
Wirkungsorientierter Einsatz von Ressourcen im Land Oberösterreich

Dr. Eduard Pesendorfer

1 Einleitung

Die oberösterreichische Landesverwaltung war immer mit Erfolg bemüht, den gesellschaftlichen Änderungen Rechnung zu tragen. Die Rasanzt und der Umfang der Entwicklung haben uns zu Beginn der 90iger Jahre veranlasst, folgende Entscheidungen zu treffen:

Die Entwicklung der Verwaltung ist als ein permanenter Prozess anzusehen. Die Bereitschaft zur Erneuerung, die Bereitschaft zur Verbesserung und die Bereitschaft und der Wille zur sinnvollen Anpassung an gesellschaftliche Entwicklungen ist eine ständige Anforderung an unsere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Unsere Maßnahmen halten nie allein die *Effizienz*, sondern immer vorrangig die *Effektivität* im Auge. Eine sinnvolle und nachhaltige Weiterentwicklung hat daher bei den Aufgaben anzusetzen und zu prüfen, welche der Staat wahrnehmen muss. Eine nachhaltige Neudefinition und auch Reduktion der Staatsaufgaben ist eine der Voraussetzungen für spürbare Verwaltungsreformen.

2 Projekt Aufgabenreform I in der oberösterreichischen Landesverwaltung

Die Landesregierung hat auf Vorschlag des Amtes im Jahr 1993 das Projekt "Aufgabenreform in der Landesverwaltung" beschlossen. Die Aufgabenreform wurde in einem strukturierten, die gesamte Verwaltung des Landes (Amt der Landesregierung, Bezirkshauptmannschaften, Agrarbezirksbehörden, Außenstellen der Landesbaudirektion) erfassenden Projekt zusammengefasst.

Ziele des Projektes "Aufgabenreform"

Die Ziele des Projektes wurden wie folgt umschrieben:

Systematische Durchforstung der Aufgaben sowie Erarbeitung von Vorschlägen und Entscheidungsgrundlagen

- zur Reduktion der öffentlichen Aufgaben und der internen Aufgaben der Landesverwaltung sowie
- zur Verbesserung des Leistungsprogramms.

Die Vorschläge zur Veränderung des Leistungsprogramms sollten auf eine Kostensenkung der Leistungserstellung und/oder auf eine Wirksamkeitssteigerung der Leistungen abzielen. Gleichzeitig sollte auch das Bewusstsein für den Veränderungsprozess der Verwaltung zum ziel-, ergebnis- und kundenorientierten Dienstleistungsunternehmen gefördert werden.

Ein Schwerpunkt zielte auf Effektivität in Abgrenzung zur Effizienz: Das Projekt Aufgabenreform hatte bewusst immer die Leistung und ihre Wirkung gegenüber dem Bürger (Effektivität) ins Zentrum der Betrachtungen gestellt und nicht nur die wirtschaftliche Erstellung dieser Leistungen (Effizienz).

Als Ergebnis dieses ersten Projektes wurden bisher im Zusammenhang mit der Aufgabenreform deutlich über 400 Dienstposteneinsparungen realisiert, wobei wir zwischen Personalmaßnahmen im Zusammenhang mit der Aufgabenreform und Reduktionen aufgrund von Effizienzsteigerungen unterscheiden und die Gesamtnettoreduktion in der Verwaltung ohne Krankenanstalten trotz Steigerungen in verschiedenen Bereichen ca. 1700 Dienstposten beträgt.

Positive Nebeneffekte des Projektes

Im Zuge des Projektes wurden erstmals alle Leistungen der Landesverwaltung (des Amtes der Landesregierung, der Bezirkshauptmannschaften und Agrarbezirksbehörden) systematisch nach einer einheitlichen Gliederung erfasst und dargestellt (rund 1500 Produkte mit rund 4500 Teilprodukten); daraus erstand

der erste Produktkatalog, der als Basis für betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente (insbesondere die Kostenträgerrechnung) dient.

