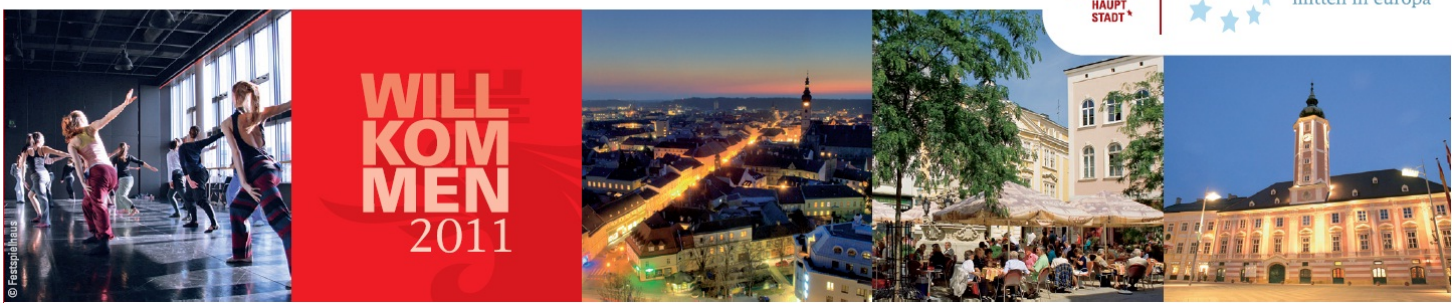


61. Österreichischer Städtetag

25. - 27. Mai 2011

St. Pölten

Arbeitskreis I

Die Kommunen im Spannungsfeld von Verwaltungsreform und Dienstleistungen für die BürgerInnen

Österreichischer Städtebund

Die Kommunen im Spannungsfeld von Verwaltungsreform und Dienstleistungen für die BürgerInnen

Moderation:

Dr.in Tessa Prager
News

Vorsitz:

Magistratsdirektor Mag. Martin Haidvogl
Graz

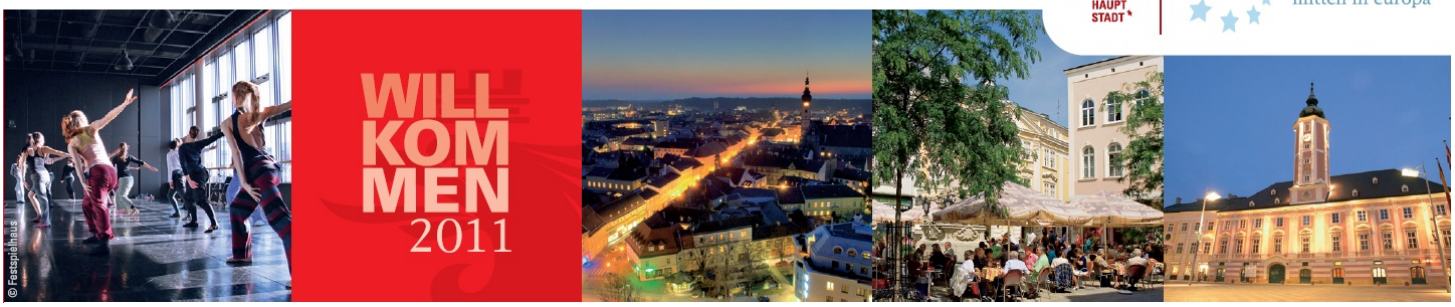
Vorträge:

Herausforderung innovative Verwaltung
Bundesministerin Gabriele Heinisch-Hosek
Bundeskanzleramt _____Seite 5

Auf der Suche nach der eierlegenden Wollmilchsau!
Magistratsdirektor Mag. Martin Haidvogl
Graz _____ Seite 9

Bürgerorientierte Verwaltung
Bürgermeisterin Gudrun Hock
Düsseldorf _____ Seite 21

Public Management - Reformen in Österreichs Städten
Mag. Thomas Prorok
stv. Geschäftsführer des KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung _____Seite 25



Herausforderung innovative Verwaltung

Bundesministerin
Gabriele Heinisch-Hosek

Bundeskanzleramt

Herausforderung innovative Verwaltung

Die Kommunen stehen in den kommenden Jahren vor großen Herausforderungen. Während Dienstleistungen für die BürgerInnen auf immer höherem Niveau erwartet werden, ist die finanzielle Lage vieler Länder und Gemeinden angespannt. Dazu kommen demographische Umwälzungen und teils sinkende Einnahmen.

Diese Herausforderungen können nur mit einer gesteigerten Effektivität gemeistert werden. Dafür braucht es Verwaltungsinnovation, mehr Kooperationen und vor allem auch gutes Personal, das Veränderungen aktiv gestalten kann.

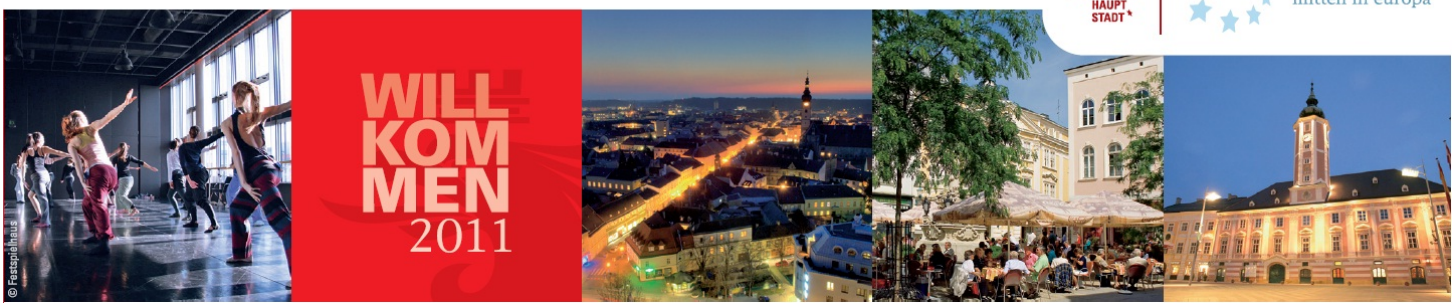
Dabei ist eine tabulose Debatte wichtig, um auch tiefgreifende Veränderungen möglich zu machen. Ein Beispiel ist hier die Wirkungsorientierung, die einen grundsätzlichen Wandel im Verständnis von Verwaltung bedeutet. In Zukunft müssen Ziele politisch klar vorgegeben, messbar gemacht und umgesetzt werden. Anschließend erfolgt eine Evaluierung, um kontinuierliche Effektivitätssteigerungen möglich zu machen. Die Bundesverwaltung ist hier schon sehr weit, auf Landes- und kommunaler Ebene gibt es hier sehr verschiedene Ansätze.

