

ZUM THEMA VERWALTUNGSREFORM

Verwaltungsreform 2007 – Ganzheitliche Steuerung im Mittelpunkt

Mit einer Vertiefung des Public-Management-Ansatzes sind verschiedene Schwerpunktsetzungen verbunden. Dazu zählen der Ausbau der Orientierung an Bürgerinnen und Bürgern, die Forcierung der Ergebnis- und Wirkungsorientierung, eine Vertiefung der Qualitätsorientierung und ein verstärkter Wettbewerb. Governance als Weiterentwicklung von Public Management heißt u. a. auch:

- verstärktes Einbeziehen der Zivilgesellschaft in informellen Prozessen der Politikgestaltung und der Entscheidungsfindung ebenso wie bei der Umsetzung von Aufgaben;
- (neue) staatliche Aufgaben und Programme sollten der Lösung von gesellschaftlichen Problemen dienen und so auf ihre Wirkung, auf die Nachhaltigkeit, auf die „Föderalismus-Tauglichkeit“ geprüft werden;
- eine von oben nach unten durchgängige Zielvereinbarungskultur und Kontraktmanagement;
- eine verstärkte Wahrnehmung der politikberatenden Aufgabe der Verwaltung im Rahmen eines neuen Selbstverständnisses (Verwaltung als „Kompetenzzentrum“).

Nachstehend möchte ich ausgehend vom Thema Kontraktmanagement und ganzheitliche Steuerung auf einige Beispiele in der österreichischen Praxis eingehen.

Eckpunkte einer ganzheitlichen Steuerung

Eine ganzheitliche Steuerung wird nicht durch die Wahl eines Ansatzes umsetzbar sein, sondern es bedarf einer Verknüpfung mehrerer Ansätze und eine Weiterentwicklung in Richtung Public Governance. Um dies besser darstellen zu können, soll einleitend kurz zusammengefasst werden, welche Anforderungen für eine ganzheitliche Steuerung zu erfüllen sind:

- Es ist die gesamte Organisation bzw. das gesamte System in das Steuerungssystem einzubeziehen – wir benötigen daher ein System, mit dem sowohl auf strategischer als auch auf operativer Ebene gesteuert werden kann, sowohl auf politischer als auch auf Verwaltungsebene, sowohl intern als auch in den Außenbeziehungen zu Kunden-, Bürger- und Interessengruppen.
- Es bedarf eines Systems, das jene Instrumente beinhaltet, die zur Messung von Input (Finanzen, Kosten, Personal usw.), Output (Quantität, aber auch Qualität) und Outcome (Wirkung und Nutzen für die Gesellschaft bzw. einzelne Zielgruppen) der Leistungserbringung als auch zur Messung der Qualität der Organisation selbst geeignet sind.
- Das System muss mehrdimensional angelegt sein – sowohl bei der Zieldefinition als auch bei der Messung des Erreichten.
- In diesem System sind die normative, strategische und operative Ebene (und damit auch Planung und Steuerung) zu integrieren.
- Es ist ein System erforderlich, das die Anspruchsgruppen öffentlicher Verwaltung in das Steuerungssystem integriert und damit einen Beitrag zur Transparenz und Kohärenz schafft.

Um diese Anforderungen erfüllen zu können, greift der NPM¹-Ansatz auch ergänzt um die Balanced Scorecard (BSC) und verknüpft mit einem Qualitätsmanagementansatz wie dem CAF zu kurz. Es bedarf einer Weiterentwicklung zur Public Governance, die einerseits die Verfahren und Instrumente des NPM, die BSC wie auch Qualitätsmanagementansätze integriert und andererseits um die Außen-sicht und systematische Partizipation der Anspruchsgruppen sowie um das strategische Management ergänzt. Praxisbeispiele zeigen, dass es nicht den Königsweg gibt, sondern jede Organisation auf Basis ihrer Ausgangssituation (und damit dem bisher Erreichten) die nächsten Schritte zu setzen und Elemente hinzuzufügen hat.

