

Das neue Haushaltsrecht

Am 1. Jänner 2013 tritt die zweite Etappe der Haushaltsrechtsreform in Kraft. Das Innenministerium ist einer der Vorreiter in der Umsetzung, die Steiermark Pionier im Rahmen eines Pilotprojekts. Die Fäden laufen in der Abteilung I/3 (Budget und Controlling) im Innenministerium zusammen.

Die Haushaltsrechtsreform (HHRR) des Bundes ist weit mehr als die Umstellung des Rechnungswesens. Sie ist der Ausgangspunkt einer wirkungsorientierten Steuerung, die nicht nur auf den „Input“ als den Ressourceneinsatz fokussiert ist sondern vor allem den „Output“ – die erbrachten Leistungen – die damit erzielten Wirkungen ins Licht der Öffentlichkeit rückt. Die Reform greift tief in die Organisation, Prozesse und Kultur des Verwaltungshandelns ein und integriert die Informationssysteme. Das Inkrafttreten des Bundeshaushaltsgesetzes 2013 ist der Beginn. Die Verinnerlichung der neuen Grundhaltung und die Umsetzung des Dezentralisierungsgedankens werden längere Zeit benötigen.

Die Haushaltsrechtsreform ist als hoch prioritäres Projekt in der Ressortstrategie „INNEN.SICHER.“ angesiedelt. Diese Strategie legt die strategische Ausrichtung des BMI fest und bündelt eine Vielzahl aufeinander abgestimmter Projekte. Die HHRR ist in Teilprojekte gegliedert. Darunter fallen die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung, eine gesamthafte Anlagenbuchhaltung und Vorratsverwaltung, die Wirkungsorientierung und eine umfassende Personalentwicklung.

Erste Etappe. Bei der Reform geht es darum, die Planungssicherheit im öffentlichen Bereich zu erhöhen und mittelfristige Planungen zu ermöglichen. Die erste Etappe der HHRR läuft seit Anfang 2009. Sie brachte die Einführung von Ausgabenobergrenzen von vier Jahren und eine verbindliche, mehrjährige und rollierende Planung des Budgets. Die Obergrenzen gelten für fünf Rubriken (Zusammenfassung von mehreren Ressorts), die untergliedert sind und den obersten Organen und Bundesministerien entsprechen. Das BMI ist Teil der Rubrik Recht und Sicherheit. Die Flexibilität der Ressorts wurde durch eine volle Rücklagefähigkeit erhöht, in der Regel ohne Zweckbindung: Mittel, die nicht aufgebraucht wurden, können als Reserve angespart und flexibler als bisher eingesetzt werden.

Zweite Etappe. Bisher erfolgte eine sehr starke Orientierung an den eingesetzten Mitteln, es spielte kaum eine Rolle, was mit dem Steuergeld bewirkt werden soll. Der Beantwortung dieser Frage widmet sich ab 2013 die zweite Etappe der HHRR. Ziel der Reform ist es, das Budget als Steuerungsinstrument nicht nur für die eingesetzten Ressourcen zu nutzen, sondern auch für die erbrachten Leistungen für die Bürgerinnen und Bürger. Mit 1. Jänner 2013 werden nach Vorgaben der neuen haushaltsrechtlichen Bestimmungen die Dienststellen ergebnisorientiert gesteuert, die Budgetstruktur reformiert, der Haushalt wirkungsorientiert geführt und ein neues Veranschlagungs- und Verrechnungssystem eingeführt.

Die neue Budgetstruktur zeichnet sich durch die Einführung von „Globalbudgets“ aus, die eine verstärkte sachorientierte Gliederung mit klar abgegrenzten Aufgabenbereichen widerspiegelt. Im BMI wird es vier Globalbudgets geben, jede Sektion wird über ein eigenes Budget verfügen, das thematisch in Detailbudgets 1. und 2. Ebene gegliedert ist. Genutzt und verrechnet werden die Ressourcen (Geld und Personal) immer auf der operativ untersten Ebene.

