

Bericht 11/2009

New Public Management

Teilbereich Kosten- und Leistungsrechnung

St. Pölten, im März 2010

NÖ Landesrechnungshof

3109 St. Pölten, Tor zum Landhaus

Wiener Straße 54 / Stg.A

Tel: (02742) 9005-12620

Fax: (02742) 9005-15740

E-Mail: post.lrh@noel.gv.at

Homepage: www.lrh-noe.at

DVR: 2107945

INHALTSVERZEICHNIS

Zusammenfassung

1	Prüfungsgegenstand	1
2	Rechtliche Grundlagen.....	1
3	Allgemeines.....	1
4	New Public Management	5
5	Zeiterfassung	9
6	Tätigkeits- und Leistungserfassung	11
7	Kosten- und Leistungsrechnung.....	13

ZUSAMMENFASSUNG

Der NÖ Landesrechnungshof hat das „New Public Management – Teilbereich Kosten- und Leistungsrechnung“ in der NÖ Landesverwaltung geprüft. Als Instrumente zur Unterstützung eines Steuerungs- und Kontrollprozesses wurde der Einsatz der Kosten- und Leistungsrechnung und ergänzend auch der Zeit- und Tätigkeitserfassung in die Prüfung einbezogen.

Mit den Effizienzprojekten wurde in der NÖ Landesverwaltung der Weg in Richtung einer effizienteren Verwaltungsführung im Sinne des New Public Management eingeleitet. Die Fortsetzung dieses Wegs und die Umsetzung der Reformelemente wird vom NÖ Landesrechnungshof empfohlen. Weiterhin sollen Leistungsvereinbarungen, Überprüfungen der Arbeitsabläufe und Anpassung von Vorschriften Ausgangspunkte der Überlegungen sein und von regelmäßigen Evaluierungen begleitet werden. Jedenfalls sind in jenen Organisationseinheiten, in denen nicht bereits eine höhere Stufe der Kosten- und Leistungsrechnung angewendet wird, regelmäßig Einmalkostenrechnungen durchzuführen.

Im Bericht wird die Prüfung einer Erweiterung des Einsatzbereichs der Kosten- und Leistungsrechnung als Grundlage für eine ziel- und leistungsorientierte Steuerung und die Anpassung einer Reihe von organisatorischen Rahmenbedingungen empfohlen. Eine umfassende Information der Dienststellenleiter über anfallende Kosten soll zur Verbesserung des Kostenbewusstseins beitragen. Zu den wichtigsten Maßnahmen in diesem Zusammenhang gehört die Einrichtung von Kostenstellen, mit deren Hilfe die laufende Dokumentation der verbrauchten Ressourcen möglich ist.

Die in den Dienststellen des Landes eingesetzte Zeiterfassung ist für sich allein nicht geeignet, um Aussagen über Effizienz und Leistung ableiten zu können. Diese können nur mit synchroner Erfassung der Art und der Dauer einer Tätigkeit sowie einer kontinuierlichen Evaluierung festgestellt werden. Eine regelmäßige Tätigkeits- und Leistungserfassung als Grundlage für Auswertungs- und Steuerungszwecke wird daher empfohlen.

Nur alle diese Maßnahmen zusammen sowie Ziel- bzw. Leistungsvereinbarungen auf allen (Verwaltungs-)Ebenen können letztlich über Leistungsinformationen eine effiziente Steuerung der Dienststellen sicherstellen, um so die Ressourcen bestmöglich einsetzen zu können.

Die NÖ Landesregierung hat in ihrer Stellungnahme im Wesentlichen zugesagt, die Empfehlungen des NÖ Landesrechnungshofs umzusetzen.

1 Prüfungsgegenstand

Der NÖ Landesrechnungshof (LRH) hat das „New Public Management – Teilbereich Kosten- und Leistungsrechnung“ beim Land NÖ geprüft. Die Prüfung umfasste vor allem Erhebungen über die Anwendung der Kosten- und Leistungsrechnung (im Folgenden abgekürzt mit „KLR“) bei den Dienststellen sowie die Beurteilung der eingesetzten Systeme. Daneben wurden Grundlagen für eine KLR, wie zB Zeit- und Tätigkeitserfassung, und einige andere Elemente des New Public Management (NPM) zumindest in Teilbereichen in die Untersuchung mit einbezogen.

Die Prüfung bezieht sich auf die im ersten Halbjahr 2009 bei den Dienststellen angewendeten Systeme. Bei Bedarf wird auch auf vergangene Entwicklungen bzw. auf geplante Projekte eingegangen.

2 Rechtliche Grundlagen

Für das Land NÖ bzw. die Dienststellen besteht – ausgenommen für Krankenanstalten – keine ausdrückliche rechtliche Verpflichtung zur Anwendung einer KLR. Indirekt könnte aus den Grundsätzen der Verwaltungsführung (Art 4 Z 6 NÖ Landesverfassung 1979, LGBl 0001) abgeleitet werden, dass derartige Rechnungsarten bzw. Aspekte des NPM anzuwenden sind. Nach dieser Bestimmung ist bei der Besorgung der Aufgaben des Landes NÖ nach den Grundsätzen der Gesetzmäßigkeit, der Sparsamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Zweckmäßigkeit vorzugehen. Die angewandten Mittel müssen den Zielen angemessen sein.

Grundsätzlich obliegt es der Beurteilung jeder einzelnen Dienststelle selbst, inwieweit – unter Berücksichtigung der Grundsätze der Verwaltungsführung – eine KLR eingesetzt wird. Für die nachfolgende Anführung der Zuständigkeiten wird davon ausgegangen, dass der Abteilung Landesamtsdirektion (LAD1) bestimmte leitende und koordinierende Aufgaben zukommen.

Aufgrund der Verordnung über die Geschäftsordnung der NÖ Landesregierung ist Landeshauptmann Dr. Erwin Pröll zB für folgende Materien zuständig:

- Angelegenheit der Verwaltungsorganisation
- Leitung des Inneren Diensts
- Verwaltungsmanagement

Gemäß der Geschäftseinteilung des Amtes der NÖ Landesregierung nimmt die Aufgaben im Zusammenhang mit den genannten Materien die Abteilung LAD1 wahr.

3 Allgemeines

Der LRH hat die Prüfung „New Public Management – Teilbereich Kosten- und Leistungsrechnung“ in sein Arbeitsprogramm aufgenommen, da nach mehreren Jahren eine (zumindest teilweise) Betrachtung der Ergebnisse aus dem „Effizienzprojekt“ sowie der Ausführungen des Rechnungshofs bei einer Prüfung des NPM in den Ländern zweck-

mäßig erscheint und dabei neue Entwicklungen berücksichtigt werden können. Der Aufbau einer über den gesamten Landesdienst gespannten, einheitlichen KLR war zum Prüfungszeitpunkt nicht vorgesehen.

In der Vergangenheit durchgeführte Prüfungen des LRH haben ergeben, dass neben der unterschiedlichen Gestaltung der KLR-Lösungen die Aufzeichnungen teilweise unvollständig und daher als Entscheidungsgrundlagen nur eingeschränkt einsetzbar sind (siehe dazu zB Bericht des LRH 3/2009, Mistelbach, Landwirtschaftliche Fachschule).

Die Zielsetzung der Prüfung lag vor allem in der Detailerhebung und Analyse der Anwendungen sowie ihrer organisatorischen Verankerung und Handhabung bzw. der Vernetzung mit anderen Informationssystemen der NÖ Landesverwaltung. Neben der beschriebenen Prüfung der Einsatzgebiete von KLR in der NÖ Landesverwaltung wird in diesem Bericht aufgezeigt, welche Rahmenbedingungen bzw. welche Korrekturen in den bestehenden Organisationsstrukturen erforderlich sind, um eine zweckmäßige Verwendung von KLR als Steuerungsinstrument zu ermöglichen.

In den folgenden Punkten werden in groben Zügen jene Entwicklungen beschrieben, die zum Teil Ansatzpunkte für die gegenständliche Prüfung waren. Weiters wird der Ablauf der Prüfung durch den LRH kurz erläutert.

Der Berichtsaufbau ist derart gestaltet, dass nach den allgemeinen Anmerkungen zuerst dargelegt wird, was generell unter NPM verstanden wird. Bevor auf die KLR selbst eingegangen wird, werden wesentliche Voraussetzungen (Zeiterfassung, Tätigkeits- und Leistungserfassung) dafür und deren Handhabung in der NÖ Landesverwaltung beleuchtet. Den Abschluss des Berichts bildet eine Schlussbetrachtung bzw. ein Ausblick über den gesamten Themenkomplex NPM – KLR.

3.1 Effizienzprojekt

Im Jahr 1997 erteilte Landeshauptmann Dr. Erwin Pröll den Auftrag, in der Verwaltung des Landes NÖ verstärkt Ergebnisverbesserungspotenziale (Einsparungen sowohl im Personal- als auch im Sachaufwand) zu realisieren. Primär sollten die Leistungen der Landesverwaltung und deren effiziente Erbringung und nicht die Effizienz einzelner Mitarbeiter¹ untersucht werden. Mit der Umsetzung des Projekts war die Abteilung LAD1 betraut. Der Start erfolgte als Pilotprojekt in zwei Gruppen des Amtes der NÖ Landesregierung, wobei unter Beachtung der Ablauforganisation und nach Erstellung eines Leistungskatalogs zu untersuchen war, inwieweit die Effizienz und die Effektivität gesteigert werden können. Das Projekt war auch als weiterer Schritt gedacht, um NPM umzusetzen.

Als gemeinsame und übergeordnete Ziele sollten nachfolgend festgelegte Aufgabenstellungen und Probleme bearbeitet werden:

¹ Um die Übersichtlichkeit zu erhöhen und die Lesbarkeit zu vereinfachen, werden personenbezogene Bezeichnungen im Bericht grundsätzlich nur in einer Geschlechtsform verwendet und umfassen Männer und Frauen.

- **Leistungsbereinigung**
Welche Leistungen müssen von der öffentlichen Verwaltung erbracht werden? Welche Leistungen können oder sollen modifiziert werden? Wo gibt es Überschneidungen mit anderen Stellen?
- **Effizienzsteigerung**
Analyse der Arbeitsabläufe.
- **Anpassung von Vorschriften**
Gibt es Bestimmungen, die effizientes Arbeiten verhindern? Müssen Bestimmungen bzw. Rahmenbedingungen geschaffen werden, um effizientes Arbeiten zu gewährleisten?

Eine periodenübergreifende laufende Messung der verbrauchten Ressourcen und der erbrachten Leistungen fand im Zuge dieser Projekte nicht statt. Die Analysen beschränkten sich auf Tätigkeiten und Kosten in einem definierten Zeitraum (Einmalkostenrechnung).

Die Projekte in den Gruppen bzw. Abteilungen liefen grundsätzlich nach folgendem Schema ab:

- In jeder Organisationseinheit wurde ein Projektteam eingerichtet.
- Für die Bediensteten gab es bei Projektstart und Projektende Informationsveranstaltungen.
- Eine Fachfirma unterstützte die Projektarbeit.
- Die Abteilung LAD1 koordinierte und betreute alle Projekte.

Inhaltlich waren folgende Schritte erforderlich:

- Ein Leistungskatalog war zu erstellen.
- Die gebundenen Ressourcen wurden erhoben.
- Die Abläufe wurden analysiert.
- Ein Vorschlagskatalog für Veränderungen und Maßnahmen wurde erstellt. Zentrale Fragen waren dabei:
 - Welche Leistungen soll die Landesverwaltung in Zukunft erbringen?
 - In welcher Form und mit welchen Ressourcen (Personal und Sachmittel) sollen die Leistungen erbracht werden?

In vielen Organisationseinheiten wurde nach Projektabschluss mit Folgeprojekten bzw. ausgewählten Umsetzungsmaßnahmen begonnen. Eine flächendeckende Evaluierung der Umsetzungsmaßnahmen erfolgte bisher nicht.

Zur Bewertung des Erfolgs der Effizienzprojekte bzw. anderer, regelmäßig vorkommender Veränderungen ist eine laufende Evaluierung der durchgeführten Reformen (zB eine wiederkehrende Mitteleinsatzkontrolle) erforderlich. Aus den Ergebnissen sind neue Ziele zu formulieren und umzusetzen, damit eine ständige positive Weiterentwicklung der Landesverwaltung möglich ist. Der LRH weist hier ergänzend darauf hin, dass

diese Aussage allgemeine Gültigkeit hat und nicht nur die Umsetzungen aus dem Effizienzprojekt regelmäßig zu evaluieren sind.

Ergebnis 1

Die in der NÖ Landesverwaltung umgesetzten Reformmaßnahmen sind regelmäßig zu evaluieren und die Ergebnisse der Evaluierungen bei den weiteren Planungen zu berücksichtigen.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Der Empfehlung des NÖ Landesrechnungshofes wird Rechnung getragen werden.

NÖ Landesrechnungshof:

Die Stellungnahme wird zur Kenntnis genommen.

3.2 Rechnungshofprüfung – NPM in den Ländern

Der Rechnungshof hat die Anwendung des NPM in den Bundesländern geprüft (Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofs, Reihe Niederösterreich 2002/7, New Public Management in den Ländern). Grundsätzlich wurde der Weg Niederösterreichs in Richtung des New Public Management vom Rechnungshof positiv beurteilt.

Speziell zur KLR hielt der Rechnungshof fest, dass er die im Projekt angewendete Einmalkostenrechnung für die Bewertung der Verwaltungsleistungen bzw. Produkte für notwendig erachte. Gleichzeitig empfahl er jedoch, die Schaffung einer integrierenden, periodenübergreifenden KLR zu überlegen, weil aus dieser Kennzahlen zu gewinnen wären.

Der LRH vertritt dazu die Ansicht, dass für die Organisationseinheiten eine regelmäßige Einmalkostenrechnung ein durchaus sinnvolles Mittel darstellt. In welchen Abständen eine derartige Einmalkostenrechnung durchgeführt werden soll, hängt wesentlich von den Rahmenbedingungen (vor allem von Veränderungen) in einer Organisation ab. Unabhängig vom konkreten Umfeld in einer Institution sollte die Einmalkostenrechnung aber zumindest alle fünf Jahre erfolgen. Dies gilt jedoch nur für jene Organisationseinheiten, bei denen nicht bereits eine höhere Stufe der Kostenrechnung angewendet wird bzw. zweckmäßigerweise angewendet werden sollte.

Ergebnis 2

Der NÖ Landesrechnungshof empfiehlt, Einmalkostenrechnungen in Verbindung mit der Bewertung verbrauchter Ressourcen regelmäßig durchzuführen, wobei sich die Zeitabstände an den Rahmenbedingungen der Organisationseinheiten orientieren und in der Regel fünf Jahre nicht übersteigen sollen.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Der Empfehlung des NÖ Landesrechnungshofes wird Rechnung getragen werden.

NÖ Landesrechnungshof:

Die Stellungnahme wird zur Kenntnis genommen.

