

Breuss/Pilz/Pletz/Pölzl/Strohriegl/Teuschler

# Haushaltskonsolidierung in wirtschaftlich schwierigen Zeiten

- Herausforderungen, Ziele und Erfolgsfaktoren einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung
- Organisation des Konsolidierungsprojekts
- 6 Schritte zu einem ausgeglichenen Haushalt

## **Autorenverzeichnis:**

Mag. **Nonno Breuss**, MPA, ist Unternehmensberater bei der Integrated Consulting Group. Die Tätigkeitsschwerpunkte liegen insbesondere im Bereich der nachhaltigen Haushaltskonsolidierung von Gemeinden, in der Strategie- und Organisationsentwicklung von Non Profit-Organisationen, im Bereich des Change Managements in der öffentlichen Verwaltung und in Partizipations- und Bürgerbeteiligungsprozessen.

Dr. **Peter Pilz** ist Steuerberater und Partner bei der Kommunal-s GmbH Steuerberatungsgesellschaft sowie Partner bei Bertl Fattinger & Partner Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungs GmbH. Die Tätigkeitsschwerpunkte liegen insbesondere in der Beratung von Körperschaften öffentlichen Rechts, in der Entwicklung und Implementierung von PPP-Modellen, in der betriebswirtschaftlichen Beratung im öffentlichen Bereich, in der Beratung von kameralistischen Haushaltsfragen, Sanierungsberatung, Projektentwicklung und Projektmanagement und in der Beratung des Gesundheitswesens.

Mag. **Stephan Pletz** ist Regionalmanager im EU Regionalmanagement Oststeiermark. Die Schwerpunkte seiner Tätigkeit liegen insbesondere in der ganzheitlichen Beratung von Körperschaften öffentlichen Rechts, Entwicklung und Implementierung von PPP-Modellen, Projektentwicklung und Projektmanagement von LEADER+ und EU-Aktionsprogrammen und im Bereich der Regionalen Wettbewerbsfähigkeit.

Dr. **Andreas Pölzl** ist geschäftsführender Gesellschafter bei der Integrated Consulting Group. Seine Tätigkeitsschwerpunkte liegen insbesondere in den Bereichen Haushaltskonsolidierung, Verwaltungsreform, Ausgliederung und Public-Private-Partnership, Programm- und Projektmanagement und in der ganzheitlichen methodischen Unterstützung von Veränderungsprozessen.

Mag. (FH) **Daniel Strohrigl** ist Unternehmensberater bei der Kommunal-s GmbH Steuerberatungsgesellschaft. Die Schwerpunkte seiner Tätigkeit liegen insbesondere in der Beratung von Körperschaften öffentlichen Rechts, in der betriebswirtschaftlichen Beratung im öffentlichen Bereich sowie in der Beratung in kameralistischen Haushaltsfragen.

MMag. **Hugo Teuschler** ist Unternehmensberater bei der Integrated Consulting Group. Die Tätigkeitsschwerpunkte liegen insbesondere in den Bereichen der Evaluierung und Umsetzung von Ausgliederungen, in der Einführung von Profit-Centern, in der gesamtheitlichen Organisations- und Wirtschaftlichkeitsanalyse und im Bereich des Controllings.

## **Kontakt:**

Kommunal – S GmbH  
Steuerberatungsgesellschaft  
Schubertstraße 62, 8010 Graz  
Telefon: 0316/321950  
E-Mail: [office@kommunales.at](mailto:office@kommunales.at)  
Internet: [www.kommunales.at](http://www.kommunales.at)

ICG Integrated Consulting Group GmbH  
Entenplatz 1, 8020 Graz  
Telefon 0316/718940  
E-Mail: [office@integratedconsulting.at](mailto:office@integratedconsulting.at)  
Internet: [www.integratedconsulting.at](http://www.integratedconsulting.at)



Dr. Walter Leiss  
*Generalsekretär  
Gemeindebund*



Bgm. Helmut Mödlhammer  
*Präsident  
Gemeindebund*

## Vorwort

Liebe Leserin, lieber Leser!

Niemand kann dauerhaft mehr Geld ausgeben, als er einnimmt. Das klingt nach einer Binsenweisheit und nach trivialer Betriebswirtschaft, ist in den öffentlichen Haushalten in den letzten Jahrzehnten aber bei weitem keine Selbstverständlichkeit gewesen. Nicht zuletzt deshalb ist aus einer Finanzkrise eine veritable Wirtschaftskrise bzw. in weiterer Folge eine Schuldenkrise der europäischen Staaten geworden.

Die Gemeinden haben diese Weisheit in den letzten Jahren vor der Finanzkrise nicht nur verstanden, sondern auch gelebt. Bis 2009 waren die Kommunen die einzigen Gebietskörperschaften, die die Maastricht-Kriterien auf Punkt und Beistrich eingehalten haben. Das ist ein Verdienst, der in der öffentlichen Debatte um die so große Zahl an angeblich „überschuldeten Gemeinden“ oft außer Acht gelassen wird. Ebenso wird die Tatsache, dass den Schulden der Gemeinden große Vermögenswerte gegenüber stehen, geflissentlich ignoriert.

Tatsache ist aber dennoch: Die Gemeinden stehen unter Spardruck, gerade nach zwei Rechnungsjahren, in denen die sinkenden Steuereinnahmen auch zu sinkenden Ertragsanteilen geführt haben. Auf der anderen Seite sind jene Ausgabenposten, auf die die Gemeinden kaum Einfluss haben – Sozial- und Gesundheitskosten etwa – exorbitant angestiegen.

Im Jahr 2010 sind immerhin zwei relevante Erfolgsmeldungen zu verzeichnen. Zum einen sind die Ertragsanteile wieder gestiegen, zum anderen haben wir nach fast einem Jahrzehnt der Verhandlungen erreicht, dass die Pflegefinanzierung auf neue Beine gestellt wird und die Kostensteigerungen in diesem Bereich nicht mehr so explosionsartig verlaufen.

Der Konsolidierungsbedarf der Gemeindehaushalte steht dennoch außer Zweifel. Gerade in einer Zeit, in der zunehmend wieder von der Zusammenlegung von Gemeinden die Rede ist, haben wir die Verpflichtung, unsere finanziellen Hausaufgaben so gut wie möglich zu machen. Die vor Ihnen liegende RFG-Schriftenreihe soll Ihnen Hilfestellung geben, wie Sie in wenigen, aber anspruchsvollen Schritten, Ihre Gemeinde auf Konsolidierungskurs bringen können. Dieser Weg ist nicht immer einfach, weil er letztlich mit Einschnitten verbunden sein wird. Er ist aber von entscheidender Bedeutung, wenn wir Gemeinden unsere Rolle als „die Sparmeister der Nation“ weiterhin ausfüllen und leben wollen. Diese Rolle ist maßgeblich mitverantwortlich dafür, dass wir in der politischen Landschaft das mit Abstand höchste Vertrauen bei den Menschen genießen.

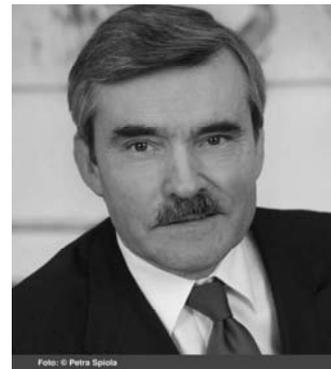
Unser großer Dank gilt den Autoren, die mit großer Akribie komplexe Sachverhalte und Lösungsvarianten aufzeigen und verständlich machen. Wir sind davon überzeugt, dass dieser Band dazu beiträgt, dauerhaft die Anzahl der Abgangsgemeinden wieder zu senken und zur Konsolidierung der Gemeinde-Haushalte beizutragen.

Mit besten Grüßen

*Präsident des  
Österreichischen Gemeindebundes*  
Bgm. Helmut Mödlhammer

*Generalsekretär des  
Österreichischen Gemeindebundes*  
Dr. Walter Leiss

Wien, Oktober 2011



Mag. Alois Steinbichler  
*Vorstandsvorsitzender der  
Kommunalkredit Austria*

## Geleitwort

Geschätzte Leserin, geschätzter Leser!

Die Kommunen sind mit einer weiterhin angespannten Finanz- und Budgetsituation konfrontiert. Die allgemeinen Trends haben wir bereits in unserem Gemeindefinanzbericht 2010 prognostiziert. Das zeigt sich auch – und vor allem – an der Entwicklung der freien Finanzspitze, die 2009, früher als erwartet, das erste Mal negativ war und 2010 gerade eine schwarze Null erreichte. 2011 könnte es aufgrund höherer Zuflüsse aus Ertragsanteilen mit einem Plus von 6,56 Prozent und gestiegener Kommunalsteuereinnahmen mit einem Plus von 1,93% Prozent (Prognosewerte für 2011) eine Trendwende geben.

Zu beachten ist jedoch die fortgesetzte Ausgabendynamik. Auf Dauer kann niemand mehr ausgeben als er einnimmt. Problematisch sind dabei nicht einzelne, einmalige Schuldenaufnahmen, sondern die zugrunde liegende Dynamik. Es gibt daher keine Einheitslösung. Jede Gemeinde muss sich mit ihrer eigenen Situation auseinandersetzen, die eigene Entwicklung im Drei- bis Fünfjahreszeitraum betrachten und somit Dauer- und Sonderbelastungen rechtzeitig berücksichtigen. Auch Haftungen müssen im Auge behalten werden. Der Gemeindefinanzbericht 2010 zeigt, dass die Gemeindefinanzschulden bei 11,5 Milliarden Euro liegen, die Haftungen allerdings zusätzlich 6,5 Milliarden ausmachen. Im Jahr 2009 haben die Gesamtausgaben abzüglich Tilgungen die Gesamteinnahmen abzüglich Schuldenaufnahme um 502 Millionen Euro überstiegen. Ein derartiges strukturelles Defizit ist nicht längerfristig vertretbar.

Projektlösungen bieten eine Chance, den zukünftigen Investitionsbedarf nicht nur über die allgemeine Haushaltsfinanzierung zu decken. Dadurch wird die Entlastung des allgemeinen Haushalts ermöglicht, ohne notwendige, nachhaltige kommunale Investitionen aufschieben zu müssen. Für die Kommunen stellt sich immer mehr die Frage nach dem

Leistbaren bei gegebenen Parametern. Ein bestimmender Faktor sind zudem die Zinskosten für Finanzierungen. Die derzeit historisch niedrigen Zinsen werden zwar für absehbare Zeit anhalten, in mittlerer Zukunft jedoch wieder auf ein höheres Niveau ansteigen. Damit ist ein höherer Kostendruck auf die Kommunen verbunden.

Als Kommunalkredit sehen wir es als unsere wesentliche Aufgabe, Lösungen anzubieten, um Projekte für soziale Infrastruktur, Energie, Umwelt und Verkehr nachhaltig erfolgreich zu machen. Wir sind gemeinsam gefordert, diesen Einsichten mit Mut zur Klarheit zu folgen.

Die vorliegende Ausgabe der Schriftenreihe liefert einen Leitfaden zu einem strukturierten Ansatz für eine mittelfristige Haushaltskonsolidierung; neue Lösungswege wie etwa Strukturreformen und verwaltungsübergreifende Zusammenarbeit werden aufgezeigt. Die Kommunalkredit versteht sich dabei als interessierter und hoffentlich interessanter Ansprechpartner für Ihre Gemeinde. Wir freuen uns auf Ihre Kontaktaufnahme unter +43 (0)1/31 6 31-111.

Inzwischen eine interessante Lektüre,

*Vorstandsvorsitzender der  
Kommunalkredit Austria  
Mag. Alois Steinbichler*

# Inhaltsverzeichnis

<b>1. Herausforderungen der Gemeindekonsolidierung</b> .....	7
<b>2. Ziele und Erfolgsfaktoren einer Nachhaltigen Haushalts-konsolidierung</b> ....	10
2.1 Klares Commitment der politischen Führung .....	10
2.2 Eindeutige Zielvorgaben .....	10
2.3 Nicht-Ziele definieren .....	11
2.4 Aufgabenreform statt Rasenmäher .....	11
2.5 Klärung und transparente Kommunikation der eigenen Motivlagen .....	12
2.6 Notwendigkeit einer frühzeitigen, aktiven Kommunikation des Nutzens .....	12
2.7 Zielfokussierung statt Vergangenheitsbewältigung .....	13
2.8 Trennung von Ideenfindung und Bewertung .....	14
2.9 Transparenz über den Prozess .....	14
2.10 Notwendige Komplexitätsreduktion .....	14
<b>3. Die Organisation des Konsolidierungsprojektes</b> .....	16
3.1 Vorteile und Nutzen eines Projekts .....	16
3.2 Projektorganisation .....	16
3.3 Kooperationsdilemma .....	19
3.4 Kommunikationsplanung .....	20
<b>4. Vorstellung Vorgehensmodell – In 6 Schritten zu einem ausgeglichenen Haushalt</b> .....	21
<b>5. Schritt 1: Klarheit über Ausgangssituation</b> .....	24
5.1 Haushaltsanalyse in der Gemeinde .....	24
5.2 Das „Beeinflussbare Budget“ .....	25
5.3 Ressourcenanalyse .....	26
5.4 Stärken, Schwächen, Chancen, Risiken – SWOT .....	27
<b>6. Schritt 2: Klarheit über die finanzielle Zukunft</b> .....	28
6.1 Die „Mittelfristige Finanzplanung“ .....	28
6.1.1 Aufbau der „Mittelfristigen Finanzplanung“ .....	28
6.1.2 Erstellung der „Mittelfristigen Finanzplanung“ .....	32
<b>7. Schritt 3: Konsolidierungsziel</b> .....	35
7.1 Berechnung des Konsolidierungsbedarfs nach Investitionen und nach Zwischenfinanzierung .....	35
7.2 Berechnung des Konsolidierungsbedarfs aufgrund des „Beeinflussbaren Budgets“ .....	36

<b>8. Schritt 4: Identifikation der Potenziale</b> .....	38
8.1 Aufgabenreform .....	38
8.2 Benchmarking .....	44
8.3 Strukturreformen – Ausgliederungen und PPP-Modelle .....	48
8.4 Optimierung der Organisationsstruktur .....	55
8.5 Verwaltungsübergreifende Zusammenarbeit .....	56
8.6 Prozessoptimierung .....	58
<b>9. Schritt 5: Entscheidung</b> .....	64
9.1 Variantenberechnung .....	64
9.2 Politische Reformpartnerschaften .....	66
9.3 Beispiel Entscheidungsprozess .....	67
9.4 Einbindung der Bevölkerung .....	68
<b>10. Schritt 6: Konsequente Umsetzung</b> .....	72
10.1 Umsetzungsplanung .....	72
10.2 Umsetzungscontrolling .....	74
10.3 Budgetcontrolling .....	75
10.4 Globalbudget .....	76
10.5 Liquiditätsplanung .....	77
<b>11. Management Summary</b> .....	80

## 1. HERAUSFORDERUNGEN DER GEMEINDEKONSOLIDIERUNG

Die Gemeinden sehen sich mit einer Vielzahl von Herausforderungen konfrontiert. Mit der fortschreitenden Liberalisierung der Märkte stieg auch der Wettbewerb um finanzielle Mittel zwischen Staaten und schließlich ebenfalls auf Gemeindeebene. Gleichzeitig steigen die Anforderungen der BürgerInnen an die Verwaltung. Die demographische Entwicklung sorgt in vielen Regionen Österreichs für eine starke Abwanderung und einen starken Zuzug von Personen aus dem In- und Ausland in andere Regionen, vor allem in die Ballungszentren. Das alles führte zu einer immer stärker steigenden Komplexität der Aufgaben der Gemeinden, die sich derzeit, bei gleichbleibenden bzw. schrumpfenden Einnahmen bzw. Personalkapazität, mit einem wachsenden Aufgabenumfang konfrontiert sehen.

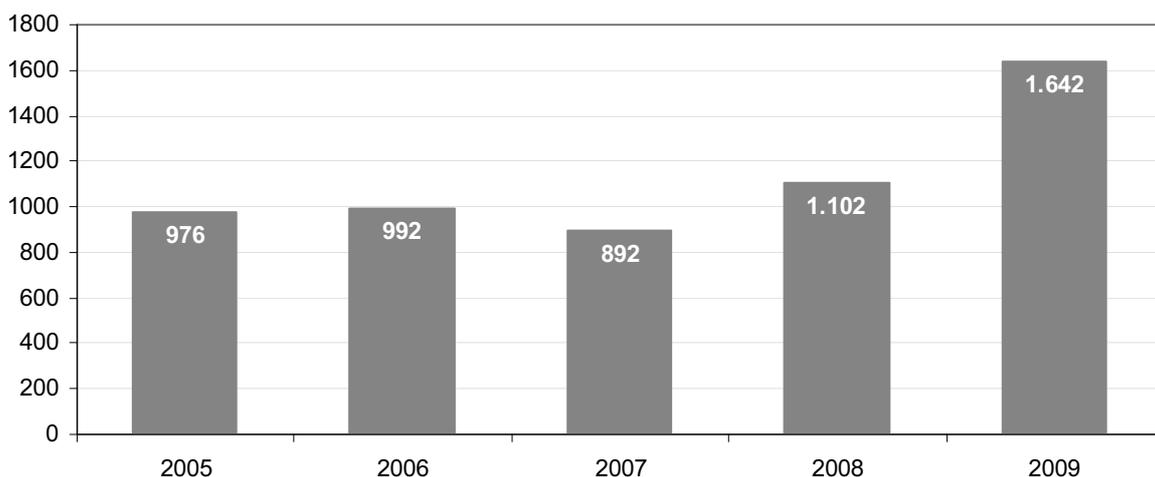


Abbildung 1: Anzahl der Abgangsgemeinden in Österreich; Quelle: Kommunalkredit Austria AG 2010, S. 25

Schließlich konnten durch die Wirtschafts- und Finanzkrise, dem damit verbundenen Sinken der Einnahmen aus Ertragsanteilen und den stark steigenden Kosten im Sozial- und Gesundheitsbereich die Mehrheit der Gemeinden ihren Haushalt im Jahr 2009 nicht mehr ausgleichen. Kaum ein Jahr in der jüngeren Geschichte war in finanzieller Hinsicht so schwierig wie das Jahr 2009, so ist die freie Finanzkraft<sup>1</sup> der Gemeinden seit längerem wieder negativ. Die Gemeinden (ohne Wien) weisen im Jahr 2009 einen Schuldenstand von EUR 11.490,7 Mio. auf. Dies entspricht einer Pro-Kopf-Verschuldung von EUR 1.725. Rechnet man die Haftungen der Gemeinden (ohne Wien) iHv EUR 6.422,7 Mio. hinzu, erhöht sich die Pro-Kopf-Verschuldung auf rd. 2.680.

<sup>1</sup> Ist der Saldo der laufenden Gebarung abzüglich der Tilgungszahlungen der Gemeinde.

## 1. Herausforderungen der Gemeindekonsolidierung

Die Anzahl der Abgangsgemeinden stieg im Jahr 2009 deutlich an. Gab es im Jahr 2008 insgesamt 1.102 Abgangsgemeinde, stieg dieser Wert im Jahr 2009 um 540 Gemeinden auf 1.642 Gemeinden, das entspricht rd. 70% aller österreichischen Gemeinden (Kommunal Kredit Austria AG 2010).

Über die Gesamtanzahl der Abgangsgemeinden in Österreich im Jahr 2010 liegen noch keine Rechnungsabschlussdaten vor. Den Voranschlag 2010 haben insgesamt 821 Gemeinden nicht ausgeglichen dargestellt.

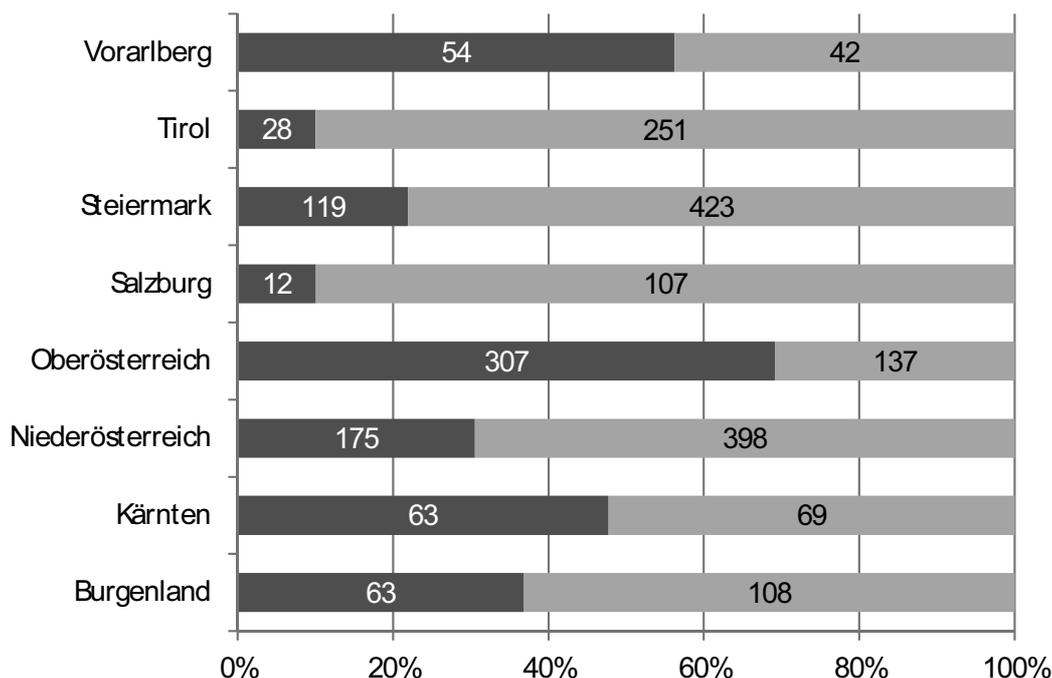


Abbildung 2: Anzahl der Abgangsgemeinden in Österreich; Quelle: Daniel Kosak 2010, S. 20

Besonders die Gemeinden in den Bundesländern Oberösterreich, Vorarlberg und Kärnten rechnen damit, dass sie ihre Haushalte im Jahr 2010 nicht ausgleichen können. Da derzeit noch keine aktuellen Rechnungsabschlussdaten für das Jahr 2010 aus den einzelnen Bundesländern feststehen, kann über die genaue Anzahl der Abgangsgemeinden nur spekuliert werden (vgl. Daniel Kosak 2010). Laut Herrn Dr. Robert Hink, dem Generalsekretär des Österreichischen Gemeindebundes, konnten jedoch etwa zwei Drittel aller österreichischen Gemeinden ihren Haushalt im Jahr 2010 nicht ausgleichen (vgl. Österreichischer Gemeindebund 2011).

Die Ergebnisse für das Jahr 2010 sind daher nicht besser. Das Bundesministerium für Finanzen prognostiziert für das Jahr 2010 eine Ausweitung der negativen freien Finanzspitze aller Gemeinden um EUR 253 Mio. Für das Jahr 2011 gehen die Prognosen zwar von einer Verbesserung der freien Finanzspitze aus, jedoch soll diese ebenfalls negativ sein (vgl. Kommunalkredit Austria AG 2010).

Durch den gegenwärtigen Konjunkturaufschwung, die Auswirkungen der zweiten Etappe des Finanzausgleichs 2008 ab dem Jahr 2011, sowie das Budgetbegleitgesetz 2011 bis

## 1. Herausforderungen der Gemeindekonsolidierung

2014 steigen die Ertragsanteile im Jahr 2011 wieder an. Demgegenüber stehen jedoch ein bevorstehender Anstieg des Zinsniveaus sowie die stark steigenden Kosten im Sozial- und Gesundheitswesen, sodass die Prognosen für Entwicklungen der Finanzsituation der Gemeinden für die Folgejahre eher von einer Verschlechterung der finanziellen Lage der Gemeinden ausgehen.

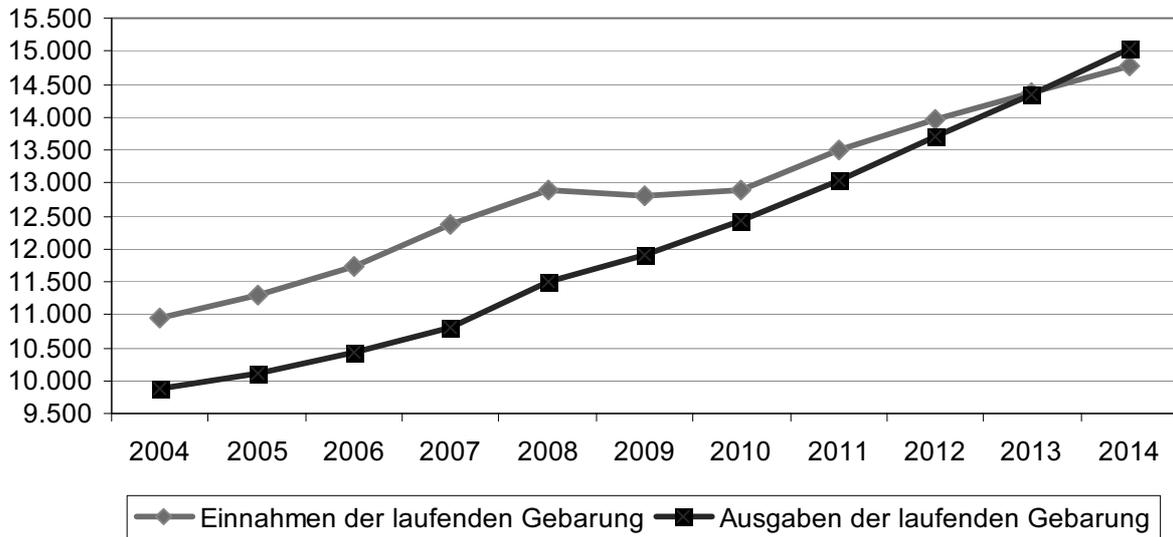


Abbildung 3: Entwicklung der laufenden Gebarung in Mrd. € – der Gemeinden in Österreich; Quelle: Statistik Austria, Gemeindefinanzdaten 2004–2009 und eigene Berechnung für die Folgejahre

Die Grafik zeigt die Entwicklung der laufenden Ausgaben sowie der laufenden Einnahmen in den vergangenen sechs Jahren (2004–2009) sowie die Prognose für die Jahre 2010 bis 2014, unter Annahme einer gleichbleibenden Entwicklung der Ausgabenpositionen. Selbst wenn die Ertragsanteile sich wie vom Bundesministerium für Finanzen prognostiziert, positiv entwickeln (zwischen 4% und 6% p. a.), werden die österreichischen Gemeinden spätestens bis zum Jahr 2014 ihre laufende Gebarung nicht mehr ausgleichen können.

## 2. ZIELE UND ERFOLGSFAKTOREN EINER NACHHALTIGEN HAUSHALTS-KONSOLIDIERUNG

Zu Beginn einer Haushaltskonsolidierung gilt es in der Gemeinde die Zielsetzungen zu konkretisieren. Damit ist nicht primär die Höhe des Konsolidierungszieles gemeint, sondern strategische Zielvorgaben bezüglich der Inhalte, Schwerpunkte und des Weges des Konsolidierungsprozesses. Die wichtigsten strategischen Fragen und Erfolgsfaktoren werden in diesem Kapitel zusammengefasst.

### 2.1 Klares Commitment der politischen Führung

Alle Managementrichtungen betonen die Notwendigkeit der Unterstützung von Führungskräften für das Gelingen von Veränderungsvorhaben bzw. Change-Projekten. Auch aus unserer langjährigen Praxis lässt sich die Bedeutung einer engagierten Unterstützung durch den/die BürgermeisterIn (als oberste/r „ManagerIn“ einer Gemeinde) nicht genug betonen. Ohne ein eindeutiges Bekenntnis des/der BürgermeisterIn zu den Zielen und zum Prozess der Haushaltskonsolidierung wird diese nicht gelingen können. Dabei sind sowohl verbale Aussagen wie auch nonverbale Kommunikation und tatsächliche Taten gemeint. Nur wenn der/die BürgermeisterIn durch seine/ihre Handlungen klar macht, dass das Projekt hohe Priorität genießt, kommt dieses Signal auch bei den Führungskräften und MitarbeiterInnen der Verwaltung an. Die Abwicklung in Projektform hilft zusätzlich, dem Anliegen Gewicht zu verleihen.

### 2.2 Eindeutige Zielvorgaben

Keine Haushaltskonsolidierung gleicht der anderen. Im Zuge einer Haushaltskonsolidierung sind daher die politischen Entscheidungsträger der Gemeinde gefordert, die Zielsetzung für die Haushaltskonsolidierung zumindest anhand der folgenden vier Fragen zu konkretisieren:

- ▶ Sollen (nur) die gesetzlichen Mindestvorgaben eingehalten werden oder werden darüber hinaus noch weitergehende Konsolidierungsziele angestrebt (z. B. Erzielung ausgeglichener Jahresergebnisse)?
- ▶ Wie rasch soll die Neuverschuldung stabilisiert oder reduziert werden?
- ▶ Bis wann und in welcher Höhe wird eine Stabilisierung oder ein Abbau der Gesamtverschuldung angestrebt?
- ▶ Welche Investitionen sollen ermöglicht werden (Erhaltungsmaßnahmen oder auch Neuinvestitionen) und wie beeinflussen diese den Konsolidierungsbedarf?

Sinnvollerweise erfolgen diese Festlegungen erst auf Basis einer Ist-Analyse und einer validen und realistischen Mittelfristplanung, welche die Entwicklungen ohne Gegensteuerungs-/Konsolidierungsmaßnahmen verdeutlichen. Zu diesen vier skizzierten Fragen muss sehr frühzeitig eine Willensbildung auf politischer Ebene stattfinden.

### 2.3 Nicht-Ziele definieren

Um den Umfang bzw. die Ziele der Haushaltskonsolidierung zu schärfen, ist es sinnvoll auch sogenannte „Nicht-Ziele“ zu beschreiben. Diese beschreiben, was nicht passieren darf und wo Tabuthemen liegen. Für alle Beteiligten muss zu Beginn klar sein, ob es einschränkende Rahmenbedingungen gibt oder ob einzelne Bereiche aus der Konsolidierung ausgenommen werden sollen. Eine häufige Einschränkung ist beispielsweise jene, dass ein Abbau von Gemeindebediensteten nur über natürlichen Abgang erfolgen darf. Diese Vorgabe bringt mit sich, dass frei werdende Personalressourcen (z. B. durch Effizienzmaßnahmen) nur dann zu einer Entlastung des Budgets führen, wenn in diesem Bereich auch Pensionierungen anstehen oder wenn durch Umschichtungen der freien Personalressourcen die Nachbesetzung von Pensionierungen an anderer Stelle nicht mehr notwendig ist. Unsere klare Empfehlung: Trennen des Ermitteln freier Personalkapazitäten von der Suche nach alternativen Einsatzmöglichkeiten und/oder natürlichen Abgängen. Zuerst sind freie Personalressourcen aufzuzeigen („Was wäre bei Ausnutzung aller Effizienzpotenziale, bei optimalen Abläufen möglich?“). Erst in einem zweiten Schritt ist zusammen mit den Betroffenen darüber zu diskutieren, wie eine Realisierung erfolgen könnte. Werden beide Prozesse parallel bearbeitet, so besteht die Gefahr, dass Potenziale erst gar nicht aufgezeigt werden, wenn für die betroffenen Personen ad-hoc keine sinnvollen alternativen Einsatzmöglichkeiten gefunden werden können.

### 2.4 Aufgabenreform statt Rasenmäher

Zu den inhaltlichen Zielvorgaben eines Konsolidierungsprojektes gehört es auch festzulegen, ob in allen Bereichen prozentuell oder absolut gleich hohe Konsolidierungsbeiträge zu leisten sind, oder ob Konsolidierungsmaßnahmen gezielt erfolgen und mit einer Aufgabenkritik verbunden werden. Gleichmäßige Konsolidierungsbeiträge führen dazu, das bestehende Leistungsspektrum zu erhalten, aber auszudünnen. Eine Aufgabenkritik hingegen hinterfragt jede Leistung nach ihrem Nutzen und prüft, ob diese verändert, erweitert oder gar ganz weggelassen werden soll. Für jede Leistung wird festgelegt in welchem Umfang und welcher Qualität für welche Zielgruppe sie bereitgestellt werden soll. Die Beantwortung dieser Fragen wird als Aufgabenreform oder Aufgabenkritik bezeichnet.

In der Praxis wird die „Rasenmäher-Methode“ (= gleichmäßige Reduktion in allen Bereichen, z. B. „Minus 10%“) häufig angewandt, da sie einen konfliktärmeren Verlauf der Budgetkonsolidierung verspricht. Sie belässt die relative Ressourcenverteilung zwischen Politikfeldern bzw. Abteilungen und verändert damit auch nicht Machtrelationen. Zum zweiten verursacht eine gleichmäßige Kürzung auch weniger administrativen Aufwand und ist leichter zu kommunizieren. Der Informations- und Kommunikationsbedarf ist ungleich geringer als bei einer Auseinandersetzung mit jeder Leistung. Mit der Wahl der Rasenmähermethode wird jedoch auch eine große Chance vergeben: nämlich eine Modernisierung und Neuausrichtung des Leistungsspektrums entlang der Visionen und strategischen Zielsetzungen einer Gemeinde oder einer (Klein-)Region. Nur wenn Konsolidierungsmaßnahmen gezielt in jenen Bereichen gesetzt werden, wo sie den geringsten

Leistungs- und Wirkungsverlust für die Bevölkerung bewirken, können negative Effekte minimiert und so der Nutzen der Haushaltskonsolidierung maximiert werden.

### 2.5 Klärung und transparente Kommunikation der eigenen Motivlagen

Zunächst ist aus der empirischen Forschung festzuhalten, dass die politische Ausrichtung kaum einen nachweisbaren Einfluss auf die grundsätzliche Durchführungswahrscheinlichkeit oder Erfolgswahrscheinlichkeit einer Haushaltskonsolidierung hat. Die Bundesverwaltung ist in Österreich besser untersucht. Selbst hier lässt sich nicht eindeutig nachweisen, dass die politische Zusammensetzung der Regierung einen Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit oder den Erfolg einer Haushaltskonsolidierung hat (vgl. Haber/Neck, 2006). Damit ist jedoch nicht gesagt, dass Haushaltskonsolidierungen in einem werte- oder ideologiefreien Raum stattfinden. Die Werte der jeweiligen Gemeinderegierung beeinflussen sowohl die Ziele als auch den Verlauf und die Schwerpunktsetzungen der Haushaltskonsolidierung. Politische Entscheidungsträger sind daher aufgefordert, Motive und jeweilige Schwerpunktsetzungen einer Konsolidierung auch transparent zu machen und an die Bevölkerung proaktiv zu kommunizieren. Gerade wenn mehrere Parteien in der Entscheidungsfindung involviert sind, ist es zielführend, zu Beginn die Grundlinien aller Parteien für die Haushaltskonsolidierung zu explizieren.