Gleichzeitig wird oft von der großen Strukturreform Österreichs gesprochen, während bereits bestehende Kooperationsmöglichkeiten nicht genutzt werden. Gemeinden müssen nicht zusammengelegt werden, um ein gemeinsames Back-Office einzurichten. Das ist auch jetzt schon möglich. Institutionalisierter Austausch ermöglicht außerdem, dass voneinander gelernt werden kann. Best-Practice-Modelle, wie sie etwa im Rahmen des Verwaltungspreises des Bundes zusammengetragen wurden, können oft zu neuen Lösungen anregen.

Um diese Potenziale zu nutzen, braucht der öffentliche Dienst motivierte MitarbeiterInnen, die sich auf neue Gegebenheiten einstellen können und kreativ an Lösungen arbeiten. Das ist zum Großteil der Fall. Dennoch haben wir einigen Nachholbedarf bei der Personalentwicklung, im Besonderen etwa bei der Karriereplanung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.

Eine innovative Weiterentwicklung der öffentlichen Verwaltung erfordert aufeinander abgestimmte Maßnahmen in all diesen Bereichen.

Als Bundesministerin für den öffentlichen Dienst bin ich überzeugt davon, dass die österreichische Verwaltung in ihrer Gesamtheit diese Herausforderungen bewältigen kann.



Auf der Suche nach der eierlegenden Wollmilchsau!

Magistratsdirektor
Mag. Martin Haidvogl

Graz

Städtetag St.Pölten, 26.Mai 2011

Auf zur Suche nach der eierlegenden Wollmilchsau!

Städte können Finanznot, Nachfrageplus und Reformstau meistern!

Mag. Martin Haidvogl
Magistratsdirektor Stadt Graz

Stadt Graz | Graz-Rathaus | 8011

Modellfall Graz?

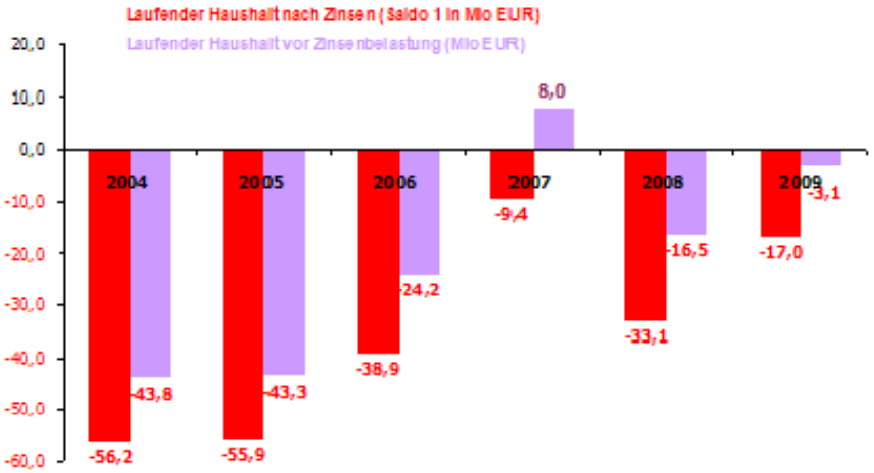
Eine Stadt im Spannungsfeld von Finanzproblemen, wachsenden Bedürfnissen der BürgerInnen und Verwaltungsreformen

Unser Weg…

Budgetminus

Laufender Cashflowsaldo Stadt Graz

(stand alone – ohne ausgegliederte Rechtsträger)



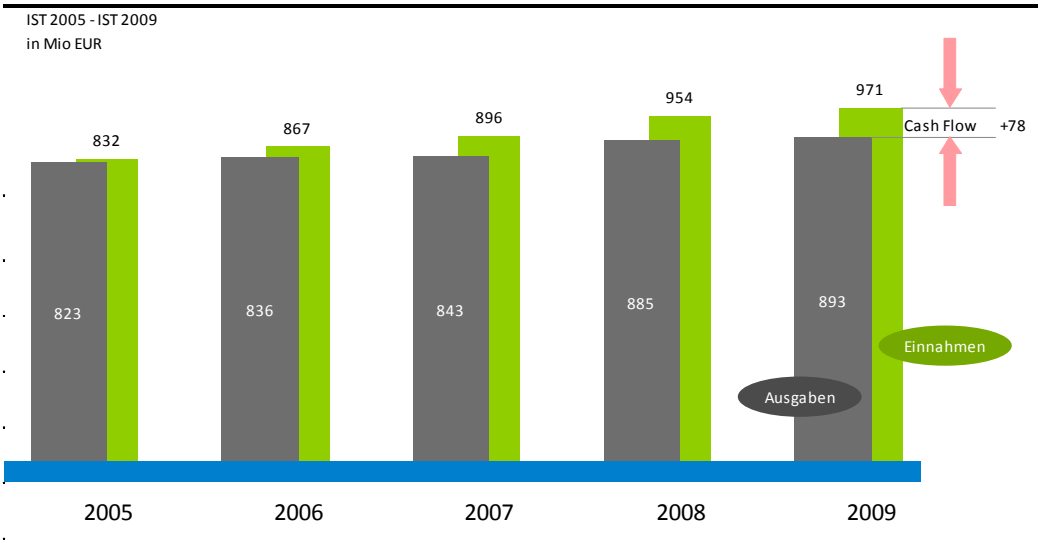
Kommentar:
Schwer defizitärer laufender Haushalt

