

Bildungsprotokolle

Wirkungsorientierte Landesverwaltung
(WOLV)

Band 7

Bildungsprotokolle

Herausgegeben von der
Kärntner Verwaltungsakademie

Band 7
Wirkungsorientierte
Landesverwaltung
(WOLV)

Klagenfurt 2001



KÄRNTNER DRUCK- UND VERLAGSGESELLSCHAFT

*Die Rechte liegen bei den Autoren.
Gesamtherstellung: Kärntner Druckerei, Klagenfurt*

ISBN 3-85391-193-5

Vorwort

Auf Einladung von Landeshauptmann Dr. Haider fand am 23. Mai 2001 im Kärntner Landesarchiv für die Führungskräfte der Verwaltung des Landes eine Informationsveranstaltung zum Thema Wirkungsorientierte Landesverwaltung (WOLV) statt.

Ziel dieser Veranstaltung war es,

- einen Einblick über die Erfahrungen unserer Nachbarn bei der Umsetzung von New-Public-Management-Methoden zu geben und
- den aktuellen Stand der verwaltungsreformatrischen Bemühungen des Landes im Rahmen des WOLV-Projektes zu präsentieren.

Der vorliegende Band 7 der „Bildungsprotokolle“ enthält eine Zusammenfassung aller Vorträge, die im Rahmen dieser Veranstaltung gehalten wurden.

Klagenfurt, im Juli 2001

Simon Korenjak

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort	3
Jörg HAIDER Grußworte	7
Reinhard SLADKO Verwaltungsreform WOLV – Kärnten	13
Kuno SCHEDLER Wirkungsorientierte Verwaltungsführung: Begriffe und aktueller Stand der Entwicklung	21
Günter KRADISCHNIG – Andreas PÖLZL Erfahrungen mit New Public Management in Österreich: Nimmt die Kärntner Landesverwaltung eine Vorreiterrolle ein?	35
Johann SCHEIBER Wozu WOLV – Kärnten?	45
Rudolf KÖLLER E-Government	55
Heinz PANSI Organisationsreform	67
Udo PUSCHNIG Aufgabenreform als Herausforderung für neues Verwaltungsgedenken	75
Gerold GLANTSCHNIG – Anna KEMPTNER – Franz STURM Die „Deregulierung der Landesrechtsordnung“ – ein Teilprojekt der „wirkungsorientierten Landesverwaltungsreform“ in Kärnten	85
Albert KREINER Globalbudgetierung als effektives und effizientes Mittel einer modernen Verwaltung	97
Arnold GABRIEL Betriebswirtschaftliche Instrumente	109
Autorenverzeichnis	127

Grußworte
des Landeshauptmannes
Dr. Jörg Haider

Sehr geehrter Herr Landesamtsdirektor, meine sehr geehrten Damen und Herren!

Ich darf Sie herzlich zu dem heutigen Arbeitsgespräch oder Seminar über die wirkungsorientierte Verwaltung begrüßen.

Wir haben uns mit der Verwaltungsreform ein sehr ehrgeiziges Projekt vorgenommen. Wir haben nicht die Absicht, mit der Aufnahme unserer Tätigkeit zu warten, bis uns Reformüberlegungen aufgezwungen werden. Wir wollen also nicht den Leidensdruck abwarten, sondern selbst darüber nachdenken, wie wir die Verwaltung im Lande Kärnten in eine Struktur bringen können, die den modernen Anforderungen Rechnung trägt. Vor allem aber auch den gestiegenen Erwartungen unserer Bürger Rechnung trägt. Dies ist sicherlich kein leichtes Beginnen.

Daher freue ich mich auch, dass mit einem sehr großen Einsatz und mit großem Engagement innerhalb unserer Landesverwaltung dieses Reformprojekt mitgetragen wird. Dies ist jedoch keine Selbstverständlichkeit.

Allein die Tatsache, dass heute zwei Drittel der leitenden Mitarbeiter unserer Landesverwaltung hier sind und die Bereitschaft haben, auch diese Reformbestrebungen mitzutragen, unterstreicht, dass sie es selbst auch als Anliegen erkennen, in diesem Bereich mit uns diese Reform einzuleiten und voranzutreiben.

Im Rahmen der österreichischen Budgetsanierung wird zusätzlich Druck durch die Finanzausgleichsverhandlungen auf die Verwaltungsreform oder in Richtung Verwaltungsreform gegeben, weil es auch im Rahmen der Finanzausgleichsverhandlungen die Vereinbarung gibt, einen Betrag von 3,5 Mrd. Schilling österreichweit in einem ersten Schritt für konkrete Sparmaßnahmen und Einsparungserfolge im Rahmen der Verwaltungsreform zu bringen; das heißt, es wird an allen Orten und in allen Etagen unseres Landes und unserer Republik recht fieberhaft daran gearbeitet, neue Verwaltungsstrukturen zustande zu bringen, die auch von der ökonomischen Sicht her gegenüber dem Bürger und Steuerzahler gerechtfertigt sind.

Kärnten ist in der Entwicklung immer ein Stück voraus. Wir haben viel Mut bewiesen in den letzten Jahren. Wenn ich nur daran denke, dass wir etwa im Rahmen unserer Abteilung 17 immer wieder Pilotprojekte gestartet haben, beginnend mit der Einführung der Kostenrechnung, oder dass wir auf der Ebene der Bezirkshauptmannschaften das erste Bundesland waren, das flächendeckend das System der Budget-Center eingeführt hat, dann nimmt Kärnten immer wieder eine Vorreiterrolle ein, da die Bereitschaft auch in einem hohen Maße vorhanden ist, über neue Wege nachzudenken, und das zeichnet uns letztlich auch aus.

Daher bitte ich Sie auch, die nächsten Schritte und Überlegungen, die sich jetzt entwickeln, mit dem gleichen Engagement mitzutragen; denn nur wenn die Führungskräfte innerhalb eines Unternehmens – und Kärnten als Verwaltungseinheit ist ein großes Unternehmen – auch die Bereitschaft haben, das mitzutragen, wird das Gesamtprojekt erfolgreich sein. Ansonsten kann man die besten Ideen haben, und es kommt dabei

nichts heraus. Letztlich tun wir es in eigener Sache. Denn die Verwaltung auch als eine leistungsfähige Einheit darzustellen und das auch in der täglichen Praxis zu beweisen, das ist schon einmal sehr viel und gibt letztlich auch den Druck für andere Bereiche, die noch nicht so weit sind. Man muss immer wieder eine Trennung durchführen, dass zwar vieles vom Land und von der öffentlichen Hand mitbetrieben wird, nicht alles jedoch Landesverwaltung ist und wir eigentlich, wenn man den Kernbereich unserer Verantwortung herauschält, gut unterwegs sind und durchaus auch zufrieden sein können.

Ich möchte es aber auch hier sagen, dass ich mich bei Ihnen bedanke, dass Sie die Bereitschaft haben, auch die personellen Reduktionen, die wir selbstverständlich auch durchführen müssen, um unsere Dienstpostenpläne im Rahmen des Budgets einzuhalten, auch wirklich mitzuvollziehen. Ich weiß, jeder von Ihnen hat viele Begründungen, warum er den einen oder anderen zusätzlichen Mitarbeiter braucht und warum es gerade unabdingbar notwendig ist, dass bei ihm keine Einsparungsmaßnahmen getroffen werden. Das ist ein generelles Schicksal; aber schlussendlich einigen wir uns doch immer wieder, auch manchmal mit kleinen Irritationen, um unsere Ziele zustande zu bringen, und das haben wir also auch für das Budget 2002 gestern mit der Beschlussfassung über den Dienstpostenplan getan.

Denn das setzt uns erst fähig, auch gleichzeitig jene Maßnahmen der Verwaltungsreform voranzutreiben, die uns langfristig etwas bringen werden und uns die Möglichkeit schaffen, dass wir auch in modernen Amtsgebäuden untergebracht sind, dass wir sozusagen die formalen und organisatorischen Voraussetzungen schaffen, die es möglich machen, dass die Landesverwaltung auch vom Auftritt gegenüber dem Bürger in einer entsprechenden Form sich präsentieren kann.

Ich glaube, dass auch unser Projekt, die Landesverwaltung zu konzentrieren, die Gelegenheit wahrzunehmen, aus 26 verschiedenen dislozierten Dienststellen eine einheitliche Verwaltungszentrale zu machen und dabei den modernsten Anforderungen Rechnung zu tragen, durchaus ein herausforderndes Projekt ist, das uns allen viel Freude bereiten wird. Das möchte ich Ihnen zu Beginn Ihres Seminars sagen.

Ich freue mich auch, dass Prof. Schedler zur Verfügung steht, um uns heute aus der Sicht der Wissenschaft ein paar Impulse zu geben; denn ich denke, dass diese Form des Dialogs über die Reformperspektiven wichtig ist.

Dass wir nicht nur nachdenken und sagen, was könnten wir dort oder da besser machen, sondern dass wir den Versuch machen, die Dinge auch wissenschaftlich zu untermauern und uns im Dialog mit der Wissenschaft jene Impulse holen, die wir dann in der Praxis auch umsetzen können. Die Wissenschaft hat den Vorteil, dass sie in uns einen willigen und aufgeschlossenen Partner hat, der beweisen kann, ob das, was ihr euch ausdenkt, auch in Wirklichkeit umsetzbar ist oder ob es doch einiger praktischer Adjustierungen dann und wann bedarf. Es ist also sozusagen keine Einbahngasse. Wir freuen uns jedenfalls, dass Sie hier mit dabei sind. Ich darf Ihnen einen interessanten Vormittag wünschen und damit schließen, dass ich Ihnen mitgebe, dass wir sicherlich alle in den nächsten Jahren herausgefordert sein werden, was unsere Verwaltungsreform betrifft. Es ist aber letzt-

lich auch damit die Chance verbunden, dass wir beweisen, keine verschlafene Einrichtung zu sein, sondern ein dynamisches Unternehmen, das Dienstleistungen erbringt und das auch bereit ist, rechtzeitig über zukunftsorientierte Strukturen nachzudenken und die richtigen Entscheidungen zu treffen. Das bedingt immer wieder auch natürlich interne Diskussionen, die aber immer vor dem Hintergrund geführt werden sollen, dass niemandem ein Schaden oder Probleme gemacht werden soll, sondern dass wir gemeinsam in Richtung Neuordnung unserer Verwaltung gezwungen sind, diesen Prozess relativ dynamisch zu gestalten und auch Entscheidungen zu treffen.

Denn das, was man der Verwaltung nachsagt, ist, dass oft sehr lang und ausführlich diskutiert wird, dass aber dann die Entscheidungen nicht getroffen werden.

Wir wollen uns dadurch auszeichnen, dass wir auch Entscheidungen treffen können, und wenn sie getroffen sind, so sind sie umzusetzen, so dass wir auch dann bilanzieren können, ob das, was wir uns vorgenommen haben, etwas gebracht hat oder nicht. Die Beispiele, die ich aufgezählt habe, glaube ich, sind Beweis genug, dass wir auf einem richtigen und auf einem guten Weg sind. So gesehen wünsche ich uns allen viel Erfolg bei einem sehr anspruchsvollen Projekt und Ihnen einen interessanten Vormittag.

Verwaltungsreform WOLV – Kärnten

Von
Reinhard SLADKO

1. Wirkungsorientierte Landesverwaltung – Projekt

Teilprojekt Betriebswirtschaftliche Instrumente

Produkt- und Leistungskatalog

Alle Leistungen der Kärntner Landesverwaltung (AKL und BH) wurden erfasst und katalogisiert (rd. 1500 Produkte und Leistungen). Dazu wurde in Form einer betrieblichen Kostenrechnung ermittelt, wie viel die Erbringung der einzelnen Leistungen kostet.

Durch den Produkt- und Leistungskatalog und die Kostenrechnung wurden die Voraussetzungen für umfassende Leistungsvergleiche in der öffentlichen Verwaltung geschaffen. Dadurch soll der Weg zu einer wettbewerbsfähigen Verwaltung bereitet werden. In einem ersten Schritt wurde das Leistungsangebot von zwei Bezirkshauptmannschaften verglichen.

Zur Zeit ist eine Machbarkeitsstudie zum Thema „Konzernrechnungswesen“ im Gange.

Budget-Center-Lösungen bei den Bezirkshauptmannschaften. Pilotprojekte beim Amt.

Teilprojekt Aufgabenreform

Grundsatzfrage: Welche Leistungen hat der Staat zu erfüllen, welche Bereiche sind nach der Forderung der Politik und der Wirtschaft nicht mehr Aufgabe der öffentlichen Hand? Vorschläge liegen vor, die politische Willensäußerung hat noch zu erfolgen. Die Beleuchtung dieses Themas erfolgte unter Beiziehung externer Berater.

Auf Basis der Ergebnisse des Produkt- und Leistungskataloges und der Kostenrechnung wurde eine Aufgabenkritik durchgeführt. Identifiziert wurden Kernproduktgruppen der Verwaltung und Produktgruppen, die für eine Erbringung durch externe Partner geeignet sind (SV-Leistungen, Zukauf von Ziviltechnikern, Dienstkraftwagenbetrieb etc.).

Förderbank

In analoger Weise wurden anhand des Produkt- und Leistungskataloges sämtliche Förderaktivitäten des Landes mit dem Ziel ermittelt, diese künftig in einer „Förderbank“ zusammenzuführen. Diesbezügliche Modelle im In- und Ausland wurden einer Prüfung unterzogen.

Laborkonzentration

Es sollen Grundlagen erarbeitet werden, die eine Entscheidung über eine organisatorische und räumliche Zusammenführung der diesbezüglichen Einheiten ermöglichen. In verschiedenen Szenarien sind Synergie- und Einsparungseffekte darzustellen.

Erfreulich wäre ein Zusammenschluss im Sinne des Vorschlages des Bundes z. B. auch bei Lebensmitteluntersuchungsanstalt und veterinärmedizinischer Anstalt.

Deregulierung von Rechtsvorschriften

Mit Stichtag 1. Juni 2001 umfasst die Kärntner Landesrechtsordnung

- 10 Landesverfassungsgesetze,
- 175 einfache Landesgesetze,
- 138 Verordnungen

im Gesetzesrang.

Das Land Kärnten beabsichtigt nun, alle oder zumindest einen Großteil dieser Landesrechtsvorschriften im Verfassungsrang in die Kärntner Landesverfassung einzubauen.

Zudem wurde festgestellt, dass mehr als 40 Prozent aller Landesgesetze ihrem Inhalt nach Verordnungen darstellen, die vom Landesgesetzgeber im Gesetzesrang erhoben wurden. Es ist beabsichtigt, diese „Verordnungen im Gesetzesrang“ ihres Charakters als Landesgesetze zu entkleiden. Weiters wurde nach Sichtung der landesgesetzlichen Rechtsvorschriften eine Einteilung dieser Vorhaben dergestalt vorgenommen, dass eine Differenzierung in kurzfristig, in mittelfristig und langfristig zu realisierende Reformmaßnahmen angestrebt wird.

Teilprojekt Organisationsentwicklung

- Mittels Produkt- und Leistungskatalog wurde ein erster Entwurf für die neue Organisationsform im Sinne einer Kompetenzzentrengliederung gemacht. Mit dieser Neugliederung sollen Doppelgleisigkeiten vermieden und eine zweckmäßige Zuordnung zu den politischen Referatsbereichen ermöglicht werden. Zudem sollen damit im Sinne einer „Kleinen-Firmen-Theorie“ ca. 50 kleine Unternehmenseinheiten geschaffen werden, die gemäß dem NPM-Ansatz Ergebnis- und Leistungsverantwortung übernehmen (Unternehmen in der Unternehmung).

Teilprojekt E-Government

- E-Government
Auf Basis des Produkt- und Leistungskataloges werden Produkte herausgefiltert, die künftig auch auf elektronischem Wege angeboten werden sollen.
- Das Basissystem öffentliche Verwaltung (BÖV) wurde fertiggestellt und ist in Umsetzung.
- Call-Center (Service-Stelle) – Pilotprojekt läuft.
Die Abteilungen 7 – Gewerbe und 15 – Umweltschutz sind im Sinne einer Front-Office-Ausrichtung im Call-Center versuchsweise integriert.
- EDV-Outsourcing
Die Ausschreibung ist zur Zeit im Gange. Folgende Bereiche sollen ausgelagert werden:
 - Großrechner
 - zentrales und dezentrales Druck- und Kopierwesen
 - Endbenutzer EDV-Systeme
 - Help Desk

Teilprojekt Globalbudgetierung

- Die rechtlichen Rahmenbedingungen zur Einführung von Globalbudgets wurden überprüft und der daraus resultierende Handlungsbedarf abgeleitet. Nunmehr sind Vorbereitungen für die technische Umsetzung eines Globalbudgets in einer Pilotabteilung im Gange (Abteilung für Straßen, Verkehr und Baurecht).

Teilprojekt Verwaltungs- und Technikzentrum

- Das Raum- und Funktionsprogramm des neuen Verwaltungszentrums stellt den baulichen Ausfluss der Kompetenzzentrengliederung dar. Durch die angestrebten „Kombi-Büros“ wird einerseits eine hohe Effizienz in der gegenwärtigen Ablauforganisation und andererseits eine hohe zukünftige Organisationsflexibilität gewährleistet. Der Architektenwettbewerb (2. Stufe) wurde im Juni 2001 abgeschlossen.

2. Aktuelle Reformmaßnahmen

Im Hinblick auf das allen bekannte Ziel, das Budget 2002 ohne jegliche Neuverschuldung abzuwickeln, ist es für die Landesverwaltung eine Selbstverständlichkeit, über Einsparungsmöglichkeiten nachzudenken.

In erster Linie gehen solche Einsparungen einher mit:

- Ausgliederungen
- Verselbstständigungen (Landesarchiv, Landesmuseum, Verwaltungsakademie, vielleicht Musikschulwerk)
- Personalreduktionen
- strikter Beobachtung der Personalentwicklung auch während des Rechnungsjahres

Ich möchte in diesem Zusammenhang nur einige Beispiele der aktuellen Reformtätigkeiten im Land darlegen:

- a) die Ausgliederung der BGV
- b) die Errichtung einer Landesimmobiliengesellschaft
- c) Neuorganisation der Agenden der Feuerpolizei
- d) Budget-Center bei den Bezirkshauptmannschaften
- e) Agrarreform – Agrarbehörden

3. Sparsame Personalverwaltung

Die Personalführung für den sogenannten Verwaltungsbereich im Rahmen der Kärntner Landesregierung umfasst neben dem Landtagsamt, dem Landesrechnungshof und dem unabhängigen Verwaltungssenat die allgemeine Verwaltung und die Anstalten und Betriebe.

Die allgemeine Verwaltung wiederum besteht aus den Abteilungen des Amtes der Landesregierung sowie den dislozierten Organisationseinheiten, wie insbesondere aus den Bezirkshauptmannschaften und den Außenstellen der Straßenbau- und Wasserwirt-

schaftsverwaltung. Zu den Anstalten und Betrieben zählen u. a. das Konzerthaus, das Landeskonservatorium, das Landesmusikschulwerk, die Landesgalerie, ein Jugendheim, das Behindertenförderungszentrum sowie die medizinisch-technischen Akademien und Krankenpflegeschulen.

Die Anzahl der Sollplanstellen für diesen Bereich betrug noch 1995 etwas über 4000; aktuell hält diese Zahl bei 3757,54 Planstellen. Für den Stellenplan 2002 wird es uns gelingen, die Summe der Sollplanstellen um 48,64 Planstellen zu reduzieren, wovon in erster Linie Planstellen der Dienstklassen VIII und VII betroffen sein werden.

Damit haben wir wieder etwa die Planstellensumme des Jahres 1981 erreicht!

Ungeachtet der größeren Reformprojekte versuchen wir natürlich auch, in täglicher Arbeit Erfolge zu erzielen. So darf ich nur einige erfolgversprechende Maßnahmen dieser Legislaturperiode erwähnen:

- sparsame Personalverwaltung
- Einstellung Reisekostenpauschalen
- Neuordnung Reisegebühren, Überstunden
- eigenständiges Pensionsreformmodell

Damit wir von einer guten Verwaltung sprechen können, ist es Grundvoraussetzung, dass die Reformbereitschaft stets gefordert und gefördert wird.

Planstellenentwicklung

für den **Verwaltungsbereich** einschließlich des **Landeskonservatoriums** und des **Musikschulwerkes** sowie der **medizinisch-technischen Akademien** und **Krankenpflegeschulen**

Die nachstehende Übersicht zeigt die Entwicklung der Stellenpläne 1995 bis 2002:

Stellenplan		Planstellen							
		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
I. Verwaltungs- bereich	Summe	3.667,50	3.592,00	3.485,50	3.455,75	3.403,04	3.403,04	3.403,29	3.355,55
II. Landeskonservatorium und Musikschulwerk	Summe	272,00	272,00	273,00	273,00	273,00	273,00	273,00	273,00
III. med.-techn. Akademien und Krankenpflegeschulen	Summe	85,00	80,00	72,50	71,50	71,50	71,50	71,25	70,35
Gesamt		4.024,50	3.944,00	3.831,00	3.800,25	3.747,54	3.747,54	3.747,54	3.698,90
Veränderungen gegenüber dem Vorjahr		0,00	- 80,50	-113,00	-30,75	-52,71	0,00	0,00	-48,64

In den Stellenplänen der Jahre 2000 und 2001 wurde für personelle Schwerpunktsetzungen vorgesorgt, die ausschließlich durch Planstellenumschichtungen und damit ohne Ausweitung der Planstellensummen bedeckt werden konnten. Zusätzlich ist es nunmehr möglich, die Planstellensumme im Stellenplan 2002 um weitere 48,64 Planstellen zu reduzieren.

Planstellenentwicklung seit 1978

Die nachstehende Tabelle zeigt, dass die Gesamtzahl der von der Personalabteilung des Amtes der Kärntner Landesregierung zu bewirtschaftenden Planstellen mit dem Stellenplan 2002 nur noch um ca. fünf Planstellen über der Planstellensumme des Stellenplanes 1981 liegt.

Die Zahl der innerhalb des Bereiches „Verwaltung“ angesiedelten Planstellen liegt sogar um rund 78 Planstellen unter der Gesamtsumme des Stellenplanes 1978.

Jahr	Verwaltung	Landeskonservatorium und Musikschulwerk	Med.-techn. Akademien und Krankenpflegeschulen	Summe
1978	3.434,00	124,00	–	3.558,00
1979	3.495,00	126,00	–	3.621,00
1980	3.514,00	129,00	–	3.643,00
1981	3.543,00	151,00	–	3.694,00
1982	3.563,00	156,00	–	3.719,00
1983	3.587,00	162,00	–	3.749,00
1984	3.597,00	171,00	–	3.768,00
1985	3.622,00	198,00	–	3.820,00
1986	3.668,00	199,00	–	3.867,00
1987	3.686,00	205,00	–	3.891,00
1988	3.686,00	205,00	–	3.891,00
1989	3.632,00	229,00	–	3.861,00
1990	3.631,00	229,00	–	3.860,00
1991	3.617,00	243,00	–	3.860,00
1992	3.671,00	252,00	–	3.923,00
1993	3.641,00	267,00	–	3.908,00
1994	3.667,50	272,00	85,00 ¹	4.024,50
1995	3.667,50	272,00	85,00	4.024,50
1996	3.592,00	272,00	80,00	3.944,00
1997	3.485,50	273,00	72,50	3.831,00
1998	3.455,75	273,00	71,50	3.800,25
1999	3.403,04	273,00	71,50	3.747,54
2000	3.403,04	273,00	71,50	3.747,54
2001	3.403,29	273,00	71,25	3.747,54
2002	3.355,55	273,00	70,35	3.698,90

1 Vorher waren die Planstellen dieses Bereiches bei den Landeskrankenanstalten veranschlagt.

Wirkungsorientierte
Verwaltungsführung: Begriffe und
aktueller Stand der Entwicklung

Von
Kuno SCHEDLER

Im vorliegenden Dokument werden die wichtigsten Begriffszusammenhänge der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) knapp erläutert und mit Beispielen erklärt. Außerdem wird die aktuelle Situation der WoV in der Schweiz geschildert, so dass eine Übersicht für Einsteigerinnen und Einsteiger in die Thematik entsteht.

1. Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV)

Die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung ist ein Steuerungsmodell für Politik und Verwaltung, das sein Hauptaugenmerk auf die Wirkungen des staatlichen Handelns legt. Ziel der WoV ist es, die Grundidee der Wirkungsorientierung in alle Entscheidungsmechanismen und -instrumente von Politik und Verwaltung einzuführen.

Die WoV ist kein starres Konzept, sondern sie ist eher eine Führungsidee. Sie muss und kann an ein konkretes Umfeld angepasst werden. Die Praxis in der Schweiz zeigt, dass verschiedene Gemeinwesen sehr unterschiedliche Umsetzungen gewählt haben, wobei es kein „richtiges“ oder „falsches“ Modell gibt, sondern erfolgreiche oder weniger erfolgreiche.

1.1 Die Wurzeln: New Public Management im Ausland

Die WoV hat ihre Wurzeln in verschiedenen internationalen Entwicklungen, die in den achtziger und neunziger Jahren des ausgehenden 20. Jahrhunderts zu erkennen waren. Die wichtigste theoretische Basis liefern die *Neue Institutionenökonomie* in der Volkswirtschaftslehre sowie die *moderne Managementlehre* der Betriebswirtschaftslehre. Beide Elemente vermochten sich jedoch nur ansatzweise im öffentlichen Sektor durchzusetzen. Anstoß für die weltweite Welle des New Public Management lieferte Neuseeland. Hier, am anderen Ende der Welt, währte man sich über Jahrzehnte in einer durch England garantierten wirtschaftlichen Sicherheit. Auf 3,5 Millionen Einwohner kamen 60 Millionen Schafe, die mehrheitlich zu fixen Preisen vom Commonwealth aufgekauft wurden. Mit dem Beitritt Englands zu Europa wurde diese Abnahmeverpflichtung hinfällig, und die neuseeländische Wirtschaft hatte sich dem internationalen Wettbewerb aussetzen. Die erste Reaktion der damaligen konservativen Regierung war, noch mehr der schlechten Medizin einzusetzen: die Subventionen wurden erhöht, die Marktbarrieren verstärkt, Sozialhilfe ausgebaut, bis schließlich das Land faktisch zahlungsunfähig wurde. Die Neuwahlen im Jahre 1984 brachten dann den Umbruch. Mit der neuen Labour-Regierung kam eine gänzlich unverbrauchte, junge Generation von politischen Beamten ans Ruder, die mehrheitlich über eine ökonomische Ausbildung in den USA oder England verfügte.

Die politische Unabhängigkeit von alteingesessenen Interessen, der schier unerträgliche Handlungsdruck, die fehlende direkte Demokratie sowie der neuseeländische Pioniergeist – um nur die wichtigsten Faktoren zu nennen – führten schließlich zu einer Reform, wie sie an Veränderungsintensität noch heute ihresgleichen sucht.

Selbstverständlich war nicht alles New Public Management, was in Neuseeland verändert wurde. Die Deregulierung, die massive Privatisierung sowie der Abbau der Landwirtschaftssubventionen waren makro-ökonomische Maßnahmen, die nichts mit NPM nach unserem Verständnis zu tun haben. Sie bewirkten jedoch unter anderem, dass auch die staatlichen Institutionen nicht ohne Effizienz- und Effektivitätsdruck existieren konnten. Die Verwaltungsreform war damit mit ein Ergebnis einer Neugestaltung der gesamten Wirtschaft.

Was können wir aus Neuseeland lernen? Es ist im Verlauf der Reformen in der Schweiz, die seit 1993 laufen, immer deutlicher geworden, dass eine simple Übernahme neuseeländischer Modelle zu keinem Erfolg führen kann. Allerdings konnten einzelne Elemente, wie etwa die Zusammenarbeit von Privatwirtschaft und Staat (Public-Private-Partnerships) oder die Einführung von Bürger- und Kundenbefragungen, als Einzelteile adaptiert werden. Nicht zuletzt das Strategische Management, für das die neuere Entwicklung in Neuseeland bekannt geworden ist, dürfte weitere Impulse für die Schweiz auslösen.

Aber nicht nur in Neuseeland, sondern auch in anderen Ländern wurden Ideen für die Schweizer Variante des NPM, die WoV, entlehnt. An dieser Stelle sollen nur die wichtigsten stellvertretend für eine ganze Fülle genannt werden. In *England* wurde die Kraft des Wettbewerbs getestet, indem beispielsweise die Gemeinden verpflichtet wurden, sämtliche ihrer Leistungen auf dem offenen Markt auszuschreiben und bei besseren Angeboten die Privaten an ihre Stelle treten zu lassen. Rund 70 Prozent der Ausschreibungen wurden mittelfristig von den Gemeindebetrieben gewonnen – allerdings meist erst nach einer radikalen Verbesserung ihrer Strukturen. Heute ist das Programm (sog. *Compulsory Competitive Tendering*) eingestellt, da die beabsichtigten Wirkungen meist verwirklicht sind. In den noch verbleibenden Bereichen ist man sich nicht einig, ob eine Ausschreibung wirklich zu Verbesserungen führen würde.

In *Skandinavien* verfügt man über langjährige Erfahrungen mit der weitgehenden Auslagerung ganzer Verwaltungsbereiche an staatseigene Anstalten, sogenannte Agencies. Seit über 200 Jahren wird in diesen Ländern nur ein kleiner Kernbereich in der Verwaltung erledigt; das größte Volumen staatlicher Tätigkeit erfolgt in Agencies. Außerdem sind im Norden Europas vielfältige Formen einer partizipativen Demokratie auszumachen, wie sie selbst uns Schweizer immer wieder faszinieren. In den *Niederlanden* wurden in den siebziger Jahren für die größeren Städte Management-Modelle entwickelt, die sich an das privatwirtschaftliche Konzern-Divisions-Modell anlehnen. In unseren Breitengraden am bekanntesten ist das sogenannte Tilburger Modell – obwohl die Holländer selbst immer wieder in Zweifel ziehen, dass Tilburg die bestgeführte Stadt der Niederlande sein soll. Der Grund für die Bekanntheit Tilburgs bei uns ist ein Bericht der deutschen Kommunalen Gemeinschaftsstelle über diese Stadt – also eher ein Zufall als eine ernsthafte Evaluation. Wie dem auch sei: Hier wurde die Idee übernommen, dass zwischen Politik und Verwaltung eine Art Leistungsvereinbarung („Kontrakt“) abgeschlossen wird und dass die Umsetzung dieser Ziele der Verwaltung überlassen bleibt.

Die USA schließlich bestechen durch die Konsequenz, mit der die wohl umfassendste Reform der Nachkriegszeit angegangen wird. Fahnenträger der sogenannte „National Partnership for Reinvention“ (früher: National Performance Review) ist kein Geringerer als Vizepräsident Al Gore, der von Präsident Clinton volle Unterstützung in seinem Anliegen erhält. Viele Schweizer Regierungen könnten sich diese beiden Exekutivpolitiker mit Weltformat zum Vorbild nehmen, wenn es darum geht, eine unbequeme, zu Beginn stark kritisierte Reform an vorderster Spitze voranzutreiben. Für die WoV wurden vor allem die Prinzipien des City-Managements, aber auch die Einbindung des Rechnungshofes und der Wissenschaft (sogenannte Think Tanks) in die Reformen als Ideen übernommen.