### 2.6 Notwendigkeit einer frühzeitigen, aktiven Kommunikation des Nutzens

Vielfach sind die Nachteile einer Haushaltskonsolidierung unmittelbar spürbar (Einschnitte bei den Leistungen, reduzierte Förderungen, erhöhte Gebühren und Tarife). Die Vorteile für die Bevölkerung sind erst mittel- oder langfristig greifbar und stellen sich häufig erst nach der laufenden Legislaturperiode ein. Aus dieser zeitlichen Verschiebung des Nutzens einer Haushaltskonsolidierung ergibt sich ein hohes Kommunikationserfordernis für politische Entscheidungsträger. Eine der häufigsten Schwachstellen in der Kommunikation ist, dass man zwar die Notwendigkeit, nicht aber den Nutzen der Haushaltskonsolidierung kommuniziert. Dieser Nutzen kann etwa in der Erhaltung bzw. Wiedergewinnung von Gestaltungsspielräumen, der Ermöglichung zukünftiger Investitionen, einer sinkenden Schuldenlast für kommende Generationen, geringeren künftigen Abgaben und dem Erhalt wertvoller Leistungen bestehen. In jedem Fall zeugt eine Haushaltskonsolidierung von einer höchst verantwortungsvollen Haltung der Entscheidungsträger gegenüber künftigen Generationen, welche heute noch keine politische Stimme haben.

Es wäre falsch anzunehmen, dass Haushaltskonsolidierungen automatisch von Bevölkerung und Medien abgelehnt werden. Wie in vielen Bereichen ist auch hier das „Wie“ entscheidend. Ob eine Haushaltskonsolidierung unpopulär ist, hängt stark vom Einzelfall ab. Einige sozialwissenschaftliche Umfragen heben hervor, dass das grundlegende Ziel einer Haushaltskonsolidierung in weiten Teilen der Bevölkerung auf hohe Zustimmung trifft (vgl. z. B. IMAS, 2001). Das Bewusstsein dafür dürfte in den letzten Jahren sogar gestiegen sein. Eindeutige Belege dafür, dass eine rigide Haushaltspolitik die Chancen auf eine Wiederwahl verringert, fehlen für Österreichs Gemeinden. Betrachtet man die

Pressemeldungen in der jüngeren Vergangenheit, so ist beobachtbar, dass PolitikerInnen, die aktiv Konsolidierungen betreiben, besser beurteilt werden als jene, die solche Projekte und Prozesse ablehnen. Diese haben das hohe Risiko, als „Blockierer“ oder „Reformverweigerer“ Imageschäden zu erleiden. Positive und negative Einzelbeispiele finden sich in beiden Richtungen. In der Regel hängt die Popularität einer Haushaltskonsolidierung stark von der politischen Kommunikationsfähigkeit, dem Problembewusstsein in der Bevölkerung und der Authentizität der handelnden Personen ab.

### 2.7 Zielfokussierung statt Vergangenheitsbewältigung

Bei allen Gemeindekonsolidierungen besteht die immanente Gefahr, dass das Aufzeigen von Konsolidierungspotenzialen als ein Urteil (und damit als Kritik) über die bisherige Tätigkeit gewertet wird.

Für die Politik stellt sich diese Herausforderung primär, wenn die Bevölkerung unmissverständlich über die Höhe des Konsolidierungsbedarfes und den Zustand der Gemeindefinanzen zu informieren ist. Hier stellt sich naturgemäß die Frage nach den Ursachen und der politischen Verantwortung. Das Zögern vor dieser Verantwortung führt oftmals dazu, dass nicht deutlich genug auf die Dringlichkeit einer Konsolidierung hingewiesen wird und notwendige Maßnahmen hinausgezögert werden. Wird nicht früh genug über die Notwendigkeit kommuniziert, fehlen bei einer Umsetzung Problembewusstsein und Verständnis der Bevölkerung.

Ein typisches Beispiel für die Problematik der Vergangenheitsorientierung ist der verzögerte Abschluss von gescheiterten Projekten. Gerade bei innovativen und aktiven Gemeinden werden immer auch Projekte gestartet, welche sich im Nachhinein als Fehlinvestitionen oder Fehlentscheidungen herausstellen. Oft liegt die Ursache außerhalb des Einflusses der Entscheidungsträger und in unzureichenden Informationen über den zukünftigen Bedarf nach Leistungen. In der Praxis zeigt sich, dass solche „stranded investments“ sehr lange aufrechterhalten werden (und laufende Betriebskosten weiter finanziert werden) – aus Furcht, davor einen Fehler eingestehen zu müssen. Die Erfahrung zeigt, dass bei einer gezielten, aktiven und authentischen Kommunikation die politischen Kosten für ein „Eingeständnis“ von Fehlentscheidungen weitaus geringer sind, als viele Entscheidungsträger befürchten. Die Bevölkerung hat durchaus Verständnis dafür, dass eine Gemeinde auch ein unternehmerisches Risiko eingeht und mit ihren Entscheidungen nicht immer nur richtig liegen kann. Die budgetären und politischen Kosten einer Aufrechterhaltung fehlgeleiteter Investitionen oder Leistungen sind langfristig ungleich höher.

Auch auf Ebene der MitarbeiterInnen gibt es eine „Vergangenheitsfalle“, welche eine Konsolidierung empfindlich hemmen kann. Sie besteht in der Sorge der mittleren Führungsebene, dass das Aufzeigen von Effizienzpotenzialen so gewertet werden könnte, dass der Bereich bisher nicht effizient geführt worden wäre.

Solange bei der Kommunikation des Konsolidierungsbedarfs und dem Aufzeigen von Effizienzpotenzialen ein Urteil über die Vergangenheit befürchtet wird, ist der Prozess der Haushaltskonsolidierung gefährdet.

Nachhaltige Projekte zur Haushaltskonsolidierung legen daher von Beginn an großen Wert darauf, nicht die Vergangenheit ins Zentrum der Aufmerksamkeit zu stellen, sondern das gemeinsame Ziel und die Zukunft (positiv besetzte strategische Ziele, getragen von einer attraktiven gemeinsamen Vision). Diese Ausrichtung wird durch Projekt- und Prozessdesign sowie durch die Inhalte der Kommunikationsarbeit gefördert.

### 2.8 Trennung von Ideenfindung und Bewertung

Die Trennung von Ideenfindung und der Bewertung zieht sich wie ein roter Faden durch den Prozess einer erfolgreichen Haushaltskonsolidierung und sollte allen Beteiligten immer wieder in Erinnerung gerufen werden. Sie ist die Grundvoraussetzung dafür, dass überhaupt tabulos und frei gedacht werden kann, wenn z. B. Handlungsoptionen generiert werden. Die Trennung wird dadurch verstärkt, dass bei der Ideenfindung zumeist Verwaltungsbedienstete involviert sind, die Bewertung und Entscheidung hingegen von politischen Gremien vorgenommen werden.

### 2.9 Transparenz über den Prozess

Über den Ablauf bzw. Prozess der Haushaltskonsolidierung (d. h. die Ziele, Arbeitsschritte und Rollenverteilung) muss größtmögliche Transparenz hergestellt werden. Dies gilt auch gegenüber der Bevölkerung und den politischen Oppositionsparteien, so sie nicht ohnehin von Beginn an in den Prozess involviert werden. Transparenz schafft Vertrauen und entlastet alle Beteiligten vom Stress der Unsicherheit. Sie hilft die Energie und Aufmerksamkeit auf die Inhalte und Ziele zu richten und nicht auf Auseinandersetzungen über den Prozess.

### 2.10 Notwendige Komplexitätsreduktion

Die Komplexität einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung wird in der Regel zu Beginn unterschätzt. Sie entsteht primär dadurch, dass während der Ideenfindungsphase oft zwischen hundert und zweihundert Ideen bzw. Potenziale entstehen. Jedes Potenzial ist zu dokumentieren, die monetären und nicht monetären Vor- und Nachteile zu beschreiben sowie die budgetären Auswirkungen für mehrere Jahre abzuschätzen. Bei der Zusammenführung der Potenziale ist zu beachten, dass viele Potenziale nur alternativ umsetzbar sind oder sich gegenseitig beeinflussen (Wechselwirkungen, Verbundeffekte etc.). Einige Potenziale können auch nur in einer bestimmten Bandbreite monetärer Verbesserungen seriös abgeschätzt werden. Im Zuge der Analysen tauchen zumeist auch Potenziale auf, die sich negativ auf die Haushaltskonsolidierung auswirken. Auch diese Risiken sind zu berücksichtigen. Schließlich sollten zur Unterstützung der politischen Entscheidungsträger unterschiedliche Maßnahmenbündel (Varianten, Szenarien) errechnet werden, um ein Gefühl für die Größenordnung der gefundenen Potenziale zu geben. Wir berücksichtigen in unseren Projekten zudem, ob es sich um politisch sensible Potenziale handelt.

Um diese Komplexität zu beherrschen, ist von Beginn an eine Standardisierung bei der Erfassung und Beschreibung der Potenziale vorzugeben. Jedes Potenzial wird in einem

einseitigen Formular nach dem gleichen, übersichtlichen Schema erfasst und erhält eine eindeutige Referenznummer unter der es schnell gefunden wird (z. B. in Präsentationen, in der Berechnungsmatrix oder in der Liste der detaillierten Potenzialbeschreibungen).

Ein weiterer wesentlicher Beitrag zur Komplexitätsreduktion ist es, bewusst eine gewisse Unschärfe zuzulassen. VerwaltungsmitarbeiterInnen sind es meist gewohnt anhand konkreter Daten sehr genau und gewissenhaft zu arbeiten. Die Notwendigkeit eine Abschätzung von Potenzialen für mehrere Jahre und die damit verbundene (Planungs-)Unsicherheit löst zu Beginn meist Unbehagen aus. Hier kommt es darauf an, einen pragmatischen Zugang zwischen dem notwendigen Detailierungsgrad für Entscheidungsträger, der Zumutbarkeit des Aufwandes und der Unsicherheit in der Prognose zu finden.

## 3. DIE ORGANISATION DES KONSOLIDIERUNGSPROJEKTES

### 3.1 Vorteile und Nutzen eines Projekts

Aus vielen Gründen empfiehlt sich die Abwicklung einer Haushaltskonsolidierung in Projektform:

- ▶ Klarer Auftrag mit Zielen, Nicht-Zielen und Terminen.
- ▶ Der Weg zum ausgeglichenen Haushalt wird greifbar durch Meilensteine und klar umschriebene Arbeitspakete.
- ▶ Eindeutige Rollen und Zuständigkeiten: Die Definition von Projektrollen, welche neben der normalen (Linien-)Organisation bestehen, ermöglicht eine flexible und fachlich orientierte Teamzusammensetzung, ohne bestehende Hierarchien und Zuständigkeiten zu stören.
- ▶ Bereichsübergreifende Teams sind besser in der Lage, das übergreifende Problem der Haushaltskonsolidierung zu bearbeiten.
- ▶ Der Bruch mit dem Status quo und mit dem „business-as-usual“ wird erleichtert.
- ▶ Die Definition als Projekt sichert innerhalb der Verwaltung ausreichend Aufmerksamkeit und räumt dem Anliegen der Haushaltskonsolidierung entsprechende Priorität ein.

Die verwendeten Instrumente sind jene des klassischen Projektmanagements. In der Folge werden nur einzelne, ausgewählte Spezifika hervorgehoben, welche sich in der Praxis als erfolgsrelevant erwiesen haben.

### 3.2 Projektorganisation

Die Projektorganisation ist wesentlich von der Größe der Gemeinde und der politischen Konstellation abhängig und ist jeweils spezifisch maßzuschneidern.

Die Grafik verdeutlicht eine typische Projektorganisation einer Haushaltskonsolidierung am Beispiel einer mittelgroßen Gemeinde, mit 5.000 – 10.000 EinwohnerInnen:

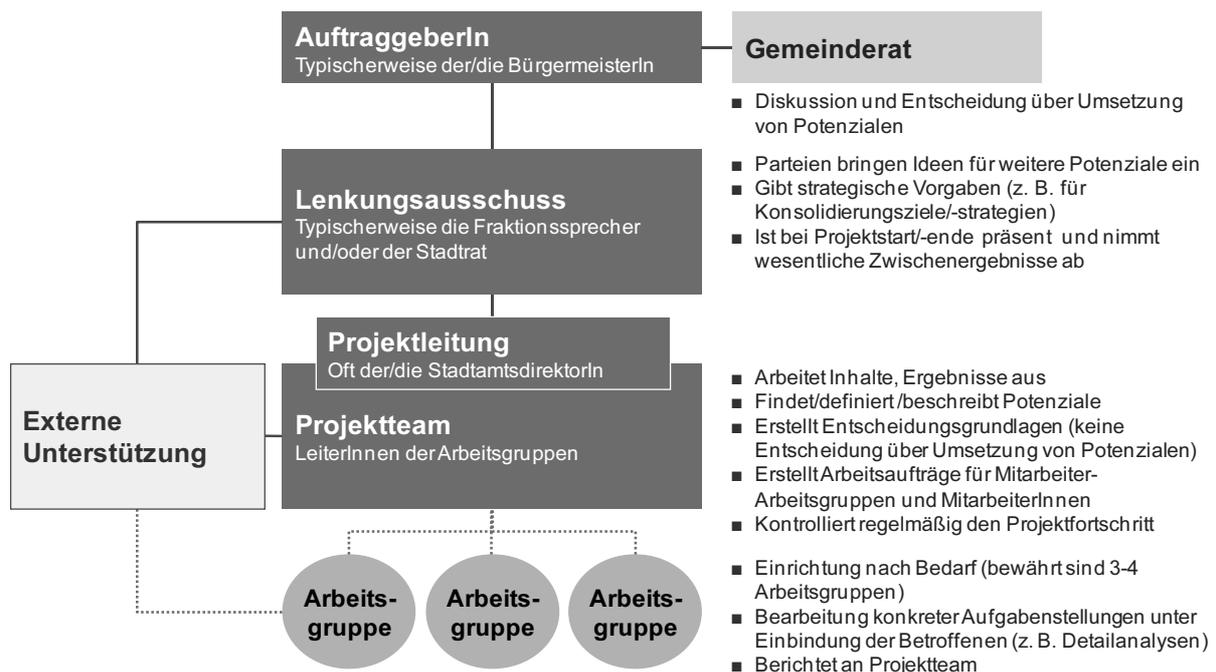


Abbildung 4: Typische Projektorganisation; Quelle: Eigene Darstellung

### AuftraggeberIn

Als AuftraggeberIn fungiert typischerweise der/die BürgermeisterIn. Seine/Ihre Aufgaben sind vor allem eine/n ProjektleiterIn zu bestimmen und die Ziele, Rahmenbedingungen und einen Zeitrahmen vorzugeben. Der/Die AuftraggeberIn ist bei allen wichtigen strategischen Entscheidungen eingebunden. In der ersten Phase der Potenzialfindung ist der Arbeitsaufwand für den/die AuftraggeberIn sehr gering. Hier arbeitet die Verwaltung weitgehend selbständig. Ab der Phase der Entscheidungsfindung und der folgenden Umsetzung ist der/die AuftraggeberIn zeitlich etwas stärker gefordert, vor allem wenn die Entscheidungsfindung in Abstimmung mit den weiteren politischen Parteien erfolgen soll. In erfolgreichen Haushaltskonsolidierungsprojekten wird darauf geachtet, den/die AuftraggeberIn über alles Wesentliche zu informieren, allen Beteiligten klar zu machen, dass er/sie voll hinter dem Projekt steht und gleichzeitig ihn/sie nicht mit Detailabstimmungen zu belasten.

### Gemeinderat

Der Gemeinderat ist in der Regel jenes Organ, welches letztlich alle beschlossenen Konsolidierungsmaßnahmen (sofern sie nicht im Rahmen des normalen Verwaltungshandelns umzusetzen sind) formal beschließt.

### Lenkungsausschuss

Die Einrichtung eines eigenen Lenkungsausschuss ist kein „Muss“ bei Haushaltskonsolidierungsprojekten. Diese Funktion kann auch der Stadtrat übernehmen oder sie kann bei kleinen Gemeinden gänzlich entfallen. In allen Fällen, in denen eine zusätzliche Einbindung der FraktionssprecherInnen oder weiterer Entscheidungsträger bei strategischen Schlüsselfragen angestrebt wird, ist ein Lenkungsausschuss jedoch äußerst hilf-

### 3. Die Organisation des Konsolidierungsprojektes

reich. In der Praxis haben wir noch kein Projekt durchgeführt, ohne eine Einbindung aller Parteien – in einer für den/die AuftraggeberIn passenden Form. Wie eng die Einbindung sein soll, hängt stark vom jeweiligen politischen Klima ab. In überraschend vielen Fällen gelingt es durch einen transparenten Prozess, die Haushaltskonsolidierung zu einem gemeinsamen Anliegen aller Fraktionen zu machen. In diesem Fall erhält der Lenkungsausschuss auch eine operativ bedeutende Rolle. Er wird regelmäßig informiert und bei wichtigen Entscheidungen eingebunden.

#### **ProjektleiterIn**

Zu den Aufgaben des Projektleiters/der Projektleiterin gehören u. a. die Koordination von Aufgaben und Akteuren, die Koordination der Arbeitsgruppen, die Abstimmung von Terminen und die Erstellung von konsolidierten Unterlagen und Übersichten. Da die Anzahl der gefundenen Potenziale rasch im dreistelligen Bereich liegt, einige Potenziale sich gegenseitig ausschließen, viele Potenziale in unterschiedlichen Varianten denkbar sind und für jedes Potenzial der Konsolidierungseffekt erst verzögert und oft stufenweise eintritt, ist das Bewahren eines Überblicks und das Berechnen von Varianten eine ebenso wichtige wie komplexe Aufgabe. Die Rolle des Projektleiters/der Projektleiterin ist bei nachhaltigen Haushaltskonsolidierungen nicht immer von einer hohen Arbeitslast geprägt. Gerade wenn externe ExpertInnen auch eine koordinierende Funktion ausüben, kann der Arbeitsaufwand für die Projektleitung deutlich reduziert werden.

#### **Projektteam**

Das Projektteam besteht typischer Weise aus den Leitungen der wesentlichen Bereiche (z. B. Finanzen, Bauamt, innerer Dienst, Wirtschaftshof/-betriebe), sowie weiteren SchlüsselmitarbeiterInnen. Die Besetzung des Projektteams erfolgt unter pragmatischen Gesichtspunkten in Abstimmung von AuftraggeberIn und ProjektleiterIn. Wesentlich ist, dass das Projektteam in Summe einen guten Überblick und Kontakte zu allen Bereichen der Gemeinde hat. Daraus folgt auch, dass häufig die GeschäftsführerInnen von gemeindeeigenen Betrieben auch Mitglieder des Projektteams sind. Eine vollständige Repräsentation aller Bereiche ist aber nicht notwendig.

Das Projektteam trifft sich regelmäßig um

- ▶ die Ergebnisse der Arbeitsgruppen zusammenzuführen,
- ▶ im Rahmen eines regelmäßigen Projektcontrollings zusammen mit dem/der ProjektleiterIn den Stand der Durchführung zu überprüfen,
- ▶ jene Konsolidierungspotenziale zu identifizieren, welche über Abteilungen und Arbeitsgruppen hinausgehen. Diese Potenziale sind typischerweise Synergiepotenziale zwischen Abteilungen und Unternehmen der Gemeinde.

#### **Arbeitsgruppen**

In den Arbeitsgruppen erfolgt die eigentliche Arbeit der Identifikation und Beschreibung von Konsolidierungspotenzialen. Bewährt hat sich die Aufteilung in vier Arbeitsgruppen, von denen

- ▶ eine das Finanzmanagement und Gebühren,

- ▶ eine die gemeindeeigenen Einrichtungen,
- ▶ eine die Kernverwaltung („innerer Dienst“, Hoheitsverwaltung) und übergreifende Personalfragen und
- ▶ eine die Infrastruktur und Bau-/Wirtschaftshof inne hat.

In jeder Arbeitsgruppe sollte unbedingt ein Mitglied aus der Finanzverwaltung vertreten sein. Sein/Ihr Wissen ist zur Grobabschätzung von Potenzialen und später zur genauen Bezifferung sehr wertvoll.

### 3.3 Kooperationsdilemma

Gemeindekonsolidierungsprojekte müssen sich mit einem Paradoxon auseinandersetzen: Alle Bediensteten verstehen in der Regel die Notwendigkeit einer Konsolidierung. Jedoch besteht für keine Abteilung ein Anreiz durch eine besonders aktive Beteiligung vorzupreschen und einen Beitrag zu leisten – vor allem, wenn sie damit befürchten muss, dass andere Bereiche weniger zur Konsolidierung beitragen. Hinzu kommt das Phänomen, dass die Wertschätzung für eine Leistung mit zunehmender Detailkenntnis steigt. Der eigene Tätigkeitsbereich wird – nachvollziehbarerweise – als bedeutender angesehen als Bereiche über die kein Detailwissen vorliegt und wo kein persönlicher Kontakt zu den LeistungsempfängerInnen besteht.

Hier handelt sich um das bekannte „Trittfahrerproblem“ – ein klassisches Kooperationsdilemma, welches vielfach untersucht wurde (vgl. Ostrom, 1990).

Die Antworten auf die Herausforderung fallen sehr unterschiedlich aus. Die dominante Strategie besteht darin, die Verantwortung für die Haushaltskonsolidierung zu zentralisieren. Diese Strategie wurde sowohl auf Ebene von Nationalstaaten wie auch auf Länder-ebene weltweit nachgewiesen (vgl. Heckscher 2010). Wo tiefgreifende Sanierungen anstanden, übernahm das Finanzministerium eine stärkere Führungsrolle. Auch auf Gemeindeebene kann eine Zentralisierung nützlich sein. Sie sollte jedoch aus mehreren Elementen bestehen. Zunächst ist es notwendig, dass der/die BürgermeisterIn die Konsolidierung zu seiner/ihrer ureigensten Verantwortung und zu einem Projekt höchster Priorität erklärt. Wo ein solch eindeutiges und persönlich kommuniziertes Bekenntnis zu den Zielen der Konsolidierung fehlt, werden durch die ProjektmitarbeiterInnen in weiterer Folge alle sensiblen Bereiche vermieden, die „heißen Eisen“ werden nicht angefasst und die Konsolidierung bleibt zumeist an der Oberfläche.

Eine zweite sinnvolle Maßnahme im Umgang mit dem Kooperationsdilemma sind bereichsübergreifende Projektteams, welche gemeinsam Konsolidierungspotenziale erarbeiten. Allerdings gilt es in deren Begleitung darauf zu achten, dass nicht eine Dynamik „gegenseitigen Schutzes“ entsteht, indem aus Sorge selbst kritisiert zu werden, Kritik zurückgehalten wird, sondern der Ehrgeiz und die Motivation gestärkt wird, einen wesentlichen Beitrag für die Konsolidierung beizusteuern. In aller Regel gelingt dies bei einem ernsthaften und gut aufgesetzten Konsolidierungsprojekt gut.

Weiters können für einzelne Bereiche spezifische Konsolidierungsziele definiert werden, die aus dem Gesamtkonsolidierungsziel herunter gebrochen werden. Damit ist keine strikte Vorgabe in Sinne einer Globalbudgetierung oder eines Eckwertbudgets gemeint,

### 3. Die Organisation des Konsolidierungsprojektes

sondern eine Vorgabe darüber, wie hoch die Konsolidierungspotenziale sein müssen, die jeder Bereich identifizieren sollte. Über die Umsetzung wird später entschieden. So wird es ermöglicht, jeden Bereich in die Verantwortung zu nehmen.

#### 3.4 Kommunikationsplanung

Eine Haushaltskonsolidierung erzielt nur dann nachhaltige Effekte, wenn die Unterstützung aller wichtigen Anspruchsgruppen gewonnen wird. Nicht selten scheitert die Unterstützung nicht an den Inhalten der Maßnahmen, sondern an einer inadäquaten Kommunikationspolitik und Einbindung der Anspruchsgruppen. Zu Beginn eines Haushaltskonsolidierungsprojektes sind daher alle wesentlichen Anspruchsgruppen aufzulisten, deren Informationsinteressen offen zu legen und zu fixieren, wie diese in den Prozess eingebunden werden können. Diese Übung nimmt nicht viel Zeit in Anspruch. Fast immer findet sich dabei eine Gruppe, auf die sonst zu wenig geachtet worden wäre. Die folgende Grafik zeigt einen (anonymisierten) Ausschnitt einer solchen Kommunikationsplanung.

##### Kommunikationsplanung

Projekt: Budgetsanierung XXX \_\_\_\_\_  
 Phase \_\_\_\_\_ Datum: \_\_\_\_\_  
 Proj.-Leiter: \_\_\_\_\_ Version \_\_\_\_\_ Seite: \_\_/ \_\_

Stakeholder		Kommunikation		
Person/Gruppe	Interesse	Wie	Wann	Wer
Auftraggeber (BM)	Erfolgserwartung Budgetsanierung, Verantwortung gegenüber Gemeinderat und Bevölkerung und Mitarbeitern	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Laufend, rasche Beantwortung von Fragen</li> <li>■ Controlling-Berichte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Projektteamsitzungen oder auf Nachfrage</li> <li>■ 2 Wöchentlich</li> </ul>	xxx
Mitglieder Gemeinderat	Wirkung auf den Bürger, politische Profilierung, Sparpotenziale, Handlungsspielräume	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Zwischenbericht</li> <li>■ Endbericht</li> <li>■ Laufende Information</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 24.06.2010</li> <li>■ 30.09.2010</li> <li>■ Anlassbezogen</li> </ul>	xxx
Politische Büros im Land	Ausreichende Information, um Politik informieren zu können	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Informationen/Fragen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Anlassbezogen</li> </ul>	xxx
Personalvertretung	Informationen, negative Auswirkungen für Dienstnehmer vermeiden	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Mitglied im Projektteam</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ laufend</li> </ul>	xxx
Projektteam	Projekterfolg, Erfüllung der Erwartungen, Konkretisierung des Auftrages	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ PT-Sitzungen</li> <li>■ Zentrale Projektablage</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Jour-fix (z.B. 2 wöchentlich)</li> </ul>	xxx
Öffentlichkeit, Medien, Presse	Einsparung, kostengünstige Verwaltung, Negativmeldungen, bedarfsgerechtes Angebot der Verwaltung	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Interview Gemeindezeitung</li> <li>■ Kernbotschaften vorbereiten für - negative Zeitungsmeldungen/ Interviewanfragen</li> <li>■ PK zu Endbericht</li> <li>■ Laufende Projektberichte in Gemeindezeitung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 28.06.2010</li> <li>■ Laufend</li> <li>■ 30.09.2010</li> <li>■ laufend</li> </ul>	xxx
MitarbeiterInnen	Effektivität- und Effizienzsteigerung, Wertschätzung der erbrachten Leistung, laufende Informationen, Joberhalt	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Dienstbesprechungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 06.07.2010</li> </ul>	xxx
Aufsichtsbehörde	Abschluss Projektbericht, Genehmigungsverfahren	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Bericht</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Sept 2010</li> </ul>	xxx
BürgerInnen	Direkte Betroffenheit	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Direktes Gespräch</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ laufend</li> </ul>	xxx

Abbildung 5: Exemplarische Kommunikationsplanung; Quelle: Eigene Darstellung

An späterer Stelle (Schritt 5 – Entscheidung) wird dargelegt, welches Potenzial die Partizipation von BürgerInnen für eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung birgt. Möglich ist auch, die BürgerInnen bereits bei der Ideenfindung zu involvieren.

## 4. VORSTELLUNG VORGEHENSMODELL – IN 6 SCHRITTEN ZU EINEM AUSGEGLICHTENEN HAUSHALT

Das 6-Schritte Modell zur Haushaltskonsolidierung erscheint zunächst sehr intuitiv und einfach. Angesichts der Komplexität mancher Detailfragen und der inhärenten Tendenz dazu einzelne Schritte zu überspringen, liefert jedoch gerade diese Einfachheit und Nachvollziehbarkeit eine wertvolle Orientierung im Gesamtprozess.

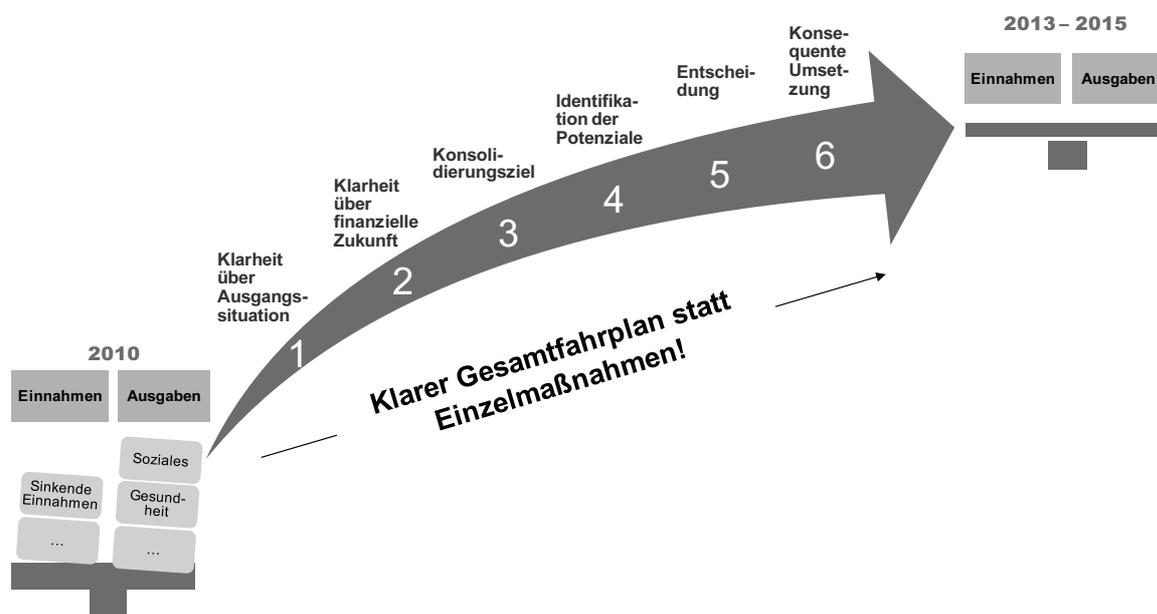


Abbildung 6: Die sechs Schritte zur Haushaltskonsolidierung; Quelle: Eigene Darstellung

Dieses Vorgehensmodell wurde aus unserer langjährigen Praxis in der Begleitung solcher Projekte entwickelt. Es beruht u. a. auf der Erfahrung, dass ohne ein klar strukturiertes Vorgehen der Prozess der Entscheidungsfindung zu früh erfolgt und damit die Kreativität in der Ideenfindung frühzeitig abgewürgt wird.

Als ersten Schritt gilt es Klarheit über die finanzielle Ausgangssituation herzustellen. Hierzu wird der Gemeindehaushalt anhand aussagekräftiger Kennziffern überprüft und es wird errechnet, welcher Teil des Budgets tatsächlich beeinflussbar ist. Jede nachhaltige Haushaltskonsolidierung baut auf den spezifischen Stärken und Schwächen einer Gemeinde auf. Auch diese gilt es daher aufzuzeigen. Hierbei muss das Rad oftmals nicht neu erfunden werden. Wo bereits brauchbare Vorarbeiten vorliegen, sind diese zu nutzen und in einer pragmatischen Herangehensweise zu aktualisieren. In Fällen, wo kaum Kostendaten zu den Leistungen der Gemeinde vorliegen, wird nach Bedarf eine Ressourcenanalyse durchgeführt. Diese ermöglicht Transparenz über die Kosten und den Ressourceneinsatz einzelner Leistungen.

#### 4. Vorgehensmodell – In 6 Schritten zu einem ausgeglichenen Haushalt

Der zweite Schritt besteht darin, Klarheit über die finanzielle Zukunft herzustellen. Es wird eine Mittelfristplanung erstellt, aus der hervorgeht, wie sich der Gemeindehaushalt ohne entsprechende Gegenmaßnahmen entwickeln würde. Dies ist ein unerlässlicher Schritt um den Konsolidierungsbedarf zu ermitteln. Er hilft jedoch auch, die Notwendigkeit einer Konsolidierung nach innen und außen zu transportieren.

Als dritten Schritt ist es notwendig, die bestehenden strategischen Zielsetzungen der Gemeinde allen Entscheidungsträgern im Projekt zu vergegenwärtigen. Dieser Arbeitsschritt ist in der Regel nicht allzu aufwändig. Ein explizit formuliertes Leitbild und ein strategischer Entwicklungsplan liegen allerdings nur in wenigen Gemeinden vor. Dies ist auch nicht unbedingt erforderlich. Höchst wertvoll ist jedoch, in einem Workshop alle existierenden strategischen Überlegungen für die künftige Entwicklung der Gemeinde zusammenzutragen und zu einem Gesamtbild zusammenzufassen. Dies ist wichtig für die Haushaltskonsolidierung, da die beschlossenen Konsolidierungsmaßnahmen nicht die strategischen Zielsetzungen der Gemeinde für die Zukunft (z. B. strategische Investitionen in bestimmte Felder, Ausbau oder Rücknahme bestimmter Ansiedlungen, große Siedlungs- und Stadtentwicklungsprojekte) konterkarieren dürfen. Diese Gefahr besteht, wenn die strategische Ebene ausgespart und gleich auf eine zu große Detailebene übergegangen wird.