Große Schwankungen zwischen den Jahren

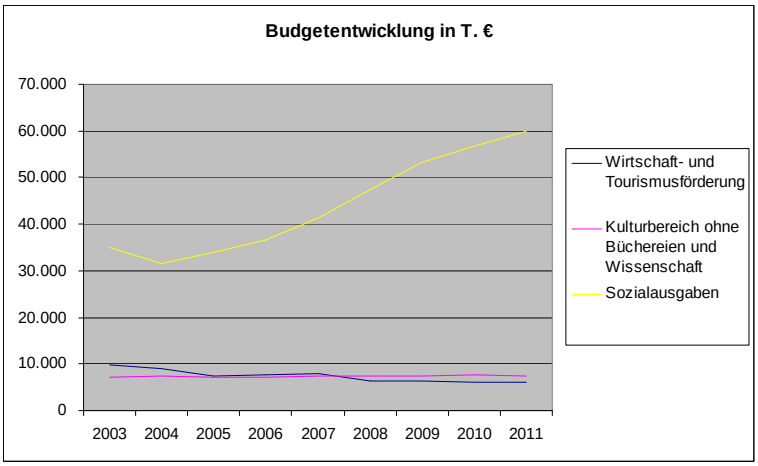
Entwicklung des konsolidierten Haushalts

(Städtischer Haushalt und Beteiligungscashflows zusammen gefasst)

konsolidierter laufender Cash Flow seit 2005 kontinuierlich gestiegen



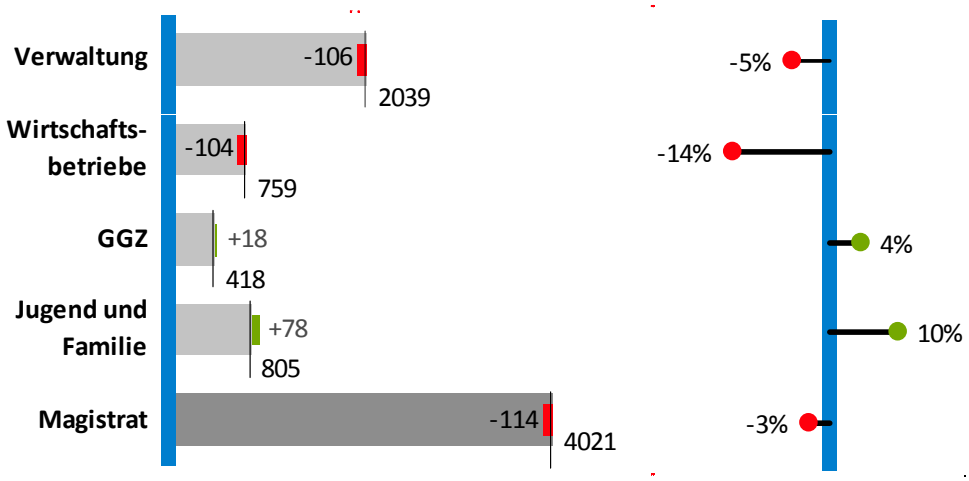
Budgetentwicklung
Soziales vs Kultur und Wirtschaft



MitarbeiterInnenzahlen Stadt Graz

Personalveränderungen 2009 im Vergleich zu 2003

IST 2003 - IST 2009
in VZÄ



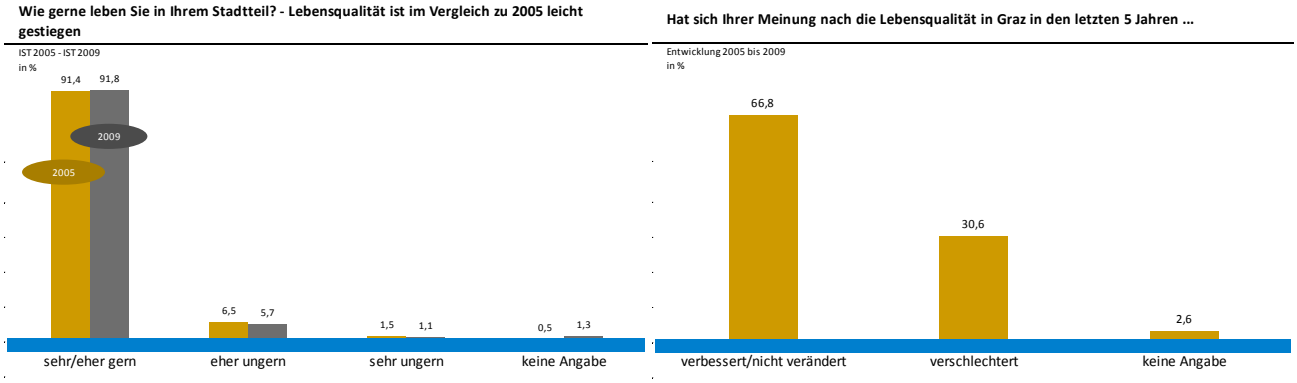
Interne/externe Zufriedenheit

- MitarbeiterInnenzufriedenheit (je niedriger die Werte, desto besser)

  - Wie beurteilen Sie das Betriebsklima an Ihrem Arbeitsplatz? **2007**: 2,21 **2010**: 2,18