3.3 Ablauf der LRH-Prüfung

Die Prüfung durch den LRH lief derart ab, dass nach einer einleitenden Phase der Informationssammlung eine Ersterhebung mit einem Fragebogen durchgeführt wurde. Inhaltlich wurden 147 Dienststellen dabei folgende Fragen gestellt:

1. Wendet die Dienststelle Kostenrechnung an? (Wenn ja, zu welchem Zweck werden die in der Kostenrechnung verarbeiteten Daten verwendet?)
2. Führen die Mitarbeiter der Dienststelle Aufzeichnungen zur Dokumentation ihrer Tätigkeit im Rahmen der täglichen Aufgabenerfüllung? (Wenn ja, wofür werden diese Aufzeichnungen verwendet?)
3. Werden in der Dienststelle die Anwesenheiten der Mitarbeiter mit der elektronischen Zeiterfassung gemäß der Dienstanweisung „Gleitzeit in der Niederösterreichischen Landesverwaltung“ dokumentiert? (Wenn nein, wie wird die Anwesenheit der Mitarbeiter dokumentiert?)

Nach der Auswertung der beantworteten Fragebögen wurde in einem weiteren Schritt entschieden, bei welchen Organisationseinheiten nähere Erhebungen erfolgen. Bei den ausgewählten Dienststellen wurden Interviews zur Anwendung von KLR und NPM geführt. Erhoben wurde, wie in den untersuchten Dienststellen der NÖ Landesverwaltung KLR als Steuerungsinstrument eingesetzt wurde bzw. welche Rahmenbedingungen in organisatorischer Hinsicht anzutreffen waren. Darüber hinaus wurde geprüft, ob die eingesetzten KLR-Lösungen in der Lage waren, einen Beitrag zur Verbesserung der Verwaltungsleistung in Bezug auf Effizienz und Effektivität im Sinne des NPM zu leisten.

4 New Public Management

4.1 Theoretische Einführung

Aus der Auswertung der aktuellen Literatur zu Verwaltungsreformkonzepten wird für die gegenständliche Prüfung von folgenden theoretischen Grundlagen ausgegangen:

NPM bezeichnet ein Konzept für die Gestaltung des Verwaltungshandelns, wobei im Verwaltungsmanagement betriebswirtschaftliche Elemente Berücksichtigung finden und das klassische Bürokratiemodell ersetzen sollen. Die Verwaltung soll sich vom reinen Verwaltungsapparat zu einem modernen Dienstleistungsunternehmen entwickeln. Entstanden ist diese Bewegung um etwa 1980 aus der Notwendigkeit von Reformen aufgrund von angespannten finanziellen Situationen vor allem ausgehend von Neuseeland. Mittlerweile werden Elemente des NPM in vielen Verwaltungen auf der ganzen Welt eingesetzt. Im deutschsprachigen Raum wird dieses Konzept auch „Neues Steuerungsmodell“ oder „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung“ genannt.

Kernelement des NPM ist die strikte Ausrichtung der Verwaltungsführung an den erbrachten Leistungen (Output) und den erreichten Wirkungen (Outcome). Dadurch soll eine effektivere und effizientere Aufgabenerfüllung durch den Staat unter verstärkter Berücksichtigung der Bedürfnisse der Bürger erzielt werden. Damit diese Form des Verwaltungsmanagements erfolgreich betrieben werden kann, müssen verschiedene Rahmenbedingungen als Grundlagen und Strategien in die neue Verwaltung einfließen.

Die **Strategien** des NPM gehen als Vision von einer „menschlichen Verwaltung“ und dem „Dienstleister Staat“ aus. Voraussetzung für das Funktionieren der neuen Verwaltungssteuerung ist dabei zuerst eine geänderte Kompetenzverteilung zwischen Politik und Verwaltung. Die Politik sollte die strategischen Ziele vorgeben (Verantwortung für das „Was“) und die Verwaltung muss diese vorgegebenen Ziele ausführen bzw. umsetzen (Verantwortung für das „Wie“). Problematisch sind dabei die oft – nicht zwingend erforderlichen – Eingriffe der Politik in die Ausführungstätigkeit der Verwaltung und die pluralen Zielsysteme der Politik. Nach dieser Abklärung der Kompetenzen muss die Verwaltung in ihre tägliche Arbeit unternehmerische und marktwirtschaftliche Elemente einbeziehen. Dabei sind vor allem folgende Grundsätze zu berücksichtigen:

- Kundenorientierung: Die Verwaltung soll die Bedürfnisse der Kunden berücksichtigen und auch regelmäßig bei den Kunden den Umfang und die Qualität der angebotenen bzw. nachgefragten Leistungen überprüfen.
- Leistungs- bzw. Wirkungsorientierung: Die Verwaltung soll ihr Handeln weg von der Input- an einer Ergebnisorientierung ausrichten. Dabei stehen die erbrachten Leistungen (Produkte) und die erzielten Wirkungen im Mittelpunkt.
- Qualitätsorientierung: Die Verwaltung soll ihre Organisation und internen Abläufe derart gestalten, dass die Erwartungen und Erfordernisse der Kunden erfüllt werden.
- Wettbewerbsorientierung: Die Verwaltung soll – jedenfalls in der Leistungs-, aber nach Möglichkeit auch in der Hoheitsverwaltung – marktähnliche Strukturen schaffen. Zweckmäßigerweise können wettbewerbsähnliche Situationen zB durch Kosten- und Leistungsvergleiche simuliert werden. Ausgliederungen, Privatisierungen usw. können den Wettbewerb ebenfalls stärken.

Die Umsetzung der Strategien erfolgt durch **strukturelle und prozessuale Elemente** in der Aufbau- und Ablauforganisation, durch Regeln und durch Steuerungsmechanismen, wie:

- Dezentralisierung: Die Führungs- und Organisationsstruktur der Verwaltung muss an die Outputorientierung angepasst werden. Grundsätzlich ist dazu eine größere (Eigen-)Verantwortlichkeit der Organisationseinheiten anzustreben. Aus diesem unternehmerischen, eigenverantwortlichen Handeln unter gleichzeitiger Verantwortung für die Konsequenzen der Handlungen ergibt sich eine effizientere und effektivere Arbeitsweise. Jedenfalls sollen Verwaltungseinheiten geschaffen werden, die sich selbständig organisieren und sich an geänderte Umfeldbedingungen ständig anpassen. Somit besteht die strukturelle Änderung darin, dass gleichzeitig mit der erweiterten Dezentralisierung weitgehend autonome, dezentrale Einheiten mit eigenen Führungs- und Entscheidungsstrukturen geschaffen werden. Daneben bleiben aber

einige übergeordnete, steuernde und koordinierende Organisationseinheiten bestehen, die für eine einheitliche Verwaltungsentwicklung sorgen. Die Dezentralisierung der Führung der Organisationseinheiten muss mit einer Dezentralisierung der Verantwortung für die Ressourcen (Budget, Personal usw.) verbunden sein, woraus sich eine beträchtlich ausgeweitete Verantwortung für die Gestaltung des Organisationsbereichs und die Aufgabenerfüllung ergibt. Weiters sind bei der organisatorischen Gestaltung der Verwaltungseinheiten die Kundenbedürfnisse und Qualitätskriterien zu berücksichtigen.

- Steuerung durch Leistungsvereinbarungen: Im Gegensatz zur Inputsteuerung im traditionellen System steht im NPM die Wirkungsorientierung im Mittelpunkt. Daraus abgeleitet sind Gegenstand der Steuerung nicht die Mittel (Input), sondern die Leistungen bzw. Produkte (Output) der Verwaltung. Diese sind zuerst zu definieren, damit daraus die erforderlichen Ressourcen kalkuliert und die notwendigen Mittel zugewiesen werden können. Zur Planung der Soll-Werte ist von den Bedürfnissen der Bevölkerung auszugehen. Darauf kann der Prozess der Zielsetzung (Wirkungs- und Leistungsziele) aufbauen, sodann die Definition der Produkte erfolgen und ein Mittelplan erstellt werden. Bei der Leistungserbringung werden Mittel verbraucht, wobei dieser Verbrauch mit dem Mittelplan verglichen wird. Dabei ist die finanzielle Seite des Mittelverbrauchs und daraus folgend eine Kostenrechnung von besonderer Bedeutung. Die Steuerung über die (festgelegten, erwarteten) Leistungen ist dabei ein zentrales Element des NPM. Neben (hierarchischen) Vorgaben oder Leistungsbestellungen dominiert bei der Steuerung die Vereinbarung von Leistungen. Dieses Kontraktmanagement zielt darauf ab, dass zwischen den (verwaltungsinternen) Organisationseinheiten unterschiedlicher Hierarchie, aber auch mit Externen Zielvereinbarungen für einen bestimmten Zeitraum getroffen werden. Von diesen Vereinbarungen sind die Globalbudgets und die Leistungsvereinbarungen umfasst. Die Leistungsvereinbarungen enthalten alle Arten von Vereinbarungen über Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen zwischen allen Beteiligten (Politik, Verwaltung, Dritte usw.). Konkretisiert werden in den Vereinbarungen die Ziele, die Leistungen (Produkte) und die zur Verfügung stehenden Mittel.
- Führungsverantwortung durch Globalbudgets und Controlling: NPM soll die Führungsverantwortung stärken, indem Handlungs- und Entscheidungsspielräume vergrößert werden und eine demokratische Kontrolle beibehalten wird. Wesentliche Elemente dafür sind Globalbudgets und ein Controllingsystem, das neben finanziellen auch Leistungs- und Wirkungsdaten berücksichtigt.
Bei der finanziellen Führung ergibt sich im NPM eine Veränderung, da von der inputorientierten Steuerung (über genaue Haushaltspläne und Budgets) zu Globalbudgets übergegangen wird. Durch das Globalbudget werden Aufgabenbereichen oder Organisationseinheiten Mittel als Gesamtsumme für die Erfüllung der Aufgaben zugewiesen. Die Organisationseinheiten können dann über den Einsatz der Mittel eigenständig entscheiden und somit zB auch für bestimmte Angelegenheiten höhere als die budgetierten Aufwendungen tätigen, wenn diese über zusätzliche Einnahmen finanziert werden. Gleichzeitig sind die Mittel nicht mehr für bestimmte Arten von

Aufwendungen gebunden, was zu einer größeren Flexibilität und Verantwortung für die Ressourcen führt. Globalbudgets sind nur dann zweckmäßig, wenn daneben Leistungsvereinbarungen bestehen.

Alle Tätigkeiten, die in einer Organisation ablaufen, bedürfen einer gewissen Überwachung durch Controlling, wobei Führungskräfte und die für Controlling Verantwortlichen zusammenarbeiten. Vom Controlling sind die verschiedensten Tätigkeiten (zB Entscheiden, Steuern, Regeln usw.) umfasst, die alle dazu dienen, über die Zielerreichung und die Zielhöhe sowie weitere Vorgangsweisen zu entscheiden. Ein wesentliches Mittel im Rahmen des Controllings ist die KLR (mit einer vorgelagerten Leistungserfassung) als Instrument für die interne Führung und die Ermittlung von Kennzahlen, um Vergleiche anstellen zu können.

- Wettbewerb und Marktmechanismen: Verwaltungen produzieren oft Güter, die nur teilweise oder auch gar nicht einem Markt unterliegen. Trotzdem sieht NPM hier den Wettbewerb als Möglichkeit zur Effizienzsteigerung durch die Anwendung von Marktmechanismen. Ziel dabei ist eine staatliche wettbewerbsorientierte Erstellung der Leistungen. Marktmechanismen, wie zB Leistungsvergleiche, Ausschreibungen usw., nutzen Vorteile des Wettbewerbs im Rahmen der staatlichen Aufgabenerfüllung, indem marktähnliche Strukturen dort geschaffen werden, wo kein (vollständiger) Markt für die Produkte der Verwaltung besteht.

Die vorstehenden Definitionen geben einen Überblick über wesentliche Elemente des NPM-Konzepts und sind als grundsätzliche Erläuterungen für die nachfolgenden Ausführungen durchaus ausreichend. Alle näheren bzw. weiteren Anmerkungen zum NPM würden den Rahmen dieses Berichts sprengen und im Zusammenhang mit der Prüfung der KLR nicht mehr zweckmäßig sein. Trotzdem wird ergänzend darauf hingewiesen, dass das NPM-Konzept noch weitere Elemente, wie zB ein geändertes Verständnis im Personalmanagement oder im Umgang mit der Informationstechnologie als wesentliche Potenziale, umfasst. Nicht zu vernachlässigen sind letztlich auch rechtliche und kulturelle Aspekte im Umfeld des NPM.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich die „klassische“ Verwaltung an Budget, Stellenplan und Rechnungsabschluss als wesentliche Planungs- bzw. Steuerungselemente orientiert. Beim NPM kommen Leistungsvereinbarungen, Produkt- oder Globalbudgets, KLR sowie ein betriebswirtschaftlich orientiertes Berichtswesen dazu. Neben dem Ausschöpfen von Rationalisierungspotenzialen ist die stärkere Orientierung an den Bedürfnissen der Bürger von entscheidender Bedeutung.

In den letzten etwa 20 Jahren hat sich gezeigt, dass – trotz anfänglicher Zweifel – die NPM-Konzepte durchaus in der Verwaltungspraxis angewendet werden können. Selbstverständlich gingen die Entwicklungen – wie sich aus diversen Evaluierungen ergeben hat – nicht immer reibungslos vor sich. Teilweise wurden zumindest punktuelle und nachhaltige Veränderungen erzielt, wobei aber das „alte Bürokratiemodell“ weiterhin vorherrschend bleibt. Konsequenterweise angewendet haben NPM-Reformen grundsätzlich zu mehr Effektivität und Effizienz sowie zu einer höheren Qualität und Schnelligkeit bei

der Leistungserbringung geführt. Neue Werte, wie Kunden-, Ergebnis-, Leistungs- und Kostenorientierung, sind in die Organisationen vorgedrungen.

Bei allen Bestrebungen zur Umsetzung des NPM-Konzepts darf aber nicht übersehen werden, dass Anpassungsmaßnahmen in den verschiedenen Organisationen notwendig sein können. Die Verwaltung muss nämlich immer gesehen werden als ein System, das in ein bestimmtes rechtliches, politisches, soziales und wirtschaftliches Umfeld eingebettet ist. All diese Faktoren erfordern, dass NPM als durchaus flexibles Konzept an die jeweiligen Bedürfnisse angepasst wird. Dies schließt allerdings nicht aus, dass es eventuell notwendig sein kann, im Zusammenhang mit NPM die Umfeldgestaltung zu überdenken bzw. anzupassen.

Abschließend muss darauf hingewiesen werden, dass die Umsetzung von NPM nicht die höchste und letzte Ebene für eine Verwaltung darstellt. Vielmehr sind Verwaltungen einem ständigen Veränderungs- und Entwicklungsprozess unterworfen. Aufbauend auf NPM finden sich bereits zusätzliche Ansätze wie „Public Governance“ bzw. „Good Governance“ als Weiterentwicklung. Zusätzliche Kernelemente dieser Konzepte sind vor allem Transparenz und Einbeziehung der Bürger.

