

STATISTIK



N Ü R N B E R G

**Integriertes
Informationssystem
für die dezentrale
Steuerung**
Beispiel Rechnungswesen
und Produkte

**Beitrag
von Statistik
und Stadtforschung
zur lokalen
Agenda 21**

2¹⁹⁹⁸

STATISTISCHE
NACHRICHTEN
DER STADT NÜRNBERG

Nürnberg



Integriertes Informationssystem für die dezentrale Steuerung – Beispiel Rechnungswesen und Produkte –

Klaus Trutzel

Mit der Budgetierung der städtischen Dienststellen wird auch in Nürnberg ein wesentlicher Schritt zur Dezentralisierung und einer neuen Form der Steuerung der Verwaltung getan. Obwohl die Haushaltsanmeldungen sich weiterhin auf die Ansätze für die einzelnen Haushaltsstellen und damit auf den „Input“ der städtischen Leistungserstellung beziehen, werden auch hier als Steuerungsobjekte die Ergebnisse der Verwaltungstätigkeit immer mehr an die Stelle der am Input orientierten Verfahrensvorschriften und Mittelvorgaben treten.

Weil diese neue Form der Steuerung sowohl in den Dienststellen wie bei den übergeordneten Steuerungsinstanzen vor allem geeignete Informationen erfordert, hat die Lenkungsgruppe für die Verwaltungsreform die Grundzüge eines Informationssystems für die Steuerung entwickelt und sich auf den Einsatz eines dafür geeigneten technischen Instruments, des Informationssystems DUVA geeinigt. Die in diesem Zusammenhang maßgebenden Überlegungen hat der Autor unter der Moderation des Deutschen Städtetages auf der Jahrestagung der deutschen Statistiker am 08.10.1998 in Lübeck vorgetragen. Die folgende Darstellung basiert auf diesem Vortrag.

1. Die neue Steuerung beruht vor allem auf Information.

Schon bisher kam es dem Stadtrat bei der Verteilung der Haushaltsmittel eigentlich nicht darauf an, ob die Verwaltung mehr für Sachmittel, wie Maschinen, Mieten und Bürobedarf oder mehr für das Personal benötigte, sondern daß mit zusätzlichen Haushaltsmitteln mehr oder bessere **Ergebnisse** erzielt wurden. Genau genommen geht es ihm heute wie früher um die (politisch meßbaren) **Wirkungen** der Ergebnisse und damit auch um die Ergebnisse selbst. Wo man sich das bewußt macht, verschiebt sich der Fokus politischer Abwägung vom Input hin zum **Output** („Produkt“) beziehungsweise darüber hinaus zum **Outcome** als den Wirkungen, die mit den Produkten erzielt werden. Ein aufgeklärter Stadtrat wird genau die Verwaltungsleistungen (Ergebnisse) „in Auftrag geben“, von denen er sich die besten Wirkungen bei den Nutzern verspricht. Die Wirkungen werden hier zum eigentlichen Maßstab für die gewünschte Qualität und Menge der von der Verwaltung erwarteten Leistungsergebnisse.

Was sind aber die Leistungsergebnisse? Sieht man einmal von Kindergartenplätzen, Schulen und anderen Infrastruktureinrichtungen ab, so hatte sich bisher kaum jemand für diese interessiert. Es gab so gut wie keine Information; ja man konnte noch nicht einmal sagen, welches die angestrebten und welches die tatsächlichen Leistungsergebnisse eigentlich waren. Viele Städte haben sich deshalb - angeregt durch die theoretische Diskussion einerseits und den Zwang zur Haushaltskonsolidierung bei möglichst geringen Leistungseinbußen andererseits - daran gemacht, ihre Leistungsergebnisse zu bestimmen und zu benennen. In Nürnberg hat dafür eine von der Lenkungsgruppe für die Verwaltungsreform eingesetzte Projektgruppe einen eigenen Leitfaden¹ entwickelt und in 12 Pilotdienststellen erprobt.

