden müßten. Insgesamt kann festgehalten werden, daß die allgemeinen Tätigkeiten für die Prozeßkostenanalyse wie eine Restgröße wirken, die eine ähnlich problematische Funktion übernommen haben, wie etwa die Gemeinkostenträger in der Kostenträgerrechnung.



Ausblick

Nach Abschluß des ersten Jahres des Controllings im TLS wurden mit den Ergebnissen für das komplette Jahr 1997 alle geplanten Auswertungen getestet. Nach den vorliegenden Erkenntnissen ist ein gewisser Bedarf an systematischen Veränderungen festzustellen. Angesichts dessen, daß man im Öffentlichen Dienst mit der Umsetzung von derartigen Steuerungskonzepten völliges Neuland betreten hat, erscheint der notwendig gewordene Korrekturbedarf, insbesondere in der Datenerhebung für das Leitungsinformationssystem, als zum einen unvermeidbar und zum ande-

ren auch in der Natur der Sache zu liegen. Hieraus läßt sich auch ableiten, daß mit den im Jahr 1997 gewonnenen Daten insgesamt noch recht vorsichtig umgegangen werden muß. Tieferegehende und detailliertere Rückschlüsse, insbesondere auch mit in DM bewerteten Daten, lassen sich aber voraussichtlich erst dann treffen, wenn es gelungen ist, Fallzahlen, d.h. eine für alle Statistiken relevante Vergleichsbasis, zu ermitteln. Dann allerdings werden diese Fallzahlen das TLS dem eigentlichen Ziel, der Optimierung des Einsatzes von personellen und sachlichen Ressourcen, einen erheblichen Schritt näher bringen.