4.2 NPM im Land NÖ

Im Land NÖ wird bereits seit mehreren Jahren daran gearbeitet, zumindest bestimmte Elemente des NPM – wenn auch nicht das Gesamtkonzept – umzusetzen (siehe dazu auch den Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofs, Reihe Niederösterreich 2002/7, New Public Management in den Ländern). Als Beispiele dafür können der elektronische Akt, das neue Besoldungsschema oder die Bürgerbüros genannt werden.

Der NÖ Landesrechnungshof hält New Public Management bzw. Elemente daraus sowie darauf aufbauende weitere Konzepte – bei Berücksichtigung der verschiedenen Rahmenbedingungen – für durchaus geeignet, Verbesserungen in der Verwaltung zu erreichen. Jedenfalls sollten im Land NÖ begonnene Schritte zur Umsetzung von New Public Management (wie zB vermehrte Projektarbeit, konsequenter Einsatz von e-Government, „Leistungslohn“ in Form eines neuen Besoldungsschemas usw.) weiter verfolgt werden.

5 Zeiterfassung

Im Jahr 2002 trat die Dienstanweisung „Gleitzeit, Zeiterfassung“ in Kraft. Darin wird für die Bediensteten eine gleitende Dienstzeit vorgesehen und so die Möglichkeit eingeräumt, Beginn und Ende der täglichen Dienstzeit weitgehend frei zu wählen, wobei die Erfassung der Dienstzeit elektronisch erfolgt. Technische Komponente in diesem System zur elektronischen Zeiterfassung war die Anbringung und Vernetzung von Terminals in den Dienstgebäuden. Jedes Verlassen und Betreten ist grundsätzlich am Terminal der Dienststelle des Bediensteten persönlich zu buchen. Die Zeiterfassung in der NÖ Landesverwaltung erfasst die Anwesenheit der Bediensteten. Die Leistung als Kombination aus Produktivität und Arbeitsdauer kann das System nicht ermitteln.

Die Ersterhebung zur gegenständlichen Prüfung betraf auch die Anwendung der elektronischen Zeiterfassung bei den in die Prüfung einbezogenen Dienststellen. Frage 3. der Erhebung lautete dabei:

„Werden in der Dienststelle die Anwesenheiten der Mitarbeiter mit der elektronischen Zeiterfassung gemäß der Dienstanweisung „Gleitzeit in der Niederösterreichischen Landesverwaltung“ dokumentiert?“

Zusammenfassend kann als Ergebnis der Erhebungen festgehalten werden, dass die Gleitzeitregelung in Verbindung mit der elektronischen Zeiterfassung angewendet wird bei allen

- Abteilungen des Amts der NÖ Landesregierung,
- Bezirkshauptmannschaften,
- Gebietsbauämtern,
- Straßenbauabteilungen und der
- Agrarbezirksbehörde.

Für die Bediensteten dieser Dienststellen existiert somit ein einheitliches Zeiterfassungssystem, von dem nur wenige Mitarbeiter ausgenommen sind. Nicht in das System integriert sind die Fahrer der Dienstkraftwagen beim Amt der NÖ Landesregierung.

Die Einführung der elektronischen Zeiterfassung wurde von den Bediensteten durchaus differenziert gesehen. Während der überwiegende Teil der Ansicht war, dass dadurch vor allem eine genauere Abrechnung der tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden erfolgen werde, meinten andere, dass es im Wesentlichen darum gehe, das Personal zu überwachen. Mittlerweile dürften nach der Einschätzung bzw. den Erfahrungen des LRH nahezu alle Bediensteten eher die positiven Aspekte des Systems hervorheben.

Daneben darf aber keinesfalls übersehen werden, dass durchaus Möglichkeiten bestehen, das System zu umgehen bzw. dieses in einer für den Dienstgeber nachteiligen Weise zu verwenden. Aus Beobachtungen und Berichten von Bediensteten ergibt sich, dass derartige Fälle auftreten, wie zB das Verlassen der „Zeitzone Regierungsviertel“ zum Mittagessen ohne Aus- und Einbuchung oder das Ein- bzw. Ausbuchen an einem Terminal, der nicht zur Dienststelle des Bediensteten gehört. Diesen Missbräuchen sollte nachgegangen und die Einhaltung der Dienstanweisung „Gleitzeit, Zeiterfassung“ eingefordert werden, wobei bei einem Fehlverhalten auch die Konsequenzen zu ziehen sind. Die Verantwortung für die Einhaltung der Dienstanweisung und für die Einleitung von Konsequenzen bei Verstößen liegt bei den Dienststellenleitern.

Wie in der Dienstanweisung „Gleitzeit, Zeiterfassung“ selbst ausgeführt wird, gewährleistet die elektronische Zeiterfassung den Nachweis der Zeiten der Anwesenheit an der Dienststelle. Dazu ist jedenfalls Folgendes anzumerken:

- Das System kann den Nachweis der Anwesenheit an der Dienststelle nur dann erbringen, wenn von den Bediensteten alle weiteren Rahmenbedingungen der Dienstanweisung eingehalten werden.

- Das System kann nicht mehr – und auch das nur beschränkt – als den Nachweis der Anwesenheit an der Dienststelle erbringen. Welche Tätigkeiten die Bediensteten während ihrer Anwesenheit verrichten bzw. welche Leistungen sie erbringen, ist damit nicht zu ermitteln.

Insgesamt bietet die elektronische Zeiterfassung bei Einhaltung gewisser Rahmenbedingungen Vorteile für Dienstnehmer und Dienstgeber. Grundsätzlich wird dabei aber lediglich die an der Dienststelle verbrachte Zeit erfasst. Auf diesen Umstand haben auch Bedienstete in Gesprächen mit dem LRH mehrmals hingewiesen und gleichzeitig angemerkt, dass die Zeiterfassung keinen Einfluss auf die in der Praxis entscheidende, tatsächliche Leistung hat. Aus diesen Aussagen lässt sich schließen, dass die Bediensteten durchaus erkennen, dass einer Tätigkeits- und Leistungserfassung sowie konsequenten Ziel- und Leistungsvereinbarungen ein hoher Stellenwert zukommt.

Zusammenfassend kann angemerkt werden, dass der NÖ Landesrechnungshof die elektronische Zeiterfassung als Schritt zu einer Vereinfachung der Personalverwaltung sieht, wobei Umgehungen des Systems so weit als möglich ausgeschlossen werden sollen. Eine weit wesentlichere Bedeutung kommt allerdings der Erfassung von Tätigkeiten und Leistungen sowie Ziel- und Leistungsvereinbarungen als wichtige Vorstufe zu verschiedenen Steuerungssystemen zu. Erst damit entstehen – von einer Zeiterfassung unabhängig – noch mehr Effizienz und Effektivität in der NÖ Landesverwaltung.

6 Tätigkeits- und Leistungserfassung

Im Rahmen des Effizienzprojekts wurden von den einbezogenen Organisationseinheiten Leistungskataloge erstellt. Die Bediensteten teilten dabei die Arbeitsleistung eines gesamten Jahrs bei der Aufgabenanalyse auf die einzelnen Leistungen auf. Der Leistungskatalog war die Basis für die Einmalkostenrechnung. Die bei der Erstellung des Katalogs verwendeten Zahlen und Daten ergaben sich nur zu einem geringen Teil aus vorhandenen Unterlagen oder Statistiken. Der wesentliche Teil der Daten (vor allem Stundenaufwendungen und Mengenangaben zu den einzelnen Leistungen) beruhte auf Schätzungen für eine vergangene Periode.

Der Leistungskatalog beruhte somit auf nachträglichen Erhebungen und Schätzungen und nicht auf laufenden Aufzeichnungen über einen bestimmten Erhebungszeitraum.

Diese Näherungswerte führen zwangsläufig zu Unschärfen und damit Ungenauigkeiten in der durchgeführten Einmalkostenrechnung. Dadurch haben diese eine lediglich beschränkte Aussagekraft, können aber als einigermaßen realistisch bzw. schlüssig für weitere Entscheidungen herangezogen werden. Jedenfalls wäre es zielführender, über einen bestimmten Zeitraum gesammeltes, statistisches Datenmaterial zur Verfügung zu haben. Ein durch die Einbeziehung gesammelter Daten aussagekräftiger Leistungskatalog ist nicht nur als Voraussetzung für eine seriöse KLR notwendig, sondern auch für andere Steuerungssysteme wie Personalplanung oder Budgetierung. Dies bedeutet wei-

ters, dass auf die Organisation der Datenerfassung besonderes Augenmerk zu richten ist, da diese die Qualität der KLR bestimmt.

Die Ersterhebung zur gegenständlichen Prüfung betraf auch die Aufzeichnung über Tätigkeiten bei den in die Prüfung einbezogenen Dienststellen. Frage 2. der Erhebung lautete dabei:

„Führen die Mitarbeiter der Dienststelle Aufzeichnungen zur Dokumentation ihrer Tätigkeit im Rahmen der täglichen Aufgabenerfüllung?“

Zusammenfassend kann als Ergebnis der Erhebungen festgehalten werden, dass eine Tätigkeitserfassung nur sehr eingeschränkt angewendet wird. Ausnahmen bestehen bei Dienststellen, die derartige Aufzeichnungen als Vorbereitung für eine KLR, im Rahmen von Projekten, für Verrechnungs- oder interne Zwecke benötigen. Jedenfalls existiert in der NÖ Landesverwaltung kein durchgängiges und flächendeckendes System der Tätigkeits- und Leistungserfassung.

Für ein aussagekräftiges KLR-System ist es erforderlich, von den Bediensteten selbst Aufzeichnungen führen zu lassen. Zuerst sind alle Tätigkeiten, die in einer Organisationseinheit erbracht werden, zu erheben. Sofern die Leistungskataloge aus dem Effizienzprojekt noch aktuell sind, kann auf diesen aufgebaut werden, andernfalls sind neue Erhebungen über die Aufgaben – in einer zweckmäßigen Detailliertheit – erforderlich. Danach sind den Aufgaben die für deren Erfüllung aufgewendeten Zeiten von den Bediensteten zuzuordnen. Erst eine derartige Unterlage kann eine brauchbare Grundlage für eine KLR darstellen.

Der LRH hält es für sinnvoll, derartige Aufzeichnungen ständig zu führen, um daraus regelmäßig Kennzahlen ableiten und so vor allem auf Veränderungen reagieren zu können. Jedenfalls sollen die Aufzeichnungen aber zumindest für den Zeitraum eines Jahrs vor einer neuerlichen Einmalkostenrechnung erfolgen, um genaue Werte zu erhalten und die Daten nicht nachträglich schätzen zu müssen. Festgehalten kann auch werden, dass eine derartige Vorgangsweise keine völlige Neuerung im Landesdienst darstellen würde und einschlägige Programme, die zum Teil auch Auswertungsmöglichkeiten enthalten (zB M-View), bereits verwendet werden. Der LRH befürwortet jedenfalls eine flächendeckende und regelmäßige Tätigkeits- und Leistungserfassung als wichtiges Steuerungsinstrument. Die Erfahrungen des LRH haben auch gezeigt, dass der Zeitaufwand zur Führung eines solchen Systems minimal ist, wodurch die daraus zu gewinnenden Vorteile den Aufwand bei weitem überwiegen. Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass diesem System besondere Bedeutung in Verbindung mit Ziel- und Leistungsvereinbarungen zukommt, was insgesamt zu einer verbesserten Arbeitsorganisation zum Vorteil aller Beteiligten führen sollte.

Ergebnis 3

Der NÖ Landesrechnungshof empfiehlt, als Grundlage für eine Kosten- und Leistungsrechnung bzw. für andere Auswertungs- und Steuerungszwecke regelmäßig eine Tätigkeits- und Leistungserfassung für alle Organisationsbereiche zu führen.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Eine regelmäßige Tätigkeits- und Leistungserfassung für alle Organisationsbereiche wird unter dem Kosten/Nutzenaspekt geprüft und dort eingeführt werden, wo es sinnvoll und notwendig erscheint und die Ergebnisse eine Steuerungsrelevanz haben.

NÖ Landesrechnungshof:

Die Stellungnahme wird nicht zur Kenntnis genommen. Der NÖ Landesrechnungshof weist darauf hin, dass eine Tätigkeits- und Leistungserfassung für **alle** Organisationsbereiche zweckmäßig ist, da diese nicht nur die Grundlage für eine kontinuierliche Kosten- und Leistungsrechnung bildet, sondern schon Grundlage für die zugesagte, regelmäßige Einmalkostenrechnung sein muss (wenn nicht sowieso bereits ein erweitertes Steuerungsinstrument zur Anwendung kommt). Auch für die Einmalkostenrechnung kann nur eine zeitgerecht davor (zumindest ein Jahr vorher, eher aber früher) begonnene Tätigkeits- und Leistungserfassung eine zweckmäßige und repräsentative Basis sein.

7 Kosten- und Leistungsrechnung

Die folgenden Ausführungen beruhen im Wesentlichen auf theoretischen Grundlagen aus der aktuellen Literatur sowie auf den Ergebnissen aus den geführten Interviews. Neben der beschriebenen Prüfung der bereits bestehenden Einsatzgebiete von KLR in der NÖ Landesverwaltung wird in diesem Bericht aufgezeigt, welche Rahmenbedingungen bzw. welche Korrekturen in den bestehenden Organisationsstrukturen erforderlich sind, um eine zweckmäßige Verwendung von KLR als Steuerungsinstrument zu ermöglichen.

Zum allgemeinen Verständnis werden vorweg die grundlegenden Funktionen und Elemente einer KLR beschrieben.

7.1 KLR in der öffentlichen Verwaltung

7.1.1 Ziel und Zweck der KLR

Kostenmanagement bedeutet die bewusste Beeinflussung von Kosten mit dem Ziel, die Wirtschaftlichkeit einer Organisation zu erhöhen. Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gehören neben Zweckmäßigkeit und Rechtmäßigkeit zu den fundamentalen Prinzipien der öffentlichen Verwaltung.

Die Messung der Wirtschaftlichkeit erfolgt durch Ermittlung des Verhältnisses zwischen Ergebnis und eingesetzten Mitteln. Dies kann einerseits durch einen minimalen Mitteleinsatz zur Erreichung eines vorgegebenen Ergebnisses (Minimalprinzip) oder andererseits durch die Realisation eines maximalen Ergebnisses aufgrund eines vorgegebenen Mitteleinsatzes (Maximalprinzip) erreicht werden.