Der vierte Schritt schließlich ist in der Regel der aufwändigste für eine Haushaltskonsolidierung: die Identifikation der Potenziale. Hierbei kommt eine Vielzahl unterschiedlicher Instrumente zum Einsatz. Quasi zur Pflicht gehört eine Aufgabenreform, d. h. das kritische Hinterfragen des bestehenden Leistungsspektrums und der Form der derzeitigen Leistungserstellung. Zusätzlich können für ausgewählte Bereiche Benchmarks erhoben werden. Hier besteht auch die Möglichkeit eines Vergleichs mit anderen Gemeinden (z. B. auf Basis von Leistungsdaten und auf Basis der Rechnungsabschlüsse). Aufbauend auf den Analyseergebnissen werden Strukturoptimierungen und organisatorische Maßnahmen identifiziert. Häufig sind dies Make-or-buy-Entscheidungen sowie die Nutzung von internen Synergiepotenzialen (z. B. interne Services der gemeindeeigenen Unternehmen). Prozessoptimierungen werden nur für ausgewählte, für die Konsolidierung bedeutsame Prozesse durchgeführt, da sonst die Detaillierungsebene zu tief ist.

Im fünften Schritt ist eine Entscheidung darüber notwendig, welche Potenziale umgesetzt werden sollen. Hier sind vor allem die politischen Entscheidungsträger gefordert. Als Entscheidungsunterstützung können unterschiedliche Szenarien aufbereitet werden. Diese verdeutlichen, wie hoch mögliche Konsolidierungsbeiträge bei unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen sind. Vor der Entscheidungsfindung kann auch ein Feedback zu den geplanten Maßnahmen durch die BürgerInnen eingeholt werden. Nur in wenigen Fällen werden BürgerInnen bereits von Beginn an bei der Ideenfindung beteiligt. Zumeist wird ein Konsens über die umzusetzenden Maßnahmen über alle Parteien hinweg angestrebt. Die Wahrscheinlichkeit diesen zu erreichen steigt signifikant, wenn eine neutrale Moderation und ein maßgeschneiderter Prozess für diese Entscheidungsfindung existiert. Auf Basis der Beschlüsse wird schließlich der mittelfristige Finanzplan überarbeitet und die Potenziale in den (Nachtrags-)Voranschlag eingearbeitet.

## 4. Vorgehensmodell – In 6 Schritten zu einem ausgeglichenen Haushalt

Zum Schluss geht es im sechsten Schritt um die konsequente Umsetzung der Beschlüsse. Zur Umsetzung zählt auch eine laufende Liquiditätsplanung. In einigen Fällen hat sich auch die Einführung von Globalbudgets bewährt. Dies ist jedoch individuell und bundesländerspezifisch zu beurteilen. Durch die Festlegung von eindeutigen Verantwortlichkeiten und Meilensteinen entsteht in Verbindung mit einem regelmäßigen Controlling eine hohe Verbindlichkeit, sodass die Beschlüsse mit Engagement und Ehrgeiz umgesetzt werden können.

Die folgende Grafik gibt einen Überblick über die Instrumente, welche bei jedem der sechs Schritte wahlweise zum Einsatz gelangen können. Diese werden in den folgenden Kapiteln detailliert beschrieben.

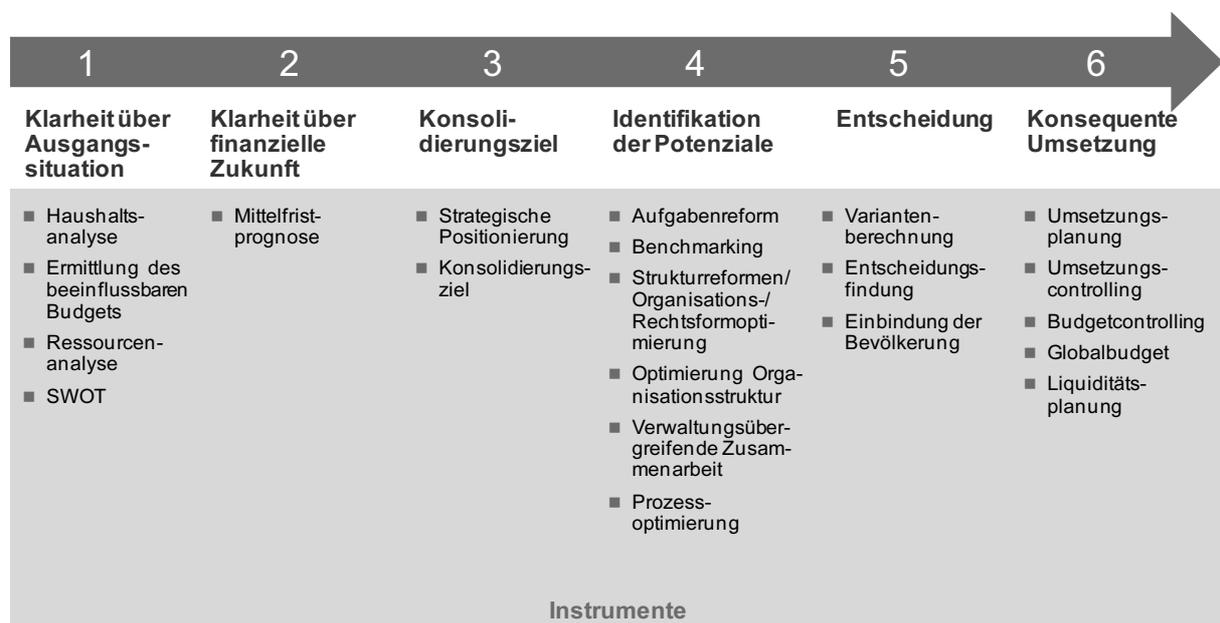


Abbildung 7: Instrumente zur Umsetzung der 6 Schritte; Quelle: Eigene Darstellung

# 5. SCHRITT 1: KLARHEIT ÜBER AUSGANGSSITUATION

Am Anfang jeder „nachhaltigen Haushaltskonsolidierung“ ist Klarheit über die Ausgangssituation zu schaffen. Nur wenn der aktuelle Startpunkt bekannt ist, können das Ziel und der Weg zum Ziel festgelegt werden.

## 5.1 Haushaltsanalyse in der Gemeinde

In der Praxis hat sich bewährt, eine Haushaltsanalyse ausgehend von den Rechnungsabschlüssen der letzten drei Jahre zu starten. Dabei werden die Haushaltsstellen der Rechnungsabschlüsse nach den Richtlinien des VRV zur Erstellung des Rechnungsquerschnittes geordnet, um daraus aussagekräftige Kennzahlen (laufende Gebarung, Vermögensgebarung, Finanztransaktionen, Jahresergebnis, Konsolidierungsbedarf, Gesamtschuldenstand) über die Haushaltssituation und die Verschuldung der Gemeinde zu errechnen. Der Rechnungsquerschnitt zeigt die laufende Gebarung, die Vermögensgebarung sowie den Konsolidierungsbedarf und den Gesamtschuldenstand der letzten drei bis fünf Jahre.

Folgende Kennzahlen sollten mindestens ermittelt werden:

### **Verschuldungsgrad**

Dieser zeigt, wie viel Prozent der eigenen Steuern und Abgaben durch die Bedienung des Schuldendienstes (Zinsen und Tilgungen) gebunden sind.

### **Freie Finanzspitze**

Sie zeigt an, wie viele Mittel für die Finanzierung von außerordentlichen Vorhaben aus den laufenden Betrieb der Gemeinde zur Verfügung stehen.

### **Öffentliche Sparquote**

Gibt den Prozentsatz an, inwieweit finanzielle Mittel aus dem laufenden Betrieb der Gemeinde für die Tilgung von Darlehen und für die Finanzierung von Investitionen in der Gemeinde bereit stehen.

### **Fiktive Verschuldungsdauer**

Die fiktive Verschuldungsdauer zeigt an, wie lange auf Basis der Überschüsse aus dem laufenden Betrieb der Gemeinde die Rückzahlung der bestehenden Schulden dauert, wenn keine neuen Investitionen getätigt werden.

### **Eigenfinanzierungsquote**

Zeigt, ob die Investitionen in der Gemeinde im Planungszeitraum durch Fremdkapital finanziert werden müssen.

## 5.2 Das „Beeinflussbare Budget“

Die Haushaltsanalyse ist eine wichtige Basis für die Erstellung der mittelfristigen Finanzplanung und für die **Berechnung des „Beeinflussbaren Budgets“**. Das beeinflussbare Budget gibt Auskunft darüber, wie hoch die Ausgaben einer Gemeinde sind, welche beeinflussbar sind und damit in einem Konsolidierungsprozess näher betrachtet werden müssen.

Das „Beeinflussbare Budget“ errechnet sich dabei wie folgt:

### Berechnungsformel

#### Ausgaben des ordentlichen Haushalts

- Umlagen (Sozialhilfe, Landesumlage etc.)
- Durchläufer
- Schuldendienst

---

**= Beeinflussbares Budget**

Abbildung 8: Berechnungsformel zum „Beeinflussbaren Budget“; Quelle: Eigene Darstellung

Es muss darauf hingewiesen werden, dass diese Berechnung nicht zwischen Pflicht- und Ermessensausgaben differenziert. Unterstellt wird, dass auch Pflichtausgaben beeinflussbar sind. So handelt es sich bei dringenden Renovierungsarbeiten in einer Volksschule zwar um Pflichtausgaben, jedoch kann die Gemeinde durch geschicktes verhandeln die Investitionskosten positiv beeinflussen. Um die tatsächlichen Ermessensausgaben berechnen zu können, müssten zudem weitere Positionen, wie gesetzlich vorgeschriebene Aufgaben sowie Ausgaben für vertraglich verpflichtende Rechtsgeschäfte (z. B. Förderverträge, Mietverträge usw.), in die Berechnung miteinbezogen werden. Die tatsächlichen Ermessensausgaben liegen daher unter dem Wert des beeinflussbaren Budgets.

Eine möglichst genaue Trennung des beeinflussbaren Budgets nach Pflichtausgaben, welche nur in Form der Leistungserstellung beeinflussbar sind, und Ermessensausgaben, welche gänzlich entfallen können, ist grundsätzlich möglich und für die Schaffung von Klarheit über das Ausmaß des Konsolidierungspotenzials auch sinnvoll.

## 5. Schritt 1: Klarheit über Ausgangssituation

Beeinflussbares Budget (in EUR)	Gemeinde XY	RA 2009
Ausgaben der Ordentlichen Gebarung (ohne Berücksichtigung der Vorjahre)		<b>24.000.000</b>
- Umlagen	Summe	<b>3.040.000</b>
Sozialhilfverbandsumlage/Krankenhausumlage		2.000.000
Landesumlage		700.000
Rettungsdienstbeitrag		30.000
Schulbaufonds		10.000
Schulerhaltungsbeiträge		20.000
Landessanitätsdienstbeitrag		30.000
....		250.000
- Schuldendienst	Summe	<b>2.060.000</b>
Tilgung		1.000.000
Zinsen		300.000
Leasing		500.000
Kassenkredit Zinsen u. Spesen		50.000
Rücklagenzuführungen für entfallige Kredite		200.000
...		10.000
- Durchläufer	Summe	<b>400.000</b>
Maastricht-Umbuchungen		50.000
Interne Umbuchungen		200.000
Interne Abrechnungen		10.000
Kommunalsteuer Gemeindeeinrichtungen		20.000
....		120.000
<b>Beeinflussbares Budget</b>		<b>18.500.000</b>

Abbildung 9: Praxisbeispiel zur Ermittlung des „Beeinflussbaren Budgets“; Quelle: Eigene Darstellung

### 5.3 Ressourcenanalyse

Um Transparenz über Personaleinsatz, Kosten und Kostendeckungsgrad pro Leistung zu erhalten, sollte eine Ressourcenanalyse durchgeführt werden. Sie gibt einen schnellen Überblick über die Leistungen der Gemeinde und ist vor allem dann wertvoll, wenn keine laufende oder keine den Zielsetzungen genügende Zeiterfassung der MitarbeiterInnen vorliegt.

Basis für die Berechnung bildet dabei der Rechnungsabschluss der Gemeinde oder eine Einmalkostenrechnung, welche um betriebswirtschaftliche Ansätze, wie kalkulatorische Abschreibungen, kalkulatorische Zinsen, Gebäudekosten und weitere Kostenpositionen ergänzt wird, welche in der kameralen Buchhaltung üblicherweise nicht, in anderer Höhe oder in anderen Bereichen angesetzt werden.

## 5.4 Stärken, Schwächen, Chancen, Risiken – SWOT

Dabei kommt folgendes Kalkulationsschema zur Anwendung:

	<b>Personalkosten (lt. Aufgabenanalyse)</b>
+	Einzelkosten je Leistung (z.B.: Fremdleistungen, Material, Anlagen)
+	Zuschlag für abteilungsbezogene Gemeinkosten (aus BAB ermitteln)
+	Zuschlag für abteilungsübergreifende Gemeinkosten ("Overhead")
=	<b>Gesamtkosten</b>
-	Erlösen
=	<b>Unterdeckung/Überschuss</b>

Abbildung 10: Ressourcenanalyse; Quelle: Eigene Darstellung

### 5.4 Stärken, Schwächen, Chancen, Risiken – SWOT

Ergänzt wird die Ist-Analyse in der Regel durch eine einfache SWOT-Analyse (Akronym für Strengths [Stärken], Weaknesses [Schwächen], Opportunities [Chancen] und Threats [Bedrohungen]). Sie ist Ausgangspunkt für die Strategieentwicklung der Gemeinden. Oft sind solche Analysen schon im Zuge eines Leitbildprozesses entwickelt worden. In diesen Fällen genügt es, die SWOT-Analyse zu aktualisieren. Mit der SWOT-Analyse werden auch qualitative Faktoren im Rahmen der Ist-Analyse berücksichtigt.

Im Zuge der Haushaltskonsolidierung dient die SWOT-Analyse dazu, bei der Identifikation von Konsolidierungsmaßnahmen bewusst auf den bestehenden Stärken der Gemeinde aufzubauen und Schwächen zu kompensieren.

# 6. SCHRITT 2: KLARHEIT ÜBER DIE FINANZIELLE ZUKUNFT

Um den notwendigen Konsolidierungsbedarf zu bestimmen, ist es zunächst notwendig zu prüfen wie sich der Gemeindehaushalt ohne Gegenmaßnahmen entwickeln würde („was passiert, wenn nichts passiert?“). Hierzu wird eine „Mittelfristige Finanzplanung“ erstellt.

## 6.1 Die „Mittelfristige Finanzplanung“

Ausgehend von dem vorhergehenden Schritt der Haushaltsanalyse ist die Erstellung einer mittelfristigen Finanzplanung über die Entwicklung der Haushaltssituation der nächsten drei bis fünf Jahre, ohne Verbesserungs- bzw. Konsolidierungsmaßnahmen, einer der wichtigsten Konsolidierungsschritte um Transparenz über das notwendige Einsparungsvolumen zu erhalten. Der mittelfristige Finanzplan liefert Informationen über die zukünftige Entwicklung der Ausgaben sowie Einnahmen und damit über die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinde, noch ohne Konsolidierungsmaßnahmen.

Somit bildet dieser bei der Konsolidierung eine fundierte Argumentationsgrundlage für den Handlungsbedarf vor politischen Gremien bzw. der Verwaltung. Wichtig ist es dabei, die Mittelfristplanung nicht auf Basis der vorhergehenden Rechnungsabschlüsse gleichbleibend fortzuschreiben. Aktuelle Trends sowie in der Zukunft liegende Investitionen bzw. gesetzliche oder gesellschaftliche Änderungen müssen stets berücksichtigt und in die Mittelfristplanung übernommen werden.

### 6.1.1 Aufbau der „Mittelfristigen Finanzplanung“

Es empfiehlt sich für den Aufbau der Mittelfristplanung den Rechnungsquerschnitt gemäß Anlage 5 b des VRV 1997 zu verwenden. Der Rechnungsquerschnitt, wie er in den Rechnungsabschlüssen der Gemeinden verpflichtend darzustellen ist, dient grundsätzlich der Ermittlung des Finanzierungssaldos (Maastrichterergebnis), nach Art. 11 des Österreichischen Stabilitätspaktes 2008 (vgl. Stabilitätspakt 2008).

Darüber hinaus gibt der Rechnungsquerschnitt jedoch einen raschen Überblick über die finanzielle Situation der Gemeinde. So stellt z. B. das Saldo 4 (Jahresergebnis ohne Verrechnung zwischen ordentlichen und außerordentlichen Haushalt und ohne Abwicklungen) das in dem Jahr des Rechnungsabschlusses erwirtschaftete Ergebnis der Gemeinde dar, da die Überschüsse bzw. Abgänge der Vorjahre nicht berücksichtigt werden.

In der mittelfristigen Finanzplanung wird sowohl der außerordentliche wie auch ordentliche Haushalt der Gemeinde berücksichtigt. Die voranschlagsunwirksame Gebarung, welche grundsätzlich „durchlaufende Posten“ bilden sollte, wird hingegen nicht berücksichtigt. Ebenfalls wird in der Planung die Trennung zwischen außerordentlichem und ordentlichem Haushalt aufgehoben, das heißt, das Jahresergebnis bildet sich aus den jeweiligen Einnahmen- und Ausgabenpositionen des ordentlichen und außerordentlichen Haushalts. Die Voranschlagsstellen der beiden Haushalte werden nach Posten geordnet und den jeweils zutreffenden Ausgaben- bzw. Einnahmenarten nach der Anlage 5 b der VRV 1997 zugeordnet.

## 6.1 Die „Mittelfristige Finanzplanung“

In der Planung wird zudem die Postengruppe 910, welche die Verrechnung zwischen den ordentlichen und außerordentlichen Haushalt beinhaltet, nicht berücksichtigt, da es sich hierbei nur um interne Verrechnungen zwischen den Haushalten handelt und sich diese bei der Saldierung aufheben würden.

Die Abwicklung der Überschüsse bzw. der Abgänge der Vorjahre wird am Ende des Querschnitts bei der Ermittlung des administrativen Jahresergebnisses angeführt, und hat somit keine Auswirkungen auf das Jahresergebnis (Saldo 4) (KDZ Managementberatungs- und WeiterbildungsGmbH 2007). Der Rechnungsquerschnitt lt. Anlage 5 b VRV 1997 ist wie folgt aufgebaut:

KZ	Bezeichnung	Zuordnung der Voranschlagsstelle (nach Posten)
<b>Einnahmen der laufenden Gebarung</b>		
10	Eigene Steuern	Unterklassen 83 bis 85 ohne Gruppen 852, 858 und 859
11	Ertragsanteile	Gruppen 858 und 859
12	Gebühren für Benützung von Gemeindeeinrichtungen und -anlagen	Gruppe 852
13	Einnahmen aus Leistungen	Unterklasse 81
14	Einnahmen aus Besitz und wirtschaftlicher Tätigkeit	Gruppen 820, 822 bis 825
15	Laufende Transferzahlungen von Trägern des öffentlichen Rechts	Gruppen 860 bis 864, 888
16	Sonstige laufende Transfereinnahmen	Gruppen 865 bis 868, 880
17	Gewinnentnahmen der Gemeinde von Unternehmungen und marktbestimmten Betrieben der Gemeinde (A 85 - 89)	Gruppe 869
18	Einnahmen aus Veräußerungen und sonstige Einnahmen	Unterklassen 80, Gruppen 827 bis 829
<b>19</b>	<b>Summe 1 (laufende Einnahmen)</b>	
<b>Ausgaben der laufenden Gebarung</b>		
20	Leistungen für Personal	Klasse 5
21	Pensionen und sonstige Ruhebezüge	Gruppe 760
22	Bezüge der gewählten Organe	Gruppe 721
23	Gebrauchs- und Verbrauchsgüter, Handelswaren	Klasse 4
24	Verwaltungs- und Betriebsaufwand	Klasse 6 ohne Gruppen 650, 651, 653 und 654, Unterklassen 70 bis 72 ohne Gruppe 721
25	Zinsen für Finanzschulden	Gruppen 650, 651, 653 und 654
26	Laufende Transferzahlungen an Träger des öffentlichen Rechts	Gruppen 750 bis 754
27	Sonstige laufende Transferausgaben	Gruppen 755 bis 757, 759, 764, 768 und 780
28	Gewinnentnahmen der Gemeinde von Unternehmungen und marktbestimmten Betrieben der Gemeinde (A 85 - 89)	Gruppe 769
<b>29</b>	<b>Summe 2 (laufende Ausgaben)</b>	
<b>91</b>	<b>Saldo 1: Ergebnis der laufenden Gebarung</b>	Summe 1 minus Summe 2
<b>Einnahmen der Vermögensgebarung ohne Finanztransaktionen</b>		
30	Veräußerung von unbeweglichen Vermögen	Unterklasse 00, 01 und 05
31	Veräußerung von beweglichen Vermögen	Unterklasse 02 bis 04
32	Veräußerung von aktivierungsfähigen Rechten	Unterklasse 07
33	Kapitaltransferzahlungen von Trägern des öffentlichen Rechts	Gruppen 870 bis 874, 889
34	Sonstige Kapitaltransfereinnahmen	Gruppen 875 bis 878, 885
<b>39</b>	<b>Summe 3 (Einnahmen der Vermögensgebarung ohne Finanztransaktionen)</b>	
<b>Ausgaben der Vermögensgebarung ohne Finanztransaktionen</b>		
40	Erwerb von unbeweglichen Vermögen	Unterklasse 00, 01 und 05
41	Erwerb von beweglichen Vermögen	Unterklasse 02 bis 04
42	Erwerb von aktivierungsfähigen Rechten	Unterklasse 07
43	Kapitaltransferzahlungen an Träger des öffentlichen Rechts	Gruppen 770 bis 774
44	Sonstige Kapitaltransferausgaben	Gruppen 775 bis 778, 785
<b>49</b>	<b>Summe 4 (Ausgaben der Vermögensgebarung ohne Finanztransaktionen)</b>	
<b>92</b>	<b>Saldo 2: Ergebnis der Vermögensgebarung ohne Finanztransaktionen</b>	Summe 3 minus Summe 4

## 6. Schritt 2: Klarheit über die finanzielle Zukunft

Einnahmen aus Finanztransaktionen	
50 Veräußerung von Beteiligungen und Wertpapieren	Unterklasse 08, Gruppe 220
51 Entnahmen aus Rücklagen	Gruppe 298
52 Einnahmen aus der Rückzahlung von Darlehen an Träger des öffentlichen Rechts	Gruppen 240 bis 244, 250 bis 254
53 Einnahmen aus der Rückzahlung von Darlehen an andere und von Bezugsvorschüssen	Gruppen 245 bis 247, 249, 255 bis 257 und 259
54 Aufnahme von Finanzschulden von Trägern des öffentlichen Rechts	Gruppen 340 bis 344, 350 bis 354
55 Aufnahme von Finanzschulden von anderen Gruppen	Gruppen 345 bis 349, 355 bis 359
56 Investitions- und Tilgungszuschüsse zwischen Unternehmungen und marktbestimmten Betrieben der Gemeinde (A85-89) und der Gemeinde	Gruppe 879
<b>59 Summe 5 (Einnahmen aus Finanztransaktionen)</b>	
Ausgaben aus Finanztransaktionen	
60 Erwerb von Beteiligungen und Wertpapieren	Unterklasse 08, Gruppe 220
61 Zuführungen an Rücklagen	Gruppe 298
62 Gewährung von Darlehen an Träger des öffentlichen Rechts	Gruppen 240 bis 244, 250 bis 254
63 Gewährung von Darlehen an andere und von Bezugsvorschüssen	Gruppen 245 bis 247, 249, 255 bis 257 und 259
64 Rückzahlung von Finanzschulden bei Trägern des öffentlichen Rechts	Gruppen 340 bis 344, 350 bis 354
65 Rückzahlung von Finanzschulden bei anderen	Gruppen 345 bis 349, 355 bis 359
66 Investitions- und Tilgungszuschüsse zwischen Unternehmungen und marktbestimmten Betrieben der Gemeinde (A85-89) und der Gemeinde	Gruppe 779
<b>69 Summe 6 (Ausgaben aus Finanztransaktionen)</b>	
<b>93 Saldo 3: Ergebnis der Finanztransaktionen</b>	Summe 5 minus Summe 6
<b>94 Saldo 4: Jahresergebnis ohne Verechnung zwischen o. und ao. Haushalt und ohne Abwicklungen</b>	Summe der Salden 1, 2 und 3

Abbildung 11: Rechnungsquerschnitt lt. VRV; Quelle: Anlage 5 b VRV 1997

### Ergebnis der laufenden Gebarung

Das Ergebnis der laufenden Gebarung ergibt sich aus der Differenz der laufenden Einnahmen abzüglich der laufenden Ausgaben. Das Ergebnis beinhaltet alle laufenden Einnahmen und Ausgaben und ist mit dem ordentlichen Haushalt vergleichbar. Es beinhaltet jedoch auch außerordentliche Positionen wie z. B. außerordentliche Instandhaltungen bzw. berücksichtigt ordentliche Positionen wie Tilgungszahlungen oder Rücklagenzuführungen nicht.

Ein sich ergebender Überschuss der laufenden Gebarung steht der Gemeinde für die Investition in außerordentliche Vorhaben bzw. für die Rückzahlung der Darlehensschulden zur Verfügung. Ist der Betrag jedoch negativ, das heißt, es liegt eine Unterdeckung vor, kann die Gemeinde aus eigener Kraft ihre Kredite nicht mehr bedienen. In diesem Fall sind unverzüglich Sanierungsmaßnahmen einzuleiten.

### Ergebnis der Vermögensgebarung ohne Finanztransaktionen

Die wichtigsten Positionen der Vermögensgebarung ohne Finanztransaktionen bilden einnahmenseitig die Kapitaltransferzahlungen (wobei es sich dabei meist um Bedarfszuweisungen des Bundes bzw. der Länder für außerordentliche Vorhaben handelt) und der Verkauf von beweglichem bzw. unbeweglichem Vermögen. Ausgabenseitig finden sich hier die Investitionen der Gemeinde sowie häufig auch Kapitaltransferzahlungen zur Abgangsdeckung der Gemeinde an ihre eigenen ausgegliederten Unternehmungen (z. B. „Gemeinde KG's“).

Ein positiver Saldo der Vermögensgebarung ohne Finanztransaktionen weist darauf hin, dass Investitionen ohne die Aufnahme von Darlehensschulden finanziert werden konnten. Ein positiver Saldo bei einem gleichzeitigen negativen Ergebnis der laufenden Gebarung kann jedoch auch darauf hinweisen, dass die Gemeinde aufgrund der schlechten finanziellen Lage, in der sie sich befindet, sehr hohe Kapitaltransferzahlungen von anderen Gebietskörperschaften erhalten hat bzw. Grundstücke verkaufen musste.

Ein negatives Ergebnis hingegen zeigt, dass die Gemeinde Ihre Investitionen nicht durch Vermögensverkäufe bzw. Bedarfszuweisungen finanzieren konnte. Dieser Fall ist der weitaus häufigere und lässt darauf schließen, dass die Investitionen der Gemeinde durch Kreditaufnahmen bedeckt wurden.

### **Ergebnis der Finanztransaktionen**

Einnahmenseitig finden sich beim Ergebnis der Finanztransaktionen die Entnahmen aus Rücklagen, Veräußerung von Beteiligungen bzw. Wertpapieren und die Aufnahme von Darlehensschulden als wichtigste Positionen zur Finanzierung von Vorhaben.

Ausgabenseitig sind die Rückzahlungen der Darlehensschulden sowie Zuführungen an Rücklagen und der Erwerb von Beteiligungen bzw. Wertpapieren als wichtigste Position der Finanztransaktionen zu nennen.

Ein positiver Saldo des Ergebnisses der Finanztransaktionen weist häufig auf die Aufnahme von Darlehensschulden zur Finanzierung von Investitionen hin.

Ein negativer Wert hingegen zeigt, dass entweder keine Investitionen von der Gemeinde getätigt wurden bzw. dass diese nicht durch Darlehensaufnahmen finanziert wurden und somit nur Darlehensschulden beglichen und respektive Rücklagen gebildet wurden.

### **Jahresergebnis**

Das Jahresergebnis errechnet sich aus der Addition des Ergebnisses der laufenden Gebarung, aus dem Ergebnis aus Vermögensgebarung ohne Finanztransaktionen sowie dem Ergebnis der Finanztransaktionen. Es zeigt das erwirtschaftete Ergebnis der Gemeinde ohne interne Verrechnungen zwischen den Haushalten und ohne die Ergebnisse der Vorjahre und zeigt somit, welchen Überschuss oder Abgang die Gemeinde in einem Jahr erwirtschaftet hat.

### **Finanzierungssaldo**

Das Finanzierungssaldo wird errechnet, indem das Jahresergebnis für die Gemeinde ohne die Betriebe der Ansätze 85 bis 89 (Saldo 1 plus Saldo 2) zum Jahresergebnis für die Betriebe der Ansätze 85 bis 89 hinzuaddiert wird (siehe dazu untere Abbildung).

Für die Analyse der Finanzsituation der Gemeinde ist dieses Ergebnis wenig aussagekräftig, da es die auf Ansatz 85 bis 89 gebuchten Gebarungsfälle kaum berücksichtigt, es ist jedoch für die Ermittlung des gesamtstaatlichen Maastrichtdefizits notwendig.

## 6. Schritt 2: Klarheit über die finanzielle Zukunft

KZ	Bezeichnung	Zuordnung Voranschlagsstelle (nach Posten)	Summe o. & a.o Haushalt	davon A 85 bis 89	Summe ohne A 85 bis 89
19	Einnahmen der laufenden Gebarung				
29	Ausgaben der laufenden Gebarung				
91	Saldo 1: Ergebnis der laufenden Gebarung	Summe der KZ 19 und KZ 29			
39	Einnahmen der Vermögensgebarung				
49	Ausgaben der Vermögensgebarung				
92	Saldo 2: Ergebnis der Vermögensgebarung ohne Finanztransaktionen	Summe der KZ 39 und KZ 49			
59	Einnahmen aus Finanztransaktionen				
69	Ausgaben aus Finanztransaktionen				
93	Saldo 3: Ergebnis der Finanztransaktionen	Summe der KZ 59 und KZ 69			
94	Saldo 4: Jahresergebnis	Summe der Salden 1, 2 und 3			

KZ	Bezeichnung	Zuordnung Voranschlagsstelle (nach Posten)	Summe o. & a.o Haushalt	davon A 85 bis 89	Summe ohne A 85 bis 89
70	Jahresergebnis Haushalt ohne A 85 bis 89 und ohne Finanztransaktionen	Saldo 1 plus Saldo 2			
71	Überrechnung Jahresergebnis A 85 bis 89	Saldo 4 der Spalte „davon A 85 bis 89“			
95	Finanzierungssaldo (Maastrichtergebnis)				

Abbildung 12: Ermittlung des Finanzierungssaldos; Quelle: Anlage 5 b VRV 1997

### 6.1.2 Erstellung der „Mittelfristigen Finanzplanung“

Bei der Erstellung der mittelfristigen Finanzplanung als Ausgangspunkt einer Haushaltskonsolidierung empfiehlt sich folgende Vorgehensweise:

Wichtig ist, dass bei der Planung nicht nur die Rechnungsabschlüsse der vergangenen Jahre fortgeschrieben werden, sondern vielmehr aktuelle gesetzliche sowie gesellschaftliche Änderungen beachtet werden und in die Mittelfristplanung eingebaut werden sollen. Grundsätzlich sollte die Mittelfristplanung eher vorsichtig geplant werden, das heißt sämtliche wahrscheinlichen Ausgabenpositionen enthalten bzw. eher unwahrscheinliche Einnahmen sollten nicht in der Planung berücksichtigt werden. Der Grund für diese restriktive Planung ist die Ermittlung eines möglichst realistischen Worst-Case-Ergebnisses. Dabei sollte jedoch auf keinen Fall übertrieben werden und zum Beispiel zu hohe Investitionskosten oder Kosten für Schadenersätze in der Planung aufgenommen werden.

Folgende Positionen sollten bei der Planung bzw. folgende Fragestellungen sollten bei der Erstellung der Mittelfristplanung besonders beachten werden:

#### Bei den Einnahmen der laufenden Gebarung

- ▶ **Eigene Steuern:** Sind in Zukunft durch Betriebsansiedelung bzw. Betriebs-schließungen große Veränderungen in der Kommunalsteuer zu erwarten? Gab es durch Aufrollungen höhere Grundsteuern bzw. sind diese in Zukunft höher zu erwarten?

- ▶ **Ertragsanteile:** Hierbei sollten die Prognosen des Bundesministeriums für Finanzen beachtet werden, welche laufend in Fachzeitschriften bzw. im Internet publiziert werden.
- ▶ **Gebühren:** Ist in den nächsten Jahren eine Gebührenerhöhung angedacht? Werden die Gebührenhaushalte immer kostendeckend vorgeschrieben?
- ▶ **Laufende Transferzahlungen von Trägern des öffentlichen Rechts:** Wie sind die Annuitätenzuschüsse zu planen? Gibt es Zusagen für Fördermittel zum Haushaltsausgleich?

### Bei den Ausgaben der laufenden Gebarung

- ▶ **Leistungen für Personal:** Welche Pensionierungen bzw. Neuaufnahmen sind geplant? Gibt es Vorrückungen?
- ▶ **Bezüge der gewählten Organe:** Ändern sich die Zuverdienstgrenzen der politischen Mandatäre? Verändern sich auf Grund der Bevölkerungszunahme bzw. -abnahme in der Gemeinde die Bezüge der Gemeindeorgane?
- ▶ **Verwaltungs- und Betriebsaufwand:** Ist in den nächsten Jahren mit einem höheren Instandhaltungsaufwand zu rechnen? Wie entwickeln sich die Leasingfinanzierungen in der Gemeinde? Laufen Dienstleistungsverträge aus?
- ▶ **Zinsen für Finanzschulden:** Hier empfiehlt es sich die Kredite einzeln zu planen und je nach Zinsprognosen die Zinsen anzupassen.
- ▶ **Laufende Transferzahlungen an Träger des öffentlichen Rechts:** Wie entwickeln sich die Umlagen (Sozial-, Landesumlage etc.) und sonstige Zahlungen (z. B. Pensionszahlungen)?

### Bei den Einnahmen der Vermögensgebarung ohne Finanztransaktionen

- ▶ **Veräußerung von (unbeweglichem/beweglichem) Vermögen:** Sind im Planungszeitraum Verkäufe von Grundstücken, Fahrzeugen etc. geplant?
- ▶ **Kapitaltransferzahlungen von Trägern des öffentlichen Rechts:** Gibt es bereits fix zugesagte Bedarfszuweisungen (schriftliche Zusagen) von anderen Gebietskörperschaften?

