

Von der Kosten- und Leistungsrechnung zum kennzahlengestützten Controlling – Thesen, Optionen und Maßnahmen

Mit der Beteiligung des Statistischen Landesamtes an dem vom Finanzministerium und vom Innenministerium Baden-Württemberg koordinierten Verwaltungsprojekt „Kosten- und Leistungsrechnung, dezentrale Budgetierung, Controlling“ nahm die „Stabsstelle Controlling“ im Frühjahr 1995 ihre Arbeit auf. Erste Aufgabe war der Aufbau einer Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) für das Amt.¹ Seit Anfang 1996 ist nun die KLR in Betrieb; mit ihrer Hilfe werden periodengerecht Berichte zur aktuellen Kostensituation auf den Ebenen Kostenarten, Kostenträger, Kostenstellen und Auftraggeber erstellt.

In der Folge wurde die KLR weiter ausgestaltet und unter anderem um eine Umlagenrechnung auf der Kostenträgerebene, eine Investitionsrechnung sowie um eine Einnahmenrechnung erweitert. Des Weiteren wurden Komponenten der internen Leistungsverrechnung eingebaut, die eine verursacherbezogene Verrechnung von Leistungen bzw. Kosten der Leitungs- und Dienstleistungsbereiche des Amtes mit den Fachabteilungen ermöglichen. Auch hat das im Laufe des Jahres 1997 im Amt entwickelte Erfassungsprogramm für die Online-Eingabe der Controllingdaten am Arbeitsplatz, das auch differenzierte und unmittelbar mit der Eingabefunktion verknüpfte Plausibilitätsprüfungen enthält, einiges zur Beschleunigung und Präzisierung des Ablaufs beitragen können. Darüber hinaus erfolgte im Rahmen des Projektes die Weiterentwicklung des Haushaltsplanes des Amtes in Richtung „Globalhaushalt“ und die Einführung von Elementen der „dezentralen Budgetierung“.

Auf dem weiteren Weg zur Implementierung „neuer Steuerungsinstrumente“ ist nun der Schritt von der KLR zu einem kennzahlengestützten Controlling zu tun. Die hierbei angestellten Überlegungen und bereits erfolgten oder eingeleiteten Maßnahmen werden in diesem Bericht geschildert.

Basisdaten der KLR als Ansatz für den weiteren Ausbau des Systems

Mit den ersten Auswertungen der KLR wurde eine bis dahin nicht gekannte Kostentransparenz für die Statistiken des Hauses erzeugt. Durch die Integration einer Umlagenrechnung für Gemeinkosten gelang es dann Anfang 1997 erstmals, die im Amt entstehenden Kosten vollständig auf die Produktebene (Statistiken und Veröffentlichungen) herunterzubrechen und relativ frühzeitig ein vorrangiges Ziel des Projektes, die Darstellung der kompletten Statistikkosten mit Hilfe einer Vollkostenrechnung auf der Basis von Ist-Kosten, zu ermöglichen.

Damit war zwar der erste für uns wichtige Meilenstein erreicht. Für die Fortsetzung des Weges hin zu einem Verwaltungscontrolling sind jedoch noch zahlreiche weitere Schritte erforderlich, insbesondere – wie im folgenden auszuführen sein wird – die Erschließung weiterer Führungsinformationen und deren Darstellung in Berichtsform.

Entwicklungsbedürftig erschien fürs erste das Reporting. Hier konnten die im vierteljährlichen Rhythmus (mit Hilfe des Berichtsgenerators der von uns eingesetzten Software) erzeugten Berichte über die aufgelaufenen Kosten (Abbildung 1) mit ihrer offensichtlichen Eindimensionalität die von uns anvisierten Standards in bezug auf Übersichtlichkeit sowie optische Attraktivität noch nicht erfüllen.

Auch hinsichtlich seiner Bestandteile und Wirkungsweisen stößt ein ausschließlich finanzmathematisch orientiertes Instrument wie die KLR an Grenzen. So schafft eine wie auch immer deter-



Der Autor: Reinhard Hadam ist Leiter der Stabsstelle "Controlling" im Statistischen Landesamt Baden-Württemberg.

minierte Kostenrechnung zwar Transparenz über den Ressourcenverbrauch und damit die Basis für die monetäre Bewertung des Workflow, jedoch kann sie über andere wichtige Aspekte, wie zum Beispiel Qualität der Dienstleistungen, Resonanz der Öffentlichkeit auf unser Datenangebot und Leistungsbereitschaft der Mitarbeiter, nicht oder nur unzureichend informieren.

Als Grundlage für ein Verwaltungscontrolling sollte daher neben der Ausweisung von Finanzkennzahlen auch die Berücksichtigung *nichtmonetärer* Daten bzw. Kennzahlen erfolgen, die zum Beispiel die Kundenperspektive oder die Prozessperspektive aufzeigen. Unter Berücksichtigung dieser Prämissen wurden die anzustrebenden Ziele der Fortentwicklung des Systems definiert und nachfolgend thesenartig zusammengefaßt:

¹ Vgl. Hadam, Reinhard: Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung im Statistischen Landesamt – Erfahrungsbericht und Standortbestimmung, in: Baden-Württemberg in Wort und Zahl, Heft 12/ 1996, S. 540 ff.

- Im Rahmen einer Optimierung des Layout sollten die KLR-Daten schnell faßbar, leicht verständlich dargestellt und grafisch aufbereitet werden.
- Die Daten sollten ergänzt werden durch prägnante verbale Ausführungen zu auffälligen Entwicklungen.
- Durch monetäre und nichtmonetäre „Kennzahlen“ sollte eine Portfoliodarstellung der Produkte auf Referats- und auf Abteilungsebene bzw. eine Inspektion der jeweiligen Arbeitssituation ermöglicht werden.
- Ein Ranking der Leistungserbringer könnte dem jeweiligen Kostenstellenverantwortlichen vermitteln, wo er sich mit seiner Organisationseinheit hinsichtlich einer Reihe von Output- bzw. Leistungsdaten in der Amtskonkurrenz einzuordnen hat.
- Hinweise auf die Resonanz von Öffentlichkeit und Administration auf unser Datenangebot sollten gegeben werden.
- Kriterien wären zu finden, die eine „Vergleichbarkeit“ einzelner Statistiken – etwa mit Hilfe einer Typisierung der Kostenträger – ermöglichen oder wenigstens fördern können.

Kennzahlen zur Abbildung von spezifischer Arbeitssituation und Performance

Ein wesentliches Problem der Informationsaufbereitung für Controllingzwecke besteht in der sinnvollen und aussagefähigen Verdichtung und Gegenüberstellung des vorhandenen Zahlenmaterials („You can't manage it, if you can't measure it“). Zahlen, die in komprimierter Form über betriebswirtschaftliche Sachverhalte informieren, werden als „Kennzahlen“ bezeichnet.