Die KLR dient dazu, leistungswirtschaftliche Prozesse in Bezug auf Einsatz (Kosten) und Ergebnis (Nutzen) mengen- und wertmäßig abzubilden. Wie dies erfolgen kann, zeigen die folgenden Ausführungen:

7.1.2 Konzeption einer reform- und controllingsorientierten KLR im NPM

Als Informationslieferant spielt KLR in den unterschiedlichsten Bereichen eines Führungs- und Leistungssystems eine tragende Rolle. Die besondere Bedeutung der KLR als Instrument wird deutlich, wenn die wesentlichen Reformelemente mit ihrem Unterstützungsbedarf aus der KLR – im Besonderen ihren Anforderungen an die KLR – betrachtet werden. Auszugsweise werden nachfolgend Reformelemente zur besseren Übersichtlichkeit getrennt nach außen- und innenorientierten Aspekten dargestellt:

7.1.2.1 KLR-relevante Aspekte der außenorientierten Verwaltungsmodernisierung

KLR unterstützt für die außenorientierte Modernisierung der Verwaltung folgende Reformelemente:

- **Förderung des internen und externen Wettbewerbs:**
Wettbewerb wird als Motor für Innovation, Lernprozesse und Effizienzsteigerung eingesetzt und kommt in unterschiedlichen Formen vor, als marktrechtlicher Wettbewerb, als privat-öffentlicher Wettbewerb und als öffentlich-öffentlicher Wettbewerb. Die Anforderungen an die KLR zur Unterstützung dieses Aspekts sind in der Kalkulation von Produktkosten, der Bereitstellung von Verrechnungsverfahren und -preisen, der Ermittlung von Deckungsbeitragsinformationen und der Bereitstellung von mit Externen vergleichbaren Produkt- und Prozessinformationen zu finden.
- **Service und Qualität als Indikator für den Kunden:**
Die Verwaltung versteht sich als Dienstleister und richtet ihre Prozesse und Produkte an den Anforderungen der Kunden aus. Die Zufriedenheit von aktuellen und potentiellen Kunden wird zu einem zentralen Erfolgsindikator. Qualität ist ein wichtiger Bestimmungsfaktor der öffentlichen Leistungserstellung und ist definiert als Eignung, die Bedürfnisse der Kunden zu erfüllen. Dabei schreiben Qualitätsstandards die Serviceverpflichtungen der Verwaltung explizit fest. Als Basis von Effizienzbewertungen dienen Qualitätsstandards (siehe dazu Punkt 7.1.5, KLR unter qualitativen Gesichtspunkten).

7.1.2.2 KLR-relevante Aspekte der innenorientierten Verwaltungsmodernisierung

Neben der außenorientierten Modernisierung soll KLR vor allem zur Reform der inneren Verwaltung durch folgende Elemente beitragen:

- Neuordnung der Rollenverteilung zwischen Politik und Verwaltung:
Unterstützt durch die Verwaltungsführung und eine Steuerungseinheit konzentriert sich die Politik auf die Definition von politischen Zielen und Leistungsaufträgen bzw. Kontrakten. Die Verwaltung stellt die Auftragserfüllung sicher und erstattet regelmäßig Bericht über den Stand der Auftragserledigung sowie die Erreichung der politischen Ziele. Die KLR hat dabei die Bereitstellung der Kosten- und Leistungsinformation für die Aufstellung von Leistungsaufträgen bzw. Kontrakten (Plan) und die entsprechende Berichterstattung (Ist) zu gewährleisten.
- Delegation von Kompetenzen und Verantwortung für Aufgaben und Ressourcen:
Die Verlagerung von Kompetenzen im Rahmen der Leistungserbringung an die organisatorische Steuerungseinheit erfordert die Schaffung von Kongruenz in der Fach- und Ressourcenverantwortung. Die KLR stellt dafür in geeigneter Weise eingerichtete Rechnungskreise für die Verantwortungsbereiche zur Verfügung (Profitcenter – Kostenstellen).
- Erhöhung der Flexibilität des Einsatzes von Personal- und Finanzressourcen:
Eine der Hauptforderungen des NPM liegt in der Verbesserung der Möglichkeiten für einen flexiblen Personaleinsatz in Abhängigkeit vom Arbeitsanfall, verbunden mit der Einführung von Globalbudgets und überjähriger Verfügbarkeit von nicht benötigten Finanzmitteln (Rücklagenbildung). Die KLR hält zum Zweck der Personalkapazitätsplanung sowie der Abstimmung mit der Finanzrechnung die erforderlichen Informationen bereit.
- Festlegung von ergebnisorientierten Kontrakten und Budgets:
Zwischen Politik und Verwaltung vereinbarte Kontrakte basieren auf Leistung bzw. Ergebnissen nach Menge und Qualität. Darauf aufbauende Budgets sind in der Folge outputorientiert und werden nicht vom Vorjahr fortgeschrieben. Die KLR unterstützt dabei die Leistungsplanung und die Ableitung von Kostenbudgets.
- Mission und Kultur als Motor für Innovation und Leistung:
NPM setzt voraus, dass Personalführung von einer gemeinsamen Mission und nicht von einem strengen und engen Regelwerk geleitet ist. Dieser Ansatz geht davon aus, dass eine Kultur der Ergebnisorientierung das Personal motiviert und zur eigenständigen Verbesserung der Leistungserstellung beiträgt. Die KLR soll dafür die erforderliche Unterstützung von Lernprozessen durch Kontrollinformation und der Vorgabe von Kosten- und Leistungsstandards liefern.

Die Konzeption einer KLR ist, wie angeführt, mit einer Reihe von außen- und innenorientierten Anforderungen konfrontiert. In Abhängigkeit von der Aufgabenstellung der Organisation ist als Steuerungsgrundlage für die Führung zu analysieren, welche relevanten Informationen benötigt werden, um damit einen Beitrag zur Verwaltungsmodernisierung zu liefern.

7.1.3 Elemente der KLR

Grundsätzlich besteht Kostenrechnung aus fünf aufeinander folgenden Elementen, von denen jedes einzelne eine bestimmte Aufgabe zu erfüllen hat. Je nach Art des Systems

(zB Vollkostenrechnung, Grenzkostenrechnung) und abgestimmt auf die internen Abläufe können diese unterschiedlich aufgebaut und definiert sein, wobei ein geschlossenes KLR-System in der Regel folgende Elemente aufweisen sollte:

- Kostenartenrechnung
- Kostenstellenrechnung
- Kostenträgerrechnung
- Kostenträgererfolgsrechnung
- Periodenerfolgsrechnung

7.1.3.1 Kostenartenrechnung

Als Kostenartenrechnung wird die Zuordnung und übersichtliche Zusammenstellung aller in einer Abrechnungsperiode angefallenen Kosten bzw. aller in einer Planungsperiode ex ante festgestellten Kosten bezeichnet. Ihr Zweck besteht darin, die Kostenstruktur der Organisation für die weitere Verarbeitung in der Kostenstellenrechnung aufzubereiten.

Ausgehend von den Zahlen der Finanzbuchhaltung sowie anderen Aufzeichnungs- und Dokumentationssystemen, wie zB Lager- und Anlagenkartei bzw. Lohn- und Gehaltsabrechnung, werden die Kosten nach einem einheitlichen Schema aufgeteilt und unabhängig von der vertikalen Kostenstruktur (funktionale Aufteilung) neu zugeordnet.

Die Gliederung der Kostenarten erfolgt in der Regel sowohl erfassungs- als auch verwendungsorientiert, d.h. einer Kostenart gehören dann jene Kosten an, die ein bestimmtes Merkmal aufweisen. Die Kriterien, nach denen die Einteilung vorgenommen wird, sind von der KLR abhängig.

Nach ihrem Verbrauchscharakter können Personalkosten, Sachkosten, Kapitalkosten, Fremdleistungskosten und Kosten für öffentliche Abgaben unterschieden werden. Nach ihrem Verhalten bei der Änderung der erbrachten Leistungsmenge wird zwischen fixen und variablen Kosten unterschieden. Kostenarten, die sich gegenüber der erbrachten Leistungsmenge neutral verhalten, werden als Fixkosten bezeichnet (zB Miete). Beschäftigungsabhängige, veränderliche Kosten, die je nach Änderung der Menge variieren (zB Energiekosten), sind variable Kosten.

Je nach Verrechnungsmethode kann darüber hinaus nach der Art der eingesetzten und verbrauchten Produktionsfaktoren, d.h. nach der Kostenentstehung (primäre und sekundäre Kosten) sowie der Kostenerfassbarkeit (Einzel- und Gemeinkosten) unterschieden werden.

Die Anzahl der Kostenarten wird einerseits durch die an die KLR gestellten Anforderungen, andererseits durch die Größe, Komplexität und das Tätigkeitsumfeld der Organisation bestimmt. Die Zuordnung einer Kostenart in eine Kategorie ist ebenso durch den Organisationstyp vorgegeben und davon abhängig, wie die Verarbeitung der Kosten in den nächsten Stufen (Kostenstellenrechnung) durchgeführt wird.

7.1.3.2 Kostenstellenrechnung

Die Kostenstellenrechnung dient der Zuordnung der Kosten auf Kostenstellen. Sie stellen die Orte des Verbrauchs dar und definieren gleichzeitig jene Bereiche, wo Kosten in wesentlichen Teilen beeinflusst und verantwortet werden können. Dadurch erhält die KLR den Charakter einer personenbezogenen Verantwortungsrechnung, d.h. der Kostenstellenverantwortliche (Dienststellenleiter) ist für die entstehenden Kosten verantwortlich. Controllinghandlungen der Führungskraft sind jedoch nur in jenem Ausmaß erfolgreich, als die Steuerbarkeit der Kosten auch bei ihr liegen.

In der öffentlichen Verwaltung ist die Kostenstellenstruktur oftmals mit der eingerichteten Aufbauorganisation (Ämter, Abteilungen, Referate usw.) identisch. In weiterer Folge kann je nach Einordnung in die Organisation und ihre Funktion zwischen Haupt-, Neben- und Hilfskostenstellen unterschieden werden.

Neben der Funktion der Zuordnung der Kosten einer Organisation auf unterschiedliche Bereiche dient die Kostenstellenrechnung als Bindeglied zwischen der Kostenartenrechnung und der Kostenträgerrechnung, wo auf dem letztendlich produzierten Produkt (Dienstleistung oder Kostenträger) alle relevanten Kosten dargestellt werden.

7.1.3.3 Kostenträgerrechnung

Die Kostenträgerrechnung ist nach der Kostenartenrechnung und der Kostenstellenrechnung die dritte Abrechnungsstufe der Kostenrechnung. Mit der Kostenträgerrechnung wird ermittelt, für welche betrieblichen Leistungen Kosten entstanden und wie hoch die für die einzelnen Produkte aufgewendeten Kosten sind. Ein klar strukturierter Produktkatalog bildet die Basis für die Kostenträgerrechnung, wobei die Zuordnung durch Ziel und Zweck der Kostenrechnung bestimmt ist.

7.1.3.4 Kostenträgererfolgsrechnung, Periodenerfolgsrechnung

In der Kostenträgererfolgsrechnung und der Periodenerfolgsrechnung werden neben Kosten auch Erlöse berücksichtigt. Diese dienen zur Ermittlung des Erfolgs entweder auf Ebene der Kostenträger (Kostenträgererfolgsrechnung) oder innerhalb definierter Zeiträume (Periodenerfolgsrechnung). Eine wesentliche Voraussetzung für die Erzielung von Erlösen ist das Vorhandensein eines Markts (Marktpreises), von dem die angebotenen Produkte nachgefragt und nach Bewertung der erbrachten Leistung auch bezahlt werden.

7.1.4 Grundsätze ordnungsgemäßer KLR

Für die KLR als internes und auch externes Informationssystem der öffentlichen Verwaltung existieren Rechtsvorschriften in Bezug auf Durchführung und Auswertung nur partiell. Auf Ebene des Bundes haben gemäß § 82 Abs 1 Bundeshaushaltsgesetz haushaltsleitende Organe eine Kosten- und Leistungsrechnung zu führen. Diese Regelung ist jedoch nur für Organe des Bundes verpflichtend, auf Ebene der Länder und Gemeinden findet sie keine Anwendung. Ausgenommen davon ist der Bereich der landesfondsfinanzierten Krankenanstalten, wo bundesgesetzliche Bestimmungen auch die Länder zur Führung einer KLR verpflichten.

Darüber hinaus existieren auf Ebene des Landes NÖ keine verbindlichen Normen, die die Dienststellen des Landes zur Führung einer KLR verpflichten. Den Dienststellen ist es freigestellt, ob zur Steuerung der Dienststelle sowie zur Wahrung und Stärkung einer zentralen Kostenauswertung und eines zentralen über- bzw. zwischenbetrieblichen Kostenvergleichs im eigenen Bereich KLR und ein einheitliches Berichtswesen aufgebaut und angewandt werden.

7.1.5 KLR unter qualitativen Gesichtspunkten

Informations- und Kommunikationsprozesse gewinnen angesichts des gesellschaftlichen und technologischen Wandels in der staatlichen Verwaltung zusehends an Bedeutung. Das Informationsbedürfnis von Politik und Leistungsempfänger nimmt u.a. auch aufgrund dieser Entwicklung laufend zu. Die Beschaffung und der Vergleich von Informationen und Wissen sind mit heute zur Verfügung stehenden EDV-Lösungen zudem wesentlich einfacher geworden. Die technologische Entwicklung eröffnet den Verantwortlichen und den Anspruchsgruppen einen schnelleren und qualitativ besseren Zugang zu Information, der von diesen – sofern nicht bereits vorhanden – auch eingefordert wird.

Neben der Informations- und Steuerungsfunktion für das interne Management hat KLR in der öffentlichen Verwaltung daher auch eine Informationsfunktion für Politik und Öffentlichkeit (Auftraggeber) zu erfüllen. Inhaltlich verfolgt dieser Informationsanspruch jedoch andere Zwecke und unterscheidet sich wesentlich von denen des Managements. Während das Management in erster Linie an quantitativen Informationen zur Steuerung interessiert ist, liegt das Interesse der Auftraggeber vorwiegend am Zielerfüllungsgrad und der erreichten Qualität (Wirkung).

In ihrer Standardkonfiguration (Kostenarten-, Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung) ist KLR nicht darauf ausgelegt, qualitative Aspekte abzubilden. Zu diesem Zweck ist eine Erweiterung der Erhebungs- und Auswertungsroutinen erforderlich. Wie diese zusätzlichen Informationsbedürfnisse erfüllt werden können, ist wiederum von der erbrachten Leistung abhängig.

Die Festlegung der Kriterien zur Bewertung der Wirksamkeit gesetzter Maßnahmen erfordert eine intensive Auseinandersetzung mit der Zielsetzung. Insbesondere sind Bewertungsregeln aufzustellen und Zeiträume zu definieren, um eine Beurteilung der Wirksamkeit von staatlichem Handeln vornehmen zu können.

Das Managementinformationssystem und die Public Scorecard (in Anlehnung an die Balanced Scorecard aus der Wirtschaft) zählen zu jenen Instrumenten, die zur Erfüllung dieser zusätzlichen Informationsansprüche geeignet sind und werden daher in der Folge kurz dargestellt:

7.1.5.1 Managementinformationssystem

Das Managementinformationssystem ist eine integrierte Informationsplattform, die das Berichtswesen weg von einer vergangenheitsorientierten Verwaltungsführung hin zu einer vergleichenden Berichtsform mit zukunftsorientierten Inhalten anpasst. Anhand

zentraler Datenerfassung und -abfrage werden Informationen aus den verschiedenen Führungssystemen zusammengeführt und zueinander in Beziehung gesetzt. Die inhaltliche Gestaltung der Berichte ist dabei derart aufgebaut, dass insbesondere die vorgegebenen Leistungs- und Wirkungsziele der Auftraggeber abgebildet werden können.

