

Der Produkthaushalt – Ein outputorientiertes Steuerungsinstrument

Die Haushaltssteuerung ist ein zentraler Ansatzpunkt der Verwaltungsmodernisierung. Der Produkthaushalt als outputorientiertes Steuerungsinstrument soll nicht nur zu einer Effizienzsteigerung führen, sondern auch die Qualität der Leistungen steigern helfen. In diesem Beitrag soll geklärt werden, wie ein Produkthaushalt definiert wird und welche wesentlichen Elemente er enthält.



Karoline Mitterer

Im Rahmen von Public Management werden immer wieder Outputorientierung, mehr Effizienz und Qualität gefordert. Hierfür kann der Produkthaushalt beitragen, indem er vor allem die Transparenz erhöht und die Steuerungsqualität verbessert. Es ist jedoch oftmals nicht klar, wie ein Produkthaushalt definiert wird und welche wesentlichen Elemente er enthält. Dies soll in folgenden geschehen.

Deutschland wurde 2003 ein Leittext für eine neue Gemeindehaushaltsordnung verfasst, welcher wesentliche Änderungen im kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen ermöglicht. Wichtige Neuerungen sind eine Wahlmöglichkeit zwischen erweiterter Kameralistik und doppelter Buchführung sowie eine produktorientierte Gliederung des Haushaltes.

Der Haushalt bleibt hierbei ein zentrales Steuerungsinstrument, erfährt aber grundsätzliche Reformen. Es wird jedoch kein neues Instrument erfunden, sondern die Grundzüge des bisherigen Haushaltes durchaus beibehalten. „Der Haushalt ist und bleibt das zentrale Steuerungs- und Rechenschaftsinstrument in der kommunalen Verwaltung. Wie im heutigen Verwaltungs- und Vermögenshaushalt wird es auch künftig ‚laufende‘ Ausgaben und Investitionen geben. Der Haushaltsplan bildet dabei den Ressourcenverbrauch und das Ressourcenaufkommen im Ergebnishaushalt ab, der ausgeglichen sein muss, damit die Aufgabenerledigung dauerhaft gesichert ist. Die Ein- und Auszahlungen sowie der erforderliche Kreditbedarf werden im Finanzhaushalt ausgewiesen.“, so die Innenministerkonferenz, Arbeitskreis III. 2003.

Entscheidender Bestandteil des Entwurfes der Innenministerkonferenz ist die Gliederung des Haushaltes anhand von Produkten: „Die in einem neuen Haushaltsplan abzubildenden aggregierten Produkte bilden die Verbindung zwischen den an sie anknüpfenden Ressourcenverbrauch und den damit angestrebten Zielen und Wirkungen. Die produktorientierte Gliederung soll deshalb das führende und verbindliche Gliederungsprinzip für den Haushalt sein und gleichwohl eine Budgetbildung zulassen.“

Entscheidender Bestandteil des Entwurfes der Innenministerkonferenz ist die Gliederung des Haushaltes anhand von Produkten: „Die in einem neuen Haushaltsplan abzubildenden aggregierten Produkte bilden die Verbindung zwischen den an sie anknüpfenden Ressourcenverbrauch und den damit angestrebten Zielen und Wirkungen. Die produktorientierte Gliederung soll deshalb das führende und verbindliche Gliederungsprinzip für den Haushalt sein und gleichwohl eine Budgetbildung zulassen.“

Gliederung des Haushaltes nach Produkten gemäß der deutschen Gemeindehaushaltsreform

Wenn man das Steuerungsinstrument Produkthaushalt genauer betrachten möchte, wird man unweigerlich auf deutsche Entwicklungen stoßen. In

Wenn man das Steuerungsinstrument Produkthaushalt genauer betrachten möchte, wird man unweigerlich auf deutsche Entwicklungen stoßen. In

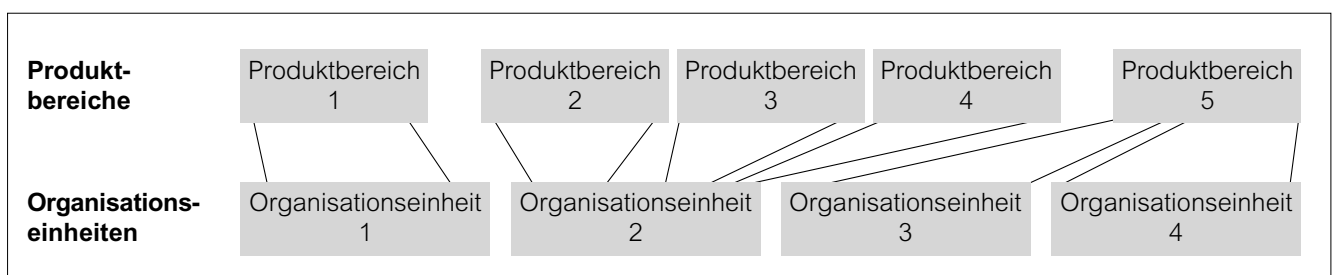


Abb. 1: Verknüpfung von Produktbereichen und Organisationseinheiten

Um eine produktorientierte Gliederung zu ermöglichen, entstand ein zwingender Produktraum auf der Produktbereichsebene. Für eine tiefere Untergliederung wurden auch Produktgruppen und Produkte vorgeschlagen, welche jedoch nicht verbindlich sind. Produktbereiche und Organisationseinheiten sollen hierbei überschränkend sein. Es bedarf daher keiner kompletten Reorganisation der Verwaltung, sondern die Verantwortung muss klar verteilt sein (siehe Abb. 1).

