

Mit Produkten und Kennzahlen den Haushalt steuern. Ansätze und Entwicklungsperspektiven für die Städte- und Gemeindepraxis

Das Thema „Ergebnisorientiertes Denken und Handeln in der öffentlichen Verwaltung“ gewinnt auch in Österreich immer mehr an Bedeutung. Die Entwicklungen auf Bundesebene – Stichwort Budgetreform 2009 – verdeutlichen, dass die Integration von Leistungen und Wirkungen im Budget wichtiger Bestandteil einer nachhaltigen und zielorientierten Ressourcensteuerung sind. Für den Bereich der Städte und Gemeinden besteht noch keine derartige Regelung, wenngleich der Nutzen einer Einführung von Produktbudgets und damit zusammenhängenden Steuerungsmechanismen gegeben ist. Es gilt daher zu klären, welche aktuellen Ansätze und Entwicklungsperspektiven für Österreichs Städte und Gemeinden in der Einführung einer produktorientierten Haushaltssteuerung bestehen und welchen Nutzen sie daraus ziehen können.

Anknüpfend an die im Jahr 1999 vom Österreichischen Städtebund eingesetzte Arbeitsgruppe „Produktplan Österreichischer Städte und Gemeinden“ werden nach nun rund zehn Jahren Fortschritt in Wissenschaft und Praxis neue Ansätze einer Verbesserung der Steuerung mit Produkten und Kennzahlen und deren Verankerung im kommunalen Haushalt erarbeitet. Die verbesserte Einordnung von Leistungen und Kennzahlen in die kommunale Steuerung stellt einen wichtigen Schritt auf dem Weg zum Qualitätsmanagement und optimalen Ressourceneinsatz hinsichtlich Effizienz (Wirtschaftlichkeit) und Effektivität (Wirkung) kommunaler Leistungen dar. Dieses ermöglicht eine output- und eine outcomeorientierte Steuerung auf Basis der Kosten der Leistungserstellung sowie der Qualität der Leistungen (einzelne Produkte/Produktgruppen) und ihrer Wirkungen. Damit werden auch wichtige Beiträge für eine künftige reformierte wirkungs- und leistungsorientierte Steuerung aufgebaut. Eine zentrale Frage besteht in diesem Zusammenhang darin, wie Produkte in das System des kommunalen Rechnungswesens beziehungsweise in den Budgetierungsprozess einbezogen werden können. In einem ersten Schritt bedarf es hierzu eines aktuellen und an den Bedürfnissen einer effektiven Steuerung kommunaler Leistungen ausgerichteten Produktkatalogs. Das KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung erarbeitete gemeinsam mit einer Gruppe aus städtischen ExpertInnen einen aktuellen Produktkatalog für Österreichs Städte und Gemeinden, der neben einem aktuellen Set an Produkten und Leistungen eine Grundstruktur für die strategische Steuerung anhand von Politikfeldern bietet und auch Grundlagen für eine produktorientierte Budgetierung vorschlägt.

Politikfelder als oberste Steuerungsebene

Anhand von Politikfeldern (z. B. „Soziales und Gesundheit“, „Ver- und Entsorgung“ etc.) wird die politische Steuerungsebene miteinbezogen und somit die Möglichkeit der formalen Integration politischer Ziele in den Steuerungsprozess durch Spitzenkennzahlen je Politikfeld ermöglicht. Darüber hinaus unterstützt diese Gliederung auch das nachfolgende Reporting an die einzelnen Organisationseinheiten und die Zuteilung von Globalbudgets.

Die Produktgruppengliederung ist in funktioneller Hinsicht der Ansatzgliederung nach der Voranschlags- und Rechnungsabschlusserordnung 1997 (VRV 1997) ähnlich und bietet eine Grundstruktur für die Zuteilung von Produktbudgets. Darunter, auf Ebene der Produkte und Leistungen, wird der operative Kern der Verwaltung abgebildet. Produkte als Steuerungsinstrument dienen insbesondere den Führungskräften der Verwaltung, um das eigene Handeln an

den politischen Zielen und Vorgaben auszurichten, Effizienz und Qualität des eigenen Handelns anhand von Kennzahlen zu messen und darauf aufbauend die erforderlichen Steuerungsmaßnahmen zu ergreifen.