Als „**Produkte**“ sollen danach alle Leistungsergebnisse angesehen werden, die für Dritte erstellt werden und wofür diese Dritten im Prinzip etwas zahlen oder zahlen müßten. Je nachdem, wie man die **leistende Organisationseinheit** abgrenzt, gibt es auch unterschiedliche „Dritte“. Meist betrachtet man die für die Leistungen verantwortliche, bei dezentraler Ressourcenverantwortung auch selbständig handelnde Dienststelle als das entsprechende Leistungszentrum und damit andere Dienststellen derselben Verwaltung, die von ihr Leistungen beziehen, ebenso als Dritte wie die Bürger, private Unternehmen und staatliche Stellen.

¹ Vgl. Leitfaden Produktbeschreibung und Produktinformation bei der Stadt Nürnberg, in: Stadt Nürnberg (Hrsg.), Schriftenreihe zur Nürnberger Verwaltungsreform Nr. 3/1997

Wenn es um die Verteilung der Haushaltsmittel geht, kommt es nun darauf an zu wissen, welche Produktmengen und -qualitäten man sich mit dem begrenzten Budget leisten kann. Zur kameralen Haushaltsüberwachung muß also eine **Kostenrechnung** treten. Diese war in der Verwaltung bisher allenfalls ausnahmsweise bekannt. Und diese Kostenrechnung muß im Prinzip **flächendeckend** sein, denn auch alle stadtinternen **Vorleistungen** müssen als Kosten in diese Rechnung einbezogen werden (können).

Auf der anderen Seite stehen die **Zielvorgaben** für die angestrebten Leistungsergebnisse und ihre Realisierung in Form von Produkten.

2. Die Information für eine wirkungsvolle Steuerung muß organisiert werden.

Weder über Kosten noch über Leistungen gab es bisher in den Verwaltungen ausreichende **Informationen**. Genau diese werden aber gebraucht, um erfolgreich steuern zu können. Private und (halb-)öffentliche Software-Anbieter waren deshalb mit speziellen Produkt-Informationssystemen oder auch Ergänzungsprogrammen zum Rechnungswesen und zur Kostenrechnung schnell zur Hand. Für eine rasche ad-hoc Information über den aktuellen Stand der Dinge mag das auch durchaus genügen. Steuerungsentscheidungen orientieren sich aber nicht nur am „Hier und Heute“, sondern erfordern den **Vergleich**, den Vergleich mit den Sollvorgaben, den Vergleich mit der Entwicklung in zurückliegenden Perioden, den Vergleich mit ähnlichen Einrichtungen in anderen Städten. Dazu kommt die Notwendigkeit, das eigene Handeln mit den sich wandelnden **Umfeldbedingungen** abzustimmen, **Wirkungen** bei den Nutzern zu berücksichtigen und alternative Verfahrensweisen zu erwägen. All das leistet kein Kostenrechnungssystem und auch keines der anderen spezifischen Programme.