Die Informationen sollten, wann immer möglich, vergangenheitsbezogen aber auch SOLL-IST-vergleichend abgebildet sowie zu Prognosedaten in Bezug gestellt werden.

7.1.5.2 Public Scorecard

Die Public Scorecard ist ein mehrdimensionales Kennzahlensystem, das als Instrument zur Steuerung von Verwaltungen mit strategischen Kennzahlen eingesetzt wird. Dieses Informationssystem versucht, Vision, Leitbild und Strategie in Messgrößen überzuleiten und damit die operative Umsetzung darzustellen.

Im Grundaufbau besteht eine Public Scorecard zumeist aus mehreren Dimensionen, welche die wesentlichen Aspekte (zB Finanzperspektive, Kundenorientierung, Entwicklung) einer Organisation abbilden und zueinander in eine Zweck-Mittel-Beziehung setzen. Für jede Dimension werden Ziele festgelegt, für die wiederum Kennzahlen, Vorgaben und Maßnahmen anzugeben sind. Bei der Auswahl der Kennzahlen sollte versucht werden, jene Kennzahlen in die Public Scorecard aufzunehmen, die am besten geeignet sind, den Steuerungsbedarf anzuzeigen.

Ob und inwieweit Steuerung und Informationsmanagement mit qualitativen Gesichtspunkten auch in der NÖ Landesverwaltung eine besondere Rolle im Rahmen der KLR einnehmen, wurde bei der Prüfung berücksichtigt.

7.2 KLR in der NÖ Landesverwaltung

Im September 1998 erfolgte die Fertigstellung eines Reformkonzepts, das die Themen Aufgabenreform, Kundenorientierung, Dezentralisierung, Controlling, Wettbewerb, Führungskräfte- und Personalentwicklung sowie e-Government zum Inhalt hatte und unter der Bezeichnung „Effizienzprojekt“ im Jahr 1999 gestartet wurde.

Die Leistungen werden in einem Leistungskatalog erfasst und die für die Leistungserbringung notwendigen Ressourcen zugeordnet sowie Abläufe und Rahmenbedingungen analysiert. Mit Hilfe der Einmalkostenrechnung wurden die Leistungen bewertet. Darauf aufbauend erfolgte die Ausarbeitung von Veränderungsmöglichkeiten und Vorschlägen für die Umsetzung.

In seiner Beurteilung des Reformkonzepts und der damit verbundenen Schaffung eines Leistungskatalogs sah der Rechnungshof (Reihe Niederösterreich 2002/7, New Public Management in den Ländern) eine geeignete Grundlage zur Einführung einer KLR in der NÖ Landesverwaltung. Darüber hinaus hielt der Rechnungshof ein Pilotprojekt zur Globalbudgetierung für wesentlich und empfahl, die Erfahrungen, die andere Bundesländer auf diesem Gebiet gesammelt hatten, zu berücksichtigen.

Die mit der Globalbudgetierung verbundene Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung im Bereich des Personal- und Sachaufwands wurde vom Land NÖ abgelehnt, da

- aus Sicht des Landes eine Änderung der bestehenden bundesgesetzlichen Rechtsgrundlagen – Abgehen vom Grundsatz der jährlichen Veranschlagung – erforderlich wäre und
- die gegenwärtige Variante der zentralen Personalverwaltung – Personalauswahl, Personalaufnahme, Gesamtdienstpostenplan, Personalbewirtschaftung und Besoldung – kostengünstiger sei als eine dezentrale Abwicklung dieser Aufgaben vor Ort.

Mit der Novelle des Bundeshaushaltsgesetzes wurde auf Ebene des Bundes im Jahr 2009 die erste Etappe der Haushaltsrechtsreform eingeleitet, die im Jahr 2013 abgeschlossen sein soll. Die Zielsetzung dieser Reform besteht u.a. in einer mehrjährigen Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplanung verbunden mit einer stärkeren Ergebnis- und Ressourcenverantwortlichkeit der Dienststellen.

Ein Prüfbericht des Rechnungshofs (Reihe Niederösterreich 2009/4, Haushaltsstruktur der Länder) zur aktuellen Haushaltsstruktur der Länder zeigt, dass NÖ einer Beteiligung an diesem Reformprojekt kritisch gegenübersteht. Begründet wird dies mit der Wahrung der Entscheidungskompetenz durch die Länder über die Form des Rechnungswesens. Einige andere Bundesländer haben jedoch bereits signalisiert, an den Reformbestrebungen des Bundes mitwirken zu wollen.

Wie in der Vergangenheit reformieren sich auch gegenwärtig die Gebietskörperschaften Bund und Länder mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten. Eine umfassende Reform, die über alle Ebenen der öffentlichen Verwaltung reicht, scheint weiterhin an den unterschiedlichen Positionen der Gebietskörperschaften zu scheitern.

Der NÖ Landesrechnungshof schließt sich der Empfehlung des Rechnungshofs an, wonach sich die Länder auf eine Vorgangsweise zur Weiterentwicklung ihres Rechnungswesens verständigen und sich untereinander als auch mit dem Bund abstimmen sollen.

7.2.1 Ersterhebung zur KLR

Das Ziel der Ersterhebung bestand darin, einen Überblick über den Entwicklungsstand und die Einsatzbereiche von KLR in der NÖ Landesverwaltung zu erlangen. Zu diesem Zweck waren von den Dienststellen folgende Fragen zu beantworten:

- Wendet die Dienststelle Kostenrechnung an?
- Führen die Mitarbeiter der Dienststelle Aufzeichnungen zur Dokumentation ihrer Tätigkeit im Rahmen der täglichen Aufgabenerfüllung?

Wenn eine Dienststelle eine oder beide Fragen mit „Ja“ beantwortet hat, wurde sie ersucht, ergänzend Angaben zum Zweck für die betreffende Aktivität zu machen.

Die Ersterhebung wurde mit Ausnahme der nachfolgend angeführten Bereiche in allen Dienststellen der NÖ Landesverwaltung durchgeführt. Nicht in die Ersterhebung einge-

bundene Bereiche waren politische Büros, Klubs, Ombuds- und Personalvertretungsstellen, Landeskrankenanstalten, Landeskindergärten und Landesberufsschulen.

Die Ersterhebung brachte, nach Gruppen und Bezirkshauptmannschaften zusammengefasst, folgende Ergebnisse:

- **Gruppe Landesamtsdirektion:**
In der Gruppe Landesamtsdirektion wird KLR bereichsweise zur Steuerung eingesetzt, wobei der Einsatz von KLR nicht gleichzeitig und automatisch mit der Dokumentation der Tätigkeiten im Rahmen der täglichen Aufgabenerfüllung verbunden ist. Diese wird situativ und abhängig von der Tätigkeit vorgenommen. Die Gruppe Landesamtsdirektion wurde im Zuge dieser Prüfung im Bereich der Abteilung Landesamtsdirektion-Informationstechnologie (LAD1-IT) eingehend geprüft (siehe dazu Punkt 7.2.2.1, Abteilung LAD1-IT).
- **Gruppe Finanzen:**
In der Gruppe Finanzen wird in keiner der zur Gruppe gehörenden Abteilungen KLR eingesetzt.
Von den Mitarbeitern werden keine Aufzeichnungen zur Dokumentation der Tätigkeit im Rahmen der täglichen Aufgabenerfüllung durchgeführt.
- **Gruppe Innere Verwaltung:**
Im Bereich der Gruppe Innere Verwaltung werden mit Ausnahme der Abteilung Feuerwehr und Zivilschutz (IVW4) weder KLR-Systeme eingesetzt noch führen die Mitarbeiter Aufzeichnungen zu ihren Tätigkeiten. Die Abteilung IVW4 wendet beides im Zuge eines von der EU geförderten Projekts zur Einhaltung des Projektzeit- bzw. -kalkulationsplans an. Gemäß den ergänzenden Angaben wird dabei eine sehr vereinfachte Kostenrechnung durchgeführt.
- **Gruppe Kultur, Wissenschaft und Unterricht:**
Die Gruppe Kultur, Wissenschaft und Unterricht setzt KLR in der Abteilung NÖ Landesarchiv und NÖ Institut für Landeskunde (K2) als Grundlage für Projektmanagement ein.
Eine begleitende Dokumentation zur Tätigkeit der Mitarbeiter wird nicht durchgeführt. In den übrigen Abteilungen der Gruppe werden keine zur Steuerung erforderlichen Aufzeichnungen im Sinne der gestellten Fragen geführt.
- **Gruppe Land- und Forstwirtschaft:**
Die Gruppe Land- und Forstwirtschaft arbeitet in den NÖ Landesforstgärten der Abteilung Forstwirtschaft (LF4) sowie in den Landwirtschaftlichen Fach- und Berufsschulen mit KLR-Systemen. Die Rückmeldungen der Landwirtschaftlichen Fach- und Berufsschulen enthielten zu den angeführten Zwecken der KLR inhaltlich differenzierte Angaben. Der LRH führte daher in der Gruppe Land- und Forstwirtschaft im Bereich der Landwirtschaftlichen Fach- und Berufsschulen weitere Erhebungen durch (siehe dazu Punkt 7.2.2.2, Landwirtschaftliche Fachschulen).
Die Dokumentation der Tätigkeiten in der Gruppe Land- und Forstwirtschaft beschränkt sich auf Teilbereiche in den Landwirtschaftlichen Fach- und Berufsschulen.

- Gruppe Wirtschaft, Sport und Tourismus:
Die Abteilung Gewerberecht (WST1) und die Abteilung Technische Kraftfahrzeugangelegenheiten (WST8) der Gruppe Wirtschaft, Sport und Tourismus gaben an, dass KLR eingesetzt und von den Mitarbeitern die Tätigkeiten dokumentiert werden. Die Einsatzgebiete sind in beiden Abteilungen auf Teilbereiche beschränkt. Während in der Abteilung WST1 die KLR für die Aufbereitung von Teilvoranschlägen mit Zweckwidmung eingesetzt wird, nutzt die Abteilung WST8 KLR für den Dienstkraftwagenbetrieb. In der Abteilung WST8 wurde eine Detailprüfung durchgeführt (siehe dazu Punkt 7.2.2.3, Abteilung WST8).
- Gruppe Wasser:
Der Flussbauhof Plosdorf – Teil der Abteilung Wasserbau (WA3) – setzt als einziger Bereich der Gruppe Wasser KLR und Tätigkeitsaufzeichnungen als Steuerungs- und Kalkulationsgrundlage ein. Die KLR des Flussbauhofs Plosdorf wurde einer näheren Prüfung unterzogen (siehe dazu Punkt 7.2.2.4, Flussbauhof Plosdorf).
- Gruppe Raumordnung, Umwelt und Verkehr:
Die Anwendung von KLR im Bereich der Gruppe Raumordnung, Umwelt und Verkehr wurde von der Abteilung Umweltwirtschaft und Raumordnungsförderung (RU3) gemeldet. Als Zweck wurden u.a. die Planung und Analyse von Projekten, Nachverfolgung der Budgetmittel und die Überprüfung der Effizienz bei Förderabwicklungen angeführt.
Zur Dokumentation der Tätigkeiten geben mehrere Abteilungen an, diese von den Mitarbeitern führen zu lassen. Diese Aufzeichnungen werden als Fortsetzung der im Zuge der Effizienzprojekte erfolgten erstmaligen Erhebung durchgeführt und dienen nach Angaben der Abteilungen als Grundlage für Effizienzüberprüfungen, Verfahrensmonitoring, Mitarbeitergespräche und Arbeitsschwerpunktkontrollen.
- Gruppe Gesundheit und Soziales:
Die Ersterhebung in der Gruppe Gesundheit und Soziales wurde in allen Dienststellen – exklusive des Bereichs der NÖ Landeskrankenanstalten – durchgeführt und umfasste alle zentralen Dienststellen, die Landespflegeheime sowie die Landes-Kinder- und Jugendheime. KLR wird in der Gruppe Gesundheit und Soziales nur in den Heimen als Steuerungs- und Informationsgrundlage eingesetzt.
Zur Dokumentation der Dienstleistungen werden in diesen Dienststellen auch die Tätigkeiten aufgezeichnet (Pflegedokumentation). Die Daten aus der KLR und Pflegedokumentation werden sowohl in den Heimen als auch von den zentralen Dienststellen für Steuerungs- bzw. Informationszwecke der Gruppe Gesundheit und Soziales verwendet, wobei die zentralen Dienststellen selbst für den eigenen Betrieb keine KLR bzw. damit verbundene Aufzeichnungen führen. In der Gruppe Gesundheit und Soziales wurde die KLR des Landespflegeheimbereichs eingehend geprüft (siehe dazu Punkt 7.2.2.5, Landespflegeheime).

- **Gruppe Baudirektion:**

Die Gruppe Baudirektion setzt nach eigenen Angaben KLR in mehreren Bereichen zur Verrechnung von Tätigkeiten der Amtssachverständigen ein. Darüber hinaus kommt KLR zur Bereitstellung der Geoinfrastruktur für die Beschaffung von Geographischen Daten und der damit verbundenen Lizenzkosten zur Anwendung. Neben der Dokumentation der Amtssachverständigentätigkeit in den Abteilungen werden zur Abschätzung des Zeitaufwands in der Abteilung Landeshochbau (BD6) Aufzeichnungen bei komplexen Bauprojekten geführt. In der Gruppe Baudirektion wurde der Einsatz von KLR in den Gebietsbauämtern eingehend geprüft (siehe dazu Punkt 7.2.2.6, Gebietsbauämter).
- **Gruppe Straße:**

Die Gruppe Straße setzt KLR auf allen Ebenen der Organisation ein, das sind bis auf die Abteilung Güterwege (ST8) alle zentralen Dienststellen, sämtliche Straßen- und Brückenmeistereien und die Betriebswerkstätten. Alle Mitarbeiter der Gruppe Straße sind verpflichtet, ihre Tätigkeiten im Rahmen der täglichen Aufgabenerfüllung zu dokumentieren. Die KLR der Gruppe Straße wurde näher geprüft (siehe dazu Punkt 7.2.2.7, Gruppe Straße).
- **Bezirkshauptmannschaften**

Der LRH erhielt zu den beiden Fragen vom Vorsitzenden der Arbeitsgemeinschaft der Bezirkshauptleute als Vertreter aller Bezirkshauptmannschaften folgende Antworten:

„Eine Kostenrechnung ist bei den Bezirkshauptmannschaften nicht installiert. Wie aus Erfahrungen anderer Dienststellen (auch aus anderen Bundesländern) bekannt ist, sind die Bemühungen eine Kostenrechnung in der Hoheitsverwaltung einzuführen eher bescheiden ausgefallen. Seitens der Bezirkshauptleute werden allerdings anhand eingeschränkter Einnahmen – Ausgabenrechnungen überprüft, wie die Effizienz der Arbeit in den einzelnen Fach- und Sachgebieten gegeben ist (zB Einnahmentwicklung im Fachgebiet Strafen usw.). Aufzeichnungen werden nur noch im geringen Umfang händisch geführt. Überwiegend lassen sich die Daten aus dem EDV-System entnehmen. Teilweise werden handschriftliche Aufzeichnungen in jenen Fachgebieten aufgenommen, in denen Außendiensttätigkeiten anfallen (unter anderem für Verrechnungszwecke wie Reisegebühren, Kostenvorschreibungen usw.). Derartige Aufzeichnungen dienen auch neben den Daten der Innenrevision der Personalplanung.“
- **NÖ Agrarbezirksbehörde:**

Die NÖ Agrarbezirksbehörde verwendet zur Kalkulation der Sachkosten im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung (Bodenschutz) eine KLR. Aufzeichnungen zur Dokumentation der Tätigkeiten im Rahmen der täglichen Aufgabenerfüllung werden nicht geführt.