Nun ist nicht alles gut, was vom Ausland kommt, und nicht alles schlecht, was in der Schweiz geschieht. Viele negative Auswirkungen (z. B. ein vorübergehender Anstieg der Arbeitslosigkeit in Neuseeland von 4,5 auf 10,5 Prozent) geben Anlass zu einem überlegten Vorgehen in unserem Land. Mittlerweile gilt die Schweiz – zumindest in Europa – als ein Musterbeispiel an Einbezug der Politik in die Reform. Unsere parlamentarischen Reformkommissionen werden immer wieder – vor allem in Deutschland – mit großem Respekt erwähnt, und es könnte eine wichtige Aufgabe der Vertreter unseres Landes werden, die internationale Reformbewegung mit demokratischen Elementen anzureichern. Wesentlich ist: Die Schweiz hat sich ihr eigenes Modell erarbeitet. Nach gut schweizerischer Tradition ist dabei die kantonale Vielfalt schier unüberschaubar, was sich auch im begrifflichen Wirrwarr zeigt, das die vorliegende Publikation ein wenig zu bereinigen versucht.

1.2 WoV in der Schweiz – Was ist das?

Die Schweiz ist genauso einzigartig wie jene Länder, die als Wegbereiter für das New Public Management gelten. Deshalb gelten hier andere Spielregeln als im Ausland. Die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung, wie wir sie heute erleben, ist der gegenwärtige Stand in Sachen NPM, der für schweizerische Verhältnisse entwickelt wurde. Sie ist sozusagen der aktuelle Stand des Irrtums, denn wir müssen davon ausgehen, dass es noch lange dauern wird, bis genügend Erfahrungen gesammelt sind, dass die Funktionsfähigkeit der Modellvorstellungen beurteilt werden können. Überdies ist überhaupt fraglich, ob Politik und Verwaltung sich je wieder an einen so statischen Zustand gewöhnen können, wie dies die Bürokratie war – doch davon soll an dieser Stelle nicht gesprochen werden.

Die WoV wurde zwar als Konzept von der Theorie für die Praxis entwickelt, doch ihre Umsetzung folgt nicht immer den Leitlinien der Theorie. Der Solothurner Regierungsrat Rolf Ritschard machte dies an einem Vortrag an der Universität St. Gallen im Januar 2000 deutlich:

„Wir sind erfolgreich, weil wir pragmatisch vorgehen. Wir wissen heute noch nicht, ob wir mit unserem Projekt je die Modellvorstellung der Theorie erfüllen können – aber das spielt auch keine Rolle.“

Nicht alles, was unter dem Titel „WoV“ oder „NPM“ in der Schweiz punkto Reformen läuft, ist tatsächlich WoV oder NPM. Es ist daher hilfreich, sich über die konstituieren-

den Elemente der WoV Klarheit zu verschaffen. Die wichtigsten Elemente, die für die WoV in der Schweiz typisch sind, können wie folgt zusammengefasst werden:

- ❑ Konsequente Verknüpfung der Finanzseite mit der Leistungs-/Wirkungsseite der Steuerung. Jeder Entscheid auf der einen hat notgedrungen Konsequenzen auf der anderen Seite, die transparent gemacht werden müssen. Dies gilt für die jährliche Steuerung (Budget, Voranschlag) wie auch für die mehrjährige (Aufgaben- und Finanzplanung).
- ❑ Globalbudgets und Leistungsaufträge gelten in den verschiedenen Formen, wie sie in den Kantonen angewendet und bezeichnet werden, als zentrale Steuerungsinstrumente der WoV. Das Projekt des Bundes heißt denn auch: „Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget FLAG“.
- ❑ Klärung der Rollen von Parlament, Regierung und Verwaltung in diesem neuen Steuerungszusammenhang. Zwischen diesen verschiedenen Instanzen wird jeweils eine Art „Vereinbarung“ getroffen, die zu einer Besteller-Ersteller-Beziehung führen. Letztlich wird versucht, die eigentlichen Funktionen der Akteure wieder zu stärken, indem neue Strukturen und Abläufe geschaffen werden.
- ❑ Delegation von Verantwortung an die ausführenden Verwaltungsstellen, wobei dies eine klare Vorgabe zu erreichender Ziele bedingt. Insgesamt wird das gesamte System von Politik und Verwaltung verstärkt auf klar ausformulierte Ziele ausgerichtet – ein Trend, der beispielsweise mit dem seit den siebziger Jahren gültigem Führungskonzept des *Management by Objectives* völlig in Einklang steht.
- ❑ Schließlich der Einbezug der Kundinnen und Kunden bzw. derer Bedürfnisse in die Gestaltung der Leistungsabgabe und Einspeisen von Rückmeldungen in die Führungsprozesse der Verwaltung. Dies bringt neue, ungewohnte Sichtweisen mit sich: Die Verwaltung wird – als Metapher – zum „Dienstleistungsunternehmen“ und ist nicht mehr nur Gesetze anwendende, obrigkeitliche Institution. Damit verbunden ist ein Einstellungswandel der Mitarbeitenden der Verwaltung, der teilweise zu massiven Widerständen führt.

In der Folge sollen einige wichtige Begriffe in ihrem Kontext dargestellt werden, um die dahinter stehenden Konzepte zu verdeutlichen. Vielfach arbeitet WoV mit Metaphern, die als solche nicht sofort verständlich sind. Beredtes Beispiel dafür ist die Kundenorientierung als Metapher für ein ganzes Konzept des aktiven Einbezugs der Kundenbedürfnisse in die Leistungsgestaltung der Verwaltung. Was WoV mit dieser neuen, für viele ungewohnten Terminologie erreichen möchte, ist ein Anregen zum Weiterdenken. Neue Bilder und Begriffe zwingen den Adressaten einer Kommunikation dazu, seine gewohnten Pfade zu verlassen und aus den üblichen Begriffs-Kontext-Kombinationen ausbrechen.

2. Wichtige Begriffe und Zusammenhänge

2.1 Globalbudget und Leistungsauftrag

Das *Globalbudget* enthält Verpflichtungs- oder Voranschlagskredite für bestimmte Aufgabenbereiche oder Organisationseinheiten als Netto-Vorgabe. Dies führt zu folgenden Konsequenzen:

- Innerhalb der Aufwandsseite können Kredite zwischen den verschiedenen Rubriken frei verschoben werden (Lockerung der sogenannten Spezifikation). Als Kompensation dieses Steuerungsverlustes werden die Kredite an Produktgruppen, Aufgabenbereiche oder Organisationseinheiten gebunden und mit Leistungs- und Wirkungsinformationen verknüpft.
- Höhere Aufwendungen können durch höhere Einnahmen kompensiert werden (Aufhebung des sogenannten Brutto-Prinzips, allerdings nur im Voranschlag).

Das Globalbudget befreit die Verwaltung nicht von der detaillierten Verbuchung sämtlicher Geschäftsvorfälle, ebenso wenig wie von der detaillierten Budgetierung. Die Vorschriften des Rechnungswesens bleiben bestehen, die Finanzkontrolle und die Finanzkommission müssen ihre Überwachungsfunktion nach wie vor ausüben können. Durch die größere Management-Verantwortung sind die Amtsleitungen mehr denn je gefordert, im eigenen Interesse ihre jährlichen Aufwendungen und Erträge zu planen, d. h. ein sauberes Budget zu erstellen. Sie sind jedoch während des Jahres nicht mehr rechtlich an die Einzelpositionen gebunden.

Ein Globalbudget nach WoV verknüpft die Finanzseite zwingend mit der Leistungsseite. Als *Leistungsaufträge* werden in der schweizerischen Praxis sämtliche Aufträge, Kontrakte oder Vereinbarungen bezeichnet, welche die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen zwischen Regierung und Parlament, Departementen und Ämtern bzw. Dritten regeln. In Ergänzung zum Globalbudget enthalten die Leistungsaufträge insbesondere eine ausreichende Umschreibung, welche Leistungen zu welchen Kosten bestellt, eingekauft oder erstellt werden sollen.

Zusammen mit dem Globalbudget werden dem Parlament stets Informationen auf der Leistungsseite auf Stufe Produktgruppe mitgeliefert, bestehend aus Produktgruppenumschreibung, Wirkungszielen und Leistungszielen sowie Indikatoren samt Soll- und Ist-Werten. Diese umfassenden Leistungsinformationen bilden in der Folge Bestandteil des Leistungsauftrags, welchen das Parlament der Regierung für den jeweiligen Aufgaben- und Politikbereich oder für eine bestimmte Organisationseinheit erteilt. Als Grundsatz gilt dabei: Kein Ziel ohne Indikator, kein Indikator ohne Ziel.

Regierung und Departemente führen die öffentliche Verwaltung auf der Grundlage eines modernen Controllings und erteilen stufengerecht detaillierte Leistungsaufträge an Departemente und Ämter. Die Aufträge werden in Form von Leistungszielen für Abteilungen, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter konkretisiert.

2.2 Aktivitäten, Leistungen und Wirkungen

Die Tätigkeit der Verwaltung ist nicht direkt mit einem Dienstleistungsunternehmen vergleichbar. Trotzdem gilt auch für die Verwaltung, dass bestimmte Leistungen in Prozessen erstellt werden. In der Terminologie von WoV gilt folgender Zusammenhang:

Durch eine Vielzahl unterschiedlicher, meist interner <i>Aktivitäten</i>	erbringt die Verwaltung unmittelbare <i>Leistungen</i> an Leistungsempfänger,	die bei den Leistungsempfängern oder in ihrem Umfeld bestimmte mittelbare <i>Wirkungen</i> auslösen.
Aktivitäten sind die täglichen Handlungen in der Verwaltung, die nicht an Dritte abgegeben werden.	Leistungen sind das unmittelbare, von Dritten sichtbare Ergebnis eines Bündels von Aktivitäten. Sie werden in der Regel zu Produkten zusammengefasst, die wiederum als Grundlage für Leistungsaufträge, Kostenrechnung etc. dienen.	Wirkungen sind das mittelbare Ergebnis der Erbringung einer oder mehrerer Leistungen durch die Verwaltung.
Beispiele: <input type="checkbox"/> Bearbeitung von Rekursakten eines Baugesuchs <input type="checkbox"/> Erarbeiten eines Sanierungsplans <input type="checkbox"/> Beschaffung von Lehrmitteln <input type="checkbox"/> Voruntersuchungen an einem Patienten <input type="checkbox"/> Abklärungen im Umfeld eines Fürsorgefalls	Beispiele: <input type="checkbox"/> Entscheid über den Baurekurs <input type="checkbox"/> Lärmsanierung einer Straße <input type="checkbox"/> gehaltene Lektionen in der Schule <input type="checkbox"/> durchgeführte Therapie im Spital <input type="checkbox"/> erarbeitete Vereinbarung mit einem Fürsorgefall	Beispiele: <input type="checkbox"/> Einhaltung der Bauvorschriften bei Bauten <input type="checkbox"/> Verringerung der Lärmeinwirkung <input type="checkbox"/> Erfolg einer Klasse bei einem Test <input type="checkbox"/> Genesung, Veränderung der Lebensqualität <input type="checkbox"/> Reintegration, geregelte Lebensverhältnisse

Lesehilfe: Obere Reihe von links nach rechts lesen. Die Felder der unteren Reihen erklären den jeweiligen Zusammenhang zu den oberen Feldern und bringen Beispiele dazu.

Das eigentliche Ziel staatlicher Tätigkeit besteht im Auslösen bestimmter Wirkungen.

Die WoV macht diese Wirkungen zum Hauptgegenstand der politischen und administrativen Steuerung, indem sie konsequent bei jeder Maßnahme nach deren Wirkungen fragt.

Wirkungen sind der interessanteste, gleichzeitig aber der am schwersten zu fassende Gegenstand der politischen Steuerung bzw. der Verwaltungsführung. Viele Wirkungen sind erst mit großer Zeitverzögerung erkennbar. Außerdem stören Umwelteinflüsse den direkten Zusammenhang von Leistungen und Wirkungen. Trotzdem sucht die WoV systematisch nach geeigneten Möglichkeiten, Leistungen und Wirkungen sinnvoll in politische Vorgaben einzuflechten. Gleichzeitig soll jedoch die Bestimmung der notwendigen Aktivitäten der Verwaltung selbst überlassen werden – dies immer im Rahmen der rechtlichen Vorschriften.

2.3 Produkte, Produktgruppen, Aufgabenbereiche

Um die gesamten Aktivitäten des Staates aus Sicht seiner Kundinnen und Kunden zu erfassen, schafft die WoV das *Hilfskonstrukt* des Produktes. Ein Produkt ist die kleinste selbständige Leistungseinheit, die einer Leistungsabnehmerin oder einem Leistungsabnehmer einen Nutzen verschafft. Selbständig heißt, dass keine weiteren Leistungen notwendig sind, um den angestrebten Nutzen zu erzielen (z. B. Entsorgung von Abfall).

Produkte sind in der Regel eine Zusammenfassung von mehreren (Teil-)Leistungen, die eine Organisationseinheit verlassen. Sie bilden den Gegenstand des Leistungsauftrages an das Amt, d. h., das Amt verhandelt mit dem Departement über seine Produkte und deren Ziele. Da Produkte einen relativ hohen Detaillierungsgrad aufweisen, werden sie wiederum zusammengefasst in Produktgruppen und diese wiederum in Aufgabenbereiche. Der gesamte Ausstoß des Staates wird damit letztlich in Aufgabenbereichen dargestellt.

Die **Produktgruppe** umfasst Produkte mit einer gemeinsamen, möglichst klaren Ausrichtung auf ein politisches Programm oder eine Maßnahme mit eindeutigem Wirkungsziel – im Umweltschutz etwa die Abfallbewirtschaftung. Wo es nicht möglich ist, ihr ein einziges, eindeutiges Wirkungsziel zuzuordnen, ist mindestens dafür zu sorgen, dass über das Verhältnis von Zielen und Produktgruppen Transparenz besteht.

Jede Produktgruppe wird mit einer Liste der enthaltenen Produkte, Wirkungs- und Leistungszielen sowie -indikatoren umschrieben. Die Leistungsziele werden hinsichtlich Menge, Qualität, Fristen und Kosten spezifiziert. Die Kosten pro Produktgruppe werden im Produktgruppenbudget und in der Produktgruppenrechnung ausgewiesen.

Die Produktgruppe ist die unterste Leistungsebene, auf welche sich der parlamentarische Budgetentscheid sinnvollerweise beziehen kann (Bodenschutz, Luftreinhaltung), d. h. an die ein Globalbudget gebunden wird. Die schweizerische Praxis verzichtet bislang weitgehend auf die Budgetanbindung an Produktgruppen (sogenannte Produktgruppenbudget). Pragmatischer ist der Beschluss von Globalbudgets pro Amt, wobei die Mittel als Information gegliedert sind nach Produktgruppen. Dies bedeutet, dass eine Übertragung zwischen Produktgruppen desselben Amtes in aller Regel zulässig, wenn auch begründungspflichtig ist.

Der **Aufgabenbereich** ist jene Leistungsebene, welche in der Regel bei der Erstellung der mittelfristigen Planung als Einheit dient. Zwischen dreißig und fünfzig Aufgabenbereiche gestatten, die gesamte Staatstätigkeit flächendeckend zu erfassen. Das *Aufgabenbereichsbudget* fasst mehrere Produktgruppen zusammen, die zur Erledigung einer bestimmten Aufgabe beitragen (Umweltschutz). Es beschränkt sich nicht auf eine bestimmte Organisationseinheit, sondern kann institutionenübergreifend wirken.

Detaillierungsgrad	Umfang	Mögliche Beispiele
Aufgabenbereich	ca. 30–50 Aufgabenbereiche umfassen die Staatstätigkeit	1. Mittelschulen 2. Tiefbau 3. Innere Sicherheit
Produktgruppe	ca. fünf Produktgruppen pro Aufgabenbereich	1. Gymnasialunterricht 2. Kantonsstraßen 3. Polizeileistungen
Produkt	ca. fünf Produkte pro Produktgruppe	1. obligatorischer Unterricht 2. Unterhalt Kantonsstraßen 3. Behandlung von Kriminaldelikten

2.4 Indikatoren, Standards

2.4.1 Indikatoren

Um die Einhaltung von Vorgaben zu überprüfen, müssen die Leistungen und die Wirkungen der Verwaltung gemessen und beurteilt werden. In vielen Fällen ist dies aber nicht einfach, oft auch nicht sinnvoll lösbar. Dann greift WoV zu einem Hilfsmittel: den *Indikatoren*.

Indikatoren geben Auskunft über den Zustand oder die Entwicklung eines Teilbereichs der staatlichen Leistung. Sie sind in aller Regel nicht ausreichend, um eine abschließende Beurteilung vorzunehmen. Indikatoren vermögen oft nur Hinweise auf eine bestimmte Entwicklung zu geben. Sie müssen zwingend interpretiert und in einen Gesamtzusammenhang gestellt werden. Ein Indikator allein sagt nichts über die tatsächliche Qualität der Verwaltungsleistung aus.

Indikatoren sind so auszugestalten, dass sie den Vergleich von Soll- und Ist-Werten ermöglichen, denn aus der Analyse von Abweichungen kann ein Lern- und Korrekturprozess eingeleitet werden.

Eine gute Verwaltungsführung wird nicht durch Indikatoren sichergestellt oder ersetzt. Wie bis anhin sind es die Menschen in Verwaltung und Politik, die über Erfolg oder Misserfolg entscheiden. Wie ein Pilot sein Flugzeug selbst steuert, jedoch ohne Messinstrumente die Orientierung verliert, so sollten sich die Regierung und die Verwaltungsführung auf die Indikatoren in ihrem „Cockpit“ abstützen. In einem stufengerecht angepassten Sinne gilt dies auch für das Parlament.

Beispiele von Indikatoren, die immer wieder diskutiert werden, sind etwa folgende:

- Unfallhäufigkeit als Indikator für die Sicherheit auf einer bestimmten Straße
- Ergebnisse von Umfragen bei Unternehmen als Indikator für den Ruf der Universität bei der Wirtschaft, damit wiederum als Indikator für die Qualität ihrer Ausbildung
- Durchschnittliche Rendite der staatlichen Geldanlagen im Verhältnis zu einer Referenz-Rendite (z. B. LIBOR) als Indikator für die Qualität der Anlagepolitik der Finanzverwaltung

- Anzahl neu geschaffener Arbeitsplätze in innovativen Technologiebereichen als Indikator für die Erfolge der kantonalen Wirtschaftsförderung
- Anteil der Wiedereintritte nach einem Spitalsaufenthalt als Indikator für die Qualität der Spitalsleistung

Die genannten Beispiele machen deutlich, dass die Formulierung guter Indikatoren ein schwieriges Unterfangen ist. Selbst mit einer geeigneten Indikatoren-Mischung bleibt eine fachgerechte Beurteilung das A und O der WoV.

2.4.2 Standards

Wird eine Leistung oder Wirkung mit einer Soll-Vorgabe versehen, die von bestimmter Dauer ist und allgemein gilt, so handelt es sich um einen *Standard*. WoV benützt Standards, um gegenüber den Kundinnen und Kunden sowie für die Verwaltung selbst klarzustellen, welche Qualität erwartet wird. Oft wirken Standards etwas technisch; eine gute Mischung geeigneter Standards kann jedoch eine Verwaltungsleistung recht gut beschreiben.

Beispiele von Standards sind etwa:

- Maximale Durchlaufzeiten (schon heute als Fristen bestimmter Verfahren bekannt, aber konsequenter eingesetzt)
- Maximal tolerierte Verspätung bei öffentlichen Verkehrsmitteln
- Interventionszeit von Polizei, Sanität und Feuerwehr
- Anzahl Verwaltungskontakte in einem bestimmten Verfahren

Standards eignen sich gut bei Abläufen, die routinemäßig organisiert werden können. Sie stoßen an ihre Grenzen, wo sehr unterschiedliche Prozesse eingesetzt werden müssen. In aller Regel ist ihr Anwendungsbereich jedoch erheblich breiter, als man von vornherein annehmen möchte.

2.4.3 Zusammenwirken von Indikatoren und Standards

Manchmal beziehen sich Indikatoren bewusst auf die Einhaltung von Standards, um bei sogenannten „Ausreißern“ keine Verfälschung des Ergebnisses zu erwirken. Dies gilt insbesondere bei Zeitvorgaben.

Beispiel: Indikator für die Feuerwehr: In wie viel Prozent der Fälle wurde eine Interventionszeit von zehn Minuten eingehalten?

Der Standard ist also die Interventionszeit von zehn Minuten, der Indikator dessen Einhaltung.

2.5 Mittelfristige Steuerung: Legislaturplan, Integrierter Aufgaben- und Finanzplan

Politische Wirkungsziele können in aller Regel nicht jährlich erreicht werden, die kurzfristige (jährliche) Steuerung greift also buchstäblich „zu kurz“. WoV wiederum will die politische Steuerung verstärkt auf sogenannte „strategische“ Inhalte konzentrieren und gleichzeitig eine gewisse Flexibilität in den Zielvorgaben erreichen.

Nebst der Gewichtung von Wirkungs- und Leistungsvorgaben wird darum angestrebt, dass die jährliche Optik durch eine mehrjährige ergänzt wird.

Eine wirkungsorientierte Politik soll – gemäß WoV – ein Schwergewicht ihrer Einflussnahme auf der Vorgabe von mittelfristigen Zielen bilden.

Damit erhält die Planung wieder vermehrtes Gewicht. Allerdings ist es nicht eine Planung im Sinne der Projektion. Vielmehr soll die Planung zu einem politischen Prozess ausgestaltet werden, der in Parlament und Regierung eine konsequente Berücksichtigung der mittelfristigen Optik bringen soll.

Auch in der mittleren Frist soll eine konsequente Verknüpfung der Finanz- mit der Leistungsseite der Steuerung erreicht werden, indem beide Planungselemente integriert werden. WoV will die heutige Finanzplanung durch eine *Aufgabenplanung* anreichern, d. h., auf der Ebene der Aufgabenbereiche soll verdeutlicht werden, wohin die Reise geht.

WoV unterscheidet zwischen einer programmatischen Schwerpunktbildung (Legislaturplanung) und einer informativen Konsequenzenrechnung (Aufgaben- und Finanzplanung). In der Regel sind solche Planungen mit konkreten Maßnahmenkatalogen sowie allfälligen Krediten verbunden, die vom Parlament zu beschließen sind.

2.5.1 Legislaturplanung

Viele WoV-Modelle sehen vor, dass die Regierung innert sechs Monaten nach Beginn einer neuen Legislaturperiode ihr politisches Programm für die kommende Legislatur vorlegt: die Legislaturplanung. Sie bildet die politischen Schwerpunkte ab, in denen die Regierung Veränderungen oder politische Vorhaben umsetzen möchte.

Zweck der Legislaturplanung ist es, gegenüber dem Parlament die politische Stoßrichtung der Regierung zu kommunizieren und damit bestimmte Themen auf die politische Agenda zu setzen.

Bezüglich Zuständigkeiten werden in der Schweiz momentan drei unterschiedliche Varianten diskutiert:

1. Die Regierung ist zuständig für die Legislaturplanung – es bleibt damit ihr Programm. Das Parlament kann die Legislaturplanung nicht direkt verändern, kann jedoch über Vorstöße Anregungen dazu einreichen. Damit erhält die Regierung Hinweise, wie ihr Programm vom Parlament politisch beurteilt wird.
2. Die Regierung erstellt die Legislaturplanung und legt sie dem Parlament zur Genehmigung vor. Die Legislaturplanung kann abgelehnt oder angenommen, jedoch nicht verändert werden.

3. Die Regierung legt die Legislaturplanung dem Parlament zum Beschluss vor. Sie kann damit direkt vom Parlament verändert werden. Faktisch wird sie damit zu einem politischen Programm des Parlaments.

2.5.2 Integrierter Aufgaben- und Finanzplan (IAFP)

Um die Entwicklungsperspektive auf der Grundlage der gefällten Entscheide aufzuzeigen, wird ein Ausblick ähnlich dem heutigen Finanzplan erstellt. Allerdings soll gemäß WoV auch hier die Finanz- und die Leistungsseite verknüpft werden. Der Finanzplan wird also zu einem integrierten Aufgaben- und Finanzplan weiterentwickelt.

WoV will erreichen, dass diese mittelfristige Optik bei parlamentarischen Entscheiden über die kurzfristige (jährliche) dominiert.

Jeweils zeitgleich mit dem Voranschlag präsentiert die Regierung den IAFP, der rollend die kommenden vier Jahre abbildet. Er sieht Korrekturmaßnahmen der Regierung vor, die zur Verwirklichung des Legislaturplans notwendig sind. Der IAFP ist damit gleichzeitig eine Kontrolle des Umsetzungsstandes des Legislaturplans.

Bezüglich Zuständigkeiten werden auch hier verschiedene Modelle in der Schweiz diskutiert:

1. Die Regierung legt den IAFP und den Maßnahmenkatalog vor. Das Parlament nimmt Kenntnis und kann über Vorstöße seinen indirekten Einfluss geltend machen.
2. Die Regierung legt den IAFP und den Maßnahmenkatalog vor. Das Parlament kann einzelne Maßnahmen im Maßnahmenkatalog direkt verändern, ablehnen oder neue beschließen.

3. Stand in der Schweiz

Gemäß einer Umfrage der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften führen 24 von 26 Kantonen in der Schweiz sowie der Bund Versuche mit der WoV durch. Bislang ist der Kanton Zürich der einzige Kanton, der ohne Versuchsphase direkt in die Umsetzung eingestiegen ist. In etlichen anderen Kantonen steht ab 2000 die Entscheidung an, ob die WoV vom Versuch in einen definitiven Betrieb überführt werden soll.

Auf Gemeindeebene sind vor allem in jenen Kantonen Bewegungen zu registrieren, die selbst mit der WoV experimentieren und die ihren Gemeinden entsprechende Freiheiten zugestehen: Luzern, Bern, Zürich und andere. Kaum ein Projekt ist bis heute (Stand Januar 2000) abgebrochen worden. Der bekannteste Fall ist die Gemeinde Köniz, die als eine der ersten in die WoV eingestiegen ist und 1998 bekannt gab, als erste gemerkt zu haben, dass NPM für die Politik untauglich sei. Im Januar 2000 beschloss das Gemeindeparlament jedoch, dass flächendeckend die Instrumente der WoV einzuführen seien. Die weitere Entwicklung steht noch aus.

Wesentliche Anpassungen wurden in den letzten beiden Jahren vor allem im Zusammenspiel von Parlament und Regierung vorgenommen. Hier zeigt es sich, dass ein großer Nachholbedarf an Ausbildung besteht, bevor sinnvoll mit den neuen Instrumenten umgegangen werden kann. Neue Strukturen, beispielsweise die Schaffung ständiger Sachkommissionen, werden diskutiert oder sind bereits eingeführt, um die Parlamente zu befähigen, das immer komplizierter werdende Staatsgeschäft durch Aufbau von Knowhow auszuüben. Dabei zeigt sich, dass die schweizerischen Milizparlamente durchaus in der Lage sind, mit der WoV zu arbeiten – sofern Verwaltung und Regierung sie mit entsprechend aussagekräftigen Informationen versorgen.

In der Verwaltung werden praktisch überall sogenannte Controllerdienste aufgebaut, die das Management der Regierung und der Verwaltungsspitze unterstützen sollen. Wo solche Strukturen bestehen, sind die Erfahrungen damit in aller Regel positiv.

Die WoV bringt eine Systemänderung: bürokratische Strukturen und Verfahren werden vielfach ersetzt durch managementorientierte Strukturen und Verfahren. Diese Veränderungen bringen Unruhe und Unsicherheit für die Betroffenen, sind jedoch auch eine Chance für die Neugestaltung eines Staates, der den Herausforderungen des neuen Jahrhunderts gegenüberzutreten kann.

Im Original erschienen in: Donatella Pulitano, *New Public Management. Terminologie – terminologie – terminologia*, Bern/Stuttgart/Wien: Paul Haupt, 2000, S. 33–47.

Erfahrungen mit New Public
Management in Österreich:
Nimmt die Kärntner Landes-
verwaltung eine Vorreiterrolle ein?

Von
Günter KRADISCHNIG
Andreas PÖLZL

INFORA – als einer der Marktführer in der Beratung der öffentlichen Verwaltung – hat in den letzten Jahren zahlreiche Bundes-¹, Landes-² und Stadtverwaltungen³ bei NPM-relevanten Themenstellungen beraten. Der vorliegende Artikel versucht, den derzeitigen *Stand des Reformprojektes* der Kärntner Landesverwaltung, gemessen an den Kriterien des New Public Management im Vergleich zu anderen österreichischen Gebietskörperschaften, einzuschätzen.

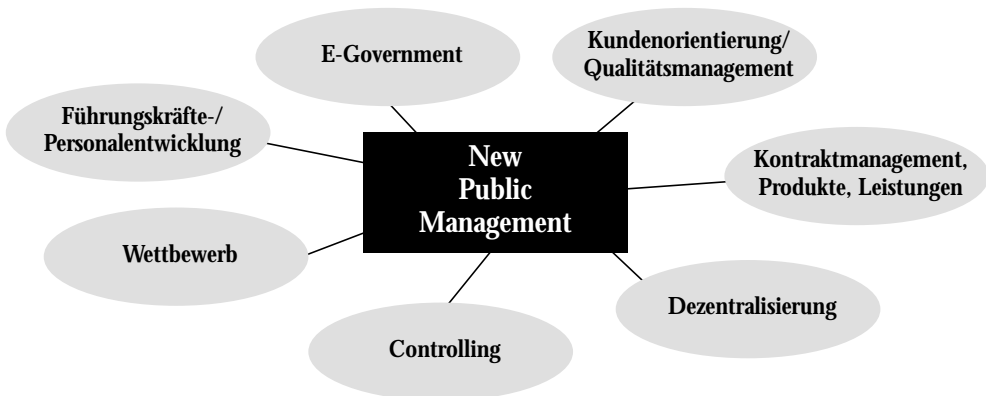
Ergänzend dazu erfolgt durch INFORA derzeit eine umfassende wissenschaftliche Analyse des Entwicklungsstandes von New Public Management in Österreich in Zusammenarbeit mit dem Institut für Innovations- und Umweltmanagement der Karl-Franzens-Universität Graz im Rahmen zweier Diplomarbeiten. Mit dem Vorliegen der Ergebnisse der genannten repräsentativen Studie kann im September 2001 gerechnet werden. Die hier angeführten Beispiele und Aufzählungen können daher keinerlei Anspruch auf Vollständigkeit erheben und nur exemplarischen Charakter aufweisen.

Der Artikel stellt zunächst die Eckpfeiler und mögliche Zugänge von New Public Management dar und präsentiert danach eine Einschätzung der Kärntner Landesverwaltung primär auf Basis persönlicher Erfahrungen und Einschätzungen. Einen wichtigen Teil bildet dabei ein Überblick über Risikofaktoren für den weiteren Verwaltungsreformprozess der Kärntner Landesverwaltung.

Eckpunkte des New Public Management

New Public Management (NPM) kann als Oberbegriff einer mittlerweile globalen Bewegung von Reformen öffentlicher Verwaltungen bezeichnet werden. Es geht dabei im Wesentlichen um die Modernisierung öffentlicher Einrichtungen mit dem charakteristischen Wechsel von einer Input- zu einer Output-Orientierung.

Dieser *wirkungsorientierte* Ansatz des Verwaltungshandelns kommt in seiner Umsetzung durch die im Folgenden dargestellten *sieben Eckpunkte* des NPM zum Tragen.