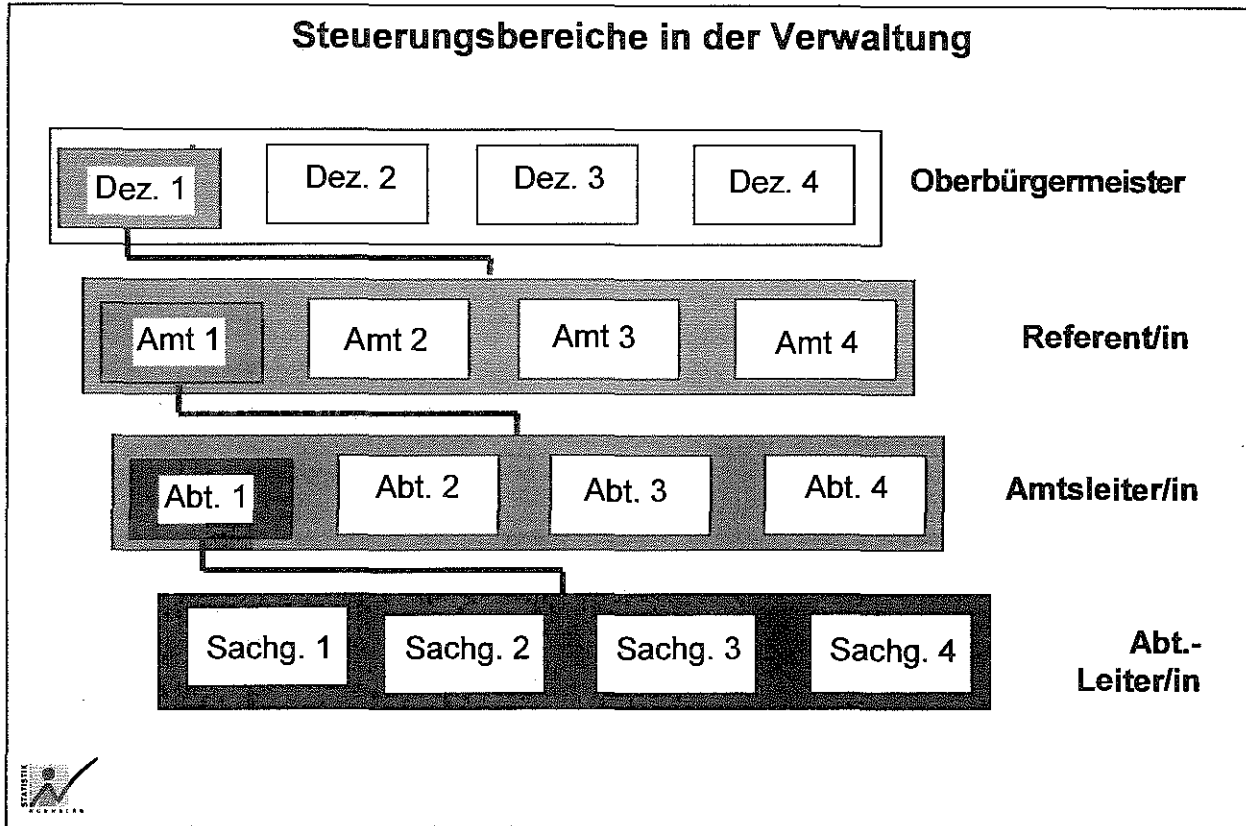
Gut geeignet für eine derartige Informationsversorgung sind dagegen **Statistische Informationssysteme nach dem Data-Warehouse-Konzept**, wie sie im KOSIS-Verbund in dafür gebildeten Städte-Gemeinschaften entwickelt und gepflegt werden. Hier wird mit **einem** Instrument das ganze Datenspektrum verfügbar gemacht, und zwar so, daß die benötigte Information ad-hoc, gegebenenfalls unter Rückgriff auf die zugrunde liegenden Einzeldaten, erzeugt werden kann, der berechtigte Nutzer selbst Zugang zum System hat, selbst recherchieren und mit Standard-Instrumenten, wie Word oder Excel oder auch SPSS, selbst weiterarbeiten kann.

Wie andere Städte hat sich deshalb die **Stadt Nürnberg** entschlossen, ihrem fach- und bereichsübergreifenden Informationssystem für die Steuerung das für STATIS Nürnberg eingesetzte DUVA-System zugrundezulegen, als nutzergesteuertes offenes Recherche- und Informationssystem für die Steuerung. Warum man sich für dieses System entschieden hat, wie es unter anderem mit den Daten des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens gespeist wird, und welche Rolle in diesem Informationssystem die Produkte spielen, soll im folgenden gezeigt werden.

3. Gemeinsames Informationssystem unterstützt dezentrale Steuerung.

Nürnberg hat den noch vielfach verfolgten zentralen Controlling-Ansatz wohl überwunden und erkennt Controlling als eine Führungsfunktion, die allen Führungsinstanzen zukommt.

Die folgende Graphik mag dies verdeutlichen.



Steuerung als zielgerichtetes Handeln setzt das hierfür erforderliche Wissen voraus. Der Steuerungserfolg hängt deshalb - auf allen Verwaltungsebenen - von der Verfügbarkeit und Anwendung dieses Wissens ab.

- Soll aber - bei dezentraler Ressourcenverantwortung - jeder seine eigene Steuerungsinformation organisieren?
- Wie gewinnt die übergeordnete Instanz aus den zugeordneten Bereichen eine konsolidierte Information?
- Mit welchen Informationen wird bereichsübergreifend verglichen und abgewogen, z. B. bei der Mittelverteilung? Und wie werden die Erkenntnisse und Bewertungen in die nachgeordneten Bereiche transportiert?

Die Fragen lassen wohl nur eine logische Antwort zu: Man braucht ein zumindest virtuell einheitliches, bereichsübergreifendes, inhaltlich differenziertes, offenes Informationssystem.

