



Sitz des Vereins:  
Österreichisches Produktivitäts-  
und Wirtschaftlichkeits-Zentrum

A-1010 Wien, Rockgasse 6  
Tel +43 1 533 86 36-49  
Fax +43 1 533 86 36-71  
E-Mail [fiv@opwz.com](mailto:fiv@opwz.com)  
Internet [www.fiv.at](http://www.fiv.at)

# Wirkungsvolle Verwaltungsentwicklung

Positionen des Führungsforums Innovative Verwaltung  
zur Reform der öffentlichen Verwaltung in Österreich

Mai 2010

# Wirkungsvolle Verwaltungsentwicklung

## Positionen des Führungsforums Innovative Verwaltung zur Reform der öffentlichen Verwaltung in Österreich

Mai 2010

|   |    |
|---|----|
| <b>Einleitende Bemerkungen</b> .....  | 2  |
| <b>I. Grundsätzliche Positionen</b> .....                                       | 3  |
| 1. Öffentliches Interesse und Gemeinwohl .....                                  | 3  |
| 2. Rechtsstaatlichkeit .....  | 3  |
| 3. Aufgabenverteilung im Bundesstaat .....                                      | 3  |
| 4. Good Governance .....  | 4  |
| <b>II. Verwaltungsmanagement – Wirkungsorientierte Verwaltungsführung</b> ..... | 4  |
| 1. Stärkung der Wirkungsorientierung .....                                      | 5  |
| 2. Stärkung der strategischen und operativen Planung und Steuerung .....        | 6  |
| 3. Zusammenführung von Ergebnis- und Ressourcenverantwortung .....              | 6  |
| <b>III. Verwaltungsorganisation</b> .....                                       | 7  |
| 1. Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung .....                             | 7  |
| 2. Weisungsprinzip und Verantwortlichkeit .....                                 | 7  |
| 3. Organisationsprinzipien .....  | 8  |
| 4. Bündelung der Querschnittsaufgaben .....                                     | 9  |
| <b>IV. Öffentlicher Dienst</b> .....  | 9  |
| 1. Zur Einheitlichkeit des Dienstrechtes aller Gebietskörperschaften .....      | 9  |
| 2. Entlohnungsgrundsätze und Mobilitätsanforderungen .....                      | 10 |
| 3. Schutzbestimmungen .....   | 10 |
| 4. Moderne Personalentwicklung .....  | 11 |
| <b>V. Öffentliche Finanzen</b> .....  | 11 |
| 1. Outcome-Steuerung im Haushaltswesen .....                                    | 11 |
| 2. Finanzierungsstrukturen .....  | 12 |
| 3. Zu den Einsparungspotenzialen .....  | 12 |
| <b>VI. E-Government</b> .....   | 13 |
| <b>VII. Das Bild der öffentlichen Verwaltung</b> .....                          | 14 |
| <b>VIII. Voraussetzungen für erfolgreiche Reformprozesse</b> .....              | 15 |
| 1. Kontinuität .....  | 15 |
| 2. Betroffenheit .....  | 15 |
| 3. Grundkonsens und Grundvertrauen .....  | 15 |
| 4. Die wichtigsten Erfolgsfaktoren für große Verwaltungsreformprozesse .....    | 16 |

## Einleitende Bemerkungen

Seit Jahrzehnten werden notwendige Reformschritte sowohl im Bereich der Staatsorganisation im weiteren Sinn (Staatsreform) als auch der öffentlichen Verwaltung im engeren Sinn (Verwaltungsreform) diskutiert. Die Diskussion wurde meist auf Basis fundierter Grundlagenarbeit geführt und erbrachte wertvolle Befunde wie etwa in Gestalt des „Perchtoldsdorfer Übereinkommens“ (1992) oder der umfassenden Beratungsergebnisse im Österreich-Konvent (2003-2005).

Das Führungsforum Innovative Verwaltung (FIV) wird von Führungskräften des öffentlichen Sektors getragen, die auf Grund ihrer Tätigkeit und ihrer Erfahrung wissen, wovon sie reden. Im Hinblick auf die große Bedeutung für die Bevölkerung fühlen sie sich verantwortlich und berufen, auch einige Überlegungen in die derzeit laufende Diskussion der „Staats- und Verwaltungsreform“ einzubringen.

Das FIV will nicht wie in seinem Memorandum „Politik und Verwaltung – Überlegungen zur mittelfristigen Verwaltungsentwicklung“ aus 1999 ein neues Reformmodell in die Diskussion einbringen. Dies ist schon deshalb nicht mehr erforderlich, als unsere damaligen Forderungen heute bereits allgemeine Anerkennung gefunden haben. In einigen Fällen ist es gelungen, groß angelegte Reformprozesse wie etwa die Haushaltsrechtsreform des Bundes oder Organisations- und Aufgabenreformen in einigen Landesverwaltungen auf die Basis einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung zu stellen.