Kennzahlen sind ein wichtiges Hilfsmittel für Planung (Soll-Größen) und Kontrolle (Ist-Größen). Sie können als Absolut- oder als Verhältniszahlen ausgeprägt sein. Als charakteristische Zahlenwerte unterstützen sie die quantitative Beschreibung betrieblicher – oder in unserem Fall auch administrativer – Sachverhalte und geben den Grad der Zielerreichung wieder. Letzteres ist von besonderer Bedeutung, denn „Erfolg haben kann nur die Unternehmung, die weiß, was sie will“.²

Der Aussagewert einer einzelnen Kennzahl ist begrenzt und kann isoliert betrachtet auch zu Fehlinterpretationen führen. Ein Kennzahlensystem hingegen erweitert die singuläre Aussage der einzelnen Kennzahl, indem es den gemeinsamen Rahmen sowie die zwischen den einzelnen Bestimmungsgrößen bestehenden Interdependenzen aufzeigt. Freilich kann auch ein kennzahlen-gestütztes Controlling per se nicht die Probleme in der Unternehmung oder Verwaltung lösen; die Probleme werden jedoch transparenter gemacht.

Die Definition von Kennzahlen für das Statistische Landesamt bzw. für seine Produkte und Organisationseinheiten stellte – und stellt noch – erwartungsgemäß keine einfache Aufgabe dar, da in einer Behörde die klassischen Muster aus der Industrie wie Aufwand-Ertrags-Relationen oder Darstellungen von Umsatz und Erlös („Pro-Kopf-Umsatz“, „Kapitalertrag“) entweder völlig fehlen oder nicht sinnvoll erscheinen. Auch stehen im Rahmen unseres spezifischen amtsbezogenen Controlling ja „harte“ Leistungsdaten (etwa über in einer bestimmten Zeiteinheit geleistete Fall- bzw. Stückzahlen) nicht zur Verfügung. Es müssen

Controlling: In der Literatur und in der Diskussion mit Experten trifft man immer wieder auf unterschiedliche Interpretationen des Controllingbegriffes. Nachfolgend wird eine Definition wiedergegeben, die der Feder von Dr. Alfred Deyhle, Autor zahlreicher einschlägiger Fachbücher und Gründer der Controller-Akademie in Gauting/München, entstammt und hier auch beispielgebend für seine prägnante Art des Formulierens stehen kann:

„Controlling bedeutet Steuern oder Regeln. Das heißt Führen zum praktischen Erreichen der vereinbarten Ziele. Der Controller sorgt dafür, daß jeder sich selber kontrollieren kann im Rahmen der erarbeiteten Ziele und Pläne. Controller-Arbeit ist ökonomische Begleitung für das Management bei Zielfindung und Zielerreichung. Das Controlling betreibt als Führung durch Ziele (Management by Objectives) jeder Manager selbst. Der Controllerdienst organisiert das Controlling durch Werkzeuge oder Denkzeuge sowie Anwendungsberatung. Das Controlling als Prozeß oder Denkweise entsteht durch Manager und Controller im Team.“

Quelle: Albrecht Deyhle: Controlling-Leitlinie, Management Service Verlag, Gauting 1996.

daher – über die bereits in unserer KLR vorhandenen Finanzdaten hinaus – noch grundsätzlich andere Meßgrößen zur Abbildung des Verwaltungshandelns gefunden werden. Dabei sind die aus betriebswirtschaftlicher Sicht vorstellbaren Optionen mit den faktischen innerbehördlichen Gegebenheiten zu harmonisieren.

Orientierungshilfe für die öffentliche Verwaltung bei der Kennzahlendiskussion kann zumindest ein Stück weit von der Praxis in Wirtschaftsunternehmen herkommen. Dort hat man erkannt, daß in der Informationsgesellschaft die Unternehmen sich nicht mehr allein auf finanzielle Steuerungsgrößen verlassen können. Die strategische Führung erlebt vielfach einen Wandel durch die Neuausrichtung des Reporting am Konzept der „Balanced Scorecard“ (BSC).³ Bei diesem „ausbalancierten Berichtswesen“ sollen grundsätzlich die folgenden vier Perspektiven einer Unternehmung beleuchtet werden:

1. Finanzperspektive
2. Kundenperspektive
3. Interne Geschäftsprozessperspektive
4. Mitarbeiterbezogene Lern- und Entwicklungsperspektive.

Während Punkt 1 die finanzielle Seite inklusive der gewünschten Entwicklung in diesem Bereich als Zielgröße abbildet, Punkt 2 gewissermaßen die „Sicht von außen“ mit Hilfe einer Darstellung und Interpretation von „Reaktionen“ bzw. „Rückmeldungen“ auch unter Berücksichtigung des Kriteriums „Image“ reflektiert und Punkt 3 auf die „Interne Prozessperspektive“ als generische Wertkette abzielt, geht es bei Punkt 4 um die Veranschaulichung von Mitarbeiterpotentialen bzw. von Motivation und Zielausrichtung der Mitarbeiter. Idealtypisch sollen darüber hinaus – im Gegensatz zu einem bloßen retrospektiven Rapport – zusätzliche spezifische Frühindikatoren aktuelle Entwicklungstendenzen aufzeigen.

² Vgl. Deyhle, Albrecht: Controllerpraxis: Führung durch Ziele, Planung und Kontrolle, Band 1, S.12, Management Service Verlag, Gauting 1971.

³ Vgl. Kaplan, Robert S./ Norton, David P.: Balanced Scorecard-Strategien erfolgreich umsetzen, Verlag Schäffer-Poeschel, Stuttgart 1997.

Abbildung 1

DKT-X	D O G R O - Kostenrechnung KTR-BERICHT "A" in DM mit UMLAGEN 1998		18.01.1999/14:09 a02002 - 1-	
Hie: A	10/01/000102	Mikrozensus		Statistiken
Bericht: A/01/q2 /000	1998	April	Mai	Juni 2. Quartal
Zeile	Bezeichnung	***** 1 9 9 8 *****		
Personalkosten aus DLE (Basis: Aufwandsberichte)				

Primärkosten:				
30*	Arbeiter gesamt	0	0	0 0
40*	Bea./Ang. einf. Dst.	0	0	0 0
50*	Bea./Ang. mittl.Dst.	81.488	60.409	113.373 255.271
60*	Bea./Ang. gehob.Dst.	19.208	8.748	13.430 41.385
70*	Bea./Ang. höher.Dst.	16.735	7.792	3.878 28.404

90*	Summe Primärk. Pers.	117.431	76.949	130.680 325.060
=====				
Umlagen:				
110*	Personalumlage Ref.	31.458	36.976	37.676 106.110
120*	Personalumlage Abt.	4.556	3.765	5.171 13.492
130*	Personalumlage Amt	59.623	46.688	71.236 177.548

150*	Summe Umlage Pers.	95.638	87.429	114.083 297.150
=====				
170*	Summe Personal	213.069	164.377	244.763 622.210
=====				
Personal- und Sachkosten aus dem Haushalt				