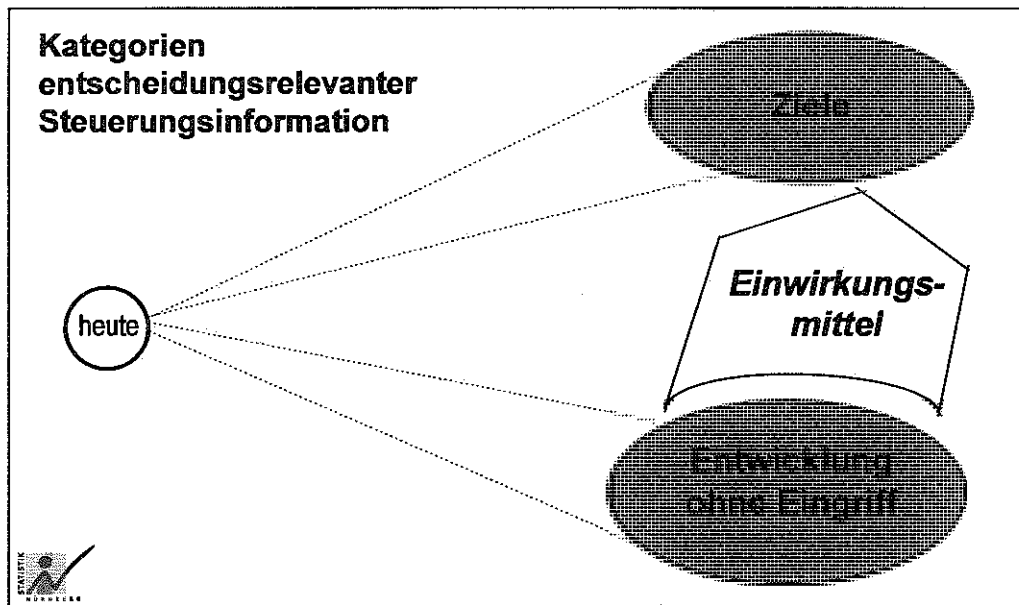
Die **Inhalte** des Informationssystems werden vom Informationsbedarf bestimmt. Und der Informationsbedarf erwächst aus den Steuerungsaufgaben. Es geht darum,

- die Vorgaben und Rahmenbedingungen des Handelns steuernd zu beeinflussen,
- die notwendigen Ressourcen und Instrumente, d. h. ihre Verfügbarkeit nach Menge und Qualität (Art, Zeit, Ort) zu sichern,
- den Leistungs- bzw. Produktionsprozeß optimal - auch unter Kostengesichtspunkten - zu gestalten und
- die Ergebnisse optimal zu verwerten.

Entscheidungsrelevant sind dabei Informationen, die sich beziehen auf

- die Ziele bzw. Vorgaben,
- den (zu erwartenden) Zustand, wenn nicht steuernd eingegriffen wird und
- die Möglichkeiten bzw. Mittel, diesen Zustand den Zielen anzunähern.

Dabei ist stets zu bedenken: Frühzeitige Information minimiert den Steuerungsaufwand (Graphik).



Wie entscheidungsrelevant Informationen tatsächlich werden, hängt ab

- von der Verfügbarkeit der Informationsgrundlagen,
- von der Möglichkeit, aus ihnen ad hoc entscheidungsrelevantes Wissen zu „destillieren“,
- von der Fähigkeit des Entscheiders, sich dieses Wissen zu verschaffen.

Das Informationssystem muß genau diese Voraussetzungen erfüllen. Es muß

- den Überblick über die Rahmenbedingungen schaffen,
- auf Probleme aufmerksam machen,
- Erfolg kontrollieren,
- Ursachen analysieren und Entwicklungen prognostizieren helfen und
- Handlungsmöglichkeiten aufzeigen / optimieren helfen.

Standardberichte können allenfalls die ersten drei Aufgaben erfüllen. Sie zeigen aber weder die Ursachen auf, noch helfen Sie bei der Problemlösung. Das Informationssystem muß gleichermaßen die Datenbasis für Standardberichte wie für eine **situative, explorative Entscheidungsunterstützung** (Recherche, Analyse, Prognose, Modellrechnung) bieten, denn beide müssen dieselben Informationsgrundlagen zugrundelegen.