Von den Abteilungen Personalangelegenheiten B (LAD2-B), Kindergärten (K5) und Landentwicklung (LF6) wurden keine Rückmeldungen geliefert. Die hohe Rücklaufquote war für den LRH jedoch eine ausreichende Grundlage, um eine Einschätzung und

Bewertung der Gesamtsituation sowie eine Auswahl für die weiteren Prüfhandlungen vorzunehmen. Eine nachträgliche und lückenlose Einforderung aller versandten Fragebögen für die weitere Prüfhandlung war nicht erforderlich und konnte entfallen.

7.2.2 KLR in den Dienststellen

7.2.2.1 Abteilung LAD1-IT

Gemeinsam mit der Gruppe Straße wurde im Jahr 2000 die bisherige Teilkostenrechnung durch eine vollständig überarbeitete und auf SAP² beruhende Kostenrechnung abgelöst. Die neue KLR dient vor allem als Dokumentationsgrundlage für Dienstleistungen der IT an die Dienststellen der NÖ Landesverwaltung. Nach Auskunft des Leiters der Abteilung LAD1-IT werden innerbetriebliche Leistungsverrechnungen nur innerhalb der IT und für die Landespflegeheime (Mailingsystem) durchgeführt. Mit anderen Dienststellen des Landes NÖ gibt es derzeit keine Verrechnung für erbrachte Leistungen. Die KLR dient in dieser Hinsicht als Hilfsmittel zur Dokumentation von eingesetzten finanziellen und personellen Ressourcen.

Seit 2006 existiert ein Produkt- und Leistungskatalog, wofür anhand der Aufzeichnungen des Jahres 2008 erstmalig eine Berechnung aller von der IT angebotenen Dienstleistungen erfolgen soll. Diese war zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht abgeschlossen. Auf Grundlage dieser Ergebnisse sollen Entscheidungen für Leistungsangebote an landesnahe Einrichtungen getroffen werden können. Diese sollen in Hinkunft, sofern nicht vergabegesetzliche Bestimmungen entgegenstehen, IT-Leistungen vom Land NÖ auf Verrechnungsbasis beziehen können.

Die KLR der Abteilung LAD1-IT ist zum Teil geeignet, den internen als auch den externen Anspruchsgruppen kostenrechnungsrelevante Informationen bereit zu stellen. Ein Berichtswesen ist eingerichtet und dient als Grundlage zur Dokumentation von erbrachten Leistungen für die Dienststellen der NÖ Landesverwaltung. Darüber hinaus werden die Daten der KLR für Make-or-Buy-Entscheidungen herangezogen.

In Anlehnung an das Steuerungsmodell der Balanced Scorecard ist vorgesehen, aufbauend auf einer Zielplanung unterjährige Erfolgsmessungen durchzuführen. Die KLR wurde zwar auf Basis einer Vollkostenrechnung entwickelt, Umlagekosten werden jedoch erst seit 2008 weiterverrechnet, wodurch bis dahin nur eine Teilkostenrechnung realisiert war.

Die Prüfung durch den LRH ergab, dass insbesondere für Dienstleistungen im Bereich der IT eine genaue und vollständige Erfassung der Kosten unerlässlich ist, zumal für Make-or-Buy-Entscheidungen alle anfallenden Selbstkosten berücksichtigt werden sollten, um so einen korrekten und neutralen Vergleich durchführen zu können. Im Fall der IT sollten für Make-or-Buy-Entscheidungen daher Vollkosten herangezogen werden. Bei der Gegenüberstellung von Eigen- und Fremdleistung ist zu berücksichtigen, dass

² SAP ist eine Abkürzung für den Firmennamen SAP AG. Die SAP AG ist einer der weltweit führenden Softwarehersteller. Tätigkeitsschwerpunkt ist die Entwicklung von Software für Unternehmen zur Abwicklung der gesamten Geschäftsprozesse eines Unternehmens. Neben KLR kann mit SAP auch Buchhaltung, Logistik, Personalwesen usw. administriert werden.

durch die Vergabe darüber hinaus Administrationskosten anfallen, die den Angebotspreisen zugerechnet werden können. Solange keine repräsentativen Umlagekostenarten verrechnet wurden, konnten Make-or-Buy-Auswertungen nur bedingt korrekte Ergebnisse liefern.

Der NÖ Landesrechnungshof begrüßt die durchgeführte Verrechnung von Umlagekosten und die damit regelmäßige Weiterentwicklung der Kosten- und Leistungsrechnung.

Ungeachtet dessen ist die KLR der Abteilung LAD1-IT auf den eigenen Bereich beschränkt. Verrechnungen an Leistungsempfänger der NÖ Landesverwaltung werden nicht vorgenommen. Ressourcenverteilungen können nur bedingt innerhalb der gleichen Kostenkategorie vorgenommen werden, d.h. die Verwendung der für Sachausgaben bewilligten Kredite für Personalerfordernisse oder die Verwendung der für Personalausgaben bewilligten Kredite für Sacherfordernisse ist nicht gestattet.

Der NÖ Landesrechnungshof sieht es als wichtigen Schritt einer Verwaltungsreform, wenn den Dienststellen die durch ihre Tätigkeiten bzw. die empfangenen Leistungen entstandenen Kosten bewusst gemacht werden. Dazu ist es notwendig, Leistungen und Kosten auf Kostenstellen der empfangenden Dienststellen vollständig darzustellen.

7.2.2.2 Landwirtschaftliche Fachschulen

Als Bestandteil der Ausbildung sind in den Landwirtschaftlichen Fachschulen Lehr- und auch Versuchsbetriebe eingerichtet. In diesen Bereichen wird in einigen Schulen versucht, mit Hilfe von KLR die Kosten zu dokumentieren und den Erlösen gegenüber zu stellen. Eine einheitliche Vorgabe zur Führung der KLR als Steuerungsinstrument von der zuständigen Abteilung Landwirtschaftliche Bildung (LF2) gibt es nicht.

Das bestehende Buchhaltungsprogramm der NÖ Landesverwaltung dient als Plattform für die Kostenrechnung. In einer separaten Eingabeoberfläche besteht die Möglichkeit, die kostenrechnungsrelevanten Daten wie Material- und Betriebskosten sowie die Erlöse aus dem Verkauf der landwirtschaftlichen Produkte der Lehr- und Versuchsbetriebe – aber auch anderer ausgewählter Kostenstellen des Schulbetriebs (zB Küche) – einzugeben. Personalkosten oder Kosten für Investitionen werden in diesen Kalkulationen nicht berücksichtigt. Die Kostenrechnungen dienen den Schulen allein zur Feststellung des Deckungsbeitrags auf Ebene der Material- und Betriebskosten in den Wirtschaftseinheiten. Die Preise für die von den Schulen angebotenen landwirtschaftlichen Produkte (Direktvermarktung) orientieren sich in der Regel an den vorherrschenden Marktpreisen, wobei die Veräußerung überwiegend an weiterverarbeitende Betriebe erfolgt.

Nach Auskunft der Abteilung LF2 bestand ein wesentliches Ergebnis des Effizienzprojekts der Abteilung LAD1 in den Landwirtschaftlichen Fachschulen darin, die Mitarbeiter der Landwirtschaftlichen Fachschulen Aufzeichnungen über ihre Tätigkeiten im Rahmen der täglichen Aufgabenerfüllung führen zu lassen. Zu diesem Zweck wurden von der Abteilung LF2 einheitliche Formulare zur Dokumentation ausgearbeitet. Die

Tätigkeiten werden handschriftlich auf den vorgegebenen Formularen dokumentiert, wobei eine standardisierte Verarbeitung zu kalkulatorischen Zwecken nicht vorgesehen ist.

Die Prüfung der Landwirtschaftlichen Fachschulen und frühere Prüfergebnisse (siehe dazu Bericht des LRH 3/2002, Langenlois, NÖ Landwirtschaftliche Berufs- und Fachschule) zeigen wiederholt, dass die Qualität der Aufzeichnungen in den Landwirtschaftlichen Fachschulen mangelhaft und nicht geeignet sind, als Steuerungshilfe zu dienen. In einem ersten Schritt hat daher auf Empfehlungen des LRH die Abteilung LF2 damit begonnen, einen Pilotbetrieb in den Bereichen Weinbau, Ackerbau und Garten zur Verbesserung der Datenqualität durch einheitliche Aufzeichnungsregeln einzurichten. Besondere Erkenntnisse wurden nach Auskunft der Verantwortlichen bislang jedoch nicht gewonnen.

Der LRH begrüßt die Vorgabe von Aufzeichnungsstandards, kritisiert jedoch, dass wie im Fall der Landwirtschaftlichen Fachschulen die Dokumentationen von Tätigkeiten sowie die Aufzeichnungen von Kosten und Erlösen in ausgewählten Bereichen derzeit keine steuerungsrelevante Funktion haben. Die durchgeführten Erhebungen belegen dies und zeigen, dass in der betrieblichen Praxis der Landwirtschaftlichen Fachschulen derartige Werkzeuge keine nennenswerte Rolle spielen und die Aufzeichnungen hauptsächlich aus formalen Gründen – zur Erfüllung zentraler Vorgaben und Anweisungen – geführt werden.

Die in den Landwirtschaftlichen Fachschulen eingesetzte vereinfachte Kostenrechnung (ohne Personalkosten) ist darüber hinaus nur bedingt geeignet, um Aussagen über Effizienz und Effektivität des laufenden Betriebs abzuleiten.

Für den Bereich der Landwirtschaftlichen Fachschulen wird daher empfohlen, zunächst ein einheitliches Kostenrechnungssystem als wirtschaftliches Steuerungselement einzurichten. Dieses sollte klar definierte Vorgaben und Richtlinien für die korrekte Zuordnung der Kosten auf die einzelnen Bereiche umfassen. Ein einheitliches Kostenrechnungssystem würde sowohl innerhalb der einzelnen Fachschulen als auch für Vergleiche unter den Schulen Auswertungen auf einer einheitlichen Basis ermöglichen. Sofern die KLR praxisnah aufgebaut und gelebt wird, könnten die Erfahrungen und Ergebnisse daraus im Bereich der Landwirtschaftlichen Fachschulen in den Ausbildungsunterricht integriert werden, um den Jugendlichen den Stellenwert dieses unverzichtbaren Instruments für ihre berufliche Zukunft nahe zu bringen.

Der NÖ Landesrechnungshof nimmt von einer neuerlichen Empfehlung Abstand und verweist auf den Bericht des NÖ Landesrechnungshofs 3/2009, Mistelbach, Landwirtschaftliche Fachschule, in dem die NÖ Landesregierung bereits zugesagt hat, ein einheitliches Kostenrechnungssystem als wirtschaftliches Steuerungsinstrument einzuführen.

7.2.2.3 Abteilung WST8

Die Abteilung WST8 führt für den Dienstkraftwagenbetrieb und die Werkstätte eine KLR. In diesem Bereich ist ca. die Hälfte der Mitarbeiter der Abteilung beschäftigt und setzt sich in der überwiegenden Anzahl aus Kfz-Lenkern zusammen. Zehn Mitarbeiter werden in der Werkstätte und fünf Mitarbeiter im Verwaltungsbereich eingesetzt.

Die KLR wird in der derzeitigen Form seit etwa fünf Jahren verwendet und verfügt über Vergleichsdaten im selben Zeitraum. Für den Leiter der Abteilung besteht der Nutzen der Kostenrechnung vor allem in der Analyse der Kosten je Fahrzeug und Kilometer. Mit Hilfe dieser Kennzahl ist nach Auskunft des Leiters eine ausreichende Steuerungsgrundlage gegeben, die sich darüber hinaus für Vergleiche mit Privatanbietern (Make-or-Buy) und anderen Bundesländern eignet. Sämtliche Kostenarten (Abschreibungen, Betriebsstoffe und Personalkosten) werden direkt auf die Fahrzeuge verbucht. Nicht eingerechnet und umgelegt werden Kosten für die eigene Werkstätte inklusive Einrichtung und Verwaltungskosten, wobei laut Aussage des Leiters diese Kostenarten zu Steuerungszwecken derzeit nicht unbedingt erforderlich seien. Trotzdem wird an der Einführung einer Vollkostenrechnung gearbeitet.

Wie in der Abteilung LAD1-IT werden in der Abteilung WST8 die Ergebnisse der KLR neben der Analyse der Kostenstruktur auch für Make-or-Buy-Entscheidungen herangezogen. Um einen korrekten und neutralen Vergleich durchführen zu können, sollten für diese Make-or-Buy-Entscheidungen jedoch alle anfallenden Selbstkosten berücksichtigt werden, d.h. inklusive der Kosten für Werkstätte samt Einrichtung und Verwaltung.

Nach Ansicht des NÖ Landesrechnungshofs sollten künftig alle mit dem Betrieb der Dienstkraftwagen verbundenen Kosten in den Kilometerpreis der Fahrzeuge eingerechnet werden, um einen neutralen Vergleich mit Privatanbietern anstellen zu können.

Die Veräußerungserlöse der verkauften Fahrzeuge werden in der KLR regelmäßig zur Kennzahlenermittlung als Einnahme auf die jeweiligen Fahrzeuge verbucht. Diese Einnahmen fließen jedoch nicht in das Abteilungsbudget zurück, sondern werden auf einem anderen Haushaltsansatz des Landes NÖ eingenommen. Durch diese Regelung kommt es regelmäßig zu Abweichungen zwischen den Ergebnissen der KLR und den Ergebnissen der Haushaltsrechnung, die mit entsprechenden Erläuterungen kommentiert werden müssen.

