

Globalbudgets und Produkthaushalte als Ansätze eines modernisierten öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens

Im folgenden Beitrag sollen die beiden Ansatzpunkte für die Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens, die durch Beschlüsse des jeweiligen Landtages oder Gemeinderates realisiert werden können, erläutert werden.



Helfried Bauer



Alexander Maimer

Der Modernisierungsbedarf im öffentlichen Haushaltswesen in Österreich ist seit längerem offenkundig. In der letzten Zeit wurden hierfür Vorschläge für eine grundsätzliche Reform des Bundeshaushalts (Haushaltsverfassungsreform und Reform des Bundeshaushaltsgesetzes) an das Parlament herangetragen. Das Land Wien hat eine Haushaltsreform mit Globalhaushalt bereits realisiert; in einzelnen Bundesländern bestehen seit kurzem neue Bestimmungen für die Gemeinden über die Aufstellung von mittelfristigen Finanzplänen (Niederösterreich) und von Vermögensrechnungen (Oberösterreich und Vorarlberg). Auch auf der Ebene der Städte gibt es Reformansätze bezüglich einzelner neuer Strategien und Instrumente der Budgetierung und des Controlling; ebenso geht es um die Modernisierung der rechtlichen Grundlagen. So hat z.B. der Gemeinderat der Stadt Linz kürzlich eine neue Haushaltsordnung be-

schlossen, die verschiedene Ansätze eines dezentralisierten Finanzmanagements enthält.

Globalbudget

Ein Globalbudget ist ein von Seiten der politisch-administrativen Führung einer Gebietskörperschaft eingeräumter Finanzrahmen (Soll-Einnahmen und Soll-Ausgaben) für einzelne Ressorts bzw. Fachbereiche sowie auf der operativen Ebene für einzelne Dienststellen, Betriebe oder andere Organisationseinheiten. Bei diesem Finanzrahmen handelt es sich entweder um einen vorgegebenen Ausgabenrahmen (eine bestimmte Menge an finanziellen Mitteln steht zur Leistungserstellung zur Verfügung) oder um einen vorgegebenen Saldo (vorgegebene Abgänge müssen eingehalten oder bestimmte Überschüsse erwirtschaftet werden). Mit den bereitgestellten Mitteln wird die Leistungserstellung finanziert, welche meist in Form von Arbeitsprogrammen, von Vereinbarungen über Maßnahmenpakete, von Kontrakten zur Erstellung bestimmter Produkte bzw. Leistungen festgelegt ist.

Globalbudgets können als wichtiges Instrument der top-down Budgetierung verwendet werden, in dem den einzelnen Ressorts für eine mittelfristige oder

für eine einjährige Periode ein Anteil am gesamten Budget zugeteilt wird. Oft werden von den gesamten zur Verfügung stehenden Einnahmen zuerst die „Vorweganteile“ abgezogen. Vorweganteile sind nicht zur Leistungserbringung zur Verfügung stehende Finanzmittel, wie z.B. die von den Gemeinden an die Länder zu zahlende Landesumlage, die Sozialhilfverbandsumlage und andere Beiträge. Weiters zählen fallweise auch finanzielle Dotierungen von bestimmten Bereichen innerhalb der Gemeinde zu den Vorweganteilen, wie z.B. Gemeinderat oder Kontrollamt (siehe das Beispiel „Eckwertebeschluss Magistrat Linz“).

Globalbudgets auf der operativen Ebene setzen meist ein gewisses Maß an dezentraler Fach- und Ressourcenverantwortung voraus. Sie verlangen von den LeiterInnen der Organisationseinheiten Anstrengungen, innerhalb der meist knapp bemessen Ressourcen die Leistungserstellung im Sinn der jeweiligen Zielvorgaben zu sichern. Dafür erhalten sie mehr Flexibilität bei der Finanzierung von Programmen (zusätzliche Mittel können eingebracht werden) und im Haushaltsvollzug; so können etwa Einsparungen im laufenden Jahr in das nächste Jahr transferiert und Vorgriffe im laufenden Jahr können dem nächsten Jahr angelastet



(verrechnet) werden. Häufig werden auch Anreize zu weit reichenden Effizienz- und Produktivitätszuwächsen geboten, indem ein Teil der ersparten Ressourcen den Organisationseinheiten verbleibt.