Die Informationen und damit die Datengrundlagen müssen sich auf die wichtigsten Betrachtungsgegenstände - **Objekte** - ergebnisbezogener Steuerung beziehen lassen, ohne daß sie für jeden Betrachtungsgegenstand neu erhoben werden, nämlich vor allem auf

- die **Verantwortungsbereiche** für die Leistungserstellung, d. s. die Gesamtverwaltung, die Dezernate, die Dienststellen (Leistungszentren), die **Kostenstellen** usw.
- die einzelnen Ressourcen- und **Kostenarten**,
- die Leistungsergebnisse – **Produkte (Kostenträger)**,
- die Leistungsempfänger und die (potentiellen) **Nutzer**,
- **Teilräume** der Stadt,
- die **Finanzen** (die Quellen und die Zuschußempfänger) - Haushaltsstellen.

Die Basisdaten der Steuerungsinformation müssen diesen Objekten **zuzuordnen** sein, sie müssen im Zeitpunkt des Bedarfs **verfügbar** sein, die Daten müssen bereichsübergreifend miteinander **verknüpfbar** und **vergleichbar** sein und es müssen die Instrumente bereitstehen, die dem Nutzer die selbständige Auswahl und Auswertung der Daten erlauben; das System muß also vom Nutzer selbst **mit Klartextangaben zu steuern** sein. Nicht die unterschiedlichen fachspezifischen operativen Verfahren, sondern nur die **quellenübergreifende, vorratsorientierte, standardisierte** Datenhaltung im **Klartext**-gesteuerten Informationssystem mit den zugrundeliegenden und verknüpften Beschreibungsdaten (Metadaten) schafft diese Voraussetzungen. Die Statistikstelle hat hier eine wichtige, fachlich und datenschutzrechtlich begründete Dienstleistungsfunktion zu erfüllen.

4. Die Produkte im Visier

4.1 Wie werden Produkte abgegrenzt?

Auch ohne neue Form der Steuerung müssen für die Dienststellen für die geforderte Kostenrechnung Kostenträger bilden. Kostenträger sind die Dritten angebotenen Leistungsergebnisse der Dienststelle, die Produkte.

Wenn zusätzlich nicht mehr primär die Einhaltung von Verfahrensvorschriften, sondern die Leistungsergebnisse zählen, ist es sehr wichtig, diese richtig zu definieren. Die Stadt Nürnberg hat die Abgrenzungskriterien in einer eigenen Projektgruppe entwickelt und sich dabei streng am „Zweck der Übung“ orientiert: Die „Produkte“ sollten

1. die **Leistungsergebnisse** der selbständig wirtschaftenden **Organisationseinheiten (Dienststellen)** für Dritte darstellen, einschl. stadtinterner Leistungen zwischen den Dienststellen,
2. flächendeckend alle Leistungen für Dritte, also alle entsprechenden Leistungen aller Organisationseinheiten erfassen,
3. in bezug auf Steuerungsvorgaben (Ziele) **homogen** sein, so daß sich Vorgaben immer auf ein Produkt als ganzes und nicht nur auf Teilmengen davon richten, wobei solche Vorgaben sich beziehen können auf
 - die Ziel- bzw. Nutzergruppe,
 - die angestrebte Wirkung,
 - die Menge und Qualität,
 - den Preis,
 - die Kostenhöhe bzw. den Zuschußbedarf,
 - die Leistungsverpflichtung, d. h. die Verbindlichkeit der Vorgabe,
4. in bezug auf Leistungsmengen und -qualitäten möglichst **meßbar** sein.

In besonderen Fällen wird auch die Gewährleistung der Leistungsbereitschaft als Produkt aufgefaßt, z. B. beim Brandschutz, beim Melderegister usw..