Primärkosten:				
280*	Pers.-kosten aus HH	1.100	18.244	231.022 250.366
290*	Sachkosten aus HH	9.291	0	258 9.549
300*	Dienstleist. aus HH	0	0	0 0

320*	Primärkosten aus HH	10.391	18.244	231.280 259.914
=====				
Umlagen:				
360*	HH-Kosten Umlage Ref	0	22	0 22
370*	HH-Kosten Umlage Abt	62	0	27 89
380*	HH-Kosten Umlage Amt	18.352	17.435	28.464 64.250

400*	HH-Kosten Umlage ges	18.414	17.456	28.491 64.361
=====				
420*	HH-Kosten gesamt	28.805	35.700	259.771 324.276
=====				
440*	Summe Primärkosten	127.822	95.192	361.960 584.974

460*	Summe Umlagen	114.052	104.885	142.574 361.511

480*	Gesamtkosten o.Miete	241.874	200.077	504.534 946.485
=====				
492*	Umlage kalk. Mieten	18.926	15.525	22.042 56.493

496*	Gesamtk.incl.k.Miete	260.799	215.603	526.577 1.002.979
=====				
DKT-X	D O G R O - Kostenrechnung KTR-BERICHT "A" in DM mit UMLAGEN 1998		18.01.1999/14:09 a02002 - 2-	

Auch wenn nun bei einem ersten Anlauf sicherlich nicht alle Einzelaspekte der BSC in gleicher Weise für das Statistische Landesamt geeignet und realisierbar erscheinen, so kann der dort vorhandene (ganzheitliche) Ansatz als Orientierung für ein iteratives Vorgehen beim Aufbau eines Verwaltungscontrolling dienen. Wie im weiteren zu sehen sein wird, haben wir uns zunächst, was am erfolgversprechendsten schien, einzelnen Aspekten der „Internen Geschäftsprozessperspektive“ und der „Kundenperspektive“ zugewandt.

Datennachfrage als Indikator für Relevanz von Statistiken

Die Überlegungen hinsichtlich einer geeigneten Entourage der Finanzziffern führten zu der Untersuchung, in welchem Umfang die im Amt erstellten etwa 260 Statistiken nachgefragt werden, als ein vermutetes Indiz für ihre spezifische Signifikanz.

Bei der Ermittlung von in diesem Zusammenhang relevanten Daten wurden wir in dreierlei Hinsicht fündig. Erstens sollte die Integration der „Einnahmen“ in die KLR, zweitens die Ergebnisse der „Tätigkeitserfassung“ und drittens die Darstellung der Medienpräsenz des Amtes – und hier insbesondere unsere Präsenz in den Printmedien – weitere Hinweise liefern.

Die Einnahmen des Statistischen Landesamtes spielen mit einem jährlichen Aufkommen von etwa 2 Millionen DM in Relation zu den in der KLR ermittelten Gesamtkosten des Amtes (in 1997 ca. 78 Millionen DM) eine untergeordnete Rolle, sie können jedoch – wie im folgenden noch zu sehen sein wird – durchaus als *ein* Indikator für die Reaktion der Öffentlichkeit oder auch administrativer Einrichtungen auf unser Datenangebot gelten. Vor allem schien es angezeigt, einmal offenzulegen, welche Statistiken bzw. welche Organisationseinheiten des Amtes hinsichtlich der Vermarktung ihrer Produkte Erfolge bei den Kunden erzielen und/ oder – aus der gegensätzlichen Perspektive – Probleme haben hinsichtlich ihrer Akzeptanz durch die Auskunftspflichtigen. Des weiteren sollte eine Gegenüberstellung von Gesamteinnahmen und Gesamtkosten auf Referatebene den jeweiligen „Deckungsbeitrag“ dieser Organisationseinheit aufzeigen.

Mit dieser Zielrichtung wurden ab 1998 folgende Einnahmearten in die KLR integriert:

1. Einnahmen aus Gebühren (für kostenpflichtige Arbeiten, die das Statistische Landesamt im Auftrag Dritter durchführt)
2. Einnahmen aus dem Verkauf von Veröffentlichungen nach den einzelnen Sparten („Eildienste“, „Statistische Berichte“, „Bände“ etc.)
3. Bußgelder
4. Zwangsgelder

Für diese Sparten erfolgt nun eine laufende Kontierung auf die jeweilige Kostenstelle und eine periodische Darstellung der Ergebnisse in Berichtsform. Die seit kurzem vorliegenden ersten Auswertungen weisen erwartungsgemäß auf der Kostenstellenebene eine nicht geringe Bandbreite auf. Sie bieten eine geeignete Basis für weitergehende Analysen und die in der Konsequenz zu ergreifenden Maßnahmen.

Die Tätigkeitserfassung im Rahmen der KLR hingegen konnte für das Reporting auch auf Referatebene signifikante Erkenntnisse liefern etwa zu den Anteilen der „Fachlichen Tätigkeiten“

oder der „Verwaltungstätigkeiten“ oder – spezifischer noch – zum Volumen der referatsinternen „Auskunftserteilung“ als einem weiteren Indikator für die Intensität der Datennachfrage.

Bei der Erfassung der Medienpräsenz des Amtes definierten wir referatsspezifisch zunächst zwei Kennzahlen: erstens die Zahl der gefertigten Pressemitteilungen („Eildienste“) sowie zweitens die Zahl der aufgrund dieser Eildienste in der Presse erschienenen statistikbezogenen Artikel. Weitere Kennzahlen, die sich etwa aus der Auswertung von Abfragen der Datenbanken des „Landesinformationssystems“ und von Aufrufen des Internetangebotes des Amtes ableiten lassen würden, werden derzeit entwickelt.

Vergleichbarmachung von Kosten und Leistungen – Typisierung von Statistiken und Benchmarking

Die im Amt zu bearbeitenden Statistiken unterscheiden sich beträchtlich hinsichtlich einer Reihe von Kriterien wie Rechtsgrundlage, Periodizität, Umfang des Fragenkatalogs, Art der Erhebung (Totalerhebung, Stichprobe), Erhebungsweg, Kreis der Befragten.

Um die anfallenden Kosten und die erbrachten Leistungen besser einordnen zu können, um die Daten unserer Kostenträger vergleichbar zu machen und um über die Beantwortung der Frage nach den Kosten hinaus auch die Frage nach der Effizienz angehen zu können, halten wir es für erforderlich, die Gesamtzahl der Statistiken mit Hilfe von möglichst eindeutigen Zuordnungen in einzelne Statistiktypen zu clustern. Vergleichende Untersuchungen von Kosten, Tätigkeiten oder Prozessen können damit gezielt innerhalb desselben Typs durchgeführt werden. In der *Übersicht* sind die hier als Costrunner bezeichneten kostenintensivsten Statistiken des Amtes in der beschriebenen Weise zugeordnet worden und vermitteln in dieser Anordnung ein weitgehend repräsentatives Abbild der zahlenmäßigen Verteilung unserer Produkte auf die zwölf definierten Statistiktypen.