### Bei den Ausgaben der Vermögensgebarung ohne Finanztransaktionen

- ▶ **Erwerb von (unbeweglichem/beweglichem) Vermögen:** Welche Investitionen will die Gemeinde in den nächsten Jahren tätigen? Wie hoch sind die Kosten/Ausgaben?
- ▶ **Kapitaltransferzahlungen an andere:** Teilweise werden die Zuschüsse der Gemeinde an ihre ausgegliederten Rechtsträger (z. B. Gemeinde-KG) auf dieser Position verbucht. Sollten Projekte über ausgegliederte Rechtsträger durchgeführt werden, müssen höhere Kapitaltransferzahlungen an die KG berücksichtigt werden.

### Bei den Einnahmen aus Finanztransaktionen

- ▶ **Aufnahmen von Finanzschulden:** Sind Darlehensaufnahmen im Planungszeitraum geplant? Wie sollen zukünftige Investitionen finanziert werden?

## 6. Schritt 2: Klarheit über die finanzielle Zukunft

### Bei den Ausgaben aus Finanztransaktionen

- ▶ **Zuführungen an Rücklagen:** Werden Überschüsse in den Gebührenhaushalten erwirtschaftet, sind diese grundsätzlich den Rücklagen zuzuführen.
- ▶ **Rückzahlungen von Finanzschulden:** Werden neue Darlehen aufgenommen, erhöhen sich die Tilgungen.

Ziel der Planung ist nicht – wie in diversen Haushaltsordnungen gefordert – die mittelfristige Finanzplanung ausgeglichen darzustellen, sondern Budgetdefizite zu erkennen und in weiterer Folge den richtigen Handlungsbedarf abzuleiten.

## 7. SCHRITT 3: KONSOLIDIERUNGSZIEL

Nachdem im Schritt 2 Klarheit darüber geschaffen wurde, wie sich der Haushalt entwickelt, wenn keine Maßnahmen unternommen werden, gilt es auf dieser Basis das Ziel der Konsolidierungsmaßnahmen festzulegen. Für die Errechnung des Konsolidierungsziels gibt es mehrere Möglichkeiten. In der Praxis empfehlen sich jedoch zwei Varianten zur Berechnung des Konsolidierungsziels.

### 7.1 Berechnung des Konsolidierungsbedarfs nach Investitionen und nach Zwischenfinanzierung

Die in der Mittelfristplanung errechneten zukünftigen Jahresergebnisse repräsentieren den jährlichen Konsolidierungsbedarf, unter der Annahme, dass die jährlichen Abgänge sofort (von außen) abgedeckt werden. Geschieht das nicht, verschlechtern die Jahresergebnisse den Kassenstand der Gemeinde.

Bei der Berechnung des Konsolidierungsbedarfs nach Investitionen und nach Zwischenfinanzierung wird jedoch unterstellt, dass die jährlichen negativen Jahresergebnisse durch eine Kreditaufnahme ausgeglichen werden müssen.

Damit erhöht sich der Konsolidierungsbedarf um die Annuitäten dieser jährlichen Kreditaufnahmen. Anzumerken ist dabei, dass es sich bei dieser Aufnahme nur um eine rein fiktive Aufnahme handelt, da eine Kreditaufnahme für Abgänge im ordentlichen Haushalt aufgrund gesetzlicher Vorgaben in den meisten Gemeinden nicht möglich ist.

Bei der Berechnung des Konsolidierungsbedarfs nach Investitionen und nach Zwischenfinanzierung unterscheidet man zwischen dem Konsolidierungsbedarf nach Tilgungen und dem Konsolidierungsbedarf vor Tilgung. Der **Konsolidierungsbedarf nach Tilgung** entspricht dem Konsolidierungsbedarf nach Investitionen und nach Zwischenfinanzierung. **Der Konsolidierungsbedarf vor Tilgung** hingegen berücksichtigt die jährlichen Tilgungszahlungen nicht. Damit zeigt sich, welche Einnahmensteigerungen bzw. Ausgabenkürzungen im Planungszeitraum erforderlich sind, um die Finanzschulden der Gemeinde konstant zu halten.

	RA 2009	VA 2010	Plan 2011	Plan 2012	Plan 2013	Plan 2014
<b>Saldo 4: Jahresergebnis</b>	<b>-600.000</b>	<b>-100.000</b>	<b>-2.500.000</b>	<b>-3.000.000</b>	<b>-3.200.000</b>	<b>-3.600.000</b>
- Zwischenfinanzierung Zinsen	0	-1.010	-34.203	-125.946	-262.230	-449.934
- Zwischenfinanzierung Tilgungen	0	-2.079	-53.558	-156.238	-264.935	-377.739
<b>= Konsolidierungsbedarf n. Invest. u. Zwischenfin. (nach Tilgung)</b>	<b>-600.000</b>	<b>-103.089</b>	<b>-2.587.760</b>	<b>-3.282.184</b>	<b>-3.727.164</b>	<b>-4.427.674</b>
+ Tilgung bestehende Darlehen	1.000.000	1.200.000	1.100.000	1.100.000	1.150.000	1.200.000
+ Tilgung Zwischenfinanzierung	0	2.079	53.558	156.238	264.935	377.739
<b>= Konsolidierungsbedarf n. Invest. u. Zwischenfin. (vor Tilgung)</b>	<b>400.000</b>	<b>1.098.990</b>	<b>-1.434.203</b>	<b>-2.025.946</b>	<b>-2.312.230</b>	<b>-2.849.934</b>

## 7. Schritt 3: Konsolidierungsziel

Addiert man die Ergebnisse der Jahre 2010 bis 2014, ergeben sich folgende Ergebnisse:

= Konsolidierungsbedarf n. Invest. u. Zwischenfin. (nach Tilgung) GESAMT -14.127.871

= Konsolidierungsbedarf n. Invest. u. Zwischenfin. (vor Tilgung) GESAMT -7.523.322

Abbildung 13: Berechnung des Konsolidierungsbedarfs Variante I; Quelle: Eigene Darstellung

Der **Konsolidierungsbedarf nach Tilgung** zeigt auf, dass – sollte die Gemeinde alle ihre negativen Jahresergebnisse durch eine Darlehensaufnahme finanzieren müssen, und will die Gemeinde auch die Tilgungen der Darlehensschulden zeitgerecht bezahlen –, diese bis zum Jahr 2014 insgesamt EUR 14,1 Mio. einsparen muss. Bei der Berechnung handelt es sich um eine reine fiktive Annahme, da auf Grundlage der gesetzlichen Bestimmungen eine Darlehensaufnahme für Abgänge im ordentlichen Haushalt nicht möglich ist. Ausgenommen davon sind Statutarstädte und Bundesländer bzw. der Bund.

Der **Konsolidierungsbedarf vor Tilgung** zeigt, dass, wenn die Gemeinde ihre negativen Jahresergebnisse durch eine Darlehensaufnahme finanziert und keine Darlehensstilgungen von Seiten der Gemeinde erfolgen, sie bis zum Jahr 2014 mindestens EUR 7,5 Mio. einsparen muss, um ihre Darlehensschulden nicht auszuweiten.

### 7.2 Berechnung des Konsolidierungsbedarfs aufgrund des „Beeinflussbaren Budgets“

Bei der Berechnung des Konsolidierungsbedarfs auf Grundlage des „Beeinflussbaren Budgets“ wird zuerst das durchschnittliche negative Jahresergebnis der Planungsjahre 2010 bis 2014 errechnet, welches in unserem Beispiel EUR 2,48 Mio. (siehe Abbildung 16) beträgt. Dieser Betrag wird dann zum errechneten beeinflussbaren Budget ins Verhältnis gesetzt.

<b>Beeinflussbares Budget</b>	<b>18.500.000</b>
/ durchschnittliches Jahresergebnis	2.480.000
<b>= Ergebnis in % des beeinflussbaren Budget</b>	<b>13,4%</b>

Abbildung 14: Berechnung des Konsolidierungsbedarfs Variante II; Quelle: Eigene Darstellung

Die Berechnung zeigt, dass die Gemeinde auf Basis des Jahres 2009 etwa 13,4% ihrer Ausgaben des ordentlichen Haushalts einsparen muss, um während des gesamten Planungszeitraums im Durchschnitt ein ausgeglichenes Budget zu erwirtschaften.

In der Praxis geht man dahin über, die einzusparenden Ausgaben höher anzusetzen, also in diesem Fall mindestens 15% einzusparen, um einerseits in der Zukunft auch positive Ergebnisse erzielen zu können und andererseits auch um Risiken zu berücksichtigen.

### **Conclusio**

Im Schritt 3 ging es darum, das Ziel der Haushaltskonsolidierung zu quantifizieren. Dies ist eine notwendige Voraussetzung, um in der Folge auch tief genug nach Potenzialen zu suchen. Grundsätzlich sind beide der vorgestellten Berechnungsvarianten geeignet und valide. In der Praxis hat sich die Variante II besonders bewährt, da sich die errechneten Prozente auf die einzelnen Ausgabenpositionen herunterbrechen lassen und sich somit verbindliche Ziele für Organisationseinheiten bzw. die einzelnen Politikfelder formulieren bzw. vorgeben lassen.

# 8. SCHRITT 4: IDENTIFIKATION DER POTENZIALE

Für den Schritt zur Identifikation der Potenziale sind drei Dinge von besonderer Bedeutung:

1. Trennung von Ideenfindung und Bewertung der Ideen,
2. Zusammensetzung der Arbeitsgruppen,
3. Auswahl der passenden Methodik.

Die Trennung von Beschreibung und Beurteilung ist die Grundlage dafür, dass in der Ideenfindungsphase frei und ohne Tabus gedacht werden kann. Die Trennung wird dadurch verstärkt, dass auch unterschiedliche Personen involviert sind. Die Ideenfindung erfolgt weitgehend in Arbeitsgruppen mit VerwaltungsmitarbeiterInnen, die Beurteilung erfolgt später durch die politischen Entscheidungsträger.

Bei der Zusammensetzung der Arbeitsgruppen gilt es im Einzelfall folgende Abwägung zu treffen: Je stärker die Mitglieder der Arbeitsgruppe durch die zu besprechenden Bereiche betroffen sind, desto höher ist auch ihre Fachkenntnis, desto weniger sind sie jedoch fähig, außerhalb gewohnter Bahnen zu denken und grundlegend Neues anzudenken. Dem eigenen Bereich wird zudem immer mehr Bedeutung zugemessen als weniger vertrauten Bereichen. Die besten Arbeitsgruppen bestehen somit aus einem Mix zwischen MitarbeiterInnen aus betroffenen Bereichen und anderen Bereichen. Bezüglich der Hierarchieebene gilt: Personal- und Strukturfragen können nur eine Hierarchieebene über der zu strukturierenden Ebene gelöst werden.

Für die Auswahl der Methodik schließlich steht eine breite Palette zur Verfügung. Allen voran steht die Durchführung einer Aufgabenreform. Hier sollte der Startpunkt liegen, um zu vermeiden, zu schnell über Details der Leistungserstellung zu sprechen und die eigentlich übergeordnete Frage – welche Leistungen werden wie angeboten – zu übergehen. In vielen unserer Projekte haben wir auch Benchmarking sehr erfolgreich zur Identifikation von Potenzialen eingesetzt. Verwaltungsübergreifende Zusammenarbeit über Gemeindegrenzen hinweg ist in beinahe allen Gemeinden ein wichtiges Thema, wenngleich auch ein besonders sensibles. Strukturreformen, Organisationsoptimierungen und Prozessoptimierungen kommen individuell und sehr gezielt zum Einsatz. Die folgenden Ausführungen beschreiben detailliert diese Instrumente.

## 8.1 Aufgabenreform

Bevor innerhalb des bestehenden Leistungsspektrums nach einzelnen Effizienzverbesserungen gesucht wird, gilt es zu hinterfragen, ob die Leistungen der Gemeinde zeitgemäß sind. Damit ist keine plumpe Leistungskürzung gemeint. Aufgabenreform bedeutet jede Leistung nach Nutzen, Wirkungen und ihren Kosten zu beurteilen. Dabei gilt es sowohl einen Unterbedarf wie auch einen Überbedarf aufzuzeigen.

Die Methodik der Aufgabenreform selbst – oder auch „Aufgabenkritik“ genannt – ist keine neue Erfindung. Diese Methode wird schon seit den 1970er Jahren intensiv in vielen theoretischen Abhandlungen weiterentwickelt und in vielen Verwaltungsorganisationen angewandt. Auch in Österreich haben viele Verwaltungsorganisationen auf Bundes-, Landes- oder Gemeindeebene umfangreiche Aufgabenreformprojekte durchgeführt. Einige waren erfolgreich, viele scheiterten aber auch daran, dass der Mut zur politischen Umsetzung fehlte, dass die Aufgabenreform nur einmalig durchgeführt wurde und Entscheidungsträger durch eine starke Zentralisierung der Entscheidungsfindung mit (irrelevanten) Informationen überhäuft wurden. Richtig durchgeführt zählt eine Aufgabenreform jedoch zu den effektivsten Maßnahmen für eine Konsolidierung.

Diese Hypothese wird unter anderem auch vom Rechnungshof immer wieder betont, und zwar für alle Ebenen der öffentlichen Verwaltung. „Um Einsparungen tatsächlich zu lukrieren und eine nachhaltige Budgetkonsolidierung sicherzustellen, ist aus der Sicht des Rechnungshofs eine Reform der staatlichen Strukturen erforderlich. Der Rechnungshof geht bei seinen Vorschlägen zur Verwaltungsreform daher von einer weiten Begriffsdefinition aus. Kernelemente einer umfassenden Staats- und Verwaltungsreform sind eine umfassende Aufgabenkritik, eine von der Politik vorgegebene strategische Ausrichtung der einzelnen staatlichen Ebenen und Aufgabenbereiche, eine sachgerechte Aufgabenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften mit eindeutigen Verantwortungszuweisungen und eine Durchforstung aller Rechtsvorschriften mit dem Ziel einer Rechtsbereinigung.“ (vgl. Rechnungshof 2007).

Auch der Präsident des Gemeindebundes, Helmut Mödlhammer, forderte mehrfach eine Aufgabenreform zwischen Bund, Ländern und Gemeinden ein (vgl. Gemeindebund 2007) und zwar als notwendige Maßnahme vor der Durchführung einer Verwaltungsreform. Bei einem idealtypischen Verwaltungsreformprojekt sollte tatsächlich zu Beginn eine Aufgabenreform erfolgen, d. h. die Analyse und Bewertung aller Leistungen/Aufgaben einer Organisation nach deren Effektivität und Effizienz. Angesichts der großen finanziellen Herausforderungen für viele Gemeinden wird es für die Gemeinden teilweise nicht möglich sein, auf die große gesamtstaatliche Aufgabenreform zu warten, sondern sie sollten in ihrem eigenen beeinflussbaren Wirkungsbereich Aufgabenreformen durchführen, wenn sie einen substanziellen Beitrag zu einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung erzielen wollen.

Man unterscheidet zwischen Aufgabenreform als **strategische/politische Frage** („**Zweckkritik**“) und als **Management-Frage** („**Verfahrenskritik**“). Bei der Zweckkritik sollen die Aufgaben der Gemeinde identifiziert werden, für die keine (ausreichende) Notwendigkeit einer Wahrnehmung durch die öffentliche Hand mehr besteht, oder Aufgaben, die bisher nicht wahrgenommen werden, aber wahrgenommen werden sollten. Die wesentlichen politischen Entscheidungsfragen in diesem Zusammenhang lauten: Welche Leistungen/Aufgaben sollen künftig

- ▶ in welchem Umfang,
- ▶ in welcher Qualität,
- ▶ für welche Ziel-/Anspruchsgruppen erbracht werden?

## 8. Schritt 4: Identifikation der Potenziale

Bei der Verfahrenskritik erfolgt eine Überprüfung des Prozesses, wie die Aufgabe erfüllt wird, d. h. es wird geprüft, ob die Art der Aufgabenwahrnehmung sinnvoll und effizient ist. Beide Fragestellungen (klar voneinander getrennt) sind für eine erfolgreiche Aufgabenreform nötig. Für die Zweckkritik ist es jedoch **absolut notwendig, dass es eine klare und herausfordernde Zielvorgabe für die in diesem Prozess zu erzielende Kosteneinsparung gibt (z. B. 30%)**, um zu einem völlig neuen Denken anzuregen und tief genug nach Potenzialen zu schürfen. Um bei der Auswahl über die Umsetzung der Potenziale einen gewissen Spielraum zu erhalten und um dem Umstand Sorge zu tragen, dass sich manche Potenziale in einer späteren Detailprüfung als nicht umsetzbar erweisen, ist es für das Auffinden von Potenzialen unerlässlich, ein höheres Ziel als das Konsolidierungsziel festzulegen.

### Vorgehensweise bei einer Aufgabenreform

Die folgende Grafik zeigt einen idealtypischen Ablauf für ein umfassendes Aufgabenreformprojekt.



Abbildung 15: Idealtypische Vorgehensweise bei einer umfassenden Aufgabenreform; Quelle: Eigene Darstellung

Innerhalb von Haushaltskonsolidierungsprojekten werden die Arbeiten einer Aufgabenreform in der Regel in vereinfachter Form durchgeführt. Es ist nicht nötig, die Kosten der Leistungen genau zu ermitteln, sondern die Größenordnungen müssen bekannt sein. Daher können z. B. auch ad-hoc durchgeführte Einmalkostenrechnungen herangezogen werden. Andererseits ist es für den Erfolg einer Aufgabenreform notwendig, alle dargestellten Aktivitäten vollständig zumindest in vereinfachter Form zu bearbeiten und bei wichtigen Leistungen nicht auf die Erhebung von Mengendaten zu verzichten. Der Punkt

„BürgerInnenbefragung“ ist als optionaler Schritt zu verstehen, der bei besonders heiklen Leistungen oder bei Leistungen, bei denen es verwaltungsintern sehr unterschiedliche Ansichten zum Nutzen für die BürgerInnen gibt, angewandt werden kann. Dies wird in der Regel nur für größere Städte von Relevanz sein.

Vor dem Hintergrund der Haushaltskonsolidierung sind die Schritte 8 bis 11 der o. a. Grafik von besonderer Bedeutung. Hier geht es darum, dass Schlüsselpersonen aktiv an der Weiterentwicklung der Leistungen der Gemeinden arbeiten. Hilfreich dafür ist die Auflistung „typischer Kandidaten für zu reformierende Aufgaben“, wie z. B.

- ▶ Freiwillige Leistungen ohne gesetzliche Verpflichtung, die von geringer Bedeutung sind und/oder ein schlechtes Verhältnis zwischen Aufwand und Nutzen haben.
  - Konkretes Beispiel: Im Zuge einer Aufgabenreform wurde deutlich, dass der freiwillige Einsatz einer Security Firma zur Sicherung öffentlicher Bereiche an Wochenenden im Vergleich zu anderen Maßnahmen sehr teuer war und ein schlechtes Verhältnis von Kosten und Nutzen aufwies. Durch Nachverhandlungen blieb das Leistungsangebot in einer sinnvoll reduzierten Form erhalten. Die Kosten konnten jedoch um € 15.000,- gesenkt werden.
  - Häufig stellen Kürzungen bei freiwilligen Subventionen einen fast unvermeidbaren Ansatzpunkt bei Haushaltskonsolidierungen dar. Viele Gemeinden mit einer Größenordnung von unter 10.000 EinwohnerInnen vergeben deutlich über € 300.000,- an freiwilligen Subventionen. Die Gesamtsumme ist oft für die Gemeinden selbst erstaunlich, da einzelne Subventionen sehr unterschiedlich verbucht werden. Hinzu kommt, dass der Bauhof in der Regel viele kostenlose oder nicht kostendeckende Leistungen erbringt (z. B. Aufbau bei Veranstaltungen von Vereinen) und dass gemeindeeigene Infrastrukturen (z. B. für Sportvereine) unentgeltlich oder nicht kostendeckend zur Verfügung gestellt werden. Auch diese Subventionen oder „Gratisleistungen“ sind in der Gesamtsumme der Subventionen zu berücksichtigen.
  - Der Nutzen freiwilliger Subventionen ist oft sehr hoch. Durch einen vergleichsweise geringen öffentlichen Beitrag kann ein Vielfaches an ehrenamtlichem Engagement ermöglicht werden. Dennoch muss häufig festgestellt werden, dass die Verteilung in der Regel nicht nach objektiven und nachvollziehbaren Kriterien erfolgt und dass vor allem die Gemeinde selbst nur eingeschränkte Informationen über die Verwendung der Mittel bzw. die Gebarung von Vereinen im Allgemeinen hat (Welche Empfänger sind wirklich auf die Subvention angewiesen? Welche Vereine haben andere Finanzierungsmöglichkeiten?). Wir haben sehr gute Erfahrungen damit gemacht, zunächst eine detaillierte Erhebung unter Vereinen durchzuführen. Dadurch erhält die Gemeinde Transparenz über die Ambitionen, die finanzielle Gebarung und die Aktivitäten der Vereine und Leistungsempfänger, aber auch über ihre eigenen Ideen dazu, welchen Beitrag sie zur Budgetkonsolidierung leisten wollen und könnten.
  - Gleichzeitig sollte vor dem Hintergrund des Konsolidierungsziels ein Einsparungsziel für die Gesamtsumme der freiwilligen Subventionen festgelegt werden.

## 8. Schritt 4: Identifikation der Potenziale

Viele Prüfberichte der Länder gehen sehr weit, indem sie verlangen, dass bei Abgangsgemeinden die Summe der freiwilligen Subventionen nicht mehr als € 10/ EinwohnerIn übersteigen darf. Für viele Gemeinden wäre dies ein äußerst radikaler Einschnitt. Sie führen daher nur gemäßigte Reduktionen (-20% bis -40%) durch und wollen die Subventionsempfänger zudem auf die Änderung vorbereiten, da diese Planungssicherheit benötigen.

- Auf der Basis der detaillierten Informationen durch die Vereine und deren eigener Ideen sollten persönliche Gespräche des/der BürgermeisterIn mit den Subventionsempfängern stattfinden. Nach unserer Erfahrung ist dieser Schritt zeitaufwändig, aber extrem wertvoll, um Verständnis für die anstehenden Änderungen zu gewinnen und zu maßvollen Maßnahmen zu gelangen.
- Mit einem solchen Prozess können durchaus höhere Einsparungen vorgenommen werden, ohne das wertvolle Vereinsleben der Gemeinde zu beschneiden oder die engagierte Bevölkerung vor den Kopf zu stoßen. Die Mittelvergabe wurde in den genannten Fällen durch nachvollziehbare Kriterien transparenter und die Akzeptanz der Maßnahmen war erfreulich hoch.
- ▶ Gesetzlich vorgegebene Leistungen, bei denen eine gänzliche oder teilweise Reduktion wegen zu geringer Bedeutung oder eines zu hohen Aufwandes möglich scheint.
  - Konkretes Beispiel: In einer kleinen Gemeinde mit schrumpfender Bevölkerungszahl wurden die Fälle von Personenstandsleistungen weniger, verursachten jedoch einen verhältnismäßig höheren Aufwand. Durch die Zusammenarbeit mit der Nachbargemeinde konnte der Aufwand gesenkt werden ohne die gesetzlichen Pflichten zu vernachlässigen.
- ▶ Leistungen, deren Umfang nicht mehr wirtschaftlich vertretbar oder von geringer Bedeutung sind (die also im Umfang zurückgenommen werden sollten).
  - Konkretes Beispiel: Oft wachsen Musikschulen mit der Zeit in ihrem Umfang stark an und übersteigen z. T. die finanziellen Möglichkeiten einer kleineren Gemeinde (oder eines Verbandes). Im Zuge der Haushaltskonsolidierung wurde in diesen Fällen hinterfragt, welche Instrumentengruppen auch in benachbarten Musikschulen angeboten werden bzw. wo Ersatzangebote möglich sind. Die Reduktion der Leistungen der Musikschule erfolgte unter fachlichen Gesichtspunkten und führte schrittweise zu einer erheblichen Haushaltsentlastung von über € 50.000,–.
  - Ein weiteres Beispiel: In mehreren Gemeinden in strukturschwachen Gebieten Österreichs kommt es zu einer starken (Über-)Alterung der Bevölkerung. Im konkreten Fall ergab es sich, dass eine Volksschule von zunehmend weniger Schülern besucht wurde. Als nur noch 7 Schüler die Schule besuchten, war das Verhältnis von Aufwand und Nutzen nicht mehr im Lot. Es wurde beschlossen die Schule aufzulösen und die Schüler in eine nahegelegene Volksschule zu integrieren. Alleine durch die wegfallenden Betriebskosten wurde der Haushalt um nahezu € 50.000,– p. a. entlastet, bei einer vergleichsweise geringen Leistungsreduktion für die Bevölkerung (etwas längere Anfahrtswege).

- ▶ Leistungen, die auch von anderen Institutionen oder der Privatwirtschaft ebenso gut erfüllt werden können
  - Konkretes Beispiel: Die Betreuung der öffentlichen Beleuchtung wurde nach genauer Abwägung der Leistungsversprechen, der Erfahrungen in anderen Gemeinden und der möglichen Risiken an ein privates Unternehmen übertragen. Es konnten damit nicht nur die Kosten gesenkt werden, sondern die Kosten wurden auch wesentlich besser planbar. Diese Frage („Make-or-buy“) stellt sich in vielen Bereichen: vom EDV-Bereich bis hin zum Winterdienst (z. B. über Maschinenring) und ist im Einzelfall zu prüfen. Als Entscheidungsgrundlage ist eine Einmalkostenrechnung unerlässlich.
- ▶ Leistungen, die durch Rationalisierungs- und Verbesserungsmaßnahmen wirtschaftlicher erbracht werden könnten
  - In der Regel sind es kleinere Maßnahmen die erst in Summe einen relevanten Effekt ergeben. Exemplarisch sei angeführt: Gebäudesanierung bei einer Hauptschule um die Heizkosten zu senken, der Ankauf eines Silos um Streugut günstiger und in großen Mengen einkaufen zu können, Verbesserung der Auslastung einer Veranstaltungshalle durch gezielte Werbeinvestitionen und Umstellung des Konzeptes, die Entwicklung von gemeinsamen Raumnutzungskonzepten u. a.

Unsere Erfahrung zeigt, dass die Mehrzahl der Gemeinden ihre Leistungen bereits durch Einsparungen reduziert haben und von sich aus zunächst wenig Möglichkeiten sehen, Leistungen weiter zurück zu schrauben oder gar weg zu lassen. Auch in diesem Fall erweist sich die Aufgabenreform jedoch als äußerst hilfreich, denn sie bedeutet nicht automatisch den Verzicht auf Leistungen. Wenn jedoch eine Reduktion von Leistungen aus budgetären Gründen unumgänglich ist, so liefert die Aufgabenreform exzellente Grundlagen um eine Wahl zu treffen, welche Reduktionen große Beiträge zur Haushaltskonsolidierung liefern, aber die Leistungseinbußen für die Bevölkerung so klein wie möglich halten.

Um nicht in die Falle zu geraten, nur über Leistungskürzungen nachzudenken, ist das gesamte Spektrum der möglichen Optionen im Bewusstsein zu halten.

Es kann also auch durchaus bei einzelnen Aufgaben auch zu einer Verstärkung oder zu einem Neuaufbau der Leistungen kommen, wie z. B. die Optimierung der Bewirtschaftung der gemeindeeigenen Gebäude um Leerstände zu reduzieren oder die Verstärkung von Aktivitäten zur Betriebsansiedelung. Neben der Veränderung des Leistungsumfanges der Aufgaben (= Aufgabenreform im engeren Sinne) zeigt die o. a. Grafik auch die anderen Veränderungsoptionen, wie eine Ausgliederung von Leistungen (z. B. Freizeiteinrichtungen der Gemeinde), den Zukauf von Leistungen statt der Eigenerbringung (z. B. Reinigung von gemeindeeigenen Gebäuden) oder auch die Anpassung der Leistungserstellung (z. B. Effizienzsteigerung durch eine verbesserte EDV-Unterstützung). Auch diese Veränderungsoptionen können das Ergebnis einer Aufgabenreform sein (Aufgabenreform im weiteren Sinne). Da Themenfelder wie Ausgliederung von Aufgaben aber auch als eigenständige Projekte in Angriff genommen werden können, werden diese in eigenen Kapiteln näher erläutert.

## 8. Schritt 4: Identifikation der Potenziale

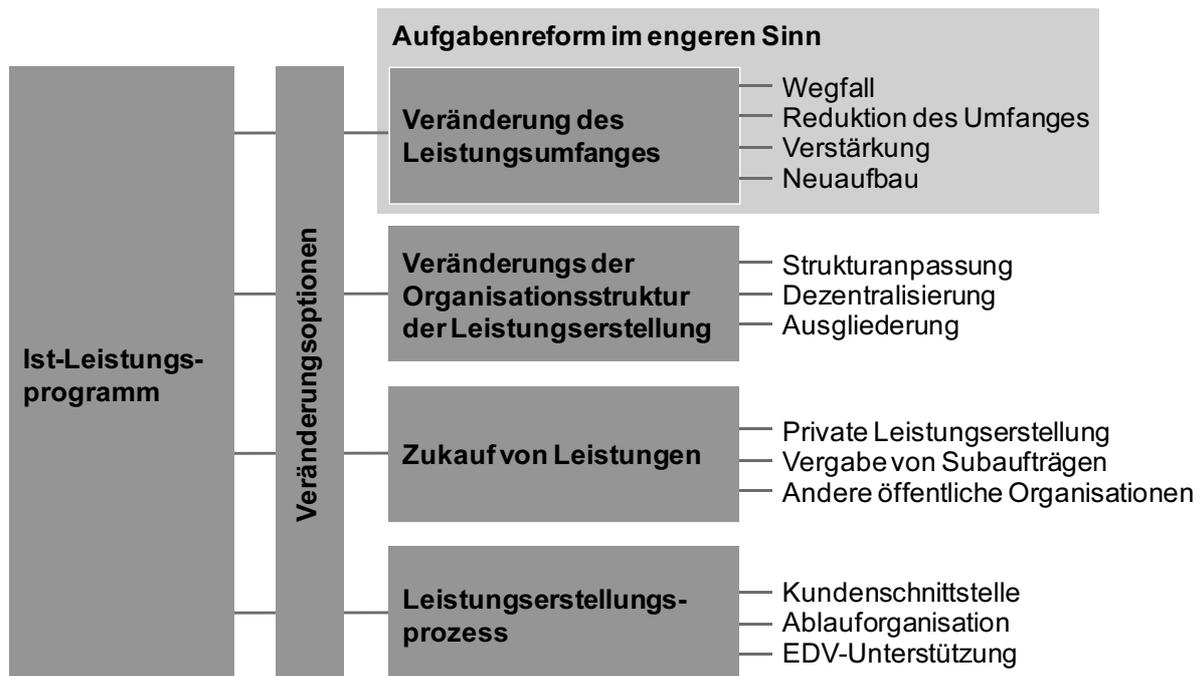


Abbildung 16: Optionen der Leistungsprogrammentwicklung; Quelle: Eigene Darstellung

### Zentrale Erfolgsfaktoren für Aufgabenreformprojekte sind:

- ▶ Ein Leistungskatalog für die gesamte Organisation (inkl. Mengendaten) und eine (Einmal-)Kostenrechnung für die einzelnen Leistungen sind unverzichtbar.
- ▶ Die Verwaltung bereitet die Entscheidungsgrundlagen für die Politik vor (mit ausreichendem Entscheidungsspielraum für die politischen Entscheidungsträger).
- ▶ Die Vorgabe von klaren und herausfordernden Einsparungszielen (höher als der tatsächliche Konsolidierungsbedarf) ist unbedingt erforderlich.
- ▶ Nutzung von internem und externem Wissen.
- ▶ Aufgabenreform darf nicht als einmaliger Prozess verstanden werden, sondern muss in regelmäßigen Intervallen wiederholt werden.

## 8.2 Benchmarking

Auch Benchmarking ist ein nützliches Instrument, um Potenziale für eine Haushaltskonsolidierung zu identifizieren. Allerdings geht es dabei in den seltensten Fällen um das direkte Übernehmen von „best-practice“ durch Benchmarking-Partner. In der Regel bietet der Vergleich von Kosten-, Leistungs- und Qualitätskennzahlen Anhaltspunkte, um gezielt einzelne Bereiche und Prozesse tiefer zu analysieren und dort individuelle Maßnahmen zu definieren. Benchmarking beschränkt sich dabei nie auf Zahlenvergleiche allein, sondern betrachtet Prozesse und ermöglicht gemeinsames Lernen.