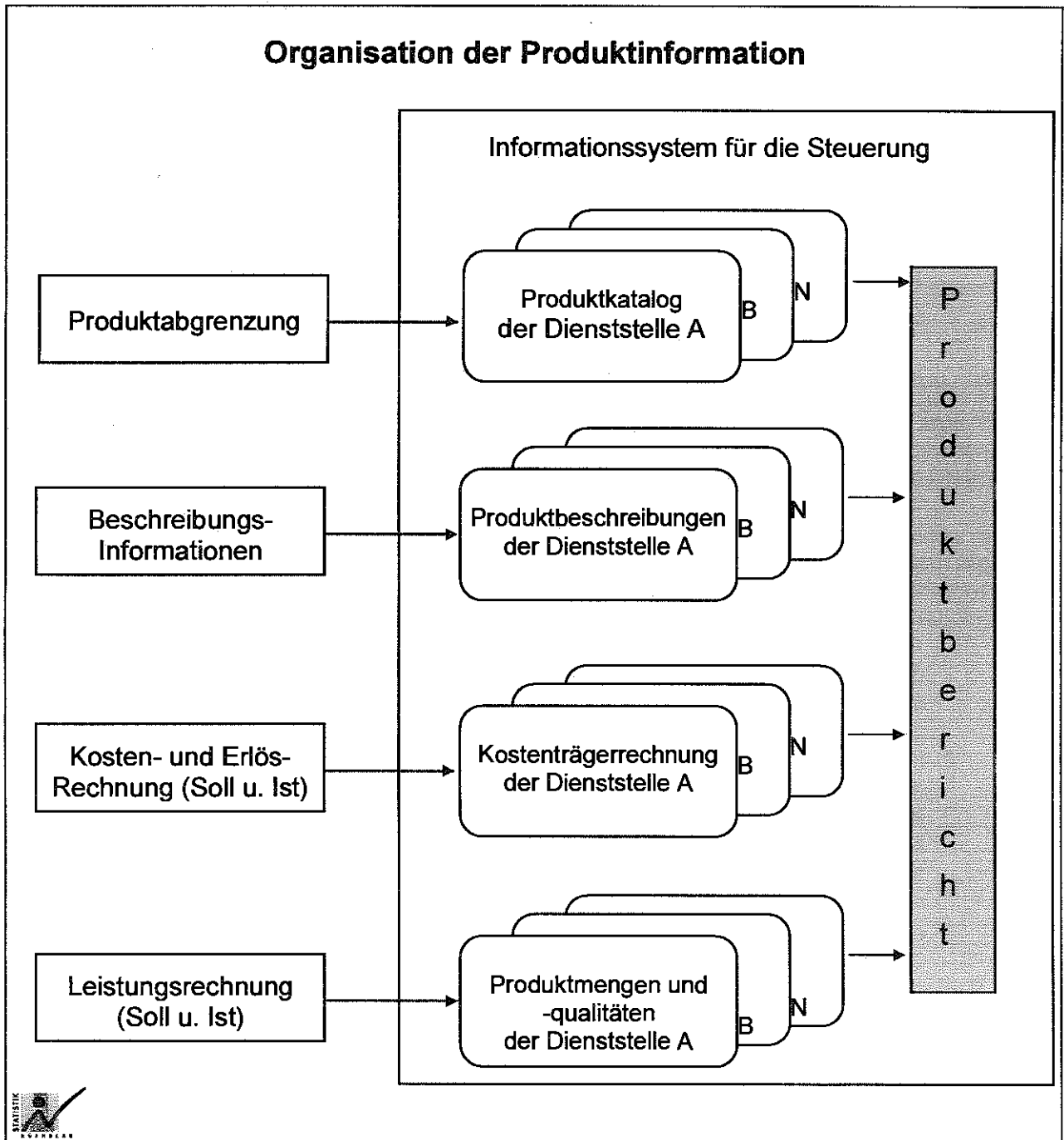
Die Produkte sind so

- die Objekte von Zielvorgaben oder Zielvereinbarungen,
- die Objekte der Kosten- und Erlöszuordnung - Kostenträger und
- die Einheiten, auf die sich die Leistungsangaben beziehen.

4.2 Wie wird die Produktinformation organisiert?

Mit der Produktabgrenzung sind die Informationsobjekte bestimmt. Ihnen sind nun folgende Informationen zuzuordnen (vgl. Graphik):

- Beschreibungsinformationen,
- Kosten und Erlöse (Soll und Ist) und
- Leistungsdaten (Soll und Ist).



Die Produktinformation ist in das Steuerungsinformationssystem integriert, es wird also - anders als etwa bei der Produktbörse Baden-Württemberg - kein eigenes Produktinformationssystem aufgebaut. Das hat den Vorteil, daß kein zusätzlicher Fortschreibungsaufwand entsteht, dieselben Instrumente für den gesamten Bedarf an quantitativer Führungsinformation angewendet werden können, und daß die gewünschten Verknüpfungen, sowohl zu Kosten- und Leistungsdaten wie zu Nutzer- und Wirkungsdaten im Informationssystem problemlos herzustellen sind.