1 U. a. Bundeskanzleramt, BMBWK, BMF, BMLF, BMÖLS, BMSG.

2 U. a. Kärnten, Burgenland, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark.

3 U. a. Graz, Steyr, Wels.

Kundenorientierung und Qualitätsmanagement

Der ansonsten eher aus dem privatwirtschaftlichen Bereich stammende Begriff des *Kunden* wird mit einigen Anpassungen auf den öffentlichen Bereich übertragen. Damit soll der geforderten Öffnung der Verwaltung gegenüber den Anliegen der Bürgerinnen und Bürger Rechnung getragen werden.

Als Kunde einer Verwaltungseinheit gilt, wer von ihr individuell Leistungen abnimmt. Durch die gestiegene individuelle Legitimation von Verwaltungstätigkeiten wird die gezielte Steuerung der Leistungen am Kunden zur Pflicht.

Durch diesen Dienstleistungsgedanken erlangt auch das *Qualitätsmanagement* eine neue Bedeutung. Der traditionell mit Begriffen wie Rechts- und Ordnungsmäßigkeit gestützte Qualitätsbegriff öffentlichen Verwaltungshandelns bekommt durch die Produkt bzw. Kundenorientierung ein bislang ungewohntes Element hinzu: Der Kunde darf einen *Leistungsanspruch* stellen.

Nicht nur die Frage nach der produktbezogenen Qualität steht im Vordergrund, sondern auch kunden-, prozess- und wertbezogene sowie politische Qualitäten. Darüber hinaus ist auch die Frage der *Angemessenheit* staatlicher Maßnahmen zu diskutieren.

Kontraktmanagement, Produkte und Leistungen

Ausgangspunkt des Konzeptes ist eine Abkehr von der bürokratischen Denkweise in Kategorien wie Ressourcen, Sachmittelpänen oder Personalplafonds hin zu einer neuen Denkweise, wo das Produkt oder die Leistung im Vordergrund steht.

Produktorientierung bietet den Vorteil, dass sich bessere Aussagen über den Gegenwert treffen lassen, den Bürger vom Staat für ihr Entgelt erhalten. Effektivität und Effizienz lassen sich so auf operativer und strategischer Ebene besser steuern. Gegenstand der Diskussion im Steuerungsprozess sollen nicht mehr die traditionell betrachteten, zur Verfügung stehenden Produktionsmittel sein, sondern die erbrachten Leistungen und deren Wirkungen („*Output-Steuerung*“).

Das bedeutet in weiterer Folge, dass die Steuerung durch die Politik über *Leistungs- und Wirkungsvorgaben* erfolgen muss. Zur wirkungsorientierten Steuerung der Verwaltung werden dementsprechend auch eine angepasste *Kosten- und Leistungsrechnung* und ein geeignetes Kennzahlensystem benötigt.

Der Steuerungsmechanismus, mit dem auf Produkte und Wirkungen Einfluss genommen werden soll, besteht folglich wenigstens aus zwei wichtigen Bestandteilen: Globalbudgets und Leistungsvereinbarungen.

Globalbudgets umfassen die Mittel für bestimmte organisatorische Einheiten in Form einer „globalen“ Gesamtsumme. Diese Verwaltungseinheiten können einerseits innerhalb des Budgets frei disponieren, andererseits aber auch höhere Ausgaben tätigen, wenn sie diese über zusätzliche Einnahmen finanzieren.

Die Steuerung über Kontrakte meint nun nichts anderes als die Verknüpfung von Leistungsvereinbarungen und Globalbudgets zwischen zwei unterschiedlichen Hierarchiestufen innerhalb der Verwaltung, aber auch zu verwaltungsexternen Organisationen. *Kontraktmanagement* dient so als Instrument zwischen Politik und Verwaltung, aber auch zwischen verwaltungsinternen Einheiten und ausgelagerten oder dritten Organisationen.

Dezentralisierung

Die Strukturen und Prozesse der öffentlichen Verwaltung orientierten sich bislang in erster Linie an den Kriterien größtmöglicher Sicherheit und bestmöglichem Risikoausgleichs. Mit dem Prinzip der Wirkungsorientierung wird jedoch eine *Vergrößerung des Verantwortungsbereiches* für Verwaltungsstellen erforderlich, die nun zu mehr Effizienz und Effektivität angehalten sind. Effizientes und effektives Handeln ist nur möglich, wenn man für eigene Handlungen verantwortlich ist und die Konsequenzen zu tragen hat.

Über das Abgrenzungskriterium der Produktgruppen wird versucht, den Verwaltungsapparat in organisatorische Einheiten zu strukturieren. Damit wird über das Produkt bzw. die Produktgruppe eine markt- bzw. kundenorientierte Organisationsform sichergestellt (Orientierung an Lebensbereichen des Bürgers).

Die einzelnen Organisationseinheiten sind *ergebnisverantwortlich* und werden im Wesentlichen über Leistungsvereinbarungen und Globalbudgets gesteuert, d. h., die Verantwortung für typische Querschnittsfunktionen wird weitgehend an diese Einheiten delegiert. Nur diejenigen Teile ehemaliger Querschnittsämter, welche eine koordinative Funktion ausüben, werden in einer zentralen Steuerungseinheit zusammengefasst. Die dezentralen Einheiten sollen davon abgesehen aber weitgehende Autonomie genießen und eigene Führungs- und Entscheidungsstrukturen aufbauen.

Controlling

Je stärker eine Verwaltung dezentralisiert wird, umso wichtiger wird der Aufbau eines wirksamen *Controllings*. Dabei ist unter Controlling der gesamte Prozess der Zielfestlegung, der Planung und Steuerung im finanz- und leistungswirtschaftlichen Bereich zu verstehen.

Dazu ist ein *modernes Rechnungswesen* im Sinne einer umfassenden Kosten- und Leistungsrechnung erforderlich, das über ein rein finanzorientiertes Rechnungswesen hinausgeht. Die Basis dafür bilden zwar nach wie vor Rechnungskonzepte zur Erfassung von Finanzströmen, wobei das in der Privatwirtschaft verbreitete System der Doppik aber Vorteile gegenüber dem kameralistischen Rechnungsansatz aufweist.

Eine reine Finanzbetrachtung greift für die Zwecke des NPM jedoch zu kurz, da sie die Wirkungsorientierung unzureichend unterstützt. Um wirkungsorientierte Steuerung betreiben zu können, sind neben einer Ist-Kostenrechnung auch noch eine *Plan-Kostenrechnung* und ein leistungsstarkes *Kennzahlensystem* erforderlich.

Wettbewerb

Ein modernes Rechnungswesen unterstützt zudem noch ein weiteres Prinzip der wirkungsorientierten Verwaltungsführung. New Public Management hat das explizite Ziel, den *Wettbewerbsgedanken* in möglichst allen Bereichen der Verwaltung stärker zu betonen. Da öffentliche Verwaltungen in ihren primären Leistungsbereichen aber zumeist „monopolistisch“ auftreten, geht es um das Schaffen eines marktähnlichen Umfeldes.

Das kann zum Beispiel durch den Einsatz von Instrumenten wie etwa Kosten- und Leistungsvergleiche mit Privaten, Ausschreibungen, Preiswettbewerben, Contracting In/Out oder internem (Quasi-)Wettbewerb gelingen.

Führungskräfte-/Personalentwicklung

Das Modell des NPM verlangt in weiterer Folge sowohl den Führungskräften als auch dem Verwaltungspersonal insgesamt eine geänderte Verhaltensweise ab. Die Grundausrichtung ist dabei das bereits mehrfach beschriebene Dienstleistungsverständnis. Das bedeutet insbesondere eine noch stärkere Betonung der Notwendigkeit von *Prozess- und Sozialkompetenz* neben der nach wie vor wichtigen Fachkompetenz. Auch scheint eine deutlichere Trennung von Politik und Verwaltung, im Sinne einer eher strategischen Verantwortung seitens der Politik und einer eher operativen Verantwortung auf Seiten der Verwaltung, ein Umdenken zu erfordern.

Dieser notwendige Denk- und Verhaltenswandel ist gut durch Methoden der Führungskräfte- und Personalentwicklung intensiv zu unterstützen.

E-Government

Mit dem Begriff „Electronic Government“ (E-Government) wird entsprechend der gegenwärtigen internationalen Diskussion eine neue Phase des Einsatzes von *Informations- und Kommunikationstechnologien* im Bereich Regierung und öffentlicher Verwaltung bezeichnet. Ein wesentliches Merkmal ist der verstärkte Einsatz elektronischer Medien im Verkehr zwischen Bürgern und Einrichtungen des politischen Systems (öffentliche Verwaltung, Regierung, Parlament etc.).

Grundsätzlich lassen sich eine interne und externe Perspektive unterscheiden. Der interne Einsatz von IT umfasst Datenbanken, Workflowmanagement-Systeme u. ä. mit dem Ziel der *Verbesserung des Informationsmanagements* und verwaltungsinterner Prozessabläufe. Dadurch werden organisatorische Beziehungen sowohl auf horizontaler Ebene

(etwa zwischen Dienststellen, Abteilungen, Ministerien) als auch auf vertikaler Ebene (zwischen Einrichtungen der Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltung) verändert. Der externe Einsatz von IT umfasst die elektronische *Bereitstellung von Informationen und Dienstleistungen* sowie Kommunikationsmöglichkeiten mit dem Ziel, die Beziehung zwischen Staat und Bürgern zu verbessern. In dieser Hinsicht werden bestimmte E-Government-Anwendungen (vor allem in Zusammenhang mit der Abwicklung von Amts- und Behördenwegen) auch häufig als Teilbereich des Electronic Commerce – des elektronischen Geschäftsverkehrs – verstanden. Für die erfolgreiche Realisierung von E-Government müssen sowohl die interne als auch die externe Komponente entwickelt und aufeinander abgestimmt werden.

Zugänge zu NPM

Grundsätzlich sind zwei strategische Stoßrichtungen denkbar, Reformen im Sinne von New Public Management in Gang zu setzen. Einerseits kann ein *gesamtheitlicher Reformansatz* gewählt werden, das ist ein mehrjähriges Veränderungsprojekt, das alle Dimensionen von New Public Management umfasst, mit der Zielsetzung der Modernisierung und Anpassung an die neuen Anforderungen.

Ebenso kann auch ein *themenspezifischer Zugang* zu New Public Management gewählt werden. Hierbei werden zeitlich kürzer dimensionierte Projekte mit einer inhaltlichen Schwerpunktsetzung initiiert. Die Ziele sind dabei schwerpunktbezogen unter expliziter Berücksichtigung der Voraussetzungen des betroffenen organisatorischen Bereichs zu definieren, ein generell verfolgtes Oberziel ist hier jedoch nicht vorhanden. Oftmals stehen Themen wie Aufgabenreform, Ausgliederung oder Budgetkonsolidierung im Mittelpunkt der Reformaktivitäten.

Neben der Kärntner Landesverwaltung lässt sich auch bei den Landesverwaltungen von Oberösterreich, Salzburg und Vorarlberg ein Gesamtreformansatz ausmachen, bei den Stadtverwaltungen verfolgen etwa die Städte Graz, Wien, Linz und Wels einen solchen gesamtheitlichen Reformansatz. Die strategische Grundausrichtung der Verwaltungsreformaktivitäten sowie laufende Aktivitäten werden zumeist auch auf den Homepages der jeweiligen Verwaltungseinheiten dokumentiert.

Bei der Kategorie der themenspezifischen Reformansätze ist eine große Palette an verschiedenen Schwerpunktsetzungen zu identifizieren.

Einen eher *aufgabenreformorientierten Ansatz* verfolgen das Land Niederösterreich sowie zu Beginn ihrer Reformaktivitäten die Bundesländer Oberösterreich und Salzburg.

Verwaltungsreform unter dem themenspezifischen Fokus der *Haushaltskonsolidierung* ist beispielsweise in der Bundesverwaltung (in der Vergangenheit auch mit dem Schwerpunkt Ausgliederungen) sowie in der Stadtverwaltung Innsbruck vorzufinden.

Pilotprojekte zu unterschiedlichsten Themen finden sich u. a. in der Landesverwaltung Steiermark sowie wiederum in der Bundesverwaltung, beispielsweise in der Einführung eines modernen Rechnungswesens (in Form von SAP) oder der Modernisierung der IT-Bereiche.

Eine *externe Gesamtanalyse* zu Beginn des Reformvorhabens wurde etwa in der Bundesverwaltung (in den achtziger Jahren) sowie in Wien durchgeführt.

Den Ansatz einer *Strukturreform* verfolgte eher die Landesverwaltung Burgenland.

Besonders starke Ausprägung von Schlüsselementen des New Public Management

Als Schlüsselemente wurden in der Darstellung der Eckpfeiler von NPM *Produkt- und Leistungskataloge* in Verknüpfung mit einer flächendeckenden *Kostenrechnung* identifiziert. Diese Elemente sind in Kärnten, Vorarlberg und Oberösterreich bereits flächendeckend umgesetzt.

Über eine *Globalbudgetierung* – als ein weiteres zentrales Element von NPM – verfügen zumindest das Land Kärnten, die Stadt Linz sowie die Bundesverwaltung durch die Umsetzung der Flexibilisierungsklausel gemäß Bundeshaushaltsgesetz.

Ansätze einer *Output-Steuerung* im Budgetierungsprozess (z. B. Stadt Wels) sind seltener anzutreffen.

Das Element *E-Government* wird hingegen in zahlreichen Gebietskörperschaften verfolgt. Insbesondere kleinere Gemeinden (z. B. Zeltweg, Zell am See) können bereits ein umfangreiches Produktangebot im Internet bzw. Intranet vorweisen, teilweise sind nur einzelne oder wenige Pilotprodukte in Betrieb (z. B. Linz – Hundeanmeldung). Das reine Informationsangebot ist hingegen zum Teil bereits sehr umfangreich, oftmals ist dieses Angebot auch über den Zugang nach Lebenssachverhalten zugänglich (z. B. Amtshelfer im Internet: www.help.gv.at, Wien).

Im Bereich des E-Government können zahlreiche aktuelle Aktivitäten und intensive Bemühungen ausgemacht werden. Insbesondere Wien und auch Vorarlberg scheinen hierbei eine Vorreiterrolle einzunehmen. Aber auch in Kärnten sind intensive Anstrengungen zu beobachten.

Das NPM-Element der *Führungskräfte- und Personalentwicklung* wird beispielsweise in Linz und Graz sowie in den Landesverwaltungen von Salzburg, Vorarlberg und Oberösterreich forciert, in Kärnten sind derzeit nur rudimentäre Ansätze erkennbar.

Ist Kärnten ein Vorreiter in Sachen New Public Management?

Auf Basis der analysierten Beispiele kann dem Land Kärnten durchaus eine Vorreiterrolle bei New Public Management zugesprochen werden. Kärnten verfolgt seit Anfang 2001 einen erkennbaren Gesamtreformansatz. Die Verwaltungsreform erfährt in Form des Projektes WOLV („Wirkungsorientierte Landesverwaltung“) eine gesamtheitliche Steuerung, wodurch eine koordinierte Vorgehensweise der einzelnen Themenbereiche gewährleistet scheint.

Insbesondere die Verankerung einer eigenen *Geschäftsstelle* für das Reformprojekt (mit entsprechend qualifizierten Mitarbeiterkapazitäten), die Verwirklichung eines professionellen *Projektmanagements* (dokumentiert in einem umfassenden Projekthandbuch) oder auch die Einrichtung einer eigenen *Projekthomepage* sind erkennbare Zeichen des professionellen Herangehens an diese Aufgabenstellung.

Auch eine Übersicht über die bearbeiteten Themen in der Kärntner Landesregierung zeigt, dass die „kritische Masse“ an relevanten Themen bereits überschritten ist:

- Globalbudgetierung
- Betriebswirtschaftliche Instrumente (Produktkatalog, Kosten- und Leistungsrechnung)
- Strukturreform
- Aufgabenreform/Deregulierung
- E-Government
- Kunden- und Bürgerorientierung (Servicestelle, Bürgerbüro)

Risikofaktoren für das Kärntner Modell (Projekt WOLV)

Um New Public Management in Kärnten flächendeckend verwirklichen zu können, müssen jedoch einige *Schlüsselemente noch intensiver umgesetzt* sowie Engpässe überwunden werden. Insbesondere im Bereich der Führungskräfte- und Personalentwicklung kann noch ein entsprechendes Defizit geortet werden. Gerade die Annäherung an das Thema *Führungskräfte- und Personalentwicklung* (in Abstimmung mit den Aktivitäten der Landesverwaltungsakademie) erscheint besonders wichtig für den weiteren Reformprozess in der Kärntner Landesverwaltung. Auch müssen die Know-How-Kapazitäten vor allem auf dem Gebiet des *Projektmanagements* (Aufbau von Projektleitungskapazitäten innerhalb der Landesverwaltung) ausgebaut werden.

Das Projekt WOLV wurde erst Anfang 2000 in Angriff genommen und kann daher als relativ junges Projekt bezeichnet werden. Eine nachhaltige Wirkung von Reformansätzen ist erst belegbar, wenn diese über mehrere politische Amtsperioden hinweg konsequent weitergeführt werden. Genauso fehlt es noch an einer Verbreiterung („roll-out“) der einzelnen Themen innerhalb der Kärntner Landesverwaltung, um New Public Management in der Kärntner Landesverwaltung durchgehend mit Leben zu erfüllen.

Wozu
WOLV – Kärnten?

Von
Johann SCHEIBER

1. Die Verwaltung, herausgefordert durch die Globalisierung

Die Form öffentlicher Verwaltungsführung steht nunmehr schon seit Jahrzehnten international in Diskussion. Im Kern geht es dabei um eine grundlegende Neuorientierung der bislang vom Bürokratiemodell geprägten starr, schematisch und legistisch ausgerichteten Verwaltungsorganisation hin zu einem Verwaltungsmodell, das den veränderten Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung entspricht. Welche veränderten Herausforderungen sind hier anzusprechen?

Globalisierung heißt, dass nationale Grenzen in mancherlei Hinsicht an Bedeutung verlieren und damit durchlässiger werden. Das gilt insbesondere für den Bereich der Wirtschaft.

Damit sind die nationalen Ökonomien und deren Rahmenstrukturen genötigt, auf vielerlei Herausforderungen zu reagieren.

2. Die Verwaltung ein Unternehmen? Der Bürger ein Kunde?

Für die Verwaltung, die zentrale Rahmenstruktur, heißt dies, dass aus der Perspektive der nationalen und internationalen Wirtschaftssubjekte ihr Leistungsprogramm, ihre Leistungsqualität und ihre Leistungskosten zu einem Kalkulationsfaktor in deren Investitionsentscheidungen wird. Kurz gesagt, die Verwaltung wird zu einem Standortfaktor, was so viel heißt, dass die Staaten und Regionen herausgefordert sind, ihre jeweiligen Verwaltungen wettbewerbstauglich zu machen. Der Hauptgrund besteht einfach darin, dass im Zuge der Globalisierung der Kontrahierungszwang zwischen Verwaltung und Wirtschaft aufgehoben ist, weil die Unternehmer immer häufiger in der Lage sind, ihre Investitionen unabhängig von ihrem traditionellen Standort zu tätigen. Noch heftiger weht der Wind des Standortwettbewerbes bei der Bemühung, ausländische Investoren zu gewinnen. Die öffentliche Verwaltung hat sich also, um dies in der Sprache der Ökonomie auszudrücken, in wichtigen Teilbereichen von einem Anbietermarkt hin zu einem Nachfragemarkt entwickelt.

Wirtschaftsbetriebe zu halten bzw. neue Betriebe dazu zu gewinnen ist aber kein x-beliebiges Problem, sondern die Basisvoraussetzung aller staatlichen Aktivitäten in Richtung Sicherheit, Unabhängigkeit und soziale Gerechtigkeit. Die Höhe der Steuereinnahmen ist nämlich unmittelbar an die Quantität und die Leistungskraft der vorhandenen Unternehmen gekoppelt.

Aufgrund dieser Überlegungen ist es gerechtfertigt, Staaten auch als **Unternehmen** anzusehen, eben darum, weil sie – und das mehr als je zuvor – im internationalen Wettbewerb stehen. Den Staat als Unternehmen zu sehen heißt, dass sich der Staat sozusagen von Innen her um die Qualität seiner Dienstleistungen bemüht, diese also nicht mehr alleine in bürokratischer und legalistischer Ausrichtung „irgendwie“ erbringt.

Ein weiterer Gesichtspunkt als Ansatz für die Verwaltungsreform besteht darin, dass die Zeit des Obrigkeitsstaates, in welcher der Bürger als Bittsteller an die Verwaltungsorganisation herangetreten ist, definitiv vorbei ist. Der mündige Bürger vergleicht heute die Dienstleistungsqualität einer Verwaltungseinheit ganz selbstverständlich etwa mit der einer Bank oder einer Versicherung und hat ausreichend Möglichkeiten, seinen allfälligen Unmut auch öffentlich zu artikulieren.

Unter diesem Gesichtspunkt ist es gerechtfertigt, vom Bürger auch von einem **Kunden** zu sprechen. Das gilt übrigens gleichermaßen für den hoheitlichen wie für den nichthoheitlichen Bereich.

Damit sind zwei zentrale Begriffe in Diskussion, die in die Richtung der Neuorientierung der Verwaltung weisen: die Begriffe „Unternehmen“ und „Kunde“.

Ganz grob gesagt geht es also dabei um die Einführung und Adaptierung von Begriffen und Instrumenten in der öffentlichen Verwaltung, die sich bereits in der betriebswirtschaftlichen Praxis der Privatwirtschaft bewährt haben. **New Public Management** (NPM) ist das Stichwort, unter dem diese weltweite Reformbewegung diskutiert wird.

3. Die strategischen Leitprojekte des WOLV – Kärnten

Die konkrete Umsetzung des New Public Management oder des Neuen Verwaltungsmanagements in der Kärntner Landesverwaltung heißt „Wirkungsorientierte Landesverwaltung – Kärnten (WOLV – KÄRNTEN I)“.

Zentrale Elemente dieser neuen „Marktorientierung“ der öffentlichen Verwaltung sind die Produktorientierung, der Produkt- und Leistungskatalog, das Konzernrechnungswesen, Controlling (Projekt-Gruppe „**Betriebswirtschaftliche Instrumente**“), Serviceorientierung, Servicestellen, one-stop-shop, work-flow (PG „**e-government**“), Dezentralisierung und Verantwortungsübertragung (PG „**Globalbudgetierung**“), Organisations- und Personalentwicklung (PG „**Organisationsentwicklung**“) sowie eine grundsätzliche Hinterfragung, welche Leistungen in welcher Form zukünftig von der Kärntner Landesverwaltung angeboten werden (PG „**organisatorische**“ und „**legistische**“ **Aufgabenreform**).

3.1 Betriebswirtschaftliche Instrumente

Damit auch eine effiziente Leistungserstellung gewährleistet werden kann, sind betriebswirtschaftliche Rahmenbedingungen zu schaffen, die in der Privatwirtschaft schon durchwegs üblich sind.

Ein wesentlicher Verbesserungsschritt soll dadurch erreicht werden, dass die in der Landesverwaltung klassische Verantwortungsteilung für Fachaufgaben einerseits und die für die Erledigung der Aufgaben erforderlichen Ressourcen andererseits aufgehoben wird. Zu diesem Zweck wurden zunächst Produkte definiert, die in **einem Produkt- und Leistungskatalog** der Kärntner Landesverwaltung zusammengefasst wurden. Zur Zeit

umfasst dieser Katalog rund 230 Produktgruppen und 1600 Produkte. Zudem wurde in einem weiteren Schritt im Wege einer **Einmalkostenrechnung** der Prozess der Leistungserstellung bewertet, um die Frage beantworten zu können, wie viel die Produkterstellung dem Land Kärnten kostet. Die Produktverantwortung soll künftig vollständig den Fachbereichen der Kärntner Landesverwaltung übertragen werden und soll zusätzlich zur fachlichen Verantwortung auch jene für die zur Erstellung der Produkte erforderlichen Ressourcen umfassen. Im Ergebnis sollen damit viele kleine Unternehmen in der Kärntner Landesverwaltung geschaffen werden, die wesentlich eigenverantwortlicher ihre Tätigkeiten ausführen sollen und können. Die Steuerung der Finanzen geschieht dann in Hinkunft über sogenannte **Globalbudgets**, die auf der Grundlage der Produktplanung und den Produktkosten erstellt werden. Innerhalb der zugewiesenen Budgets sollen die Fachbereiche weitgehend Handlungsfreiheit erhalten, die ihnen von der politischen Ebene übertragenen **Leistungsvereinbarungen** (sogenannte Kontrakte) umzusetzen. Parallel dazu müssen entsprechende betriebswirtschaftliche Instrumente wie etwa **Controlling-Systeme** eingesetzt werden, um den Grad der Zielerreichung auf hohem Niveau zu halten.

Die Umsetzung dieser Maßnahmen zieht selbstverständlich auch neue Anforderungen an die Mitarbeiter mit sich, denen in Zukunft in verstärktem Maße entsprechende betriebswirtschaftliche Grundkenntnisse vermittelt werden sollen. Unterstützung sollen sie jedenfalls durch **moderne Rechnungswesensysteme** bekommen. Deshalb werden die bestehenden Systeme zur Zeit dahingehend überprüft, inwieweit sie geeignet sind, den künftigen Anforderungen zu entsprechen.

3.2 E-Government

E-Government umfasst ein breites Spektrum an Möglichkeiten: es beginnt bei der einfachen Selbstdarstellung einer Verwaltungsbehörde im Internet bis zur kompletten Verlagerung ganzer Verwaltungsprozesse auf die digitale Ebene.

Mit E-Government soll möglich werden, die Verwaltung 24 Stunden pro Tag und sieben Tage in der Woche zu erreichen. Dabei sollen nicht nur die wichtigsten Informationen aktuell abrufbar sein, sondern auch gleich Verwaltungsprozesse ausgelöst werden können.

„E-Government“ wird zu großen Veränderungen von Politik und Verwaltung führen.

Deshalb ist es bereits heute unbedingt notwendig, die bestehenden technischen Möglichkeiten für E-Government aufzugreifen und in den Tagesbetrieb der Verwaltung zu integrieren.

Die Einführung von E-Government ist hinsichtlich der im Verwaltungsreform-Projekt geplanten Einführung von NPM (New Public Management) als Basistechnologie zur Verbesserung der Kundenorientierung und der Transformation der Verwaltungsprozesse zu sehen.

Drei Aspekte sind wesentliche Elemente von E-Government:

- Information
- Kommunikation (Die Möglichkeit für den Bürger, mit der Behörde über neue Medien zu kommunizieren (E-mail, Diskussionsforum, Feedbackseiten usw.)
- Transaktion

Ausgehend vom Produkt- und Leistungskatalog des Landes Kärnten, werden jene Produkte herauskristallisiert, die vom Mengengerüst und den Prozessanforderungen besonders geeignet sind, über elektronische Medien abgewickelt zu werden.

Das im Land eingesetzte Workflowsystem BÖV bildet diese Geschäftsprozesse ab. Über das Internet kann der Kunde (Bürger oder Unternehmer, aber auch Verwaltungseinheit) Formulare zu den Geschäftsprozessen herunterladen, ausfüllen und per Internet den Geschäftsfall anstoßen.

Dem Kunden wird es möglich sein, den Status der ihn betreffenden Geschäftsfälle über das Internet abzufragen.

Die Verwaltung ist neben den Selbstbedienungsmöglichkeiten des Internets auch über einen Call-Center (Service-Center) für die sprachliche Kommunikation und in Form von Bürgerservicestellen zur persönlichen Betreuung erreichbar.

3.3 Globalbudgetierung

Hier wird der zentrale Dreh- und Angelpunkt der „Wirkungsorientierung“ erreicht, die Umorientierung von der Input- hin zur Output-Steuerung. Hinter diesem Fachterminus verbirgt sich das geplante Ende des nicht weiter leistungsfähigen Systems der jährlichen Budgetfortschreibung. Nicht der Input, also der jährliche Personal- und Materialeinsatz, soll zukünftig Gegenstand der Planungs- und Verhandlungsprozesse sein, sondern der Output, also die von der Verwaltung zu erbringenden Produkte und Leistungen und letztlich die damit zu erzielenden Wirkungen. Für die zu erbringenden Leistungen bzw. für die zu erzielenden Wirkungen werden in Zukunft, über Vereinbarungen (Kontrakte) mit der Politik, die Führungskräfte verantwortlich sein. Zu diesem Zweck ist es aber notwendig, den Führungskräften die Verantwortung für den Personal- und Materialeinsatz, natürlich im Rahmen von allgemeinen Richtlinien, zu übertragen. In diesem Zusammenhang werden auch die Zentralstellen (Personal, Finanzen, Amtswirtschaft, EDV ...) in Richtung Dienstleister umgebaut, deren Leistungen über interne Verrechnungspreise verrechnet werden.

Inhaltlich umfasst ein Kontrakt folgende Komponenten:

- Angabe über die Produktgruppen/Produkte, welche der jeweilige Kontrakt umfasst
- Zielvorgaben hinsichtlich der Leistungen, aber auch in Bezug auf Wirkungen, die damit erzielt werden sollen
- Quantitative und qualitative Indikatoren, die Auskunft über die Zielerreichung geben
- Angabe über die Leistungsempfänger (Zielgruppen), die diese Produkte in Anspruch nehmen

3.4 Organisationsentwicklung und Personalmanagement

Wesentliche Komponente bei der Umsetzung von NPM ist es, die organisatorischen Strukturen an die geänderten Anforderungen anzupassen. So sollen Aufgaben nach ihrem Inhalt in Einheiten (Kompetenz-Center) zusammengeführt werden, welche sich an den Lebensbereichen der BürgerInnen orientieren. Diese Einheiten werden in Form von Unternehmen im Unternehmen dezentral gesteuert.

Ein weiterer Schwerpunkt ist der Abgleich von Produkten bzw. Leistungen des Amtes der Kärntner Landesregierung mit den Produkten der Bezirkshauptmannschaften mit dem Ziel, die Leistungen der beiden Bereiche, die aus Bürgersicht als ein Produkt zu sehen sind, zusammenzufassen.

Untrennbar mit dem Bereich der Organisations- oder Verwaltungsentwicklung verbunden ist auch der ganze Themenkomplex des **Personalmanagements**. Insbesondere im Rahmen der Wirkungsorientierten Verwaltung kommt dem Zusammenhang von Organisationsmanagement und Personalmanagement eine besondere Bedeutung zu. Die Veränderungen der Strukturen und Prozesse haben Auswirkungen auf das Personal und umgekehrt. Will die Verwaltung effektiv arbeiten, sind diese Wechselwirkungen zu berücksichtigen.

In der Vergangenheit lag der Schwerpunkt der Personalarbeit in der öffentlichen Verwaltung auf der Personalverwaltung; ganzheitliche Personalmanagement-Konzepte mit strategischer Neuausrichtung existierten nur selten. Im Zuge des WOLV-Projektes ist es aber sehr schnell deutlich geworden, welche Bedeutung den Mitarbeitern der Verwaltung bzw. der Dringlichkeit und Notwendigkeit eines Gesamtkonzeptes des Personalmanagements zukommt.

Das mit dem Organisationsmanagement integrierte Personalmanagement ist ein wesentlicher Erfolgsfaktor für eine Verwaltung – insbesondere für eine Verwaltung im Reformprozess. Veränderungen der Organisation (Verlagerung von Verantwortung in untere Hierarchieebenen, dezentrale Ressourcenverantwortung, neue Organisationsstrukturen wie Team-, Projektstrukturen, Outsourcing etc.) haben Auswirkungen auf das Personal und das Personalmanagement mit seinen Aufgabenfeldern. So müssen Maßnahmen der Organisationsentwicklung notwendigerweise ihre Entsprechung in der (Weiter-)Entwicklung des Personalmanagements haben.

