CASE 1

Haushaltsreform in aller Munde

Haushaltsreform ist der neue Trend im EU-Raum, wenn es um transparentes Wirtschaften im öffentlichen Sektor geht. Auf Bundesebene ist Österreich ganz vorne dabei. Auf Landesebene zieht die Steiermark als erstes Bundesland gerade nach und auch andere, wie das innovative Vorarlberg entwickeln ihr Rechnungswesen in diese Richtung weiter.

von Günter Kradischnig, Andreas Pölzl und Franz Schwarenthorer

Was muss nun getan werden, damit nicht das passiert, was beispielsweise in vielen Verwaltungseinheiten in Deutschland geschehen ist? Mit großem Ressourceneinsatz wurde dort vor allem in Kommunen und Städten von Kameralistik auf Doppik umgestellt, um die Transparenz im Rechnungswesen zu erhöhen. Nachhaltige (Verwaltungs-)Reformen sind aber vielfach ausgeblieben. Dennoch beweisen aktuelle Vorzeigeprojekte in Hamburg und in Hessen, dass es auch anders geht: Der Erfolg liegt in einem viel umfassenderen Zugang zur Rechnungswesen-Reform. Genau hier muss auch in Österreich angesetzt werden, um die Haushaltsreform im Sinne einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung in eine Gesamtreform umzuwandeln.

Transparenz schaffen

Was alle Haushaltsreformen gemeinsam haben, ist die Dreidimensionalität des Rechnungswesensystems, bestehend aus

— Ergebnisrechnung, Gewinn-/Verlustrechnung (G+V),
— Vermögensrechnung/Bilanz sowie
— Zahlungs(fluss)rechnung

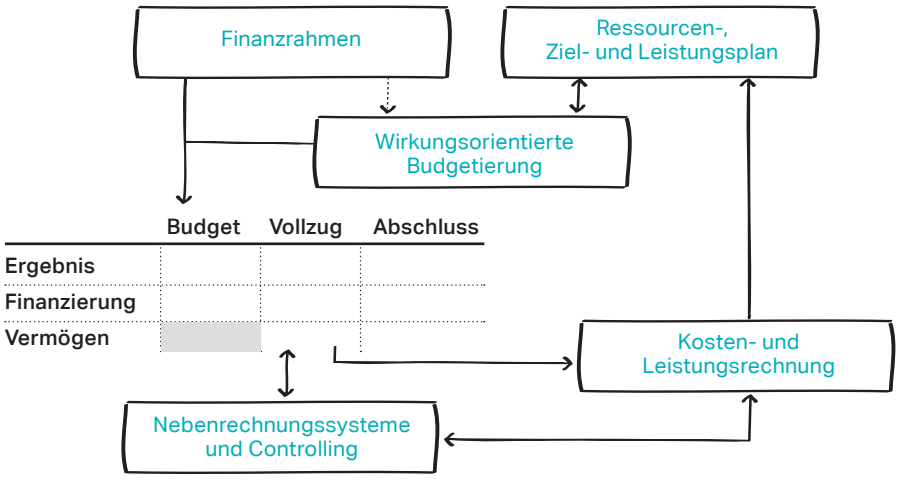
und damit die Orientierung an privatwirtschaftlichen Rechnungswesenstrukturen.

Die Zahlungsflussrechnung ist vom Prinzip der bisher in der öffentlichen Verwaltung primär eingesetzten Kameralistik bzw. Budgetverwaltung sehr ähnlich. Die bedeutendste Änderung ist, dass in einer vollständigen Bilanz alle Vermögens- und Schuldenpositionen gegenübergestellt werden. Diese Transparenz soll künftig nachhaltigere politische Diskussionen und Entscheidungen ermöglichen.

Bestehende und neue Systeme integrieren

In der Vergangenheit wurden neue Steuerungsinstrumente wie Kosten- und Leistungsrechnung, aber auch Controllingberichte parallel zu Budget und Stellenplan geführt. Die gewohnten Systeme waren Politik und Verwaltung viel vertrauter. Budgeterfolg und Einhaltung des Stellenplans blieben die primären Erfolgskriterien in der Ressourcensteuerung. Die Haushaltsreform bietet die Chance, alle Steuerungselemente zu einem System zu integrieren, sofern dies von Anfang an konzeptionell mitgedacht wird (siehe Grafik). Eine solche Integration ermöglicht völlig neue Planungsphilosophien. Planung und Budgetierung würde bei den Wirkungen und Leistungen beginnen und sich über Instrumente wie Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan in

Die Elemente des neuen Haushaltssystems in ihrem Zusammenhang



Budget und Personalplanung auswirken. Außerdem wäre im Planungsprozess schon im Detail ersichtlich, was mit einem vorgegebenen Finanzrahmen an Wirkungen erzielt bzw. wie viele Leistungen in welcher Qualität »hergestellt« werden können. Im Berichtswesen könnten (Budget-)Ressourceneinsatz, Leistungsmengen, Effizienz, Qualität und Wirkungskonsequenzen in ihrer Gesamtheit dargestellt werden.

Kulturwandel durch dezentrale Verantwortung erreichen

Nachhaltige Reformen gelingen nur gemeinsam mit den Betroffenen. Wirkungsvolle Veränderungen können daher in großen Organisationen (und das gilt für Privatunternehmen gleichermaßen wie für die Öffentliche Verwaltung) nur mit dem Engagement der betroffenen Führungskräfte und Mitarbeiter erreicht werden. Die Grenzen zentraler Ressourcensteuerung in einem komplexen und dynamischen Umfeld sind augenscheinlich. Umso wichtiger ist es, dass dezentrale Einheiten (Abteilungen, nachgeordnete Dienststellen etc.) im Budget- und Personaleinsatz autonomer handeln können. Das kann nur mit klaren Ziel- und Leistungsvereinbarungen und einem modernen Berichtswesen funktionieren. Daneben braucht es aber auch gemeinsame Standards und Spielregeln sowie ein entsprechendes internes Überwachungssystem, damit ein ausreichend hohes Maß an Dezentralisierung erfolgreich realisiert werden kann.

Neue Rollenbilder schaffen

Mit einer konsequenten Umsetzung der Haushaltsreform ändert sich auch das Rollenbild der Zentralabteilungen wie Finanzen, Personal, Organisation, IT. Wenn Ressourcen stärker dezentral gesteuert werden, verlagern sich auch Schwerpunkte zentraler Einheiten. Das Hauptaugenmerk liegt nicht mehr darauf, einzelne Detailvorgänge zu steuern und zu kontrollieren, sondern

— Systeme aufzubauen und zu betreiben,
— Standards vorzugeben und zu überwachen,
— den gesamten Prozess zu koordinieren und
— stärker als in der Vergangenheit die Dienstleisterrolle wahrzunehmen.

Es kann auch dazu kommen, dass sich in verschiedenen Bereichen die Aufgaben verschieben. So ist beispielsweise die Stellenbewertung derzeit fast überall im Personalbereich angesiedelt, obwohl sie eigentlich den Organisationsstrukturen bzw. konkreten Stellenbeschreibungen viel näher wäre. Durch die umfassenden Reformprozesse kommen jedoch neue, herausfordernde Aufgaben auf die Personalabteilungen zu. Sie müssen sich intensiver mit Personalentwicklung auseinander setzen und Abteilungen bei der Besetzung von Expertenstellen unterstützen. Zusätzlich muss das Personalmanagement Stellenumschichtungen koordinieren, da Personal in bestimmten Einheiten reduziert werden muss, während in anderen Bereichen wie Pflege-/Gesundheitswesen ein massiver Personalmangel droht.