Es zeigt sich daher, dass der Begriff Produkthaushalt bedeutet, dass der Haushalt in erster Linie produktorientiert gegliedert ist. Dies alleine bringt jedoch keine wesentliche Qualitätsverbesserung im Bereich der Steuerung, weshalb abzuklären ist, wie ein Produkthaushalt ausgestaltet sein muss. Als Ergebnis ist festzuhalten, dass insbesondere die drei Elemente „Ressourcen, Leistungen und Ziele“ für den Produkthaushalt essentiell sind.

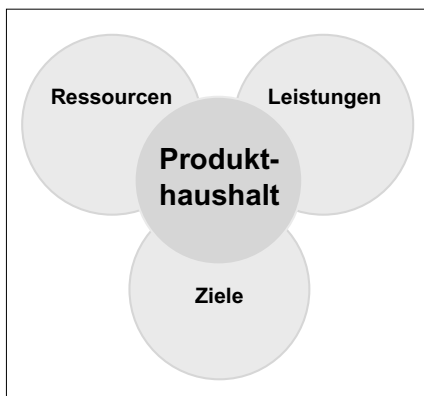


Abb. 2: Die drei Elemente des Produkthaushaltes

Nachfolgend werden die drei Elemente hinsichtlich ihrer Ausgestaltung näher beschrieben. Dabei wird klar werden, dass eine eindeutige Trennung der drei Elemente nicht möglich ist, da sie eng miteinander verknüpft

sind. Diese Ausführung basiert auf einer Evaluierung von Produkthaushalten in Deutschland und ist als Empfehlung zu verstehen.

Flexiblerer Ressourceneinsatz

Ressourcen können sowohl durch die Doppik als auch mit der Kameralistik abgebildet werden. Wesentliches Kriterium ist hierbei vor allem die Flexibilisierung des Ressourceneinsatzes, da die einzelnen Fachbereiche Handlungsspielräume benötigen, um die Outputvorgaben erreichen zu können. Wären hingegen sowohl die Outputs als auch die Ressourcen detailliert vorgegeben, wären die Organisationseinheiten überfordert. Die weitestgehende Flexibilisierung stellt das Globalbudget dar, weniger weitgehende Flexibilisierungsmaßnahmen sind die Deckungsfähigkeit oder Übertragbarkeit des Budgets in die Folgejahre.

Grundsätzlich können Ressourcen nach verschiedenen Kriterien verteilt werden. Im Zusammenhang mit dem Produkthaushalt ist es notwendig, die Verteilung der Ressourcen an den Produkten zu orientieren. Dies bedeutet, dass sich die Verteilung nicht mehr vorrangig nach der Organisationsstruktur, sondern an der Produktstruktur orientiert. Grund dafür ist, dass nur auf diese Art und Weise ein in sich stimmiges Steuerungssystem entstehen kann. So können beispielsweise in finanziell schwierigen Zeiten Prioritäten bei der Ressourcenkürzung gesetzt werden.

Leistungen

Der Produkthaushalt sollte die drei Darstellungsebenen Produktbereiche, Produktgruppen und Produkte enthalten.

- Die Produktbereichsebene enthält globale Informationen, welche sowohl für die Führungsspitze, für die Politik, aber auch für interessierte Bürger und die Öffentlichkeit gedacht sind.
- Auf der Produktgruppenebene werden aggregierte Daten vorrangig für die mittlere und obere Führungsebene dargestellt.
- Die Produktebene enthält detaillierte Informationen für die Produktverantwortlichen und die untere Führungsebene. Es ist jedoch nicht sinnvoll, hier sehr detaillierte Informationen anzuführen, da diese beispielsweise besser in der Kosten- und Leistungsrechnung aufgehoben sind.

Der Umfang des Produkthaushaltes ist ein wesentliches Kriterium, da nur bei einem geringen Umfang die notwendige Transparenz gegeben ist. Der Produkthaushalt sollte ein übersichtliches Instrument sein, welches für unterschiedliche Adressaten informativ ist. Wirklich detaillierte Informationen gehören nicht in den Produkthaushalt, sondern in einen Produktkatalog, in eine Kosten- und Leistungsrechnung oder in ein Kennzahlensystem.