Grundsätzlich bilden alle bereits bestehenden Eigenbetriebe von Gebietskörperschaften (z.B. Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit) einen geeigneten Rahmen für die Anwendung von Globalbudgets, wobei die Befugnisse der Betriebsleitungen in operativen Angelegenheiten sowie die Steuerungsmöglichkeiten der administrativen Führungsebene geregelt werden müssen. Der Bund hat für Organisationseinheiten, die wenig oder keine Einnahmen erzielen (z.B. Justizanstalten), mit der Flexibilisierungsklausel nach § 17 a BHG eine sehr praktikable Regelung getroffen, die auch nach gewissen Adaptierungen (z.B. verfügen beim Bund die Leiter von Organisationseinheiten mit Flexibilisierungsklausel über keine operativen Personalkompetenzen) für Länder und Gemeinden geeignet erscheint.

Schlüsselemente der Flexibilisierungsklausel

- **Mehrjährige Planung:** Die Dienststellen erstellen ein mehrjähriges Programm mit einem qualitativen und quantitativen Leistungskatalog, eine mehrjährige Ausgaben- und Einnahmenvorschau sowie eine Planstellenentwicklung.
- **Ressourcenflexibilität:** Innerhalb eines festgelegten Saldos von Ausgaben und Einnahmen können die Dienststellen das Budget frei einteilen und Umschichtungen vornehmen.
- **Anreiz- und Sanktionsmechanismen:** Ergebnisverbesserungen gegenüber dem vereinbarten Saldo verbleiben teilweise in der Dienststelle zur freien Verwendung. Bei einer Verschlechterung des Saldos gegenüber dem vereinbarten Ergebnis muss die Dienststelle innerhalb der nächsten beiden Jahre den Fehlbetrag einbringen.
- **Begleitung und Evaluierung:** Die Dienststellen unterliegen einer begleitenden Beratung durch einen Controllingbeirat.

Produkthaushalt

Die bisher fehlende Outputorientierung wird in einem modernisierten öffentlichen Rechnungswesen durch Produkt- und Produktgruppenhaushalte umgesetzt werden können. Produkte erfüllen dabei sehr unterschiedliche Funktionen, weil sie:

- die Grundlage für die Definition, Vorgabe, Messung und Kontrolle von Leistungen der öffentlichen Verwaltung bilden,
- die geeignete Ebene der politischen Detailsteuerung (z.B. durch Parlament, durch Minister/Landes-/Stadträte) darstellen und
- als Gegenstand für die Mittelzuweisung (Produktgruppenbudgets) dienen.

Der Produkthaushalt kann als eine outputorientierte Darstellung großer Bereiche des öffentlichen Haushaltes verstanden werden, denn die Leistungen für die BürgerInnen, für die Wirtschaft und für interne KundInnen stehen im

Produkt: Ganztagsbetreuung von 3-6jährigen Kindern		Produktgruppe: Kinderbetreuung		
Zielgruppe: Erziehungsberechtigte, Kinder zwischen 3 und 6 Jahren				
Produktverantwortlicher: XY				
	Plan 2006	Plan 2007	Ist 2004	Ist 2005
Personal	105.000	107.000	100.000	105.000
Material	25.000	25.000	18.000	22.000
Sonstige Ausgaben	3.000	3.000	2.000	3.000
kostengleiche Ausgaben	133.000	135.000	120.000	130.000
Kalkulatorische Abschreibungen	15.000	15.000	13.000	15.000
Kalkulatorische Zinsen	4.600	4.500	4.800	4.800
Verwaltungsgemeinkosten	15.500	15.500	15.000	15.000
Gesamtkosten	168.100	170.000	152.800	164.800
Gesamterlöse	100.000	100.000	100.000	102.000
Zuschussbedarf	68.100	70.000	52.800	62.800
Deckungsgrad in Prozent	59,5	58,8	65,4	61,9
Jahresziele und Zielerreichung				
Versorgungsquote in Prozent	100	100	100	100
Unterbringungsquote in Prozent	100	100	100	100
Kundenzufriedenheit in Schulnoten	1,5	1,5	1,8	1,7
Grunddaten				
Anzahl Kindergartenplätze	100	100	100	100
Anzahl betreute Kinder	90	88	86	88