Es sollen daher lediglich einige wesentlich erscheinende Eckpunkte zu folgenden drei Aspekten in die Diskussion eingebracht werden:

- Inhaltliche Positionen zur Verwaltungsreform (Punkte I bis VI).
- Das Bild der öffentlichen Verwaltung (Punkt VII).
- Prozessuale Vorschläge, die bei Abwicklung von Reformprozessen eingehalten werden sollten (Punkt VIII).

# I. Grundsätzliche Positionen

## 1. Öffentliches Interesse und Gemeinwohl

Die öffentliche Verwaltung ist dem Gemeinwohl verpflichtet. Sie hat auf Grundlage eines demokratischen Rechtsstaats jene sachpolitischen und infrastrukturellen Rahmenbedingungen zu gewährleisten, die es den Anbietern auf dem Markt sowie der Gesellschaft der Bürgerinnen und Bürger ermöglichen, alle erforderlichen gesellschaftlichen Bedürfnisse zu erfüllen. Dies bedeutet, Entwicklungen im öffentlichen Interesse gestaltend zu beeinflussen oder auch selbst Güter und Dienstleistungen in jenen Bereichen zu erbringen, in welchen die Selbstorganisationskraft von Markt und Gesellschaft nicht ausreicht.

## 2. Rechtsstaatlichkeit

Das Bekenntnis zum Rechtsstaat ist eine Selbstverständlichkeit und steht nicht zur Disposition für eine vorgebliche Ökonomisierung des Staates, wie sie von manchen unreflektiert verlangt wird. In unserer demokratischen Verfassung wird die Freiheit der Bürgerinnen und Bürger durch die Grundrechte gewährleistet. Wo es das Allgemeininteresse erfordert, regeln die Gesetze die geeigneten – manchmal auch beschränkenden – Maßnahmen. In gleichem Maße muss sich das Handeln des Staates auf einen gesetzlichen Auftrag und damit auf den Willen der Bürgerinnen und Bürger zurückführen lassen. Deshalb agiert die öffentliche Verwaltung auf Basis der Gesetze (Legalitätsprinzip). Auch Reform- und Optimierungsprozesse in Staat und Verwaltung erfolgen auf dieser Grundlage.

## 3. Aufgabenverteilung im Bundesstaat

Die historischen Strukturen des österreichischen Bundesstaates und die Stellung der Gemeinden als Selbstverwaltungskörper werden akzeptiert so wie auch der europäische Einigungsprozess in seinem Selbstverständnis von kleineren und größeren Staaten getragen wird. Die Landkarte Österreichs muss nicht neu gezeichnet werden – weder in ihren Außen- noch in ihren Innengrenzen. Damit wird jedoch nicht der „Versteinerung“ der Verwaltung selbst das Wort geredet.

Für die Effektivität und die Effizienz der öffentlichen Verwaltung ist es wesentlich, dass sie sich mit Angelegenheiten befasst, zu deren Regelung und Wahrnehmung sie tatsächlich in der Lage ist (Subsidiaritätsprinzip). Doppel- und Parallelzuständigkeiten innerhalb der und zwischen den Gebietskörperschaften sind zu beseitigen.

Das so genannte „Drei-Säulen-Modell“ stellt eine taugliche Grundlage für den Prozess einer Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Ländern dar: Neben zwei klar dem Bund

bzw. den Ländern zugewiesenen Kompetenzbereichen („Säulen“) stehen die Kompetenzen der „dritten Säule“ beiden offen und können einvernehmlich zugewiesen werden.

#### 4. Good Governance

Die Grundsätze von „Good Governance“, das auch als „Public Governance“ bezeichnet wird, gehen auf das Weißbuch „Europäisch Regieren“ der Europäischen Kommission aus dem Jahre 2001 zurück. Fünf Grundsätze des „guten Regierens“ werden genannt: Transparenz, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz.

Heute wird weltweit diskutiert, wie die mit Good Governance verbundenen Vorstellungen und Werte umgesetzt werden können. Auch in Österreich sind diese Grundsätze ein wesentlicher Orientierungspunkt. So waren sie etwa bei den Vorarbeiten zu einer neuen Bundesverfassung Thema des Österreich-Konvents.

Good Governance versucht einen Staat umfassend zu betrachten, nämlich als ein Zusammenwirken von Politik, öffentlicher Verwaltung, Wirtschaft, nicht staatlichen Organisationen sowie der Zivilgesellschaft. In unseren Vorstellungen einer modernen und wirkungsorientierten Verwaltung sind von den Good-Government-Grundsätzen *Verantwortung*, *Effektivität* und *Kohärenz* (also die Übereinstimmung von Strategien, Planungen und Handlungen) bereits fest verankert. Weiterführend wäre daher zu überlegen, wie die österreichische Verwaltung auch zunehmenden Erwartungen nach *Transparenz* und *Partizipation* gerecht wird.