Zur Erfassung und Darstellung des gesamten Ressourceneinsatzes bei der Erstellung der einzelnen Leistungen wurde ein einheitliches Kalkulationsmodell für alle Kostenarten entwickelt.

Aufgrund des zur Aufgabenreform entwickelten Kalkulationsmodells war es erstmals möglich, umfassend für alle Produkte Vollkosten zu ermitteln. Damit stand auch die Basis für eine umfassende Kosten- und Leistungsrechnung zur Verfügung (einschließlich Kostenstellenrechnung). Dies war ein erster Schritt in Richtung eines strukturierten betriebswirtschaftlichen Berichtswesens (Kosten- und Leistungsrechnung) und wurde inzwischen im Rahmen des Controllings noch weiterentwickelt und verfeinert.

Das Projekt hat dadurch, dass es die gesamte Verwaltung von der Mitarbeiter-ebene bis zur höchsten politischen Ebene erfasst hat, bei allen Entscheidungsträgern einen Bewusstseinsbildungsprozess betreffend die Umorientierung der Landesverwaltung von einem aufgabenerledigenden Apparat zum ziel-, ergebnis- und kundenorientierten Dienstleistungsunternehmen in Gang gesetzt.

3 Das langfristige Management- und Unternehmenskonzept des Landes Oberösterreich für eine wirkungsorientierte Verwaltung - WOV 2015

Im März 2003 hat die Oö. Landesregierung ein langfristiges Management- und Unternehmenskonzept für eine wirkungsorientierte Landesverwaltung beschlossen. Die oö. Landesverwaltung verwendet damit ein in der Privatwirtschaft, insbesondere in der Konzernsteuerung, schon lange geübtes Instrument der strategischen Ausrichtung und langfristigen Planung. Eine langfristige Planung geht über die früher übliche Steuerung der Verwaltung (wie z.B. die einjährige Budgetplanung) hinaus.

Der gesamte, seit mehr als zehn Jahren laufende Prozess (seit 1994) lässt sich wie folgt darstellen:

