

ZUM THEMA VERWALTUNGSREFORM

Ausgliederungen statt Verwaltungsreformen?

Um die Verwaltungsreform wird es etwas ruhiger. Ganzheitliche Konzepte werden derzeit nur von einer Minderheit der Gemeinden verfolgt. Teilweise wird in Ausgliederungen ein ausreichendes Mittel zur Sicherung und Weiterentwicklung der Handlungsfähigkeit gesehen. Die Gründung beispielsweise einer GmbH und die Veräußerung der Immobilien an diese sollen viele Probleme lösen, Verwaltungsreformen ersetzen und insbesondere den Haushalt konsolidieren. Problemlösungen kann es kurzfristig geben, da die Schulden verschoben werden und im öffentlichen Haushalt wieder für Liquidität gesorgt ist. Mittelfristig kann ein besseres Facility Management zu spürbaren Reduktionen der Bewirtschaftung der Liegenschaften führen sowie zusätzliche Veräußerungserlöse bringen. Eine Verwaltungsreform wird dadurch nicht ersetzt, der öffentliche Haushalt keinesfalls nachhaltig konsolidiert.

Dafür bedarf es Ansätze eines zeitgemäßen Managements mit Schwerpunkten auf Basis klarer Ziele (und entsprechender Zielvereinbarungsprozesse), der Delegation, der dezentralen Ressourcenverantwortung, der Produktkritik wie auch Prozessoptimierung. Dabei handelt es sich um Anforderungen, die bei jeder Ausgliederung im Mittelpunkt stehen sollten, in der Praxis jedoch häufig zu kurz kommen. Die Umsetzung dieser Managementinstrumente bringt unabhängig davon, ob die Leistung künftig weiterhin selbst oder in ausgegliederten Einheiten erbracht wird, Wirtschaftlichkeitsgewinne und sollte daher ein zentraler Bestandteil jedes Reform- wie auch Konsolidierungsprojektes sein.

Produktkritik und Prozessoptimierung

Mit einer Produktkritik und Prozessoptimierung werden 2 Schwerpunkte herausgegriffen. Damit sind in der Regel folgende Schritte verbunden:

- Erstellen eines aktuellen und steuerungsrelevanten Produktkatalogs;
- Durchführen einer Produktanalyse auf der Ebene Input-Output-Outcome für ausgewählte Produkte in jeder Abteilung;
- Durchführen einer Prozessanalyse mit der Darstellung des Status quo und darauf aufbauend eine Prozessoptimierung.

Es ist ein Produktkatalog erforderlich, der sich einerseits in Teilprodukte untergliedert (Ebene der Geschäftsprozesse) und andererseits zu Produktgruppen und -bereichen verdichtet wird (Ebenen der Organisationsstruktur und politischen Verantwortung). Die einzelnen Produkte werden im Zuge der kritischen Analyse hinsichtlich folgender Merkmale beschrieben bzw. konkretisiert:

- Zielgruppe – bei Bedarf differenziert auf Teilproduktebene;
- rechtliche Grundlagen;
- Klassifizierung – Pflicht- oder freiwillige Leistung;
- produktverantwortliche Stelle.

Darauf aufbauend erfolgt die eigentliche Produktanalyse, wobei für ausgewählte Produkte folgende Aspekte erfasst und analysiert werden:

- Ressourceneinsatz im Personal- und Sachaufwandsbereich;

- Produkt-/Teilproduktqualität hinsichtlich ausgewählter Parameter;

- politische Priorität.

Auf dieser Grundlage erfolgt eine erste kritische Analyse auf Basis einer Stärken-Schwächen-Chancen-Risikoanalyse; dabei stehen insbesondere drei Aspekte im Mittelpunkt:

- Welchen Beitrag leistet das Produkt zur strategischen Entwicklung der Stadtgemeinde?
- Wie ist das Produkt hinsichtlich Effizienz und Effektivität zu Vergleichswerten in anderen Städten positioniert?
- Was wäre die Konsequenz für das Produkt wie auch die Entwicklung der Stadtgemeinde, wenn die Produktressourcen um 20% zu kürzen wären?

Nutzen neugestalteter Prozesse

Insbesondere bei Pflichtaufgaben (Aufgaben, die die Gemeinde erbringen muss) wie auch bei den Systemleistungen ist es wesentlich, dass die Prozesse der Leistungserstellung analysiert werden. Es stellt sich die Frage, ob die entsprechenden wirtschaftlich, kundenorientiert und von den richtigen Personen bzw. Organisationseinheiten erbracht werden. Um diese Fragen beantworten zu können und die Leistungserstellung noch weiter zu verbessern bzw. Ressourcen freizuspielen, sollte eine Prozessoptimierung durchgeführt werden. Dabei wird folgendermaßen vorgegangen:

- Auswahl der zu analysierenden Geschäftsprozesse,
- Identifikation und Darstellung des Istprozesses,
- Analyse des Istprozesses,
- Konzeption des Sollprozesses,
- Umsetzung der Verbesserungspotenziale.