## II. Verwaltungsmanagement – Wirkungsorientierte Verwaltungsführung

Die öffentliche Verwaltung der Zukunft soll ein Unternehmen sein, das

- auf die Wirkungen in der Gesellschaft und die Erfordernisse der Bürgerinnen und Bürger orientiert ist,
- seine Ressourcen möglichst wirtschaftlich einsetzt und
- für die Politik eine professionelle Unterstützung in der strategischen Zielsetzung und Ausrichtung des Dienstleistungsangebotes des Staates bietet.

Wesentliche Schritte in diese Richtung sind:

- Stärkung der Wirkungsorientierung
- Stärkung der strategischen und operativen Planung und Steuerung
- Zusammenführung von Ergebnis- und Ressourcenverantwortung

Die im FIV vertretenen Führungskräfte der öffentlichen Verwaltung unterstützen diese Entwicklung ausdrücklich. Das Ziel ist eine bürgerorientierte und innovationsfreudige Verwaltung, die in der Bevölkerung akzeptiert wird und auch für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter attraktiv ist. Das FIV erwartet sich von den politischen Entscheidungsträgern der einzelnen Gebietskörperschaften, dass sie im Rahmen der laufenden Reformdiskussion eine solche

Verwaltungsentwicklung nachdrücklich fördern und die erforderlichen politischen Rahmenbedingungen dafür sicherstellen. Einigen dieser Ziele sollte in der derzeitigen Reformdiskussion besonderes Augenmerk gewidmet werden:

## **1. Stärkung der Wirkungsorientierung**

Zentrales Anliegen staatlichen Handelns und der staatlichen Politik ist das Erreichen von Wirkungen in der Gesellschaft. Aufgrund der von demokratisch legitimierten staatlichen Organen erteilten Aufträge (über Gesetze, Verordnungen u.ä.) hat die öffentliche Verwaltung ihre Produkte und Dienstleistungen so zu erbringen, dass die größtmöglichen gesellschaftspolitisch gewünschten Wirkungen in der Gesellschaft und bei den Bürgerinnen und Bürgern eintreten. Das Handeln der Verwaltung sowie die Verwaltungsprodukte müssen daher maßgebend und verstärkt an Wirkungszielen ausgerichtet und gesteuert werden.

Neben den in den Verwaltungen bereits etablierten Instrumenten zur Input-Steuerung (insbesondere im Bereich der Finanz- und Personalressourcen) müssen Instrumente zur Output- und Outcome-Steuerung (Ergebnis- und Wirkungssteuerung) zum Einsatz gelangen. Im Bundesbereich wurde mit der Haushaltsrechtsreform – insbesondere mit deren zweiten Etappe ab 2013 – die Wirkungsorientierung im Bundeshaushaltsgesetz verankert. Mittelfristig sollten daher folgende Schwerpunkte gesetzt werden:

- **Durchgängige Produktdefinition**

In den Verwaltungen sollten durchgängig und umfassend Produkte definiert werden, um sicherzustellen, dass Politik und Verwaltung wissen, mit welchen Produkten und Leistungen sie die Ergebnisse und Wirkungen überhaupt erreichen wollen. Ein solcher Produktkatalog ist auch für ein wirkungsorientiertes Steuern (Controlling) sowie für das Qualitätsmanagement erforderlich und ist weiters die Grundlage für Aufgabenkritik und Kosten- und Leistungsrechnung.

- **Finalsteuerung bei der Gesetzgebung**

In Hinkunft sollten bei Gesetzen (Aufträgen für die Erstellung von Produkten der Verwaltung) verstärkt Zielsetzungen ausdrücklich formuliert werden und – zumindest in den erläuternden Bemerkungen – Kriterien (Messindikatoren) für die Zielerreichung der Verwaltung vorgegeben werden.

- **Evaluierung von Gesetzesvorhaben**

Anhand der in den Gesetzen vorgegeben Kriterien (Messindikatoren) sollte in regelmäßigen Abständen eine Analyse und Bewertung des erzielten Nutzens und eine Bewertung der Kosten-Nutzen-Relation erfolgen.