Wiener Weg des Kontraktmanagements

In der Stadt Wien wurde 1998 mit dem Einstieg in ein Kontraktmanagement begonnen. Damit verbunden sind Zielvereinbarungen zwischen der Politik (Stadträtin/Stadtrat), der Verwaltungsführung (Magistratsdirektion) und den einzelnen Abteilungen über die zu erbringenden Leistungen (Produkte), deren Quantität und Qualität, der dafür erforderlichen Ressourcen (Personal und Geld), Entwicklungsprojekte wie auch Rahmenbedingungen. Mittlerweile ist das Kontraktmanagement flächendeckend umgesetzt, mit allen Abteilungen bestehen Zielvereinbarungen und ein entsprechendes Berichtswesen. Der Nutzen lässt sich insbesondere in folgenden Punkten festschreiben: Transparenz, Klarheit über Ziele und Erreichtes, nicht budgetinduzierte Steuerung, sondern auch Ergebnisse und Qualität werden berücksichtigt. Das Kontraktmanagement ist damit Instrument für den zielgerichteten Ressourceneinsatz und dessen Optimierung.

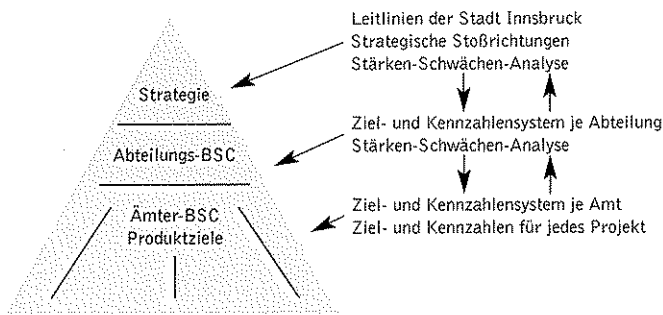
Innsbrucker BSC-Ansatz

Die Stadt Innsbruck – seit mehr als 10 Jahren als eine der österreichischen Reformstädte bekannt – hat als einen der letzten aktuellen Reformschritte ein ganzheitliches Steuerungssystem auf Basis der Balanced Scorecard (frei übersetzt: ganzheitliches, ziel- und kennzahlenbasiertes Steuerungssystem) eingeführt. Damit soll ein weiterer Beitrag geleistet, um von einer Input- zu einer Outputsteuerung zu gelangen, wie auch eine strategische Steuerung unter ganzheitlicher Betrachtung ökologischer, ökonomischer und sozialer Wirkungen zu ermöglichen.

Die vorliegende BSC erfüllt folgende Anforderungen:

- mehrdimensional, d. h. die fünf erforderlichen Handlungsfelder werden abgebildet,
- umfassend, d. h. Ziele, erforderliche Kennzahlen, Sollwerte, Kennzahldefinition, geplante Maßnahmen, Berichtsfrequenz sind festgelegt,
- berücksichtigen ausreichend die strategischen Stoßrichtungen und die Ergebnisse der SWOT-Analyse.

¹ NPM = New Public Management



Was wurde erreicht? Obwohl der Prozess der BSC-Einführung noch nicht abgeschlossen ist, hat es für die Steuerung der Stadtverwaltung bereits einiges gebracht:

- mehr Klarheit und Transparenz über die Ziele und deren Erreichung, über die erforderlichen und angebotenen Qualitäten sowie über die erforderlichen Ressourcen,
- bessere Steuerungsmöglichkeiten auf der strategischen Ebene wie auch auf der operativen Ebene,
- Verknüpfung der Leitlinien mit der strategischen und operativen Ebene.

Kapfenberger Ansatz einer ganzheitlichen Steuerung

Mit der Definition von Produkten hatte die Stadtverwaltung Kapfenberg 2003 eine wichtige Basis für die zukünftige Steuerung ihrer Organisation geschaffen. Damit alleine kann aber noch keine Verwaltung gesteuert werden, gilt es doch das Leitbild mit der operativen Ebene – und damit mit den Produkten – zu verknüpfen. Damit sollte auch die bisherige Steuerung, die sich primär an finanziellen Zielen orientierte, weiterentwickelt und auch dem Qualitätsmanagement nach ISO 9001 folgend die Qualität in ihren unterschiedlichen Ausprägungen ein wichtiger Bestandteil der künftigen Steuerung werden.