Als weiteres Kriterium ist zu nennen, dass optimalerweise die Produkt-, Organisations- und Budgetstruktur ident ist, da nur auf diese Weise eine durchgängige Outputsteuerung garantiert werden kann. Den Produkten werden Budgets zugeordnet und die Outputziele innerhalb einer Organisationseinheit verwirklicht, wodurch eine klare Verantwortlichkeitsstruktur entsteht. Im Zentrum der Outputsteuerung stehen daher die Produkte, weshalb die Organisations- und Budgetstruktur der Produktstruktur angepasst werden sollte.

Eine Outputsteuerung verlangt nicht nur Aussagen über die Wirtschaftlichkeit der Produkterstellung, sondern es interessieren auch Fakten über die Qualität oder Quantität der Leistungserstellung. Deshalb ist hier ein Kennzahlensystem notwendig, welches mehrere Dimensionen der Leistungserstellung abbildet. Häufige Stichwörter in diesem Zusammenhang sind das Performance Measurement und die Balanced Scorecard. Insbesondere zweite bietet die Möglichkeit auf sämtlichen Darstellungsebenen (Produktbereich, Produktgruppe, Produkt) vier Zielperspektiven abzubilden. Für die öffentliche Verwaltung wären dies beispielsweise eine finanzwirtschaftliche Perspektive, eine Kunden- bzw. Bürgerperspektive, eine politische bzw. gesetzliche Perspektive und eine mitarbeiterorientierte Perspektive.

Leistungsziele und Produkte

Produkte müssen mit Zielen verknüpft werden, da nur so diese zu wirklichen Steuerungsgrößen werden können. Dabei sollte einerseits eine Verknüpfung mit dem strategischen Zielsystem, andererseits aber auch eine Operationalisierung erfolgen. Wichtig ist, dass der Produkthaushalt selbst kein strategisches Steuerungsinstrument darstellt, sondern grundsätzlich operativ ausgerichtet ist. Dennoch muss er mit einem strategischen Zielsystem verknüpft werden, da der Produkthaushalt ein wesentliches Instrument

innerhalb eines Steuerungskreislaufes darstellt. Innerhalb des Produkthaushaltes gilt es, die Strategie zu operationalisieren, so dass diese auch umgesetzt werden kann.

Um dies zu ermöglichen, werden zu den Produkten operationale Ziele formuliert, welche der Realisierung der Gesamtstrategie dienen. Wichtiges Instrument hierfür ist die Balanced Scorecard, welche das Herunterbrechen der Strategie mithilfe von vier Perspektiven ermöglicht.

Besonders wichtig bei der Definition von Zielen ist die Messbarkeit. Ziele sollten messbar sein, um eine nachträgliche Kontrolle über die Erreichbarkeit der Ziele zu ermöglichen. Es werden daher Outputziele definiert, welche mithilfe von Kennzahlen operationalisiert und kontrolliert werden. Dabei muss jedoch darauf geachtet werden, dass an die Stelle der detaillierten Inputsteuerung nicht eine detaillierte Outputsteuerung tritt. Idealerweise sollten Ziele vorgegeben werden, die Produkte mit Budgets verknüpft und anschließend die Zielerreichung mithilfe von Kennzahlen überprüft werden.

Vor allem das Problem der Wertigkeit von Zielen kann mit der Balanced Scorecard gelöst werden. So ist es nicht immer im Interesse, ausschließlich Finanzziele als Messlatte anzulegen. Vielmehr wird bei manchen Produkten die Qualität oder Quanti-

tät nicht veränderbar sein, weshalb hier das Finanzziel geringer eingestuft werden muss. Bei anderen Produkten hingegen kann die Qualität oder Quantität variieren, so dass das Finanzziel im Vordergrund stehen wird.

Schlussbemerkung

Bisher konnten wir erkennen, dass der Begriff Produkthaushalt beginnt, konkreter zu werden. Er stellt ein Steuerungsinstrument dar, welches in erster Linie zwischen Verwaltung und Politik vereinbart wird. Wesentliche Elemente eines Produkthaushaltes sind Ressourcen, Leistungen und Ziele. Zur Klärung beigetragen haben sicherlich die Entwicklungen in Deutschland. Dies wirft die Frage auf, ob auch in Österreich ein Produkthaushalt realisierbar und sinnvoll ist. Nach Meinung der Autorin kann diese Frage mit Ja beantwortet werden, da der Produkthaushalt ein wesentliches Instrument im Steuerungsprozess ist. Die Verknüpfung von Ressourcen, Leistungen und Zielen ist essentiell für ein effizientes und zukunftsorientiertes Verwaltungshandeln. Mit einem Produkthaushalt ist eine transparente und umfassende Steuerung möglich, die Budgets können flexibilisiert und Ziele operationalisiert werden. Weiters stellt der Produkthaushalt eine wichtige Informationsplattform für Politiker/Innen, Führungskräften, Mitarbeiter/Innen und Bürger/Innen dar. ■