- **Vereinbarung von Ergebnis- und Wirkungszielen**

Zwischen Politik und Verwaltung sollten sowohl mittelfristig als auch kurzfristig strategische und operative Ergebnis- und Wirkungsziele vereinbart werden ("Leistungsaufträge"). Es soll damit klar definiert werden, welche Ergebnisse und Wirkungen mit den Produkten der Verwaltung erreicht werden sollen (Soll-Werte) und mit welchen Kriterien (Messindikatoren) die Erreichung dieser Zielsetzung gemessen werden soll. Diese Leistungsaufträge sollen mit der Vereinbarung von Globalbudgets (siehe unten Punkt 3) gekoppelt werden.

- **Evaluierung der Leistungsprogramme (Aufgabenkritik)**

In regelmäßigen Abständen ist das Leistungsprogramm der Verwaltungen auch im Hinblick auf seine Eignung zur Zielerreichung zu hinterfragen bzw. zu fragen, ob diese Leistungen tatsächlich von staatlichen Einrichtungen zu erbringen sind.

- **Aufgabenreform**

Es liegt in der politischen Verantwortung, durch geeignete rechtliche Maßnahmen die Voraussetzungen für einen sparsamen, wirtschaftlichen und wirkungsorientierten Vollzug sicher zu stellen. Dies setzt voraus, dass nach einer konsequenten Aufgabenkritik gesetzliche Bestimmungen ohne einer entsprechenden Wirkung aufgehoben werden bzw. durch Verfahrensvereinfachungen (z.B. im Steuerrecht) Erleichterungen im Vollzug geschaffen werden.

## 2. Stärkung der strategischen und operativen Planung und Steuerung

Soll die Erreichung von Wirkungszielen und Wirtschaftlichkeitszielen verbessert werden, ist es unerlässlich, in die Verbesserung der Planung und Steuerung zu investieren. Kurz- bis mittelfristig sollten daher folgende Schwerpunkte gesetzt werden:

- **Unterstützung der Politik bei der Strategieentwicklung**

Forcierung des Einsatzes von Szenariotechniken, statistischen Entwicklungsabschätzungen, Strategieklausuren und lang- bis mittelfristige Strategievorschläge für die Politik. Im Bereich der Bundesverwaltung sollten sich die Ministerien auf Strategiefunktion und Kontrolle konzentrieren, die operativen Tätigkeiten sollten in den nachgeordneten Dienststellen angesiedelt sein.

- **Einsatz von strategischen und operativen Zielvereinbarungen**

als durchgängiges Führungsinstrument in der Verwaltung (beginnend auf der politischen Ebene).

- **Klare Schnittstellen zwischen den politischen Büros und den Führungskräften in der Verwaltung**

- **Leistungs- und Wirkungscontrolling**

Auf Basis der in der Vereinbarung von Ergebnis- und Wirkungszielen definierten Soll-Werte muss ein regelmäßiger Soll-Ist-Vergleich erfolgen. Es ist daher ein – möglichst schlankes – Berichtswesen zu den Ergebnissen und Wirkungen von Produkten/Leistungen aufzubauen und durch ein Wirkungs- und Ergebniskennzahlensystem zu verfeinern.

- **Durchgängige Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung**

- **Einführung von Prozess-Controlling**

Zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit und Qualität von Leistungs- bzw. Produkterstellungsprozessen soll ein Prozesscontrolling aufgebaut bzw. forciert werden. Wesentlicher Bestandteil dieses Prozesscontrollings ist die Entwicklung eines Kennzahlensystems und Berichtswesens.

- **Aufbau eines Management-Informationssystems**

Mittelfristig sollten alle aus der Ressourcensteuerung, dem Produkt- und Wirkungscontrolling sowie dem Prozesscontrolling und Qualitätsmanagement vorhandenen Daten und Kennzahlen verdichtet in ein Management-Informationssystem zusammengefasst werden, das für Politik- und Verwaltungsspitze ein umfassendes Bild sowohl der Wirksamkeit als auch der Wirtschaftlichkeit und Qualität des staatlichen Handelns bietet.

## 3. Zusammenführung von Ergebnis- und Ressourcenverantwortung

Sowohl Wirkungsziele als auch Wirtschaftlichkeitsziele können dann am besten erreicht werden, wenn die Verantwortung und die Befugnisse für die Steuerung von Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit in einer Hand vereint sind. Dadurch wird das „Prinzip der organisierten Unverantwortlichkeit“ durchbrochen und Unternehmergeist geweckt. Dazu ist es aber erforderlich, die Verantwortung und die Befugnisse sowohl für die Ergebnisse als auch die Ressourcen schrittweise zusammenzuführen. Das bedeutet:

- **Ausbau der Möglichkeiten für die Globalbudgetierung**

Im Bundesbereich wurde die Globalbudgetierung bereits haushaltsrechtlich eingeführt. Im Bereich der Länder sollten diese Reformen Hand in Hand mit dem Bund umgesetzt werden.