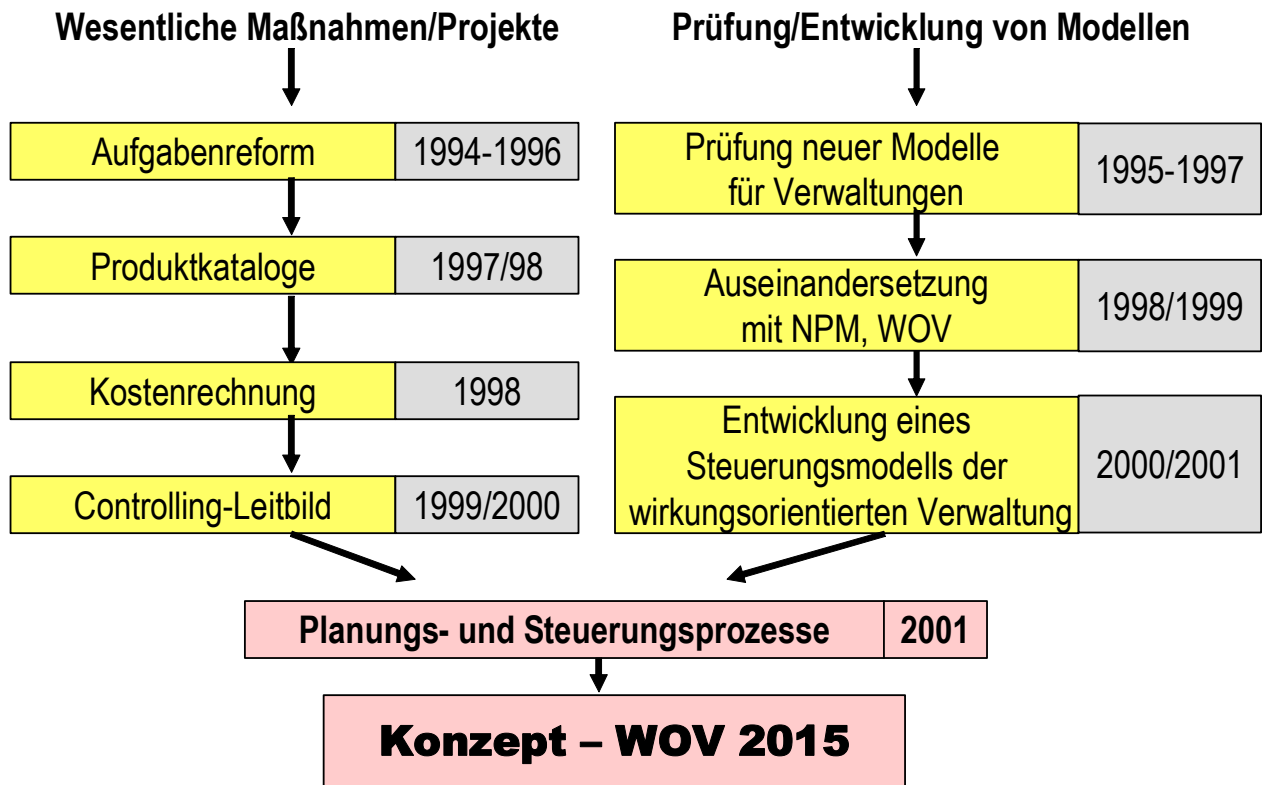


Abbildung 1: Grundlagen und Entwicklungsschritte zum langfristigen Management- und Unternehmenskonzept des Landes Oberösterreich für eine wirkungsorientierte Verwaltung – WO 2015

Die umfassende Auseinandersetzung mit Instrumenten des New Public Management und mit Modellen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung in der Schweiz führte nach intensiven Überlegungen zur Entwicklung des Konzeptes WO 2015.

Das Konzept WO 2015 ist

- das bewusste Bekenntnis der öö. Landesverwaltung zum Modell der Wirkungsorientierung,
- das gemeinsame Dach und die Bündelung aller bisherigen und künftigen Reform- bzw. Entwicklungsschritte,
- ein konkretes Zwischenergebnis und die Fortsetzung der bisherigen Entwicklung in Oberösterreich.

Das Konzept beschreibt das Bild der Verwaltung der Zukunft in Oberösterreich und damit die weitere Entwicklungsrichtung.

Die WOV 2015 Basisziele für die Produktplanung und Leistungserstellung:

WOV 2015 setzt der Oö. Landesregierung und den Führungskräften folgende Basisziele für die Produktplanung und die Leistungserstellung:

- Wirksamkeit (Erreichung und Prüfung der gewünschten Wirkungen)
- Zweckmäßigkeit und Finanzierbarkeit (Prüfung im Rahmen der Produktplanung und Wirksamkeitsprüfung)
- Qualität und Kundengerechtigkeit
- Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit
- Gesteuerter Finanzmitteleinsatz und Liquidität

4 Aufgabenreform II (2005 – 2006)

Neben vielen Aktivitäten seit 2003 zur Umsetzung der wirkungsorientierten Verwaltung wurde als weiterer Schritt zur Realisierung der wirkungsorientierten Steuerung das Projekt Aufgabenreform II im Jahr 2005 initiiert. Damit die Aufgabenreform II im Sinne einer Zweckkritik unter bestmöglichen Bedingungen durchgeführt werden kann, wurde in einem "Vorprozess" intensiv an Fachbereichsleitbildern gearbeitet.

Eines der wesentlichen Ziele der Fachbereichsleitbilder ist es, die langfristigen Wirkungen im jeweiligen fachlichen Umfeld gemeinsam mit der Politik zu erarbeiten und festzulegen. Es geht im Sinne der wirkungsorientierten Landesverwaltung darum, Wirkungen bei unseren Kunden zu erzielen – das heißt, unsere Leistungen darauf auszurichten, den in unserer Gesellschaft anerkannten Bedarf zu decken und dabei die gewünschten Wirkungen zu erzielen.