Das neue Veranschlagungs- und Rechnungssystem ermöglicht eine Steuerung des Budgets aus zwei Perspektiven: Einerseits wird es den gewohnten Blick auf das Budget über die in der Finanzierungsrechnung abgebildeten Zahlungsströme (Geldfluss bzw. Einnahmen und Ausgaben) geben. Zusätzlich wird es möglich sein, über die Ergebnisrechnung den periodengerechten erfassten Ressourcenverbrauch unabhängig vom Zeitpunkt der tatsächlichen Zahlung zu erfassen (z. B. periodengerechte Zuordnung von Jubiläumzahlungen und Abfertigungen; Berücksichtigung von Abschreibungen, Abschreibung für Anlagennutzung usw.). In der Privatwirtschaft wäre dies die Gewinn- und Verlustrechnung. Hinzu kommt eine Vermögensrechnung, die der Bilanz in der Privatwirtschaft entspricht und im (Bundes-)

Rechnungsabschluss dargestellt wird. Dadurch werden eine bessere Steuerung des Budgets und die getreue Darstellung des Vermögens und der finanziellen Lage des Bundes ermöglicht.

Im BMI erfolgt im Juni testweise ein Parallelbetrieb für ausgewählte Dienststellen, indem über die Abarbeitung eines Testszenarios die Funktionsweise des neuen Veranschlagungs- und Rechnungssystems überprüft wird.

Für die Öffentlichkeit wird die Wirkungsorientierung vor allem dadurch sichtbar, dass jedes Ministerium Wirkungsziele formulieren muss, deren Erreichung gemessen wird. Damit bietet sich jedem Ressort die Möglichkeit, seine Leistungen in einem „Schaufenster“ über die Darstellung der Wirkungen transparent zu machen. Das BMI übermittelte seine Wirkungsziele und die dazugehörigen Maßnahmen Mitte Jänner 2012 an das Bundeskanzleramt.

In der Folge werden ressortinterne verbindliche Vereinbarungen zwischen Ressortleitung und den Führungskräften über Ressourcen, Leistungen und Ziele („Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne“ – RZL-Pläne) getroffen. Die laufende Überprüfung und Steuerung der Umsetzung wird durch ein institutionalisiertes Controlling sichergestellt.

Im BMI bedeutet das, dass zum Beispiel der Generaldirektor für öffentliche Sicherheit mit den jeweiligen Leiterinnen und Leitern der nachgeordneten (Sicherheits-)Behörden und Kommanden eine verbindliche verwaltungsinterne Vereinbarung (RZL-Plan) abschließt, in der festgeschrieben ist, mit welchen Ressourcen (Personal und Geld) welche Ziele zu erreichen sind. Entsprechend der aktuellen Budgetstruktur sind im BMI ab 2013 RZL-Pläne festzulegen und im Anschluss einem Controlling zu unterziehen.

Controlling bedeutet in diesem Zusammenhang, die Umsetzung der RZL-Pläne zu gewährleisten und auf Abweichungen früh genug hinzuweisen. Die Controllingagenden für das gesamte BMI hat das Referat I/3/b (Ressortcontrolling) inne. Es wird durch eigene



Leiterinnen und Leiter von BMI-Dienststellen erhalten in Zukunft Ressourcen, mit denen sie die Ergebnisse zu erzielen haben.

Controllingstellen in den vier Sektoren des Ministeriums sowie im nachgeordneten Bereich durch die Controllingstellen in den Bundesländern unterstützt. Die Zusammenarbeit der einzelnen Stellen ermöglicht auch die Berichtspflichten an das Bundeskanzleramt und das Finanzministerium.

Für das BMI und für das Referat I/3/b im Speziellen bedeutet das, 1. Steuerungs- und Controllingkonzepte zu entwerfen und umzusetzen, 2. IT-Unterstützung durch bedarfsgerechte Applikationen neu aufzusetzen und die Prozesse der Ablauforganisation praktikabel zu gestalten sowie 3. umfangreiche Schulungsmaßnahmen für die von der Reform betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu organisieren.

Pilotprojekt Steiermark. Um die HHRR möglichst praxisnahe im BMI zu testen, wurde ein Pilotprojekt in einem Bundesland beschlossen. Die Wahl fiel auf die Steiermark – ein großes Bundesland mit drei nachgeordneten (Sicherheits-)Behörden und einem Landespolizeikommando mit rund 3.500 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Das Projekt leiten Mag. Wolfgang Glaninger, Abteilung II/9 (Controlling Generaldirektion für öffentliche Sicherheit) und Referatsleiterin DI Margret Mitteregger (Referat I/3/b, Ressortcontrolling). Im Einvernehmen mit

dem Sicherheitsdirektor, dem Landespolizeikommandanten und dem Leiter der Controllingstelle des LPK Steiermark, Oberstleutnant Gottfried Schubert, wurde das „Kernteam – Steiermark“ gebildet.