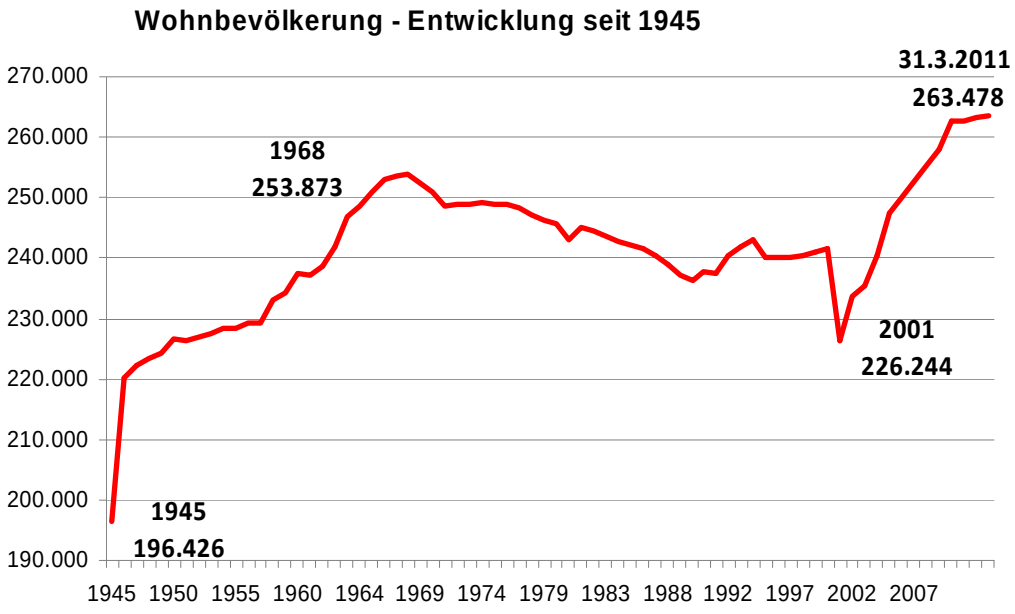
  - Wenn Sie an alles denken, was für Ihre Arbeit eine Rolle spielt (Tätigkeiten, Arbeitsbedingungen, KollegInnnen, Arbeitszeit usw.): Wie zufrieden sind Sie dann insgesamt mit Ihrer Arbeit? 2007: 2,26 2010: 2,22

- BürgerInnenzufriedenheit:



- Bürgermeisterpartei ÖVP von 36,1 % (2003) auf 38,4 % (2008)

Bevölkerungsentwicklung in (Reform-)Zeiten



Der Beitrag der Verwaltungsreform

- **Einsparungen** ohne (wesentlichen) Qualitätsverslust
  - Aufgabenkritik unter Einbindung aller Abteilungen
  - Global- und Eckwertbudgets mit 100 % Sparguthaben
  - Strategisches Management und Prozessoptimierung
  - Neustrukturierung der Stadt und aller Beteiligungen: Hoheit und Förderung / Daseinsvorsorge / Shared Services / Markt
  - Sozialraumorientierung incl. -budgets
- **Qualitätsgewinn** bei Kostenreduzierung bzw. Kostenneutralität
  - Einfache Lösungen mit großer Wirkung
  - Besseres Angebot in weniger Außenstellen

Der Charme des Einfachen

- Babyurkundenservice
  Geburtsurkunde und Wohnsitzanmeldung; Vaterschaftsanerkenntnis und Staatsbürger -schaftsnachweis

- Elektronische Terminvergabe
  Nullwartezeit bei Passanträgen durch Terminvereinbarung über elektronischen Terminkalender (auch telefonisch möglich);
  rund 50% aller Anträge
  geringerer Personalbedarf durch optimale Vollauslastung im Tagesverlauf

- Mobiles Pass- und Meldeservice
  für Unternehmen; Ferienmesse

Weniger ist mehr

- 7 Servicestellen anstelle von 17 Bezirksämtern
  größere Produkt- und Dienstleistungspalette (alle Meldevorgänge, Ausnahmegenehmigungen für Zonenparken; div. Anträge, ...)
  längere Öffnungszeiten
  2 bis 4 Bezirksvertretungen pro Servicestelle

- Online-Katalog und Postservice anstelle von Bibliotheksfilialen

„Shared“ Erscheinungsbild

- Gemeinsamer Außenauftritt statt Logovielfalt im Haus Graz
- Gemeinsame Mitarbeiterzeitung
- Eine gemeinsame Bürgerinformation - BIG
- Gemeinsame Service- und Ansprechstellen
- Gleiche Kopfnummer/Holding und Stadt Graz

STADT GRAZ HOLDING GRAZ TOURISMUS GRAZ MESSE GRAZ

Fazit: Strukturiertes Sparen

- Sparen führt nicht zwangsläufig zu Unzufriedenheit
- Es gibt noch viele Potentiale zur Kostensenkung
  - Bündelung von Angeboten
  - Shared Services
  - Online-Dienste
- Qualität kann auch ohne Zusatzkosten gesteigert werden

aber: ohne Einnahmen geht auch nichts!

Abgabenentwicklung

Entwicklung	Höchststrafe ortspolizeiliche VO	Gehaltsstufe II – Verwendungsgruppe C
1967	3.000,- öS (~ 218,- €)	3.089,- öS (~224,- €)
2011	218,- €	1.921,10 €
Steigerungsrate	**0 % (!)**	**857,6 %**

… die VPI Steigerungsrate (1967-2011) liegt bei 344,5 %

… Bauabgabe: letzte Erhöhung vor 16 Jahren von 7,27 € auf 8,72 € (im Jahr 1995)