- **Schaffung von konzernähnlichen Verwaltungsstrukturen**

Homogene Produkt- und Kostenzentren mit flachen und schlanken Strukturen sind zu errichten, wo Ergebnis- und Ressourcenverantwortung zusammengeführt werden und eine hohe fachliche Integration der Produkte besteht. Überflüssige Hierarchieebenen sind zu beseitigen. Die Produkt- und Kostenzentren sind durch Controlling-Instrumente zu steuern.

- **Zusammenführung von Ergebnis- und Ressourcenverantwortung zwischen Gebietskörperschaften**

Dieser Grundsatz sollte auch im Finanzausgleich zu einer Bereinigung der Kompetenzen zwischen den Gebietskörperschaften und damit zu einem deutlichen Effizienzgewinn in der Verwaltung unseres Bundesstaates führen. Dies betrifft beispielsweise den Bereich der Landeslehrer genauso wie die Bundesstraßenverwaltung.

### **III. Verwaltungsorganisation**

#### **1. Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung**

Ausgehend vom Begriff der Verwaltung als Teil der Gesetzesvollziehung, die das Gegengewicht zur (politischen) Gesetzgebung im Rahmen der Gewaltenteilung darstellt, scheint die im Sprachgebrauch übliche Trennung zwischen Politik und Verwaltung verfehlt. Verwaltung ist eine einheitliche Staatsgewalt, in deren Rahmen den politischen Funktionären und den öffentlich Bediensteten zum Teil klar abgegrenzte, zum Teil sich überlappende Aufgabenbereiche zukommen.

Selbstverständlich liegen vor dem Hintergrund der politischen Verantwortung gegenüber dem Parlament die Letztverantwortung und die Letztentscheidungsbefugnis in allen Bereichen bei der politischen Ebene. Dennoch sollte nicht zuletzt unter Berücksichtigung moderner Managementüberlegungen im Sinne der Wirkungsorientierung und der Globalbudgetierung der Schwerpunkt der Aufgabenstellung der Politik im strategischen Bereich liegen, während die operative Umsetzung von Strategien und darauf beruhender Leistungsaufträge weitgehend der Ebene der Bediensteten überlassen werden sollte. Die große Mitverantwortung oberer Hierarchieebenen der Mitarbeiterschaft bei der Entwicklung politischer Strategien kann aber nicht hoch genug eingeschätzt werden.

Zum Teil wird ein neues Rollenverständnis notwendig sein, das einerseits für die Politik die für die Strategieentwicklung notwendigen Freiräume schafft und andererseits die mit der Übertragung von Eigenverantwortung verbundene Freisetzung von Leistungspotenzialen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter fördert.

#### **2. Weisungsprinzip und Verantwortlichkeit**

Wie die meisten arbeitsteiligen Organisationen ist auch die staatliche Verwaltung hierarchisch aufgebaut. Das Prinzip von Weisungsrecht und Verantwortlichkeit kennzeichnet alle hierarchischen Organisationen. Das bedeutet nicht „Befehl und Kadavergehorsam“. Die Mit-



arbeiterinnen und Mitarbeiter sind ihren unmittelbaren Vorgesetzten verantwortlich. Die Mitglieder der Bundesregierung und die Landesregierungen als oberste (politische) Verwaltungsorgane verantworten sich gegenüber den jeweiligen Parlamenten (und damit den Bürgerinnen und Bürgern), die damit die Verwaltung kontrollieren.

Weisungsfreie Verwaltungsorgane stellen lediglich eine Ausnahme dar. Die verfassungsrechtliche Gewaltenteilung schafft eine ausgewogene Balance zwischen Verantwortlichkeit und Unabhängigkeit. Ein allzu weitgehender Ausbau weisungsfreier Verwaltungstätigkeit führt zu einem staatspolitisch bedenklichen Mangel an Verantwortlichkeit, da letztlich das Weisungsprinzip eine Klammer zur Sicherung der Demokratie sowie der Rechtsstaatlichkeit der Verwaltung darstellt.

### **3. Organisationsprinzipien**

In allen großflächigen Organisationen besteht ein Spannungsfeld zwischen der zentralen und einer dezentrale Aufgabenwahrnehmung. Im Lichte des New Public Management ist einer dezentralen Aufgabenverteilung der Vorzug zu geben, wenn eine entsprechende Steuerbarkeit gewährleistet ist. Das sichert kurze Entscheidungswege und eine sachnahe Entscheidungskompetenz. Die zentrale (politische) Steuerung der Verwaltung soll sich auf strategische Aspekte beschränken und die operative Aufgabenwahrnehmung „nachgeordneten“ Stellen überlassen.