Kennzahlen liefern Führungsinformationen

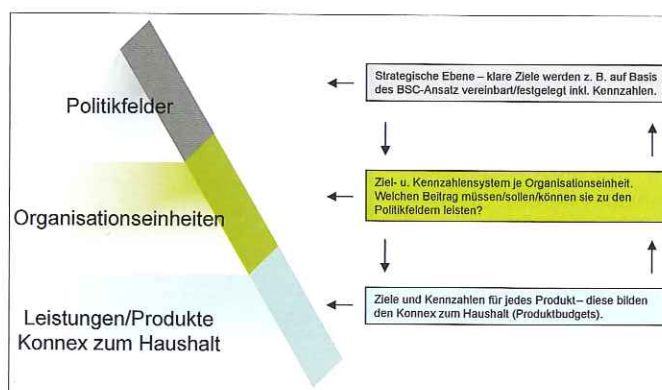
Kennzahlen dienen der Messung des Verwaltungshandelns und geben die Realität in komprimierter Form wieder. Für die Steuerungsebene bedeutet dies, Kennzahlen als Indikatoren und „Ampeln“ zu verwenden, die keinesfalls die wichtige Analyse von Ursache- und Wirkungszusammenhängen abnehmen können und sollen. Zur Entwicklung von Kennzahlensets wird folgende Herangehensweise vorgeschlagen:

- Festlegen von Zielen und Stoßrichtungen für das Politikfeld.
- Zuordnen von Kennzahlen zur Messung der Ziele und Stoßrichtungen.
- Ermitteln der Kennzahlen.
- Sichten von Möglichkeiten der Verwendung von bestimmten Kennzahlen für mehrere Leistungen/Produkte.

Einbettung in das Steuerungssystem

Eine ganzheitliche Steuerung umfasst somit mehrere Zugänge, die hier koncis angeführt werden:

- Ein strategisches Management, das mit der operativen Ebene verknüpft ist.
- Mehrdimensionale Inhalte bzw. Qualitätsparameter als Grundlage der Steuerung – Ergebnisse und Wirkungen, Strukturen und Prozesse, KundInnen/BürgerInnen/Interessengruppen, MitarbeiterInnen, Finanzen und Wirtschaftlichkeit.
- Ein Set an Verfahren und Instrumenten, das die Realisierung des strategischen und mehrdimensionalen Ansatzes ermöglicht – strategische und operative Planung, Zielvorgaben/-vereinbarungen, Finanz-, Wirtschaftlichkeits- und Leistungsberichte, strategisches und operatives Controlling.
- Eine Integration der verschiedenen Wirkungsbereiche der Gebietskörperschaft in ein einheitliches Steuerungssystem – Kernverwaltung, Eigenbetriebe, Beteiligungen, externe AuftragnehmerInnen sowie KooperationspartnerInnen.
- Eine Integration der zentralen AkteurInnen – von der Politik über die Verwaltung bis zu weiteren Interessengruppen.
- Eine Organisation, die die Wirkungsbereiche bzw. zentralen AkteurInnen in die Steuerung einbezieht.



Quelle: KDZ

Die Steuerung orientiert sich dabei an jenen Kriterien, die den Erfolg öffentlicher Leistungserbringung wesentlich bestimmen. Dies sind:

- Strukturen und Prozesse,
- Bürger- und Kundenorientierung,
- Mitarbeiterorientierung,
- Wirtschaftlichkeit sowie
- Ergebnisse und Wirkungen (bzw. Outputs und Outcomes).

Diese Kriterien bilden die Inhalte der Planung und Zielsetzung sowie der Umsetzungsmaßnahmen und des Berichtswesens als auch der damit verbundenen Indikatoren.