Grundsätzlich muss zwischen internem, externem und funktionalem Benchmarking unterschieden werden:

- ▶ **Gemeindeinternes Benchmarking**
  - Vergleich gleichartiger Tätigkeiten innerhalb der Gemeinde (z. B. Bürgerservice, Bescheiderstellung, Rechnungswesen, . . .)
  - Insbesondere bei vergleichbaren Einheiten auf einer Ebene bietet sich diese Methode an.
  - In der Praxis bildet diese Form des Benchmarking aber die Ausnahme (relevant bei Städten mit vielen ausgegliederten Rechtsträgern).
  - Konkrete Beispiele: Durch internes Benchmarking und die Identifikation von Synergiepotenzialen konnten in einer Gemeinde mit ca. 8.000 EinwohnerInnen Potenziale über € 216.000,- identifiziert werden. Die abgeleiteten Maßnahmen gingen über gemeinsame Lohnverrechnung zwischen ausgegliederten Rechtsträgern und Gemeinde, bis hin zu gemeinsamer IT-Betreuung, Beschaffung, einem Reinigungspool und einem gemeinsam genutzten Fuhrpark.
- ▶ **Externes Benchmarking auf Basis vorhandener Datenbanken.**
  - Im Gegensatz zum internen Benchmarking ist beim externen Benchmarking ein objektiver Blick auf die Finanzlage der Gemeinden möglich („Helikopterblick“), die Risiken einer Betriebsblindheit sind nicht vorhanden.
  - Das externe Benchmarking ist ein sehr guter Einstieg für die Bewertung der Effizienz der Leistungserbringung, die Qualität hängt jedoch stark von der Wahl der Vergleichsgemeinden ab (Größenklasse, Gemeindetyp, strukturelle Gegebenheiten). Für die Detailanalyse müssen in einem zweiten Schritt sowohl die angebotenen Leistungen als auch die Leistungsqualität betrachtet werden.
  - Die aussagekräftigsten Ergebnisse beim externen Benchmarking werden beim Vergleich von standardisierten bzw. gut abgrenzbaren Aufgabenbereichen erzielt.
  - Die Durchführbarkeit sowie die Akzeptanz vom externen Benchmarking hängen in einem sehr hohen Maße von der Verfügbarkeit der notwendigen Daten ab. Aus diesem Grund ist auf jeden Fall die Verwendung bereits vorhandener Systeme bzw. Datenbanken zu empfehlen (bspw. KOMPOT – kommunale Potenzialanalyse, vgl. IVM 2011).
  - KomPot bietet den teilnehmenden Gemeinden die Möglichkeit, sich mit anderen Gemeinden im Bundesland oder im Bezirk zu messen oder auch den Durchschnitt der jeweiligen Größenklasse als Vergleichswert heranzuziehen. Da mittlerweile die Daten sämtlicher österreichischer Gemeinden als Basis vorhanden sind, können Standardberichte bzw. -auswertungen ohne die mühsame Recherche von Daten und damit ohne Aufwand für die Gemeinde durchgeführt werden.
  - Die Kommunale Potentialanalyse (KomPot) zieht als Basis für die Vergleiche die Rechnungsabschlüsse der Gemeinden heran. Ergänzend zu den Rechnungsabschlüssen fließen ausgewählte Strukturdaten in die Vergleiche mit ein. Aus dieser Fülle verschiedener Zahlen und Informationen werden Indikatoren und Kennzahlen abgeleitet, die Aufschluss über die Einnahmen- und Ausgabenstruktur geben und Verbesserungspotenziale aufzeigen (ebd.).

## 8. Schritt 4: Identifikation der Potenziale

- Konkretes Beispiel: Die Kosten für die Gemeindezeitung waren um eine vielfache höher als in allen Vergleichsgemeinden. Durch die gemeinsame Auswertung wurde eine Reduktion der zahlreichen Ausgaben als durchaus zumutbar und sogar sinnvoll erachtet. Die Maßnahme umfasste ein Entlastungspotenzial von über € 60.000. Oft sind es aber auch kleine Maßnahmen. Zum Beispiel erwiesen sich die Lehrmittel für eine Volksschule als vielfach höher als in den Vergleichsgemeinden. Im Zuge der gemeinsamen Auswertung stellt sich heraus, dass der Prozess der Dotation von Lehrmitteln in den letzten Jahren aus dem Ruder geraten war. Das Kostenbewusstsein war gering und es gab keine Rücksprache bei Überschreitung der Plankosten. In der Folge wurde gemeinsam mit der Volksschule ein adäquates aber gedeckeltes Budget vereinbart, vor dessen Überschreitung nunmehr Rücksprache gehalten wurde.
- ▶ Externes Benchmarking mit eigener Datenerhebung.
  - Mehrere Gemeinden erheben jeweils gezielt Daten, um diese zu vergleichen.
  - Diese Vergleiche finden zwischen vergleichbaren Gemeinden mit ähnlichen Rahmenbedingungen statt.
  - Der Vorteil liegt in einer sehr guten Möglichkeit zur Abstimmung auf spezifische Interessen. Auch kann sehr gut auf Prozesse und gegenseitiges Lernen fokussiert werden.
  - Die Anerkennung der Ergebnisse ist hoch, da die Erhebungsmethodik zuvor mitentwickelt wurde.
  - Nachteilig ist der höhere Aufwand.
  - Das Instrument ist daher vor allem dort sinnvoll, wo zu einzelnen Bereichen ein vertieftes Interesse daran besteht Potenziale zu identifizieren.

Konkretes Beispiel: Durch den gemeinsamen, gezielten Vergleich zwischen zwei Gemeinden konnten alleine im Bereich Musikschule Kostenabweichungen von über 50% festgestellt werden. Bei der Suche nach den Ursachen wurde rasch klar, dass eine Gemeinde einen weit höheren Anteil an geförderten Unterrichtseinheiten hatte. Daraus ließen sich sehr einfach konkrete Schritte ableiten, um den Haushalt zu entlasten.

Typische Bereiche für gezielte Benchmarking-Erhebungen sind:

- |   |   |
|---|---|
| ▶ Rechnungswesen                        | ▶ Stadtplanung und Verkehrsplanung            |
| ▶ Personalverwaltung                    | ▶ Büchereien                                  |
| ▶ Gebäude- und Liegenschaftsverwaltung  | ▶ Gemeindekosten für Schulen                  |
| ▶ Information und Öffentlichkeitsarbeit | ▶ Hallenbäder und Freibäder                   |
| ▶ Jugend und Vereine                    | ▶ Kulturveranstaltungen<br>(bzw. Förderungen) |
| ▶ Straßen, Wege, Verkehr                | ▶ Musikschulen                                |
| ▶ Bauhof                                | ▶ Sport- und Mitgliedsbeiträge                |

- ▶ Melderechtsangelegenheiten
- ▶ Personenstandsleistungen
- ▶ Bauen/Feuerpolizei
- ▶ Museum
- ▶ Kinderbetreuung
- ▶ Reinigung

Das idealtypische Vorgehen eines Benchmarking-Prozesses ist in der folgenden Grafik illustriert:



Abbildung 17: Idealtypisches Vorgehen eines Benchmarking-Prozesses; Quelle: Eigene Darstellung

Die Auswahl der Vergleichsgemeinden sollte anhand folgender Leitfragen erfolgen:

- ▶ Welche Gemeinden haben ähnliche Problemfelder und Rahmenbedingungen?
- ▶ In welchen Bereichen haben wir Interesse, von den Erfahrungen anderer zu lernen?
- ▶ Welche Bereiche sind Kostentreiber?
- ▶ Wo vermuten wir Ineffizienzen/Potenziale?
- ▶ In welchen Bereichen fehlt uns ein klares Bild der Effektivität/Effizienz/Qualität?

Der Fragebogen (bei eigenen Erhebungen) sollte unbedingt gemeinsam entwickelt und abgestimmt werden. Dies muss nicht aufwändig sein, ist jedoch unerlässlich, um später die Akzeptanz der Ergebnisse zu sichern.

Der Vergleich sollte sich auf wenige, aussagekräftige Kennzahlen beschränken.

Vertrauen wächst über den persönlichen Kontakt der Vergleichsgemeinden. Wie beschrieben sind jedoch auch unaufwändige, anonyme Formen des Benchmarking möglich.

Unerlässlich ist die gemeinsame Auswertung der Daten. Diese darf nicht rein extern erfolgen, sondern mit den Gemeinden selbst. Nur so gewinnen die Ergebnisse die notwendige Akzeptanz, nur so wird Lernen ermöglicht und nur so werden Fehlinterpretationen vermieden.

Vermieden werden sollten auch Vergleiche, die sich nur auf Kosten beschränken. Auch die Prozessqualität (z. B. Arbeitsbedingungen), wie auch die Leistungsqualität (z. B. Hygienestandards bei Reinigungen) müssen beachtet werden.

Benchmarking knüpft an den Leistungen der Gemeinde an und verbindet sie mit unterschiedlichen Dimensionen wie Ergebnisse, Wirkungen, Prozessqualität, Wirtschaftlich-

## 8. Schritt 4: Identifikation der Potenziale

keit, Bürgerorientierung, Mitarbeiterorientierung. Die Interpretation von Prozesskennzahlen erfordert eine detaillierte Auseinandersetzung mit den Prozessen. So bleibt es nicht beim Zahlenvergleich, sondern es werden konkrete Verbesserungsmaßnahmen abgeleitet.

Der besondere Nutzen von Benchmarking in Gemeinden kann wie folgt zusammengefasst werden.

- ▶ Identifikation von Bereichen und Leistungen mit Verbesserungspotenzial,
- ▶ Lernen von Gemeinden mit außergewöhnlichem Erfolg,
- ▶ Ursachenforschung,
- ▶ Aufzeigen ungenutzter Optimierungspotenziale,
- ▶ Anstoß von Veränderungsmaßnahmen,
- ▶ „Brücke“ von der Analyse zur Aktion.

### 8.3 Strukturreformen – Ausgliederungen und PPP-Modelle<sup>2</sup>

#### Ansätze für Strukturreformen

Häufig werden Potenziale identifiziert, die nur durch einen Strukturwechsel (Änderung der Rechts-/Organisationsform) lukriert werden können. Typische Beispiele hierfür sind Synergieeffekte zwischen internen Dienstleistungen (sogenannte „Shared Services“ wie Lohnverrechnung, EDV, Reinigung, Facility Management u. a.) bei gemeindeeigenen Unternehmen, sofern diese mehrfach bestehen.

Konkrete Beispiele: Durch die Überführung des Altstoff-Sammelzentrums von einem privaten Betreiber zum Bauhof konnten langfristig € 35.000,- p. a. gespart werden. Bei einer anderen Gemeinde wurden allein durch die Zusammenlegung der Büroverwaltung, einem gemeinsamen First-Level-IT-Support, einer gemeinsamen Softwarebeschaffung, einer zentralen Lohnverrechnung, einem zentralisierten Rechnungswesen, dem gemeinsamen Einkauf und der Abstimmung beim Fuhrpark, der Schaffung eines Reinigungspools, einer zentralen Liegenschaftsverwaltung, gemeinsamen Ausschreibungen von Versicherungen und Cashpooling im Schuldenmanagement Potenziale über € 200.000,- gefunden werden, ohne die Leistungen für die Bevölkerung zu kürzen.

Ein weiteres Beispiel sind Ausgliederungen von kommunalen Einrichtungen aller Art (z. B. Wasserwerk, Hallen-/Freibad, Geriatriezentrum, Museum und anderen Kultureinrichtungen) um steuerliche Vorteile zu lukrieren. Hier werden oft auch die flexibleren Gestaltungsmöglichkeiten einer privatrechtlichen Organisationsform im Vergleich zu den eher starren Vorschriften (v. a. im Personalbereich) für die Gemeinde als Vorteile angestrebt. Zugleich sind auch bei Ausgliederungen demokratische Kontrolle, Transparenz und Steuerbarkeit zu gewährleisten. Ausgliederte Einrichtungen brauchen einen definierten strategischen Rahmen, der als politischer Grundauftrag schriftlich zu erteilen ist. Eine Ausgliederung im engeren Sinn ist mit der Errichtung einer wirtschaftlich und recht-

---

<sup>2</sup> Vgl. Pölzl/Preisch (2003), Pölzl (2010).

lich selbständigen Organisationseinheit verbunden, an der auch Private beteiligt werden können (Public Private Partnership-Modelle).

### Ein breites Spektrum an Organisations- und Rechtsformvarianten

Diskutiert man Varianten von Ausgliederungen, so bietet sich zumeist ein breites Spektrum an Organisations- und Rechtsformen, die grundsätzlich zur Erreichung der gesetzten Ziele geeignet scheinen. Die Wahl der optimalen Rechtsform wird häufig viel zu früh diskutiert, manchmal sogar bevor politische Grundaufträge hinreichend definiert und Strategien daraus abgeleitet sind (vgl. Pölzl 2010).

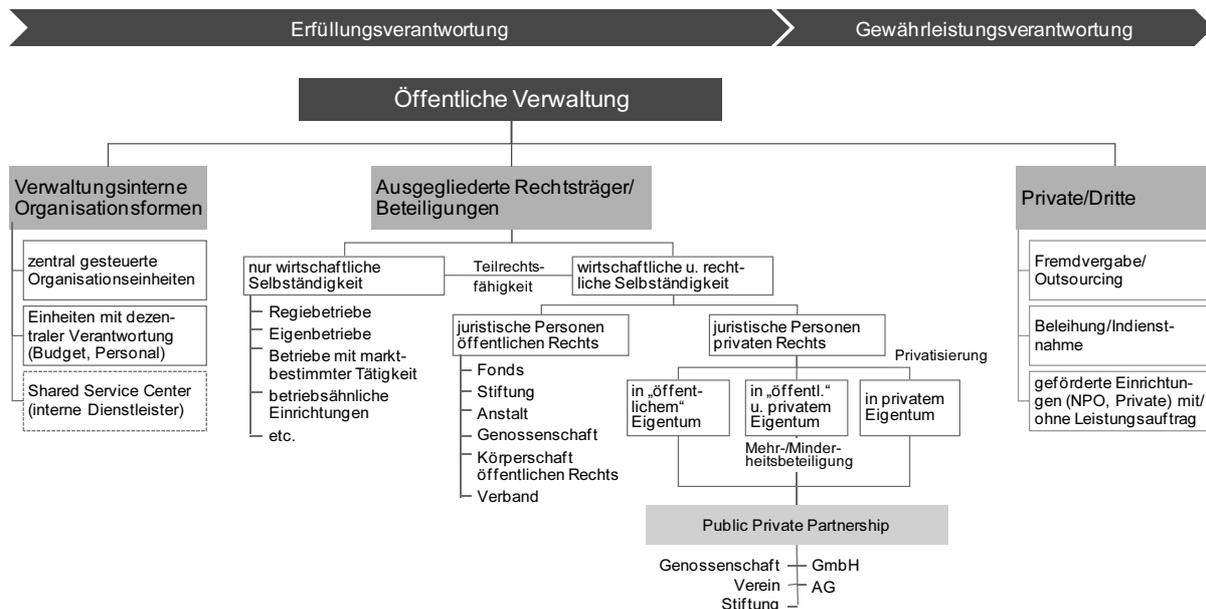


Abbildung 18: Spektrum der Organisations- und Rechtsformvarianten; Quelle: Eigene Darstellung

Ausgliederungen sollten nicht der Budgetkosmetik dienen. Die Erwartungshaltungen an die Konsolidierungseffekte von Ausgliederungen sind bei einer seriösen, integrierten Betrachtung häufig geringer als erhofft. Neben finanziellen und inhaltlichen Zielvorgaben für die ausgegliederte Gesellschaft können auch Anreizeffekte (monetäre oder nicht monetäre) für die MitarbeiterInnen geboten werden. Manchmal ist auch der Einsatz zusätzlicher, externer Personen in der Führung notwendig, um die finanziellen Ziele bzw. geplanten Einsparungen auch tatsächlich realisieren zu können. In der Vergangenheit beschränkte man sich bei vielen Ausgliederungen auf die formale Rechtsformänderung und konnte daher oft nur einen geringen Teil der möglichen Einsparungen auch tatsächlich erreichen.

### Public Private Partnership (PPP)

Public Private Partnership-Modelle sind Partnerschaften zwischen der öffentlichen Hand und mindestens einem privaten Akteur, also eine spezielle Form der Ausgliederung. Diese Partnerschaften werden meist zur Konzeption, Planung, Finanzierung Errichtung

## 8. Schritt 4: Identifikation der Potenziale

und/oder den Betrieb von kommunalen Infrastrukturaufgaben errichtet (z. B. Schulbau, Abwasserreinigungsanlagen, Seniorenzentren, Bäder, Tiefgaragen etc.). Die Grundidee von Public Private Partnership-Lösungen besteht darin, öffentliche und privatwirtschaftliche Denk- und Handlungsweisen so zu kombinieren und zusammenwirken zu lassen, dass eine effiziente und effektive Leistungserbringung gewährleistet ist. Bei diesen PPP-Modellen kommt es zu einer Teilung der Aufgaben und zu einer Verteilung des Risikos und des Ertrags der Leistungserbringung zwischen privatem und öffentlichem Akteur.

Das Zusammenwirken von öffentlicher Hand und privaten Unternehmen im Rahmen von PPP kann auf unterschiedliche Art organisiert sein. Grundsätzlich kann zwischen fünf Organisationsmodellen unterschieden werden (vgl. ICG Infora 2003):

- ▶ Betriebsführungsmodell,
- ▶ Betriebsüberlassungsmodell,
- ▶ Kooperationsmodell,
- ▶ Konzessionsmodell,
- ▶ Betreibermodell.

Diese PPP-Modelle sind in der folgenden Grafik nach folgenden Kategorien bzw. Dimensionen gegliedert:

- ▶ Grad der privaten Beteiligung,
- ▶ Umfang der privaten Aufgabenerfüllung,
- ▶ Grad der öffentlichen Einflussnahme und Grad des öffentlichen Risikos.

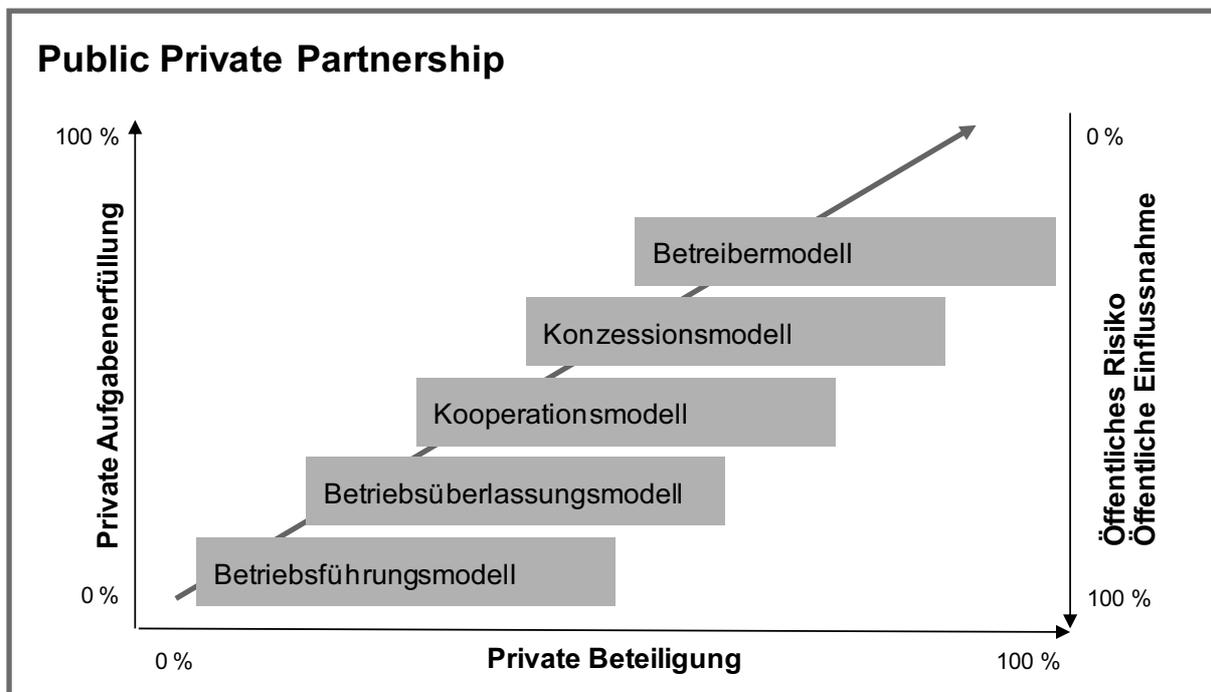


Abbildung 19: Public Private Partnership-Modelle; Quelle: Eigene Darstellung

Sehr häufig verbreitet ist das Betreibermodell, auch BOT-Modell (build-operate-transfer) genannt. Die Betreibergesellschaft plant, errichtet und finanziert das Objekt und überträgt die Anlagen nach der Betriebszeit unter Verrechnung des Restbuchwerts an die öffentliche Hand. Der Vorteil für die öffentliche Hand ist, dass das technische Risiko der Anlaufjahre beim privaten Partner liegt und dass es oftmals keine langfristige vertragliche Bindung gibt. Gerade im kommunalen Bereich kommen PPP-Modelle recht häufig vor, insbesondere im Bereich der kommunalen Ver- und Entsorgung (z. B. Wasserver- und -entsorgung, Abfallentsorgung und -wirtschaft). So wurden etwa in den 1990er Jahren die Durchführung der Abwasserentsorgungen der Gemeinden Ruden (Kärnten), Ernsthofen (Niederösterreich) und des Gemeindeverbandes RHV Zellerbecken (Salzburg) als PPP-Pilotprojekte vom Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft gefördert (vgl. BMLFUW 2001).

Weitere Details zu den verschiedenen PPP-Modellen und deren praktischer Anwendung können der ICG-Studie Public Private Partnership in Theorie und Praxis entnommen werden (vgl. Pözl/Preisch 2003).

Zu beachten ist auch, dass Strukturreformen ausreichend Zeit benötigen, damit sie tatsächlich die erwarteten Erfolge bewirken.

### Vorgehensmodell für die Umsetzung von Strukturreformen

Erfolgreiche Ausgliederungs- und PPP-Projekte durchlaufen strukturiert mehrere Phasen. Der idealtypische Prozess zeigt einen chronologischen Ablauf von Arbeitsschritten. Die konkrete Projektvorgehensweise wird im Anlassfall maßgeschneidert auf die jeweiligen Anforderungen abgestimmt.

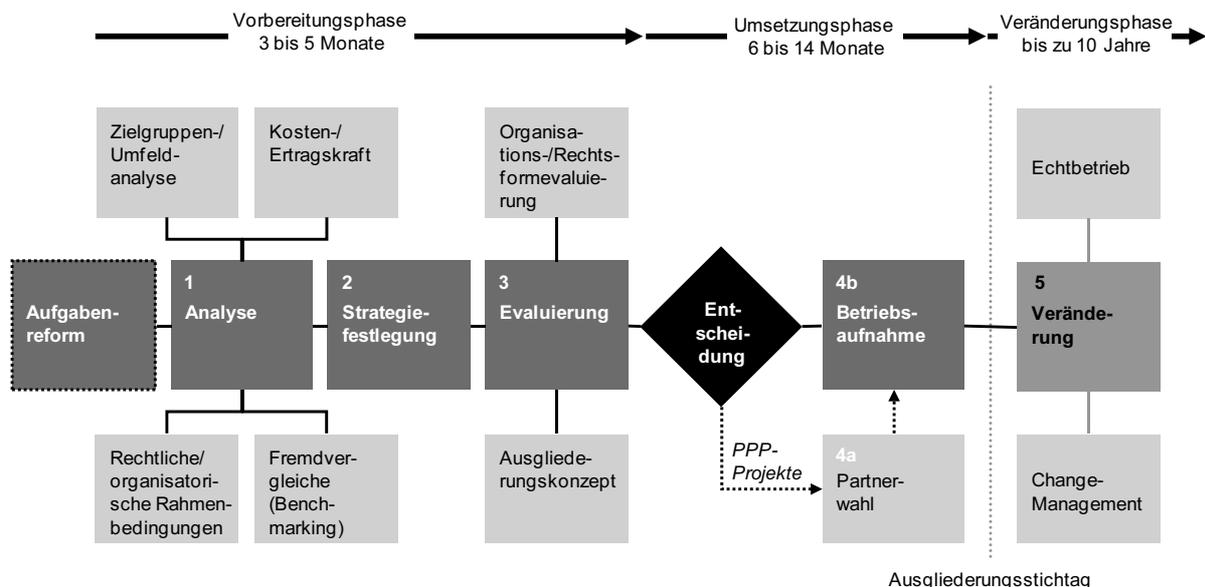


Abbildung 20: Strukturreformen – das idealtypische Vorgehensmodell; Quelle: Eigene Darstellung

## 8. Schritt 4: Identifikation der Potenziale

In der Vorbereitungsphase wird das Fundament für erfolgreiche Ausgliederungsvorhaben gelegt. Durch die Evaluierung der zentralen strategischen Schlüsselfragen werden die Weichen für die zukünftige Ausrichtung der Organisation gestellt.

Neben einer professionellen Projektplanung und dem Einrichten der passenden Projektorganisation werden im Rahmen einer Analyse wesentliche Parameter des Ist-Zustandes erhoben:

- ▶ Analyse und Kategorisierung der Aufgaben,
- ▶ Erfassung der Ist-Situation der betroffenen Organisationseinheit:
  - Rechtliche Rahmenbedingungen (z. B. Gesetze, Dienstrecht/Kollektivverträge)
  - Personal- und Organisationsstruktur
  - Geschäftsprozesse
  - Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit (Kosten/Erlöskraft)
- ▶ Durchführung einer Markt-/Umfeldanalyse:
  - Trends und Perspektiven am „Markt“
  - Mitbewerber/Konkurrenz
  - KundInnen/Zielgruppen
  - Sonstige Anspruchsgruppen (z. B. Partner, Lieferanten, Arbeitsmarkt)
- ▶ Vergleich/Benchmarking mit ähnlichen Organisationen im In- und Ausland.

Das Ergebnis dieses Schrittes ergibt ein umfassendes Bild bzw. gemeinsames Verständnis über Stärken und Schwächen der Organisationseinheit sowie über Chancen und Risiken einer Ausgliederung. Damit sind die Grundlagen zur Ableitung der strategischen Ausrichtung vorhanden.

Im Rahmen der Strategiefestlegung erfolgt eine Offenlegung und Konkretisierung der Motive der Ausgliederung sowie eine Überprüfung und ggf. Anpassung des politischen Auftrags (z. B. kultur- oder bildungspolitischer Grundauftrag). Das Ergebnis:

- ▶ Strategische Ausrichtung der Organisationseinheit und Zielsetzungen der Veränderung sind definiert.
- ▶ Grenzen der Veränderbarkeit stehen fest.

In der Evaluierungsphase werden die zentralen Strukturfragen der zukünftigen Organisation untersucht:

- ▶ Evaluierung und Auswahl der optimalen Organisations- und Rechtsformvarianten (inkl. möglicher PPP-Varianten),
- ▶ Erstellung eines Ausgliederungskonzeptes/Machbarkeitsstudie mit allen relevanten Schlüsselfragen als Entscheidungsgrundlage (inkl. groben Organisations-/Personal-konzeptes und Grob-Planrechnung).

### 8.3 Strukturreformen – Ausgliederungen und PPP-Modelle

Bei der wichtigen Frage der Organisations- und Rechtsformwahl bieten wir den Einsatz eines bewährten Tools (basierend auf einer Nutzwertanalyse) zur Objektivierung dieses Prozesses an.



Abbildung 21: ICG-Tool: Wahl der optimalen Organisations-/Rechtsform; Quelle: Eigene Darstellung

Die Vorbereitungsphase wird durch die Entscheidung der (politischen) Entscheidungsträger über das Ausgliederungskonzept oder die Machbarkeitsstudie abgeschlossen. Die Umsetzung des Ausgliederungs- oder PPP-Vorhabens kann damit gestartet werden.

Bis zur Betriebsaufnahme des ausgegliederten Rechtsträgers sind auf Basis des Ausgliederungskonzeptes Detaillierungen der einzelnen Konzepte vorzunehmen. Bei Public Private Partnership-Projekten ist davor noch ein geeigneter privater Partner zu suchen – unter Beachtung vergabe- und wettbewerbsrechtlicher Vorgaben.

- ▶ Detaillierung und Umsetzung des Personal- und Organisationskonzeptes (Ablauf- und Aufbauorganisation),
- ▶ Rechtliche Detailkonstruktion,
- ▶ Erstellung des Marketingkonzeptes,
- ▶ Detaillierung der mittelfristigen Planrechnung und Erstellung eines Finanzplans sowie einer Planbilanz (Quantifizierung der Auswirkungen auf 3 – 5 Jahre),
- ▶ Erstellung des Ausgliederungs-/Errichtungsgesetzes bzw. von Gesetzes-/Verordnungsnovellierungen,
- ▶ Zusätzlich bei PPP-Projekten: Durchführung eines Vergabeverfahrens und Risikoverteilung.

Dazu sind zahlreiche weitere Einzelaktivitäten zur Betriebsaufnahme durchzuführen, wie beispielsweise:

- ▶ Ausarbeitung Gesellschaftsvertrag (Satzung) bzw. Errichtungsvertrag, Syndikatsverträge, Geschäftsordnungen, Finanzierungsverträge, Konzernrichtlinien bei mehreren Gesellschaften,
- ▶ „Vertragsinventur“: Transfer bestehender vertraglicher Rechte/Pflichten,

## 8. Schritt 4: Identifikation der Potenziale

- ▶ Ausgestaltung vertraglicher Vereinbarungen mit dem neu errichteten Rechtsträger (z. B. Service-Level-Agreements inkl. Gestaltung Leistungsverrechnungssystem, Bestandsverträge),
- ▶ Auswahl und Bestellung des Managements und Besetzung von Gremien (z. B. Aufsichtsrat, Beirat),
- ▶ Mitarbeiterübernahme/Personalleasing bzw. Neubesetzung von Funktionen (z. B. Rechnungswesen),
- ▶ Kollektivverträge (bzw. -änderungen), Betriebsvereinbarungen,
- ▶ Ausarbeitung Dienstverträge (z. B. Geschäftsführer-/ Vorstandsverträge),
- ▶ Evaluierung gewerberechtl. Voraussetzungen,
- ▶ Steuerrechtliche Optimierung,
- ▶ Eröffnungsbilanz/Gründungsprüfung/Abschlussprüfung,
- ▶ Konkrete Anmeldungen/Eintragungen (z. B. Firmenbuch, Finanzamt, Sozialversicherung, Wirtschaftskammer).

Das Unternehmen ist damit startklar und bereit den „Echtbetrieb“ aufzunehmen.

Erst mit der Aufnahme der operativen Geschäftstätigkeit beginnt der eigentliche Veränderungsprozess. Zu Beginn des Change-Management-Prozesses sind insbesondere folgende Aktivitäten von hoher Erfolgsrelevanz, wobei das Unternehmenskonzept als Basis für die weitere Unternehmens- und Organisationsentwicklung fungiert:

- ▶ Einrichtung Planungs- und Controllingsystem,
- ▶ Managemententwicklung (2. und 3. Führungsebene),
- ▶ Einführung neuer Lohn- und Gehaltssysteme,
- ▶ Anpassung Personalstruktur,
- ▶ Verstärkung der Marktbearbeitung,
- ▶ Laufende Kontrolle der Zielerreichung.

Die formalen Änderungen bei den Strukturen können zwar binnen relativ kurzer Zeit (binnen 1 – 2 Jahren) erfolgreich umgesetzt werden, danach beginnt jedoch erst die eigentliche Veränderungsphase in der Organisation. In dieser Phase ist es besonders wichtig, dass es einerseits klare Zielvorgaben seitens der EigentümerInnen (= Gemeinde) für die neue Organisation gibt und andererseits, dass die Führungskräfte dieser Organisation die Umsetzung von Veränderungen als auf längere Zeit angelegtes „Change-Management-Projekt“ verstehen. Letztlich bedarf es für erfolgreiche Strukturreformen daher auch eines Wertewandels in der Organisation. Dieser Wertewandel kann aber nicht „verordnet“ werden, sondern er muss im alltäglichen Handeln erlebt und gelernt werden, wobei dieser Wertewandel vor allem und zuerst von den Führungskräften vorgelebt werden muss.

### **Auslagerung von Einzelleistungen – „Make-or-buy“**

Ausgliederungen und PPP-Modelle stellen aber nur einen Teil möglicher Strukturreformen im Zuge einer Haushaltskonsolidierung dar. Eine häufige Fragestellung ist auch die Frage „Make-or-buy“. Vor allem bei Bauhöfen fehlt oft eine Kostenrechnung, um diese Frage tatsächlich seriös zu beantworten. Wo eine Kostenrechnung vorliegt, gilt es mit den Betroffenen herauszuarbeiten, ob die Buchungen realistisch sind. Nur wenn bekannt ist, wie viel eine Leistung der Gemeinde tatsächlich kostet (Vollkosten inkl. Overhead) kann entschieden werden, ob ein Angebot bzw. eine Auslagerung private Vorteile bietet.

### **Erfolgsfaktoren für und Nutzen von Strukturreformen**

Vor allem die „großen“ Strukturreformen wie Ausgliederungen und PPP-Modelle benötigen ausreichend Zeit, sowohl für die Durchführung der Reform und besonders für den daran anschließenden Veränderungsprozess, durch den die Realisierung der Potenziale dann nachhaltig gesichert werden können. Diese Maßnahmen erfordern zumeist eigene Umsetzungsprojekte. Die Umsetzungsphase beginnt mit der Entscheidung der Entscheidungsträger, das Ausgliederungsvorhaben umzusetzen und endet mit dem Ausgliederungstichtag bzw. der Aufnahme der operativen Geschäftstätigkeit (Echtbetrieb des ausgegliederten Rechtsträgers). Mit dem Ausgliederungstichtag erfolgt auch die rechtliche Verankerung des ausgegliederten Rechtsträgers. Der Veränderungsprozess muss dann nach dem Ausgliederungstichtag fortgesetzt werden, sodass Change Management zu den wesentlichen und permanenten Aufgaben der (neuen) Führungskräfte des ausgegliederten Rechtsträgers zählt.

## **8.4 Optimierung der Organisationsstruktur**

Unter Optimierung der Organisationsstruktur versteht man Maßnahmen, welche die grundlegenden Abläufe und Strukturen bzw. Aufbauorganisation (Organigramm) der Gemeinde und/oder der gemeindeeigenen Betriebe betreffen, aber nicht mit einem Wechsel der Rechtsform verbunden sind. Hier geht es im Wesentlichen um effiziente Organisationsstrukturen ohne Doppelgleisigkeiten. Ein typisches Beispiel ist das Zusammenlegen von internen Service- und Verwaltungsbereichen (z. B. Facility-/Immobilienmanagement, Rechnungswesen) oder die räumliche und organisatorische Zusammenführung von ähnlichen Aufgaben und Organisationseinheiten. So konnten beispielsweise in mehreren Gemeinden durch die Zusammenfassung von Bürgerinformation, Tourismusinformation und teilweise der Bibliothek an einem Ort die Servicequalität verbessert werden (deutlich längere Öffnungszeiten), der Personalbedarf sank mittelfristig und entlastete damit das Budget und die Arbeitsbelastung war z. T. sogar geringer, da flexiblere Vertretungsmöglichkeiten bestanden. In anderen Gemeinden wurde beispielsweise die Leitung des Bauamtes und des Bauhofes zusammengefasst, da Pensionierungen anstanden und sich der Aufgabenumfang des Bauhofes reduziert hatte. Kosteneinsparungen sind oft durch Verbesserungen in der internen Organisationsstruktur möglich. Es muss nicht immer die klassische Ausgliederung das am besten geeignete Mittel zur Effizienzsteigerung sein.