Als eine Option für das Kostencontrolling auf Statistikebene kann – ausgehend von den Notationen der Mitarbeiter – die Ermittlung von Teilprozessquoten dienen. Mit Hilfe des Aktivitätenkatalogs (der ja alle definierten Mitarbeitertätigkeiten umfaßt) lassen sich hierbei Umfang und Anteile (am Gesamtprozeß) der einzelnen Teilprozesse („Vorbereitung“, „Erhebung“, „Aufbereitung“, „Auswertung“, „Veröffentlichung“) im Rahmen des Gesamtprozesses „Herstellung der Statistik“ fest- und einander gegenüberstellen. Durch die Verwendung ausgewählter Komponenten der Prozeßkostenrechnung sind wir so in die Lage versetzt, auf Statistikebene nicht nur Zeitaufwand und Kosten der Teilprozesse, sondern auch Standards des Workflow ausmachen bzw. vorgeben zu können und diese für eine kontinuierliche Optimierung des (Statistikerstellungs-)Prozesses zu nutzen. Unterstützend soll dabei ein derzeit in der Entwicklung befindliches „Produktstammbaumblatt“ wirken, das die kostenrelevanten Faktoren der jeweiligen Statistik sowie eventuelle für einen internen Statistikvergleich wichtige Besonderheiten aufzeigt. Diese Daten dienen neben weiteren Strukturdaten als Grundstock einer geplanten „Datei der Statistiken“, die als zentrale Einrichtung für Administrations- und Controllingzwecke zur Verfügung stehen soll.

Des weiteren können – in Ermangelung einer für Behörden vom Grundsatz her ja nicht gegebenen „echten“ Wettbewerbssituation – auch „Wettbewerbssurrogate“ die Basis für vergleichende

Analysen bereiten. Neben dem amtsinternen Vergleich würde sich zum Beispiel ein Kennzahlenvergleich mit anderen Behörden anbieten im Sinne eines – in der Wirtschaft zum Teil praktizierten – „Lernens von den Best-Practice-Unternehmen“ oder auch ein aufgrund der vorhandenen KLR-Daten nun möglich gewordener realistischer Kostenvergleich hinsichtlich im Amt erbrachter Leistungen und adäquater Leistungen in der Privatwirtschaft.

Da das Statistische Landesamt im Gefüge der baden-württembergischen Landesbehörden aufgrund seiner speziellen Aufgaben in verschiedener Hinsicht eine singuläre Stellung hat, bieten sich eher Vergleiche mit anderen Statistischen Landesämtern im Bundesgebiet an (wobei freilich aufgrund der bisweilen erheblichen Unterschiede in Größe und Struktur Grenzen gesetzt sind).

Die ersten Versuche eines solchen Benchmarking mit anderen Statistischen Landesämtern auf der Grundlage von Daten aus der KLR erwiesen sich aufgrund landesspezifisch unterschiedlicher Konzeptionen und der großen Bandbreite des Entwicklungsstandes der Kostenrechnungen (noch) als nicht sehr erfolgreich. Sind jedoch in den anderen Statistischen Landesämtern und dem Statistischen Bundesamt in ihrer Struktur vergleichbare Kosten- und Leistungsrechnungen mit integrierter Tätigkeitserfassung erst einmal installiert, wäre in dieser Richtung eine quantensprungartige Entwicklung vorstellbar.

Solange dies nicht der Fall ist, kann ein – in der zentralen Controllingstelle oder auch dezentral in den Fachbereichen durchzuführendes – „Controlling der Arbeitsabläufe“ sich auch ausrichten an einer systematischen Gegenüberstellung der im Rahmen der einzelnen Teilprozesse bei der Herstellung von Statistiken angewandten Methoden und Techniken in den einzelnen Bundesländern.

Einen weiteren Ansatz stellt die konsequente Vereinbarung von Arbeitsschritten bzw. Aktivitäten und Terminen im Rahmen der Statistikproduktion zwischen den beteiligten Organisationseinheiten (insbesondere zwischen Fachbereich und DV-Abteilung) im Sinne eines Contract-Managements dar, wobei die Einhaltung der Soll-Werte überwacht und Abweichungen der Leitungsebene angezeigt werden.

Die „Übersicht der Herstellkosten“ als Surface für das Reporting

Visualisierter Ausdruck der Bemühungen um ein verbessertes Reporting ist eine im Rahmen des Projektes entwickelte neue Berichtsform, die insbesondere den Forderungen nach Konzentration auf das Wesentliche (durch Darstellung von Eckdaten) und nach Übersichtlichkeit (unter anderem durch grafische Add-ins) näherkommt.

So ist die „Übersicht der Herstellkosten“ (Abbildung 2) als Basisorientierung für Leitung und Mitarbeiter der Organisationseinheiten des Amtes gedacht. Sie vermittelt vierteljährlich eine Gesamtschau der wichtigsten Kostenarten für die Statistiken des jeweiligen Referats. Darüber hinaus werden die Gesamtkosten (Herstellkosten) der Periode auch statistikspezifisch in grafischer Form gezeigt. So können etwa die kostenintensivsten Statistiken der Organisationseinheit auf einen Blick identifiziert werden.

Weitere Basisinformationen hinsichtlich der einzelnen Referatsstatistiken bietet das Tableau der „Zubuchungen aus den Abteilungen 1 (Verwaltung) und 6 (Datenverarbeitung)“ an. Hier ist konkret ersichtlich, in welchem Umfang von den Zentralen Diensten Unterstützung bzw. Zuarbeit geleistet wurde. So wird auch deutlich gemacht, welches Kostenaufkommen in die direkte Zuständigkeit des jeweiligen Kostenstellenverantwortlichen fällt und welcher Kostenanteil ihm gewissermaßen „von außen“ zugewiesen wurde.

Von dieser Übersicht bzw. den darin enthaltenen Daten ausgehend kann unterhalb der „Oberfläche“ weiter recherchiert werden; das heißt, die Angaben sind mit Hilfe zusätzlicher Auswertungen hinsichtlich weiterer Kriterien splittbar, zum Beispiel in Aktivitäten und Stundenzahlen. Auf einem anderen Pfad kann man zu den Laufbahnen (einfacher, mittlerer, gehobener bzw. höherer Dienst) der involvierten Mitarbeiter und ihrem jeweiligen Status (Beamter, Angestellter, Arbeiter) gelangen.

Der Controllingreport als Spiegel der Referatsperformance

Während die „Übersicht der Herstellkosten“ eine spezifische Kostenträgerausrichtung erfährt, kann der im halbjährigen Rhythmus (beginnend mit dem ersten Halbjahr 1998) von der Controllingstelle zu erstellende „Controllingreport“ (Abbildung 3) eine umfassendere Information auf der Ebene „Fachreferat“ bieten. Auch beschränkt er sich nicht auf die Kostenseite, sondern liefert darüber hinaus aktuelle Einnahme- und Strukturdaten. Dabei haben wir durchgängig versucht, mit Hilfe der verfügbaren Optionen eine nutzerorientierte Selektion bzw. Kombination der im Report auszuweisenden Daten vorzunehmen.