Die fachliche Aufgabenverteilung folgt in der öffentlichen Verwaltung zumeist einer Grobstrukturierung, die politischen Opportunitäten gehorcht (etwa die Verteilung der Kompetenzen der Ressorts der Bundesminister oder der Referate der Mitglieder der Landesregierungen). Die sachrationale Aufgabenwahrnehmung wird dort manchmal behindert, wo inhaltlich zusammengehörige Agenden nach einer (etwa wahlbedingten) Neuverteilung auseinandergerissen werden. Hier kann eine erhöhte rechtliche Bestandskraft der Organisationsstruktur für mehr Stabilität sorgen. Ein ähnliches Ergebnis ist zu erzielen, wenn eingespielte und in sich schlüssige Organisationen in der Lage sind, unterschiedliche politische Zusammensetzungen zu bedienen, ohne jede Änderung organisatorisch zwingend nachvollziehen zu müssen.

Nicht zu unterschätzen ist jedenfalls der Umstand, dass Umstrukturierungen oft eine Vielzahl an teuren (technischen) Adaptierungen nach sich ziehen und sich negativ auf formell und informell gut funktionierenden Netzwerke auswirken. Gänzlich abzulehnen sind aber Organisationsänderungen, die allein dem Zweck dienen, dienstrechtliche Veränderungsmöglichkeiten wie etwa Funktionsabberufungen u.ä. auszulösen.

Die rechtliche Organisationsstruktur der öffentlichen Verwaltung entspricht dem Bild des beginnenden 20. Jahrhunderts. Es gibt demnach „Zentralstellen“ (wie Bundesministerien und

Ämter der Landesregierung) und nachgeordnete Dienststellen. In den letzten 30 Jahren hat im Zuge von „Outsourcing“-Überlegungen und aus anderen Motiven eine breite Ausgliederungstätigkeit aus der öffentlichen Verwaltungsorganisation stattgefunden, freilich ohne dass dem ein klares Organisationskonzept zugrunde gelegen wäre. Eine Organisationsoptimierung der öffentlichen Leistungserstellung nach dem grundsätzlichen Modell „strategische Zentrale“ und „operative Agentur“ ist anzustreben, um die wirtschaftlichen und rechtlichen Defizite auszugleichen. Als Vorbild dienen hier moderne Konzern- und Holdingstrukturen. Ausgliederungsmaßnahmen bloß um ihrer selbst willen sind abzulehnen.

#### **4. Bündelung von Querschnittsaufgaben (Shared Services)**

Die innere Organisation der öffentlichen Verwaltung einer Gebietskörperschaft ist von zentraler Bedeutung. Die sogenannten „Querschnittsaufgaben“ gewährleisten das reibungslose Funktionieren des Betriebs und sichern die Produktion der externen Leistungen für die Gesellschaft. Insbesondere im Personalbereich, im Raum- und Fuhrparkmanagement sowie in vielen anderen Bereichen liegen noch Effizienzreserven. Dort wo dies möglich ist, sind diese Querschnittsaufgaben zu bündeln, um mit geringerem Aufwand eine höhere Wirkung in flächendeckender Servicequalität zu erzielen.

## **IV. Öffentlicher Dienst**

Eine wirkungsvolle Reform der Verwaltung, die sowohl Effizienzkriterien berücksichtigt und gleichermaßen ethischen Ansprüchen an die öffentlich Bediensteten genügt, wird ohne wesentliche Änderungen im Bereich des Dienstrechtes nicht möglich sein. Insbesondere folgende Aspekte wären eingehend zu diskutieren und zukünftigen Lösungen zu Grunde zu legen:

### **1. Zur Einheitlichkeit des Dienstrechtes aller Gebietskörperschaften**

Eine dienstrechtliche Einheitlichkeit über alle Gebietskörperschaften ist kein Selbstzweck. Es gibt Besonderheiten in der Vielfalt des öffentlichen Dienstes, die auch dienstrechtliche bzw. entlohnungsspezifische Spezialregelungen erfordern. Es ist allerdings zu bezweifeln, ob die dienstrechtliche Alleinstellung jeder einzelnen Gebietskörperschaft zweckmäßig ist. Über 30 verschiedene Dienstrechte für den Bund, die Länder und die Gemeinden, die sich im Ergebnis ähneln, sind eindeutig zu viel für Österreich. Zumindest eine einheitliche Rechtsform und gemeinsame Grundstrukturen könnten den Vollzug des Dienstrechts und damit das Personalmanagement in den Gebietskörperschaften deutlich erleichtern.