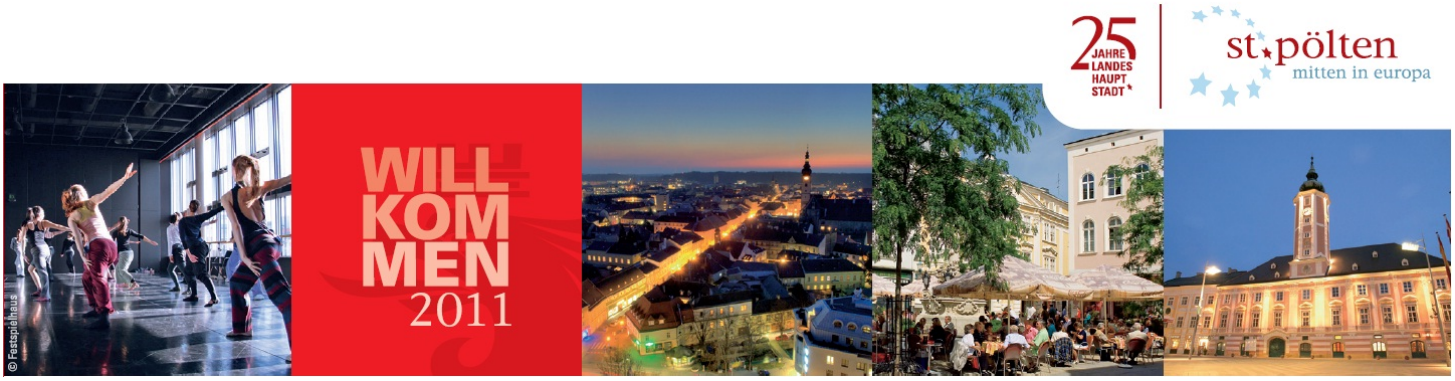
Erosion der Einnahmen

1965 lagen die Grundsteuereinnahmen bei 0,32% des BIP
1975 bei 0,27%
1985 bei 0,24%
1995 bei 0,23%
2008 bei 0,20%

Grund: Einheitswerteanhebung für
landwirtschaftliche Immobilien (Grundsteuer A) 1988
sonstige Immobilien (Grundsteuer B) 1973

Kleine Zeitung kostete 1967 1,40 Schilling
2011 1,20 € (Preissteigerung 1179,29 %)

Mut zu Reformen – das kann sogar die Zufriedenheit steigern!



Bürgerorientierte Verwaltung - Qualitätssicherung in Zeiten knapper Kassen

Bürgermeisterin Gudrun Hock

Düsseldorf

Bürgerorientierte Verwaltung - Qualitätssicherung in Zeiten knapper Kassen

Lage der Kommunen in Deutschland

Der letzte Gemeindefinanzbericht aus dem Jahr 2010 belegt: „Für die deutschen Städte geht mit dem konjunkturellen Aufschwung 2010 keine Stabilisierung der kommunalen Haushalte einher." Im Gegenteil: Ein Rekorddefizit von minus 7,7 Mrd. € und eine Verdopplung der Kassenkredite gegenüber dem Vorjahr zeigen, dass 2010 die Lage der Kommunen in Deutschland weiterhin besorgniserregend bleibt.

Ursache hierfür ist zum Einen ein sich seit Jahren aufbauendes strukturelles Defizit aus Sozialhilfebelastungen und steigenden Zinsen infolge enormer Schuldenberge. Die Folge davon ist: Die Handlungsfähigkeit der Städte erodiert zusehend. Im bevölkerungsreichsten Bundesland Nordrhein-Westfalen haben z.B. 83% der Städte keine genehmigten Haushalte mehr. Nur sechs Städte in NRW (von ca. 430) arbeiten ohne Genehmigungsauflagen. Düsseldorf ist eine dieser Städte. Zum Anderen verschärfen zusätzliche Aufgabenübertragungen ohne entsprechende Finanzmittel die Lage. Dabei unterscheiden sich die Situationen von Städten, Gemeinden und Landkreisen voneinander. Besonders betroffen sind allerdings überwiegend die Großstädte. Der deutsche Städtetag fordert daher einen Schutzschirm für die Kommunen von der Bundesregierung.

Forderungen deutscher Städte

In diesem Zusammenhang fordern Städte in Deutschland in allererster Linie eine stabile und aufgabenangemessene Finanzausstattung. Dabei spielen vor allem zwei Themen eine wesentliche Rolle: Das eine ist der Erhalt der Gewerbesteuer bzw. auch deren Erweiterung auf Selbstständige und Mediziner. Das andere zentrale Thema ist die Rücknahme der Sozialhilfebelastungen infolge hoher Arbeitslosigkeit durch den Bund.
Als wesentliche strukturelle Maßnahmen zur Sicherung der Gemeindefinanzen werden daher höhere Finanzierungsbeiträge des Bundes an den Kosten der Unterkunfts- und Heizkosten für Sozialhilfeempfänger, der Eingliederung für behinderte Menschen und der Grundsicherung im Alter gefordert.

Einige Länder (darunter NRW) haben bereits die Finanzausgleichsmasse für den kommunalen Finanzausgleich des jeweiligen Landes aufgestockt. Darüber hinaus werden direkte Konsolidierungshilfen über eine Laufzeit von zehn Jahren für einzelne notleidende Städte zum Abbau der Liquiditätskredite erwogen, ebenso wie sog. Solidarbeiträge „reicher Städte" an die ärmeren Kommunen.

Vorstellbar sind auch Änderungen bei der Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Ein Beispiel hierfür ist die Diskussion um die Verlagerung von Zuständigkeit und Finanzierung der vorschulischen Kinderbetreuung auf die Länder. Im Gegenzug steht allerdings die Verpflichtung der Kommunen im Raum, höhere Leistungen für die Betreuung von Kindern unter drei Jahren in Kindertagesstätten zu erbringen.

Letztendlich bleibt aber ein Eigenkonsolidierungsbeitrag immer noch der allererste Schritt, um tatsächlich weitere Verschuldung zu vermeiden bzw. Schulden in der mittleren Schicht auch abzubauen. Konsolidierung durch reines Sparen führt in erster Linie zu Qualitätseinbußen, auf die die BürgerInnen mit (häufig berechtigten) Protesten reagieren.

Qualitätssicherung für die Bürgerinnen und Bürger?

Seit 2005 sind fast alle Kommunen in Deutschland dabei, neue Managementstrukturen in ihren Verwaltungen einzuführen, die vor allem dem Anspruch gerecht werden sollen, über mehr Transparenz und eine verbesserten politische Steuerung effektiver und effizientere Dienstleistungen für die BürgerInnen zu erbringen, oder zumindest die Qualität der bisher erbrachten Leistung trotz knapper Kassen zu sichern.