Der Controllingreport stellt die wichtigsten Angaben bzw. Kennzahlen auf Referatsebene zusammen und ermöglicht dem Kostenstellenverantwortlichen und dem Controller einen Überblick sowohl über die aktuelle Situation in der jeweiligen Organisationseinheit als auch einen Vergleich mit anderen Hierarchieebenen und mit Vorperioden. Dabei wurden die eingangs postulierten Ansprüche an das Reporting zumindest teilweise erfüllt.

Neben Basisdaten wie der Mitarbeiterkapazität zu Beginn und Ende des Berichtszeitraumes werden derzeit die folgenden Merkmale angezeigt:

- Strukturdaten (unter anderem Personalkapazität)
- Leistungsdaten (durchschnittliche Personalkosten, Ausfallzeiten, Anteile ausgewählter Tätigkeiten)
- Fortbildungsquoten
- Angaben über die Presseresonanz für die im Referat durchgeführten Statistiken
- erzielte Einnahmen wie Gebühren und Erträge aus verkauften Veröffentlichungen
- Aufkommen an Buß- bzw. Zwangsgeldern als Indikator für Akzeptanzverhalten der Auskunftspflichtigen
- Deckungsquote (Relation der Einnahmen zu den primären Personalkosten) als Kennzahl für das Maß der Selbstfinanzierung der Organisationseinheit

Darüber hinaus enthält der Report in knapper Form verbale Ausführungen zu auffallenden Veränderungen der Referats- bzw. der Statistikdaten seit der letzten Betrachtung und kann so dem

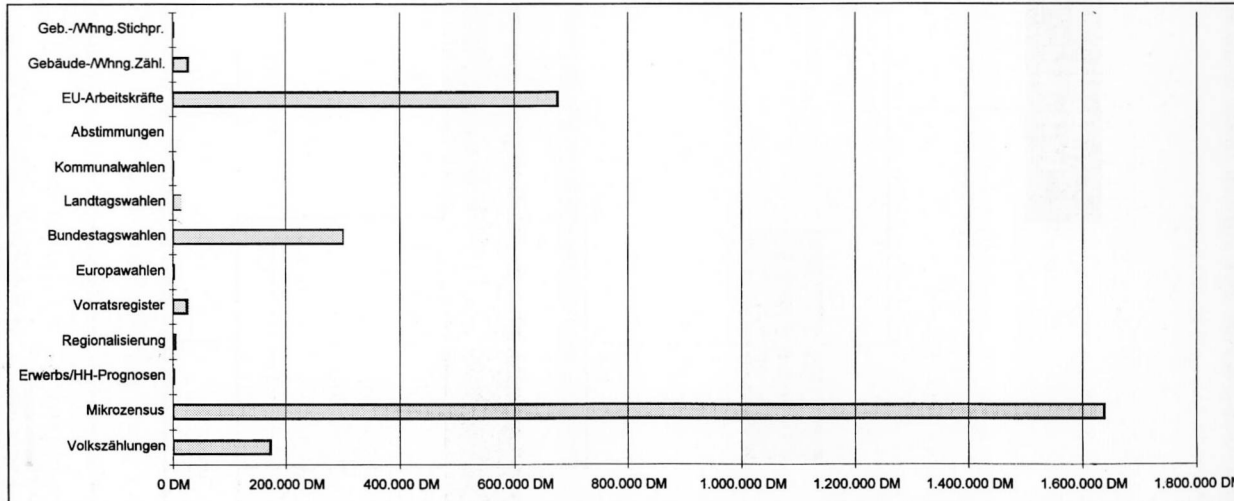
Abbildung 2

Herstellkosten der Statistiken des Referats 24 im 1. Halbjahr 1998

Kostenträger		Mit der Durchführung	Kurzbezeichnung der Statistik / Arbeit (maximal 20 Stellen)	Herstellkosten			davon Primärkosten (direkt gebucht)			davon Umlagen (aus Verbundkostenträgern)			
Gruppe	Nr.			beauftragte Org.-Einheit	Gesamtkosten (ohne kalkulatorische Miete)	davon		Gesamt	davon		Gesamt	davon	
						Personalkosten	Sachkosten u.a. Kosten aus HH *		Personalkosten 1)	Sachkosten u.a. Kosten aus HH *		Personalkosten	Sachkosten u.a. Kosten aus HH *
Summe		24	Referat 24	2.858.263 DM	2.202.421 DM	655.842 DM	1.622.309 DM	1.188.485 DM	433.824 DM	1.235.954 DM	1.013.936 DM	222.018 DM	
01	01	24	Volkszählungen	172.377 DM	143.687 DM	28.690 DM	96.602 DM	81.454 DM	15.148 DM	75.775 DM	62.233 DM	13.542 DM	
01	02	24	Mikrozensus	1.638.357 DM	1.200.454 DM	437.903 DM	943.941 DM	630.863 DM	313.078 DM	694.416 DM	569.591 DM	124.825 DM	
01	03	24	Erwerbs/HH-Prognosen	901 DM	844 DM	57 DM	577 DM	577 DM	0 DM	324 DM	267 DM	57 DM	
01	04	24	Regionalisierung	3.480 DM	3.169 DM	311 DM	1.888 DM	1.888 DM	0 DM	1.592 DM	1.281 DM	311 DM	
01	05	24	Vorratsregister	24.645 DM	22.667 DM	1.978 DM	13.283 DM	13.283 DM	0 DM	11.362 DM	9.384 DM	1.978 DM	
02	01	24	Europawahlen	1.164 DM	1.072 DM	92 DM	598 DM	598 DM	0 DM	566 DM	474 DM	92 DM	
02	02	24	Bundestagswahlen	299.107 DM	274.839 DM	24.268 DM	164.736 DM	164.536 DM	200 DM	134.371 DM	110.303 DM	24.068 DM	
02	03	24	Landtagswahlen	12.923 DM	11.703 DM	1.220 DM	6.213 DM	6.213 DM	0 DM	6.710 DM	5.490 DM	1.220 DM	
02	04	24	Kommunalwahlen	728 DM	667 DM	61 DM	391 DM	391 DM	0 DM	337 DM	276 DM	61 DM	
02	05	24	Abstimmungen	0 DM	0 DM	0 DM	0 DM	0 DM	0 DM	0 DM	0 DM	0 DM	
03	04	24	EU-Arbeitskräfte	676.328 DM	517.538 DM	158.790 DM	379.517 DM	274.119 DM	105.398 DM	296.811 DM	243.419 DM	53.392 DM	
07	05	24	Gebäude-/Whng.Zähl.	27.105 DM	24.720 DM	2.385 DM	13.902 DM	13.902 DM	0 DM	13.203 DM	10.818 DM	2.385 DM	
07	07	24	Geb.-/Whng.Stichpr.	1.148 DM	1.061 DM	87 DM	661 DM	661 DM	0 DM	487 DM	400 DM	87 DM	