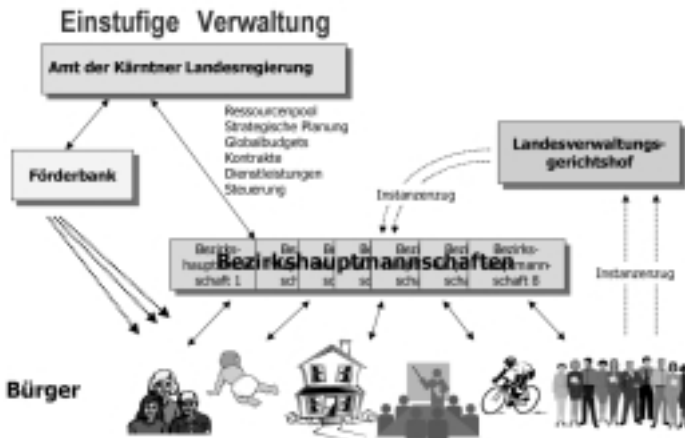
3.5 Organisatorische und legistische Aufgabenkritik

Selbstverständlich muss der Reformprozess auch von einer umfassenden Aufgabenkritik begleitet werden. In der Praxis der vergangenen Jahrzehnte war es einfach üblich, Verwaltungsaktivitäten zu setzen, ohne sich über zeitliche Befristung der Maßnahmen oder gar über deren langfristige Auswirkungen Gedanken zu machen. Auch die Möglichkeit, Dienstleistungen in Kooperation mit anderen Dienstleistern zu erbringen, wurde nur selten in Erwägung gezogen (EDV, Überprüfungen, Gutachten, soziale Aktivitäten ...). Darüber hinaus hat die öffentliche Hand häufig Aufgaben an sich gezogen, die ganz deutlich der Sphäre der Privatwirtschaft zuzuordnen sind (Forstgärten, Bauhöfe ...).

Mit dieser Aufgabenstellung ist die **PG Aufgabenreform** betraut. Ergänzt wird deren Aktivität durch eine **Arbeitsgruppe der Abt. 2 V**, die sich mit einer Durchforstung der Landesgesetze auseinandersetzt.

4. Die Zukunft der Landesverwaltung: Die „Einstufige Verwaltung“

Die im Zuge der **Verwaltungskonzentration** (Verwaltungs-Technikzentrum) angestrebte Kompetenzzentren-Lösung wird in jüngster Zeit überlagert durch die österreichweite Diskussion über die Einführung der sogenannten „**Einstufigen Verwaltung**“. Die Etablierung der **Bezirkshauptmannschaften** als einzige Ansprechstelle des Bürgers in Kombination mit der Einrichtung des Instanzenzuges zu den Landesverwaltungssenaten hätte natürlich gravierende Auswirkungen auf Umfang, Funktion und Bedeutung des Amtes der Kärntner Landesregierung, zumal auch noch geplant ist, die diversen Förderagenden in einer **Förderbank** zu konzentrieren.



Betriebswirtschaftlich gesehen läuft diese Entwicklung darauf hinaus, das AKL als Konzernmutter mit einer Holdingstruktur einzurichten. Im Zuge der Diskussion um die zukünftige Rolle der Landesverwaltungssenate ist es allerdings noch völlig offen, ob auch zentrale strategische Entscheidungen z. B. der Standortpolitik letztlich der Politik vorbehalten bleiben oder aber einem Gericht überantwortet werden.

Die strategischen Vorgaben der Verwaltungsreform sind also noch durchaus unklar. Dabei befindet sich aber die Verwaltung heute in bester Gesellschaft mit großen Organisationen der Privatwirtschaft, die auch häufig mehrere Zukunftsszenarien gleichzeitig diskutieren. Dieses Problem kann und muss nicht von der Verwaltung gelöst werden.

Entscheidend ist es, in dieser Übergangssituation Geduld zu bewahren und die Basisinstrumente einer Wirkungsorientierten Verwaltung wie Produkt- und Leistungskatalog,

betriebswirtschaftliches Rechnungswesen, Controlling, Globalbudgetierung, Vereinbarungsmanagement, E-Government, Wirkungsprüfung u. dgl. mehr aufzubauen.

Dieses zum Teil neuartige Instrumentarium in der Hand von gut ausgebildeten Mitarbeitern ist das Handwerkszeug einer zeitgemäßen Verwaltung, unabhängig davon, wie anstehende Entscheidungen hinsichtlich der Aufbauorganisation getroffen werden mögen.

5. Verwaltungshandeln benötigt auch langfristige Zielorientierung

Ein weiteres WOLV-Ziel besteht darin, das in mühevoller Arbeit erstellte **Leitbild Kärnten** Schritt für Schritt mit den Organisationszielen des AKL, wo dieses angesprochen ist, in Übereinstimmung zu bringen. Die Unabhängigkeit von Organisationsteilen gegenüber dem Alltagsgeschäft, auch gegenüber Interventionen, steigt tendenziell an, wo es eine zwischen Politik und Verwaltung vereinbarte langfristige Zielausrichtung gibt.

Von entscheidender Bedeutung für das Projekt WOLV – KÄRNTEN ist, dass damit ein **integrativer Reformansatz** gewählt wurde. Das heißt zum einen, dass die einzelnen Aktivitäten tunlichst aufeinander abgestimmt werden, zum anderen – das ist vielleicht der entscheidendere Punkt –, dass ein neuer Systemansatz für das Verwaltungshandeln angestrebt wird.

Nicht mehr Zentralverwaltungswirtschaft, sondern dezentrale Ressourcenverwaltung mit Controlling als Steuerungsinstrument; nicht mehr allgemeines Tätigwerden der Verwaltung, sondern gezielter Einsatz der immer knapper werdenden Ressourcen mit Dienstleistungs- und Wirkungsorientierung.

Nicht zu vergessen ist auch die Einbindung aller Ebenen, vom Landtag, der Regierung über die einzelnen Verwaltungsteile bis hin zu den Bürgern.

Zu diesem Zweck wird es im Jahre 2001 von Seiten WOLV verstärkt Initiativen zu Informations- und Kommunikationsaktivitäten mit allen betroffenen Ebenen geben.

Nachdem sich das Reformprojekt in seiner Struktur einigermaßen konsolidiert hat, ist es an der Zeit, eine Bewusstseinsoffensive zu starten.

WOLV – KÄRNTEN ist kein Projekt „von oben“, es kann nur Erfolg haben, wenn es aus der Organisation heraus auf möglichst breiter Basis getragen wird. Es ist die Chance der Verwaltung, das Ansehen, welches sie zum Teil zu Recht, zum Teil zu Unrecht verloren hat, wiederzugewinnen. Die Sicherheit von Arbeitsplätzen kann langfristig nur von solchen Organisationen gewährleistet werden, die den Ansprüchen, die an sie gestellt werden, gerecht werden. Starr auf einem bestimmten Status bestehen hat in einer immer dynamischer werdenden Welt vielleicht heute noch, aber bestimmt morgen schon keine Zukunft mehr.

WOLV-Teilprojekte

E-Government

Rudolf KÖLLER

Organisationsreform

Heinz PANSI

Aufgabenreform

Udo PUSCHNIG

Legistische Deregulierung

Franz STURM

Anna KEMPTNER

Gerold GLANTSCHNIG

Globalbudgetierung

Albert KREINER

Betriebswirtschaftliche Instrumente

Arnold GABRIEL

E-Government

Von
Rudolf KÖLLER

1. Begriffsdefinition „E-Government“

E-Government umfasst ein breites Spektrum an Möglichkeiten: es beginnt bei der einfachen Selbstdarstellung einer Verwaltungsbehörde im Internet bis zur kompletten Verlagerung ganzer Verwaltungsprozesse auf die digitale Ebene.

Technisch ist heute bereits alles machbar, so werden z. B. in Australien Verfahren zur elektronischen Stimmabgabe getestet.

Analog dem 24-Stunden-Banking soll es dank E-Government möglich werden, die Verwaltung 24 Stunden pro Tag und sieben Tage in der Woche zu erreichen. Dabei sollen nicht nur die wichtigsten Informationen aktuell abrufbar sein, sondern auch gleich Verwaltungsprozesse ausgelöst werden können.

E-Government wird zu großen Veränderungen von Politik und Verwaltung führen.

Deshalb ist es bereits heute unbedingt notwendig, die bestehenden technischen Möglichkeiten für E-Government aufzugreifen und in den Tagesbetrieb der Verwaltung zu integrieren.

Die Einführung von E-Government ist hinsichtlich der im Verwaltungsreformprojekt geplanten Einführung von NPM (New Public Management) als Basistechnologie zur Verbesserung der Kundenorientierung und der Transformation der Verwaltungsprozesse zu sehen.

2. Projektorganisation

Das Projektteam ist wie folgt zusammengesetzt:

Projektleitung	Köller
BÖV-Infrastruktur	Köller
BÖV-Admin und Betrieb	seit Juli 2001 Köller
Content-Management	Dworak
Projekt-PR und Pressearbeit	Melischnig
Verbindung zu LH-Büro	Horner
Verbindung zu LADion und Organisationsabteilung	Mayerhuber
Verbindung zu KAGIS und CNC	Janeschitz
Externe Begleitung	Infora/Grünwald

Die Rolle der externen Unterstützung liegt im Bereich der Projektbegleitung und erfolgt in Form von:

- Einbringung von Fach-Know-how
- Unterstützung des Projektteams
(Coaching und Mitarbeit bei Einzelaktivitäten)
- Moderation von Teamsitzungen
- Laufende Dokumentation des Projektes

- Die Kunden erhalten eine aktive Rückmeldung seitens der Verwaltung in allen selbst ausgelösten Verwaltungsbelangen und werden auf Wunsch des Kunden von der Verwaltung über sie betreffende Neuerungen und Änderungen direkt informiert.
- Sämtliche Verwaltungsgebühren und Abgaben können elektronisch gemeldet und bezahlt werden.
- Die Privatsphäre des Kunden wird durch Systeme zum Datenschutz (z. B. Verschlüsselung, ID-Card, Digitale Signatur) gewährleistet.
Sämtliche Zugriffe auf sensible Daten sind nachvollziehbar und vor Missbrauch geschützt.

3.2 Mitarbeiter-Fokus

- E-Government aktiviert die Kunden zur Übernahme von Aufgaben, die bisher von der öffentlichen Verwaltung erledigt worden sind.
- E-Government entlastet die Mitarbeiter von Routinetätigkeiten und schafft Zeit für die individuelle Kundenberatung und die Geschäftsfallbearbeitung.
- Mitarbeiter der Verwaltung können im Sinne von Teleworking durch die Online-Zeiterfassung ortsunabhängig und flexibel arbeiten.
- Durch produktbezogene Leistungsnachweise wird die Qualität der Verwaltungstätigkeit dokumentiert.

3.3 Verwaltungs-Fokus

- Alle politisch Verantwortlichen sowie sämtliche Mitarbeiter der Verwaltung sind sich der Vorteile und Nutzen von E-Government bewusst und betreiben aktiv und bei einheitlichem Auftreten (CI/CD) Bewusstseinsbildung bei allen Kunden. *(Der Kundenbegriff inkludiert auch die eigenen Mitarbeiter.)*
- Die Möglichkeiten des E-Government unterstützen die Verwaltungsvereinfachung und Effizienzsteigerung.
- Einige wenige Kennzahlen und Werkzeuge ermöglichen eine effiziente und effektive Verwaltungsführung („*die Dinge richtig tun*“; „*die richtigen Dinge tun*“).
- Öffentliche Institutionen und Organisationen sowie kommerzielle Dienstleister, die ergänzende Dienstleistungen zu den Aufgaben der Verwaltung anbieten, sind in die einheitlichen E-Government-Konzepte vollständig integriert.
- Im Rahmen der Datenhaltung erfolgt eine automatische Aktualisierung der Kenndaten in allen relevanten Datenbanken, redundante Datenhaltungen werden dabei weitgehend vermieden.
- ELAK-Systeme arbeiten behördenübergreifend (Gemeinde – Bezirkshauptmannschaft – Land – Bund – EU), dabei erfolgt eine automatische Abfrage aller notwendigen Erfordernisse.
- Einheitliche Strategien und Normen mit EU- und bundesweiter Geltung geben einen klaren Rahmen für Aktivitäten im Rahmen von E-Government vor. Allgemeingültige

Vorgaben und offene Konzepte dienen der Vermeidung von Monopolstellungen seitens der Softwarelieferanten.

- Datendienste sind länderübergreifend vorhanden. Kundenrelevante Daten sind unter Berücksichtigung des Datenschutzes für die Erledigung von Kundenanliegen orts- und zeitunabhängig verfügbar.

4. Erwartungen an E-Government

Folgende Erwartungen werden mit der E-Government-Einführung verbunden:

- (1) Der Nutzen der elektronischen Transaktionen muss größer oder der Aufwand geringer sein als für die bisherige Form der Inanspruchnahme durch persönliches Erscheinen, per Telefon oder Brief. Es müssen Zeit und Wege gespart und die Transaktionskosten gesenkt werden können. Im internen Arbeitsfluss müssen einheitliche elektronische Werkzeuge flächendeckend eingesetzt werden.
- (2) Die elektronische Transaktion darf keine nennenswerten zusätzlichen Belastungen in Form zusätzlicher Wege, technischer Vorrichtungen und Fähigkeiten sowie Kosten und Gewohnheitsänderungen seitens der Kunden erfordern. Der technische Mehraufwand für die Verwaltung muss in vertretbarem Rahmen bleiben.
- (3) Schließlich kommt es darauf an, in einer hinreichend überschaubaren Zeit eine kritische Masse an Nutzern zu gewinnen. Dies erfordert eine strategische Auswahl von attraktiven Anwendungsbündeln, ein effektives Marketing und eine professionelle Moderation der vielfältigen Kooperationsprozesse.

Es kann davon ausgegangen werden, dass die erforderliche Technologie heute (zum Teil schon im Hause) verfügbar ist.

Die Herausforderungen bei der Einführung bzw. Umsetzung von E-Government sind deshalb vorrangig organisatorischer und kultureller, aber auch rechtlicher und finanzieller Art, denn neben unterschiedlichen Interessen und Prioritäten der Beteiligten gibt es auch keine bewährten Vorgehensmodelle und Verfahren.

Insgesamt wird mit E-Government der steigenden Bedeutung des Internets als Informations-, Kommunikations- und Transaktionsplattform innerhalb der Verwaltung, aber auch zwischen Verwaltungsstellen, Kunden, Bevölkerung und Politik Rechnung getragen.

5. Projektziel

Das E-Government-Projekt hat folgende Ziele:

5.1 Gesamtziel

Im Sinne von E-Government sollen Informationen über die Verwaltung (das sogenannte „Dienstwissen“), die Verwaltungsorganisation, Verfahrensabläufe und Arbeitsprozesse mittels elektronischer Werkzeuge abgebildet und unterstützt werden. Die elektronischen Werkzeuge unterstützen dabei nicht nur die amtsinternen Arbeiten, sondern auch die

Schnittstellen zum Kunden, der persönlich ins Amt kommt oder per Telefon oder Selbstbedienung Kontakt aufnimmt.

Unterschieden werden drei Ebenen:

1. Information

Alle allgemeinen Informationen und Zuständigkeiten, Produkte und Dienstleistungen sollen auf der Basis von Web-Technologien verfügbar sein. Diese Informationen stehen selbstverständlich den eigenen Mitarbeitern für interne Zwecke und (eingeschränkt) für den externen Abruf durch „Kunden“ zur Verfügung.

2. Kommunikation

Einfache Interventionen sollen in elektronischer Form (per E-Mail und E-Formular) abgewickelt werden.

3. Transaktion

Komplexe Verfahren (aller Abteilungen) sollen mittels elektronischer Dokumente und Workflow-Management-System (BÖV) bearbeitet und erledigt werden. Das bedeutet, dass vom Kunden initiierte Verfahren über das Internet (Webformular) eingereicht werden können und auch der Bearbeitungsstatus des betreffenden Geschäftsfalles jederzeit vom Kunden über das Internet abgefragt werden kann.

5.2 Ziele für den Kunden und Bürger

- Online-Verfügbarkeit aller kundenorientierten Informationen
- Erhöhung der Erreichbarkeit (24-Stunden-Verwaltung)
- One-Stop-Shop (ein Kunden-Interface für alle Anliegen)
- Erhöhung der Bürgernähe (dem Bürger den Gang zur Behörde ersparen)
- Verbesserung der Kommunikation per Mail, Telefon oder persönlichen Kontakt
- Automatisierung und Selbstbedienungsmöglichkeit für Kunden
- Besseres Verständnis und Transparenz der Verwaltungsabläufe

5.3 Ziele für die Verwaltung

- Schaffung von „Selbstbedienungsmöglichkeiten für Kunden“ zur Erlangung von Information und Initiierung von Verwaltungsvorgängen
- Verbesserung der Kommunikation mit dem Kunden (Feedback)
- Optimierung der Arbeitsprozesse der Verwaltung (Datenerfassung durch die Kunden selbst, automatische Anlage von Geschäftsfällen)
- Senkung der Bearbeitungskosten durch Erhöhung der Verwaltungseffizienz und Verbesserung der Qualität und Senkung der Durchlaufzeiten

Spezial-Tools am Arbeitsplatz (aufgabenspezifisch)

- Call-Center-SW
- Fachapplikationen je nach Aufgabe

Server

Entsprechende Web-Server und die Möglichkeit der Integration bestehender Daten-dienste der Landesverwaltung in die Webtechnologie sind die Voraussetzung für ein funktionierendes E-Government.

Die Webserver für Intranet und Homepage fungieren als Bindeglied sowohl zu den Mitarbeitern als auch nach außen. Datensicherheitsaspekte sind zu berücksichtigen.

7. Projektphasen

7.1 Arbeitsprogramm – Projektstrategie

Grundsätzlich ist E-Government als Entwicklungsprozess zu sehen, der heute eingeleitet wird und aufgrund der permanenten Weiterentwicklung von Organisation und IT nicht mehr zum Stillstand kommt.

Dies bedingt die Teilung in zwei Ebenen:

- a) Erstellung des E-Government-Konzeptes
- b) Umsetzung von E-Government in Einzelschritten

zu a) Erstellung des E-Government-Konzeptes (Leitbild)

Das Arbeitsprogramm der E-Government-Konzepterstellung umfasst:

- 1. Erstellung des E-Government-Konzeptes** mit
 - a) Dokumentation der E-Government-Strategie und
 - b) Schaffung der Voraussetzungen
- 2. Erarbeitung eines Einführungs- und Umsetzungsleitfadens** mit
 - a) Einführungs- und Umsetzungsarbeitsschritten
 - b) Organisation der laufenden Wartung und Pflege

zu b) Umsetzung von E-Government

Anhand des E-Government-Konzeptes, des Umsetzungsleitfadens und unter Projekt-Management durch die E-Government-Beauftragten soll jedem Fachbereich die selb-ständige Umsetzung ermöglicht werden.

7.2 E-Government im „Tagesgeschäft“

Nach Projektabschluss muss sichergestellt werden, dass das Projekt in das „Tagesgeschäft“ integriert wird.

Voraussetzungen dafür sind

- Schaffung einer zentralen Zuständigkeit zur Koordination für alle E-Government-Aktivitäten des AKL,
- eine einheitliche technische und organisatorische Kompetenz für Webtechnologie (Serverstrategien und Produktauswahl) und Webgestaltung („Webmaster“),
- eindeutige Kompetenzzuständigkeiten für Inhalte und Informationsbereitstellung (in den Fachbereichen und in der übergeordneten Landespressestelle).

8. Status des E-Government-Projektes

Vorbereitende Arbeiten

- Umstellung des gesamten AKL-Netzwerks von Token-Ring auf Ethernet (im Laufen, bis Ende 2001 abgeschlossen)
- Konsolidierung der heterogenen WEB-Serverlandschaft (abgeschlossen)
- Vereinheitlichung der IT-Infrastruktur und Leistungsbereitstellung für den flächendeckenden digitalen Akt (im Rahmen des Outsourcingprojektes bis Ende 2002)
- Migration des eingesetzten Workflowsystems in Richtung Standardprodukt (beauftragt, bis Ende 2001 abgeschlossen)
- Konsolidierung der Lotus-Notes-Serverstrukturen (im Laufen)
- Erhöhung der Bandbreiten in die Bezirkshauptmannschaften als Vorbereitung für behördenübergreifende Kommunikation und Basis für zentralisiertes Mailing und Workflow (bis September 2001)

Konkrete E-Government-Aktivitäten

- Status des digitalen Aktes: 500 implementierte Arbeitsplätze, in allen BH's ist BÖV im Einsatz
- Rollout in restliche Fachabteilungen im Laufe des Jahres 2001
- Schulung BÖV (3 Mio. ATS/Jahr für Weiterbildung im Bereich digitaler Akt geplant)
- Erarbeitung eines E-Government-Konzeptes durch das E-Governmentprojektteam und Erarbeitung des E-Government-Handbuchs (im Laufen)
- Beschaffung und Implementation eines Content-Management-Systems für das gesamte AKL (Projektauftrag erteilt)
- Erarbeitung eines WEB-Styleguide (in Arbeit durch Pressedienst)
- Webantrag für digitalen Akt (Konzeptphase abgeschlossen, Projekt vor Vergabe)

- Aufbau eines Produkt- und Leistungskataloges als Grundlage für die Präsentation im WEB (in Umsetzungsphase, Entwicklung läuft)
- Bewußtseinsbildung in den Bezirkshauptmannschaften (im Laufen)
- Installation einer CNC-Koordinationsstelle (Gemeindenetzwerk)
- Behördenübergreifendes E-Government-Projekt (digitales Widmungsverfahren: Ziviltechniker, Gemeinde und Land in einem digitalen Verfahren abgebildet)

Abgeschlossene Pilotprojekte

- Notes-Integration in den digitalen Akt in der Abt. 8 B
- Scannerintegration in der Abt. 8 B
- Archivlösung für den ELAK

Organisationsreform

Von
Heinz PANSI

1. Allgemeines

In der öffentlichen Verwaltung hat – wie wir heute schon mehrfach erfahren konnten – ein Modernisierungsschub eingesetzt, mit welchem das politisch-administrative System sich neu zu legitimieren und neue Handlungsspielräume zu erschließen sucht.

Es gilt daher, die Verwaltungspraxis zu adaptieren. Angestrebt werden deshalb Kunden- bzw. Bürgerorientierung, Innovation, Flexibilität und Effizienz des Verwaltungshandelns im Rahmen von erweiterten Gestaltungs- und Entscheidungsspielräumen. Die strategische (politische) und die operative Führung sollen entkoppelt werden, Detailregelungen durch Leistungsaufträge, Prozesskontrollen durch Ergebniskontrollen, Einzelbudgets durch Globalbudgets abgelöst werden sowie vermehrt Ko-stentransparenz erreicht werden.

Eine der wesentlichsten Voraussetzungen für eine solche Zielerreichung liegt im Bereich der Organisationsreform.

2. Der Organisationsbegriff

Unternehmen, Verwaltungen, aber auch andere Institutionen sind soziale Systeme, in denen Menschen Aufgaben gemeinsam erfüllen sollen. Diese Zusammenarbeit geschieht nicht zufällig, sondern beruht auf organisatorischen Regelungen, die einerseits die Art der Arbeitsteilung und andererseits die Koordination der Arbeitsstelle zum Gegenstand haben.

- Organisation bedeutet daher gestalten;
- Organisation gestaltet die Ordnung in sozialen Systemen bei steigender Dynamik und Komplexität der Rahmenbedingungen;
- Organisation gestaltet Beziehungen, Ziele werden arbeitsteilig erfüllt;
- Organisation dient der zielorientierten Aufgabenerfüllung;
- Organisation verbessert die Leistungsfähigkeit, die Führungsfähigkeit, die Innovations- und Kooperationsfähigkeit.
- Organisation ist am **Menschen** orientiert, Organisieren hat Auswirkungen auf die Führung von Menschen und ist daher eine Führungsfunktion;
- Organisation ist wirkungsvoller Einsatz von **Sachmitteln**, Organisation stellt für Menschen geeignete Sachmittel zur Verfügung;
- Organisation gestaltet das **Informationssystem** – Information ist eine unverzichtbare Ressource, und Arbeitsprozesse setzen heute ein bedarfsgerechtes gestaltetes Informationssystem voraus;
- Organisation hilft soziale Systeme zu gestalten – soziale Systeme sind offene Systeme, sie unterliegen einem ständigen Wandel. Durch Gestaltung bewältigt Organisation den Wandel und macht soziale Systeme lernfähig.
- Summarisch kommt man also zur klaren Erkenntnis, dass Aufgaben, Menschen, Sachmittel und Informationen **organisatorische Elemente** sind.

3. Organisation und Organisationsentwicklung

Beim Organisieren werden in der Regel Aufgabenkompetenzen, Verantwortlichkeiten und Ressourcenzuteilungen verändert. Der organisatorische Wandel fordert daher immer zur Änderung des Verhaltens der Menschen in der Organisation auf. Mit dem Einbezug der betroffenen Menschen in den Organisationsprozess verändert sich Organisation zu **Organisationsentwicklung**.

In einem muss natürlich auch die **Führung** angesprochen werden, denn die Führung umfasst immer das Zusammenspiel der Führungsfunktionen Planung, Personalführung, Organisation und Kontrolle. Es muss daher stets bewusst bleiben, dass Organisation wie Planung, Personalführung und Kontrolle eine Führungsfunktion ist.

Das Land Kärnten hat sich dazu entschlossen, die Landesverwaltung hin zu einer wirkungsorientierten Landesverwaltung zu entwickeln. Diese Evolution der Landesverwaltung zwingt aber die Organisation als ganzheitliches Gestalten von Beziehungen, zwischen Aufgaben, Menschen, Sachmitteln und Informationen zu betrachten.

Hiebei muss man sich stets dessen bewusst sein, dass die Kärntner Landesverwaltung im Wesentlichen öffentliche Dienstleistungen managt und produziert (Public goods).

Organisation zwingt also dazu, das System Landesverwaltung ganzheitlich zu betrachten, generelle Regelungen für den Aufbau und den Ablauf von Institutionen zu gestalten und sich hiebei stets der gestalterischen Elemente, Aufgaben, Mensch, Sachmittel und Information bewusst zu sein.

In jeder Organisation steckt eine Vielzahl an Potentialen, die zum Erfolg einer Organisation wesentlich beitragen können. Das Erkennen und Unterstützen entwicklungsfördernder Kräfte und die Mobilisierung der Fähigkeit, diese in den Dienst der Ziele für die Organisation zu stellen, sind neben dem Vermitteln von methodischen und strukturellem Grundlagenwissen eine Hauptaufgabe der Organisation bzw. der Organisationsreform/Entwicklung.

Wir sind an unser Reformkonzept Kärntner Landesverwaltung (WOLV) so herangegangen, dass wir uns dessen bewusst waren, dass diesem Reformprojekt ein integratives Organisationskonzept zugrunde zu legen ist, welches den zu erwartenden Änderungen in verwaltungsreformatorischer und raumrelevanter Sicht Rechnung zu tragen ist.

Grundlage des Ganzen ist – verkürzt dargelegt – der Umstand, ein Organisationsmodell zu forcieren, das eine an den Lebensbereichen der BürgerInnen orientierte Struktur vorsieht und weiters das Erscheinungsbild eines Kompetenz-Centers widerspiegelt.

4. Methodischer Projektablauf

1. Projektanstoß

Nicht zuletzt aufgrund der budgetären Überlegungen wurde in der 32. Regierungssitzung am 11. Juli 2000 der Einleitungsbeschluss zur Umsetzung der Neuorientierung der Verwaltung gefasst (Wirkungsorientierte Landesverwaltung – WOLV).

Das Teilprojekt Organisationsentwicklung hat die Aufgabe übernommen, Basisüberlegungen für eine leistungsfähige und kostengünstige Organisationsform mit allen weiteren notwendigen Maßnahmen vorzubereiten.

2. Situationsanalyse

Systemgestaltung beginnt mit der Analyse des Wirkungszusammenhangs, der Symptome sowie der Bestimmung der Umsysteme.

3. Organisationsanalyse

Hier geht es um die Sammlung, Verdichtung und Darstellung von Informationen über interne Faktoren, die für den Organisationsauftrag bedeutsam sind (Managementinfos, organisatorische Elemente, organisatorische Dimensionen).

4. Organisationsdiagnose

Die vorgenannten Kriterien und die vorliegenden Informationen werden beurteilt.

5. Organisationsziele

Die Formulierung der Ziele, so dass Lösungskonzepte erarbeitet werden können.

6. Organisationskonzept

In der Phase der Konzeptsynthese erfolgt das modellhafte Erarbeiten von Lösungen. In der Phase der Konzeptanalyse wird geprüft, ob mit den entwickelten Lösungsmöglichkeiten die Ausgangsprobleme auch gelöst werden können.

5. Organisationsentwicklung in der Praxis

Wenngleich all das bisher Gesagte sehr theoretisch klingt, ist dies die Basis für jede organisatorische Neudefinition.

Jeder, der schon einmal an einem Organisationsprojekt mitgearbeitet hat, weiß, dass das tatsächliche Leben in einer Organisationsstruktur erst mit dem Zeitpunkt beginnt, mit dem auch der theoretische Ablauf in einem solchen Projekt „organisiert“ wurde.

Im Hinblick auf die sehr eng zur Verfügung stehende Zeit erlaube ich mir, nur schlaglichtartig die Haupttätigkeitsbereiche des Organisationsentwicklungsteams anzuführen. Hierbei möchte ich die Grundüberlegungen unserer Arbeit anreißen, wonach nur derjenige effizient und effektiv arbeiten kann, der für seine eigenen Handlungen verantwortlich ist. – Eine der Kernüberlegungen der wirkungsorientierten Verwaltung liegt ja im Schlagwort „Dezentralisierung“ – also der Verlagerung (Vergrößerung) der Verantwortlichkeiten (nachgeordnete Verwaltungsstellen).

Einer der ersten Schritte des Organisationsteams war es daher auch, von den Merkmalen dezentraler Führungs- und Organisationsstrukturen auszugehen. Die Merkmale findet man durch:

- a) Strukturierung von Abteilungen (Kompetenzzentren) nach Produktgruppen.
- b) Zusammenführung zusammengehörender Produkte, Prozesse etc.
In übersichtlichen Organisationseinheiten mit Ergebnisverantwortung zur Schaffung eindeutiger Verantwortlichkeiten und optimaler Verwaltungsabläufe.
- c) Weitgehende Delegation bisheriger Aufgaben der Querschnittsämter an die Verwaltungseinheiten.
- d) Zusammenfassung der Teile von Stellen, die eine Koordinationsfunktion aufweisen, in einen zentralen Steuerungsdienst.
- e) Weiterhin zentrales Anbieten interner (abteilungsübergreifender) Dienstleistungen.
- f) Aufteilung der Kompetenzen und Verantwortung eingedenk der Ebenen, Leistungsfinanzierer, -käufer und -erbringer.
- g) Steuerung über Leistungsvereinbarung und Globalbudgetierung.
- h) Etablierung eines auf Leistungsindikatoren basierenden Kontroll- und Informationssysteme zur Sicherstellung der politischen und administrativen Führung.
- i) Sicherstellung der Qualitätskontrolle.