So sind in Deutschland seit 2005 nahezu alle Kommunen (mit den Ausnahmen Bayern und Hessen) dazu übergegangen, auf der Basis umfassender Produktdefinitionen/-kataloge auf einen neuen Rechnungsstil, die sog. „doppelte Buchführung", umzustellen. Das heißt aber auch: Seit sechs Jahren bindet die deutsche Kommunalverwaltung Arbeits- und Zeitkapazitäten für die Einführung von rein finanztechnischen Strukturen (Stichwort: Bilanz), deren Erkenntniswert für eine aufgabenkritische Diskussion völlig unbrauchbar ist. Vielmehr bedarf es einer auf Produkte und Leistungen bezogenen Kosten- und Leistungsrechnung, die mit den entsprechenden Kennzahlen Wirkungen von Kürzungs- bzw. Sparmaßnahmen transparent macht. Diese bleibt jedoch auf der Strecke, und insoweit werden in deutschen Städten und Gemeinden noch überwiegend die alten Methoden des Rotstiftes angewandt, mit sämtlichen irrationalen Folgen, die seit Jahrzehnten bekannt sind.

Weg vom Rotstift – aber wie?

Erfahrungen zeigen, dass Konsolidierungsstrategien immer dann erfolgreich sind, wenn sie als permanenter Prozess angelegt sind. Dabei empfiehlt es sich die Politik in einem sehr frühen Stadium einzubinden, da sie die Prioritäten und Posteriotätensetzung nachvollziehen und entscheiden muss. Eigenständige Innovationsbeiträge der Fachbereiche, Ämter und Abteilungen sollten im permanenten Dialog mit zentralen Konsolidierungsteams auf Konsistenz und zeitliche Wirkung geprüft werden.

Dabei sind folgende Strategieansätze für ein individuelles Konsolidierungskonzept einer Stadt grundsätzlich wirksam:

1. Optimierung der Aufgabenverteilung in der kommunalen Familie

2. Prozessoptimierung durch Personal- und Organisationsentwicklung (shared services)

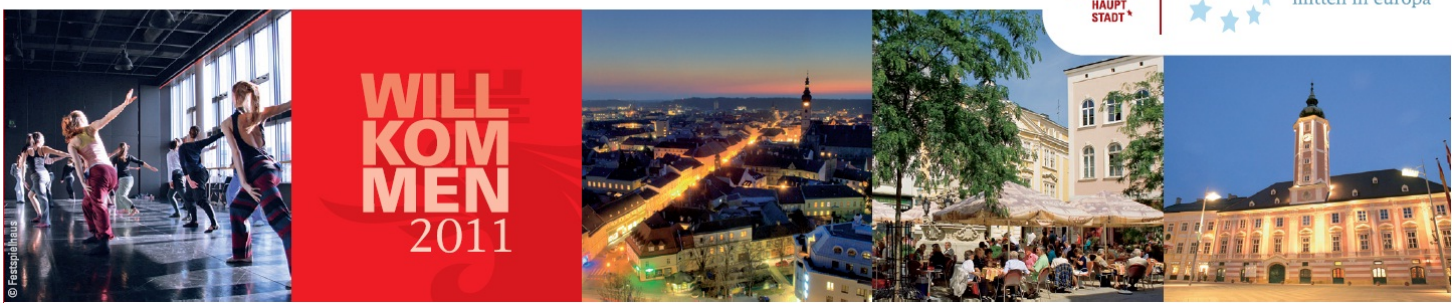
3. qualitäts- und erfolgsorientierte Vermögensumschichtung statt Veräußerung von Tafelsilber

4. dem Wettbewerb stellen, wo Dritte dauerhaft kostengünstiger bei gleichen Qualitätsstandards sind

5. nachfrageorientierte Verbesserung des Leistungsbündels durch Umstrukturierung von Leistungsangeboten und –qualitäten

6. die Beteiligung von BürgerInnen wagen – sowohl durch die stärkere Einbindung bzw. Beteiligung des ehrenamtlichen und bürgerschaftlichen Engagements in die kommunale Aufgabenerfüllung aber auch durch Beteiligung der sog. „digital natives" an der Haushaltskonsolidierungsstrategie (Stichwort: Bürgerhaushalt).

Grundsätzlich bleibt allerdings festzustellen: Jede Gemeinde muss ihren eigenen Weg finden. An einer Reform der Verwaltung, die auf dezentrale Kompetenzen, Globalbudgets und ein modernes Finanzmanagementsystem setzt, geht kein Weg vorbei. Sie ist die unabdingbare Voraussetzung für jede Haushaltskonsolidierung.