## 8. Schritt 4: Identifikation der Potenziale

Das folgende Ablaufschema skizziert eine idealtypische Vorgehensweise zur Optimierung der Organisationsstruktur:

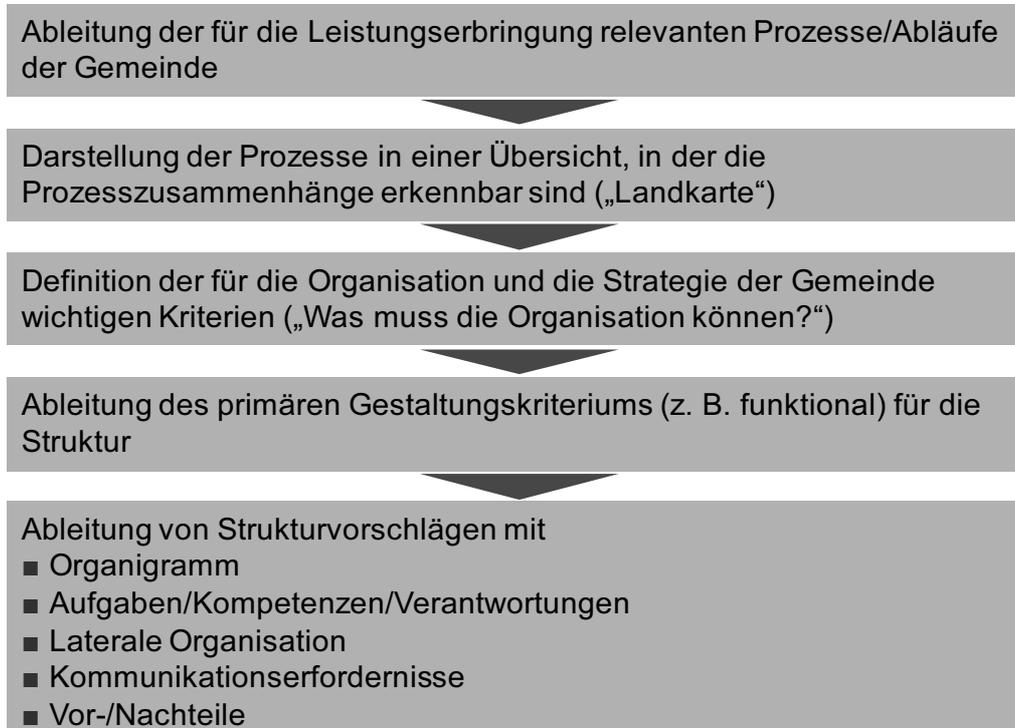


Abbildung 22: Idealtypische Vorgehensweise zur Optimierung der Organisationsstruktur; Quelle: Eigene Darstellung

### 8.5 Verwaltungsübergreifende Zusammenarbeit

Erfahrungen im Bereich der Gemeindeaufgaben zeigen, dass künftig zahlreiche Leistungen effizienter in Form von gemeindeübergreifenden Kooperationen erbracht werden müssen.

Unter interkommunaler Kooperation ist die Zusammenarbeit von mehreren Gemeinden zur Bereitstellung von kommunalen Leistungen gemeint, wobei diese Kooperationen auf verschiedensten Ebenen erfolgen können, passend zum jeweiligen Profil der agierenden Gemeinden.

Gemeindekooperationen können in den unterschiedlichsten Bereichen umgesetzt werden. Diese Bereiche sind in der Verwaltung, in der Daseinsvorsorge/kommunalen Dienstleistungen, in der Regionalwirtschaft, in den Bereichen Naturraum/Umwelt/Klima, in der soziokulturellen Infrastruktur und in der technischen Infrastruktur zu finden. Beispiele dafür sind Kooperationen in den Bereichen der Einrichtungen für Bildung, Kultur, Soziales, Ver- und Entsorgung, Verkehr, Wohnbau, im Rechnungswesen, in der Personalverwaltung, in der IT, bei Themen der Gebäude- und Liegenschaftsverwaltung, beim Personenstand, bei der Thematik Bauen und Feuerpolizei und darüber hinaus auch in der Verkehrsplanung. Konkretes Beispiel: Durch die Einbindung weiterer Gemeinden in

einen Standesamt- und Staatsbürgerschaftsverband konnten relativ kurzfristig in einer kleinen Gemeinde € 36.000,- eingespart werden.

Gemeindekooperationen zur Erbringung kommunaler Leistungen sind grundsätzlich keine neue Errungenschaft, diese werden bereits seit vielen Jahren aktiv und erfolgreich gelebt. Kooperationen zur kostengünstigen Erbringung kommunaler Leistungen sind in den Bereichen der kommunalen Infrastruktur, wie auch bei einzelnen Leistungen der Hoheitsverwaltung weit verbreitet (Abwasserverband, Schulsprengel, Standesamtverband etc.). Vergleichsweise wenig Kooperationsbereitschaft besteht hingegen in Bereichen, bei denen von den Gemeinden Nettoerträge erwartet werden, d. h. dass zumindest mittel- und langfristig die Erträge aus den Investitionen der Gemeinden die Kosten übersteigen. Dies gilt zum Beispiel für die Ansiedlung von Industrie- und Gewerbebetrieben oder auch von Handels- und Dienstleistungsunternehmen (Rauch/Spielmann/Golas, 2001, S. 5).

### **SWOT-Analyse als Startpunkt**

Zu Beginn einer Kooperation ist es sinnvoll, gemeinsam eine Bestandsanalyse über die Stärken und Schwächen der Gemeinden durchzuführen. Dazu wird häufig die SWOT Analyse (vgl. Kapitel 5.4). verwendet.

### **Ausgeglichenheit auf Gesamtebene statt auf Einzelebene**

Der zweite Schritt ist das Finden gemeinsamer Kooperationsmöglichkeiten, welche anhand einer Kooperationspotenzialanalyse generiert werden können. Entscheidend ist hierbei ein „Gesamtpaket“ zu schnüren. Es ist nicht zielführend darauf zu bestehen, dass alle Gemeinden von jeder einzelnen Kooperationsmaßnahme gleichermaßen profitieren. Dies ist in den seltensten Fällen der Fall. Selbst dort, wo über eine Verbandslösung ein adäquater Verteilungsschlüssel festgelegt ist, tragen einzelne Gemeinden in der Regel höhere Kosten (z. B. das Risiko der Anstellung von Personal durch die Trägergemeinde). In der Praxis werden viele Kooperationspotenziale nicht genutzt, da die Gemeinden zu stark einzelne Maßnahmen beurteilen. Wesentlich zielführender ist es, bei einzelnen Maßnahmen zu akzeptieren, dass einzelne Gemeinden stärker profitieren und darauf zu achten, dass das Gesamtpaket der Kooperationen in Summe ausgeglichen ist.

### **Vertrauensbildung durch quick-wins**

In der Regel sind viele Kooperationspotenziale bereits bekannt. Ihre Umsetzung scheitert an fehlendem Vertrauen oder schlechten Erfahrungen in der Vergangenheit. Nicht selten entscheidet die Qualität der persönlichen Beziehung zwischen den BürgermeisterInnen über die Nutzung von Kooperationspotenzialen. Um die Vertrauensbildung zu stärken, ist es daher anstrebenswert, mit jenen Bereichen zu beginnen, welche leichte Erfolge versprechen.

### **Das Beispiel Regionext in der Steiermark**

Das Projekt „Regionext“ ist eine umfassende Initiative des Landes Steiermark zur Stärkung der Regionen. Es ist ein Konzept der Gemeindezusammenarbeit mit der systemati-

## 8. Schritt 4: Identifikation der Potenziale

schen Bildung von Kleinregionen, die in den meisten Fällen aus vier Mitgliedsgemeinden bestehen ([www.raumplanung.steiermark.at](http://www.raumplanung.steiermark.at), 2011).

Im Rahmen des Regionext-Prozesses werden Maßnahmen zur Bildung von Kleinregionen und die Ausarbeitung eines kleinregionalen Entwicklungskonzeptes (KEK) vorgesehen. Das Land bietet fachliche Grundlage für die Erarbeitung einer Stärken-Schwächenanalyse, auf deren Basis gemeinsame Ziele und Maßnahmen definiert werden. Nach Abschluss der erarbeiteten Entwicklungsstrategie beginnt die Umsetzung für kooperative, kommunale Aufgabenfelder. Aktuell haben viele Kleinregionen ein kleinregionales Entwicklungskonzept erstellt und beginnen mit der Umsetzung. Wesentlich ist auch, strukturelle Anreize für Kooperationen zu schaffen. So fördert beispielsweise das Land Steiermark nur noch Altstoff-Sammelzentren, welche von mehreren Gemeinden gemeinsam errichtet werden (vgl. Land Steiermark 2009).

### Beispiel Wirtschaftsverband Region Übelbachtal

Der Gemeindeverband mit den Mitgliedsgemeinden Deutschfeistritz, Peggau, Großstübing und Übelbach gilt als einer der ersten Gemeindekooperationsmodelle in der Steiermark. Seit dem Jahr 1998 bestand eine informelle Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden, im Jahr 2005 wurde schlussendlich ein Gemeindeverband gegründet. Die Zusammenarbeit umfasst sämtliche kommunale Bereiche in Form gemeinsamer Ausschreibungen, gemeinsamer Raumplanung, gemeinsamer Nutzung von kommunalen Geräten, einer gemeinsamen Verbandszeitung und bei interkommunalen Betriebsansiedlungen (Sicherung der Flächenverfügbarkeit, Planung und Durchführung der Aufschließungen, Marketingmaßnahmen).

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass Gemeinden in erster Linie bei jenen Aufgaben kooperieren, die ihre finanziellen Möglichkeiten übersteigen (z. B. Infrastrukturprojekte) bzw. ihre personellen oder fachlichen Kapazitäten sprengen (z. B. Anforderung an Expertenwissen, z. B. Baurecht, Raumplanung in kleinen Gemeinden). Weitere Kooperationspotenziale bestehen jedoch auch bei vielen internen Verwaltungsaufgaben (z. B. gemeinsames Rechnungswesen, Rechtsberatung) und Aufgaben mit direktem Bezug zu Bürgern (z. B. Abfallentsorgung). (Gemeindekooperationen unter besonderer Berücksichtigung von peripheren Gemeinden im Ziel 2 Gebiet, 2004). Ein großer Fortschritt wird erzielt, wenn nicht einzelne Maßnahmen isoliert beurteilt werden, sondern der Fokus darauf liegt, dass das Gesamtpaket aller Kooperationen ausgewogen ist.

### 8.6 Prozessoptimierung

Prozessoptimierungen werden in der Praxis nur für solche Prozesse vorgenommen, wo relevante Konsolidierungspotenziale zu erwarten sind. Ansonsten besteht die Gefahr, im Zuge der Haushaltskonsolidierung zu sehr auf Details zu fokussieren. Gezielte Prozessoptimierungen ermöglichen eine Effizienzsteigerung, welche jedenfalls zu einer Arbeitsentlastung führt und im besten Fall zugleich auch den Haushalt entlastet. Sie sind nicht verbunden mit einer Einschränkung des Leistungsangebots einer Gemeinde. Zugleich

können mittels Prozessoptimierung auch die Qualität und Ergebnisse von Abläufen verbessert werden (z. B. Verringerung der Fehler/Beschwerden bei Bescheiden).

Konkrete Beispiele: Durch Konzentration von Umwidmungsverfahren gelang es, die Kosten für die externe Vergabe der Raumplanung deutlich zu senken. Durch die Vereinfachung bei der Rechnungslegung und die Klärung der Schnittstelle zur Buchhaltung wurde der Aufwand sowohl in der Werkstatt wie auch im Rechnungswesen deutlich gesenkt. Durch die bessere Abstimmung von Grabungsarbeiten und eine IT-gestützte Routenplanung konnten sowohl Kosten wie auch Arbeitsaufwand reduziert werden.

Hilfreich für eine strukturierte Optimierung von Geschäftsprozessen ist die Darstellung und Einteilung der Prozesse in Typen, wobei hier 2 Gliederungskriterien unterschieden werden können.

1. Typisierung nach Funktion,
2. Typisierung nach dem Grad der Wiederholbarkeit und Entscheidungsspielraum.

### 1. Typisierung nach Funktion

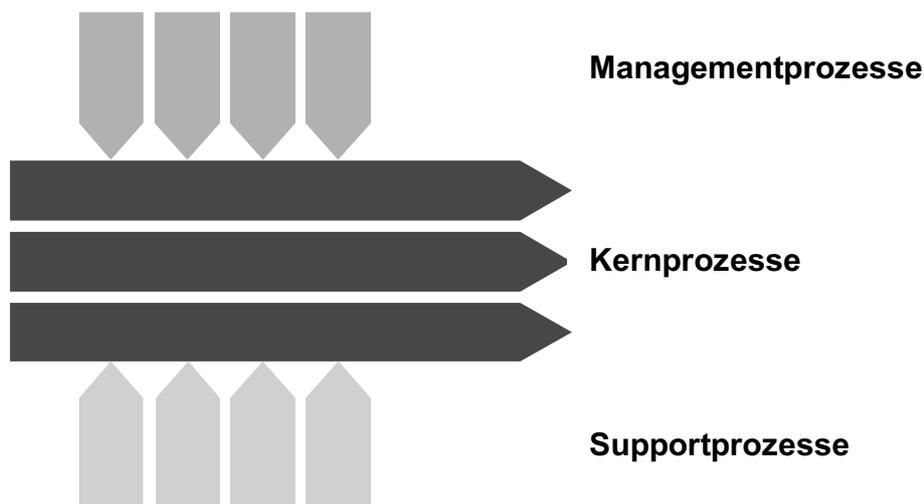


Abbildung 23: Typisierung nach Funktion; Quelle: Eigene Darstellung

**Kernprozesse** bezeichnen die Prozesse, die für die Gemeinde unmittelbar „wertschöpfend“ sind, d. h. aufgrund eines gesetzlichen oder politischen Auftrags bestehen. In der Regel sind dies Abläufe, die direkt für die BürgerInnen erbracht werden. Beispiele für Kernprozesse in der Gemeinde sind: Erteilung Baugenehmigungen, Durchführung von Trauungen, Abfallsammlung etc.

**Supportprozesse** sind „werterhaltende“ Prozesse, die dafür sorgen, dass die Kernprozesse in der entsprechenden Qualität bearbeitet werden können. Beispiele für Supportprozesse in der Gemeindeverwaltung sind: IT-Administration, Gebäudeverwaltung, Personalverwaltung, Buchhaltung etc.

**Managementprozesse** sind „wertdefinierende“ Prozesse, die den Rahmen für die Tätigkeit der Gemeinde darstellen. Beispiele für Managementprozesse in der Gemeindever-

## 8. Schritt 4: Identifikation der Potenziale

waltung sind: Strategie- und Planungsprozesse, Budgeterstellung, Mitarbeiterführung, etc.

Die Unterscheidung in Kern-, Support- und Managementprozesse stellt keine Wertung dar, alle Prozesse sind absolut erforderlich. Es lässt sich auch keine Aussage darüber anstellen, welche Prozesse am ehesten optimiert werden sollten. Die Gliederung hilft aber z. B. bei der Priorisierung und Zuteilung von knappen Ressourcen zu den Prozessen.

### 2. Typisierung nach dem Grad der Wiederholbarkeit und Entscheidungsspielraum

Um Ansätze für Verbesserungen zu identifizieren, ist es hilfreich, Prozesse nach ihrem Entscheidungsspielraum und dem Grad ihrer Wiederholbarkeit einzuordnen. Es ergeben sich jeweils für den konkreten Fall unterschiedliche Ansatzpunkte für Verbesserungen.

Entscheidungsspielraum	Gering	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Geringe Menge</li> <li>- Klar beschreibbare Entscheidungspunkte</li> <li>- Kaum automatisierbar</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>Erfolgsfaktor: Effizienz</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hohe Menge</li> <li>- Klar beschreibbare Entscheidungspunkte</li> <li>- Automatisierbar</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>Erfolgsfaktor: Schnelligkeit</b></p>	
	Hoch	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Geringe Menge</li> <li>- Anspruchsvolle Entscheidungen</li> <li>- Sehr eingeschränkt automatisierbar</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>Erfolgsfaktor: Koordination</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hohe Menge</li> <li>- Anspruchsvolle Entscheidungen</li> <li>- Eingeschränkt automatisierbar</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>Erfolgsfaktor: Wissen</b></p>	
		Gering	Grad der Wiederholbarkeit	Hoch

Abbildung 24: Typisierung nach Standardisierungsgrad; Quelle: Eigene Darstellung

### Gestaltungsprinzipien

Nicht immer können Optimierungen von Prozessen durch das Weglassen offensichtlicher Doppelgleisigkeiten oder durch eine bessere IT-Unterstützung erreicht werden. Viele auf den ersten Blick aufwändige Arbeitsschritte werden nur deshalb durchgeführt, weil es in der Organisation in der Vergangenheit einen triftigen Anlass dafür gegeben hat. Der Verzicht auf die Berücksichtigung sämtlicher denkbaren Sonderfälle erfordert Mut zur Einfachheit und in Einzelfällen auch Mut zur „Lücke“. Als sehr hilfreich für die Analyse und Gestaltung von Prozessen hat sich dabei die Anwendung von klaren Prinzipien zur

Gestaltung von Geschäftsprozessen erwiesen. Diese Prinzipien sind für jede Gemeinde spezifisch zu vereinbaren. Die folgenden Ausführungen zu Gestaltungsprinzipien für Prozesse sind daher als mögliche beispielhafte Ausprägungen zu verstehen.

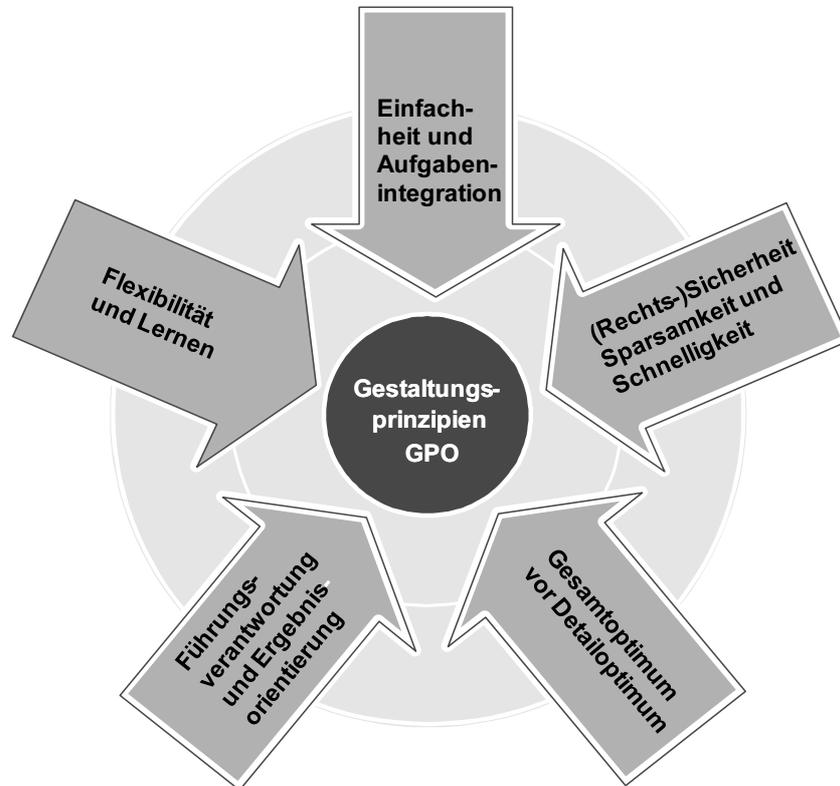


Abbildung 25: Gestaltungsprinzipien; Quelle: Eigene Darstellung

### Einfachheit und Aufgabenintegration

- ▶ Unterteilung der Prozesse nach „Normalgeschäft“ und Sonderfällen: 80% der Geschäftsfälle lassen sich in der Regel über einfache Abläufe abbilden. Daher sollten zuerst immer die Standardabläufe gestaltet und optimiert werden. Die Sonderfälle sollten erst in einer 2. Phase gelöst werden.
- ▶ Prinzip „One face to the customer/One-Stop-Shop“: Gestaltung der Prozesse nach „End-to-end-Beziehungen“, Ausrichtung an BürgerInnen als „KundInnen“ der Gemeindeverwaltung.
- ▶ Die Prozessgestaltung orientiert sich an den Kriterien:
  - wenig Beteiligte,
  - Transparenz und Einfachheit der Verfahren und des Informationsflusses,
  - Bestmögliche Unterstützung durch Hilfsinstrumente z. B. IT (entsprechende Fachapplikationen, sowie eGovernment und elektronische Aktenverwaltungssysteme),
  - Generalisten/Expertenprinzip: Generalisten mit der Verantwortung zur Leistungserbringung gegenüber externen/internen KundInnen greifen nach Bedarf auf Ex-

## 8. Schritt 4: Identifikation der Potenziale

pertenwissen in der Organisation zu. ExpertInnen fungieren als interne DienstleisterInnen.

- ▶ Das Prinzip der Aufgabenintegration erfordert vermehrt Überblickswissen und ergibt damit Qualifizierungsbedarf bei den Generalisten, um ganzheitlich die Leistungsprozesse abwickeln zu können. Dementsprechend sind Qualifizierungsplattformen zu schaffen.
- ▶ Größtmögliche Aufgabenintegration: Vermeidung von Arbeitsteiligkeit, um möglichst wenig Schnittstellen zu erzeugen. Konzentration möglichst vieler Aufgaben zur Befriedigung der Kunden-/Bürgerbedürfnisse.

### Rechtssicherheit, Sparsamkeit und Schnelligkeit

- ▶ Basis für die Gestaltung von Prozessen in der öffentlichen Verwaltung ist die Einhaltung von rechtlichen Vorgaben und Richtlinien.
- ▶ Planung, Steuerung, Kontrolle und Durchführung sind im Prozess integriert. Es gibt keinen reinen Koordinierungs-/Steuerungsaufwand.
- ▶ Konzentration auf Schnelligkeit: Eliminierung von nicht wertschöpfenden Tätigkeiten (Verwaltung und Koordination), Minimierung von Warte- und Transportzeiten und Störfällen.
- ▶ Kurze Durchlaufzeit wird als wichtiger Servicefaktor betrachtet: Minimierung der beteiligten Stellen bei der Leistungserbringung vermindert Wartezeiten und Informationsverluste: Schaffung einer Kultur der Termintreue bei den an der Prozessabwicklung beteiligten Organisationsbereichen.

### Gesamtoptimum vor Detailoptimum

- ▶ Besondere Berücksichtigung der „Durchgängigkeit“ der Prozesse: Identifikation und bewusster Abbau historisch gewachsener „funktionaler Barrieren“ in der Verwaltungsorganisation.
- ▶ (Mittel- bzw. langfristige) Gliederung der Organisationsstruktur nach Notwendigkeiten zur Abwicklung der Prozesse statt nach Verwaltungsfunktionen.
- ▶ Strukturen werden laufend an Prozesse angepasst.
- ▶ Wie und was kann/muss in der Aufbauorganisation angepasst werden? Prozess-Owner und Prozess-Teams tragen die Verantwortung für Prozessqualität und Effizienz und haben dementsprechende Organisationskompetenz: Interdisziplinäre Teams und Projektorganisation haben neben der Linienorganisation großes Gewicht.
- ▶ Grundsätzliches Prinzip zur Gestaltung der Zusammenarbeit zwischen den Organisationsbereichen in der Verwaltung: Leistungsbezieher von Produkten/Dienstleistungen sind „Kunden“; Leistungsersteller sind „Lieferanten“.
- ▶ Hoher Stellenwert der Partnerschaftlichkeit.

### Flexibilität und Lernen

- ▶ Qualifizierungsbedarf bei den Generalisten, um ganzheitlich die Leistungsprozesse abwickeln zu können.

- ▶ Hohe Bedeutung von „laufendem Lernen“ neben dem Tagesgeschäft: MitarbeiterInnen haben die Verantwortung und die Kompetenz, die Prozesse aufgrund der Lernerfahrungen des Tagesgeschäfts laufend weiterzuentwickeln.
- ▶ Führungskräfte fördern das Arbeiten „am System“. Die Verwaltung stellt ausreichend Raum und Plattformen für diese internen und externen Lernprozesse zur Verfügung.

### **Führungsverhalten und Ergebnisorientierung**

- ▶ Die Leistungsträger an der Basis erhalten die Entscheidungskompetenz (im Rahmen der legitimen Spielräume) und die erforderlichen Informationen, um Prozesse eigenverantwortlich abwickeln zu können → flache Führungshierarchien.
- ▶ Führungsprinzip:
  - Vereinbarung von Zielvorgaben zwischen Führungskräften und MitarbeiterInnen (z. B. Kontraktmanagement, Management-by-objectives),
  - Reduktion von Überwachung und Kontrolle in der Prozessausführung im Tagesgeschäft.
- ▶ „Controlling statt Kontrolle“ bzw. Selbstkontrolle durch die ausführenden MitarbeiterInnen.
- ▶ Führungskräfte sind nicht in erster Linie im Tagesgeschäft tätig, sondern schaffen die Rahmenbedingungen zur Aufgabenerledigung.
- ▶ Messung von Prozessergebnissen auf Basis vereinbarter Performance-Indikatoren: Outputorientierung/Leistungsorientierung/Ergebnisorientierung.

Bei Einhaltung solcher Gestaltungsprinzipien ergibt sich zwangsläufig eine Reihe von Ansatzpunkten zur Optimierung von Geschäftsprozessen. Auf diese Weise erarbeitete Verbesserungsmaßnahmen verlieren deutlich in ihrer Wirkung, wenn bei deren Entwicklung nicht explizit die Werthaltungen und Verhaltensweisen der betroffenen Führungskräfte und MitarbeiterInnen berücksichtigt wurden, die dazu geführt haben, dass die bisherige Organisation so funktioniert wie sie funktioniert.

Der Erfolg führt daher auch über die Bearbeitung von Werthaltungen und Erfolgsannahmen.

## 9. SCHRITT 5: ENTSCHEIDUNG

Der fünfte Schritt zu einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung besteht in der Entscheidungsfindung und Beschlussfassung, welche Potenziale tatsächlich umgesetzt werden sollen. Auch hier sei nochmals betont, dass der Prozess der Entscheidungsfindung klar vom Prozess der Ideenfindung zu trennen ist. Während die Potenzialidentifikation und -beschreibung primär durch die VerwaltungsmitarbeiterInnen erfolgt, obliegt die Entscheidungsfindung und Beschlussfassung den politisch verantwortlichen Entscheidungsträgern (BürgermeisterIn, Stadtrat, Gemeinderat).

### 9.1 Variantenberechnung

Am Ende des vierten Schritts liegen oft zwischen 100 und 200 Potenziale vor. Diese sind durchgängig übersichtlich beschrieben (inklusive Vor- und Nachteile). Für jedes einzelne Potenzial sollte abgeschätzt sein, ob und in welchem Maß es bereits im laufenden sowie den kommenden Jahren wirksam werden wird. Viele Potenziale bedingen einander oder schließen sich gegenseitig aus. Etliche Potenziale erfordern zunächst eine Investition, um überhaupt wirksam werden zu können. Andere Potenziale können seriös nur in einer bestimmten Bandbreite geschätzt werden und einige Potenziale beziehen sich z. B. nur auf die Verbesserung des Gebührenhaushalts und entlasten den ordentlichen Haushalt nur mit Einschränkungen.

Zur Beherrschung dieser Komplexität können unterschiedliche Varianten bzw. Szenarien ermittelt werden. Diese Szenarien sind jedoch keine Vorwegnahme einer Entscheidung, sondern dienen dazu, Leitlinien für die Potenzialauswahl zu finden und Spielräume aufzuzeigen. Bewährt haben sich drei Szenarien, welche exemplarisch in der folgenden Grafik dargestellt werden.

Minimal-Szenario	Mittel-Szenario	Maximal-Szenario
<b>Effizienzoptimierung</b>	<b>Ausgewählte Leistungskürzungen</b>	<b>Rückzug auf Pflichtleistungen</b>
Schwerpunkt Effizienzverbesserungen Keine echten Leistungskürzungen für die Bevölkerung	Umsetzung aller Effizienzpotenziale  Wenig genutzte oder nicht absolut notwendige freiwillige Gemeindeeinrichtungen werden vom Leistungsumfang reduziert oder geschlossen	Umsetzung aller Effizienzpotenziale  Massive Leistungskürzungen: Die Gemeinde zieht sich aus freiwilligen Leistungen und der Fortführung von gemeindeeigenen Einrichtungen weitgehend zurück
Kein Verkauf von Vermögen/Immobilien Tarife/Gebühren werden indexiert	Verkauf von Vermögen/Immobilien Tarife/Gebühren werden auf die Höhe vergleichbarer Gemeinden erhöht	Verkauf von Vermögen/Immobilien Tarife/Gebühren werden auf die Höhe vergleichbarer Gemeinden erhöht bzw. kostendeckende Preise

Abbildung 26: Typische Szenarien zur Umsetzung der Potenziale; Quelle: Eigene Darstellung

Das Szenario „Effizienzoptimierung“ geht als Minimal-Szenario davon aus, dass primär Effizienzmaßnahmen umgesetzt werden, welche zu keinen relevanten Leistungseinbußen für die Bevölkerung führen, kein Vermögen veräußert wird sowie Tarife und Gebühren zumindest indexiert werden.

Das Szenario „Rückzug auf Pflichtleistungen“ geht als Maximal-Szenario umgekehrt davon aus, dass sich die Gemeinde komplett auf ihre Pflichtleistungen zurückzieht. Viele freiwillige Leistungen (inkl. z. B. Musikschule, Kultur- und Freizeiteinrichtungen wie Museen, Veranstaltungssäle, Bäder etc.) werden geschlossen oder an private Dritte übertragen. Zudem findet eine Gebührenanpassung und ein Verkauf (wo wirtschaftlich sinnvoll) von Gemeindevermögen (in der Regel Liegenschaften) statt. Dieses Extremszenario verdeutlicht als „Worst Case“ den theoretisch maximalen Spielraum.

Das Szenario „ausgewählte Leistungskürzungen“ als Mittel-Szenario ist in den meisten Fällen das realistischste. Es geht davon aus, dass alle Effizienzmaßnahmen umgesetzt werden und zusätzlich, auf Basis einer fundierten Aufgabenkritik, ausgewählte Leistungskürzungen durchgeführt werden. Sofern notwendig, wird Gemeindevermögen (Liegenschaften) verkauft (primär jene mit geringer strategischer Relevanz für die Gemeinde bzw. nicht-betriebsnotwendige Liegenschaften). Es findet eine Anpassung oder Indexierung von Gebühren statt.

Einmalerlöse sollten als Einmaleffekte nur insofern in die Berechnung der Potenziale für eine nachhaltige Konsolidierung einfließen, als sich daraus laufende Effekte ergeben. Diese entstehen am häufigsten durch den Verzicht von Fremdfinanzierung für Investitionen und durch die vorzeitige Tilgung von Darlehen und den damit wegfallenden Zinsen bzw. Annuitäten.

Die folgende Grafik ist ein anonymisiertes Beispiel einer Gemeinde mit einem sehr anspruchsvollen Konsolidierungsbedarf. Die Balken stellen die Summen der Potenziale in den drei Szenarien für das Jahr 2014 dar. Sie werden mit dem Konsolidierungsbedarf (Saldo 4, Rechnungsquerschnitt laut mittelfristiger Finanzplanung) verglichen.

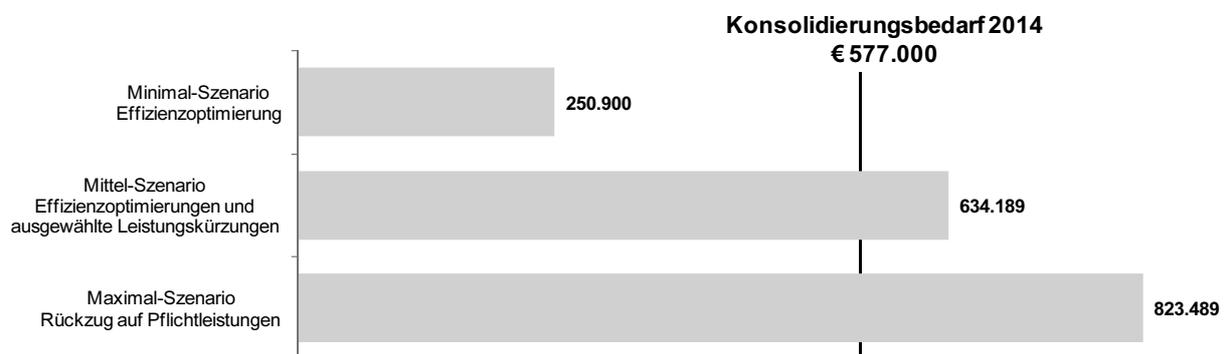
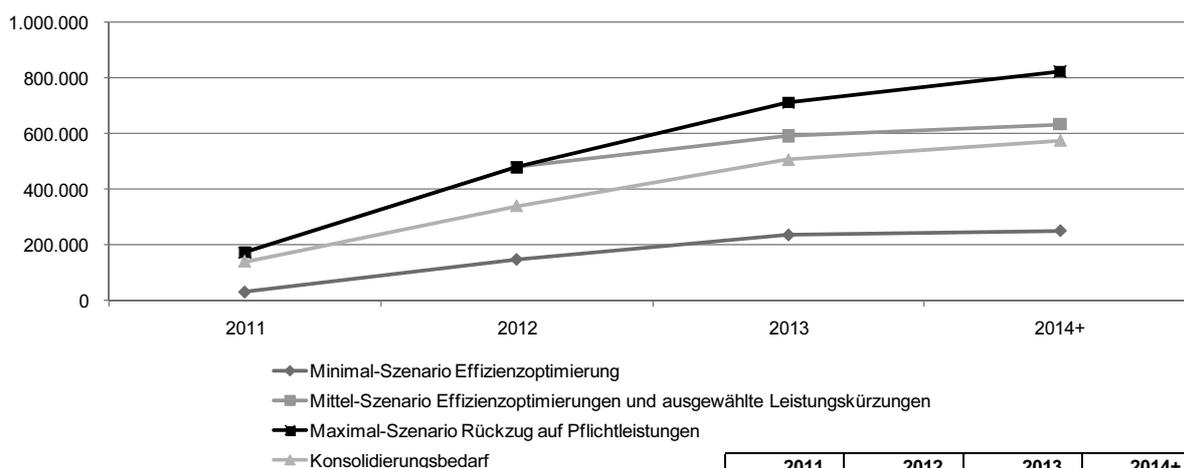


Abbildung 27: Beispiel einer Variantenberechnung; Quelle: Eigene Darstellung

## 9. Schritt 5: Entscheidung

Aus dieser Grafik wird bereits deutlich, dass in diesem Fall die reinen Effizienzpotenziale nicht ausreichen, um den Haushalt nachhaltig zu konsolidieren und daher einzelne Leistungskürzungen notwendig werden. Die nächste Grafik stellt für die gleiche Gemeinde die jahresbezogene Entwicklung des Konsolidierungsbedarfes und der Potenziale in den drei Szenarien dar. Dieser zeigt deutlich, dass in keinem der Szenarien bereits im ersten Jahr mehr als 50% des vollen Potenzialvolumens erreicht wird, da viele Maßnahmen erst mit Verzögerung umgesetzt werden können und den Haushalt entlasten. Diese Analyse ist die Basis für die Liquiditätsplanung (siehe Schritt 6).