Wir sind daher – natürlich unter erfolgter Angleichung zu Überlegungen mit den anderen Teilprojektteams – zur Erkenntnis gelangt, dass – ungeachtet einer Vielzahl von begleitenden noch zu klärenden Fragen – die Schlüsselfragen der Neustrukturierung im Bereich des Amtes der Kärntner Landesregierung wie folgt kurz angezogen werden können:

1. Die Frage der Bedeutung von Autonomie (Finanz-, Personal-, Leistungs-, Förderungs- und Investitionsautonomie)
2. Die Frage der Querschnittsaufgaben
 - a) Koordinationsfunktionen, Standards, Dienstleistungsfunktionen
 - b) Zentraler Steuerungsdienst – Weisungsbefugnisse
 - c) Kontrahierungszwänge interner Dienstleister
 - d) Entwicklung von Standards für Regelungsfunktionen (Besoldung, Dienstrecht, Buchführung), IT, Beschaffung
3. Die Frage der Führung der Kompetenz-Center (Aufbau der Hierarchie)
4. Die Frage des Kontraktmanagements bzw. der Leistungsvereinbarung auf den einzelnen Ebenen (Landtag, Landesregierung, Verwaltung)
5. Die Frage des Bereichs-Konzerncontrollings und des Berichtswesens
6. Die Fragen der Finanzverantwortung
 - a) Globalbudgetierung
 - b) Über welche Mittel können Kompetenz-Center verfügen?
 - c) Betriebswirtschaftliche Voraussetzungen
 - d) Kreditüberschreitungen – Handling
7. Ausflusskonsequenzen, Anpassung von Normen

Wir alle sind uns aber bewusst, dass es nicht möglich ist, die hier auch nur in geringem Ausmaß angeführten Detailfragen gleich einem Paukenschlag summarisch zu lösen. Wir sind von der Überzeugung getragen – und die Praxis gibt uns recht –, dass die Entwicklung hin zu einer wirkungsorientierten Landesverwaltung ein evolutionärer Prozess ist. Das heißt, dass zunächst auf Abteilungsebene mit einer Produktgruppenbereinigung zu beginnen ist und dass dadurch dem weiteren Gedanken der Schaffung von Kompetenz-Centern die Basis gegeben werden kann.

Mit der Arbeit im Organisationsentwicklungsteam soll erreicht werden, die Dimensionen der organisatorischen Veränderungen so zur Darstellung zu bringen, dass die Politik hinreichend Entscheidungsgrundlage für die von ihr präferierten Organisationsform der Landesverwaltung erhält.

„Um zu neuem Land zu gelangen, bedarf es der Fähigkeit des Mutes, die eigenen Ufer zu verlassen“ (Antoine de Saint-Exupéry) oder „Organisation ist Kultur – Organisation hat Kultur“.

Aufgabenreform als Herausforderung für neues Verwaltungsdenken

Von
Udo PUSCHNIG

„Wenn über das Grundsätzliche keine Einigung besteht, ist es sinnlos, miteinander Pläne zu schmieden“ (Konfuzius, um 500 v. Chr.).

Dieses Zitat soll an der Spitze der Überlegungen und Ansätze einer Aufgabenreform stehen. Eine Reform kann nur in einem positiven Umfeld und in einem konsensualen Miteinander gelingen. Grundlage für eine Aufgabenreform muss aber ein klares politisches Bekenntnis sein, denn die notwendigen Weichenstellungen sowie die Zielrichtung sind die Aufgaben der Politik. Aufgabenreform wird sehr oft als „Angstwort“ von den in der Verwaltung Tätigen gesehen, wobei diese Angst als unbegründet gesehen werden soll, denn Reform heißt Anpassung an neue Herausforderungen und basiert auf einer Analyse des Ist-Standes. Auch technische Einrichtungen wurden oft mit Skepsis betrachtet und haben sich dann oft als „Segen“ bzw. Arbeiterleichterung für die Benutzer herauskristallisiert. Das Thema der Aufgabenreform bietet aber auch eine Chance, die Verwaltung als modernen und dynamischen Dienstleistungsapparat mit konkurrenzfähigen und kosteneffizienten Produkten zu präsentieren und zu positionieren.

Eine Gebietskörperschaft muss sich, um Aufgaben zufriedenstellend erfüllen zu können, auf die wesentlichen Bereiche konzentrieren. Die wirtschaftliche Dynamik und die Innovationsfähigkeit dürfen nicht durch Gesetze und Verordnungen sowie bürokratischen Perfektionismus behindert werden. Deregulierung, Privatisierung und Verwaltungsreform bzw. -modernisierung sollen Raum für mehr private Initiativen schaffen.

Ansätze zur Aufgabenreform

Die Versuche einer grundlegenden Verwaltungs- und Bundesstaatsreform haben mittlerweile eine lange politische Geschichte in Österreich. Der Verwaltung wurden im Lauf der Jahre immer mehr Aufgaben aufgebürdet, ohne dass sich die Strukturen entsprechend geändert hätten. Die Erfüllung aller Aufgaben ist durch die Verwaltung aller Gebietskörperschaften in der derzeitigen Form daher kaum noch effizient zu bewältigen und auch nur schwer zu finanzieren. Am Anfang einer Reform muss aber zuerst festgelegt werden, welche Aufgaben die Gebietskörperschaften überhaupt wahrnehmen sollen, und dann erst die Art und Weise der Abwicklung der zu erledigenden Aufgabenstellungen.

Die Analyse des Aufgabenstandes einer Gebietskörperschaft kann sich laut Christoph Reichard an folgenden Fragen orientieren:

- Kann die öffentliche Aufgabe künftig ersatzlos entfallen oder kann die Intensität der Aufgabenwahrnehmung eingeschränkt werden?
- Sollte die öffentliche Aufgabe künftig innerhalb des öffentlichen Sektors von selbstständigen Einrichtungen (Verantwortungs- bzw. Ergebniszentrum, Eigenbetrieb oder Eigengesellschaften) vollzogen werden?

- Sollte die öffentliche Aufgabe künftig von nichtstaatlichen Trägern vollzogen und daher auf diese übertragen werden?

Im Rahmen eines abgestuften Staatsaufgabenkonzeptes unterscheidet Christoph Reichard vier Aufgabentypen:

- Staatliche Kernaufgaben, die auf der Basis eines expliziten gesellschaftlichen Konsenses vom Staat gewährleistet und von diesem vollzogen werden. Dabei handelt es sich in erster Linie um hoheitliche Aufgaben (innere und äußere Sicherheit, Gerichtsbarkeit etc).
- Staatliche Gewährleistungsaufgaben, deren dauerhafte Erbringung der Staat zwar garantiert, bei deren Vollzug jedoch im Einzelfall zu prüfen ist, ob sie effektiver und effizienter von einer staatlichen Einrichtung oder von nichtstaatlichen (privaten) Einrichtungen erledigt werden können.
- Staatliche Ergänzungsaufgaben, bei denen es sich nach explizitem gesellschaftlichem Konsens um nichtöffentliche Aufgaben handelt, die der Staat wahrnehmen könnte, sofern er dies effektiver und effizienter als Private tun kann (z. B. Gebäudereinigung, Grünflächenpflege, Straßeninstandhaltung).
- Private Kernaufgaben, die auf der Basis eines gesellschaftlichen Konsenses von privaten Unternehmen oder Organisationen des „dritten Sektors“ wahrgenommen werden.

Die oben ausgeführte Gliederung wird auch von Reinhard Mitterlehner für die vier Aufgabentypen der Verwaltungstätigkeit bestätigt bzw. herangezogen. Für Mitterlehner ist ein nicht zu unterschätzendes Rationalisierungspotential durch die Dezentralisierung von Aufgabenerledigungen zu sehen. Ein Teil der Verwaltungsaufgaben kann von Zentralstellen auf nachgeordnete Einrichtungen abgeschichtet werden, wobei die Rücknahme der Maßnahme offen bleiben soll. Bei entsprechender Kompetenzverteilung müssen den dezentralen Verwaltungsstellen und Ämtern mehr Handlungsspielräume erlaubt werden. Privatwirtschaftliche Methoden sind auf die Verwaltung zu übertragen und somit die Kundennähe und die Wirkungsorientierung zu verbessern.

Mitterlehner sieht in „Mehr privat, weniger Staat“ dezentrale Handlungsfreiheiten im Sinne subsidiaritärer Aufgabenteilung sowie die folgenden Ansätze für das New Public Management:

- Aufgabenkritik und Stopp der Gesetzesflut
- Aufgabenbezogene Produktdefinition und eindeutige Kostenzuordnungen
- Kurze und klare Entscheidungswege mit Handlungsspielraum für eigenverantwortliche Beamte
- Professionelles Kostenmanagement
- Wettbewerbsmäßige Ausrichtung der Verwaltung zur Qualitätsverbesserung und Kostensenkung
- Kooperation der Wirtschaft mit der Verwaltung

- Privatwirtschaftliche Geldbeschaffung (Kostenersätze, Sponsoring ...)
- Modernes Dienstrecht

Eine neue Partnerschaft zwischen den staatlichen Instanzen wie zum Beispiel dem Bund und den Ländern leitet Kuno Schedler ab und erstellt folgende Konzeption des Gewährleistungsstaates:

- Über die Aufgabenbreite des Staates entscheiden die politischen Instanzen in den üblichen, demokratisch legitimierten Verfahren.
- Die Leistungstiefe des Staates ist gegenüber dem Wohlfahrtsstaat eingeschränkt; der Service Public erfüllt nur noch die Aufgaben im Kernbereich der staatlichen Verantwortung selbst. Diese Einschränkung ist nicht mit der neoliberalen „Mini-Staat“-Konzeption gleichzusetzen, da die Verantwortung des Staates für bestimmte wohlfahrtsgewährende Aufgabenbereiche nicht aufgehoben wird. Seine Rolle im Entwicklungsprozess wird hingegen eine völlig andere sein: Der Staat soll die Gesellschaft vermehrt aktivieren, indem auch direktere Partizipation der BürgerInnen/KundInnen an der Leistungserstellung ermöglicht und gefördert wird (von Bandemer et al.).
- Auch die daraus entstehende Gewährleistungsverwaltung handelt zielgerichtet, aber autonomer und mit Verhandlungsspielraum. Über die konkrete Definition der Staatsaufgaben entscheidet nicht der Markt, sondern sie ist nach wie vor das Resultat eines demokratischen Verfahrens. Diese Mechanismen übernimmt die neue Konzeption von jener des Wohlfahrtsstaates.
- Die Grenzen zwischen Staat und Wirtschaft sind im Bereich der Politikimplementation nicht klar gezogen, sondern durch Überschneidungen charakterisiert. Durch „Empowerment“ der Einwohnerinnen und Einwohner sollen diese zur Eigenerstellung öffentlicher Güter angeregt werden; in Public-Private-Partnerships werden öffentliche und private Verantwortung miteinander verbunden. Der traditionelle Obrigkeitsstaat mutiert zum Partner, zum Moderator und Katalysator.
- In diese Implementationsfelder bringt der Staat bewusst Mechanismen ein, die höchste Bedürfnisbefriedigung bei effizienter Erstellung erwirken, ohne sie durch Regulierung erzwingen zu wollen. Diese Mechanismen werden aus der Markttheorie entnommen und auf die konkrete Situation adaptiert.

Diese Konzeption des Gewährleistungsstaates erwirkt nach Schedler eine Vorstellung des politisch-administrativen Systems, welches sowohl sozialstaatliche als auch neoliberale Ansätze und Züge aufweisen kann. In der Staatskonzeption des Gewährleistungsstaates wird der Entscheid über die Aufgabenbreite und die ideologische Ausgestaltung des Staates entkoppelt von den Fragen der Gestaltung des Service Public und der Aufgabewahrnehmung. Die Aufgabenbreite wird durch politische Instanzen in demokratischen Verfahren festgelegt, und bei der Aufgabenerfüllung trägt der Staat in allen öffentlichen Bereichen die Gewährleistungsverantwortung, erbringt aber laut Schedler lediglich die sogenannten Kernaufgaben des Staates.

Eine effiziente öffentliche Verwaltung ist ein wesentlicher Standortfaktor und ein wichtiger Wettbewerbsvorteil. Matthias Tschirf definierte im Jahre 1999 folgende Thesen, die das Funktionieren eines Staates auch in Zukunft gewährleisten sollen:

- Der Staat hat auch im nächsten Jahrhundert wesentliche Aufgaben zu erfüllen. Insbesondere in der Innen- und Außenpolitik, der Sicherheit, bei der EU-Integration, in der Organisation der Infrastruktur, der sozialen Stabilität und in der Bildung sind enorme Leistungen erforderlich.
- In Hinblick auf die bewegten finanziellen Rahmenbedingungen muss der Staat flexibler bei der Erfüllung seiner Aufgaben werden.
- Um das Funktionieren des Staates auch im nächsten Jahrhundert zu gewährleisten, bedarf es motivierter Beamter, die zusätzlich von der Politik und der Gesellschaft in ihrer Aufgabe unterstützt werden müssen.
- Ein effizienter Staat, der den Wirtschaftsstandort Österreich sichert, muss die Rolle eines Schiedsrichters in einer komplexen Welt zum Wohle der Bürger spielen.
- Insbesondere aber ständige Aufgabenkritik aller Staatsaufgaben, d. h., dass alte abgebaut werden, um neue übernehmen zu können, noch dazu unter dem Gesichtspunkt immer engerer budgetärer Rahmenbedingungen.

Aus den oben genannten Thesen ergeben sich für Tschirf folgende Schlüsse, die in einer notwendigen Aufgabenreform zusammengefasst sind.

Dem Staat kommt eine besondere Rolle als Schiedsrichter zu. Zu erwähnen sind neben den engen gerichtlichen und verwaltungsverfahrenrechtlichen Tätigkeiten Dienstleistungen, die für den Wirtschaftsstandort eine besondere Bedeutung spielen, wie das Grundbuch und das Firmenbuch, die in Österreich in vorbildlicher Weise elektronisch erfasst sind, sowie schnellere Verwaltungs- und Gerichtsverfahren, denn diese sind für Investitionsentscheidungen von besonderer Bedeutung.

Das Ziel müssen flexiblere Behördenentscheidungen sein, denn ein rascher Rechtsschutz ist von erheblicher Bedeutung.

Die Industriellenvereinigung hat einen Katalog zum Thema „Staatsaufgaben – Ein fundamentaler Reformvorschlag der Industriellenvereinigung“ vorgelegt und versteht diesen als Anstoß und Grundlage für eine weiterführende und tiefgreifende Auseinandersetzung mit den Staatsaufgaben als Aufgabenkritik und ihrer Erfüllung als Strukturkritik, mit dem Ziel eines effizienteren, aber nicht schwächeren Staates.

In diesem Katalog findet sich folgender Prüfraum für die Aufgabenreform:

• Politik, Gesellschaft

Gesellschaftspolitische Wichtigkeit dieser Aufgabe

Hat diese Staatsaufgabe enorme gesellschaftliche Bedeutung?

Gefahr einer Zwei-Klassen-Gesellschaft?

Selbstregulierung, Selbsthilfe, „Dritter Sektor“

Könnten nicht NGOs, private Vereine oder die Bürger selbst diese Aufgabe erledigen?

Doppelgleisigkeit/Subsidiarität

Welche Behörden sind derzeit zuständig? Könnte diese Aufgabe von einer niedrigeren Stufe des Staatswesens wahrgenommen werden?

Staatliche Zwangs- und Befehlsgewalt

Das Gewaltmonopol des Staates darf nicht angetastet werden!

• Ökonomische Effizienz

Verhältnismäßigkeit/Kosten-Nutzen-Analyse/Vertretbarer Verwaltungsaufwand

Ist Aufwand verhältnismäßig und vertretbar? Welche Kosten, welcher Nutzen?

Effizienz, Privat oder Staat?

Wer erbringt diese Aufgabe kostengünstiger, der Staat oder private Anbieter? Ergeben sich daraus etwaige Folgekosten?

Qualität der Leistung

Besteht die Gefahr eines Absinkens des Leistungsniveaus im Falle der Privatisierung der Aufgabe?

Wettbewerb

Auf ein staatliches Monopol darf kein privates folgen!

Ist der Wettbewerb in diesem Bereich gewährleistet?

Erlös/Kosten der Privatisierung

Welche finanziellen Auswirkungen auf den Staat hat die Privatisierung der Aufgabe?

• Rechtliche Schranken

Verfassungsrechtliche, gesetzliche oder vertragliche Schranken

Welche normativen Hindernisse stehen einer Entstaatlichung einer Aufgabe entgegen? Notwendige Novellierungen?

Internationale Verpflichtungen

Bestehen völker- oder gemeinschaftsrechtliche Schranken?

Öffentliches Recht oder Privatrecht

Genügt nicht auch zivilrechtliches Vertrags-, Haftpflicht- und Schadenersatzrecht den Anforderungen?

Grundrechte, öffentlich-rechtlicher Rechtsschutz

Wäre der Verzicht auf den Rechtsschutz durch UVS, VfGH, VwGH und Art. 133 Z4-Behörden für den Bürger verkraftbar?

Art. 6 MRK?

Eingriffsmöglichkeiten

Der öffentlichen Hand müssen auch nach einer Privatisierung bzw. Aufgabenabgabe Möglichkeiten einer Einflussnahme im Falle von Fehlentwicklungen bleiben?

WOLV-Teilprojekt „Organisatorische Aufgabenreform“

Im Amt der Kärntner Landesregierung erfolgte Ende Dezember 2000 die konstituierende Sitzung zum Teilprojekt „Organisatorische Aufgabenreform“ (Interne Arbeitsgruppe) des Gesamtprojektes „WOLV – Wirkungsorientierte Landesverwaltung“. Die Ausgangssituation war eine gemeinsame Diskussion über die Qualität und Quantität der Aufgaben der Kärntner Landesverwaltung, mit dem Ziel, der Politik einen Katalog für einen Diskussionsprozess bzw. eine zielgerichtete Entscheidungsfindung vorzulegen.

Die Arbeitsgrundlagen der genannten Arbeitsgruppe sind folgende:

- Produkt- und Leistungskatalog des Teilprojektes „Betriebswirtschaftliche Instrumente“
- Arbeitspapier Verwaltungsreform „Landesverwaltung 1999–2004“
- Vorschläge des Teilprojektes „Legistische Aufgabenreform“
- Weitere Vorschläge der Arbeitsgruppe

Das Arbeitspapier zur Verwaltungsreform wurde analysiert, die Produktgruppen der Abteilungen des Landes Kärnten wurden von der Arbeitsgruppe auf Basis des Produkt- und Leistungskataloges des Teilprojektes „Betriebswirtschaftliche Instrumente“ sowie auf Basis der derzeit geltenden rechtlichen Bestimmungen systematisiert.

Die Systematisierung erfolgte in folgenden drei Gruppen:

- Gruppe I: Gewährleistungsverantwortung und Erfüllungsverantwortung durch das Land; d. h., das Land hat die Gewährleistung, dass eine Leistung zielgerecht erbracht sowie die Erbringung und der Vollzug einer Leistung intern im eigenen Wirkungsbereich sichergestellt wird.
- Gruppe II: Gewährleistungsverantwortung ohne Erfüllungsverantwortung durch das Land; d. h., das Land hat die Gewährleistung, dass eine Leistung zielgerecht erbracht wird, die Erbringung und der Vollzug der Leistung können, aber müssen nicht intern im eigenen Wirkungsbereich erfolgen, sondern können auch extern abgewickelt werden.
- Gruppe III: Keine Gewährleistungsverantwortung und keine Erfüllungsverantwortung durch das Land; d. h., das Land hat keine Gewährleistung, dass eine Leistung erbracht wird, die Erbringung und der Vollzug der Leistung müssen nicht durch das Land erbracht bzw. sichergestellt werden. Es stellt sich in dieser Gruppe die Entscheidung nach der Aufgabenbreite des Landes. Erfolgt die politische Entscheidung, eine Aufgabe durch das Land sicherzustellen, dann hat für die Erbringung und den Vollzug einer Leistung ein Kostenvergleich zwischen interner und externer Leistungserbringung zu erfolgen.

Nach Vorliegen der Systematisierung der Produktgruppen erfolgte eine Durchsicht und Abstimmung des Kataloges gemeinsam mit dem Leiter des Teilprojektes „Legistische Aufgabenreform“, um eine legistische Abstimmung vorzunehmen. Die Systematisierung hat auch ergeben, dass Abteilungen mit sehr breit gefächerten Aufgabenbereichen unter Beiziehung externer Experten restrukturiert werden sollten.

Als weiterer Schritt des Teilprojektes erfolgt nach politischer Abstimmung bzw. Festlegung von reformwilligen Abteilungen eine Systematisierung der einzelnen Produkte und Leistungen dieser unter Einbeziehung der Kostenrechnung des Teilprojektes „Betriebswirtschaftliche Instrumente“.

Auf Basis von Unterlagen erfolgte eine Beratung bzw. Diskussion über den Einsatzbereich und die Modelle von Förderbanken. Nach Ansicht der Arbeitsgruppe soll das Modell der „L-Bank (Landeskreditbank Baden-Württemberg-Förderbank)“ durch das Teilprojekt weiter verfolgt werden. Eine Exkursion mit zahlreichen Fachgesprächen in Stuttgart hat die Professionalität des Instrumentariums dieser Förderbank belegt und ergeben, daß auf Basis der gewonnenen Erkenntnisse in den Bereichen Effizienz von Förderabwicklung, Personalmanagement, Controlling und Kundennähe sowie Produktinnovation eine weitere Beratung über die Vorgangsweise auf politischer Ebene erfolgen muss.

Das Arbeitspapier „Verwaltungsreform 1999–2004“ mit Diskussionspunkten wie Verselbständigungen, Ausgliederungen und der Straffung der Amtsorganisation ist derzeit auf der Ebene politischer Verhandlungen, der Stand dieser Verhandlungen ist der Arbeitsgruppe allerdings nicht bekannt.

Folgende Ansätze für die Abwicklung der Aufgaben der Kärntner Landesverwaltung werden von der Arbeitsgruppe vorgeschlagen:

- Eigenleistungen durch die Landesverwaltung
- Fremdvergabe, Ausgliederung oder Privatisierung nach einem Kostenvergleich und einer politischen Festlegung
- Abschaffung von Leistungen
- Um- bzw. Restrukturierung von Aufgabenbereichen
- Modell einer Förderbank

Schlussbemerkung

Ruth Richardson, ehemalige neuseeländische Finanzministerin und nun Beraterin internationaler Institutionen, Regierungen und privater Firmen, hat im Jahre 1997 in Wien bei einem Symposium zum New Public Management folgende abschließende Aussage getroffen: „Meine Erfahrung sagt mir immer, wenn es um große Probleme geht, dann sollte man große Lösungen ansprechen. Große Probleme können nie mit kleinen Lösungen bekämpft werden. Meine Erfahrung sagt mir, kühne Lösungen sind stets die besten Lösungen. Und: Fortschritt ist abhängig von einer klaren und attraktiven Vision, von einer umfassenden und detaillierten Strategie. Vor allem aber: Alle müssen die Ansicht teilen, dass sich die Mühe lohnt.“

Das Gesamtprojekt „WOLV – Wirkungsorientierte Landesverwaltung“ liegt mit ersten konkreten Ergebnissen und Maßnahmen vor und soll von allen, der Politik und der Verwaltung, in einem gemeinsamen Miteinander umgesetzt bzw. verwirklicht werden, denn die Kärntner Landesverwaltung ist ein wesentliches Qualitätsmerkmal für die Position des Wirtschaftsstandortes Kärnten im internationalen Wettbewerb.

Die „Deregulierung
der Landesrechtsordnung“ –
ein Teilprojekt der
„wirkungsorientierten Landes-
verwaltungsreform“ in Kärnten

Von
Gerold GLANTSCHNIG
Anna KEMPTNER
Franz STURM

1. Vielschichtigkeit des Begriffs der Verwaltungsreform

Der Begriff der Verwaltungsreform ist nicht nur ein zeitloser, sondern auch ein vielschichtiger: Die Rede ist dabei von Bürgernähe, Beschleunigung von Verwaltungsabläufen, Organisationsreform, Rechtsvereinfachung, Aufgabenkritik u. dgl. Das wohl anspruchsvollste und sensibelste Thema ist dabei zweifellos – wie in jeder größeren Organisationseinheit – die Aufgabenrevision, also die kritische Analyse von Staats- und Verwaltungsfunktionen; der folgende Beitrag wird sich schwerpunktmäßig mit den Fragen der „legistischen“ Aufgabenreform bzw. mit Fragen der „Deregulierung“ der Landesrechtsordnung auseinandersetzen. Zunächst soll jedoch der derzeitige Stand der (politischen) Diskussion zum Thema eines „schlanken Staates“ anhand eines Beispiels kurz dargestellt werden; Raschauer (Verwaltung heute, Nr. 41, Mai 2001, S. 3 ff.) führt dazu Folgendes aus:

„Die Ansätze, die auf ein ‚Abspecken‘, auf den ‚schlanken Staat‘ u. dgl. ausgerichtet sind, sind ganz unterschiedlich motiviert. Für klassisch wirtschaftsliberalistische Positionen à la Thatcher stellt der Staat eine Kombination von Drosselung wirtschaftlicher Aktivitäten und drohenartigem Abschöpfen der erwirtschafteten Erträge dar. Für Bürgerlich-Konservative widerspricht ein überdimensionierter Staatsbereich der gesellschaftspolitischen Grundmaxime des Subsidiaritätsprinzips. Für Marxisten ist der herrschende Staat der Staat der Herrschenden und damit ein Instrument zum Schutz der Kapitalinteressen und zur Ausbeutung des Proletariats, das es zu überwinden gilt. Eigentlich sind es nur klassisch sozialdemokratische Positionen, die mit dem Wohlfahrtsstaat die Vorstellung von mehr sozialer Gerechtigkeit verbinden und daher keine Probleme mit expansiven Tendenzen des Staates haben. Sie stoßen, wie das Beispiel Schweden belegt, allerdings irgendwann an die Grenzen der Finanzierbarkeit.“

Wenn wir hier und heute von Aufgabenrevision sprechen, so ist dies ganz banal und elementar vom Ziel öffentlichen Sparens geprägt. Wenn sich die Europäische Union in einem Gewaltakt zur einheitlichen Europäischen Währung bekennt, wenn also in monetaristischer Sichtweise die Harmonisierung der Währung als Vehikel zur Harmonisierung der Volkswirtschaften eingesetzt wird, dann impliziert dies u. a. Vorgaben von der Art der Maastricht-Kriterien und damit das Erfordernis tendenziell ausgeglichener öffentlicher Haushalte. Mit anderen Worten: Selbst wenn es uns möglich gewesen wäre, die bisherige defizitorientierte Budgetpolitik noch einige Zeit fortzuführen, so ist nun ein nationaler Kraftakt zur Reduzierung öffentlicher Ausgaben unabdingbar geworden. Da wir keine norwegischen Ölfelder besitzen und da Konstruktionen von der Art der ASFINAG irgendwann an Grenzen stoßen, gilt es, den Aufwand des Staates zu ‚redimensionieren‘.

Man soll nicht sagen, dass eine solche Zielsetzung unideologisch wäre. Sie entspricht vielmehr der Logik der Industrie in einer globalisierten Welt. Es ist wie in Orwells „1984“: Wenn Machtfaktor A gegen Machtfaktor B und Machtfaktor C kämpft, dann muss jeder der drei seine Industrie durch Binnenmarktverhältnisse fördern, damit sie im Wettbewerb mit der Industrie der beiden anderen Machtfaktoren bestehen kann. Es ist beim

heutigen Stand der Dinge also letztlich gleichgültig, wie man zur Europäischen Integration steht. Der Staatsaufwand muss reduziert werden.

Wenn man dies als Prämisse zugrunde legt, dann liegt ein Grundsatz nahe: Der Staat soll sich auf seine Kernaufgaben beschränken. Der Satz ist so elementar und ins Ohr gehend, dass niemand etwas dagegen haben kann. Die Wirtschaftsliberalen ohnedies nicht, für sie soll sich der Staat darauf beschränken, für Ordnung und Sicherheit und entsprechende Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Betätigung zu sorgen. Die Bürgerlich-Konservativen erkennen in der Beschränkung auf Kernaufgaben ihr Subsidiaritätsprinzip wieder. Und auch für Sozialdemokraten ist der Satz akzeptabel, denn die Herstellung von mehr sozialer Gerechtigkeit wird doch wohl eine der Kernaufgaben des Staates bilden, oder?“

2. Rechtssystematische, legistische und empirische Grundlagen der Deregulierung

Wenn im Rahmen der – vorwiegend politischen – Diskussion über die Zielsetzungen eines „schlanken Staates“ immer wieder das stetige Anwachsen des Rechtsbestandes beklagt wird, so fallen im gegebenen Zusammenhang regelmäßig die Schlagworte der „Gesetzesflut“ und der „Überregulierung“; im gleichen Atemzug wird dann die Notwendigkeit der „Deregulierung“ des Rechtsbestandes betont. Diese Diskussion wird freilich weitgehend abseits rechtssystematischer, legistischer und empirischer Grundlagen geführt.

Um diesem Mangel abzuhelfen, hat Landeshauptmann Dr. Haider als das nach der Referateinteilung für das Aufgabengebiet „Landesgesetzgebung“ zuständige Mitglied der Kärntner Landesregierung im August 2000 das Projektteam „Deregulierung der Landesrechtsordnung“ eingerichtet; zu Mitgliedern dieses Projektteams wurden die Autoren dieses Beitrages bestellt. Das Projektteam hat in der Folge einen „Vorhabensbericht“ zur Deregulierung der Landesrechtsordnung verfasst, der von der Kärntner Landesregierung im Oktober 2000 zustimmend zur Kenntnis genommen worden ist. In diesem Vorhabensbericht des Projektteams sind insbesondere die rechtssystematischen, legistischen und empirischen Grundlagen für eine Deregulierung der Kärntner Landesrechtsordnung enthalten, die im Folgenden skizziert werden sollen.

3. Zentrale Kritikpunkte an der derzeitigen Kärntner Landesrechtsordnung

Den Ausgangspunkt des Verwaltungsreformprojektes „Deregulierung der Landesrechtsordnung“ bildet die Kritik, der die Kärntner Landesrechtsordnung – wie die österreichische Rechtsordnung insgesamt – ausgesetzt ist; schlagwortartig zusammengefasst richtet sich diese Kritik sowohl

- gegen die Fülle und Dichte der rechtlichen Reglementierungen,
- gegen deren Detailliertheit, Unübersichtlichkeit, Inkonsistenz und Kasuistik als auch
- gegen die suboptimale sprachliche und legistische Qualität der Normtexte.

Diese Mängel der Kärntner Landesrechtsordnung sind sowohl aus rechtspolitischer als auch als rechtsstaatlicher Sicht zu beklagen: Die Vielzahl unkoordinierter und nicht harmonisierter rechtlicher Regelungen bewirkt, dass das Recht immer weniger gekannt und beachtet wird und dass damit – wie ein bekanntes dictum sagt – ein „Mehr an Recht zu einem Weniger an Rechtlichkeit“ führt (Korinek, Staatsrechtliche Ansätze für eine Deregulierung im Wirtschaftsrecht, ÖJZ 1990, S. 336; JBl. 1991, S. 409).

