

Überlegungen zur mittelfristigen Verwaltungsentwicklung

Memorandum des Führungsforums Innovativer Verwaltung vom Dezember 1999

Erarbeitet von Eduard Pesendorfer und Gerhard Steger

Diese generellen Überlegungen beschreiben die mittelfristig notwendigen Arbeitsschwerpunkte, um das Ziel einer modernen und leistungsfähigen Verwaltung sicherzustellen. Sie gelten gleichermaßen für die Bundesverwaltung, für die Landesverwaltungen wie auch für die Kommunalverwaltungen.

Ein modernes staatliches Gemeinwesen braucht eine moderne und leistungsfähige Verwaltung. Ziel aller Überlegungen zur mittelfristigen Verwaltungsentwicklung muss es daher sein, den Wandel der Verwaltungen

- vom aufgabenerledigenden Verwaltungsapparat
- hin zum wirkungs- und bürgerorientierten
- Dienstleistungsunternehmen aktiv zu gestalten.

Die Verwaltung der Zukunft soll

- ein auf die Wirkungen in der Gesellschaft und die Erfordernisse der Bürger orientiertes Unternehmen sein,
- das seine Ressourcen möglichst wirtschaftlich einsetzt und
- für die Politik eine professionelle Unterstützung in der strategischen Zielsetzung und Ausrichtung des Dienstleistungsangebotes des Staates bietet.

Wesentliche Schritte in diese Richtung sind:

- Stärkung der Wirkungsorientierung
- Stärkung der Bürger- und Kundenorientierung
- Stärkung der strategischen und operativen Planung und Steuerung
- Zusammenführung von Ergebnis- und Ressourcenverantwortung
- Steigerung der Wirksamkeit und
- Wirtschaftlichkeit durch Wettbewerb
- Stärkung der Mitarbeiterinnen- und Mitarbeiter-Orientierung

Als Führungskräfte in der Verwaltung unterstützen wir diese Entwicklung nachdrücklich. Unser Ziel ist eine kundenorien-

tierte und innovationsfreudige Verwaltung, die in der Bevölkerung akzeptiert wird und in der sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung wohl fühlen. Wir erwarten uns von den politischen Entscheidungsträgern der einzelnen Gebietskörperschaften und insbesondere von der kommenden Bundesregierung sowie dem neugewählten Nationalrat, dass sie eine solche Verwaltungsentwicklung nachdrücklich fördern und die erforderlichen politischen Rahmenbedingungen dafür sicherstellen.

1. Stärkung der Wirkungsorientierung

Zentrales Anliegen staatlichen Handelns und der staatlichen Politik ist die Erreichung von Wirkungen in der Gesellschaft. Aufgrund der von demokratisch legitimierten Organen der Legislative und Exekutive erteilten Aufträge (über Gesetze, Verordnungen udgl.) haben die Verwaltungen ihre Produkte so zu erbringen, dass die größtmöglichen - gesellschaftspolitisch gewünschten - Wirkungen in der Gesellschaft und bei den Bürgerinnen und Bürgern eintreten.

Das Handeln der Verwaltung, die Erstellung von Produkten der Verwaltung, muss daher maßgebend und verstärkt an Wirkungszielen ausgerichtet und gesteuert werden.

Neben den in den Verwaltungen bereits geübten Instrumenten zur Inputsteuerung (insbesondere im Bereich der Finanz- und Personalressourcen) müssen Instrumente zur Outputsteuerung (Ergebnis- und Wirkungssteuerung) zum Einsatz kommen.

Mittelfristig sollten daher folgende Schwerpunkte gesetzt werden:

- **Durchgängige Produktdefinition**

In den Verwaltungen sollten durchgängig und umfassend Produkte definiert werden, um sicherzustellen, dass Politik und Verwaltung wissen, mit welchen Mitteln und Instrumenten (Produkten) sie die Ergebnisse und Wirkungen überhaupt erreichen wollen. Die Darstellung der Produkte ist auch erforderlich für ein wirkungsorientiertes Steuern (Controlling), für Qualitätsmanagement, ist Grundlage für Aufgabenkritik und die Kosten- und Leistungsrechnung.

- **Finalsteuerung bei der Gesetzgebung**

In Hinkunft sollten bei Gesetzen (Aufträgen für die Erstellung von Produkten der Verwaltung) verstärkt Zielsetzungen ausdrücklich formuliert werden und - zumindest in den Erläuternden Bemerkungen - Kriterien (Messindikatoren) für die Messung der Zielerreichung der Verwaltung vorgegeben werden.