Public Management - Reformen in Österreichs Städten

Mag. Thomas Prorok

stv. Geschäftsführer des KDZ - Zentrum für Verwaltungsforschung

Public Management-Reformen in Österreichs Städten

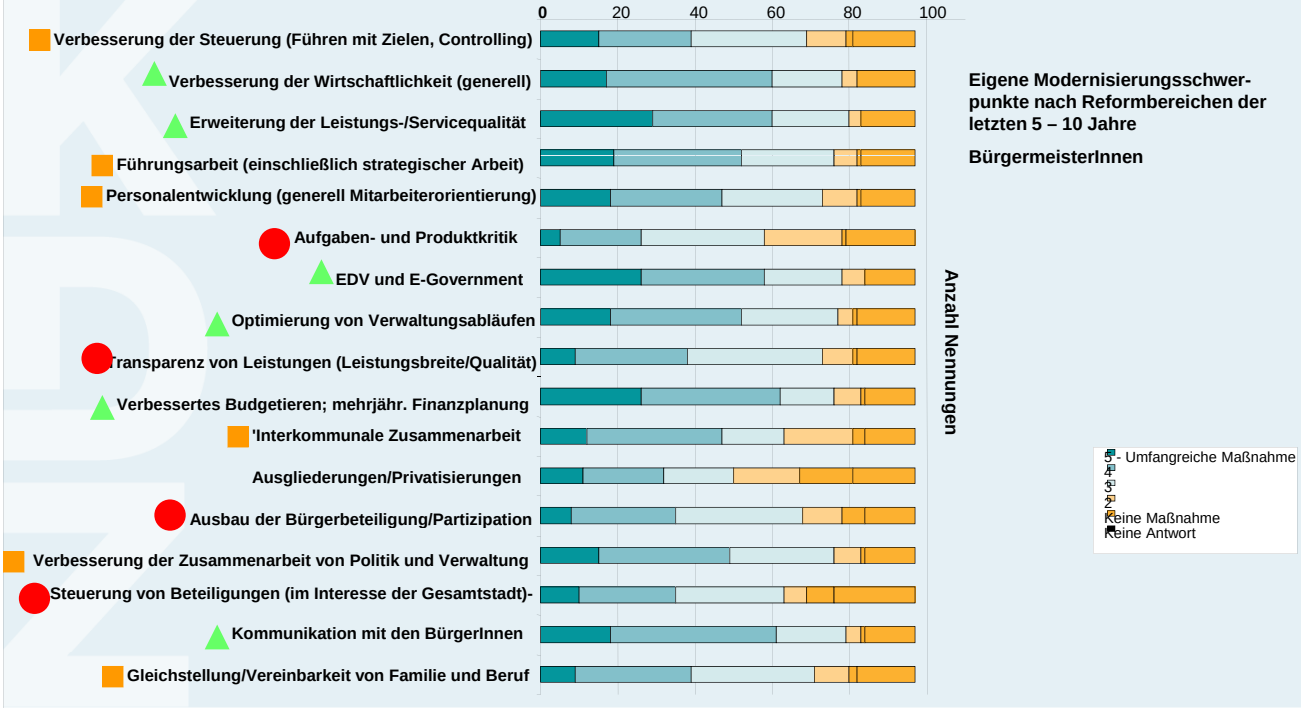
erste Erkenntnisse

Thomas Prorok

Ziele des Evaluierungsprojekts

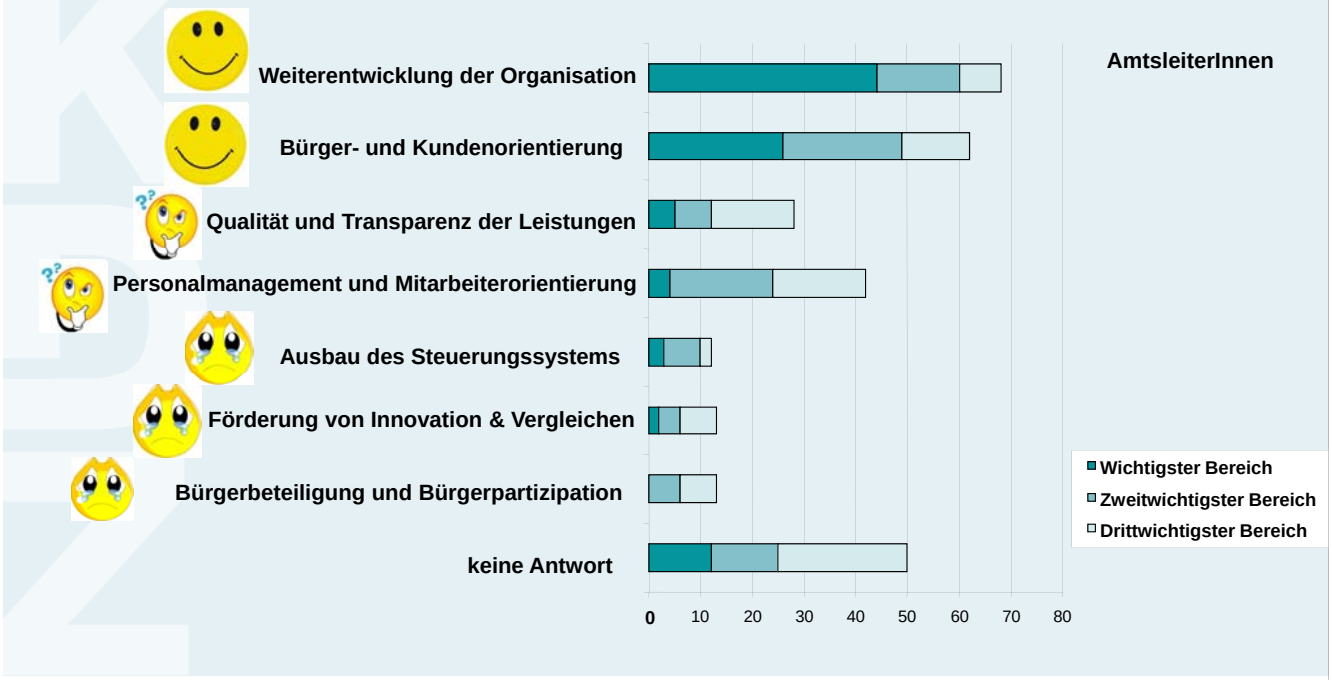
- Etappen der Modernisierung in den Städten von Mitte der 90er-Jahre bis heute herausarbeiten
- Stand der Modernisierung festhalten
  - **Rolle der Politik in den Reformen**
  - **Zusammenspiel Politik und Verwaltung**
- Evaluierung der Ergebnisse
  - **Basis: Public Management und Governance Modelle**
- Entwicklungsperspektiven erarbeiten