Ergebnisse dieser aufgaben- bzw. produktkritischen Analyse sind ein Produktkatalog mit zugeordneten Leistungs-, Ressourcen- und Qualitätsdaten, eine kritische Reflexion der Produkte hinsichtlich der Quantität und ausgewählter Qualitätsparameter sowie eine Erfassung der Prozesse und Optimierung inkl. Festhalten konkreter Optimierungspotenziale und Umsetzungsvorschläge. KDZ-Projekte der letzten Jahre zeigen, dass durch eine Produkt- und Prozessoptimierung durchwegs 10% der Ressourcen mobilisierbar sind, ohne dass die Leistungen wie auch die Qualität eingeschränkt werden müssen.

Globalbudgetierung und Zielvereinbarungsprozess

Ergänzt werden diese Ansätze durch eine Globalbudgetierung und einen damit verbundenen Zielvereinbarungsprozess. Beim ersten Ansatz wird für ausgewählte Bereiche (z. B. Schulen, Sportzentrum usw.) ein System von Globalbudgets definiert, wonach diesen Bereichen für ausgewählte Positionen nur mehr ein Budgetposten bereitgestellt wird, der gegenseitig deckungsfähig ist. Im Rahmen dieses Globalbudgets können sich die Dienststellen frei bewegen. Schließlich geht es auch darum; ein Zielvereinbarungssystem aufzubauen, mit dem künftig zwischen Politik sowie Verwaltungsspitze und den

Abteilungen jährlich die Finanz-, Leistungs- und Qualitätsziele festgelegt werden. Mit den Zielvereinbarungen kann ein durchgängiges System geschaffen werden, das die strategische Ebene der Gemeinde – Leitbild, Entwicklungsziele, mittelfristige Finanz- und Investitionsplanung – mit der operativen Ebene – Produkte, Jahresbudget, Jahresmaßnahmenplanung – verknüpft. Damit wird Klarheit auf den verschiedenen Ebenen geschaffen, was erreicht werden soll, sowie eine Grundlage für ein effektives Controlling geliefert.

Verwaltungsreformen sollten jedoch nicht nur nach innen orientiert sein. Die Weiterentwicklung der Bürger- und Kundenorientierung hat dabei einen zentralen Stellenwert¹. Die Schwerpunkte bilden dabei der Ausbau der Bürgerservicestellen (betreffend Leistungskatalog, Öffnungszeiten sowie Leistungs- und Qualitätsstandards) sowie bei größeren Städten das Schaffen eines Bürgerservice mit zielgruppen- bzw. lebenslagenorientierten Servicestellen. Das telefonische Bürgerservice ist in Richtung One-Stop-Ansatz weiterzuentwickeln, das elektronische Bürgerservice hat bei jenen Zielgruppen anzusetzen, die für eine elektronische Erledigung bereit sind. Ein integriertes Bürgeranliegenmanagement, das flächendeckend und systematisch die Anliegen erfasst, auswertet und erledigt, ermöglicht die Kundenwünsche rasch in den Verbesserungsprozess einzubringen. Regelmäßige Bürger- und Kundenbefragungen brin-

gen Rückmeldungen über das Ausmaß der Akzeptanz öffentlicher Leistungen. Das Entwickeln einheitlicher Leistungs- und Qualitätsstandards wie auch der Ausbau der Bürgerbeteiligung sowie das Fördern des Bürgerengagements bilden wichtige Eckpfeiler jeder Verwaltungsreform.

Eine nachhaltige Verwaltungsreform wie auch Weiterentwicklung der Gemeinde erfordert, die Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter zu fördern und ihre fachlichen wie auch sozialen Kompetenzen zu stärken. Die Klarheit über die Ziele, die Delegation der Verantwortung bei der Zielerreichung bilden dabei wichtige Eckpunkte. Das aktive Beteiligen am Reformprozess erhöht die Akzeptanz und den Erfolg. Eindimensionale Ansätze (wie z. B. Ausgliederungen, aber auch isolierte Prozessoptimierungen) können kurzfristig Fortschritte bzw. Erleichterungen schaffen. Für ein nachhaltiges Sichern der gewünschten Entwicklung der Gemeinde sowie der Handlungsfähigkeit bedarf es jedoch mehrdimensionaler Ansätze, die die Themen Steuerung durch Zielvereinbarungen, Optimierung der Strukturen, Produkte und Prozesse sowie Ausbau der Bürger- und Mitarbeiterorientierung integrieren und gemeinsam in den Mittelpunkt der Verwaltungsreformen stellen.