4. Grundsätzliche Zielsetzungen der Deregulierung

Der dargestellten Kritik an der Kärntner Landesrechtsordnung soll durch eine systematische (nicht bloß punktuelle) und permanente Deregulierung der Landesrechtsordnung begegnet werden. Da der Begriff der „Deregulierung“ ein schillernder und mehrdeutiger ist, bedarf diese Aufgabenstellung einer terminologischen Klärung und Konkretisierung: „Deregulierung“ im weiten Sinn wird als Sammelbegriff für „Liberalisierung“, „Privatisierung“, „Subsidiarität“, „Entstaatlichung“, „Aufgabenkritik“, „Dezentralisierung“, „Eigenverantwortung“, „Subventionsabbau“ sowie „Rechts- und Verwaltungsvereinfachung“ verwendet. Hinzu kommt, dass die Begriffsbestimmung in Ermangelung einer gefestigten und allgemein anerkannten Terminologie sehr stark von den Zielvorstellungen der jeweils Betroffenen geprägt ist (vgl. z. B. Oberndorfer [Hrsg.], Deregulierung 1992).

Ogleich „Deregulierung“ somit ein multidisziplinäres Anliegen darstellt, wird die (Teil-)Aufgabe einer „Deregulierung der Landesrechtsordnung“ primär als Herausforderung der Legistik betrachtet. Diese „Deregulierung auf rechtlicher Ebene“ kann sich einerseits auf Normtexte, andererseits auf Normen beziehen und sowohl deren Quantität als auch deren Qualität betreffen. Aufgabe der Deregulierung ist daher sowohl

a) eine quantitative Deregulierung

- der Normtexte (insbesondere durch sprachliche Straffung und Beseitigung textlicher Redundanz; Rechtsbereinigung) und
- der Normen (insbesondere durch Außerkraftsetzung von obsoletem oder verzichtbarem Recht und Klarstellung des Rechtsbestandes)

als auch

b) eine qualitative Deregulierung

- der Normtexte (insbesondere durch textliche Vereinfachung und inhaltliche Harmonisierung) und
- der Normen (insbesondere durch Arrondierung, Zusammenführung und Vereinheitlichung von Rechtsinstituten sowie den Gebrauch von einheitlichen Begriffen).

„Deregulierung auf der Ebene der staatlichen Präsenz und Intervention“ (Entstaatlichung, Liberalisierung) ist zunächst Gegenstand des Verwaltungsreformprojektes „Aufgabenreform“. Sie hat eine Deregulierung auf rechtlicher Ebene, insbesondere einen Normenabbau, regelmäßig zur Folge. Ob der Staat, konkret das Land Kärnten, aber eine bestimmte Aufgabe wahrnehmen soll oder nicht, ist primär eine (rechts-)politische Entscheidung. Erachtet es der Gesetzgeber als opportun, eine bestimmte Aufgabe als „Staatsaufgabe“, insbesondere als Aufgabe der Staatsfunktion (Hoheits-)Verwaltung, zu bestimmen, so muss er aus rechtsstaatlichen und demokratischen Gründen das Handeln der Behörde durch ein hinreichend determiniertes Gesetz vorherbestimmen. Eine Ausweitung der Staats(Verwaltungs)aufgaben, wie sie in den letzten Jahrzehnten laufend stattgefunden hat, hat daher zwingend ein Anwachsen des Normenbestandes zur Folge. Umgekehrt ist eine Reduktion der Aufgaben der (Hoheits-)Verwaltung im Regelfall auch mit einer quantitativen Deregulierung verbunden.

5. Methoden der Deregulierung

Eine „Deregulierung der Landesrechtsordnung“ im dargestellten Sinn kann legistisch unter Inanspruchnahme verschiedener Methoden verwirklicht werden. Die dem Landesgesetzgeber zur Verfügung stehenden Deregulierungsmethoden lassen sich – grob – in folgende Maßnahmengruppen gliedern:

- Regelungsverzicht (a),
- Verfahrensverzicht (b),
- gesetzliche Normierung von Verfahrensvereinfachungen (c),
- Verringerung der Regelungsintensität (d),
- Deregulierung durch zusätzliche Regulierung (e),
- Deregulierung durch qualitative Verbesserung der Rechtstexte (f) und
- Deregulierung durch „Rechtsbereinigung“ (g).

a) Der Regelungsverzicht

Regelungsverzicht bedeutet die Nichtausübung von Gesetzgebung oder die Rücknahme von bestehenden Gesetzen. Deregulierung durch teilweisen oder gänzlichen Verzicht auf die Regelung bestimmter Lebenssachverhalte, insbesondere weil man bei einer Diskussion der Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gesellschaft („Aufgabenreform“) den Staatseingriff als nicht (mehr) erforderlich erachtet, ist eine typische Maßnahme der quantitativen Deregulierung („Abbau von Normen“). Ob für bestimmte Lebenssachverhalte eine gesetzliche Regelung erforderlich oder entbehrlich ist, ist eine (rechts-)politische Entscheidung. Wird auf die Reglementierung von Lebenssachverhalten durch den Landesgesetzgeber verzichtet, so entfallen im Regelfall auch Aufgaben der Verwaltung (Stichwort: „Mut zur Lücke“).

b) Der Verfahrensverzicht

Will der Landesgesetzgeber auf die Regelung eines bestimmten Lebenssachverhaltes nicht gänzlich verzichten, so besteht die Möglichkeit einer Entlastung der Verwaltung durch den Verzicht auf bestimmte Behördenverfahren. Diese Deregulierungsmethode bedeutet ein Abgehen von dem für die Gesetzgebungstechnik nachgerade „klassischen“, unter dem Aspekt einer nicht nur quantitativen, sondern auch qualitativen Deregulierung aber häufig kritisierten „Verbot mit Erlaubnisvorbehalt“. Von einer Konkretisierung gesetzlicher Anordnungen durch die Behörde in Bescheidform wird abgesehen. Der unter Punkt a dargestellte Regelungsverzicht hat zwar zwingend einen Verfahrensverzicht zur Folge, umgekehrt bedeutet aber der bloße Verfahrensverzicht nicht automatisch auch einen (vollkommenen) Regelungsverzicht, weil die materiellen Anforderungen des jeweiligen Rechtsbereiches (an den Normadressaten gerichtete Ge- und Verbote) weiterhin aufrecht bleiben und von dem nunmehr in „Eigenverantwortung“ handelnden Bürger unmittelbar zu befolgen sind (Stichwort: „Schritt zur selfexecuting Gesetzgebung“).

c) Die gesetzliche Normierung von Verfahrensvereinfachungen

Diese Deregulierungsmethode wird angewendet, wenn auf die Durchführung von Behördenverfahren zwar nicht zur Gänze verzichtet werden soll bzw. kann, Verwaltungsverfahren aber durch spezifische gesetzliche Vorgaben vereinfacht und beschleunigt werden sollen.

Typische Beispiele für die gesetzliche Normierung von Verfahrensvereinfachungen sind etwa:

- Anzeige(Anmelde)verfahren statt Bewilligungs(Genehmigungs)verfahren;
- „vereinfachte“ Bewilligungsverfahren (mit verringertem Verfahrensaufwand);
- Verzicht auf bisher gesetzlich vorgesehene besondere Verfahrensausgestaltungen, wie z. B. Anhörungs- und Stellungnahmerechte oder zwingende Augenscheinsverhandlungen;
- Einschränkung des Kreises der am Verfahren als (Neben- oder Formal-)Parteien beteiligten Personen und/oder ihrer Rechte.

d) Die Verringerung der Regelungsintensität

Deregulierung durch Verringerung der Regelungsintensität steht – jedenfalls soweit der Bereich der Hoheitsverwaltung betroffen ist – im Spannungsverhältnis zum bundesverfassungsgesetzlichen Legalitätsprinzip. Gründe der Rechtsstaatlichkeit (Vorhersehbarkeit und Berechenbarkeit des hoheitlichen Verwaltungshandelns für den Bürger) sprechen daher für einen besonders behutsamen und sparsamen Einsatz dieser Deregulierungsmethode.

e) Deregulierung durch zusätzliche Regulierung

Obgleich dies paradox anmuten mag, setzt qualitative Deregulierung oft auch eine zusätzliche Regulierung voraus. Typisches Beispiel hierfür sind etwa ausdrückliche gesetzliche Verpflichtungen der Verwaltungsbehörden, besondere Beratungs- und Betreuungsmaßnahmen, welche über die schon aufgrund der Bundesverfassung, der Auskunftspflichtgesetze und des AVG bestehenden Pflichten hinausgehen, als „Serviceleistung“ zu erbringen. Diese Verpflichtungen sind zwar mit einer Erhöhung des Normenbestandes, jedoch nur bei oberflächlicher Betrachtung auch mit einer Steigerung des Verwaltungsaufwandes verbunden. Einer Intensivierung der Beratungstätigkeit der Verwaltungsbehörden in, aber vor allem vor Einleitung von Bewilligungsverfahren kommt entlastende, weil das eigentliche Verfahren beschleunigende und straffende Wirkung zu. So vermag etwa alleine die vorausgehende Beantwortung der Frage, welche weiteren Bewilligungen bzw. Genehmigungen für ein Vorhaben erforderlich sind, oder der Frage, ob die für einen Antrag notwendigen Belege vollständig sind, die Dauer des eigentlichen Verwaltungsverfahrens nicht unwesentlich zu verkürzen. Der Maßnahmengruppe „Deregulierung durch zusätzliche Regulierung“ sind auch durch den Gesetzgeber vorgenommene „Ausgliederungen“ aus der Landesverwaltung zuzuordnen.

f) Deregulierung durch qualitative Verbesserung der Rechtstexte

Die Formulierung einfacher, klarer, (allgemein-)verständlicher und präziser Rechtstexte gehört zu den immer wieder beschworenen Leitbildern einer guten Legistik. Die Verwirklichung dieser – fast banal anmutenden – Maxime in der Praxis bereitet jedoch erhebliche Schwierigkeiten. Das Bemühen des Gesetzgebers, welcher sich nicht zum Regelungsverzicht, sondern zum ordnenden Eingreifen durch die Regulierung bestimmter Lebenssachverhalte entschlossen hat, Produkte (Rechtstexte) herzustellen, die ein Mindestmaß an sprachlicher und systematischer Kultur aufweisen, ist Hauptaufgabe der Legistik.

g) Deregulierung durch „Rechtsbereinigung“

Einer „Deregulierung durch Rechtsbereinigung“ (Klarstellung des Rechtsbestandes) kommt besondere Bedeutung für das Anliegen zu, den Normenbestand überschaubarer und gleichzeitig effektiver zu machen. Eine Harmonisierung, Systematisierung und Kodifikation einzelner Bereiche des Landesrechts würde dazu einen entscheidenden Beitrag leisten. Überholte Regelungen wären zu beseitigen, Mehrgleisigkeiten und Widersprüchlichkeiten im Landesrecht zu bereinigen. Dies setzt eine systematische Sichtung und Neufassung des Rechtsbestandes mit dem Ziel, die Normtexte übersichtlicher und klarer zu gestalten und von nicht mehr angewandten Bestimmungen zu entfrachten, voraus.

6. Erhebung der Deregulierungspotentiale

Jede (umfassende) „Deregulierung der Landesrechtsordnung“ setzt eine Analyse voraus, welche – gesetzlich festgelegten – (Landes- und Gemeinde-)Aufgaben auch heute noch eine derart hohe (politische) Priorität aufweisen, dass sie weiterhin von der Landes- und Gemeindeverwaltung (im engeren Sinn) besorgt werden müssen. Im Hinblick auf die geänderten finanziellen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen erscheint nämlich eine umfassende Überprüfung des Aufgabenkataloges der Landes- und Gemeindeverwaltung erforderlich. Im Zuge einer solchen Aufgabenkritik sollen solche Aufgaben identifiziert werden, für die keine Notwendigkeit einer weiteren staatlichen Wahrnehmung (mehr) besteht. Diese Aufgabenkritik muss notwendigerweise einerseits eine „Zweck“-Kritik (Überprüfung des Zweckes der staatlichen Aufgaben), andererseits eine „Verfahrens“-Kritik (Überprüfung des Prozesses, wie die Aufgabe erfüllt wird) umfassen.

Um die in der Kärntner Landesrechtsordnung vorhandenen Deregulierungspotentiale effektiv und effizient erheben zu können, beauftragte Herr Landesamtsdirektor Dr. Sladko auf Vorschlag des Projektteams mit Erlass vom 11. Dezember 2000, Zl. -2V-AG-55/7-2000, sämtliche Dienststellenleiter im Rahmen der Landesverwaltung,

- einen Mitarbeiter der Dienststelle zum „Deregulierungsbeauftragten“ zu bestellen und bis 31. Dezember 2000 dem Projektteam als Ansprechpartner namhaft zu machen sowie
- jene Landesrechtsvorschriften, die in der betreffenden Dienststelle zu vollziehen sind, einer Zweck- und Verfahrenskritik zu unterziehen und allfällige Deregulierungspotentiale zu ermitteln, in einem zusammenfassenden Bericht darzustellen und nachvollziehbar zu erläutern sowie diesem Bericht dem Projektteam bis 28. Februar 2001 zuzuleiten.

Mit einem weiteren Erlass vom 14. Dezember 2000, Zl. -2V-AG-55/8-2000, ersuchte Herr Landesamtsdirektor Dr. Sladko auf Vorschlag des Projektteams alle Kärntner Gemeinden sowie ihre Interessenvertretungen (d. s. der Kärntner Gemeindebund und der Österreichische Städtebund, Landesgruppe Kärnten), im Interesse eines kooperativen Zusammenwirkens zwischen Landes- und Gemeindeverwaltung bei der Deregulierung der Landesrechtsordnung, „jene Landesrechtsvorschriften, die von den Kärntner Gemeinden (im Rahmen des eigenen oder des übertragenen Wirkungsbereiches) zu vollziehen sind, einer (umfassenden) Zweck- und Verfahrenskritik zu unterziehen, um die – zweifellos vorhandenen – Deregulierungspotentiale zu ermitteln. Die von den Kärntner Gemeinden und ihren Interessenvertretungen erstatteten Vorschläge zur (legistischen) ‚Deregulierung der Landesrechtsordnung‘ sollten bis 31. März 2001 dem Projektteam ‚Deregulierung der Landesrechtsordnung‘ (...) übermittelt werden, um diese Vorschläge bei der Erstellung des oben angesprochenen Maßnahmenkataloges berücksichtigen zu können.“

Die Erhebung der Deregulierungspotentiale in der Kärntner Landesrechtsordnung wurde – in enger Kooperation mit sämtlichen Dienststellen der Landes- und Gemeindeverwaltung in Kärnten – vom Projektteam im Mai 2001 abgeschlossen.

7. Deregulierungsvorschläge des Projektteams

Auf der Grundlage der erhobenen Deregulierungspotentiale hinsichtlich der Kärntner Landesrechtsordnung hat das Projektteam in seinem Bericht vom 31. Mai 2001, Zl. -2V-AG-55/83-2001, zunächst den status quo des landesgesetzlichen Rechtsbestandes in quantitativer Hinsicht erhoben. Mit Stichtag 1. Juni 2001 umfasst die Kärntner Landesrechtsordnung in quantitativer Hinsicht folgende Rechtsvorschriften im Gesetzesrang (in der folgenden Übersicht nicht enthalten sind insbesondere jene ehemaligen Bundesrechtsvorschriften, die aufgrund ausdrücklicher bundesverfassungsgesetzlicher Anordnung als landesgesetzliche Rechtsvorschriften weiter gelten, wie beispielsweise § 22 des Stadterneuerungsgesetzes oder § 19 des Bodenbeschaffungsgesetzes):

10	Landesverfassungsgesetze
175	(einfache) Landesgesetze
138	Verordnungen im Gesetzesrang
323	landesgesetzliche Rechtsvorschriften

a) Allgemeine Deregulierungsvorschläge

Vor dem Hintergrund des erhobenen (quantitativen) Landesrechtsbestandes hat das Projektteam auf den Umstand hingewiesen, dass außerhalb der eigentlichen Verfassungsurkunde des Landes Kärnten eine große Anzahl von weiteren Landesverfassungsgesetzen besteht. Im gegebenen Zusammenhang schlug das Projektteam vor, **alle oder zumindest einen Großteil dieser Landesrechtsvorschriften im Verfassungsrang in die Kärntner Landesverfassung einzubauen**, zumal mit dieser Maßnahme (auch) eine erhebliche „quantitative Deregulierung“ verbunden wäre.

Weiters verwies das Projektteam darauf, dass eine Sichtung des landesgesetzlichen Rechtsbestandes ergeben hat, dass mehr als 40 Prozent aller Landesgesetze – ihrem Inhalt nach – Verordnungen darstellen, die vom Landesgesetzgeber in den Gesetzesrang erhoben worden sind; im Hinblick darauf schlug das Projektteam – ebenfalls im Interesse einer „quantitativen Deregulierung“ der Landesrechtsordnung – vor, **diese „Verordnungen im Gesetzesrang“ ihres Charakters als Landesgesetze zu entkleiden**; ein entsprechender Vorschlag für die überwiegende Mehrzahl dieser Verordnungen im Gesetzesrang (und zwar für die als Landesgesetze in Geltung stehenden Verordnungen, mit denen Gebiete zu Naturschutzgebieten bzw. Landschaftsschutzgebieten erklärt worden sind) ist in einem Gesetzesentwurf, mit dem das Kärntner Naturschutzgesetz geändert wird, bereits enthalten.

Die Verwirklichung allein dieser beiden (allgemeinen) Vorschläge des Projektteams hätte eine Verringerung des landesgesetzlichen Rechtsbestandes um ca. 45 Prozent zur Folge.

b) Weitergehende Deregulierungsvorschläge für einen ausgewählten Referatsbereich

Wie bereits ausgeführt, versteht das Projektteam seine Aufgabe nicht bloß als punktuellen, sondern als systematischen und permanenten Prozess der Legistik. Ausgehend von diesem Verständnis, vertritt es die Auffassung, dass die durchzuführenden Deregulierungsmaßnahmen in kurz-, mittel- und langfristige Vorhaben gegliedert und in einem Maßnahmenkatalog zusammenfassend dargestellt werden sollen. Am Beispiel des Referatsbereiches von Landeshauptmann Dr. Haider (vgl. dazu die geltende Referatseinteilung, LGBl. Nr. 11/2000, i. d. F. LGBl. Nr. 32/2000 und 27/2001) schlägt das Projektteam folgenden Maßnahmenkatalog für kurz-, mittel- und langfristige Deregulierungsvorhaben vor:

aa) Kurzfristig zu verwirklichende Maßnahmen

- (Ersatzlose oder teilweise) Aufhebung des Kärntner Wappengesetzes, sofern kurzfristig (etwa im Wege des Unterausschusses des Ausschusses für Rechts-, Verfassungs-, Volksgruppen- und Immunitätsangelegenheiten) auch eine bezügliche Änderung der Kärntner Landesverfassung realistisch erscheint. Alternative: Zusammenführung des Kärntner Wappengesetzes mit dem Gesetz über die Kärntner Landeshymne zu einem Gesetz über die Landessymbole.
- Erlassung eines „Kärntner Landes-Auszeichnungsgesetzes“, mit dem fünf Gesetze (Gesetz über ein Ehrenzeichen für Verdienste im Feuerwehr- und Rettungswesen; Gesetz, womit ein Sportehrenzeichen geschaffen wird; Gesetz über die Kärntner Erinnerungsmedaille für Katastropheneinsatz; Gesetz über Auszeichnungen für besondere Leistungen im Feuerwehrdienst und auf dem Gebiete des Rettungswesens; Gesetz über das Ehrenzeichen des Landes Kärnten und den Kärntner Landesorden) aufgehoben werden. Abgesehen von dem mit der Erlassung eines „Kärntner Landes-Auszeichnungsgesetzes“ erzielbaren Rechtsbereinigungseffekt durch Kodifikation („qualitative Deregulierung“) würde mit dieser Maßnahme die Zahl der Landesgesetze um vier reduziert („quantitative Deregulierung“).
- Änderung der Landesabgabenordnung 1991 in Entsprechung eines Vorschlages der Dienststelle für Landesabgaben.
- Anpassung des Kärntner Musikschulgesetzes an die – politisch – zu treffende Entscheidung über die „Ausgliederung“ des Kärntner Musikschulwerkes und des Kärntner Landeskonservatoriums aus der (unmittelbaren) Landesverwaltung.

bb) Mittelfristig zu verwirklichende Maßnahmen

- Kodifikation des Landesverfassungsrechts entweder aufgrund eines Antrages des Unterausschusses des Ausschusses für Rechts-, Verfassungs-, Volksgruppen- und Immunitätsangelegenheiten oder aufgrund eines vom Amt der Kärntner Landesregierung durchzuführenden Begutachtungsverfahrens. Durch den Einbau aller oder zumindest eines Großteils der Rechtsvorschriften im Rang eines Landesverfassungsgesetzes in das K-LVG könnte eine Reduktion der Zahl der Landesverfassungsgesetze

um mindestens sechs und eine Reduktion der Zahl der Verfassungsbestimmungen in einfachen Landesgesetzen um bis zu 32 erzielt werden („quantitative Deregulierung“); zudem könnte auf einen Teil der Normtexte anlässlich ihrer Integrierung in den Text des K-LVG zwanglos verzichtet werden.

- Kodifikation des Kärntner Volksbegehrensgesetzes, des Kärntner Volksabstimmungsgesetzes und des Kärntner Volksbefragungsgesetzes in einem „Kärntner Volksrechtsgesetz“ nach dem Vorbild der Steiermark.
- Rückführung des Gesetzesranges der Verordnung der Landesregierung betreffend die Facharbeiter-Aufsichtsprüfung, der Verordnung der Landesregierung, mit der der Eigenanteil der Landesbeamten gemäß § 16a des Gehaltsgesetzes 1956 festgesetzt wird, sowie der Verordnung der Landesregierung über die Festsetzung der Reisezulagen für Dienstverrichtungen im Ausland auf Verordnungsstufe.

cc) Langfristig zu verwirklichende Maßnahmen

- Harmonisierung des Landtagswahlrechtes und des Gemeinderats- und Bürgermeisterwahlrechtes unter gleichzeitiger Berücksichtigung der Vorschläge der Gemeinden zur Vereinfachung der Wahlverfahren und der Verfahren aufgrund des Kärntner Volksabstimmungsgesetzes, des Kärntner Volksbegehrensgesetzes und des Kärntner Volksbefragungsgesetzes.
- Einführung der Briefwahl auf Ebene des Wahlrechtes zu den gesetzlichen beruflichen Interessenvertretungen (Landarbeiterkammerwahlgesetz; Landwirtschaftskammerwahlordnung 1991).
- Harmonisierung des Kärntner Auftragsvergabegesetzes 1997 sowohl mit den Auftragsvergabegesetzen der anderen Bundesländer als auch mit dem Bundesvergabe-gesetz; eine Arbeitsgruppe (bestehend aus Vertretern der Länder Vorarlberg, Wien und Niederösterreich) hat bereits einen gemeinsamen Länderstandpunkt („Eckpunkte eines materiell einheitlichen Vergaberechts“) und einen Vorschlag über Mitwirkungsmöglichkeiten der Länder bei Gesetzesvorhaben im Bundesvergabebereich zum Zwecke der Vereinheitlichung des Vergaberechts erarbeitet (vgl. VST-1533/251 vom 14. Mai 2001).
- Harmonisierung der verschiedenen Dienstrechte der Landes- und Gemeindebediensteten, eventuell Kodifikation in einem „Landes-Dienstrechtsgesetz“ (unter der Voraussetzung der Zustimmung anderer, ebenfalls zuständiger Mitglieder der Landesregierung).
- Erarbeitung eines Entwurfes für ein „Landes-Förderungsgesetz“, welches – unter Berücksichtigung rechtsstaatlicher Anforderungen, insbesondere hinsichtlich des Rechtsschutzes – einheitliche Verfahren für in verschiedenen Bereichen der Landesverwaltung standardisiert auftretende Subventionsfälle vorsieht. Auch für dieses Vorhaben ist die Zustimmung anderer, ebenfalls zuständiger Referenten erforderlich.

Im Referatsbereich von Landeshauptmann Dr. Haider wäre mit den vorgeschlagenen Deregulierungsmaßnahmen eine Reduktion des (gesetzlichen) Normbestandes um ca. 25 Prozent erzielbar.

Globalbudgetierung
als effektives und effizientes Mittel
einer modernen Verwaltung

Von
Albert KREINER

Eines der hervorstechendsten Merkmale des „New Public Management“ ist die Veränderung der finanziellen Steuerung in der öffentlichen Verwaltung. Der Verzicht der inputorientierten Steuerung über detaillierte Haushaltspläne und Budgets führt zu einer Reihe von Anpassungen im Bereich des Finanzmanagements. Damit werden die nachstehenden Zwecke verfolgt:

- Vergrößerung der Verantwortlichkeit der einzelnen Verwaltungseinheiten
- Vergrößerung des Entscheidungsspielraumes für die Leiter der Verwaltungseinheiten
- Verkürzung der Entscheidungswege, damit Abbau von Bürokratie, verbunden mit einer Effizienzsteigerung
- Ablösung der Ressourcenorientierung durch eine Produktorientierung im finanziellen Management

Obwohl vielfach die finanzielle Steuerung getrennt von der Leistungssteuerung betrachtet wird, ist festzuhalten, dass das eine nicht ohne das andere sinnvoll ist. Die Einführung des Globalbudgets allein – ohne gleichzeitig die Leistungssteuerung zu verbessern – bringt die Globalbudgetierung um ihre Wirkung. Als Regel gilt daher

⇒ **kein Globalbudget ohne Leistungsvereinbarung.**

Die hier geforderte Kombination findet sich natürlich auf allen Vereinbarungsebenen, nämlich im Produktgruppenbudget, in der Vergabe, beim Auftrag und im Kontrakt. Sie alle zeichnen sich durch klare Leistungsdefinition und Globalbudget aus¹.

Aufgrund dieser Situation stellt sich sohin in weiterer Folge die Frage, was als GLOBALBUDGET zu definieren ist. Schedler umschreibt im „New Public Management“ das Globalbudget wie folgt:

„In einem Globalbudget werden bestimmten Aufgabenbereichen oder Organisationseinheiten die Mittel für die Aufgabenerfüllung in Form einer ‚globalen‘ Netto-Gesamtsumme zugewiesen. Das heißt, die Verwaltungseinheiten können höhere Ausgaben tätigen als budgetiert, sofern sie diese über zusätzliche Einnahmen finanzieren. Zudem entfällt die Mittelbindung nach Input-Kategorien, was eine Delegation der Ressourcenverantwortung bewirkt. Die Zuweisung des Globalbudgets wird mit dem Abschluss einer Leistungsvereinbarung (Kontraktmanagement) verbunden. Dadurch erreicht man eine Verknüpfung von Finanz- und Leistungsseite, das heißt, eine Verknüpfung von politisch vorgegebenen Leistungszielen und dafür verfügbaren Ressourcen.“

¹ Schedler/Proeller, NPM, UTB für Wissenschaft, S. 146 ff.

1. Ausgangssituation in Kärnten

Am 11. Juli 2000 hat das Kollegium der Kärntner Landesregierung den Beschluss gefasst, die Kärntner Landesverwaltung nach dem Modell der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (NPM-Ansatz) auszurichten. In aufbauorganisatorischer Hinsicht wurde dazu ein Gesamtprojekt „Verwaltungsreform“ eingerichtet, das mehrere Teilprojekte umfasst. Im Rahmen der Projektgruppe „Organisationsentwicklung/Verwaltungskonzentration“ war zunächst der Bereich der „Globalbudgetierung“ als Untergruppe eingegliedert. Aufgrund der Bedeutung der dezentralen Verantwortlichkeiten wurde erkannt, dass diese Entscheidungsverantwortung sich nicht nur an inhaltlich fachlichen Fragen orientiert, sondern die Umsetzung der Inhalte wesentlich auch mit monetären Fragen zusammenhängt. Aus diesem Grund wurde im Februar 2001 eine eigene Projektgruppe „Globalbudgetierung“ eingerichtet.

Der Charakter als eigenständiges Projekt ergibt sich aus den drei Säulen des New-Public-Management-Ansatzes:

- a) Delegation von Kompetenzen
- b) Globalbudgetierung und Kontraktmanagement
- c) Schaffung von Märkten und Quasimärkten durch interne Verrechnungsweisen

Auf Grund der Aufgabenstellung sollen in einem Pilotversuch Erfahrungen gesammelt werden.

Für die Beurteilung der erforderlichen Maßnahmen ist es jedoch auch zwingend erforderlich, von einem exakt festgelegten Begriff des Globalbudgets und seinem Inhalt auszugehen. Unter Einbeziehung der internationalen Erfahrungen sowie der in der Wissenschaft geforderten Grundsätze wurden daher die Fortführung und Beurteilung der Erforderlichkeit der Maßnahmen einer bestimmte Begriffsbestimmung für das Globalbudget definiert.

2. Inhalt eines „Globalbudgets“ für Kärnten

Bei einem Globalbudget werden vom Kärntner Landtag bloß die Nettokosten pro Produktgruppe sowie die Nettokosten pro Dienststelle rechtsverbindlich beschlossen. Dies ermöglicht innerhalb der Produktgruppe eine gewisse Verschiebbarkeit der Budgetmittel von einem Produkt zum anderen, ohne dass dafür eine Kreditverschiebung oder ein Nachtragsvoranschlag beim Landtag eingeholt werden muss. Zusätzliche Angaben zum Vollzugsauftrag der Dienststelle zu den übergeordneten Zielsetzungen einer Produktgruppe und zu den jeweiligen Kosten-, Leistungs- und Wirkungsindikatoren haben lediglich informativen Charakter – sie sind also nicht Teil des Budgetbeschlusses. Dies bedeutet, dass im Rahmen des Voranschlags für ein Globalbudget bei einer Dienststelle ausschließlich der Nettoaufwand pro Produktgruppe (für mehrere Produktgruppen) aufscheint, nicht jedoch die bisher übliche Differenzierung nach Personal- und Sachaufwand.

Das heißt, dass sich der Nettoaufwand für einen Voranschlag, den der Kärntner Landtag beschließt, aus folgenden Positionen zusammensetzt:

$$\begin{array}{r}
 + \text{ Personalaufwand} \\
 + \text{ Sachaufwand} \\
 + \text{ Miet- und Betriebsaufwand} \\
 + \text{ sekundäre Kosten (innerbetriebliche Leistungsverrechnung)} \\
 \hline
 = \text{ Bruttoaufwand} \\
 \\
 - \text{ Erlöse (ausgenommen zweckgewidmete Einnahmen)} \\
 \hline
 = \text{ Nettoaufwand} \quad (= \text{ Ausmaß des Globalbudgets, das sich für jede Produktgruppe errechnet})
 \end{array}$$

Folge ist, dass ausschließlich der Nettoaufwand im Voranschlag rechtsverbindlich produktgruppenorientiert pro Dienststelle im Rahmen der Budgethoheit beschlossen wird. Produktgruppenorientierte Voranschläge (Globalbudgets) je Organisationseinheiten bringen input- und outputbezogene Informationen über Tätigkeiten der Vollziehung erstmals systematisch zusammen. Während die Kosten des Ressourceneinsatzes nur in globalisierter Form beschlossen werden, sollen die Leistungs- und Wirkungsindikatoren zu den einzelnen Produktgruppen als Erläuterungen zum Voranschlag detailliert Auskunft geben.

Globalbudget = Produktgruppenbudget je Organisationseinheit.