Um möglichst alle Aspekte der Haushaltsrechtsreform erstmals im nachgeordneten Bereich zu testen, wurde der Ansatz ganzheitlich gewählt und nicht nur auf einzelne Teilprojekte beschränkt. Neben der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) und der Anlagenbuchhaltung (Anlagenverwaltung mittels des SAP-Moduls FIAA) wurde ein Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan inklusive Planungs- und Kommunikationsprozess entwickelt. Hier entstand die Idee, das Format „Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan“ (RZL-Plan) nicht nur für die Planung heranzuziehen, sondern auch auf dieser Basis ein Controlling und die Monatsvoranschlagsplanung für die Finanzierungsrechnung aufzusetzen.

Der Pilotbetrieb der Anlagenbuchhaltung startete am 1. Mai 2011. Die erste Betriebsabrechnung im Rahmen der KLR wurde für das erste Quartal 2011 durchgeführt. Damit wurden erstmals die Kosten und Leistungen der Polizei transparent gemacht. Das ist die Voraussetzung, um über Kostenstrukturen und Kostentreiber des gesamten Leistungsspektrums ausreichend Be-

scheid zu wissen und Fixkostenstrukturen zu analysieren, um den effizienten Einsatz der Steuergelder zu ermöglichen. Noch im Jahr 2011 wurde die Einführung der KLR in allen Bundesländern außer Wien unter Federführung des Referats I/3/c im BMI abgeschlossen.

Auto-RZL. In den 29 RZL-Plänen sind Informationen über die Wirkungsorientierung, das Budget, erbrachte Leistungen und das Personal komprimiert in einem Formular dargestellt. Um sie verwalten zu können, entschloss sich das Referat I/3/b, ein eigenes Werkzeug zu entwerfen. Mit dem Institut für Verwaltungsmanagement (IVM) entwickelten das Referat I/3/b und die Controllingstellen des BMI die Applikation „Auto-RZL“ („Automatisierter Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan“).

Mit diesem Werkzeug werden die Planung und das Controlling vollzogen. Für beide Funktionen sind jeweils Prozessschritte festgelegt. Für jeden einzelnen Schritt in der Hierarchie von der Spitze (Ressortleitung) bis zur operativen Ebene (Leiterinnen und Leiter der nachgeordneten Behörden und Kommanden) werden in Top-down- sowie Bottom-up-Szenarien Rollen verteilt, die mit speziellen Rechten verknüpft sind. So wird gewährleistet, dass jeder in seinem Verantwortungsbereich Herr

über die eigenen Daten bleibt. Das Planungsformat befand sich von Dezember 2011 bis Jänner 2012 in der Testphase, wo neben anderen ausgewählten Dienststellen wieder das LPK Steiermark eine wichtige Rolle spielte. Das Controllingformat des Auto-RZL wird ab März 2012 wieder vom Team der I/3/b und der IVM mit den Controllern der Sektionen bis Mitte 2012 entwickelt. Das Format wird 2013 in Betrieb gehen.

Alles anders? Nicht alle Bedienstete des Innenressorts werden die Auswirkungen der HHRR direkt und in gleichem Ausmaß spüren; die Reform findet vor allem in der Verwaltung des Bundesbudgets statt. Was die Führungskräfte betrifft, so erfolgt ab 2013 die Zusammenführung von Ergebnis- und Ressourcenverantwortung. Derzeit sind die Leiterinnen und Leiter von Dienststellen in der Zentrale und im Polizeibereich nur für die Ergebnisse verantwortlich, ohne die Ressourcen in Eigenverantwortung verwalten zu können. In Zukunft erhalten sie die entsprechenden Ressourcen, mit denen sie die Ergebnisse zu erzielen haben.

Es wird daher viel an den Fähigkeiten, dem Geschick und der Verantwortung der Führungskräfte liegen, die als Sicherheitsmanager agieren werden, die zugewiesenen Budgetmittel so einzusetzen, um budgetäre Spielräume zu erwirtschaften. Diese können sie nach den Spielregeln, die derzeit in den Projektgremien diskutiert werden, im eigenen Bereich entsprechend der festgelegten Schwerpunkte einsetzen. Führungskräfte mit Budgetverantwortung können in einem klar definierten Rahmen die damit verbundenen Ressourcen besser steuern, gute Managementleistungen sollen belohnt werden.