Produkte und Haushalt

Eine Verknüpfung von Produkten und dem finanzwirtschaftlichen Haushalt ist insofern möglich, dass Produkte in die VRV-Gliederung 1997 eingeordnet werden. Dies ist insbesondere bei einer Reduktion der Ansatzgliederung auf zwei Stellen möglich, und unterhalb dieser reduzierten Ansatzgliederung werden die Produkte eingeordnet.

Die Arbeitsgruppe hat den Nutzen der integrierten Leistungssteue-

Nutzen einer integrierten Leistungssteuerung für Städte und Gemeinden

- Durchgängige Steuerung – von den (politischen) Zielen und Wirkungen zu den Produkten/Leistungen und Ressourcen.
- Stärken von Verantwortlichkeiten – Zusammenführung von Budget- und Leistungsverantwortung mittels Produktbudgets.
- Verbesserte Steuerung der Verwaltung und Kommunikation – Transparenz des Verwaltungshandelns nach innen (Politik, Verwaltungsführung, MitarbeiterInnen) und außen (Interessengruppen).
- Risikomanagement – Regelmäßiges Reporting an politische Führung und Produktgruppenverantwortliche als Informationsgrundlage im Rahmen des Risikomanagements.

rung und die Herangehensweise konkret herausgearbeitet. Die detaillierten Ergebnisse werden den Mitgliedern des Österreichischen Städtebundes zur Verfügung gestellt.

Alexander Maimmer und Philip Parzer, KDZ



KDZ-Seminar: Kommunales Finanzmanagement – Finanzierung, Liquiditätsmanagement, Veranlagung und Portfoliosteuerung

Termin, Ort: 14. September 2009, Salzburg

Zielgruppe: LeiterInnen bzw. MitarbeiterInnen aus Finanzverwaltungen.

Anlass und Ziel: Liquiditätsplanung, Veranlagung, Finanzierung und Portfoliosteuerung sind eng miteinander verwoben und bedürfen einer gemeinsamen Vernetzung, um effizient gestaltet zu werden. Zinsstrategien sind zudem nicht losgelöst von der allgemeinen kameralen Einnahmenentwicklung zu treffen. Das Seminar bietet theoretische Grundlagen zu diesen Bereichen, auf deren Basis die Anwendung praktisch umsetzbarer Instrumente der Liquiditätsplanung, Finanzierungs- und Veranlagungsstrategien angeleitet wird. Im Rahmen des Seminars wird auf Basis Ihrer Daten auf Ihre konkreten Fragestellungen eingegangen.

Programmschwerpunkte

- Finanzierung
 - Grundlagen
 - Wie funktioniert der Zinsmarkt?
 - Wesentliche Finanzierungsparameter (Verzinsungs-/Währungswahl)

- Strategievorgaben (z. B. mit Kennzahlen)
- Ermittlung relevanter Verschuldungskennzahlen auf Basis Ihrer Gemeindedaten
- Liquiditätsmanagement
 - Optimierung von Bankverbindungen
 - Salden-/Valutasteuerung
 - Liquiditätsplanung
 - Netting und Cash Pooling
- Veranlagung
 - Grundlagen
 - Kapitalertragsteuerfreie Veranlagungsmodelle

Vortragende: Fin.-Dir. Mag. (FH) Axel Maurer (Leiter der MA 8 – Finanzen, Stadt Salzburg)
Dr. Karoline Mitterer (KDZ)

Anmeldeschluss: 17. August 2009

Information und Anmeldung: www.kdz.or.at/seminare

Das KDZ wird 40

Aviso

Liebe Leserinnen und Leser!

Das KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung wird 40 Jahre.
Am 15. Oktober 2009 feiern wir mit einer Tagung zum Thema
Public Sector 2009–2049
und anschließendem Fest.

Ehrenschutz: Dr. Michael Häupl

Festvortrag: Prof. Dr. Marga Pröhl, Generaldirektion, European Institut of Public Administration, Maastricht
Bitte reservieren Sie sich diesen Termin, Ihre persönliche Einladung folgt gesondert!