Im Informationssystem für die Steuerung sind aus Gründen der Eindeutigkeit und Standardisierung alle qualitativen Daten, mit denen „gerechnet“ werden soll, im Interesse der Eindeutigkeit und Verarbeitungssicherheit mit einer Schlüsselnummer versehen. Das gilt zunächst für den Produktkatalog, aber auch für die Angaben der Produktbeschreibung.

Beispiel für Klassifizierung und Verschlüsselung: Auftraggeber, Nutzer, Vorleister	
0000 keine Spezifikation	5500 Bundesvereinigungen/-organisationen
1000 Dienststellen der Stadtverwaltung allg.	5510 Vereinigung der Kommunalen Spitzenverbände Bund
1001 Bürgermeisteramt	5520 Deutscher Städtetag
: :	5530 KGSt
1800 Stadtentwässerungsbetrieb	5600 Sonstige Kommunalvereinigungen BRD
2000 OBM und Innerstädt. Verwaltungsgremien	5700 Kommunalvereinigungen/-organisationen EU
2100 OBM	5800 Sonstige Kommunalvereinigungen international
2200 Referentenkollegium	6000 Staat allg.
2300 Lenkungsgruppe	6100 Region/Regierungsbezirk
3000 Stadtpolitische Gremien	6110 Bezirksregierung
3100 Stadtrat und Kommissionen	6120 Bezirksämter/-anstalten
3110 Gesamtstadtrat	6300 Land
3120 Ratsausschüsse	6310 Landesregierung
3150 Kommissionen	6320 Landesämter/-anstalten
3200 Beiräte	6500 Bund
: :	6510 Bundesregierung
3300 Ratsfraktionen und -Gruppen	6520 Bundesämter/-anstalten
4000 Städtische Töchter (eig. Jur. Pers.)	6700 Europäische Union
5000 Kommunalvereinigungen/-organisationen	6710 Europäische Kommission und Generaldirektionen
5100 Regionale Kommunalvereinigungen	6720 EU-Ämter
5110 Verkehrsverbund	7000 andere öffentliche Stellen
: :	8000 Dritte außerhalb der Stadtverwaltung
5300 Landesvereinigungen/-organisationen	9000 Allgemeinheit
5310 Vereinig. d. Kommunalen Spitzenverbände Land	
5320 Bayer. Städtetag	

Die Produktbeschreibung umfaßt dabei zunächst folgende Merkmale, für die im Informationssystem für die Steuerung bereits die entsprechenden Schlüsselverzeichnisse enthalten sind:

- Dienststelle
- Produktbereich
- Produktgruppe
- Produkt
- Auftragsgrundlage
- Auftraggeber
- Verbindlichkeit der Vorgabe für die Stadt
- Verbindlichkeit der Vorgabe für die Dienststelle
- Ziel- bzw. Nutzergruppe

Diese Merkmale werden ergänzt um eine textliche Kurzbeschreibung, die Beschreibung allgemeiner produktbezogener Ziele, den Produktverantwortlichen und ggf. wesentliche Vorleister, deren Leistungen in das Produkt als Einzelkosten eingehen. Um den Zusammenhang mit der Ziel- und Mittelvorgabe im Rahmen der Haushaltsberatungen herzustellen, wird auch der Haushaltsunterabschnitt aufgenommen. Diese Angaben sind jeweils eigens zu erfassen, bleiben aber meist über längere Zeit unverändert.

Dagegen ändern sich die Angaben zu **Kosten** und **Erlösen** sowie zu den **Leistungen** von Periode zu Periode. Sie sind nicht gesondert zu erfassen, sondern unmittelbar aus der Kosten- und Leistungsrechnung zu übernehmen.

Bisher verfügen in Nürnberg nur wenige Dienststellen über eine Kostenrechnung. Die Kostenrechnung wird erst mit der Budgetierung ab 1999 auch in Nürnberg flächendeckend eingeführt. Aber auch dann wird man sich zunächst weitgehend mit der Übernahme von Ausgaben als Kosten begnügen. Allerdings sind den einzelnen Haushaltsunterabschnitten bereits kalkulatorische Kosten (Abschreibungen und Zinsen) zugeordnet, eine kalkulatorische Miete (ab 2000) und vor allem die Personalkosten.