- **Evaluierung von Gesetzesvorhaben**

Anhand der in den Gesetzen vorgegeben Kriterien (Messindikatoren) sollte in regelmäßigen Abständen eine Analyse und Bewertung des erzielten Nutzens und eine Bewertung der Kosten-Nutzen-Relation in den gesetzgebenden Organen erfolgen.

- **Vereinbarung von Ergebnis- und Wirkungszielen**

Zwischen Politik und Verwaltung sollten sowohl mittelfristig als auch kurzfristig strategische und operative Ergebnis- und Wirkungsziele vereinbart werden (= „Leistungsaufträge“). Es soll damit klar definiert werden, welche Ergebnisse und Wirkungen mit den Produkten der Verwaltung erreicht werden sollen (Soll-Werte) und mit welchen Kriterien (Messindikatoren) die Erreichung dieser Zielsetzung gemessen werden soll. Diese Vereinbarungen (Leistungsaufträge) sollen mit der Vereinbarung von Globalbudgets (siehe unten Punkt 4.) gekoppelt werden.

- **Produkt- und Wirkungscontrolling**

Auf Basis der in der Vereinbarung von Ergebnis- und Wirkungszielen definierten Soll-Werte muss ein regelmäßiger Soll-Ist-Vergleich erfolgen. Es ist daher ein - im Übrigen möglichst „schlankes“ - Berichtswesen zu den Ergebnissen und Wirkungen von Produkten aufzubauen und durch ein Wirkungs/Ergebniskennzahlensystem zu verfeinern.

- **Evaluierung der Produktprogramme (Aufgabenkritik)**

In regelmäßigen Abständen ist das Produktprogramm der Verwaltungen auch im Hinblick auf seine Eignung zur Zielerreichung zu hinterfragen bzw. zu fragen, ob diese Leistungen tatsächlich von staatlichen Einrichtungen zu erbringen sind (Aufgabenkritik).

2. Stärkung der Bürger- und Kundenorientierung

Die von den Verwaltungen zu verfolgenden Wirkungsziele beziehen sich oft auf die Bevölkerung und Allgemeinheit schlechthin, in einem sehr großen Ausmaß aber auch auf ein-

zelne Bürgerinnen und Bürger oder Gruppierungen. Verwaltungen sind daher als Dienstleistungsunternehmen tätig, auch wenn sie dabei hoheitliche Mittel einsetzen. Sie müssen daher ihre Produkte und Dienstleistungen auf die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger ausrichten.

Mittelfristig sollten daher folgende Schwerpunkte gesetzt werden:

- **Transparente Gestaltung der Produkte der Verwaltungen**

Wesentlich scheint eine transparente Gestaltung der Produkte und der notwendigen Zugangsvoraussetzungen zu den Produkten für die Bürgerinnen und Bürger. Die Verwaltungen müssen daher dieses Programm für die potentiellen Kunden transparent gestalten (vgl. Produktdefinition) und den Bürgern auch kommunizieren.

- **Verbesserung der Zugangsmöglichkeiten zu den Verwaltungen über elektronische Medien**

- **Völlige Ausrichtung der Kern-Dienstleistungsprozesse auf die Bürgerbedürfnisse**

Wesentlich scheint die Konzentration von Verwaltungsverfahren, soweit dies zum Vorteil (zur Raschheit) der Konsenswerber und Parteien erfolgt. Zudem ist die konsequente Einführung von Projektsprechtagen weiter zu betreiben.

- **Abschaffung überflüssiger Normen, Überprüfungen und Kontrollen**

Unnötige Normen belästigen die Bürgerinnen und Bürger und blockieren Verwaltungskapazitäten. Daher ist eine laufende Prüfung erforderlich, welche Gesetze, Verordnungen und Erlässe aufgehoben werden können. Überprüfungs- und Kontrollverfahren sollen, wo immer dies vertretbar ist, durch die Übernahme von Attestierungen und Bestätigungen durch die Wirtschaft ersetzt werden.

- **Schaffung von homogenen Anlaufstellen**

Weitere Forcierung des Bürgeramtsgedankens (One-Stop-Shop) in jenen Verwaltungsbereichen, die hohe Kundenfrequenzen haben. Beseitigung von Doppelgleisigkeiten innerhalb der und zwischen den Gebietskörperschaften.

- **Einführung eines umfassenden Qualitätsmanagements**

Ermittlung und Auseinandersetzung mit Qualitätsindikatoren für die Produkte; Einführung professioneller Rückmeldeverfahren von Kunden (Befragungen, Beschwerdemanagement etc.); Durchführung vergleichender Qualitätstests.