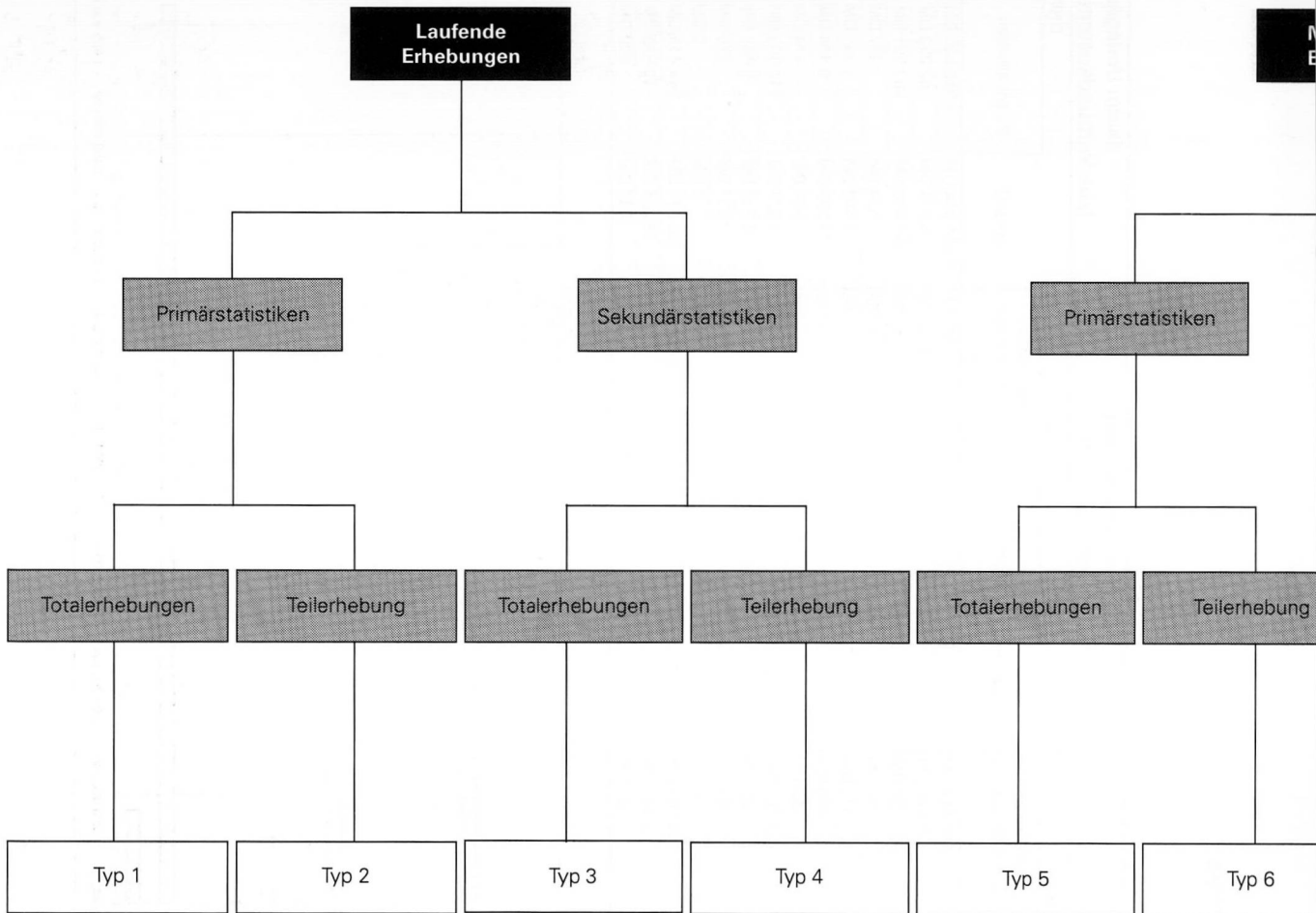
1) Von Abt.1 bzw. Abt. 6 zugebuchte primäre Personalkosten

Kostenträger		Mit der Durchführung	Von Abteilung		
Gruppe	Nr.		beauftragte Org.-Einheit	Von Abteilung 1	Von Abteilung 6
Summe		24	21.850 DM	43.640 DM	
01	01	24	0 DM	4.117 DM	
01	02	24	8.296 DM	1.576 DM	
01	03	24	146 DM	0 DM	
01	04	24	25 DM	0 DM	
01	05	24	0 DM	10.833 DM	
02	01	24	0 DM	0 DM	
02	02	24	12.704 DM	19.581 DM	
02	03	24	0 DM	0 DM	
02	04	24	0 DM	0 DM	
02	05	24	0 DM	0 DM	
03	04	24	678 DM	4.118 DM	
07	05	24	0 DM	3.416 DM	
07	07	24	0 DM	0 DM	



* enthält Sachkosten, Dienstleistungskosten (einschl. Heimarbeiter), Investitionen sowie Personalkosten für Ehrenamtl. Tätige und Unterrichtsvergütungen

Gliederung der Costrunner des Amtes nach Statistiktypen



- 1) Krankenhausstatistik
- 2) Allgemeinbildende Schulstatistik
- 3) Berufliche Schulstatistik
- 4) Strafverfahrensstatistik
- 5) Strafsachen-, Bußgeldstatistik
- 6) Öffentliche Abfallentsorgung
- 7) Bodennutzung
- 8) Baugenehmigungen
- 9) Pflegestatistik

- 1) Mikrozensus
- 2) EU-Arbeitskräfte
- 3) Besondere Ernteermittlung
- 4) Monatsbericht Verarbeitendes Gewerbe
- 5) Monatsbericht Bauhauptgewerbe
- 6) Monaterhebung Reiseverkehr
- 7) Verbraucherpreise