Es beinhaltet daher nicht bloß die bisherigen Aufwands- und Ertragspositionen, sondern die vollen Kosten und Erträge, die in der jeweiligen Dienststelle anfallen, das heißt, dass auch sämtliche internen Verrechnungen für die Leistungsbezüge berücksichtigt werden. Dies bedeutet, dass das Globalbudget sowohl die externen wie auch die internen Aufwände, die externen wie auch die internen Erlöse unter Ausscheidung der zweckgewidmeten Einnahmen für die Berechnung des erforderlichen Nettoaufwandes berücksichtigt.

3. Projektziel

Die Abgrenzung zwischen hoheitlichen und nicht hoheitlichen Aufgaben der Dienststellen des Landes soll über Verantwortungen erfolgen.

Im Rahmen dieser Abgrenzung bedeutet dies, dass es auch zu einer Dezentralisierung der Verantwortung kommt. Diese Dezentralisierung umfasst nicht bloß eine Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen für den fachlichen Bereich, sondern auch die Schaffung von Rahmenbedingungen für die finanzielle Entscheidungs- und Verantwortungskompetenz.

Aus dem Projektziel ableitend, ist aufbauend auf einer Ist-Analyse die Möglichkeit der Einführung der Globalbudgetierung für den Bereich der Bezirkshauptmannschaften und des Amtes der Kärntner Landesregierung zu untersuchen und Grundlagen dafür zu liefern, durch welche rechtlichen Schritte, Beschlüsse und organisatorische Maßnahmen

die Globalbudgetierung umzusetzen ist. In diesem Zusammenhang besteht eine wesentliche Aufgabe der Globalbudgetierung darin, dass zunächst abgegrenzt nach Organisationseinheiten, die Möglichkeit der Globalbudgetierung unter Beachtung der Schnittstellen zu den anderen Projektgruppen überprüft werden soll. In einer weiteren ausgedehnteren Projektauftragsphase ist sohin eine Untersuchung darüber zu führen, ob für den gesamten Bereich der Bezirkshauptmannschaften und des Amtes der Landesregierung, unabhängig von Organisationseinheiten, ausschließlich eine Globalbudgetierung nach Produktgruppen möglich ist.

Es sind sohin in die Untersuchung miteinzubeziehen:

- die rechtlichen Grundlagen;
- die aufbauorganisatorischen Voraussetzungen für die Umsetzung;
- die Klärung der Frage der Schnittstellen innerhalb des Landes, z. B. zur Amtswirtschaftsstelle, der Buchhaltung, der EDV, der Kfz-Dienststelle, der Personalmaßnahmen usw., und die Beurteilung der erforderlichen Kontrahierungszwänge;
- die Klärung, welche Dienste zentral gewährleistet sein müssen;
- die Klärung der Frage der Steuerungsinstrumente
 - a) Leistungsvereinbarungen,
 - b) Zielvereinbarung,
 - c) Controlling:
 - Internes abteilungsumfassendes Controlling
 - Externes (zentrales) Controlling,
 - d) Revision unter Einbeziehung des Rechnungshofes.

Bei den „zentralen“ Diensten ist nachstehende Unterscheidung zu treffen:

- zentraler Dienst dient der Steuerung
- zentraler Dienst dient dem Service (z. B. EDV, Call-Center usw.)

Bei den wahrzunehmenden „zentralen“ Diensten ist weiters zu unterscheiden, ob sie

- dauerhaft zentral oder
- befristet zentral und
- mit Kontrahierungszwang,
- ohne Kontrahierungszwang

wahrgenommen werden können.

4. Projektstatus im ersten Halbjahr 2001

Insbesondere die Schweiz hat sich mit der Umsetzung der Globalbudgetierung beschäftigt. Geht man davon aus, dass die Schweiz sich bereits seit mehr als acht Jahren mit diesem Thema beschäftigt, so ist erkennbar, dass der Versuch, Globalbudgetierung in Kärnten umzusetzen, unter einem sehr angespannten Zeithorizont stattfindet, der konzen-

trierte Arbeit erfordert. War man ursprünglich davon ausgegangen, dass wesentliche Ergebnisse aus der Schweiz auch in Kärnten implementiert werden können, so wurde diese Hoffnung enttäuscht, da die rechtlichen Grundlagen in der Schweiz nicht auf Österreich übertragbar sind. Auch innerhalb Österreichs wird zwar der Ansatz der Globalbudgetierung bereits diskutiert, jedoch befindet sich noch kein Bundesland in der Umsetzungsphase, so dass die Projektgruppe vor der Aufgabe steht, völlig neue Strukturen und Grundlagen zu erarbeiten.

Dies birgt natürlich die Gefahr in sich, Fehler zu begehen. Aus diesem Grund wurde auch eine intensive Pilotphase vorgesehen, um die Chance zu erhalten, festgestellte Mängel in der Praxis bereinigen zu können. Die Arbeit der Projektgruppe „Globalbudget“ kann daher auf keine Erfahrungswerte in Österreich zurückgreifen und ist daher verhalten, im Rahmen einer Situationsanalyse – unter Betrachtung der verschiedenen Anspruchsgruppen und der Wirkung auf das „System“ und auf die Anspruchsgruppen – eine Durchleuchtung der vorhandenen Budgetierungsgrundsätze vorzunehmen.

In einem weiteren Schritt ist eine Verdichtung, Ordnung und Sammlung von Informationen betreffend der untersuchten Angelegenheiten vorzunehmen. Aus diesem Grund wurde versucht, die Zusammensetzung der Projektgruppe breit zu streuen, um die unterschiedlichsten Aspekte einfließen lassen zu können. Dabei wurde auch die Zusammensetzung der Projektgruppe bewusst so gewählt, dass möglichst unterschiedliche, aufgrund der Tätigkeiten der einzelnen Dienststellen beinahe „kontroverielle“ Ausgangspositionen anzunehmen sind. Darauf basierend, sollen durch die Einbeziehung der Wissensvermittlung außerhalb des Amtes der Landesregierung die unterschiedlichsten Aspekte beleuchtet werden, um in einer folgenden Synthese – von einer weitgehenden Umfassung von Einzelauffassungen ausgehend – zu einem harmonisierten Gesamtergebnis zu gelangen. Diese Grundsätze haben auch zur Folge, dass neben dem Hinterfragen des bestehenden Systems, insbesondere zu den Projektgruppen „Organisationsentwicklung/Verwaltungskonzentration“ und „Betriebswirtschaftliche Instrumente“, eine Schnittstellendefinition stattzufinden hat.

Durch das übergeordnete Ziel von „NPM-Management“ – nämlich dem wirkungsvollen Einsatz öffentlicher Gelder – ist es gerade bei den Schnittstellendefinitionen wichtig, darauf zu achten, dieses Ziel zu erreichen, so dass die Ausrichtung der zu erbringenden Leistungen auf die Bürgerbedürfnisse und die öffentlichen Interessen sowie die Effizienzsteigerung der Leistungserbringung sichergestellt werden kann.

Im Rahmen der Lösungsentwicklung wird daher von den von der Landesverwaltung zu beachtenden Leitbildern ausgegangen und ist bereits jetzt festzuhalten, dass die Globalbudgetierung wesentlich zur Transparenz in der öffentlichen Verwaltung beitragen wird.

Diese Transparenz bedeutet sowohl eine Herausforderung für die Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung als auch für die politischen Verantwortungsträger.

Die Mitarbeiter der Landesdienststellen sind bereits jetzt vielfach mit managementorientierten Vollzugsweisen beschäftigt. Allerdings ist davon auszugehen, dass aufgrund der Weiterentwicklung der Globalbudgetierung der Fort- und Weiterbildungsbedarf in die-

sem Zusammenhang als äußerst intensiv anzusehen sein wird, um für eine konsequente Umsetzung der Grundsätze des NPM Sorge tragen zu können.

Die Herausforderung für die politischen Verantwortungsträger besteht darin, als sie sich zur Bereitschaft bekennen müssen, sich einem Regelwerk im Bereich der Budgetierung zu unterwerfen, welches nur nach bestimmten Spielregeln abänderbar ist. Man kann dies auf der einen Seite als Einengung „des politischen Spielraumes“ der politischen Entscheidungsträger betrachten, auf der anderen Seite aber auch als Herausforderung, politische Entscheidungen und Entscheidungsabläufe transparenter zu gestalten – diese insbesondere im Hinblick auf ihre finanziellen Auswirkungen „verstehbar“ zu machen.

Dies kann nur in einem allmählichen Bewusstseinsbildungsprozess stattfinden, zumal kurzfristig davon auszugehen ist, dass durch die Einführung der Globalbudgetierung zwar die Transparenz des Mitteleinsatzes bei den Verwaltungsabläufen erhöht wird, jedoch diese Umsetzung mit wesentlichen Mehraufwendungen verbunden ist, da das bestehende österreichische Rechtssystem von bestimmten Budgetierungsgrundsätzen ausgeht, die mit der Globalbudgetierung nicht von vornherein in allen Bereichen kompatibel sind. Folge davon ist, dass wesentliche Aufgaben unter zweierlei Rahmenbedingungen abzuwickeln sind. Mittel- und langfristig gesehen, bringt jedoch die Globalbudgetierung die Möglichkeit, durch das Erkennen von Stärken und Schwächen in der Verwaltung eine wesentlich ausgeglichene Mittelverteilung vorzunehmen.

Geht man von der bislang zur Verfügung gestandenen kurzen Zeit aus, so sind die ersten Zwischenergebnisse bereits vielversprechend und werden die Zwischenergebnisse für wesentliche Bereiche wie „Personal“ und „Voranschlag“ tabellarisch dargestellt. Diese Ergebnisse sind lediglich als erster Zwischenschritt zu einem Globalbudget zu betrachten und ist es durchaus vorstellbar, über die Pilotphase hinausgehend, basierend auf Erfahrungen in der Praxis, weitaus tiefgreifendere Grundsätze in die Betrachtungsweise miteinzubeziehen.

Globalbudget – Personal

- Dienst- und besoldungsrechtliche Entscheidungen binden den Arbeitgeber (das Land Kärnten) faktisch auf Dauer und sind an sich unumkehrbar (Bescheidcharakter jeder Entscheidung – Arbeitsgerichte, Verwaltungsgerichtshof)
- daher sollte sich GB am (besoldungsrechtlichen) Umfeld orientieren – keine Ausreißer
- Steuerung durch Schwerpunkt auf regelmäßige Einmalentlohnungen (Belohnungen, Prämiensystem, erfolgsabhängig)

Produktgruppe (Prod.-Nr.)	Zentral (Steuerung)	Zentral (Service)	Dezentral (GB)
Richtlinienkompetenz (702)	Erarbeiten von Richtlinien und Vorgaben, Erlassung von Verordnungen, Verfassen von Erlässen und Stellungnahmen im Bereich des Dienst- und Besoldungsrechtes	–	Mitwirkung, Anregung, Initiativen
Personalplanung und -steuerung (1005, 1008, 1009)	Leistungsvereinbarung	Personalbudget, Stellenplan mit deklaratorischer Wirkung	Planung und Steuerung der quantitativen und qualitativen Personalausstattung (Festlegung ihrer Anzahl, Arbeitsplatzbeschreibung und Bewertung nach Verwendungs- bzw. Entlohnungsgruppen im Rahmen der Leistungsvereinbarung)
Personalverwaltung einschließlich Personalverrechnung (703, 1010)	Leistungsvereinbarung, Versetzungen	Bescheide, Verfügungen und Erledigungen im Dienst- und Besoldungsrecht (Dienstverträge, Überstellungen, Verwendungsänderungen, Pragmatisierungen, Beförderungen, Zulagen- und Nebengebühren einschl. Überstunden, Belohnungen und Prämien, Unkündbarstellungen, Sonderurlaube), komplette Verrechnung	Steuerungsverantwortung im Rahmen der Leistungsvereinbarung, Entscheidungsbefugnis der Verwaltungseinheit
Mitarbeiterauswahl (18201, 18204, 10111)	–	– Auswahlverfahren für Aufnahmen in den Landesdienst nach dem Kärntner Objektivierungsgesetz, – Jobbörse (interne Personalsuche)	Initiative, Anforderungsprofil, Mitwirkung im Auswahlverfahren (konsequente Umsetzung des Probejahres erforderlich)

Teilprojekt – Globalbudgetierung

Produktgruppe (Prod.-Nr.)	Zentral (Steuerung)	Zentral (Service)	Dezentral (GB)
Außerordentliche Dienstverhältnisse (706)	–	Mitwirkung	Freie Dienstverträge, Dienstzettel, Praktikanten, Lehrlinge; Begründung und Auflösung
Personalentwicklung	Bildungsrat	Verwaltungsakademie	Steuerungsverantwortung
Leistungsbeurteilung (707)	Leistungsfeststellungskommission für Beamte	–	Leistungsbericht und Beurteilung
Bestellung von Funktionsträgern (1006)	Unterabteilungs- und Sachgebietsleiter	–	Vorschlag f. Uabtl. und Sgl., Bestellung von Produktverantwortlichen (einschl. Gewährung von Nebengebühren)
Dienstreisen	–	Verrechnung	In- und Ausland, Steuerungsverantwortung
Disziplinarangelegenheiten (707, 1004)	Anzeige, Disziplinar-kommission für Beamte	Mitwirkung	Sachverhaltenserhebung, Meldepflicht
Innenrevision (1004)	Berichtsempfänger	Mitwirkung	Verantwortliche Durchführung
Auflösung von Dienstverhältnissen (703, 705)	Entlassungen, Kündigungen	Pensionierungen, Verwaltung der Ruhestandsbediensteten einschließlich der Verrechnung	Meldepflicht, Anträge
Rechnungsabschluss	Saldenbereinigung, Gesamtaufstellungen Nachweise gem. VRV	Kreditübertragung, Gesamtergebnis-Erläuterungen, Zusammenfassung Erläuterung der Produktgruppen, Vorbereitung RS-Vorträge	Erläuterungen der Produktergebnisse, Einhaltung der Leistungsvereinbarungen, Erreichen der Zielvorgaben (internes Controlling)
Landesvoranschlag	Richtlinien zum Landesvoranschlag (Budgetvorgaben), Budgetgespräche mit Kompetenz-Center über finanzielle Rahmenvorgaben, Einhaltung Maastricht-Vorgaben, Nachweise gem. VRV, Zustimmung und Vollmachten zum LVA, Budgetbericht	Verarbeitung der Budgetanmeldungen Gesamt-Budgeterstellung: – LVA nach VRV – LVA nach Globalbudgetierung Zusammenfassung Erläuterungen der Produktgruppenbudgets, Vorbereitung RS-Vorträge LVA, Zusammenfassung – Auswertung, Meldungen zum Budgetbericht, Nachtragsvoranschläge-Erstellung	Einnahmenschätzungen für Produktgruppen, Globalbudget mit Erläuterungen; Verwaltungsabgaben, Leistungsvereinbarungen, Zieldefinitionen
Budgetprogramm	Finanzielle Vorgaben zum Budgetprogramm für Kompetenz-Center, Definition Gesamtzielsetzungen budgetär	Unterlagen über wirtschaftliche Entwicklung – Einschätzungen, Erstellung Gesamtbudgetprogramm input- und outputorientiert	Unterlagen zum Budgetprogramm – nach Produktgruppen – nach Produkten samt Erläuterungen

Produktgruppe (Prod.-Nr.)	Zentral (Steuerung)	Zentral (Service)	Dezentral (GB)
Überwachung der Haushalts-Entwicklung	Budget-Controlling mit Vorschau	Übermittlung der Mo- natsergebnisse (u. U. Buchhaltung)	Budget-Controlling für Produktgruppenbereich, Meldepflichten bei über- mäßigem Liquiditätsbe- darf (z. B. Bauvorhaben, Förderungsbereich)
Voranschlagsabwick- lung – Budgetvollzug	Liquiditätssteuerung (Tangenten, Barvorla- gen), Kreditsperren und sonstige Steuerungsmaß- nahmen, Durch- führungsbestimmungen zum LVA, sofern nicht gesetzliche Grundlage, Mitwirkung bei Geneh- migungsvorgängen an das Regierungskollegium (Änderung der Lei- stungs- und Zielvorga- ben)	Registrierung von Kre- ditverschiebungen – zwischen Produkt- gruppen – zwischen VA-Ansätzen lt. VRV	Genehmigungsvorgänge hinsichtlich Kreditver- schiebungen zwischen Produktgruppen inner- halb des Referatsberei- ches eines Mitgliedes der Landesregierung bzw. wenn Einvernehmen zwischen den betroffe- nen Mitgliedern der Lan- desregierung herrscht
Schuldengebarung	Fremdfinanzierungsauf- nahmen außerbudgetäre Finanzierung	Abwicklung Leasingfi- nanzierung	

Betriebswirtschaftliche Instrumente

Von
Arnold GABRIEL

Nach einem Regierungsbeschluss vom 11. Juli 2000 wird die Kärntner Landesverwaltung nach dem Modell der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (NPM-Ansatz) ausgerichtet. Das für die Umsetzung eingerichtete Gesamtprojekt „Verwaltungsreform“ untergliedert sich in folgende Teilprojekte:

- Organisationsentwicklung/Verwaltungskonzentration
- Betriebswirtschaftliche Instrumente
- Globalbudgetierung
- E-Government
- Aufgabenreform (organisatorisch und legislativ)

In der Kärntner Landesverwaltung ist eine weitgehende Übertragung der Produktverantwortung an die dezentralen Fachbereiche geplant, die den Einsatz eines entsprechenden betriebswirtschaftlichen Instrumentariums erfordern. Die Produktverantwortung umfasst – neben der fachlichen Verantwortung – auch die Verantwortung für die zur Produkterstellung erforderlichen Ressourcen. Damit sollen viele kleine Unternehmen in der Kärntner Landesverwaltung geschaffen werden, die ihre Tätigkeiten wesentlich eigenverantwortlicher ausführen. Die Finanzen werden in der Folge über sogenannte Globalbudgets gesteuert, die auf der Grundlage der Produktplanung und den Produktkosten erstellt werden. Innerhalb der zugewiesenen Budgets sollen die Fachbereiche weitgehend Handlungsfreiheit erhalten, die ihnen von der politischen Ebene übertragenen Leistungsvereinbarungen – sogenannte Kontrakte – umzusetzen. Um den Zielerreichungsgrad auf hohem Niveau zu halten, müssen gleichzeitig Controlling-Systeme eingesetzt werden.

Wofür braucht man betriebswirtschaftliche Instrumente (BWI)?

Mit dem Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente soll darauf abgezielt werden, die Kernfragen einer modernen Verwaltungsführung zu beantworten. So wird überprüft, ob der Leistungsprozess effizient und effektiv ist und ob die Leistungen preisgerecht erbracht werden. Damit die Produkte kostengünstiger realisiert werden können, muss die Transparenz im Erstellungsprozess erhöht werden. Was den Leistungsnutzer angeht, muss ermittelt werden, welche Leistungen nach Art, Inhalt, Zeitpunkt und Qualität überhaupt erforderlich sind. Darüber hinaus sind besondere Nutzeneffekte und die Auswirkungen bei Leistungseinschränkung oder Leistungswegfall zu hinterfragen. Zusammenfassend ergibt sich die prinzipielle Frage: Stellt der Leistungserbringer dem Leistungsempfänger (= Kunde) die richtigen Leistungen zu vertretbaren Kosten zur Verfügung?

Außerdem stellen BWI die Grundvoraussetzung für eine wirkungsorientierte Steuerung dar. Während die traditionelle Steuerung die Mittel reguliert, setzt die wirkungsorientierte Steuerung im Bereich der Ziele und Produkte an. Im Rahmen einer Leistungsvereinbarung werden vor allem Ziele und Leistungen, aber auch die Mittel festgelegt.

1. Produkt- und Leistungskatalog

Im Rahmen des Modells der Wirkungsorientierten Landesverwaltung (WOLV) soll ein wirksames Leistungsangebot der Kärntner Landesverwaltung mit verbessertem Bürgerservice geschaffen werden. Um eine effiziente Leistungserstellung zu gewährleisten, sind betriebswirtschaftliche Rahmenbedingungen zu schaffen, die in der Privatwirtschaft schon durchwegs üblich sind.

Einen wesentlichen Verbesserungsschritt stellt die Aufhebung der klassischen Verantwortungsteilung für Fachaufgaben und für die Erledigung der Aufgaben erforderlichen Ressourcen dar. Zu diesem Zweck wurden Produkte (der Kärntner Landesregierung, der Bezirkshauptmannschaften und der Agrarbezirksbehörden) definiert und in einem Produkt- und Leistungskatalog mit zur Zeit ca. 230 Produktgruppen und 1600 Produkten zusammengefasst.

Tätigkeit, Leistung oder Produkt?

Tätigkeiten sind Arbeiten, deren Ergebnis eine Leistung sein kann. Leistungen sind Arbeitsergebnisse, die zu Produkten zusammengefasst werden können. Produkte können – abhängig vom Informationsbedarf – weiter in Produktgruppen, -bereiche und -pläne zusammengefasst werden.

Prinzipiell kann jede Leistung ein Produkt sein. Es werden jedoch unzählige Arbeitsergebnisse erbracht. Bestimmte Leistungen werden deshalb zu Produkten mit dem Ziel zusammengefasst, den bürokratischen Aufwand zu begrenzen, ohne dass dabei relevante Informationen verloren gehen. Grundsätzlich gilt: Produkte sollen so grob wie möglich und so fein wie nötig definiert werden.

Welche Rolle spielt ein Produkt in der öffentlichen Verwaltung?

Produkte sind zentrale Informationsträger, die alle entscheidungsrelevanten Informationen enthalten und die notwendigen Informationen für eine strategische Steuerung der Verwaltung in Verbindung mit einer dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung liefern. Aussagen zu Qualität, Wirkungen usw. werden mit Finanzierungs- und Budgetangaben verknüpft. So wird ersichtlich, was die Verwaltung leistet und wofür sie die öffentlichen Gelder einsetzt.

Aus ökonomischer Sicht sind öffentliche Verwaltungen Dienstleistungsbetriebe, die in staatlicher oder kommunaler Trägerschaft mittels öffentlichen Vermögens, Ressourcen und Mittel beschaffen, diese miteinander kombinieren und dabei Leistungen (in der Regel Dienstleistungen, ausnahmsweise Sachgüter) erstellen und anbieten bzw. abgeben. Mit anderen Worten: Es wird produziert, und das Ergebnis der (Dienstleistungs-)Produktion sind (Vor-, Zwischen- oder End-)Produkte, die eigenen verwaltungsinternen Zwecken oder anderen Verwaltungen und weiteren externen Adressaten dienen, sich an einzelne Produktabnehmer, Gruppen, Regionen oder ein ganzes Verwaltungsgebiet wen-

den, hoheitlichen Charakter haben oder sich als marktähnlich, marktfähig oder marktüblich erweisen.

Die moderne Verwaltung muss eine Produktivitätssteigerung anstreben, die durch eine Hinwendung zu ergebnisorientiertem Handeln (statt bloßer Inputorientierung) erreichbar ist. Die Produkte sollen zugleich abnehmer- bzw. kundenfreundlich und aus Sicht der Verwaltung kostengünstig produziert werden.

Was sind Produkte der öffentlichen Verwaltung?

Produkte sind Güter und Dienstleistungen, die zur Zielerreichung bzw. Erfüllung der Bedürfnisse von klar definierten Zielgruppen (bzw. Kundenkreisen) erbracht werden. Ein Produkt ist somit das Ergebnis von Aktivitäten und Tätigkeiten, die für dessen Erstellung notwendig sind (oder: Zusammenfassung von sachlich zusammengehörenden Einzelleistungen, die an Dritte geliefert werden). Produkte sollen die festgelegten Produktgruppen insoweit konkretisieren, als ein ausreichender Differenzierungsgrad etwa für die Abteilungsbudgetierung auf Basis dieser Produkte ermöglicht werden soll. Zudem sollen Produkte als Kostenträger im Rahmen der geplanten Kostenrechnung fungieren. Die Anzahl an Produkten je Produktgruppe soll den Wert 12 nicht wesentlich übersteigen, andernfalls ist eine neue Produktgruppe zu bilden.

Durch die **Produktbeschreibung** soll das Produkt mit relativ konstanten Merkmalen näher umschrieben werden. Außerdem soll das Produkt allgemein verständlich formuliert werden.

Eine **Produktgruppe** ist die Aggregation von Produkten nach Verdichtungskriterien. Die Produktgruppen beinhalten die Zusammenfassung mehrerer Produkte, welche Arbeitszusammenhänge widerspiegeln sollen. Weiters bilden jene Produkte zum Zweck der Steuerung Gruppen, die aus der Sicht der Kunden miteinander im Zusammenhang stehen. Die Produktgruppen lassen sich in weiterer Folge zu **Produktbereichen** bzw. **Geschäftsfelder** verdichten und stellen auf dieser Aggregationsebene den optimalen Ausgangspunkt für die Globalbudgetierung und die Zielvereinbarung (Kontrakte) zwischen politischer Ebene und den Verwaltungseinheiten dar.

Der **Produktname** soll eine aussagekräftige Bezeichnung sein, die sich an der erbrachten Sach- bzw. Dienstleistung orientiert, und nach Möglichkeit aus der Sicht des Leistungsempfängers formuliert wird.

Der **Rechtsträger** ist jene Gebietskörperschaft, die für die Erstellung des Produktes letztlich die Verantwortung und die Kostentragungspflicht sowie die Haftungspflicht trägt.

Welche Arten von Produkten gibt es?

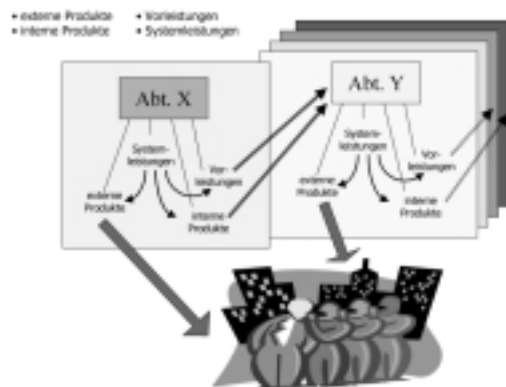
Je nachdem, für wen die Produkte bestimmt sind, unterscheidet man zwischen externen und internen Produkten. **Externe Produkte** sind solche, welche die betrachtete Abteilung/Dienststelle an einen Kunden/Abnehmer (= Leistungsempfänger) außerhalb der Landesverwaltung abgibt, wie z. B. Genehmigungen, Überprüfungen und Berufungen im Betriebsanlagenverfahren, Förderung der Verwendung von alternativen Energieanla-

gen etc. **Interne Produkte** verlassen wie die externen Produkte die Abteilung/Dienststelle als Produkt. Sie werden jedoch nicht an Kunden außerhalb der Landesverwaltung abgegeben, sondern werden an eine oder mehrere andere Abteilung(en)/Dienststelle(n) geleistet. Ein Beispiel für ein internes Produkt wäre ein hydrographisches Gutachten für ein Behördenverfahren.

Sind in einer Abteilung/Dienststelle alle externen und internen Produkte definiert, so wird man feststellen, dass gewisse Tätigkeiten, die in dieser Abteilung/Dienststelle erbracht werden, weder der externen noch der internen Produktkategorie zuzuordnen sind, weil sie nicht unmittelbar einen Beitrag für die Erstellung dieser Produkte leisten. Sie dienen jedoch der Aufrechterhaltung und Sicherung des Betriebes und der Qualität einer Abteilung/Dienststelle und verlassen daher diese Abteilung/Dienststelle nicht unmittelbar. Solche Leistungen bezeichnet man als **Systemleistungen**, sie sind trotzdem steuerungsrelevant. Beispiele dafür wären: Kanzlei- und Sekretariatsdienst, Datenevidenz und -pflege, Mitarbeiterführung.

Die vierte Produktkategorie bilden die **Vorleistungen**. Vorleistungen sind den internen Produkten insofern sehr ähnlich, als sie ebenfalls von einer Abteilung/Dienststelle als Arbeitsergebnis an eine andere Abteilung/Dienststelle abgegeben werden. Sie zielen aber im Gegensatz zu den internen Produkten darauf ab, bei der Erstellung eines Produktes unmittelbar mitzuwirken – sie fließen als Vorleistung geradewegs in ein Produkt einer anderen Abteilung ein. Vorleistungen können sowohl für interne als auch für externe Produkte getätigt werden. Beispiele: Mitwirkung bei Einführungs- und Dienstausbildungskursen oder Mitwirkung bei internen Fortbildungen der Personalabteilung.

Produktklassifizierungen nach Leistungsempfänger



Wer sind die Leistungsempfänger?

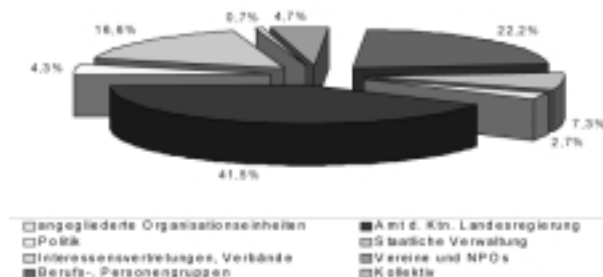
Als Synonyme für den Ausdruck Leistungsempfänger kommen folgende Begriffe in Betracht: Kunden, Zielgruppen, Nachfrager. Als Kontrollfrage gilt folgende: „Wer bezahlt für das Produkt oder müsste bezahlen, wenn die Produkterstellung verrechnet werden würde?“

Die Produkte der öffentlichen Verwaltung werden für nachstehende Empfänger erbracht, die sich jedoch weiter untergliedern lassen:

- Organisationseinheiten-Gruppen, eigene Organisationseinheiten (z. B. Landesarchiv, Landesmuseum)
- Organisationseinheiten der Landesverwaltung (alle Abteilungen und Dienststellen der Kärntner Landesverwaltung)
- Politik (z. B. Landesregierungsmitglied, Landtag)
- Staatliche Verwaltung (z. B. Gemeinden, übergeordnete Bundesbehörden)
- Interessensvertretungen, Verbände (z. B. Kammer der gewerblichen Wirtschaft, Landwirtschaftskammer)
- Vereine und Non-Profit-Organisationen (z. B. Sozialhilfverbände, Tourismusverbände)
- Berufs-, Personengruppen (z. B. private Haushalte, landwirtschaftliche Betriebe)
- Kollektive (z. B. Gemeinschaft der Bürger Kärntens)

Folgende Grafik soll die Gruppeneinteilung der Leistungsempfänger veranschaulichen (Datengrundlage bildet der Produkt- und Leistungskatalog des Jahres 2000):

Leistungsempfängergruppeneinteilung (gewichtet) AKL-Gesamt

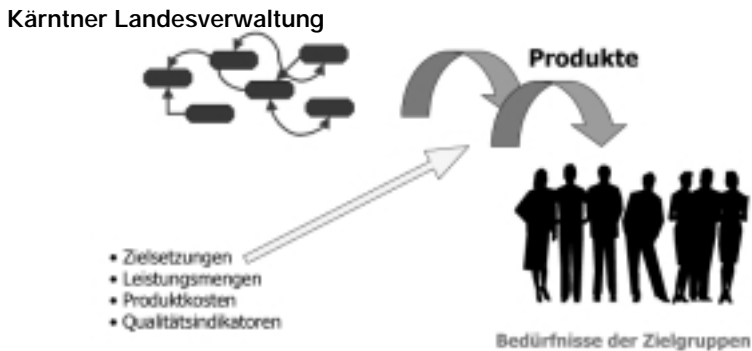


Zusammenhänge

Die „neue“ Verwaltung ist nicht mehr input-, sondern outputorientiert. Deshalb erfolgt die Steuerung auch nicht mehr über die Mittel, sondern über Ziele. Diese Ziele können durch qualitative oder quantitative Kennzahlen gemessen und mit Produkten, die einen bestimmten Betrag kosten, erreicht werden. Produkte werden für bestimmte Leistungsempfänger erbracht, um deren Bedürfnisse zu befriedigen.