3. Stärkung der strategischen und operativen Planung und Steuerung

Soll die Erreichung von Wirkungszielen und Wirtschaftlichkeitszielen verbessert werden, ist es unerlässlich, in die Verbesserung der Planung und Steuerung zu investieren.

Kurz- bis mittelfristig sollten daher folgende Schwerpunkte gesetzt werden:

• **Unterstützung der Politik durch die Verwaltung bei der Strategieentwicklung**

Forcierung des Einsatzes von Szenariotechniken, statistischen Entwicklungsabschätzungen, Strategieklausuren und lang- bis mittelfristige Strategievorschläge für die Politik. Im Bereich der Bundesverwaltung sollten sich die Ministerien auf Strategiefunktion und Kontrolle konzentrieren, die operativen Tätigkeiten sollten in den nachgeordneten Dienststellen angesiedelt sein.

• **Einsatz von strategischen und operativen Zielvereinbarungen als durchgängiges Führungsinstrument in den Verwaltungen**

Diese strategischen und operativen Zielvereinbarungen sollten auf den Vereinbarungen von Ergebnis- und Wirkungszielen mit der Politik (Leistungsaufträgen) aufbauen.

• **Schaffung professioneller Planungsprozesse in den Fachbereichen**

• **Klare Schnittstellendefinition zwischen politischen Kabinetten und Führungskräften im öffentlichen Dienst**

• **Produkt- und Wirkungscontrolling**

(siehe bereits oben Punkt 1.)

Aufbau eines Berichtswesens für Produkte bzw. Produktgruppen mit Wirkungs- und Ergebnisindikatoren (Kennzahlensystem) und laufenden Soll-Ist-Vergleichen.

• **Durchgängige Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung**

mit Produkten als Kostenträgern

• **Einführung von Prozess-Controlling**

Zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit und Qualität von Leistungs(Produkt)erstellungprozessen soll ein Prozesscontrolling aufgebaut bzw. forciert werden. Wesentlicher Bestandteil dieses Prozesscontrollings ist die Entwicklung eines Kennzahlensystems und Berichtswesens.

• **Aufbau eines Management-Informationssystems**

Mittelfristig sollten alle aus der Ressourcensteuerung, dem Produkt- und Wirkungscontrolling sowie dem Prozesscontrolling und Qualitätsmanagement vorhandenen Daten und Kennzahlen verdichtet in ein Management-Informationssystem zusammengefasst werden, das für Politik- und Verwaltungsspitze ein umfassendes Bild einerseits der Wirksamkeit andererseits der Wirtschaftlichkeit und Qualität des staatlichen Handelns bietet.

4. Zusammenführung von Ergebnis- und Ressourcenverantwortung

Sowohl Wirkungsziele als auch Wirtschaftlichkeitsziele können dann am besten erreicht werden, wenn die Verantwortung und die Befugnisse für die Steuerung von Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit in einer Hand vereint sind. Dadurch wird das

Prinzip der „organisierten Unverantwortlichkeit“ durchbrochen und Unternehmergeist geweckt. Dazu ist es aber erforderlich, die Verantwortung und die Befugnisse für die Ergebnisse und Ressourcen in der Verantwortung schrittweise zusammenzuführen. Als Gegengewicht zur Erhöhung des unternehmerischen Handlungsspielraumes von Führungskräften in der Verwaltung werden die Querschnittsinstitutionen mit besseren Informationen und Kennzahlen aus dem Informations- und Steuerungssystemen (Controlling) versorgt.

Kurz- bis mittelfristig sollten daher folgende Schwerpunkte gesetzt werden:

• **Ausbau der Möglichkeiten für die Globalbudgetierung**

Im Bundesbereich wurde bereits eine haushaltsrechtliche Flexibilisierungsklausel geschaffen. Im Bereich der Länder ist eine Versuchsklausel für Reformprojekte in der VRV (Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung) entscheidende Voraussetzung für die schrittweise Einführung von Globalbudgets.

• **Schaffung von konzernähnlichen Verwaltungsstrukturen**

Homogene Produkt- und Kostenzentren mit flachen und schlanken Strukturen sind zu errichten, wo Ergebnis- und Ressourcenverantwortung zusammengeführt werden und eine hohe fachliche Integration der Produkte besteht. Überflüssige Hierarchieebenen sind zu beseitigen. Die Produkt- und Kostenzentren sind durch Controlling-Instrumente zu steuern.