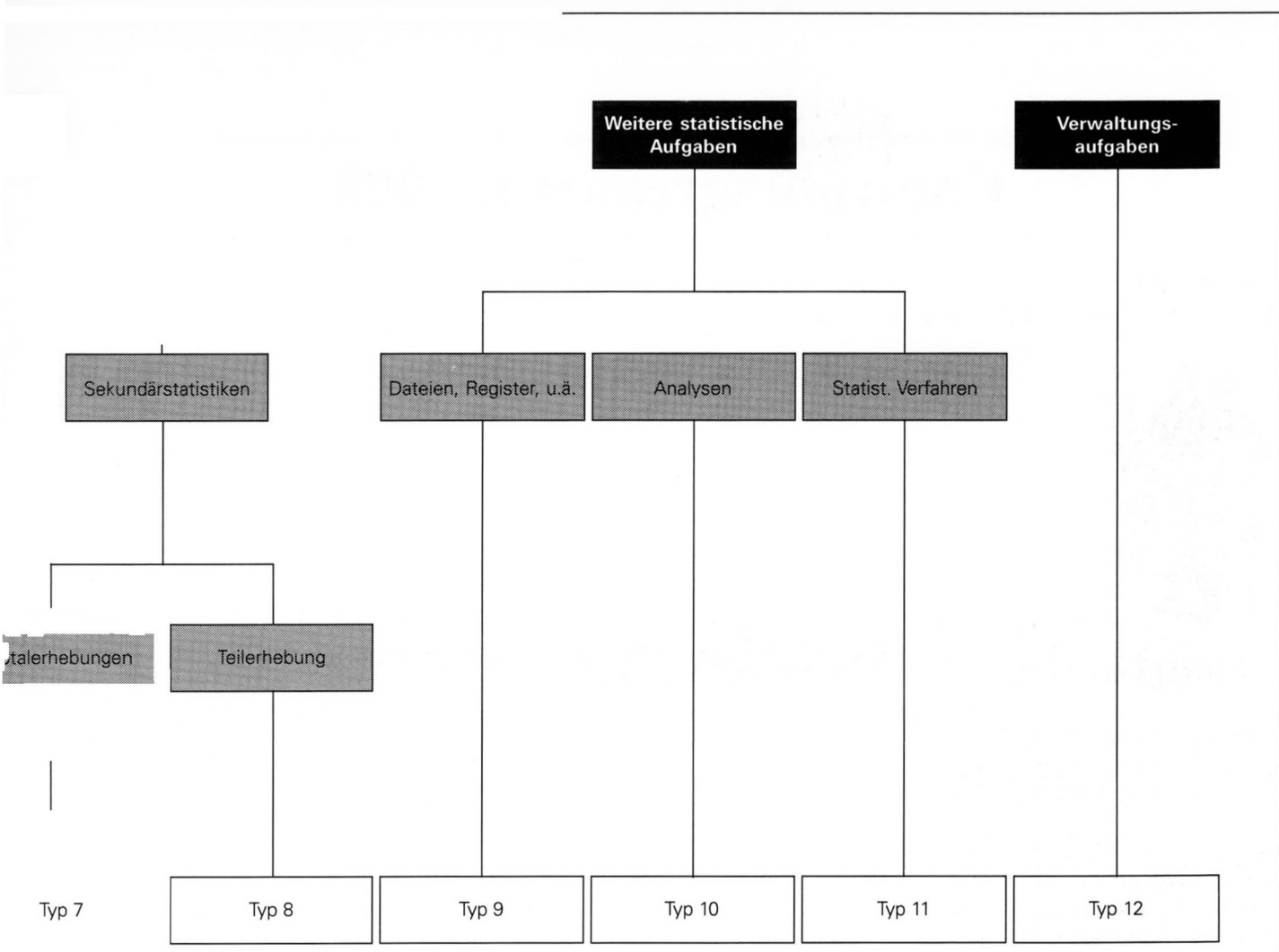
Typ 2a*

- 8) Betriebs- und marktwirtschaftliche Meldungen
- 9) Lfd. Wirtschaftsrechnung privater Haushalte

- 1) Natürliche Bevölkerungsbewegung
- 2) Todesursachenstatistik
- 3) Studentenstatistik
- 4) Kaufwertstatistik
- 5) Statistik der Straßenverkehrsunfälle
- 6) Gewerbeanzeigenstatistik
- 7) Umsatzsteuerstatistik
- 8) Statistik der Sozialhilfeempfänger
- 9) Kommunale Haushaltsrechnung
- 10) Personalstandstatistik

- 1) Öffentliche Wasserversorgung
- 2) Agrarberichterstattung
- 3) Obstanbauerhebung

* Erhebungen ohne Auskunftspflicht



missionen
Lohnsteuerstatistik

- 1) Landwirtschaftliche Betriebsdatei
- 2) Landesinformationssystem
- 3) Unternehmensregister

- 1) Familienwissenschaftliche Forschung
- 2) Sozialprodukt Baden-Württemberg
- 3) Strukturbeobachtungen

- 1) Erntestatistik Dialog

- 1) Kommunaler Finanzausgleich
- 2) Lohnsteuererlegung

Controllingreport 1/ 1998

Referat 53

Preise, Löhne und Gehälter, Wirtschaftsrechnungen



Kennzahlen

	Referat ¹⁾	dagegen		dagegen Vorjahr		
		Abteilung	Amt	Referat	Abteilung	Amt
Personalkapazität zum 31.12.97	39,5 (.)	123,3	728,4	43,0	122,0	740,0
Personalkapazität zum 30.06.98	40 (.)	119,0	723,1	41,0	122,0	737,0
Ø Pers.-Kosten im Juni 98 in DM	6026 (.)	6382	6691	6737	6962	6898
Anteil der fachl. Tätigk. (ΣSchlüssel 3010 bis 3530)	78,2% (-1,7)	72,2%	51,0%	79,9%	74,0%	50,6%
Anteil Auskunftserteilung (Schlüssel 3510)	4,9% (-1,5)	3,2%	2,1%	6,4%	4,1%	2,4%
Anteil der Verwaltungstätigkeiten ²⁾	0,3% (0,0)	1,2%	10,9%	0,3%	0,9%	10,8%
Anteil der Ausfallzeiten (ΣSchlüssel 0130, 0190)	19,5% (+3,10)	21,2%	18,9%	16,4%	19,9%	20,2%
Fortbildungsstd. je Mitarbeiter	3,2% (.)	3,7	7,9	3,6	2,7	5,2
Anzahl der erschienenen Eildienste (2. Quartal)	7 (.)	24	95	19	53	82
Anzahl der erschienenen Presseartikel (2. Quartal)	25 (.)	95	359	18	90	340
Einnahmen aus Gebühren in DM	459 (.)	4376	97304	.	.	106910
Einnahmen aus Veröffentl. in DM	17275 (.)	25457	157529	.	.	145000
Einnahmen aus Bußgeld in DM	0 (.)	0	230100	.	.	207350
Zwangsgeld in DM (eingeleitete Verfahren)	7300 (.)	10500	23000	.	.	67675
Deckungsquote ³⁾	14,2 (.)	8,4	17,1	.	.	16,2

1) () Veränderung gegenüber Vorjahr in Prozentpunkten bzw. absoluten Zahlen

2) ΣSchlüssel 1110, 1140, 1220, 1230, 1240, 1270, 1330, 1340

3) Relation der Einnahmen (ohne Bußgeld und Zwangsgeld) zu den Primären Personalkosten in %

Controller's Headlines

- Gesamtherstellkosten der Statistiken des Referats gegenüber dem 1. Halbjahr 1997 um 217 TDM gestiegen (insbesondere infolge Durchführung der EVS)
- „EVS“, „Laufende Wirtschaftsrechnungen“, „Verbraucherpreise“ und „Arbeitskosten“ die Costrunner
- Anteile „Fachliche Tätigkeiten“ sowie „Auskunfterteilung“ jeweils zweithöchste im Amt
- Höchste Deckungsquote innerhalb der Abteilung

Fachbereich Hinweise auf das Erfordernis einer vertiefenden Untersuchung oder auch eine Bestätigung eigener Annahmen vermitteln.