Einen Überblick über die Gesamtsituation liefert die folgende Grafik:

Produkte, Produktkosten und Zielsetzungen



2. Kostenrechnung (KORE)

Zusammenhang zwischen den Produkten und der Kosten- und Leistungsrechnung

Im Rahmen der Einführung des neuen Haushalts- und Rechnungssystems kann auf eine flächendeckende, produktbezogene Kostenermittlung und eine verursachungsgerechte Zuordnung nicht verzichtet werden. Um eine detailgenaue Steuerung zu ermöglichen, müssen die Produktverantwortlichen wissen, wie sich die Kosten im Einzelnen zusammensetzen. Prinzipiell ist jedes Produkt ein Kostenträger. Das zu einem Produkt gehörende Budget gibt somit an, welche Kosten seine Erstellung verursacht, also welche Ressourcen das Produkt benötigt.

Das Budget muss die gesamten, von einem Produkt verursachten Kosten berücksichtigen. Folglich reicht es nicht aus, die im kameralen Haushalt ausgewiesenen Kosten in den jeweiligen Unterabschnitten zusammenzufassen. Diese müssen gegebenenfalls bereinigt und um die Kosten für interne Serviceleistungen sowie den Steuerungs-Overhead ergänzt werden.

Die Ebene der Produkte kann als Kostenträger unter Umständen dann zu wenig differenziert sein, wenn die Aktivitäten zur Produkterstellung in ihrem Aufwand und ihrer Komplexität höchst unterschiedlich sind. In einem solchen Fall können auch diese verschiedenen Leistungen eines Produkts als weitere Kostenträger bestimmt werden. Eine Voraussetzung stellt die fachliche Notwendigkeit einer solch feinen Steuerung dar. Ist diese prinzipiell erfüllt, fungieren bestimmte Produkte als Hauptkostenträger, während unter ihnen weitere Kostenträgerebenen für die Aktivitäten gebildet werden.

Aus diesen Ausführungen wird u.a. ersichtlich, dass zwischen den beiden Instrumenten Produkt- und Leistungskatalog bzw. Kosten- und Leistungsrechnung ein Unterschied besteht. Während die KORE je nach Informationsbedarf beliebig differenziert ausgestaltet werden kann, sind Produkte hoch aggregiert, um als Grundlage für Kontrakte und den produktorientierten Haushalt eine transparente und übersichtliche Steuerung zu ermöglichen. Es ist also in jedem Fall zu prüfen, ob dem durch eine detailliertere KORE resultierenden erhöhten Aufwand auch ein adäquater Nutzen gegenübersteht.

Welchen Zweck hat die Kostenrechnung?

Eine Kostenrechnung muss Teil der Verwaltungsbuchführung sein. Sie sollte aus einer Kostenarten-, Kostenstellen- und einer Kostenträgerrechnung bestehen und liefert Informationen darüber, welche Kosten wo und wofür angefallen sind. Als ex ante- und ex post-Rechnung erfüllt sie Steuerungszwecke und Zwecke der Wirtschaftlichkeitskontrolle.

Ohne KORE würde der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nur auf dem Papier existieren. Die im Rahmen der Aufgabenerfüllung zu erbringenden Verwaltungsleistungen sind zu operationalisieren (d. h. Ermittlung von Fallzahlen, Bearbeitungszeiten, Kapazitätsausnutzungen usw.), damit in weiterer Folge der Leistungserstellungsprozess monetär bewertet werden kann. Dieser Vorgang bildet die Grundlage für die Ermittlung von Kosten-Leistungs-Relationen, welche Auskunft über das Ausmaß und die Zusammensetzung von Faktoreinsatz und Ergebnis der Faktorkombinationen bzw. betrieblichen Betätigungen geben. Obwohl jede Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung Kosten verursacht, ist der generelle Schluss, dass Wirtschaftlichkeitssteigerungen zwingend mit Kostensenkungen verbunden sein müssen, nicht richtig. Die Effizienzsteigerung kann bei gleichbleibenden Kosten zu einer wesentlichen Verbesserung der qualitativen Aspekte der Produkte führen (z. B. stärkere Kundenorientierung), was auch aus betriebswirtschaftlicher Hinsicht gerechtfertigt werden kann.

Prinzipien und Ziele der Kostenrechnung

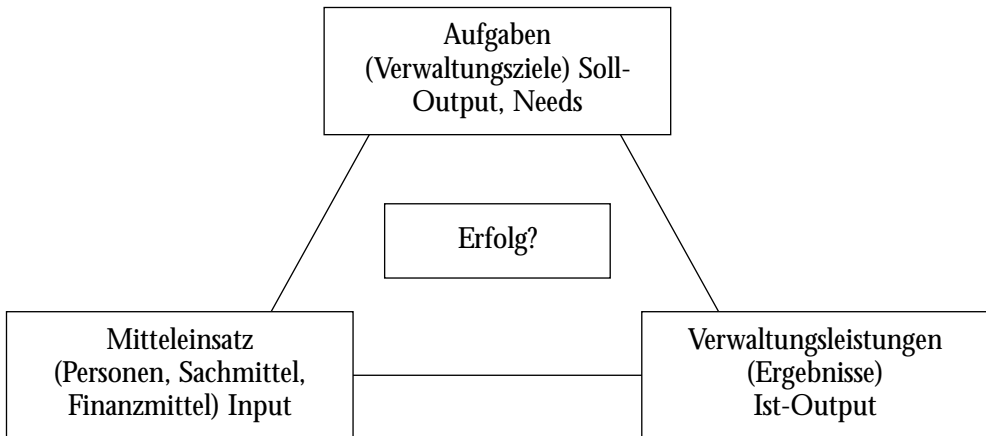
Die KORE ist eine kalkulatorische Rechnung. Ausgehend von den Daten der Zahlungsrechnung (sogenannte pagatorische Rechnung, identisch mit der Finanzrechnung, die nur Zahlungsvorgänge abbildet – Einzahlungen und Auszahlungen, d. h. den tatsächlichen Zufluss bzw. Abfluss von Geldmitteln, die tatsächlichen Geldströme), erfasst sie den leistungsbedingten Ressourcenverbrauch innerhalb eines bestimmten Abrechnungszeitraums (Wirtschaftsrechnung). Sie bildet dabei gegebenenfalls vorhandene zeitliche Verschiebungen zwischen Zahlungsvorgängen und Verbrauchsvorgängen ebenso ab wie Zahlungsvorgänge, die betriebsfremd oder einmalig und außerordentlich sind (Abgrenzungsrechnung).

Eine Kosten- und Leistungsrechnung ist immer dann notwendig, wenn man wissen will, wie sich eine Entscheidung auf die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns auswirkt.

Anhand der Ergebnisse können dann Entscheidungen bezüglich folgender Überlegungen (leichter) getroffen werden:

- Kauf, Miete oder Leasing einer Anlage, Maschine, eines Pkw etc.
- Ermittlung des optimalen Ersatzzeitpunktes eines Wirtschaftsgutes
- Auswahl von Organisations- und Verfahrensvarianten bei Reorganisationsvorhaben
- Treffen von Investitionsentscheidungen
- Kontrolle des Kapazitätsauslastungsgrades

Außerdem soll der **Erfolg** gemessen werden. Diesbezüglich soll folgende Grafik die Zusammenhänge übersichtlicher gestalten:



Das **Ziel** ist definiert als angestrebter Zustand, z. B. kann das Ziel in einer Verbesserung der Lebensqualität liegen. Im öffentlichen Bereich scheint die Festlegung von Aufgaben (bislang) relativ einfach zu sein, während die Vereinbarung von Zielen regelmäßig größere Probleme mit sich zieht. Daher wird in der Bürokratie ein Ziel oft implizit über eine Aufgabe beschrieben. Im Rahmen der WOLV-Konzeption sollen die Ziele jedoch erst einmal losgelöst von den Aufgaben definiert werden. Im nächsten Schritt geht es um die Frage, wie diese Ziele zu erreichen sind und welche Mittel dazu notwendig sind.

Gemessen wird anschließend der Erfolg, d. h. inwieweit eine Aufgabe gelöst worden ist bzw. die Ziele erreicht worden sind. Erfolg haben heißt in einer öffentlichen Verwaltung – im Gegensatz zum privaten Sektor – nicht notwendigerweise, dass ein Gewinn erzielt werden muss. Das Sachziel steht in der öffentlichen Verwaltung an oberster Spitze. Erfolg heißt nun, dass die Wirkungsziele mit dem geringsten Miteinsatz weitestgehend erreicht werden. Zur Bewertung dieses Miteinsatzes ist das Vorliegen einer KORE unabdingbar.

In der öffentlichen Verwaltung existiert zudem ein Vergleichsproblem. Bei vielen Produkten der öffentlichen Hand lassen sich zwar die Produktkosten ermitteln, während die Preise regelmäßig nicht vom Markt vorgegeben sind.

Damit steht die öffentliche Verwaltung, im Gegensatz zum ungeschützten Sektor, nicht unter einem permanenten Rationalisierungsdruck, da auch unwirtschaftliche Leistungen auf dem Markt abgesetzt werden können. Um nun auch im öffentlichen Bereich Marktmechanismen einzuführen, müssen sogenannte Marktsurrogate („Quasi-Märkte“) geschaffen werden. Dies kann in Form von Leistungsvergleichen unter den einzelnen Behörden oder bei marktähnlichen Leistungen mit Vergleichen privater Anbieter bewerkstelligt werden. Der Einsatz von KORE-Systemen bildet dabei eine wesentliche Grundvoraussetzung, da die monetäre Bewertung des Leistungserstellungsprozesses neben qualitativen Aspekten vorliegen muss.

Um die Frage beantworten zu können, wie viel die Produkterstellung dem Land Kärnten kostet, wurde in der Kärntner Landesverwaltung im Rahmen einer Einmalkostenrechnung der Prozess der Produkterstellung bewertet. Schon im Rahmen dieser Einmalkostenrechnung wurden konzeptionelle Überlegungen in Richtung einer laufenden Kostenrechnung angestellt.

Kostenrechnung in der Kärntner Landesverwaltung

a) Die Einmalkostenrechnung

Das zur Zeit in der Kärntner Landesverwaltung implementierte Konzept der **Einmalkostenrechnung** ist ein sehr pragmatischer KORE-Ansatz. Hier steht nicht die 100-Prozent-Genauigkeit im Vordergrund, sondern es werden möglichst schnelle Ergebnisse bei geringen Durchführungskosten und einer 80- bis 90-Prozent-Genauigkeit erwartet. Im Rahmen der Einmalkostenrechnung sollen die Produktkosten für die einzelnen Produkte als Kostenträger ermittelt werden. Dabei werden folgende Kostenarten den Produkten als Kostenträger zugerechnet, wobei die Personalkosten die mit Abstand wichtigste Rolle spielen:

- Personalkosten
- Sachmittelkosten ohne Transferzahlungen
- Gebäudekosten (Miet- und Betriebskosten)
- Fremdleistungskosten

Wie gelangt man vom Produktkatalog zur Kostenrechnung?

Einem Produkt werden sämtliche Kosten der o. a. Kostenartengruppen (Personal-, Gebäude-, Sach- und sonstige Kosten) zugerechnet. Ausgangspunkt bildet der Arbeitszeitansatz je Produkt: z. B. Herr X verwendet fünf Prozent seiner Netto-Anwesenheitszeit für die Erstellung des Produktes „Ehrenzeichen“, Frau Y zwei Prozent ihrer Netto-Anwesenheitszeit usw. Die Personaleinsätze werden nach Verwendungsgruppen aggregiert und mit durchschnittlichen Kostensätzen bewertet. Danach werden die übrigen Kostenarten aliquot zugeschlagen. Im Ergebnis erhält man die Summe der direkt zurechenbaren Kosten für die Erstellung dieses Produktes. Dazu werden wiederum die aliquoten Kosten der Systemleistungen der betroffenen Abteilung addiert, um die Abteilungskosten je Produkt zu erhalten. Für die Errechnung der Gesamtkosten je Produkt müssen auch die innerbetrieblichen Leistungen (z. B. EDV-Kosten, Kosten der Buchhaltung) berücksichtigt werden.

Die erstmalige Konzeption eines laufenden Kostenrechnungssystems ist im Vergleich zur Einmalkostenrechnung relativ aufwendig, da insbesondere

- Anlageverzeichnisse erstellt bzw. aktualisiert werden müssen, um kalkulatorische Abschreibungen und Zinsen ermitteln zu können,
- Kostenarten, Kostenstellen und Kostenträger flächendeckend definiert werden müssen,

- die Verflechtungen innerhalb der Organisation transparent gemacht werden müssen,
- die Zuordnung von Anlagen und Personal zu Kostenstellen/-trägern erfolgen muss und
- die Ablauforganisation für die Kostenrechnung festgelegt werden muss.

Daher ist der Aufwand für die KORE in der Einführungsphase meist deutlich höher als für den laufenden KORE-Betrieb.

b) Laufende Kostenrechnung

Im Bereich der KORE existieren u. a. die folgenden Vorsysteme:

- Buchhaltung
- Finanzabteilung
- Amtswirtschaft
- Gebäudeverwaltung
- Personalverrechnung
- Zeiterfassung

Ziel der Kostenrechnung ist es, die um Kostenstellen- und Kostenträgerinformationen erweiterten Daten aus der Buchhaltung automatisiert in die Kostenrechnung überzuleiten.

Wie ist die laufende Kostenrechnung aufgebaut?

Die KORE untergliedert sich folgendermaßen:

- Kostenartenrechnung** (Welche Kosten fallen an?)
- Kostenstellenrechnung** (Wo fallen die Kosten an?)
- Kostenträgerrechnung** (Wofür fallen die Kosten an?)

Im Rahmen der **Kostenartenrechnung** werden die nach der Art der Entstehung gegliederten Gesamtkosten einer Periode errechnet. Die einzelnen Ausgaben werden in Kosten (Personal-, Sach-, Gebäude-, Fremdleistungs- und sonstige Kosten) übergeleitet. Generell gilt Folgendes: Sind Ausgaben weder betriebs- noch periodenfremd und auch nicht außergewöhnlich, dann sind sie auch Kosten. Wird z. B. ein Anlagegut angeschafft, gilt als Kosten nur die jährliche Abschreibung und nicht der gesamte Anschaffungs- oder Herstellungswert.

Von Vorteil ist es, wenn die Kostenarten nach den eingesetzten bzw. verbrauchten Ressourcen/Produktionsfaktoren gebildet werden. Entsprechend dem System der erweiterten Kameralistik kann die Unterteilung der Kostenarten – ausgehend von der Haushaltsstellengruppierung – vorgenommen werden, die sich ebenfalls auf die Produktionsfaktoren bezieht. Somit wird die Kostenartenunterteilung mit der Haushaltsstellenunterteilung abgestimmt. Grundsätzlich sollen Haushaltsstellen – möglichst im Rahmen der geltenden Vorschriften für die Gruppierung – weitgehend zusammengefasst (Flexibilisierung des Haushaltsvollzugs) und Kostenarten in der Kostenartenrechnung – ausgehend von den Haushaltsgruppierungen – für Zwecke der Kostentransparenz und der Kostensteuerung gegebenenfalls weiter aufgeteilt werden.

Kalkulatorische Kosten (kalk. Abschreibung, kalk. Zinsen, nicht empfehlenswert jedoch kalk. Wagnisse) werden in der Anlagenrechnung erfasst und von dort in die Kostenartenrechnung übernommen. Die Kosten können dann entweder direkt zugerechnet werden (direkte Kosten oder Einzelkosten) bzw. müssen über Schlüssel (z. B. Zeit-, Raum- oder Mengenteile) auf die **Kostenstellen** verteilt werden (indirekte Kosten oder Gemeinkosten).

Kostenstellen können nach folgenden **Kriterien** gebildet werden:

- betriebliche Funktionen (z. B. Produktbereich)
- Verantwortungsbereiche (z. B. Organisationszuständigkeiten)
- räumliche Gesichtspunkte (z. B. Gebäude, Bezirke)
- rechentechnische Erwägungen (z. B. Arbeitsplatz, Kraftfahrzeuge)

Nach ihrer **Art** kann man folgende Kostenstellen unterscheiden:

- Endkostenstellen
 - Hauptkostenstellen, auf denen die Kosten der Hauptleistungen eines Kostenrechnungsbereichs gesammelt werden (z. B. Fachabteilung).
 - Nebenkostenstellen, auf denen die Kosten von gegebenenfalls vorhandenen Nebenleistungen oder Nebeneinrichtungen eines Kostenrechnungsbereichs gesammelt werden
- Vorkostenstellen
 - Hilfskostenstellen (z. B. Fuhrpark)
 - allgemeine Kostenstellen (z. B. Amtsgebäudeverwaltung)

Die den Haupt- und Nebenkostenstellen zugeordneten Kosten können direkt in der Kostenträgerrechnung verwendet werden, während den Vorkostenstellen die Kosten zugeordnet werden, die nur im Rahmen einer Umlagenrechnung (mit Hilfe eines Betriebsableitungsbogens – kurz BAB – durch das Stufenleiterverfahren) möglichst verursachungsgerecht auf die Kostenstellen verteilt werden können.

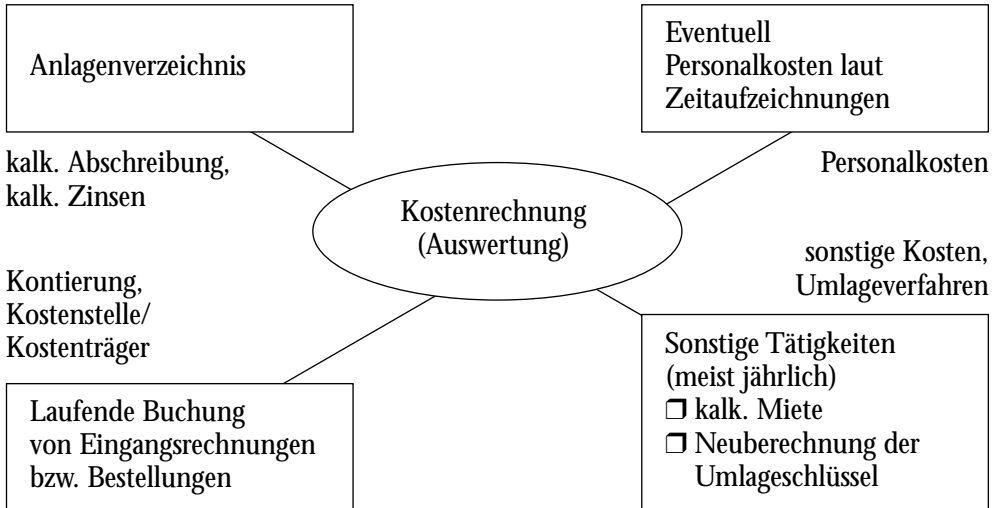
Durch die KORE wird pro Kostenart und Kostenstelle ersichtlich, welche Kosten der Mitteleinsatz verursacht und wie die Kosten verteilt sind.

Der **eigentliche Vorteil der KORE** gegenüber anderen Rechnungssystemen liegt jedoch in der **Kostenträgerrechnung**, in welcher der Mittelverbrauch pro erstellte Leistung errechnet wird. Die Kostenrechnung wird dann zu einer Kosten-Leistungs-Rechnung.

Aus der Aufschlüsselung der Kostenstellenrechnung können dann die Kosten für ein bestimmtes Produkt errechnet werden (Kostenträgerrechnung).

Die in einer Periode verursachten Kosten werden nicht mehr wie in der Kostenartenrechnung herkunftsbezogen nach Verbrauchsarten erfasst, sondern verwendungsbezogen nach Endprodukten (Kostenträgern). Die Frage „Wofür bzw. für welche Produkte/Produktgruppen/Produktbereiche sind Kosten in welcher Höhe entstanden?“ kann sowohl für das einzelne Produkt (Kostenträgerstückrechnung) als auch für die Gesamtzahl einer Produktart während eines Abrechnungszeitraums (Kostenträgerzeitrechnung) gestellt und beantwortet werden. Auch die Betrachtung von mehrjährigen Projekten ist denkbar.

Bei der laufenden KORE ist der Aufwand aufgrund des meist hohen Automatisierungsgrades eher gering. Die folgende Grafik soll einen Überblick über die laufende KORE und ihre Aufgaben geben:



c) Einmalkostenrechnung versus laufende Kostenrechnung

	Einmalkostenrechnung	Laufende Kostenrechnung
Charakteristika	- Einmalige oder periodisch wiederholende Kostenanalyse eines begrenzten Teilbereiches	- Laufende Erfassung aller Kosten/Leistungen unter möglichst detaillierter Zuordnung auf den Ort der Kostenentstehung
Voraussetzungen	- Definition des Kostenrechnungssystems - Professionelle Projektarbeit	- Professionelles EDV-Programm - MitarbeiterInnen-Kapazität zur Systembetreuung - Organisation der Datengewinnung, Verwendung
Typische Ziele	- Organisations-Entscheidungen - Leistungsprogramm-Entscheidung	- Wirtschaftlichkeitssteuerung der Organisation - Basis für Planung und Budgetierung
Vorteile	- Einmalkostenrechnungen sind jederzeit möglich - Ergebnisse können kurzfristig ermittelt werden	- Bietet jederzeitige systematische Basisinformationen - Ermöglicht eine exakte Kostenzuordnung - Ein Periodenvergleich ist jederzeit möglich - Mittelfristig durch geringeren Mitarbeiter-Einsatz günstiger
Nachteile	- Hoher Personaleinsatz erforderlich - Schwierige Datenerfassung - Ergebnisse basieren oft auf teilweise geschätzten Basisdaten - Bei wiederholten Anforderungen durch nochmalige Datenerfassung sehr aufwendig - Periodenvergleiche sind kaum möglich	- EDV-Investitionen erforderlich - Erfordert kontinuierliche Wartung/Änderungen - Detaillierte Kostenträgerrechnung nur mit Personalzeitaufzeichnungssystem durchführbar

3. Kennzahlensysteme

Wozu dienen Kennzahlen?

Das Handeln der Landesverwaltung wird über Produkte abgebildet. Die genauen Ergebnisse und Wirkungen in der betrachteten Periode werden über Grund- und Kennzahlen erfasst. Mit ihnen kann überprüft werden, ob Ziele wie „Bürgerzufriedenheit“ oder „Effizienzsteigerung“ tatsächlich realisiert wurden.

Wie in anderen Betrieben des Dienstleistungssektors kann auch in öffentlichen Verwaltungen die Produktivität erfasst werden. Je besser das Verhältnis zwischen Einsatzfaktoren (Input) und Leistungserbringung (Output) ausfällt, desto höher ist die Produktivität der Verwaltung. Vor allem bei Massennarbeit können entsprechende Kennzahlen wie z. B. Fälle pro Mitarbeiter hilfreich sein (wobei man z. B. die Qualität von Bescheiden an Hand der Gerichtsfestigkeit zu beurteilen vermag). Diese Kennzahlen bringen weitere Aufschlüsse, wenn man Betriebs-, Zeit- und Verfahrensvergleiche anstellt.

Grund- und Kennzahlen bilden das Handeln der Landesverwaltung sowie deren Ergebnis- und Wirkungserreichungsgrad ab. Dabei gibt es keine objektiv richtigen oder falschen Kennzahlen. Die Wirklichkeit kann man unter verschiedenen Blickwinkeln betrachten, insofern kann das Handeln der Landesverwaltung in Bezug auf ein Produkt durch ein Kennzahlensystem nie vollständig abgebildet werden. Abbildungen beinhalten immer einen Informationsverlust bzw. eine Auswahl an Informationen (je nach Zielgruppe).

In der Anlaufphase einer Kennzahlensystematik für den Bereich der Landesverwaltung sollte der Schwerpunkt nicht darauf liegen, die einzelnen Felder möglichst detailliert abzubilden. Gerade zu Beginn ist es notwendig, einige wenige hochwertige aussagekräftige Kennzahlen zu erhalten. Die Detailarbeit kann folgen.

Grundzahlen, Kennzahlen oder Strukturzahlen?

Es gibt Kennzahlen für alle wesentlichen Leistungsbereiche einer öffentlichen Verwaltung. Eine Unterscheidung zwischen verschiedenen Zahlenarten ist notwendig. Im Standardberichtswesen kann z. B. unterschieden werden zwischen:

- Grundzahlen zum Leistungsumfang
- Grundzahlen zum Ressourcenverbrauch
- steuerungsrelevanten Kennzahlen

Grundzahlen sind quantitative Informationen eines Landes, die nicht weiter aufzuschlüsseln sind und in der Regel eine absolute Zahl darstellen (z. B. Einwohnerzahl). Grundzahlen zum Leistungsumfang bilden die Ergebnisseite des Produktes ab (z. B. wie viele Baugenehmigungen wurden erteilt). Grundzahlen zum Ressourcenverbrauch geben an, in welchem Umfang welche Kostenarten bei der Erstellung des Produktes verbraucht werden. Zudem sind die typischen Erlösarten (z. B. Gebühren, Verwaltungskostensätze) aufzuführen.

Eine Grundzahl oder die Kombination von mehreren Grundzahlen wird zu einer Kennzahl, wenn dadurch steuerungsrelevante (Leistungs-)Ziele abgebildet werden. Insofern bezeichnen Kennzahlen quantitative Informationen eines Landes, mit denen Sachverhalte unter Steuerungsgesichtspunkten (z. B. Leistungsfähigkeit, Bürgerorientierung usw.) abgebildet werden können.

Kennzahlen sollen sich – neben rein operativen Effizienzaussagen – auch auf die Wirkungen der öffentlichen Leistungen wie z. B. Steigerung der Bürgerzufriedenheit, Verbesserung der Gewässergüte usw. beziehen. Leider ist für viele Verwaltungsbereiche die Wirkung nicht eindeutig und kausal bestimmbar. Hier kann ersatzweise auf die Ergebnisse des Verwaltungshandelns, z. B. die Zahl der Theaterbesucher oder die Zahl der neu erstellten Bebauungspläne etc. zurückgegriffen werden. Manchmal helfen Kennzahlen auch der Prozessgestaltung (z. B. Häufigkeit der Reinigung einer Straße, Schulungstage pro Mitarbeiter etc.) weiter. Die Entscheidung, welche der Grundzahlen entweder einzeln oder durch Kombination in den Stand einer steuerungsrelevanten Kennzahl „erhoben“ werden, ist immer situativ vor dem Hintergrund des örtlichen Zielsystems und der aktuellen Handlungsschwerpunkte und Maßnahmen zu entscheiden. Es gibt jedoch auch Grundzahlen, die niemals zu Kennzahlen werden und trotzdem von der Verwaltung zur Information gebraucht werden.

Strukturzahlen sind Grundzahlen oder bilden sich aus Grundzahlen. Sie erfassen strukturbedingte Unterschiede in Vergleichswerten oder Zeitreihen einer Verwaltung. Strukturbedingte Unterschiede in einer Zeitreihe ergeben sich aus veränderten Rahmenbedingungen in der öffentlichen Verwaltung (z. B. Gesetzesänderungen). Strukturzahlen in einem Vergleichsring geben Hinweise auf strukturbedingte Unterschiede, wie z. B. unterschiedliche Größe einer Verwaltungseinheit, Altersstruktur der Mitarbeiter etc.

4. Konzernrechnungswesen

Die Implementierung des Neuen Steuerungsmodells (New Public Management) hat auf die Ausgestaltung des Rechnungswesens weitreichende Konsequenzen. Die Dezentralisierung von Verantwortung in die einzelnen Verwaltungseinheiten bedingt gleichzeitig ein umfassendes Controlling-System, um die Gesamtsteuerung der Landesverwaltung aufrechtzuerhalten. In einer Konzernstruktur steuert die Holding als Konzernspitze alle Tochtergesellschaften. Die Rezeption dieses Modells in die öffentliche Verwaltung ist Anliegen des Neuen Steuerungsmodells. Dabei gibt es neue Anforderungen an die Teilbereiche des Rechnungswesens, wie etwa eine Ergänzung der Haushaltsrechnung um doppische Elemente, Einführung einer Planungsrechnung und laufenden Kostenrechnung, Integration der Personalwirtschaftsagenden. Zudem ist speziell für die Entscheidungsträger der Landesverwaltung sowie für die politische Ebene ein Management-Informationssystem zu entwickeln. Damit sollen möglichst zeitnah steuerungsrelevante Informationen verfügbar sein, um die Datengrundlage im Rahmen des Entscheidungsprozesses zu verbessern. Insgesamt muss das Konzernrechnungswesen neben der inte-

grativen Komponente auch skalierbar und ausbaufähig sein, um in den nächsten Jahren veränderten Rahmenbedingungen gerecht zu werden.

Alles in allem liegen dem Konzernrechnungswesen insbesondere folgende Ziele zugrunde:

- Steigerung der Effektivität und Effizienz der Landesverwaltung
- Vermeidung von Doppelgleisigkeiten
- Prozessoptimierung
- Modernisierung
- Steigerung der Flexibilität
- Schaffung von Kosten- und Leistungstransparenz

Autorenverzeichnis

Dr. Reinhard SLADKO
Amt der Kärntner Landesregierung, Landesamtsdirektion
Arnulfplatz 1, A-9020 Klagenfurt

Prof. Kuno SCHEDLER
Institut für öffentliche Dienstleistungen und Tourismus, Universität St. Gallen
Varnbülstraße 19, CH-9000 St. Gallen

Mag. Günter KRADISCHNIG
Infora Gesellschaft für Unternehmensberatung mbH
Grießkai 10, A-8020 Graz

Mag. Dr. Andreas PÖLZL
Infora Gesellschaft für Unternehmensberatung mbH
Grießkai 10, A-8020 Graz

Mag. Johann SCHEIBER
Amt der Kärntner Landesregierung, Landesamtsdirektion/AWST
Völkermarkter Ring 29, A-9020 Klagenfurt

DI Rudolf KÖLLER
Amt der Kärntner Landesregierung, Landesamtsdirektion/EDV
Arnulfplatz 2, A-9020 Klagenfurt

Mag. Dr. Heinz PANSI
Amt der Kärntner Landesregierung, Landesamtsdirektion/PAO
Arnulfplatz 1, A-9020 Klagenfurt

Mag. Udo PUSCHNIG
Amt der Kärntner Landesregierung, Landesamtsdirektion
Arnulfplatz 1, A-9020 Klagenfurt

Dr. Gerold GLANTSCHNIG
Amt der Kärntner Landesregierung, Abteilung 2 V – Verfassungsdienst
Wulfengasse 13, A-9020 Klagenfurt

Dr. Anna KEMPTNER
Amt der Kärntner Landesregierung, Abteilung 2 V – Verfassungsdienst
Wulfengasse 13, A-9020 Klagenfurt

Dr. Franz STURM

Amt der Kärntner Landesregierung, Abteilung 2 V – Verfassungsdienst
Wulfengasse 13, A-9020 Klagenfurt

Dr. Albert KREINER

Amt der Kärntner Landesregierung, Abteilung 8 B – Bau-, Straßen- und Verkehrsrecht
Mießtaler Straße 1, A-9020 Klagenfurt

Ing. Mag. Arnold GABRIEL

Amt der Kärntner Landesregierung, Landesamtsdirektion/AWST
Völkermarkter Ring 29, A-9020 Klagenfurt