Die Stadtgemeinde Kapfenberg stand vor einem Problem, das auch in anderen öffentlichen wie auch privaten Organisationen wieder zu finden ist. Die Visionen und Strategien entstehen in den Köpfen der Führungsebene und bleiben auf dieser Ebene. Für die Geschäftsbereiche, aber insbesondere die ausführende Ebene blieben die Visionen und Strategien unklar. Trotz der Leitbildentwicklung blieben die Visionen/Strategien sehr global verfasst und es gab viele Interpretationsmöglichkeiten. In dieser Situation gelingt es einer Verwal-

tung nicht immer, einen gemeinsamen Weg zu gehen, sondern jeder verfolgt nach seiner Zielauslegung eine eigene Richtung. Die bestehende Lücke zwischen Leitbild und Tagesgeschäft galt es zu schließen. So war das Leitbild ab 2000 ein Aushängeschild nach außen, wurde aber intern in der Verwaltung zu wenig gelebt. Folglich gab es in den Mitarbeitergesprächen oft keinen Konnex zum Leitbild. Zwischen den strategischen Zielen und der operativen Ebene bestand keine Verknüpfung. Weiters orientierte sich das bestehende Berichtswesen an traditionellen Messgrößen, auch wenn es teilweise bereits Ergebniswerte beinhaltet. Jedoch fanden sich darin wenig Aussagen darüber, ob sich die Stadtverwaltung entsprechend der Strategie entwickelt hat.

Mit dem Kapfenberger Ansatz der ganzheitlichen Steuerung:

- wird eine Klammer zwischen strategischen Zielen und operativer Tagesarbeit geschaffen,
- werden strategische Ziele konkretisiert und messbar gemacht,
- werden die Kennzahlen in ein umfassendes, aber kompaktes Berichtswesen integriert und
- werden konkrete Maßnahmen zu den jeweiligen strategischen Zielen zugeordnet.

Für die Stadtverwaltung brachte dieser Prozess Klarheit – Leitbild und Strategien wurden konkretisiert, die Ziele und der damit verbundene Weg zu Erreichung nachvollziehbar. Durch die Verknüpfung zu den Geschäftsbereichen und Produkten gelingt es nunmehr, die Strategien auf die einzelnen operativen Bereiche herunterzubrechen und für diese auch hinsichtlich des von ihnen geforderten Beitrags transparent zu machen. Der Stellenwert der Produkte für die Realisierung der Strategie der Stadt wird damit transparent.

Es konnte ein durchgängiges System geschaffen werden, das die Zusammenhänge zwischen Leitbild und Strategie sowie der operativen Ebene aufzeigt. Für die Politik wird die Umsetzung der Strategie dadurch nachvollziehbar.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass eine Weiterentwicklung des Public-Management-Ansatzes den Städten ermöglicht, sowohl im Sinne der Bürger wie auch der Effizienz einen Beitrag zur Weiterentwicklung ihrer Handlungs- und Leistungsfähigkeit leisten zu können. Details dazu finden sich in der Publikation „Public Governance. Öffentliche Aufgaben gemeinsam erfüllen und effektiv steuern“ (Hrsg. von *Helfried Bauer/Peter Biwald/Elisabeth Dearing*), die 2005 im Wiener NWV-Verlag erschienen ist.

Peter Biwald (KDZ)

NETZWERK GESUNDE STÄDTE ÖSTERREICHS

Eisenstadt setzt auf Gesundheit

„Gesundes Eisenstadt“

Am 9. November war Eisenstadt Schauplatz der 41. Ausschusssitzung des Netzwerks. Rund 30 Vertreterinnen und Vertreter aus Gesunden Städten trafen sich im Gemeinderatssaal heuer zum dritten und letzten Mal zum Informations- und Erfahrungsaustausch in Sachen Gesundheitsförderung. Vbgm. LAbg. Andrea Fraunschiel stellte das Projekt „Gesundes Eisenstadt“ vor, das seit eineinhalb Jahren die Koordinierung und Zusammenfassung aller Gesundheitsaktivitäten zum Ziel hat. In mehreren Städten werden Aktionen zum Thema Kampf dem Übergewicht bei Jugendlichen durchgeführt. Seelische Gesundheit und Maßnahmen gegen Depressionen beschäftigen ebenfalls eine Reihe von Gesunden Städten. Der Kampf gegen Feinstaub steht ebenfalls im Mittelpunkt kommunaler Bemühun-

gen. So erging in Wolfsberg eine Informationsbroschüre an alle Haushalte. Einen Überblick über die Situation in Graz gibt die Website www.feinstaubfrei.at. Am 29./30. März 2007 wird es in Klagenfurt den internationalen Kongress „Feinstaub frei in die Zukunft“ geben; dabei wird Bilanz gezogen über das EU-Life-Umwelt-Projekt KAPA GS, an dem



Netzwerk-Vorsitzende Vbgm. Christiana Dolezal übergibt Urkunde und Plakette des Netzwerks an Vbgm. LAbg. Andrea Fraunschiel.