Das Ziel der Aufgabenreform II war die systematische Analyse des Leistungs- und Produktprogramms auf Basis der bestehenden Produktkataloge sowie der Kostenrechnungsdaten. Eine Zweckkritik der bestehenden Produktprogramme konzentriert sich auf Fragen der Zweckmäßigkeit, Sparsamkeit und Finanzierbarkeit der bestehenden Leistungen und letztendlich auf deren Beitrag zu den angestrebten Wirkungen (siehe die Basisziele aus WOV 2015).

Sinnvoll war es, die thematisch und fachlich in Verbindung stehenden Bereiche in Analysefelder einzuteilen. Diese elf Analysefelder waren: Landes- und Regionalentwicklung, Umwelt, Soziales und Gesundheit, Straßenbau und Verkehr, Inneres und Kommunales, Bildung und Gesellschaft sowie die zentralen Bereiche Präsidium, Finanzen, Verfassungsdienst - Landtagsdirektion.

Die zum jeweiligen Analysefeld gehörigen Abteilungen bzw. Organisationseinheiten hatten die Aufgabe, ihre Daten zu sichten und zu bearbeiten, dies unter Berücksichtigung der Produkte der Bezirkshauptmannschaften. In dieser ersten Phase wurden die Kostenrechnungsdaten aufbereitet, die Produkte den angestrebten Wirkungen zugeordnet, die dazugehörigen Kundengruppen festgehalten und über Output/Wirkung befunden sowie die (gesetzliche) Grundlage für die Leistungserstellung erfasst.

Nach einer Abstimmung dieser Grundüberlegungen mit dem zuständigen - Mitglied der Landesregierung konnte die zweite Phase starten. In diesem Abschnitt ist die eigentliche Zweckkritik angesiedelt. Anhand von vier Analysefragen ging es darum, den Bedarf nach diesem Produkt und dessen Eignung zur Bedarfsdeckung zu analysieren. Diese Fragen sind wie folgt formuliert:

- Ist das Produkt geeignet, wirkungsvoll den Bedarf (= öffentliche Interesse) zu befriedigen?
- Wollen/Können wir uns dieses Produkt in dieser Intensität leisten? (Finanzierbarkeit)
- Ist das Produkt tatsächlich (innerhalb der Verwaltung) zu erstellen?
- Gibt es Möglichkeiten zur wirtschaftlichen Optimierung des Produktes (der Produkterstellung)?

Erkenntnisse und Zwischenbilanz:

Als Gesamtergebnis kann man festhalten, dass neben vorhandenem Einsparungspotential, welches als solches erkannt und deklariert wurde, zusätzliche Erkenntnisse zu gewinnen sind. Eine vollständige Durchforstung der Aufgaben auf Verwaltungsebene zeigt auf, dass die Kostenrechnung ein wichtiges Steuerungsinstrument ist. Abhängig von der Buchungsqualität können grundsätzliche Richtungsentscheidungen auch kostenmäßig besser abgeschätzt und vorausgeplant werden. Die Zuordnung von Produkten zu angestrebten Wirkungen zeigt

auf, welchen Beitrag die einzelnen Produkte zur bestehenden oder künftigen fachlichen Ausrichtung leisten. Die Ausrichtung der Produkterstellung auf ihren Beitrag zu den angestrebten Wirkungen lässt eine sinnvolle Überarbeitung der Produktkataloge und die damit verbundene Anpassung der Kostenrechnung im Laufe der Jahre 2006 und 2007 erwarten.

Die Beteiligten an diesem Prozess haben mehrfach die aktive Einbindung der Bezirkshauptmannschaften sowie der Personalvertretung als äußerst positiv bewertet. Die notwendige und auch gepflegte Transparenz hat konstruktive Beiträge und Anregungen ermöglicht.

Als Zwischenbilanz kann nun berichtet werden, dass alle sieben Analysefelder aus den Fachbereichen ihre Ergebnisse vorlegen konnten. Somit befindet sich das Projekt bereits in der letzten und dritten Phase. Aufgrund der fundierten Vorschläge gab es wenige Aufträge zur Konkretisierung oder Nachlieferung von weiteren Daten bzw. Vorschlägen. Im Anschluss daran werden entsprechende Abstimmungen auf politischer Ebene erfolgen.