Abb. 1: Beispiel eines schematischen Produktbudgets auf Basis von Kosten und Erlösen

Mittelpunkt und nicht ausschließlich die Darstellung der eingesetzten Ressourcen. Bei Produkten kann eine grundsätzliche Unterscheidung zwischen internen und externen Produkten getroffen werden. Interne Produkte werden für KundInnen innerhalb der Verwaltung erstellt und dienen, dazu den Betrieb aufrechtzuerhalten (z.B. Personalverwaltung, Buchhaltung, EDV-Betreuung). Externe Produkte haben eine KundIn außerhalb der Verwaltung und sind Güter und Dienstleistungen der Verwaltung (z.B. Ausstellen von Meldebestätigungen, Winterdienst im Bauhof).

Mit einem Produkthaushalt sollen u.a. folgende Fragen beantwortet werden:

- Welche Produkte werden derzeit produziert, welche sollen künftig produziert werden?
- Welche Qualität und Quantität der Produkte wird von den LeistungsempfängerInnen gewünscht?

- Welche Produkte sind mit den vorhandenen Ressourcen leistbar?
- Was dürfen die Produkte kosten?

Damit werden Produkthaushalte neben finanzwirtschaftlichen Informationen auch Angaben über die Versorgungsquote der BürgerInnen und über deren Zufriedenheit mit den Angeboten sowie betriebswirtschaftliche Angaben über den „Ressourceneinsatz“ zur Erstellung der jeweiligen Leistungen enthalten müssen. Es erfolgt hierbei eine Zusammenfassung von finanzwirtschaftlichen, betriebswirtschaftlichen und sonstigen leistungswirtschaftlichen Daten, die die Form einer Vorgabe (Produktbudget), ebenso aber auch einer ex-post Produktabrechnung annehmen kann.

Produktgruppenhaushalte

Produkthaushalte können zu Produktgruppenhaushalten verdichtet werden,

denn diese umfassen mehrere ähnlich gelagerte Produkte, z.B. im Kinderbetreuungsbereich die Produkte „Halbtagsbetreuung 3-5jährige“, „Ganztagsbetreuung 3-5 jährige“, „Betreuung 0-3jährige“, Integrationsgruppen u.a.m. Damit eignen sie sich auch für die politische Steuerung von Aufgabenbereichen, ebenso für Vergleiche mit anderen öffentlichen Verwaltungen. Für die Betreuung einer Produktgruppe kann ein Globalbudget bereitgestellt werden. Die Ausgestaltung und Verteilung obliegt dem jeweiligen Produktgruppenverantwortlichen. Bei der Verdichtung zu Produktgruppenhaushalten sollte in jedem Fall auch eine Übereinstimmung mit den organisatorischen Verantwortungsbereichen angestrebt werden. ■

KDZ Seminarvorschau 2007

Innovationen managen – Ansätze einer innovationsorientierten Führungsarbeit

Seminarinhalt Die Zukunft der öffentlichen Verwaltung hängt auch von ihrer Fähigkeit zur Innovation ab. Führungskräfte tragen eine besondere Verantwortung dafür, dass in Organisationen günstige Voraussetzungen für das Entstehen von Innovationen gegeben sind. Im Rahmen dieses Seminars sollen verschiedene Felder innovationsorientierter Führungsarbeit bearbeitet werden: Innovationsbereitschaft, Innovationskompetenz aber auch Fragen der Steuerung von Innovationsprozessen.

- Anforderungen an innovationsbewusste Verwaltungen
- Aufgabenstellungen innovationsorientierter Führungsarbeit
- Vorgehensweisen und Werkzeuge für innovationsorientierte Führung

Neben den einführenden Inhalten in die innovationsorientierte Verwaltung erhalten die TeilnehmerInnen die Möglichkeit, ihre eigenen Innovations-Programme und -Maßnahmen vorzubereiten.

Referent Dr. Klaus Wirth (KDZ)

Termin/Ort 15.–16.01.2007, Geinberg (OÖ)

Detaillierte Informationen erhalten Sie unter <http://www.kdz.or.at/seminare>