• **Zusammenführung von Ergebnis- und Ressourcenverantwortung zwischen Gebietskörperschaften**

„Wer zahlt schafft an“. Dieser Grundsatz sollte auch im kommenden Finanzausgleich zu einer Bereinigung der Kompetenzen zwischen den Gebietskörperschaften und damit zu einem deutlichen Effizienzgewinn in der Verwaltung unseres Bundesstaates führen. Dies betrifft beispielsweise die Bereiche Landeslehrer und Bundesstraßenverwaltung.

5. Steigerung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit durch Wettbewerb

Dass Vergleich und Wettbewerb mit anderen die Bereitschaft und Motivation fördern, sich mehr einzusetzen und größeren Erfolg zu erzielen, ist in der Privatwirtschaft zweifelsfrei zu beobachten. Verwaltungen sollten diese Potentiale ebenfalls durch Vergleiche und marktähnliche Rahmenbedingungen für sich nutzen.

Kurz- bis mittelfristig sollten daher folgende Schwerpunkte gesetzt werden:

• **Forcierung des Wettbewerbsgedankens zwischen den Verwaltungen**

• **Weitere verstärkte Durchführung von Qualitätswettbewerben**

• **Durchführung von Benchmarkprojekten**

- **Einführung von permanenten Vergleichsringen zwischen einzelnen vergleichbaren Verwaltungseinheiten**
- **Forcierung der innerbetrieblichen Leistungsverrechnung innerhalb der Verwaltungen**
Durch die Forcierung der innerbetrieblichen Leistungsverrechnung wird ein Rechtfertigungsdruck für die Kosten der eigenen internen Produkte (Leistungen) geschaffen.
- **Schaffung von Marktbedingungen für interne Dienstleister**
Für jene Produkte, die in einer Verwaltung als interne Dienstleistung erstellt werden und wo vergleichbare Produkte am Markt bestehen, sollen Marktbedingungen in der Verwaltung geschaffen werden.
- **Ausgliederungen und Privatisierungen**
Überall dort, wo zu erwarten ist, dass Leistungen bei definierter Qualität kostengünstiger durch ausgegliederte Rechtsträger als in der Verwaltung erbracht werden können, sollten Ausgliederungen erfolgen. Ob dies auch den Rückzug der öffentlichen Hand aus der Eigentümerfunktion bedeutet, wäre von Fall zu Fall nach Zweckmäßigkeitsgründen zu entscheiden.

6. Stärkung der Mitarbeiterorientierung

Das wesentliche Potential für Erfolg und Misserfolg eines Dienstleistungsunternehmens liegt in seinen Mitarbeiterinnen und seinen Mitarbeitern. Dies trifft daher auch auf Verwaltungen zu. Die Steigerung von Motivation und Eigeninitiative der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, deren Qualifizierung und die Schaffung von leistungsfördernden Rahmenbedingungen sind daher für eine moderne Verwaltung unerlässlich. Ebenso muss die Ausrichtung des Unternehmens für die Bediensteten transparent sein und ihnen Orientierung bieten.

Kurz- bis mittelfristig sollten daher folgende Schwerpunkte gesetzt werden:

- **Weitere Forcierung der Personalentwicklung**
Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter müssen für neue Problemstellungen und Anforderungen einer modernen Verwaltung unter besonderer Berücksichtigung der Kundenorientierung qualifiziert werden. Laufbahngestaltung und Karriereplanung sind zu forcieren. Die Potentialträger- und Führungskräfteentwicklung muss gestärkt werden.
- **Schaffung flexibler Arbeitszeitmodelle**
- **Leistungskomponenten im Besoldungssystem**
Schaffung von Leistungsanreizen durch Leistungskomponenten im Besoldungssystem gekoppelt an den Zielerreichungsgrad der Zielvereinbarungen.
- **Beseitigung von hypertrophen internen Genehmigungs- und Kontrollschleifen**
Mündige und eigenverantwortliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollen nicht durch überflüssige interne Genehmigungs- und Kontrollschleifen behindert werden.
- **Schaffung von Orientierung und Identifizierung**
Die weitere Forcierung der Formulierung von Leitbildern und transparenten Unternehmensgrundsätzen soll zur Orientierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ausgebaut werden. Zusätzlich ist der Ausbau und die Professionalisierung des Mitarbeitergesprächs als Zielvereinbarungsgespräch notwendig.
- **Zurverfügungstellung zeitgemäßer technischer und räumlicher Infrastrukturen**