5 Auswirkungen auf die Zielfindung, Planung und Steuerung

Die Erkenntnisse der Aufgabenreform haben direkten Einfluss auf die nun folgende Neugestaltung der Produktkataloge sowie auf die Kostenrechnung. Die Kostenrechnung ermöglicht eine direkte Zuordnung der verbrauchten Ressourcen (Sachressourcen, Personalressourcen, Gemeinkosten, Förderungen etc.) zu den einzelnen Produkten in den künftig bereinigten Produktkatalogen.

Im Rahmen der strategischen Planung findet die Bündelung von Produkten zu sogenannten *strategischen Planungseinheiten* statt, die der Verwirklichung der Wirkungen bzw. der Wirkungsziele im Fachbereich dienen.

Die Kriterien zur Bildung von Planungseinheiten sind die Folgenden:

- Klar definierte Wirkungen bzw. Wirkungsziele gekoppelt mit
- eindeutig anzusprechenden Kundinnen/Kunden bzw. Kundinnen-/Kundengruppen

- bilden möglichst eigenständige Entscheidungseinheiten in Bezug auf die strategischen Entwicklungsmöglichkeiten (Grundstrategien: Ausbau, Halten, Abbau);
- diesen sind möglichst eindeutig Mittel und Maßnahmen zuzuordnen.
- Eine klare strukturelle Verankerung mit definierter Steuerungsverantwortung soll gegeben sein.

Es ist ein Grundsatz, dass nur solche Planungseinheiten definiert werden, bei denen strategische Veränderungen geplant werden können.

Jene Produkte/Produktteile, die aufgrund bestehender Rahmenbedingungen (z.B. EU-Verordnungen, Bundesgesetze, ...) nur indirekt strategisch gesteuert werden können, finden Eingang in eine Planungseinheit "*Indirekt strategisch steuerbare Produkte*" und unterliegen *nicht* dem standardisierten Strategieprozess.

6 Ausblick bis zum Jahr 2009

Die strategische Planung befindet sich in einer intensiven Phase. Der Großteil der Abteilungen hat bereits Fachbereichsleitbilder erstellt, welche als Basis für die weitere strategische Planung (insbesondere für 6-jährige Strategien) dienen. Nachdem die ersten Ausbildungsmaßnahmen zum Produktkatalog neu sowie zum Portfolio-Prozess sehr positiv liefen, hat eine Reihe von Dienststellen bereits begonnen, ihre Strategien zur Erreichung der gewünschten Wirkungen zu formulieren.

Klare Ziele im Bereich Zielfindung, Planung und Steuerung (ZPS) bis zum Jahr 2009 für die Dienststellen sind daher:

- **2006 und 2007:** Lebens- bzw. Fachbereichsleitbilder erarbeiten, Wirkungsziele definieren, die angepasste Kostenrechnung umsetzen; neue Produktkataloge erstellen.
- **2008:** Einleitung des Analyseblocks aus ZPS (Fremdbild-, Eigenbild-, Stärken-, Schwächen- sowie Umfeldanalyse);
- **2009:** Beginn Portfolio-Prozess zur Formulierung der Strategien 2009 bis 2015 sowie deren Abstimmung mit der Politik (in Form von Zielvereinbarungen).

Mit den Zielsetzungen in der strategischen Planung wird das gesamte Projekt WOV 2015 auch ein Stück näher an den Arbeitsalltag in der Verwaltung gebracht. Die ZPS-Etappenziele sind Orientierungshilfe für die Dienststellen und zugleich Motivation diesen Prozess aktiv mit zu gestalten und mit zu tragen. Eine konkrete Planung bis zum Jahr 2009 erleichtert die richtigen Dinge zur richtigen Zeit richtig zu tun - davon sind wir in der oberösterreichischen Landesverwaltung überzeugt!

Angaben für das Autorenverzeichnis

Dr. Eduard Pesendorfer
Landesamtsdirektor
Amt der Oö. Landesregierung
Klosterstraße 7
4021 Linz