Peter Biwald (KDZ)

¹ Siehe dazu den Beitrag von K. Wirth in der ÖGZ 4/2007 mit den Ergebnissen der KDZ-Umfrage zum Thema Bürgerservice.

Betriebswirtschaftlich kalkulieren – ein Beitrag zur Finanzierung öffentlicher Leistungen

Gebühren und Entgelte dienen der Finanzierung öffentlicher Leistungen wie auch zur Erreichung sachpolitischer Ziele. Leistungen, die zu kalkulieren sind, gibt es auf allen Gebietskörperschaftsebenen. Bei den Gemeinden reicht dies von der Ver- und Entsorgung (insbesondere Abfall, Wasser und Kanal), über den Sozial- (z. B. Kinderbetreuung, ambulante und stationäre Pflege) und Kulturbereich (z. B. Musikschule) bis zu Infrastrukturleistungen (z. B. Vermietung von Veranstaltungssälen und Sportplätzen, aber auch handwerkliche Leistungen der Bauhöfe). In den Ländern sind dies hoheitliche Leistungen, für die Verwaltungsabgaben eingehoben werden, sowie privatwirtschaftliche Leistungen (z. B. in Landespflegeheimen, Landesmusikschulen, Museen). Auf Bundesebene betrifft dies insbesondere hoheitliche Leistungen (z. B. Genehmigungsverfahren), neue Gesetzesvorhaben und Leistungen der ausgegliederten Einheiten, wenn diese dem Nutzer verrechnet werden.

Die Bandbreite des Kalkulationsverfahrens reicht von der Bestimmung der Kalkulationsziele über die Festlegung der Leistungstatbestände (d. h. welche Leistungen sollen mit einer Gebühr oder einem Entgelt versehen werden?) und der Gebühren- bzw. Entgeltmaßstäbe (z. B. Haushalts- oder Verbrauchsmaßstab) bis zur Kostenermittlung und Tariffestsetzung. Im KDZ-Leitfaden „Kalkulation von Gebühren und Entgelten“ wird diese Bandbreite ausgefüllt und dabei aufgrund des Stellenwerts der Gebühren und Entgelte für die Gemeindehaushalte auf diesen Bereich ein besonderer Schwerpunkt gelegt. Dies zeigt sich insbesondere in den Kapiteln zu den rechtlichen Rahmenbedingungen und den Grundsätzen der Gebührenkalkulation. Ein systematisches Kalkulationsverfahren ist für jede öffentliche Leistung und Gebietskörperschaft anwendbar und sinnvoll, was auch bei den Praxisbeispielen gezeigt wird. Die inhaltlichen Grundlagen in der ersten Hälfte

des Leitfadens für die Praxis werden in der zweiten Hälfte für neun Leistungsbereiche in Kalkulationsbeispielen anwenderorientiert dargestellt.

Den ersten Schwerpunkt bilden Beispiele aus dem Bereich der Ver- und Entsorgung – Abfallbeseitigung, Abwasserentsorgung und Wasserversorgung. Bei diesen Beispielen werden wichtige Bestimmungen zu den Kostenbestandteilen und zur Gebührengestaltung vorangestellt und dabei auch mögliche Gebührenmodelle erläutert. Die Kalkulation selbst wird in der Regel in zwei bis drei Varianten mit einer abschließenden Einschätzung der Vor- und Nachteile der einzelnen Modelle (z. B. auf einzelne Nutzergruppen, den damit verbundenen Verwaltungsaufwand) dargestellt.

Es folgen drei Beispiele aus dem Sozialbereich im weiteren Sinn – Pflegeheim inkl. Tageszentrum, Kinderbetreuung von der Kinderkrippe über den Kindergarten bis zum Schülerhort und der Nachmittagsbetreuung sowie Essen auf Rädern. Auch hier werden einleitend rechtliche Rahmenbedingungen zur Entgeltfestsetzung erläutert, mögliche Entgeltmodelle dargestellt sowie ausführliche Kalkulationsbeispiele präsentiert.

In einem dritten Teil werden Kalkulationen von Mietsätzen für Veranstaltungssäle und Turnhallen, von Stundensätzen in handwerklichen Betrieben sowie zur Genehmigung von Betriebsanlagen dargestellt. Den Abschluss der Beispielsammlung bildet eine Darstellung zu umsatzsteuerlichen Aspekten der Gebühren- und Entgeltkalkulation.

Kalkulation von Gebühren und Entgelten – Leitfaden für die Praxis von Peter Biwald und Gerald Nigl. Neuer Wissenschaftlicher Verlag GmbH, Wien – Graz 2007, 227 Seiten, broschiert, 34,80 Euro, ISBN 978-3-7083-0452-6.