Modernisierungsschwerpunkte



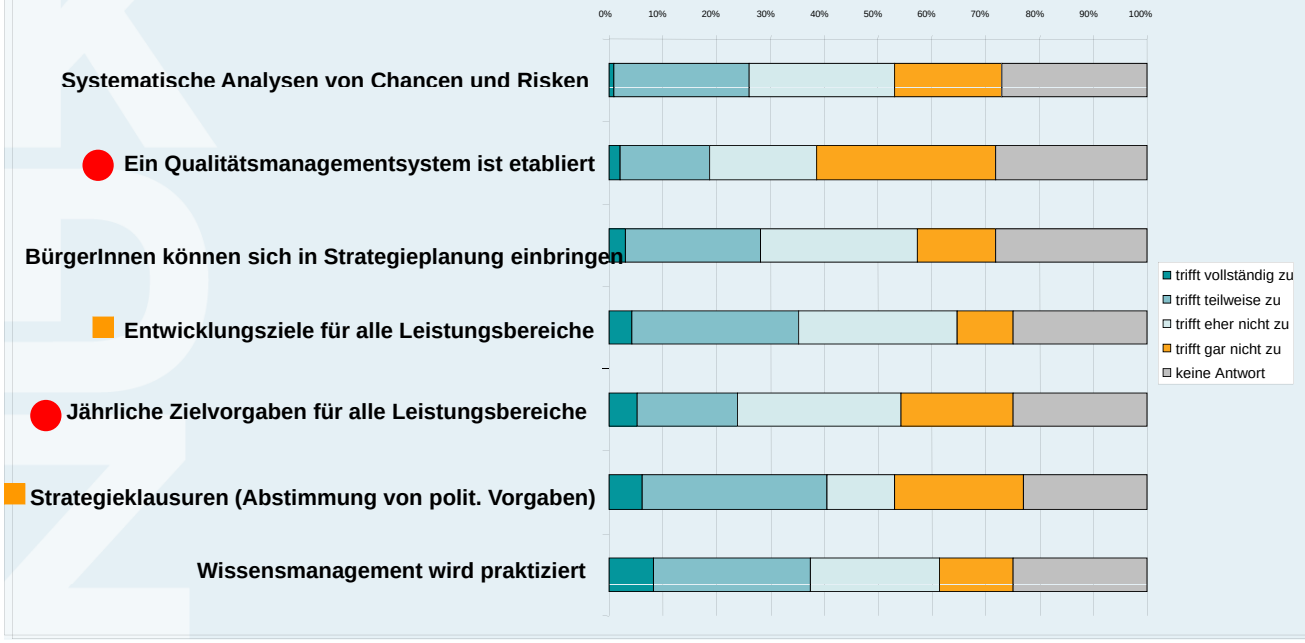
www.kdz.or.at

Wichtigkeit der Reformbereiche



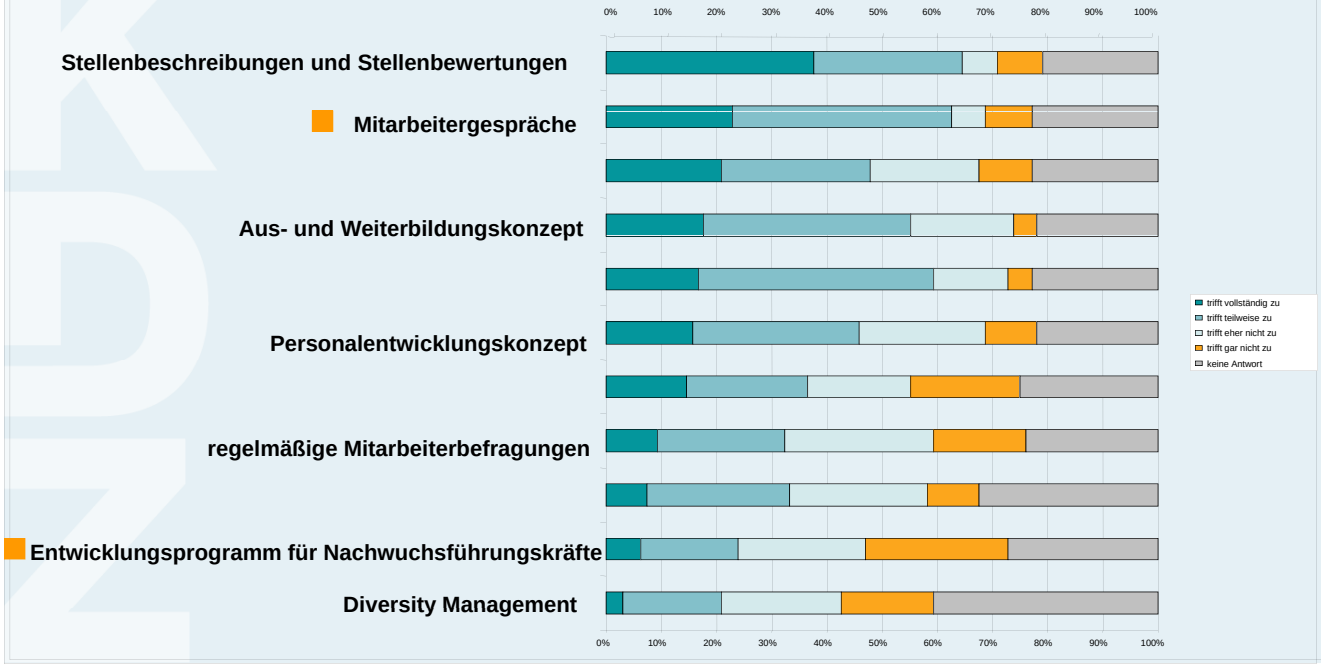
www.kdz.or.at

Strategie – Führung - Politik



www.kdz.or.at

Personalmanagement und MitarbeiterInnen



www.kdz.or.at

Künftige Handlungsfelder

- Weiterführen der Public Management-Reformen
  - **Zusammenarbeit Politik und Verwaltung**
  - **Zielvereinbarungssysteme - Kontrakte**
  - **Produkthaushalte – Zusammenführen der Ressourcen und Ergebnissteuerung**
- Aktive BürgerInnen, Mitwirkung – Koproduktion
  - **Einsatz von Social Media**
  - **Bürgerhaushalt – unter Bedachtnahme neuer Medien**
  - **Ehrenamt**
- Qualität und Transparenz
  - **Standards definieren – Transparenz schaffen**
  - **Open Government Initiative – OGD, Web 2.0**
  - **QM-Systeme (z.B. CAF) einführen und verankern**
- Vom Gewährleistungs- zum verantwortlichen Staat
  - **Beteiligungssteuerung**
- Innovation und Kooperationen
  - **Zukunft heißt Region – Modelle entwickeln**
  - **Unterstützungsnetzwerke bilden**
- Personal managen

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

- KDZ
  Zentrum für Verwaltungsforschung
  Guglgasse 13
  1110 Wien
- Mag. Thomas Prorok
- www.kdz.or.at
- institut@kdz.or.at
- +43 1 89 23 492-17

NOTIZEN