Eine weitere Neuerung ist, dass die in der Wirkungsorientierung verankerten Top-Ziele des Ressorts über alle Führungsebenen bis in die einzelnen Polizeiinspektionen kommuniziert werden und in der Folge jede Leiterin bzw. jeder Leiter einer Dienststelle seine Schwerpunkte und Aktionen darauf abgestimmt durchführen wird. Jede Polizistin und jeder Polizist erfüllt ihren bzw. seinen Beitrag zur Erreichung der übergeordneten Ziele des B.M.I. Damit wird die positive Wirkung der Leistungen der Bediensteten der Exekutive für die Menschen in Österreich transparent gemacht.

Erich Fercher

20 JAHRE MEPA



Mitteuropäische Polizeiakademie: Acht Staaten beteiligt.

Erfolgsgeschichte

Die Mitteleuropäische Polizeiakademie feiert heuer ihr 20-jähriges Bestehen. Innenministerin Johanna Mikl-Leitner und ihr ungarischer Amtskollege Sándor Pintér würdigten bei der Jubiläumsveranstaltung in Wien die erfolgreiche Fortbildungseinrichtung.

Die Mitteleuropäische Polizeiakademie ist eine zuverlässige Plattform der internationalen Verständigung: Sie fördert den Austausch, das Verständnis und die partnerschaftliche Zusammenarbeit über Grenzen hinweg“, sagte Innenministerin Mag.^a Johanna Mikl-Leitner bei der Festveranstaltung am 5. März 2012 in der ungarischen Botschaft in Wien anlässlich des 20-jährigen Bestehens der Mitteleuropäische Polizeiakademie (MEPA). „International organisierte Kriminalität kann man nur mit internationaler Zusammenarbeit bekämpfen“, betonte die Innenministerin.

Die MEPA wurde vor zwanzig Jahren mit dem Ziel gegründet, die internationale Zusammenarbeit im Ausbildungsbereich der Polizei auf allen Ebenen und in allen Aufgabenbereichen zu fördern und zu unterstützen. Die Idee zur Gründung hatten Dr. Gábor Fontányi, damals ungarischer Gesandter und außerordentlicher Minister in Wien, und der ehemalige Wiener Polizeipräsident Dr. Günther Bögl. MEPA-Mitglieder sind Österreich, Deutschland, Polen, Schweiz, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn. Ungarn spielte bei der Gründung der MEPA eine wesentliche Rolle: Der heutige ungarische Innenminister Sándor Pintér war Mitbegründer und Unterstützer. „Es reicht nicht aus, dass sich Polizistinnen und

Polizisten untereinander austauschen. Wir brauchen eine gemeinsame Schulung, um gemeinsam effizient gegen die internationale Kriminalität vorgehen zu können“, erklärte Pintér. Innenministerin Mikl-Leitner bezeichnete die MEPA als „Modelleinrichtung, die praxisorientierte Zusammenarbeit und den Austausch über Ländergrenzen hinweg unbürokratisch und partnerschaftlich unterstützt. Die MEPA ist in der Lage, rasch und bedarfsorientiert auf aktuelle Entwicklungen in der polizeilichen Praxis zu reagieren.“ Bei den Fachseminaren wird ein besonderes Augenmerk auf Praxisnähe gelegt. Ziel dabei ist es, Wissen zu vermitteln, das eine solide Basis für Tätigkeiten mit grenzüberschreitendem Charakter bietet.

„Die MEPA ist gelebte internationale, polizeiliche Zusammenarbeit. Dadurch werden Netzwerke unter Polizistinnen und Polizisten geknüpft, die nicht nur die gemeinsamen Wurzeln des Berufs stärken. Die Netzwerke sind entscheidend bei der Bekämpfung der internationalen Kriminalität“, sagte Festredner Prof. Dr. Wolf Hammann, Landespolizeipräsident von Baden-Württemberg.

MEPA-Hauptkurs. Bei der Festveranstaltung eröffnete Mikl-Leitner den 20. MEPA-Hauptkurs. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer werden für drei Monate eine Studienreise durch Mitteleuropa antreten. Dabei werden sie in acht Staaten polizeiliche Handlungsweisen kennen lernen und zahlreiche Kontakte knüpfen. „Dieses Wissen wird eine solide Basis sein, um Tätigkeiten mit grenzüberschreitendem Charakter bestmöglich zu meistern“, sagte die Innenministerin.

Monika Lemmerer