	2011	2012	2013	2014+
Minimal-Szenario Effizienzoptimierung	31.900	148.233	235.567	250.900
Mittel-Szenario Effizienzoptimierungen und ausgewählte Leistungskürzungen	174.333	479.973	592.077	634.189
Maximal-Szenario Rückzug auf Pflichtleistungen	174.333	479.973	711.401	823.489
Konsolidierungsbedarf	141.224	341.142	506.934	577.010

Abbildung 28: Beispiel Variantenberechnung zur Entwicklung der Potenziale 2011–2014;  
Quelle: Eigene Darstellung

## 9.2 Politische Reformpartnerschaften

Welche Form der Entscheidungsfindung sinnvoll ist, hängt zunächst stark davon ab, ob die Haushaltskonsolidierung nur durch die regierenden Partei oder Koalition vollzogen wird oder ob es sich um ein gemeinsames Projekt unter Einbindung auch von Oppositionsparteien handelt.

In der politikwissenschaftlichen Forschung wird davon ausgegangen, dass ein intensiver Parteienwettbewerb die Kurzzeitorientierung verstärkt und ausgabenexpansiv wirkt. Diese durch Wahlzyklen angelegte Tendenz zur politischen Kurzfristorientierung widerstrebt dem Ziel einer langfristigen Haushaltskonsolidierung. Wissenschaftlich ist der Einfluss der Regierungsform (Alleinregierung oder Koalition) jedoch für Österreich nicht eindeutig belegt (vgl. Haber/Neck, 2006).

Für die Praxis der Haushaltskonsolidierung lässt sich daraus ableiten, dass es erstrebenswert ist für die Haushaltskonsolidierung eine parteiübergreifende Reformpartnerschaft anzustreben. Zwar steigt der Abstimmungs- und Diskussionsbedarf bei einer Ein-

bindung der Opposition, dafür haben die Ergebnisse des Prozesses aber auch eine hohe Umsetzungswahrscheinlichkeit. Vor allem aber trägt eine erfolgreiche politische Reformpartnerschaft dazu bei, die Aufmerksamkeit auf die Ziele zu lenken und nicht auf (innenorientierte) parteipolitische Auseinandersetzungen.

### 9.3 Beispiel Entscheidungsprozess

Jeder Entscheidungsprozess sieht anders aus. Das folgende, anonymisierte Vorgehensmodell ist einem unserer Projekte entnommen, wo eine Entscheidung über alle Parteien hinweg angestrebt und erzielt wurde. Der Prozess war von hoher Zufriedenheit unter allen teilnehmenden Fraktionen gekennzeichnet.

Der Entscheidungsprozess beginnt mit der Präsentation der Ergebnisse aus der Potenzialfindung (Ergebnis der Schritte 1 bis 4) für die VertreterInnen der politischen Parteien. Sämtliche Potenziale wurden inkl. sämtlicher Details allen Parteien zur Verfügung gestellt. Dies ist (nur) dann sinnvoll, wenn das Verständnis unter den Parteien so konstruktiv ist, dass eine sachliche Diskussion möglich ist. Allen Fraktionen wurde nach dieser Klausur ausreichend Zeit gegeben, um sich mit den Potenzialen vertraut zu machen und eine fraktionsinterne Meinungsbildung zu ermöglichen, wo Schwerpunkte und auch Grenzen der Konsolidierung liegen sollten. Im Rahmen einer zweiten und dritten Klausur wurde dann gemeinsam das notwendige Gesamtpaket zur langfristigen Konsolidierung des Haushalts erarbeitet (auf Basis einzelner Potenziale). Materien oder Potenziale, zu denen es keinen Konsens gab, wurden aus dem Gesamtpaket ausgeklammert. In dieser sensiblen Phase war es hilfreich den Prozess durch eine neutrale externe Moderation zu unterstützen.

Parallel dazu wurde (schon zu Beginn des Projektes) die Bevölkerung über Ziele, Notwendigkeit, Nutzen und Prozess der Haushaltskonsolidierung informiert. Nach Vorliegen eines Vorschlags für ein Gesamtpaket erfolgte ein persönlicher Austausch der Politik mit der Bevölkerung im Rahmen einer offenen Abendveranstaltung, zu der alle BürgerInnen eingeladen waren.

Das Feedback aus der Bevölkerung wurde nochmals mit allen Parteien diskutiert. Erst dann wurde das Gesamtpaket dem Gemeinderat zur formalen Beschlussfassung vorgelegt.

Voraussetzung für das Gelingen eines solchen Prozesses ist nicht nur Transparenz, Offenheit und Vertrauen gegenüber allen Parteien über Vorgehen und Inhalte, sondern auch eine wertschätzende und authentische Kommunikation. Obwohl es keine angenehme Aufgabe ist, Tariferhöhungen und Leistungskürzungen zu verkünden, kann ein solcher Prozess für alle Beteiligten eine so positive Erfahrung sein, welche das politische Gesprächsklima verbessert und allen Beteiligten Energie für die Umsetzung verleiht.

## 9. Schritt 5: Entscheidung

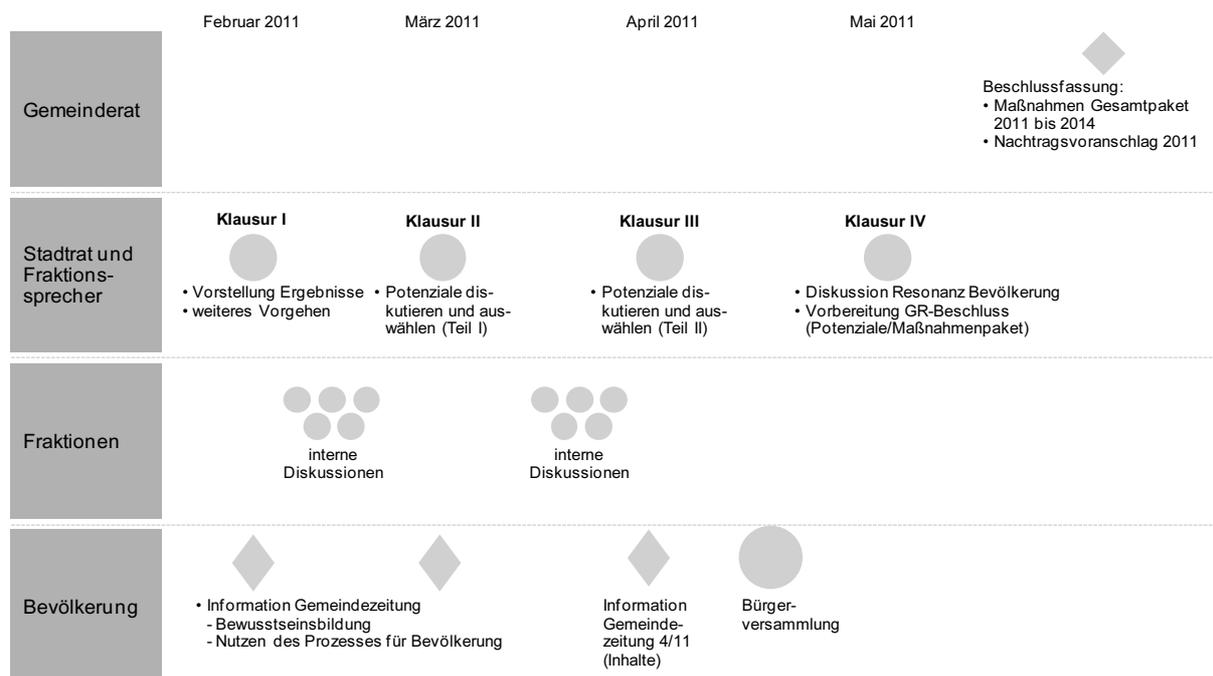


Abbildung 29: Exemplarischer Entscheidungsprozess; Quelle: Eigene Darstellung

### 9.4 Einbindung der Bevölkerung

In einer ernsthaften und intensiven Einbindung der Bevölkerung liegt eines der größten Potenziale für die Konsolidierung von Gemeindehaushalten. Entscheidend ist hier jedoch das „Wie“ der Durchführung.

BürgerInnen werden bei der Haushaltskonsolidierung von Gemeinden bisher sehr unterschiedliche Rollen zuerkannt. Das Spektrum reicht von der reinen Information über beschlossene Vorhaben, einer unverbindlichen Konsultation über beabsichtigte Maßnahmen bis hin zur aktiven und echten Partizipation in Entscheidungsprozessen.

Die frühzeitige und vollständige Information von BürgerInnen über die Haushaltslage und das angestrebte Konsolidierungsziel ist schon aus demokratiepolitischen Gründen unabdingbar. Sie ist aber auch aus strategischen Gründen sinnvoll, um frühzeitig das Problembewusstsein und die Sensibilität der Bevölkerung zu schärfen und so Verständnis für notwendige – oftmals auch unangenehme – Maßnahmen zu gewinnen. Typischerweise werden daher gleich zu Beginn einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung im Rahmen der Gemeindefeierzeitung und in vielen persönlichen Gesprächen und Veranstaltungen auf die Ziele und Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung hingewiesen. Auch werden bereits der Prozess und der Weg beschrieben, wie das Ziel erreicht werden soll.

Unter einer **Konsultation** von BürgerInnen versteht man das Einholen von Meinungen und Feedback zu bestimmten Vorschlägen. Diese muss aber gut vorbereitet sein. Um eine qualifizierte und konstruktive Rückmeldung geben zu können, müssen BürgerInnen vorab die Möglichkeit haben, sich ausreichend über die geplanten Inhalte zu informieren.

Absolut essenziell ist es Transparenz über den Prozess herzustellen und darüber zu informieren, wie und mit welcher Verbindlichkeit die Rückmeldungen in die Entscheidungsfindung einfließen werden. Wird dies nicht von Anfang an klar kommuniziert, besteht Gefahr, dass die Erwartungshaltungen der BürgerInnen enttäuscht werden. Kerngedanke der Konsultation ist es, Meinungen, Ideen, Sorgen und Ängste der Bevölkerung zu bestimmten Vorschlägen einzuholen. Zwar besteht keine formale Verpflichtung dazu die Rückmeldungen zu berücksichtigen, wir raten jedoch davon ab, eine Konsultation nur der Form halber durchzuführen. Nur wenn eine Konsultation auch einen Einfluss auf die späteren Entscheidungen hat bringt diese einen Mehrwert.

Einen Schritt weiter geht die **Partizipation** von BürgerInnen bei der Ideenfindung und/oder Entscheidung über die Auswahl der Potenziale. Die Einbindung reichte dabei von rein virtuellen Plattformen, bei denen Ideen für Potenziale und Verbesserungsmaßnahmen deponiert und beschrieben werden konnten, bis hin zu persönlichen Versammlungen und Ausschüssen/Beiräten von BürgerInnen. In Deutschland wurden Bürgerhaushalte beispielsweise im Berliner Bezirk Lichtenberg (260.000 EinwohnerInnen), in Hamburg, Potsdam und in Freistadt durchgeführt. Je nach Modell werden BürgerInnen dabei zu meist über das Internet eingeladen, konkrete Ideen für Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung abzugeben und sie haben auch die Möglichkeit diese zu bewerten.

**Deliberative Bürgerbeteiligung** stellt die intensivste Form der Einbindung von BürgerInnen in Entscheidungsprozesse dar. Der wesentliche Unterschied zu normalen Konsultationen/Partizipation besteht darin, dass nicht nur bestehende Meinungen abgefragt werden und in die Entscheidung einfließen, sondern dass die Willensbildung der BürgerInnen selbst erst in einer intensiven Diskussion auf Basis guter Informationsgrundlagen erfolgt. Ein zweites deliberatives Element ist, das die BürgerInnen selbst zumindest teilweise auch über den Prozess selbst mitentscheiden.

Eines der weltweit bekanntesten Beispiele von Haushaltskonsolidierungen mit einer deliberativen Bürgerbeteiligung ist das Bürgerbudget der brasilianischen Stadt Porto Alegre (Orçamento Participativo). Das System war weltweit Vorbild für zahlreiche Bürgerhaushalte (u. a. auch in Deutschland, Frankreich, Spanien) und wurde seit Ende der 1980er-Jahre kontinuierlich weiterentwickelt. Es lässt sich vereinfacht wie folgt zusammenfassen:

- ▶ Der Prozess hat eine relativ starke Unabhängigkeit von Verwaltung und Politik.
- ▶ BürgerInnen bestimmen auch teilweise über den Prozess der Budgeterstellung.
- ▶ Im März jeden Jahres finden 21 Hauptversammlungen auf Bezirksebene statt. Daran nehmen zwischen 10.000 und 20.000 Menschen teil. Der Bürgermeister und die Stadtverwaltung stellen die Haushaltssituation und Rahmenbedingungen dar, laden zur Diskussion und bitten um Inputs und Ideen für konkrete Maßnahmen. Parallel gibt es thematische Versammlungen zu Themen, welche für die gesamte Stadt relevant sind (z. B. Verkehr).
- ▶ Die Versammlungen entsenden VertreterInnen in die sogenannte Delegiertenversammlung. Diese Repräsentanten sind meist VertreterInnen von lokal bedeutsamen zivilgesellschaftlichen Vereinen, aber auch Privatpersonen. In den Delegiertenver-

## 9. Schritt 5: Entscheidung

sammlungen werden (ohne die Stadtverwaltung) in zweiwöchentlichen Sitzungen bis Mai die Vorschläge der Bevölkerung beraten.

- ▶ Als dritte Ebene entsenden die Delegiertenversammlung einen Beirat, welcher übergreifend die Arbeiten zusammenführt und ab Juni zwei Monate lang mit dem Städtebauamt koordiniert. Der so mit der Verwaltung abgestimmte Entwurf wird dem Bürgermeister zur Beschlussfassung vorgelegt.
- ▶ Zuletzt werden BürgerInnen teilweise auch direkt bei der Kontrolle bzw. dem Controlling über die Umsetzung des Budgets beteiligt. Sie kontrollieren beispielsweise die Umsetzung von Baumaßnahmen im eigenen Wohnviertel.

Das weitreichende Bürgerbudget wurde weltweit vielfach adaptiert und – meist in abgeschwächter Form – implementiert. So hat man neben vielen deutschen Städten (z. B. Hamburg, Freiburg, Berliner Bezirk Lichtenberg, Potsdam) aber z. B. auch im 9. Wiener Gemeindebezirk Elemente eingeführt. Ein guter Überblick über alle Varianten und Ableger in Europa findet sich unter <http://www.buergerhaushalt-europa.de>.

Ein zweites Beispiel sind die sogenannten „21st Century Town Meetings“ der US-Organisation „AmerikaSpeaks“. Hier werden in z. T. jahrelangen Vorbereitungen BürgerInnenversammlungen für mehrere tausend TeilnehmerInnen organisiert, welche zur selben Zeit aber an unterschiedlichen Orten zu einer ganztägigen Besprechung (Deliberation) zusammenkommen. Oft werden gleichzeitig in unterschiedlichen Städten Treffen in großen Veranstaltungshallen abgehalten und durch Webconferencing verbunden, um gemeinsam Abstimmungen vorzunehmen. Vereinfacht kann der Prozess wie folgt zusammengefasst werden:

- ▶ Die Versammlungen erfolgen meist auf Einladung einer parteiübergreifenden Plattform (meist Regierungs- und Oppositionsparteien oder nur NPOs) und haben einen klaren thematischen Schwerpunkt (z. B. Budgetkonsolidierung in Washington DC).
- ▶ Die politischen Entscheidungsträger sind anwesend (um zu lernen), aber haben kaum eine aktive Rolle.
- ▶ Viele Monate vor den Treffen werden umfangreiche Recherchen angestellt, über welche Kanäle und Organisationen eine demographisch möglichst ausgeglichene Teilnehmerzahl erzielt werden kann. Gruppen mit niedrigem Einkommen, Minderheiten sowie Gruppen mit schlechter Verkehrsanbindung, welche typischerweise nicht zu solchen Veranstaltungen kämen, werden gezielt und über ausgewählte Medien und Organisationen eingeladen. Für Stadtteile mit schlechter Verkehrsanbindung werden teils eigene Busse organisiert usw.
- ▶ Sehr viel Augenmerk wird auf die Aufbereitung von möglichst objektiven Informationen zum Thema gelegt. Die Vorschläge (meist wenige, kompakte Seiten) hierzu werden von den wichtigsten mit einem Thema befassten Organisationen (unterschiedliche Proponenten) begutachtet und so lange feingeschliffen bis alle Seiten sie gutheißen.
- ▶ Bei der Zusammenkunft selbst diskutieren mehrere tausend TeilnehmerInnen gleichzeitig bis zu 6 Stunden in Kleingruppen. In der Regel gibt es keine Pause. Jede

Gruppe hat eine/n ModeratorIn, welche dominante Themen und konsensuale Aussagen zusammenfasst und per PC an einen „Clearing-Tisch“ schickt. Dieser ist mit JournalistInnen besetzt, da diese relativ unabhängig und mit hoher Geschwindigkeit aus einer Vielzahl von prägnanten Statements häufige Themen herauslesen können. Themen, welche wiederholt auftauchen, werden von den JournalistInnen gemeinsam als Frage formuliert und für alle TeilnehmerInnen sichtbar auf einen Bildschirm geworfen. Jede/r TeilnehmerIn hat ein elektronisches Eingabegerät, mit dem sofort abgestimmt werden kann bzw. ein gemeinsames Stimmungsbild eingefangen wird. Der Prozess ermöglicht somit sowohl eine sehr qualifizierte Auseinandersetzung, bei denen möglichst alle in Kleingruppen zu Wort kommen, wie auch das rasche Verdichten und die Abstimmung über konkrete Fragen.

- ▶ Die Ergebnisse haben keinen formal bindenden Charakter, entfalten jedoch schon aufgrund der hohen Beteiligung einen großen politischen Druck. Zudem besteht ein wesentlicher Effekt auch darin, dass die Menschen selbst energetisiert werden. Zahlreiche empirische Untersuchungen zeigen, dass viele TeilnehmerInnen unmittelbar nach den Meetings politisch aktiv wurden (also ihre Anliegen an Politik und Medien richteten), dass ihre Einstellung zur Politik positiver wurde und dass sie auch inhaltlich ihr Verständnis und ihre Meinung zu einer Haushaltskonsolidierung deutlich veränderten.

Beide Beispiele sind extrem fortgeschrittene Formen der Deliberation/Bürgerbeteiligung. Gerade deshalb lässt sich aus ihnen viel für die österreichische Praxis lernen. Sie verdeutlichen die Vor- und Nachteile einer intensiven Einbindung, welche ebenso bei kleinen Gemeinden zum Tragen kommen können. Beiden Beispielen ist zunächst gemein, dass BürgerInnen nicht nur KundInnen, sondern auch Betroffene, Financier und EigentümerInnen der Verwaltung sind und damit ein Recht haben, sowohl den Prozess, wie auch die Inhalte einer Haushaltskonsolidierung mitzubestimmen.

Der größte Vorteil beider Beispiele liegt wohl darin, dass die Haushaltskonsolidierung sich noch enger an den Bedürfnissen der BürgerInnen orientiert und die kommunale Identifizierung der BürgerInnen deutlich steigt. Weitere Vorteile sind die signifikant positivere Einstellung der TeilnehmerInnen zu Politik und Verwaltungshandeln, sowie ein steigendes Bewusstsein, dass sich Demokratie nicht auf Steuer zahlen und Wahlen beschränken muss.

Die Nachteile liegen primär in der aufwändigen Administration. Im Fall des partizipativen Budgets von Porto Alegre stellt beispielsweise das Bürgeramt bis zu 30 „Moderatoren“, welche sich um die Logistik kümmern. Die NGO hat zudem über mehrere Jahre 2.000 BürgerInnen im Bereich des kommunalen Haushaltsrechts weitergebildet.

Für die Haushaltskonsolidierung vieler österreichischer Gemeinden kann aus der Bandbreite internationaler Erfahrungen eine Menge gelernt werden, auch wenn die durchschnittliche Gemeindegröße deutlich geringer ist. Die positiven Erfahrungen sollten dazu ermutigen, noch aktiver auf BürgerInnen zuzugehen und sie von Beginn an in den Prozess der Haushaltskonsolidierung einzubinden. Eine Unterstützung durch erfahrene ExpertInnen ist vorteilhaft, denn wie in vielen Bereichen hängt auch hier der Erfolg stark von der Professionalität der Durchführung ab.

# 10. SCHRITT 6: KONSEQUENTE UMSETZUNG

Von einer erfolgreichen nachhaltigen Konsolidierung kann erst gesprochen werden, wenn die Potenziale nicht nur in den Voranschlag bzw. die Mittelfristplanung eingearbeitet sind, sondern wenn die Maßnahmen tatsächlich umgesetzt wurden und die Einsparungspotenziale lukriert wurden.

## 10.1 Umsetzungsplanung

Die Umsetzung wird zumeist als eigenes Projekt aufgesetzt. Besonders wichtig ist hier ein konsequentes Projektmanagement und Projektcontrolling. Vor allem kleine Gemeinden sind zumeist skeptisch, ob es schriftlicher Projektaufträge und eines eher formalen Projektcontrollings wirklich bedarf. Die Strukturen seien überschaubar und man wäre bisher auch gut durch mündliche Absprachen vorangekommen. Projektmanagement stellt häufig auch einen Kulturwandel dar. Positive Effekte stellen sich jedoch schon nach wenigen Wochen ein: Projektmanagement ist mit weniger Aufwand verbunden als befürchtet, dafür schafft es Verbindlichkeit und Klarheit. Jedes Potenzial hat eine Zeitvorgabe und eine Person die für die Umsetzung verantwortlich ist. Der Fortschritt wird regelmäßig (2 bis 4-wöchentlich) gemeinsam überprüft. Schon bald stellt sich unter den Verantwortlichen eine positive soziale Dynamik ein, der Ehrgeiz und der gegenseitige Ansporn steigen, Fortschritte berichten zu können. Das Risiko, dass Potenziale einfach „liegenbleiben“, wird damit reduziert.

Ohne formalisierte Projektaufträge und ein regelmäßiges Projektcontrolling ist die Gefahr, dass die Umsetzung schwieriger Potenziale liegen bleibt, ungleich höher.

Hier soll nicht nochmals auf Rollen und Instrumente des Projektmanagements eingegangen werden, sondern nur ausgewählte Aspekte beleuchtet werden:

- ▶ Jedes beschlossene Potenzial braucht genau eine (nicht zwei!) zuständige Person, welche für die Umsetzung Verantwortung trägt. Verantwortung bedeutet natürlich nicht, dass Maßnahmen alleine durch diese Person gesetzt werden müssen, sondern die Person trägt die Verantwortung dafür, dass die definierten Ergebnisse im vereinbarten Zeitraum vorliegen.
- ▶ Nicht für jedes Potenzial wird ein eigener Projektauftrag benötigt. Sehr wohl benötigt jedes Potenzial eine Zeitvorgabe für die Umsetzung.
- ▶ Für alle größeren Potenziale sollte ein eigener Projektauftrag formuliert werden.
- ▶ Bei einfach umzusetzenden Potenzialen kann auf die Definition von Meilensteinen verzichtet werden. Alle anderen Elemente des Projektauftrages sind unerlässlich.
- ▶ Jedenfalls sinnvoll ist die Definition von Meilensteinen für das Gesamtvorhaben der Umsetzung.

- ▶ Die Projektorganisation ist relativ simpel, denn die Potenziale werden größtenteils eigenständig von den verantwortlichen VerwaltungsmitarbeiterInnen umgesetzt. Wo formale Beschlüsse notwendig sind, werden diese über den „normalen“ Weg eingeholt (Gemeinderat, BürgermeisterIn). Lediglich das „Projektteam“ ist in der Regel eine neue Institution. Es besteht aus den wichtigsten, für die Umsetzung der (Teil-) Projekte verantwortlichen MitarbeiterInnen (in der Regel sind dies die AbteilungsleiterInnen), sowie der/dem FinanzleiterIn und ggf. auch dem/der BürgermeisterIn.
- ▶ Zur Umsetzungsplanung gehört auch eine Kommunikationsplanung, wie sie zu Beginn für das Gesamtprojekt dargestellt wurde.

Die wesentlichen Instrumente und Elemente zusammen sind:

- ▶ Projektauftrag,
- ▶ Kommunikationsplan (siehe vorne, Kap. 3.4),
- ▶ Meilensteinplan,
- ▶ Projektorganisation für die Umsetzung (siehe vorne, Kap. 3.2).

AP. Nr.	Meilenstein	Datum
3	Analysebericht abgeschlossen	02.02.2009
4.1	Präsentation Potenziale an Auftraggeber	10.02.2009
4.3	Auftrag Umsetzung erteilt	02.03.2009
4.4.	Projektorganisation für Umsetzung ist eingerichtet	09.03.2009
5.2	Kick-off mit allen Projektbeteiligten	23.03.2009
5.4	Potenzialvolumen von € 400.000,- durch Teilprojekt ... umgesetzt (Budgetwirksam 2011)	08.06.2009
5.5	Zusätzliche Potenziale von € 150.000,- identifiziert	29.06.2009
6.3	Statusbericht an Gemeinderat	06.07.2009
	...	

Abbildung 30: Beispiel Meilensteinplan; Quelle: Eigene Darstellung

Der Veränderung von Strategien, Strukturen, Prozessen und Systemen („outside the skin“) stehen immer auch intrapersonelle Veränderungsprozesse gegenüber. Jede nachhaltige Haushaltskonsolidierung verlangt auch eine Verhaltensänderung von PolitikerInnen und VerwaltungsmitarbeiterInnen („inside the skin“). Daher gilt es in allen Projektschritten ausreichend Raum für Kommunikation und Dialog zu schaffen und diese professionell zu begleiten. Nur durch die Reflexion, die Wiederholung und praktische Erfahrung werden bleibende Verhaltensänderungen erreicht. Der Wandel gelingt, wenn das Gesamtsystem betrachtet wird und alle Betroffenen das Gefühl erlangen, ernst genommen zu werden, auch mit ihren Bedenken und Sorgen.

## 10. Schritt 6: Konsequente Umsetzung

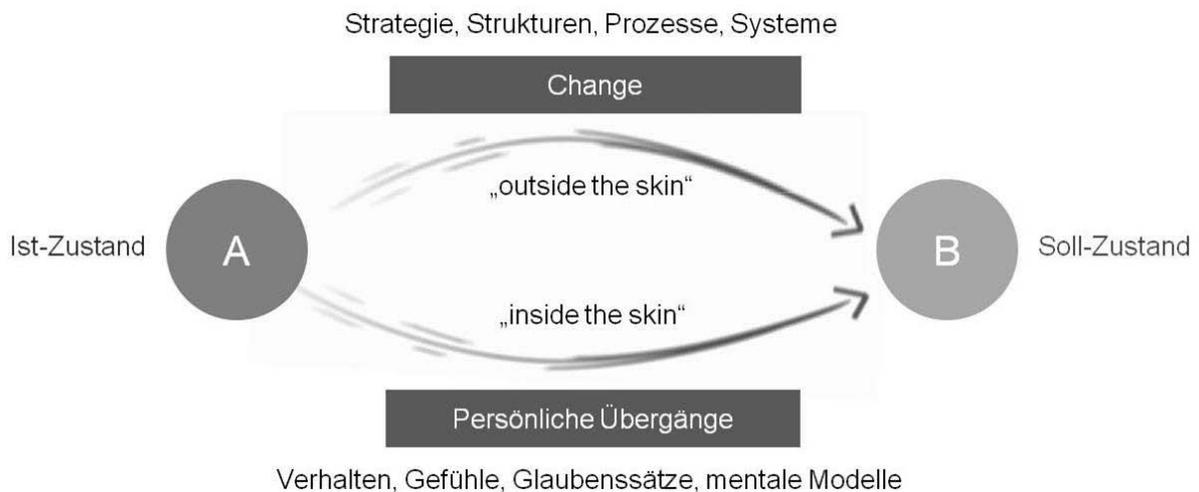


Abbildung 31: Change Management inside and outside the skin; Quelle: Bodingbauer, Dolleschall, Höfler, Schwarenthorer u. a. (2010)

### 10.2 Umsetzungscontrolling

Die Projektfortschritte sind in regelmäßigen Abständen zu überprüfen und – bei Bedarf – korrigierend Maßnahmen abzuleiten. Als praktikabel haben sich relativ kurze Projektcontrolling-Sitzungen im Abstand von zwei bis vier Wochen herausgestellt. Dabei treffen die LeiterInnen der Teilprojekte, der/die LeiterIn des Gesamtprojektes Umsetzung und ggf. auch der/die BürgermeisterIn (= Umsetzungs-Projektteam) zusammen. Die Verantwortlichen bereiten kompakte Berichte vor. Diese Berichte bestehen z. B. aus folgenden Fragen:

1. Projektstatus (häufig mit Ampelsystem),
2. Probleme,
3. Geplante Korrekturmaßnahmen,
4. notwendige Entscheidungen durch das Controlling-Team.

Oft reicht es aus wenige Stichworte zu schreiben. Der Zeitaufwand für die Berichterstattung sollte 5 Minuten nicht übersteigen. Diese Berichte ermöglichen dem/der ProjektmanagerIn einen Überblick darüber zu erlangen, welche Projekte besonders Aufmerksamkeit benötigen und wo Entscheidungen anstehen. Die Zeit während der Controlling-Sitzung wird dadurch sehr viel effizienter genutzt.

In der Regel ist für die meisten Gemeinden diese Form des Controllings ausreichend. Bei größeren Gemeinden kann ergänzend folgendes Formular eingesetzt werden.

Neben einer groben Angabe zur Zielerreichung gibt es auch Aufschluss über die zeitliche Anordnung der Teilprojekte. Zudem kann mit dem Instrument die zeitliche Umsetzung und der Fortschritt der einzelnen Teilprojekte sehr übersichtlich dargestellt werden. Bei kleineren Gemeinden ist eine vereinfachte Darstellungsform ausreichend.



## 10. Schritt 6: Konsequente Umsetzung

Für den Zweck der nachhaltigen Haushaltskonsolidierung ist der Begriff des Budgetcontrollings aber weiter zu fassen, folgende Aufgaben fallen ebenfalls in den Bereich des Budgetcontrollings:

- ▶ Abstimmung und Koordination der finanziellen Planungen bzw. von Planungsprozessen,
- ▶ Überwachung der mittel- und langfristigen Finanzsituation der Gemeinde,
- ▶ Entwicklung und Pflege von verlässlichen Informationssystemen,
- ▶ Konzeptionierung und Integration von Planungsrechnungen,
- ▶ Betreuung des Berichtswesens und Pflege der Stammdaten,
- ▶ Laufende Erfassung von Kennzahlen sowie Erkennung von Abweichungen (Voranschlag vs. Rechnungsabschluss).

In der Praxis empfiehlt sich für Gemeinden zumindest die Durchführung einer vierteljährlichen Soll-Ist-Analyse. Dabei werden die Abweichungen vom Soll (Voranschlag) zum Ist (Rechnungsabschluss – kann durch die EDV tagesaktuell von der Gemeinde erstellt werden) kontrolliert werden. Ziel dabei ist es, die Gründe für die Abweichungen zu erklären und damit zu verhindern, dass diese zukünftig nicht mehr auftreten.

### 10.4 Globalbudget

Das Globalbudget ist ein Instrument zur Bereitstellung von Mitteln, bei dem ein Pauschalbetrag bewilligt wird und über welchen die entsprechende Verwaltungseinheit (z. B. Bauhof) weitgehend unabhängig verfügen kann.

Das Globalbudget wurde ursprünglich für die Bundesdienststellen konzipiert, um Ihnen eine unabhängigere Leistungserstellung zu ermöglichen und eine Alternative zur Ausgliederung zu schaffen. Die Entscheidungsbefugnis über die Globalbudgets wird dezentralisiert. Den jeweiligen OrganisationsleiterInnen wird eine stärker an der Privatwirtschaft orientierte Führung ihrer Dienststellen ermöglicht. Das Instrument eignet sich jedoch auch für Dienststellen der Landes- und Kommunalebene, bzw. wäre auch denkbar, dass auf allen Ebenen der Österreichischen Verwaltung, derartige dezentrale Organisationseinheiten geschaffen werden. Voraussetzung dafür wären entsprechende gesetzliche Regelungen (Promberger/Greil/Simon, 2005, S. 93.).

Bei der Globalbudgetierung erhält der zuständige Verantwortliche neue Handlungsspielräume für die Bewirtschaftung, muss aber gleichzeitig darauf achten, dass der Budgetrahmen nicht überschritten wird.

Durch die dadurch gewonnenen Freiräume können die einzelnen Dienststellen ihre Einnahmen und Ausgaben selber steuern, was zu einer effektiveren und effizienteren Mittelverwendung führt (Verwaltungsreformprojekt, [www.bergbauern.net](http://www.bergbauern.net), 2005).

Durch die Selbstverantwortung über die Steuerung der Ausgaben und Einnahmen können die Verwaltungseinheiten ihre Einnahmen zum Großteil behalten, was vom bisherigen Budgetgrundsatz abweicht. Kommt es zu einer Saldoverschlechterung muss die

Organisationseinheit wiederum diesen im folgendem Jahr ausgleichen (Promberger/Greil/Simon, 2005, S. 27 ff.).