Die von der Landesregierung bzw. vom Finanzministerium angestrebte Umorientierung („Veränderung in den Köpfen“) hat bei vielen Verwaltungsangehörigen in den Pilotämtern bereits stattgefunden. Mit der von der Landesregierung vorgesehenen und in diesem Jahr beginnenden „flächendeckenden“ Einführung von KLR und Controlling in den Ämtern der Landesverwaltung Baden-Württembergs wird der Umgang mit betriebswirtschaftlichen Steuerungsinstrumenten künftig zum Erfordernis für jeden Verwaltungsmanager.

Die in der Praxis eines Verwaltungscontrolling dann als Daueraufgabe zu lösenden vielfältigen Probleme, die – um nur einige zu nennen – von der Sicherung einer verlässlichen Mitarbeiterakzeptanz über die Bereitschaft der Leitungsebene zur aktiven Anwendung der Steuerungsinstrumente bis zur vielfach als notwendig empfundenen Schaffung von „Belohnungen“ für effizientes Verhalten reichen, sollen im Rahmen dieser Betrachtung nicht unerwähnt bleiben.

Aufgrund der noch anhaltenden inhaltlichen Diskussion können Form und Inhalt des Controllingreports derzeit nicht als abgeschlossen angesehen werden. So sind die Leistungen der Organisationseinheiten, so reizvoll ein Vergleich der Performance untereinander auch sein mag, letztlich an übergreifenden Amts- oder Arbeitszielen bzw. Vorgaben der Leitungsebene zu messen, damit der jeweils gegebene Zielerreichungsgrad auszumachen ist. In der abgebildeten Version des Reports sind die durch Sollvorgaben zu bestimmenden Kosten- bzw. Leistungsziele innerhalb der einzelnen Zielperspektiven nicht enthalten, da sie in diesem Stadium des Projektes noch nicht umfassend definiert sind.

Dezentrale Budgets als weitere Steuerungspotentiale

Die Einführung und Weiterentwicklung der Kosten- und Leistungsrechnung kann nach Meinung von Fachleuten längerfristig nur zum Erfolg führen, wenn sie mit einem Business-Reengineering verbunden wird. Experten sprechen in diesem Zusammenhang von dem Erfordernis einer „fraktalen Unternehmensführung“ in der öffentlichen Verwaltung⁴ und plädieren damit grundsätzlich für die Dezentralisierung von Entscheidungen, konkret für die Verlagerung der Verantwortung in fachlicher *und ebenfalls finanzieller* Hinsicht zu „Kostenstellen-Verantwortlichen“, etwa auf der Abteilungs- und Referatsleitersebene. Tatsächlich mutet dieses Modell einer Verflechtung fachlicher und finanzieller Zuständigkeit angesichts der bisher hiervon weitgehend abweichenden Verwaltungspraxis durchaus avantgardistisch an, dem Autor sind jedoch eine Reihe von Beispielen aus Landes- und Kommunalverwaltungen bekannt, in denen es nach Auskunft Beteiligten erfolgreich praktiziert wird.

Immerhin ist man den Weg zur dezentralen Budgetverantwortung im Statistischen Landesamt bereits ein Stück weit gegangen, unter anderem durch die Realisierung der folgenden Maßnahmen:

1. In Kooperation mit dem Finanzministerium erfolgte die Entwicklung des Haushaltsplanes des Statistischen Landesamtes in Richtung eines „Globalhaushaltes“ mit den signifikanten Merkmalen
 - grundsätzliche Selbstverwaltung der ausgewiesenen Mittel und Stellen durch das Statistische Landesamt,
 - deutliche Reduzierung der Anzahl der Haushaltstitel,
 - Schaffung einer umfassenden – in der Regel gegenseitigen – Deckungsfähigkeit der Titel unter Einschluß aller Personal- und Einnahmetitel,
 - Übertragung von Ausgaberesten in das nächste Rechnungsjahr als Regelfall.
2. Des weiteren sind Budgets für einzelne Sektionen des Amtes zur Selbstbewirtschaftung erstellt worden in Abweichung von dem sonst bisher geltenden Prinzip der zentralen Mittelverwaltung (im Haushaltsreferat). Dies gilt unter anderem für die DV- Abteilung, für die Bibliothek, für das Büro der Amtsleitung und für die Durchführung von Weiterbildungsmaßnahmen.
3. Als eine Maßnahme zur Steuerung von Finanzströmen über budgetorientierte Sollvorgaben wurden von der Amtsleitung bereits für das Rechnungsjahr 1998 Kostenziele für die kostenintensivsten Statistiken des Amtes vereinbart bzw. vorgegeben.

In der Fortentwicklung wäre nun die Fixierung von Referats- und Abteilungsbudgets und von Budgets für die einzelnen Produkte (Statistiken) eine folgerichtige Konsequenz. Ein striktes Zero-Base-Budgeting, die verbindliche Vorgabe jeweils „von Grund auf“ im Hinblick auf die zu erwartenden Aktivitäten Neuberechneter Jahresbudgets für die einzelnen Statistiken des Amtes, könnte die Plattform hierfür darstellen.

Perspektiven

Controlling soll Systemfehler bzw. Systemineffizienzen aufdecken, Störungen erkennen und Korrekturmaßnahmen einleiten helfen. Hierzu genügt eine unilaterale Budget- und Terminkontrolle nicht. Es bedarf vielmehr eines Controlling, das tendenziell auf die Amtsziele hin justiert handelt. Um die Zielwirksamkeit beurteilen zu können, muß das Controllingkonzept in das „Gesamtsystem Verwaltung“ eingepaßt und so ausgelegt sein, daß die Steuerung und Begutachtung des *Wertschöpfungsprozesses* möglich wird. Dieses integrale Controllingssystem ermöglicht dann eine kontinuierlich mitlaufende Analyse und zeigt die jeweils zur Verbesserung der Gesamtleistung erforderlichen Maßnahmen auf. Als eine zentrale Dokumentationsstelle nimmt das Controlling dabei auch die Aufgaben eines Monitoring/Reporting-Systems wahr, in dem die relevanten Informationen gesammelt, aufbereitet und in charakteristischer Weise dargeboten werden.

Kann unser Verwaltungscontrolling in der beschriebenen Richtung weiterentwickelt werden, so wird es einen wesentlichen Beitrag leisten zur Entwicklung des Amtes von einer kameralistisch-partikularistisch an ihrer *Aufgabenerfüllung* orientierten Behörde zu einer mit betriebswirtschaftlichen Instrumenten auf ihre *Ziele* zu gesteuerten und an Effizienzkriterien ausgerichteten integralen Einrichtung.

⁴ Vgl. Knöll, Heinz-Dieter in: Controller magazin, Management Service-Verlag Gauting, Heft 6/ 96, Seite 352 ff.