Durch ihre Tätigkeit im Bereich des Dienstkraftwagenbetriebs ist die Abteilung WST8 primär als Dienstleister für Regierungsmitglieder und andere Dienststellen der NÖ Landesverwaltung aktiv. Die Dienstkraftwagen werden von der Abteilung WST8 angeschafft und den Nutzern zur Verfügung gestellt. Die Kostentragung erfolgt ausschließlich durch die Abteilung WST8, da eine interne Verrechnung von erbrachten Dienstleistungen und Lieferungen nicht vorgesehen ist. Hinsichtlich der besonderen Eigenschaften und Ausstattungsmerkmale der Fahrzeuge müssen von der Abteilung WST8 regelmäßig Standards definiert werden, um einsatzgerechte und wirtschaftliche Fahrzeuge

zur Verfügung zu stellen und so die Kosten für die Anschaffung und laufende Instandhaltung gering zu halten.

Der NÖ Landesrechnungshof regt zur Stärkung des Kostenbewusstseins und im Sinne der Kostenwahrheit im Bereich des Dienstkraftwagenbetriebs für die leistungsempfangenden Dienststellen die kostenrechnerische Darstellung auf Kostenstellen an.

7.2.2.4 Flussbauhof Plosdorf

Der Flussbauhof Plosdorf wird als selbst erhaltende und betriebsähnliche Einrichtung des Landes NÖ unter den Grundsätzen der Ausgeglichenheit, Wirtschaftlichkeit und Kostendeckung geführt und ist organisatorisch der Abteilung WA3 zugeordnet. Der Flussbauhof Plosdorf vermietet Fahrzeuge, Maschinen und Geräte an Baustellen der Abteilung WA3. Darüber hinaus ist dem Flussbauhof Plosdorf die Funktion einer zentralen Einkaufsstelle und Inventarführung für die Regionalstellen der Abteilung WA3 übertragen. Zu diesem Zweck ist in dieser Dienststelle eine KLR eingesetzt.

Die KLR des Flussbauhofs Plosdorf existiert in der heutigen Form mit diversen Modifikationen seit 1988, wobei auch schon vor diesem Zeitraum eine KLR eingesetzt wurde. Für die Vermietung werden Stunden- bzw. Kilometersätze kalkuliert, deren Basis die tatsächlichen Einsatzzeiten des vergangenen Jahrs, die Erwartungen für die künftige Auslastung, die Lohn- und Betriebskosten sowie die kalkulatorische Abschreibung und Kapitalverzinsung bilden. Durch die direkte Vergleichsmöglichkeit mit der Privatwirtschaft ist die Tarifstruktur der Maschinen und Geräte des Flussbauhofs einem ständigen Preisvergleich ausgesetzt.

Die gewählte Form der Kalkulation ist geeignet, den Betrieb effizient zu führen und zu steuern. Die erwirtschafteten Überschüsse werden in eine zweckgebundene Rücklage eingebucht und stehen der Dienststelle in Folgeperioden für Ersatzanschaffungen und Erneuerungsinvestitionen zur Verfügung. Im Unterschied zu anderen untersuchten Bereichen im Zuge dieser Prüfung verfügt der Flussbauhof Plosdorf über die erforderliche Ressourcenautonomie. Insbesondere im Personalbereich besteht im Flussbauhof Plosdorf die Möglichkeit, durch die Einstellung von Personal auf Kollektivvertragsbasis flexibel auf den Bedarf zu reagieren.

Die betrieblichen Erfahrungen des Flussbauhofs Plosdorf – aber auch die organisatorische Verflechtung mit anderen Dienststellen – hat sich nach Ansicht des LRH bewährt und ist geeignet, auch in anderen Bereichen der NÖ Landesverwaltung umgesetzt zu werden. (Siehe dazu auch Ergebnis 6)

7.2.2.5 Landespflegeheime

Die zur Steuerung erforderlichen Informationen werden im Bereich der Abteilung Landeskrankenanstalten und Landesheime (GS7) durch verschiedene Managementinstrumente zur Verfügung gestellt. Mit dem Projekt „noeHIT“ wurde im Jahr 2004 der Aufbau einer neuen EDV-Lösung als Grundlage für ein effizientes Controlling gestartet. Dieses Projekt war gleichzeitig Teil eines Reorganisationsprogramms, dessen vorrangi-

ges Ziel nach Auskunft der Abteilung GS7 darin bestand, eine Harmonisierung und Standardisierung der betriebsorganisatorischen Prozesse in den einzelnen Heimen sowie die EDV-technische Abbildung sämtlicher Betriebsprozesse inklusive einer zentralen Koordination des gesamten EDV-Betriebs der NÖ Landesheime zu erreichen.

Als Folge dieser Maßnahme sind seit 1. Jänner 2006 alle Heime mit KLR ausgestattet. Hinsichtlich der Funktionalität und des Nutzens des Systems wurde von der Abteilung GS7 angeführt, dass diese vor allem in der Vereinheitlichung und Standardisierung der Prozesse und der damit verbundenen Arbeitsschritte im Bereich des Bestellwesens, der Lagerverwaltung sowie der Preisermittlung und -kontrolle verbunden mit vereinheitlichten Zahlungskonditionen liegt. Darüber hinaus bietet das System Möglichkeiten zur besseren Steuerung vor allem bei Ausschreibungen. Einheitliche Bestellmengen mit zentral gewarteten Preisen und Qualitätsstandards sollen den Überblick verbessern und das Kostenbewusstsein der Verantwortlichen stärken.

Die KLR ist Teil des internen Rechnungswesens und wird für die Bildung von Kennzahlen und zur Steuerung der Heime geführt. Als Primärsystem dient SAP, das über Schnittstellen mit anderen Anwendungen zur Datenerfassung, Verwaltung und Auswertung verbunden ist. Das SAP-Infosystem ist werkseitig mit einer Vielzahl von Standardberichten ausgestattet. Diese können jederzeit tagesaktuell abgerufen und hinsichtlich der Ausgabeparameter individuell angepasst werden.

Den Heimleitungen steht als Erweiterung zu den von SAP bereitgestellten Standardberichten eine eigene Applikation mit der Bezeichnung „Managementinformationssystem – MIS“ zur Verfügung. Mit dieser Software wird die Auswertung von Daten aus verschiedenen Systemen auch außerhalb der KLR (zB Personalverwaltung, Belagszahlen usw.) erleichtert. Durch das Managementinformationssystem verfügen die Dienststellen über eine auf qualitativen Grundsätzen aufbauende Applikation, die zur Abbildung des Zielerreichungsgrades über die reine KLR hinaus geeignet ist.

Die KLR der Landespflegeheime sowie der Landes-Kinder- und Jugendheime hat verglichen mit den übrigen untersuchten Bereichen den weitesten technologischen Entwicklungsstand aufzuweisen. Die Dienststellen verfügen durch das Projekt „noeHIT“ über ein umfassendes, an die unterschiedlichen Anforderungen angepasstes Steuerungs- und Informationssystem.

Wie in anderen Dienststellen des Landes ist auch im Bereich der Heime eine wechselseitige Verwendung von Personal- und Sachaufwendungen durch die geltende Vorschlagsregelung nicht möglich. Die Landesheime haben jedoch die Möglichkeit, über so genannte Pooldienste zusätzlichen Personalbedarf anzumelden und kurzfristig abzudecken, wodurch die Flexibilität im Personalbereich erhöht werden konnte.

Das Profitcenter-Prinzip ist in Grundsätzen durch eine Deckungsgradrechnung realisiert und insbesondere durch eine im Vergleich zu den übrigen Dienststellen der NÖ Landesverwaltung größere Ressourcenautonomie gekennzeichnet. Der Rückgriff auf Pooldienste eröffnet den Dienststellenleitern einen flexibleren Personaleinsatz, wenngleich die Kosten für das Personal durch umfassende Betreuungsstandards bereits vorweg

überwiegend definiert und mit einer Höhe von ca. 70 % der Gesamtkosten kostenbestimmend sind.

In ihrem Bestreben nach einer umfassenden und alle Bereiche abdeckenden Reorganisation der Steuerungsinstrumente ist nach Auskunft der Interviewpartner eine Mehrbelastung im Arbeitsaufwand insbesondere durch die laufende, zum Teil auch zusätzliche, Dokumentation eingetreten. Aus Sicht des LRH ist eine ständige Evaluierung der Sinnhaftigkeit und Genauigkeit der durchzuführenden Datenaufzeichnung routinemäßig vorzunehmen.

Der NÖ Landesrechnungshof nimmt von einer neuerlichen Empfehlung Abstand und verweist auf den Bericht des NÖ Landesrechnungshofs 5/2009, NÖ Kinder- und Jugend-Betreuungszentrum Reichenauerhof, in dem die NÖ Landesregierung bereits eine Evaluierung zugesagt hat.

7.2.2.6 Gebietsbauämter

Im Rahmen der täglichen Aufgabenerfüllung werden von den Mitarbeitern der Gebietsbauämter zu Verrechnungszwecken die erbrachten Dienstleistungen dokumentiert. Der Tätigkeitsbereich der Gebietsbauämter ist regional unterschiedlich ausgeprägt und zum Teil historisch gewachsen. So wird beispielsweise die Betreuung von Gemeinden durch Amtssachverständige der Gebietsbauämter nicht flächendeckend wahrgenommen. Insbesondere sind personelle Kapazitäten, Gemeindegröße und die Betreuungsmöglichkeit durch selbständige Sachverständige dafür ausschlaggebend, ob Gemeinden mit Sachverständigen der Gebietsbauämter versorgt werden. Der Anteil der Tätigkeit für Verhandlungen exklusive Vor- bzw. Nachbereitungszeiten in den Gemeinden betrug im Jahr 2008 in den untersuchten Dienststellen 23 % bzw. 22 %. Für die Tätigkeit in den Gemeinden werden Kommissionsgebühren auf Basis von Halbstundensätzen verrechnet, deren Höhe durch Verordnung des Landes festgesetzt ist. Leistungen, die für Dienststellen des Landes erbracht werden, werden nicht verrechnet.

Die Kommissionsgebühren werden direkt von den Gebietsbauämtern an die Gemeinden verrechnet. Die Einnahmen aus den verrechneten Gebühren werden auf einen allgemeinen Ansatz des Landes gebucht und fließen nicht in das Budget der leistenden Dienststelle. Wie die anderen Dienststellen der NÖ Landesverwaltung werden die Gebietsbauämter mit der zur Besorgung der Tätigkeiten erforderlichen Infrastruktur (Büros, EDV usw.) ohne Gegenverrechnung ausgestattet. Für die Anschaffung geringwertiger Wirtschaftsgüter (zB Büroartikel) stehen Kreditmittel (Sachmittelbudgets) zur Verfügung, die jährlich zugeteilt und die spätestens zu Jahresende aufzubrauchen sind. Die Dimensionierung mit Personal wird durch die Größe des Betreuungsgebiets sowie den Umfang der zu betreuenden Gemeinden definiert und zentral zugeteilt.

Nach Ansicht des NÖ Landesrechnungshofs ist bei den Gebietsbauämtern durch Änderung der organisatorischen Rahmenbedingungen Potenzial zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit vorhanden. Zu diesem Zweck wird die kostenrechnerische

Darstellung sämtlicher Dienstleistungen der Gebietsbauämter auf Kostenstellen der empfangenden Dienststellen empfohlen.

Sofern die auf Kostenstellen weiterverrechneten Leistungen nicht zur vollständigen Kostendeckung reichen, können zumindest Aussagen über die effiziente Leistungserbringung der Dienststellen gemacht werden. Darüber hinaus kann dadurch sowie durch die Bildung von Rücklagen ein Anreiz zum sparsamen Umgang mit Personal- und Sachmitteln geschaffen werden.

7.2.2.7 Gruppe Straße

Die Prüfung der Gruppe Straße erfolgte schwerpunktmäßig in jenen Dienststellen, die sich operativ mit der Erhaltung des NÖ Straßennetzes befassen, das sind die Abteilung Straßenbetrieb (ST2), die Straßenbauabteilungen und die Straßenmeistereien.

Seit 1. Jänner 2000 wird in der Gruppe Straße gemeinsam mit der Abteilung LAD1-IT eine neue auf SAP beruhende KLR eingesetzt. Die neue KLR wurde durch die Zusammenarbeit mit der ASFINAG erforderlich.

Die Gruppe Straße verfügt mit SAP über ein umfassendes, für mehrere Geschäftsprozesse anwendbares, Softwarepaket. Die Nutzung von SAP ist auf einem lizenzbasierten Berechtigungskonzept aufgebaut, d.h. in Abhängigkeit von der erworbenen Lizenz verfügt ein Anwender über unterschiedliche Berechtigungen. Die anfallenden Kosten für die Nutzung des Systems setzen sich aus der Anzahl der Arbeitsplätze und den jeweiligen Lizenztypen (Professional Licence, Limited Licence usw.) zusammen. Grundsätzlich erwirbt der Käufer einer Lizenz Zugang zu den wichtigsten Anwendungen (Modulen) von SAP (Kostenrechnung, Buchhaltung, Personalwesen, Lager- und Inventarverwaltung usw.). Die Nutzung aller Systemkomponenten ist dem Erwerber überlassen, wobei diese auf die Lizenzgebühr je Arbeitsplatz keine Auswirkungen hat. In der Gruppe Straße wird ausschließlich die SAP-Anwendung Kostenrechnung verwendet. Buchhaltung, Personalwesen, Lager- und Inventarverwaltung werden in anderen – speziell entwickelten – Applikationen administriert.

Die Prüfung durch den LRH ergab, dass vorhandene SAP-Module zur Abbildung und Administration von Geschäftsprozessen teilweise ungenutzt bleiben, obwohl ein Bedarf dafür gegeben ist und Lizenzkosten anfallen. Beispielhaft sei in diesem Zusammenhang die Entwicklung einer neuen Lager- und Inventarverwaltung durch die Abteilung LAD1-IT für die Gruppe Straße angeführt, wobei dieses Programm in SAP bereits enthalten wäre.

Ergebnis 4

Der NÖ Landesrechnungshof erwartet, dass die wirtschaftliche Anwendung und Kompatibilität von Software geprüft wird. Zugekaufte bereits vorhandene Softwarepakete sind in einem höchst möglichem Umfang – sofern kostengünstiger – zu nutzen.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Der Anregung des NÖ Landesrechnungshofes wird entsprochen. Bereits bisher wurde beim Einsatz von IT-Lösungen geprüft, ob nicht mit bereits vorhandener bzw. lizenzierter Software der gewünschte Erfolg erzielbar wäre.

Bei der Lager- und Inventarverwaltung für die Gruppe Straße war dies mit dem bereits vorhandenen Programm ARS Remedy (Action Request System Remedy) der Firma BMC der Fall. Der Einsatz dieses Systems war gegenüber dem ebenfalls bereits vorhandenen SAP deshalb zu bevorzugen, da die Zusatzkosten weit geringer waren.