Der entscheidende Vorteil der Globalbudgetierung ist die Tatsache, dass Bereichsverantwortliche im eigenen Bereich über eine hohe Fachkenntnis verfügen und im engeren Kontakt zu MitarbeiterInnen und KundInnen stehen. Sie können somit fachlich besser über Prioritäten bei Einsparmaßnahmen entscheiden, was ganz wesentlich zur erfolgreichen Umsetzung einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung beiträgt.

Von entscheidender Bedeutung für das Funktionieren des Globalbudgets und in weiterer Folge auch für eine erfolgreiche Konsolidierung, ist die sinnvolle Festlegung der Verantwortungsbereiche. Ziel ist eine möglichst hohe Deckung von Verantwortungsbereich (Einfluss) und Budgetverantwortung. Als Ausgangsbasis sollte sich die Abgrenzung der Verantwortungsbereiche an der Abteilungsstruktur orientieren. Für verbleibende übergreifende Verantwortungsbereiche sind eigene Arbeitsgruppen zu definieren. Die Verantwortungsbereiche müssen groß genug gewählt werden um eine „Rasenmähermethode“ zu vermeiden. Diese ist ineffizient, da sie in allen Bereichen gleich hohe Einschnitte bedingt, obwohl die Einsparpotenziale und auch die Kosten-Nutzen-Relationen unterschiedlich sind. Die Verantwortungsbereiche müssen klein genug gewählt werden, um die beschriebenen Vorteile einer dezentralen Budgetverantwortung zu nutzen.

Die Erfahrung zeigt, dass es für die Suche nach Einsparpotenzialen unerlässlich ist, klare Vorgaben für das Einsparungsziel vorzugeben. Erst vor dem Hintergrund der quantifizierten Zielvorgabe wird deutlich, wie tiefgehend nach Einsparpotenzialen gesucht werden muss. Die notwendigen Einsparungen werden dabei als prozentualer Anteil des durch die Kommune beeinflussbaren Budgets angegeben (vgl. eigenes Kapitel). Das „Aktiv-Budget“ bildet einen wesentlichen Teilbereich der Globalbudgetierung.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Globalbudgetierung einen wertvollen Beitrag zur Umsetzung der nachhaltigen Haushaltskonsolidierung leisten kann. Die wesentlichen Vorteile sind in der gesteigerten Motivation der MitarbeiterInnen durch eine aktive Einbeziehung in den Handlungsspielraum ihrer Verwaltungseinheit, einer sehr deutlichen Effizienzsteigerung der teilnehmenden Dienststellen und in den daraus resultierenden höheren Einnahmen zu finden. Es wäre daher zu empfehlen, gesetzliche Rahmenbedingungen zu schaffen, um einer breiten Verwaltungsebene (Bund, Länder und Gemeinden) die Möglichkeit zu gewähren dieses sinnvolle Instrument auch nutzen zu können.

### 10.5 Liquiditätsplanung

Die Liquiditätsplanung stellt ein wesentliches Element der Umsetzung einer Haushaltskonsolidierung dar. Leider ist diese vor allem in kleineren Gemeindeverwaltungen oft nur rudimentär ausgestaltet. Vor allem nach Beschlussfassung einer Haushaltskonsolidierung ist die Liquiditätsplanung wichtig, um die im Konsolidierungsprozess definierten Einsparungspotentiale zu überwachen.

## 10. Schritt 6: Konsequente Umsetzung

Dabei ist die Liquiditätsplanung ein wesentliches Mittel, welches der Erhaltung der Zahlungsfähigkeit der Gemeinde dient. Die Liquiditätsplanung hat die Aufgabe, die finanziellen Ströme der Gemeinde permanent zu überwachen. Ziel der Liquiditätsplanung ist es, die fälligen Verbindlichkeiten der Gemeinde fristgerecht und uneingeschränkt begleichen zu können. Ein Instrument der Liquiditätsplanung in der Gemeinde selbst stellt der Voranschlag dar, welcher ausgeglichen zu erstellen ist und für die Gemeinde Verbindlichkeit besitzt. Der Voranschlag selbst ist nur für ein Jahr zu erstellen und stellt somit nur ein kurzfristiges Instrument der Liquiditätsplanung dar. Um einen Überblick der Zahlungsströme der Gemeinde über einen längeren Planungszeitraum zu bekommen, muss eine mittelfristige Finanzplanung erstellt werden.

Ein Nachteil der mittelfristigen Finanzplanung ist jedoch, dass diese nicht den Stand sämtlicher Verbindlichkeiten der Gemeinde abbildet. Die mittelfristige Finanzplanung ist daher um eine Planung des Liquiditäts- und Finanzstatus zu erweitern. Bei der Erstellung des Liquiditäts- und Finanzstatus werden nicht nur die Darlehensschulden der Gemeinde berücksichtigt, sondern auch die Darlehensschulden der ausgegliederten Rechtsträger der Gemeinde, die Leasingverbindlichkeiten der Gemeinde sowie der Rechtsträger (sofern es sich um Verbindlichkeiten aus Finanzierungsleasing handelt), die Haftungen der Gemeinde (ohne Haftungen für ausgegliederten Rechtsträger) sowie der Kassenstand der Gemeinde.

Sollte die Gemeinde Wertpapiere haben, welche unmittelbar liquidiert werden können, sollten diese im Liquiditäts- und Finanzstatus ebenso berücksichtigt werden. Das hat zur Folge, dass wenn die Gemeinde ihre laufenden Verbindlichkeiten nicht bedient, die Wertpapiere für die Tilgung der Darlehensschulden verwendet werden können. Ebenso in der Liquiditätsplanung zu berücksichtigen sind Rücklagenbildungen, welche für die Tilgung von endfälligen Darlehen gebildet werden.

Liquiditäts- und Finanzstatus per 31.12.	RA 2009	RA 2010	VA 2011	PLAN 2012	PLAN 2013	PLAN 2014
<b>I Kassa (Bar und Bankbestände)</b>						
Barbestände	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
Bankbestände	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
<b>= Summe Kassenbestand</b>	<b>-450.000</b>	<b>-500.000</b>	<b>-500.000</b>	<b>-500.000</b>	<b>-500.000</b>	<b>-500.000</b>
Finanzschulden Zwischenfinanzierung		-400.000	-800.000	-1.600.000	-3.200.000	-5.000.000
<b>= Kassenbestand inkl. Zwischenfinanzierung</b>	<b>-450.000</b>	<b>-900.000</b>	<b>-1.300.000</b>	<b>-2.100.000</b>	<b>-3.700.000</b>	<b>-5.500.000</b>
<b>II Finanzschulden i.w.S.</b>						
Finanzschulden	-2.400.000	-2.600.000	-2.200.000	-2.000.000	-1.900.000	-2.100.000
Leasingverpflichtungen	-800.000	-600.000	-400.000	-200.000	-50.000	0
<b>= Summe Finanzschulden i.w.S.</b>	<b>-3.200.000</b>	<b>-3.200.000</b>	<b>-2.600.000</b>	<b>-2.200.000</b>	<b>-1.950.000</b>	<b>-2.100.000</b>
Haftungen	-6.000.000	-5.500.000	-5.200.000	-4.900.000	-4.600.000	-4.300.000
Finanzschulden ausgegliederter Rechtsträger	-1.800.000	-1.600.000	-1.400.000	-1.250.000	-1.100.000	-950.000
<b>= Finanzschulden (inkl. ausgeglied. Rechtsträger)</b>	<b>-11.000.000</b>	<b>-10.300.000</b>	<b>-9.200.000</b>	<b>-8.350.000</b>	<b>-7.650.000</b>	<b>-7.350.000</b>
<b>= Gesamtschulden</b>	<b>-11.000.000</b>	<b>-10.300.000</b>	<b>-9.200.000</b>	<b>-8.350.000</b>	<b>-7.650.000</b>	<b>-7.350.000</b>
<b>= Liquiditäts- und Finanzstatus</b>	<b>-11.450.000</b>	<b>-11.200.000</b>	<b>-10.500.000</b>	<b>-10.450.000</b>	<b>-11.350.000</b>	<b>-12.850.000</b>

Abbildung 33: Planung des Liquiditäts- und Finanzstatus; Quelle: Eigene Darstellung

Die obige Grafik zeigt die Planung des Liquiditäts- und Finanzstatus einer Mustergemeinde. Dabei wurden auch die fiktiven Darlehensaufnahmen (Zwischenfinanzierungen) für den Ausgleich der negativen Jahresergebnisse berücksichtigt, welche sich bei der Mustergemeinde im Jahr 2014 auf rd. EUR 5,0 Mio. belaufen.

Der Gesamtschuldenstand der Mustergemeinde errechnet sich aus den Finanzschulden der Gemeinde sowie der Leasingverpflichtungen der Gemeinde sowie den Haftungen und den Finanzschulden der ausgegliederten Rechtsträger (zumeist in Form einer Gemeinde-KG). Sollte die Gemeinde sämtliche Schulden im Jahr 2014 zurückzahlen wollen, würde diese insgesamt etwa EUR 7,4 Mio. an finanziellen Mitteln benötigen.

Der Liquiditäts- und Finanzstatus berücksichtigt zu den Gesamtschulden auch den Kassenbestand inkl. Zwischenfinanzierungen und den Stand an Wertpapieren der Gemeinde, welche bei der Ermittlung des Liquiditäts- und Finanzstatus von den Gesamtschulden abgezogen werden. Für das Jahr 2014 ergibt sich für die Mustergemeinde ein Liquiditäts- und Finanzstatus von ca. EUR 12,9 Mio. und damit eine Verschlechterung von rd. EUR 1,4 Mio. gegenüber dem Ausgangsjahr 2009.

Um eine Ausweitung der Gesamtschulden zu vermeiden ist eine im Vorfeld zu erstellende Liquiditätsplanung unumgänglich. Wichtig ist dabei, sämtliche Verbindlichkeiten der Gemeinde zu betrachten, um auch eventuelle Auswirkungen von Kreditaufnahmen durch die Tochtergesellschaften der Gemeinde zu berücksichtigen. In der Praxis empfiehlt es sich jedoch nur diese Darlehensschulden von ausgegliederten Rechtsträgern bzw. Haftungen für andere zu berücksichtigen, welche voraussichtlich nicht von diesen durch Eigenmittel oder erwirtschaftete Überschüsse bedient werden können.

# 11. MANAGEMENT SUMMARY

2009 war eines der schwierigsten Jahre für die Haushaltslage der Österreichischen Gemeinden in der jüngeren Geschichte. Rund 70% aller österreichischen Gemeinden waren 2009 Abgangsgemeinden. Die Gesamtverschuldung (ohne Wien) war auf über EUR 11,4 Mrd. angewachsen. Seither ist die Situation der österreichischen Gemeindehaushalte prekär. Trotz leicht steigender Ertragsanteile in jüngster Zeit ist eine Entspannung der Lage nicht in Sicht.

Aktuell liegen bereits sehr viele Beiträge zum Sparen und zur Verwaltungsreform auf dem Tisch. Viele davon sind jedoch nur auf übergeordneter nationaler Ebene zu lösen. Die einzelne Gemeinde ist damit zunächst darauf angewiesen unter den gegebenen Rahmenbedingungen alles zu tun um aus eigener Kraft einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen.

### **Aktives Handeln macht sich bezahlt**

Die politischen Lösungsansätze für diese schwierige Situation sind ambivalent. Passive Ansätze sind durch Zaudern und Zögern gekennzeichnet, in der Hoffnung dass es rasch wieder aufwärts geht oder sich andere Sündenböcke finden lassen. Letztendlich verschleppen und verschlimmern solche Ansätze aber nur die Situation und führen dazu, dass es gar keinen Spielraum für neue Projekte mehr gibt. Aktives und zügiges Handeln schafft langfristig wieder Gestaltungsräume für Politik und Verwaltung. Je länger umgekehrt korrektive Maßnahmen herausgezögert werden, desto schmerzhafter werden die notwendigen Einschnitte. Die Furcht vor dem Unmut der Bevölkerung ist oft unbegründet. Das Bewusstsein für die Notwendigkeit aktiven Handelns ist deutlich gestiegen.

### **Mit dem Rasenmäher kürzen?**

Endlich zur Konsolidierung durchgerungen, zeigt sich oft die wahre finanzielle Zwangslage, in der sich die Gemeinde befindet. Danach stellt sich die Frage wo gespart werden soll und wem etwas „weggenommen“ werden soll. Dabei sollte weder dem Florianiprinzip gleich, dort gespart werden wo es am meisten brennt, noch dem Rasenmäherprinzip gleich, alle Einheiten gleichmäßig gestutzt werden. Denn solche Maßnahmen sind weder effizient noch gerecht.

### **In sechs Schritten den Haushalt konsolidieren**

Aus der Praxis heraus empfiehlt es sich bei einer Haushaltskonsolidierung in sechs Schritten vorzugehen (siehe nachfolgende Grafik). Der Anfang einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung sollte eine Analyse des Ist-Zustandes sein, dabei sollen nur die wesentlichen Fakten auf den Tisch. Bei einer Haushaltskonsolidierung werden die Eckdaten des aktuellen Haushalts und des beeinflussbaren Budgets ermittelt, sowie eine kompakte SWOT-Analyse durchgeführt. Ebenso sollte eine plausible Mittelfristprognose, welche nicht nur die Einnahmen und Ausgaben der Vorjahre fortschreibt, über drei bis fünf Jahre

erstellt werden, damit Klarheit über die finanzielle Zukunft der Gemeinde geschaffen wird. Die Prognose gibt darüber Auskunft, was passieren würde, wenn keine Verbesserungsmaßnahmen gesetzt werden, wie groß das Budgetloch ist und wie es sich entwickeln wird. Damit lässt sich der tatsächliche Konsolidierungsbedarf über den Zeitraum der Mittelfristprognose ermitteln, welcher ein Ziel für die Haushaltskonsolidierung vorgibt.

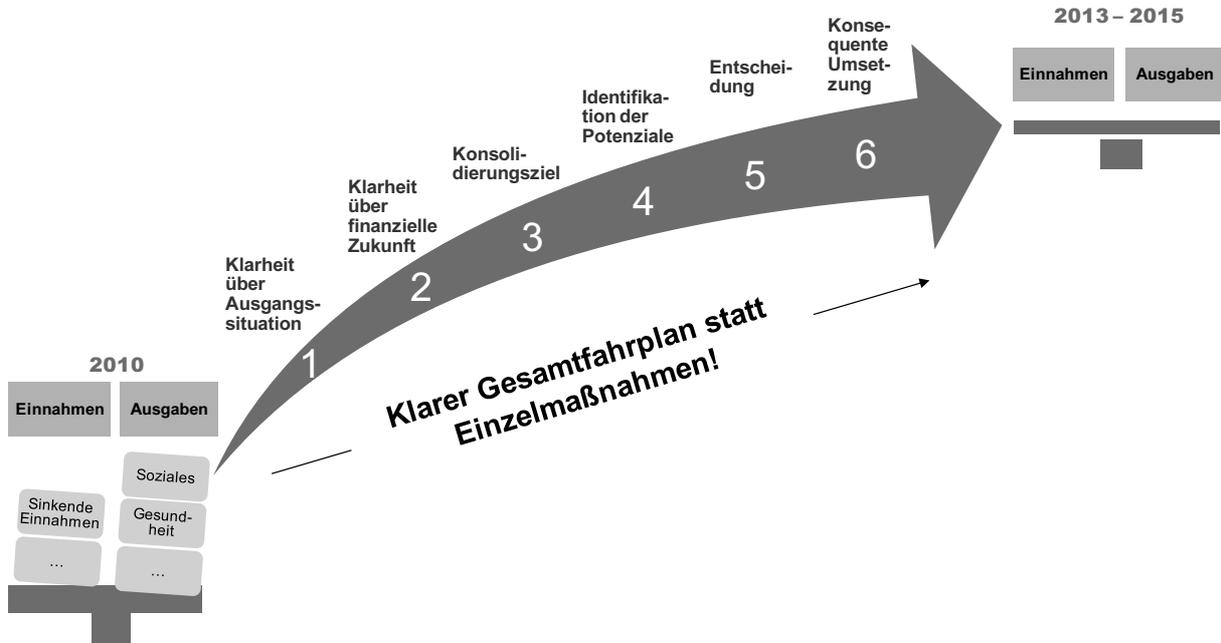


Abbildung 34: Die sechs Schritte zur Haushaltskonsolidierung; Quelle: Eigene Darstellung

### Sich an der Zukunft orientieren

Die strategische Positionierung gibt die Ausrichtung vor (siehe nachfolgende Grafik). Sie stellt klar, wo die Gemeinde in fünf Jahren strategisch, organisatorisch und finanziell stehen soll und mit welchen Leitstrategien und Maßnahmen diese strategischen Ziele erreicht werden sollen. Dies gibt die notwendige Orientierung und bündelt Kräfte. Das Konsolidierungsziel entwickelt mehr Betroffenheit, wenn es auf das beeinflussbare Budget bezogen wird. Dies macht die Höhe der Einsparung für alle greifbar.

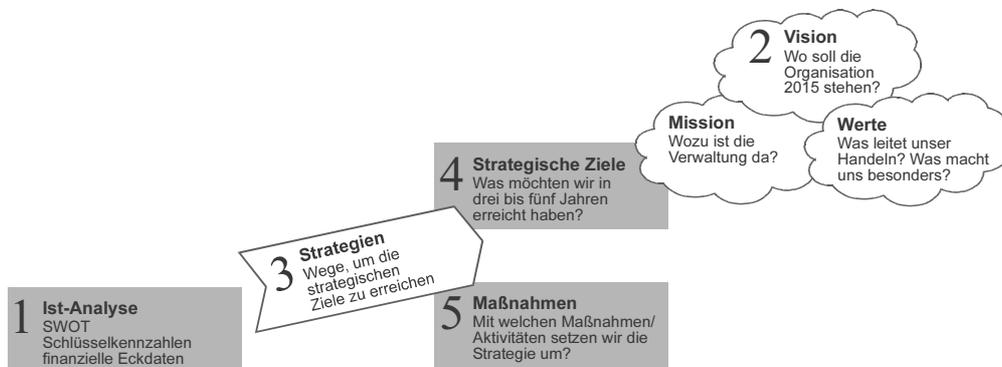


Abbildung 35: Schritt 3: strategische Positionierung; Quelle: Eigene Darstellung

### **Potenziale suchen und finden**

Für das Auffinden der Potenziale hat sich eine echte Aufgabenreform als vorgelagerter Optimierungsschritt vielfach bewährt. Zentrale Vorgabe: ein wirklich ambitioniertes Konsolidierungsziel, zum Beispiel minus 30 Prozent. Die gefundenen Potenziale sollten in Summe jedenfalls das tatsächliche Ausmaß der notwendigen Einsparungen überschreiten. Schließlich muss ein politischer Gestaltungspielraum erhalten bleiben. Erst nach diesem Schritt der Aufgabenreform kommen andere, aber ebenso wichtige Verbesserungsmaßnahmen wie Ausgliederungen, Strukturreformen, PPP-Modelle, Prozessoptimierung und Benchmarking. Viel Potenzial liegt auch noch in der verwaltungsübergreifenden Zusammenarbeit und in der Nutzung von gemeinsamen „Shared Services“ von mehreren Gebietskörperschaften. Hier ist vor allem auf der Gemeindeebene noch ein erhebliches Potenzial zu finden.

### **Die Umsetzung planen**

Die Ergebnisse der ersten fünf Schritte werden in einem Konsolidierungskonzept zusammengefasst. Die Konsolidierungsstrategie zeigt das „Big Picture“ mit wesentlichen Ansatzpunkten und Stoßrichtungen. Ein Fahrplan für die Umsetzung dokumentiert Schritte und Zeitpunkte bis zur Realisierung auf. In der Regel ist das auch der Zeitpunkt für die politischen Beschlussfassungen. In der Umsetzung braucht es ein konsequentes Projektmanagement und -controlling sowie viel Fingerspitzengefühl beim Change Management. Eine vollständige Umsetzung der Konsolidierung sollte binnen drei bis fünf Jahren erreichbar sein. Dafür braucht es ein 100%iges Commitment der politischen Entscheidungsträger zu den gesteckten Konsolidierungszielen.

## Literaturverzeichnis

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Hrsg.) (2001): Private Sector Participation in der Siedlungswasserwirtschaft

Bodingbauer Dietmar/Dolleschall Hubert/Höfler Manfred/Schwarenthorer Franz u. a. (2010): Abenteuer Change Management. Handfeste Tipps aus der Praxis für alle, die etwas bewegen wollen. Frankfurter Allgemeine Buch

Gemeindebund (2007): Eine Aufgaben- statt Verwaltungsreform, <http://www.gemeindebund.gv.at/news.php?id=418&m=5&sm=16>

Haber Gottfried/Neck Reinhard (2006): Sustainability of the Austrian Public Debt: A Public Economy Perspective, CESifo Working Paper No. 1816, CATEGORY 2: PUBLIC CHOICE, OCTOBER 2006

Heckscher, Sten (2010): Ansprache des Präsidenten des schwedischen Verwaltungsgerichtshofes bei den 14. ICG Sommergesprächen, 9. September 2010, Wien

IMAS (2001): Umfrage zu Sparpaket Land Steiermark 03. April 2011, zitiert in DerStandard.at am 03 April 2011

IVM (2011): KomPot, Kommunale Potenzialanalyse, IVM Institut für Verwaltungsmanagement GmbH, [www.verwaltungsmanagement.at](http://www.verwaltungsmanagement.at)

Kampus Doris/Nagler Martin im Auftrag des Landes Steiermark (2004): Gemeindekooperationen unter besonderer Berücksichtigung von peripheren Gemeinden im Ziel 2 Gebiet, 2004

KDZ Managementberatungs- und WeiterbildungsGmbH (2007): Kontierungsleitfaden für Gemeinden und Gemeindeverbände; 5. Auflage; Wien: KDZ Managementberatungs- und WeiterbildungsGmbH

Kommunalkredit Austria AG (2010): Gemeindefinanzbericht 2010; Wien: Kommunalkredit Austria AG

Kosak Daniel (2010): Starke Achse zwischen Gemeinden und Ländern. In: Kommunal, Mai 2010; S. 18 – 19

Land Steiermark (2009): Praxisleitfaden zu Kooperationsformen von Altstoffsammelzentren (ASZ). Kommunale Abfallwirtschaft, Schriftenreihe Band 16: Ausgabe September 2009

Österreichischer Gemeindebund (2011): Tätigkeitsbericht 2010; Wien: Österreichischer Gemeindebund

Ostrom, Elinor (1990). Governing the commons: The evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University Press

Pilz Peter/Pölzl Andreas (2011): Nachhaltig konsolidieren statt kaputtsparen. In: Kommunal, März 2011, S. 18 – 19

Pölzl Andreas (2010): Thesen und Lösungsansätze zur Steuerung öffentlicher Aufgaben unter besonderer Berücksichtigung des Beteiligungsmanagements, Ausgliederungen aus dem öffentlichen Bereich – Versuch einer Bilanz; Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der AK Wien, Band 15, 2010

Promberger Kurt/Greil Leopold/Simon Martha-Maria (2005): Pilotprojekt Flexibilisierungsklausel – ein österreichischer Weg zum New Public Management; Wien: NWV

Pölzl Andreas/Preisch Edith (2003): Public-Private-Partnership in Theorie und Praxis.

Rauch Friedrich/Spielmann Klaus/Golas Bernd (2001): Kooperation von Gemeinden zur Entwicklung von Wirtschaftsstandorten

Rechnungshof (2007): Verwaltungsreform, S. 8

Stabilitätspakt (2008): Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über eine Weiterführung der stabilitätsorientierten Budgetpolitik (Österreichischer Stabilitätspakt 2008), NR: GP XXIII RV 312 AB 390 S. 42. BR: AB 7856 S. 751

Verwaltungsreformprojekt (2007): Online im WWW unter URL: [www.bergbauern.net](http://www.bergbauern.net) [04. 04. 2007]

Wenzelburger, Georg (2009): Haushaltskonsolidierung und Reformprozess – Determinanten, Konsolidierungsprofile und Reformstrategien in der Analyse, Diss., Heidelberg

## Schriftenreihe RFG Recht & Finanzen für Gemeinden

2003	
Band 3/2003 Flotzinger/Leiss Gemeindeabgaben im Insolvenzverfahren IV 32 Seiten. EUR 9,80 ISBN 978-3-214-14475-3	Band 5/2004 Schmied Facility Management 64 Seiten. EUR 14,80 ISBN 978-3-214-14482-1
Band 4/2003 Becker/Jäger/Kirowitz/Suárez/Trenker Lenkungseffekte von Abgaben auf Handymasten 54 Seiten. EUR 15,20 ISBN 978-3-214-14476-0	Band 6/2004 Österr. Gemeindebund Katastrophenschutz – Katastrophenbewältigung 94 Seiten. EUR 22,80 ISBN 978-3-214-14481-4
2004	2005
Band 5/2003 Hink/Mödlhammer/Platzer (Hrsg) Auswirkungen des Regierungsprogramms auf die Gemeinden 126 Seiten. EUR 28,- ISBN 978-3-214-14477-8	Band 1/2005 Hink/Leininger-Westerburg/Rupp E-Government – Leitfaden für Bürgermeister und Gemeindebedienstete 64 Seiten. EUR 14,80 ISBN 978-3-214-14483-8
Band 1/2004 Achatz/Oberleitner Besteuerung und Rechnungslegung der Vereine 76 Seiten. EUR 18,80 ISBN 978-3-214-14473-9	Band 2/2005 Heiss/Dietmar Pilz Kosten- und Leistungsrechnung der Siedlungswasserwirtschaft 78 Seiten. EUR 19,80 ISBN 978-3-214-14484-5
Band 2/2004 Huber/Noor/Trieb/Reifberger Die Gemeinden und ihre straßenpolizeilichen Aufgaben 88 Seiten. EUR 21,- ISBN 978-3-214-14474-6	Band 3 – 4/2005 Mitterbacher/Schrittwieser Kommunales Abgabenstrafrecht 196 Seiten. EUR 38,- ISBN 978-3-214-14487-6
Band 3/2004 Colcuc-Simek/Mader/Skala/Viehauser/Zimmer Herausforderung Siedlungswasserwirtschaft 80 Seiten. EUR 18,80 ISBN 978-3-214-14478-4	Band 5/2005 Achatz/Hacker-Ostermann/Heiss/Pilz Betriebsprüfung in der Gemeinde 95 Seiten. EUR 24,- ISBN 978-3-214-14486-9
2006	
Band 4/2004 Kerschner/Wagner/Weiß Umweltrecht für Gemeinden 172 Seiten. EUR 36,- ISBN 978-3-214-14479-0	Band 1 – 2/2006 Sachs/Hahn Das neue Bundesvergaberecht 2006 – Leitfaden für Länder und Gemeinden 162 Seiten. EUR 36,- ISBN 978-3-214-14485-2

## Reihenübersicht

<p>Band 3/2006 Kommunalnet E-Government Solutions GmbH Handbuch Kommunalnet 84 Seiten. EUR 19,80 ISBN 978-3-214-14488-3</p>	<p>Band 5/2007 Reinhard Haider Umsetzung von E-Government 72 Seiten. EUR 18,80 ISBN 978-3-214-18821-4</p>
<p>Band 4.a/2006 Mugler/Fink/Loidl Gestaltung günstiger Rahmenbedingungen für Klein- und Mittelbetriebe im ländlichen Raum 52 Seiten. EUR 13,80 ISBN 978-3-214-14489-0</p>	<p><b>2008</b></p>
<p>Band 4.b/2006 Österreichischer Gemeindebund (Hrsg) Zukunft ländliche Gemeinde Diskussionsbeiträge zum Österreichischen Gemeindetag 2006 108 Seiten. EUR 26,- ISBN 978-3-214-14490-6</p>	<p>Band 1 – 2/2008 Sachs/HahnI Das neue Bundesvergaberecht 2006 – Leitfaden für Länder und Gemeinden. 2. Auflage 164 Seiten. EUR 38,- ISBN 978-3-214-14498-2</p>
<p>Band 5/2006 Mazal (Hrsg) Zur sozialen Stellung von Gemeindefachkräften 126 Seiten. EUR 28,80 ISBN 978-3-214-14491-3</p>	<p>Band 3/2008 Achatz/Brassloff/Brenner/Schauer Kommunale KG-Modelle und Rechnungsabschlüsse auf dem Prüfstand 52 Seiten. EUR 14,80 ISBN 978-3-214-14499-9</p>
<p><b>2007</b></p>	<p>Band 4/2008 Mugler/Loidl/Fink/Lang/Teodorowicz Gemeindeentwicklung in Zentraleuropa 48 Seiten. EUR 12,50 ISBN 978-3-214-00542-9</p>
<p>Band 1/2007 Aicher-Hadler Die strafrechtliche Verantwortlichkeit des Bürgermeisters 52 Seiten. EUR 14,- ISBN 978-3-214-14480-7</p>	<p><b>2009</b></p>
<p>Band 2/2007 Bacher/Grieb/Hartel/Heiss/Stabentheiner Die Gemeinde als Vermieterin 116 Seiten. EUR 24,80 ISBN 978-3-214-14494-4</p>	<p>Band 1/2009 Lukas Held Haushaltsführung und Verantwortlichkeit der Gemeindeorgane 124 Seiten. EUR 28,- ISBN 978-3-214-14500-2</p>
<p>Band 3/2007 Hofinger/Hinteregger Genossenschaften – eine Perspektive für Kommunen 38 Seiten. EUR 9,90 ISBN 978-3-214-14495-1</p>	<p>Band 2/2009 Hoffer/M. Huber/Noor/Reifberger/Rettenbacher/ M. Schneider Die Gemeinde und ihre straßenpolizeilichen Aufgaben. 2. Auflage 96 Seiten. EUR 22,80 ISBN 978-3-214-14501-9</p>
<p>Band 4/2007 Handler/Mazal/Weber Kommunale Sommergespräche 2007 76 Seiten. EUR 18,80 ISBN 978-3-214-14497-5</p>	<p>Band 3/2009 Günther Löwenstein Die finanzstrafrechtliche Verantwortung der Gemeinde 48 Seiten. EUR 9,90 ISBN 978-3-214-14502-6</p>

<p>Band 4/2009 Alfred Riedl Richtlinien für Finanzgeschäfte der Gemeinden 24 Seiten. EUR 4,90 ISBN 978-3-214-14503-3</p>	<p>Band 5/2010 Hofbauer//Kamhuber/Krammer/Mühlberger/ Ninaus/Pilz/Rathgeber/Ritz/Veigl Leitfaden zum Kommunalsteuerrecht 124 Seiten. EUR 28,60 ISBN 978-3-214-14510-1</p>
<p>Band 5/2009 Gabriele Aicher-Hadler Verantwortlichkeit bei Amtsmissbrauch und Korruption. 2. Auflage 52 Seiten. EUR 14,60 ISBN 978-3-214-14504-0</p>	<b>2011</b>
<p>Band 6/2009 A. Enzinger/M. Papst Mittelfristige Finanzplanung in Gemeinden 104 Seiten. EUR 26,- ISBN 978-3-214-14505-7</p>	<p>Band 1/2011 Zechner Strategische Kommunikationspolitik als Erfolgsfaktor für Gemeinden 44 Seiten. EUR 9,80 ISBN 978-3-214-14511-8</p>
<b>2010</b>	<p>Band 2/2011 Matschek Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) 120 Seiten. EUR 28,- ISBN 978-3-214-14512-5</p>
<p>Band 1/2010 Bacher/Heiss/Klausbruckner/G. Stabentheiner/ Schweyer Energieausweis für Gemeinden 88 Seiten. EUR 18,80 ISBN 978-3-214-14506-4</p>	<p>Band 3/2011 Steindl/Wiese Optimales Krisenmanagement für Gemeinden 120 Seiten. EUR 28,- ISBN 978-3-214-14513-2</p>
<p>Band 2/2010 Weber/Kahl/Trixner Verpflichtendes Vorschul- oder Kindergartenjahr 80 Seiten. EUR 16,80 ISBN 978-3-214-14507-1</p>	<p>Band 4/2011 Klug Einführung in das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen 36 Seiten. EUR 7,90 ISBN 978-3-214-14514-9</p>
<p>Band 3/2010 Postgeschäftsstellenbeirat (Hrsg) Von der Postliberalisierung zur Postgeschäftsstelle 64 Seiten. EUR 14,80 ISBN 978-3-214-14508-8</p>	<p>Band 5/2011 Breuss/Pilz/Pietz/Pölzl/Strohriegl/Teuschler Haushaltskonsolidierung in wirtschaftlich schwierigen Zeiten 88 Seiten. EUR 20,- ISBN 978-3-214-14515-6</p>
<p>Band 4/2010 Hink/Rupp/Parycek E-Government in Gemeinden 56 Seiten. EUR 12,80 ISBN 978-3-214-14509-5</p>	

**Impressum: Schriftenreihe des Österreichischen Gemeindebundes**

**Medieninhaber (Verleger):** MANZ'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung GmbH; A-1014 Wien, Kohlmarkt 16. FN 124 181w, HG Wien. **Gesellschafter, deren Anteil 25% übersteigt: in der Manz GmbH:** MANZ Gesellschaft m.b.H., Wien, Beteiligung an Unternehmen und Gesellschaften aller Art und Wolters Kluwer International Holding B.V., Amsterdam, Beteiligung an Unternehmen.

**Verlagsadresse:** A-1015 Wien, Johannesgasse 23.

**Geschäftsführung:** Mag. Susanne Stein (Geschäftsführerin) sowie Prokurist Dr. Wolfgang Pichler (Verlagsleitung).

**Herausgeber:** Dr. Walter Leiss, Mag. Alois Steinbichler.

**Schriftleitung und Redaktion:** Univ.-Prof. Dr. Markus Achatz, Mag. Dr. Raimund Heiss, LAbg. Bgm. Mag. Alfred Riedl, Mag. Dr. Peter Pilz. **Verlagsredaktion:** MMag. Franziska Koberwein

**E-Mail:** oesterreichischer@gemeindebund.gv.at; kommunal@kommunalkredit.at; verlag@manz.at

**Internet:** www.gemeindebund.at; www.kommunalkredit.at; www.manz.at

**Hersteller:** Novographic Druck G.m.b.H., 1230 Wien. **ISBN** 978-3-214-14515-6