## 2. Entlohnungsgrundsätze und Mobilitätserfordernisse

Große Unterschiede in der Entlohnung des öffentlichen Dienstes in den verschiedenen Gebietskörperschaften werden als ungerecht empfunden und sind nicht vertretbar. Dies trifft insbesondere für die Pensionen der im Ruhestand befindlichen Beamten und Beamtinnen zu. Die Entlohnungssysteme haben sich freilich aufgrund der Aufhebung des so genannten dienstrechtlichen Homogenitätsgebotes im Jahre 1999 deutlich auseinanderentwickelt. Im Zuge der oben angesprochenen gemeinsamen Grundstrukturen im Dienstrecht soll sichergestellt werden, dass eine leistungsadäquate Entlohnung für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im öffentlichen Dienst sowie gebietskörperschaftsübergreifend gleichförmige Beamtenpensionen gezahlt werden. Im Mittelpunkt stehen dabei die Anforderungen des konkreten Arbeitsplatzes, aber auch die dafür erforderliche Ausbildung und Qualifikation finden eine entsprechende Berücksichtigung.

Die hohe Arbeitsplatzsicherheit im öffentlichen Dienst lässt es als gerecht erscheinen, dass eine höhere Mobilität der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erwartet werden kann, als in der allgemeinen Arbeitswelt. Das betrifft insbesondere die Übernahme neuer Tätigkeitsbereiche am selben Arbeitsplatz, aber auch die Bereitschaft, örtlich mobil zu sein.

## 3. Schutzbestimmungen

Die so genannte „Pragmatisierung“, also die Unkündbarkeit eines öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses, steht sicher auf dem Prüfstand einer Dienstrechtsreform. Doch selbst, wenn es im Zuge eines neuen Dienstrechtes zur Abschaffung dieser traditionsbehafteten Institution kommen sollte, werden für diverse Arbeitsbereiche oder Funktionen im öffentlichen Dienst weiterhin Schutzbestimmungen erforderlich bleiben. Es ist davon auszugehen, dass der Bestandschutz kein Privileg sein darf, sondern eine Schutzmaßnahme gegen tatsächlich drohende ungerechtfertigte (politische) Einflussversuche zur Sicherung der Rechtsstaatlichkeit ist. Dabei ist zu prüfen, welche der verschiedenen Sicherungsinstrumente (etwa Bestandschutz- oder Objektivierungsmaßnahmen) tatsächlich erforderlich sind, wie hoch die Bestandschutzintensität und wie groß der zu schützende Personenkreis ist.

Die befristete Bestellung von Führungskräften kann – im Hinblick auf die Bewährung in der Leitungsfunktion – grundsätzlich eine geeignete Maßnahme sein (z.B. die einmalige Befristung bei Schuldirektionen). Sie darf jedoch nicht dazu führen, dass eine Abberufung bzw. eine Nicht-Wiederverlängerung unbegründet erfolgt. Auch stellen die Rückfallsregelungen in manchen Dienstrechten eine ungerechtfertigte Härte insbesondere bei begründungslosen Abberufungen dar. In diesem Bereich sieht das FIV einen Reformbedarf bei den derzeit geltenden Regelungen.

#### **4. Moderne Personalentwicklung**

Die hohe Loyalität der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zum öffentlichen Dienstgeber und deren oft langjährige Angehörigkeit im öffentlichen Dienst sowie ein legitimer Anspruch des Dienstgebers auf eine professionelle Leistung gebieten, dass moderne Personalentwicklungsmaßnahmen angeboten werden. Beginnend mit entsprechenden Qualifikations- und Weiterbildungsmöglichkeiten sind die geeigneten Personalentwicklungsinstrumente zum Einsatz zu bringen, um die Motivation und Integrität der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie deren persönliches Fortkommen zu unterstützen. Einen besonderen Stellenwert nehmen dabei die ethischen Ansprüche an die öffentlichen Bediensteten ein.

### **V. Öffentliche Finanzen (und ihre Einsparungspotenziale)**

Öffentliche Aufgaben können nur dauerhaft erfüllt werden, wenn ihre Finanzierbarkeit gesichert ist. Daher sind nachhaltig geordnete Staatsfinanzen ein unbedingtes Erfordernis; Bürgerinnen- und bürgerorientierte Verwaltung ist nur auf dieser Basis dauerhaft möglich. Gleichzeitig hat die Verwaltung zu nachhaltig geordneten Staatsfinanzen beizutragen, indem sie selbst entsprechend effektiv und effizient organisiert ist.

#### **1. Outcome-Steuerung im Haushaltswesen**

Öffentliche Mittel sind dazu da, um politisch erwünschte Leistungen hoher Qualität für die Bürgerinnen und Bürger zu finanzieren. Daher ist eine isolierte Sicht bloß auf finanzielle und personelle Ressourcen (inputs) überholt. Den Ressourcen sind konsequent die damit finanzierten Wirkungen (outcomes) und die ihrer Erreichung dienenden Maßnahmen (outputs) gegenüberzustellen. Budgets der Zukunft sind daher Dokumente einer integrierten Ressourcen- und Wirkungsplanung. Dies stärkt auch das demokratische Substrat unserer Gesellschaft: die Bevölkerung kann nachvollziehen, was mit Steuergeldern geschieht.