Letztere werden in der Kostenrechnung nach dem Wert im Stellenplan, der anzurechnenden Beschäftigungszeit in der Periode und einem Durchschnittssatz je Besoldungs- bzw. Vergütungsgruppe berechnet. Wie die Personalkosten auf Kostenstellen und auf Produkte umgelegt werden, hängt weitgehend von den Besonderheiten des jeweiligen Produktionsprozesses ab. Eine hauptsächlich mit Projekten beschäftigte Dienststelle wird dies nur mit Hilfe von Arbeitsaufzeichnungen sachgerecht leisten können.

5. Das Rechnungswesen liefert wichtige Ausgangsdaten.

Das Rechnungswesen als operatives Verfahren ist die **Datenquelle** für die Angaben zu Kosten und Erlösen. Es wird in Nürnberg sowohl zentral als auch dezentral geführt. Das in den Dienststellen eingesetzte **Win-HÜL**-Verfahren erhält in Kürze eine **Exportfunktion**, welche den bisher für ausgewählte Dienststellen benutzten „Umsetzer“ zur Erzeugung der Basisdaten für das Informationssystem ersetzen wird.

Aber auch hier ist es ein wichtiges Anliegen, die Dienststellen zur Einhaltung bestimmter **Standards bei der Bildung ihrer Kostenarten, Kostenstellen und Kostenträger** zu bewegen. Während es für die Kostenstellenbildung städtische Richtlinien gibt, können als Kostenarten bisher beliebige vierstellige Nummern vergeben werden, welche die Gruppierungsziffern des Haushalts bedarfsgerecht ergänzen. Um bei späteren Änderungen ohne Schwierigkeit Zeitvergleiche anstellen zu können, gilt auch hier der Grundsatz, lieber zunächst zu fein als zu grob zu gliedern.

Die Daten gelangen dann vom einzelnen Buchungsvorgang über die periodischen Abzüge - praktisch ohne Zusatzaufwand - automatisch als Basisdateien in das Informationssystem, wo sie zur flexiblen Auswahl und Verknüpfung zur Verfügung stehen. Entsprechendes gilt auch für die anderen Steuerungsdaten, wie etwa aus dem Personalinformationssystem PAISY, die Zug um Zug in das Informationssystem integriert werden, wohingegen andere bereits im Statistischen Informationssystem verfügbar sind.

Anstelle eines eigenen Kostenrechnungssystems, wie es beispielsweise die Städtischen Werke und die Eigenbetriebe besitzen, werden die meisten Verwaltungsdienststellen ein Verfahren **innerhalb des Informationssystems** benutzen können. Für sie wird vom Statistischen Amt eine Benutzeroberfläche geschaffen, die es ihnen ermöglicht, einen einfachen **Betriebsabrechnungsbogen** mit Kostenarten, Kostenstellen und Kostenträgern nach ihren spezifischen Bedingungen selbst zu erstellen. Denn schließlich handelt es sich hier ja um nichts anderes als um die regelgesteuerte Verrechnung von Summendaten, die im Informationssystem als Makrodateien bereitstehen.

Allen Steuerungsinformationen liegen damit einheitliche Basisdaten zugrunde. Die Ergebnisse in den Berichten für die verschiedenen Steuerungsinstanzen – Amtsleitung, Referat / Dezernat, Stadtrat - sind konsistent und erfordern im Zahlenteil nur einen minimalen Zusatzaufwand für den unterschiedlichen Grad der Zusammenfassung (Aggregation). An der Konzeption für solche Standardberichte wird zur Zeit gearbeitet. Zugleich stehen die Daten und Instrumente für beliebige Recherchen und Analysen zur Verfügung.

„Know-how“, Instrumente und Ergebnisse der Statistik werden auf diese Weise für die Verwaltung und den Rat unmittelbar nutzbar. Die Statistik steht so mitten im Verwaltungsreformprozeß auf dem Weg zu einer informationsgestützten, dezentralen Stadtsteuerung, die zugleich das Gemeinwesen als Ganzes in seinen Informationsgrundlagen enger zusammenführt und damit auch für die Verwaltungsspitze und Stadtrat überschaubarer und besser steuerbar macht.