Beim Einsatz von SAP wären teurere zusätzliche Lizenzkosten für jene MitarbeiterInnen angefallen, die für die Lager- und Inventarverwaltung eingesetzt sind, als bei ARS Remedy. Außerdem wäre der Einführungsaufwand durch die vergleichsweise teureren SAP-Berater höher als bei ARS Remedy. Weiters arbeiten schon fast alle anderen Bereiche der Landesverwaltung hinsichtlich der Inventarverwaltung mit ARS Remedy. SAP wäre hier also eine Einzelanwendung nur für die Gruppe Straße gewesen. Sowohl die Lizenzkosten als auch der Einführungsaufwand waren bzw. sind mit ARS Remedy gegenüber SAP deutlich niedriger.

NÖ Landesrechnungshof:

Die Stellungnahme wird zur Kenntnis genommen.

Nachfolgende Ausführungen betreffen die Anwendung der KLR in den dezentralen Dienststellen.

Neben der teilweise standardisierten Auswertemöglichkeit von verbrauchten Ressourcen aus den jeweiligen Systemen wurde zusätzlich zur Steuerung des Dienstbetriebs für den handwerklichen Bereich in den Straßenmeistereien eine Planungsapplikation eingerichtet. Diese sollte den Dienststellen die Möglichkeit einräumen, anhand von Zielvereinbarungen einerseits einen aktuellen Überblick zu den erbrachten Leistungen (Ist-Stand) zu erhalten und andererseits bei Fehlentwicklungen gegensteuern zu können. Die Anwendung wurde zusätzlich mit der Funktion der Leistungsmessung ausgestattet, um durchgeführte Tätigkeiten mit zB Leistungsstandards zu vergleichen. Nach dem Pilotbetrieb wurden die Funktion der Leistungsmessung und die damit verbundene Aufzeichnungstätigkeit vorläufig eingestellt. Neben dem erhöhten Aufwand wurde insbesondere die fehlende Aussagekraft durch unterschiedliche Rahmenbedingungen, die die Dienststellen nicht vergleichbar machen (zB Verkehrsaufkommen, Topographie, Witterung usw.), angeführt. Die Leiter der dezentralen Dienststellen konnten nach eigenen Angaben keine Rückschlüsse auf eine effiziente Leistungserbringung ziehen und beurteilten die Dokumentation der erbrachten Leistung als ungeeignete und verwaltungsintensive Maßnahme, die zur Steuerung nicht geeignet war und keine besonderen Erkenntnisse lieferte.

Dieser Umstand lässt ansatzweise auch das mangelhafte Interesse der operativ tätigen Dienststellen an einer auf Leistung ausgerichteten Erfassung der Daten erklären. Selbst wenn durchgeführte Aufzeichnungen geeignet sind, Leistungsdaten für einen effiziente-

ren Betrieb korrekt abzubilden, zeigt die ersatzlose Streichung, dass auf Managementebene kein Bedürfnis für derartige Steuerungsinstrumente gegeben ist.

Die zur Verfügung gestellten Ressourcen (Personal, Budget, Gerät) werden wie in vielen anderen Bereichen der NÖ Landesverwaltung zentral bestimmt. Die Dienststellenleiter sind vor allem für den ordnungs- und rechtmäßigen Einsatz der bereitgestellten Ressourcen verantwortlich. Das Fehlen von Leistungsanreizen, aber auch die zur Steuerung des Tagesgeschäfts unbedingt erforderliche, oftmals jedoch verspätete Verfügbarkeit von Daten im Primärsystem SAP, wird nach eigenen Angaben als unzureichend bewertet. Die Steuerungsmöglichkeit mit Auswertungen von Daten, welche im Monatsintervall gesammelt werden, ist für einen auf Leistung und Effizienz ausgerichteten Umgang mit Ressourcen wenig praktikabel.

Die vorhandenen Auswertungen erfüllen aufgrund der bestehenden Rahmenbedingungen und der eingeschränkten Aussagekraft der Daten für den täglichen Gebrauch derzeit folgende Funktionen bzw. werden eingesetzt für:

- **Auslastungsstatistiken:**
Für Beschaffungsvorgänge von Fahrzeugen und Maschinen werden mit Hilfe der Aufzeichnungen Entscheidungsprozesse unterstützt. Insbesondere in jenen Fällen, wo zusätzliche Geräte oder Ersatzgeräte angeschafft werden sollen, werden durch Kennzahlenbildungen Wirtschaftlichkeitsvergleiche angestellt.
- **Baulosabrechnungen:**
Im Vordergrund steht die Dokumentation von erbrachten Tätigkeiten. Die aufgezeichneten Daten dienen vorwiegend als Information für die Öffentlichkeit (Politik).
- **Analyse der eingesetzten Ressourcen:**
Insbesondere für Tätigkeiten der betrieblichen Erhaltung von Straßen wie zB Winterdienst, Mäharbeiten, usw. wird mit Hilfe der Aufzeichnungen versucht, Effizienzpotenziale abzuleiten. Besondere Erkenntnisse halten sich nach eigenen Angaben in Grenzen.

Der LRH bewertet das Spektrum der vorhandenen Anwendungen der KLR in der Gruppe Straße als wenig zufrieden stellend. Eine Ausgewogenheit zwischen dem Aufwand für den Betrieb des Systems und dem erzielten Nutzen durch gewonnene Erkenntnisse aus der KLR ist nicht erkennbar. Der Einsatzbereich der KLR ist auf Standardauswertungen ohne besondere Steuerungsfunktion beschränkt. Die Auswertungen dienen überwiegend zur Auflistung von eingesetzten Ressourcen als Information für den Leistungsempfänger. In der Gruppe Straße ist keine laufende, auf Leistung und Vergleich aufgebaute, Steuerung mit Hilfe der KLR eingerichtet. Steuerung aufgrund der Ergebnisse aus der KLR ist auf Auslastungsstatistiken beschränkt, die als Entscheidungshilfe für Ersatzanschaffungen von Fahrzeugen und Maschinen dienen.

Einen wesentlichen Grund für die geringe Einsatzbreite der KLR als Steuerungsinstrument sieht der LRH vor allem in der fehlenden Verantwortung der Ressourcenfestlegung bei den dezentralen Dienststellen. Die Entscheidung über die Ressourcen liegt nicht bei der Dienststelle, sondern wird zentral vorgegeben. Der Einsatz der vorhande-

nen Ressourcen ist im Wesentlichen schon vorweg durch Umfeldbedingungen (zB Witterung, Verkehrsteilnehmer und Anlageverhältnisse der Straße) definiert. Die Steuerungsaktivitäten der dezentralen Dienststellen beschränken sich in erster Linie auf die zeitliche Koordination, d.h. in welchem Zeitraum die Tätigkeiten zu erbringen sind.

Ein weiterer Faktor, der den Einsatz der KLR als Steuerungsinstrument im operativen Bereich erschwert, ist die verspätete Verfügbarkeit von Daten zu Auswertungszwecken. Hier sieht der LRH vor allem organisatorische Mängel, die der gewählten Systemlandschaft zuzuordnen sind. Die Abbildung der Geschäftsprozesse in unterschiedlichen Systemen sind die Quelle für Schnittstellen- und Übertragungsprobleme, die eine rasche Verfügbarkeit der Daten erschweren. Dazu weist der LRH nochmals auf die Nutzung vorhandener Paketlösungen (zB SAP) hin.

Fehlende Leistungskomponente, nicht vorhandene örtliche Ressourcenverantwortung sowie eine verbesserungswürdige Systemlandschaft bilden zusammengefasst jene Faktoren, die eine zweckmäßige Nutzung der KLR in der Gruppe Straße als Steuerungsinstrument zur Verbesserung der Effizienz und Erhöhung des Kostenbewusstseins behindern.

Ergebnis 5

Der NÖ Landesrechnungshof empfiehlt im Bereich der Straßenerhaltung bei operativ tätigen Dienststellen eine Reorganisation der Entscheidungskompetenz über Ressourcen in Verbindung mit einer kontinuierlichen Dokumentation der erbrachten Leistungen auf Basis von Leistungsstandards.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Die Gruppe Straße wird die Entscheidungskompetenz über Ressourcen in Verbindung mit einer kontinuierlichen Dokumentation der erbrachten Leistungen auf Basis von Leistungsstandards bei operativ tätigen Dienststellen im Bereich der Straßenerhaltung unter Einhaltung der vorgegebenen Rahmenbedingungen reorganisieren.

NÖ Landesrechnungshof:

Die Stellungnahme wird zur Kenntnis genommen.

7.3 Schlussbetrachtung und Ausblick

Die NÖ Landesverwaltung ist nach wie vor – trotz vieler Reformmaßnahmen – durch das klassische Bürokratiemodell und zentrale Organisationsformen geprägt. Die Verantwortungsbereiche der Dienststellenleiter sind im Wesentlichen auf die Zuteilung der Tätigkeiten an die Mitarbeiter und die Überwachung der Aufgabenerfüllung im Sinne des dienstlichen Interesses beschränkt. Eine KLR als Instrument zur Steuerung der internen Abläufe und Förderung des Kostenbewusstseins ist nur vereinzelt umgesetzt. Die eingesetzten KLR-Lösungen sind sowohl im Detaillierungsgrad als auch systemtech-

nisch unterschiedlich konzipiert, eine einheitliche über alle Gruppen und Abteilungen reichende Basis mit einem einheitlichen Regelwerk ist nicht eingerichtet.

Grundsätzlich muss die KLR in ein gesamthaftes Controllingkonzept (nach den Prinzipien des NPM) eingebettet sein. Sie dient dabei nicht nur zur besseren Eigensteuerung der Dienststellen, sondern auch zur Gesamtsteuerung der Organisation. Daher ist KLR eine wesentliche Basis für die Ressourcenverteilung und sollte nicht neben den klassischen Systemen wie Budgetierung und Personalplanung stehen, sondern in diese integriert werden. Die KLR liefert aber auch Informationen für die Ausgestaltung von Leistungsvereinbarungen oder für Mitarbeitergespräche.

Zur Erweiterung des Einsatzbereichs der KLR als Grundlage für eine ziel- und leistungsorientierte Steuerung ist die Anpassung einer Reihe von organisatorischen Rahmenbedingungen erforderlich. Der Verbesserung des Kostenbewusstseins geht eine umfassende Information der Dienststellenleiter über anfallende Kosten voraus. Zu den wichtigsten Maßnahmen in diesem Zusammenhang gehört die Einrichtung von Kostenstellen, mit deren Hilfe die Dokumentation der verbrauchten Ressourcen (zB Personal), der Ausgaben (Budget) sowie der bezogenen Leistungen (interne Leistungsverrechnung) möglich ist.

Effiziente Steuerung setzt überdies voraus, dass Führungskräfte in den Dienststellen über ausreichende Ressourcenkompetenz und Leistungsinformation verfügen, um aus den gewonnenen Erkenntnissen geeignete Maßnahmen ableiten und vorhandene Ressourcen bestmöglich einsetzen zu können. Damit könnte auch dem Problem begegnet werden, dass derzeit Dienststellen, die die Notwendigkeit von effizienzsteigernden Maßnahmen erkannt haben und an deren Umsetzung arbeiten wollen, aus den erzielten Einsparungen keine Vorteile ziehen können. Die gegenwärtig verwendete elektronische Zeiterfassung ist dabei nicht geeignet, Aussagen über Effizienz und Leistung zu machen. Diese sind nur mit synchroner Erfassung von Art und Dauer der Tätigkeit feststellbar.

Ebenso ist die vollständige und umfassende Dokumentation von Kosten nicht geeignet, Rückschlüsse auf den Grad der Zielerreichung, der Zufriedenheit der Anspruchsgruppen oder der Qualität der erbrachten Leistungen zu ziehen. Erste Versuche mit Instrumenten zur Messung dieser Kenngrößen (Public Scorecard, Managementinformationssystem) wurden in einzelnen Dienststellen der NÖ Landesverwaltung (LAD1-IT, Gruppe Gesundheit und Soziales) bereits eingeleitet. Aufbauend auf diesen Erkenntnissen ist daher eine Ausweitung auf andere Bereiche der NÖ Landesverwaltung auf Basis von Ziel- und Leistungsvereinbarungen anzustreben. Dieses Führen mit Zielen (Management by objectives) sollte durchgängig von der obersten bis zur untersten Verwaltungsebene in den Vordergrund rücken, damit ein permanentes (Leistungs-)Controlling erreicht wird.

Mit den Effizienzprojekten wurde in der NÖ Landesverwaltung ein erster Schritt in Richtung effiziente Verwaltungsführung im Sinne des NPM eingeleitet. Die an den Effizienzprojekten Beteiligten waren sich im Wesentlichen einig, dass diese ein wichtiger Ansatz für weitergehende Reformen und Veränderungsprozesse in der Landesverwal-

tung sind. Die Fortsetzung des eingeleiteten Wegs und Umsetzung der angeführten Re-formelemente wird, sofern diese im eigenen Wirkungsbereich liegen, dringend empfoh-len. Weiterhin sollen Leistungsvereinbarungen, Überprüfungen der Arbeitsabläufe und Anpassung von Vorschriften Ausgangspunkte der Überlegungen sein und von regelmä-ßigen Evaluierungen begleitet werden. Jedenfalls sind in jenen Organisationseinheiten, in denen nicht bereits eine höhere Stufe der KLR angewendet wird, regelmäßig Einmal-kostenrechnungen durchzuführen.

Insgesamt ist der LRH der Ansicht, dass die Bemühungen zur Umsetzung von NPM fortgesetzt werden sollen. Damit verbunden ist auch die auf die jeweiligen Notwendig-keiten abgestimmte Verwendung einer KLR. Für den Aufbau eines KLR-Systems müs-sen davor die erforderlichen Grundlagen erarbeitet werden. Letztlich darf auch nicht übersehen werden, dass NPM nur eine Stufe eines Reformprozesses darstellt, wobei weitere Entwicklungen (zB Good Governance) ebenfalls zu beachten sind.

Die Dienststellen, die bereits KLR-Systeme in Gewinn bringender Weise einsetzen, sollten als Vorbild für weitere Aktivitäten in diese Richtung dienen. Aus den Erfahrun-gen dieser Dienststellen (wie zB Flussbauhof Plosdorf) kann großer Nutzen gezogen werden. Da bei diesen zu sehen ist, dass KLR in der Verwaltung zweckmäßig eingesetzt werden kann, sollte bei allen Dienststellen des Landes NÖ untersucht werden, wie weit KLR-Systeme zum Einsatz kommen können, wobei der Abteilung LAD1 eine koordi-nierende und leitende Funktion zukommt.

Ergebnis 6

Der NÖ Landesrechnungshof regt an, bei allen Dienststellen zu prüfen, für welche Bereiche eine Kosten- und Leistungsrechnung zweckmäßig als Steuerungsinstru-ment eingesetzt werden kann und solche Systeme – einschließlich der erforderli-chen Voraussetzungen bzw. Rahmenbedingungen – so weit wie möglich anzuwen-den.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Der Anregung des NÖ Landesrechnungshofes wird Rechnung getragen werden.

NÖ Landesrechnungshof:

Die Stellungnahme wird zur Kenntnis genommen.

St. Pölten, im März 2010

Der Landesrechnungshofdirektor

Dr. Walter Schoiber