Wirkungen und Maßnahmen sind so zu formulieren, dass ihre Relevanz, inhaltliche Konsistenz, Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit, die Vergleichbarkeit und Überprüfbarkeit der Angaben gewährleistet ist. Damit können die Parlamente und Rechnungshöfe sowie die kritische Öffentlichkeit die Zielerreichung nachprüfen.

Öffentliche Einrichtungen sollten finanzpolitische Regeln vorfinden oder wenn erforderlich schaffen, um den wirkungsorientierten und die gegebenen finanziellen Grenzen respektierenden Umgang mit öffentlichen Mitteln nachhaltig abzusichern. Erfolgreiches Handeln soll unterstützt, dysfunktionales Handeln möglichst erschwert werden.

Die getreue Darstellung der finanziellen Lage eines öffentlichen Haushalts ist mit einer simplen Einnahmen- und Ausgabenrechnung nicht zu erreichen, weil ihr wesentliche Informationsgehalte fehlen. Daher ist ein den Notwendigkeiten eines öffentlichen Haushalts angepasstes doppeltes Rechnungswesen erforderlich, das die Komponenten einer Finanz-, Ergebnis- und Vermögensrechnung umfasst und die erforderlichen steuerungsrelevanten Finanzinformationen liefert.

## **2. Finanzierungsstrukturen**

Wer Entscheidungen trifft, soll auch die finanziellen Konsequenzen tragen. Nach diesem Grundsatz sollten die finanziellen Beziehungen zwischen öffentlichen Körperschaften und Einrichtungen ausgerichtet sein. Mischfinanzierungen führen in der Regel zu unklaren Verantwortlichkeiten und sind insofern zu meiden. Daher ist wesentlich, dass die Aufgaben und finanziellen Kompetenzen so zugeordnet sind, dass öffentliche Haushalte ihre jeweiligen Bereiche bei effektiver und effizienter Mittelverwendung und bei entsprechender Prioritätensetzung nachhaltig wahrnehmen können.

Zugleich ist es nicht zuletzt im Hinblick auf die internationalen Verpflichtungen etwa im Rahmen der Europäischen Union erforderlich, die finanziellen Regelungen so auszugestalten, dass alle öffentlichen Haushalte zu nachhaltig geordneten Staatsfinanzen beitragen und daher ein finanzielles „Trittbrettfahren“ nicht möglich ist. Öffentliche Finanzierungsstrukturen sollten dadurch optimiert werden, dass Doppel- und Mehrfachwahrnehmung öffentlicher Aufgaben möglichst vermieden und sinnvolle Synergien vorgenommen werden.

## **3. Zu den Einsparungspotenzialen**

Vom Gesamtbudget verbraucht die Leistungsverwaltung in der Regel lediglich etwa 25 % (als Personal- und Sachaufwand). Der große Rest von 75 % speist die Transfer- und Förderaktivitäten (Transferaufwand) bzw. finanziert bereits getätigte Investitionen (Finanzierungsaufwand). Naturgemäß können daher Effizienzvorteile und Einsparungen in der Verwaltung nur den entsprechenden Budgetanteil reduzieren. Das wird in der öffentlichen Diskussion oft übersehen. Die behaupteten Einsparungspotenziale im Ausmaß von bis zu 8 Milliarden Euro jährlichem Einsparvolumen sind daher durch Maßnahmen einer echten Verwaltungsreform (leider) nicht erzielbar.

Da die Personalausgaben den höchsten Anteil an den Verwaltungsausgaben darstellen, lässt sich in einer Grobabschätzung sagen, dass für die Einsparung von einer einzigen Milliarde an Verwaltungsausgaben bereits rund 15.000 Stellen im öffentlichen Dienst zu streichen wären. Die entsprechenden unseriösen Behauptungen führen dazu, dass einerseits die

tatsächlich bestehenden Effizienzreserven als marginal und die bereits erfolgreich umgesetzten Reformmaßnahmen in einem kümmerlichen Licht erscheinen. Seriöserweise lassen sich Einsparungen nur im Zuge konkreter Reformprojekte ermitteln und bei der Umsetzung realisieren, pauschale Aussagen sind wenig hilfreich.

Dabei ist weiters zu bedenken, dass Einsparungen nur in dem Ausmaß wirksam würden, als das nicht mehr erforderliche Personal im öffentlichen Dienst durch den „natürlichen Abgang“, also insbesondere durch Pensionierungen abgebaut werden könnte. Beim Bund besteht demgemäß ein „natürliches Einsparvolumen“ von maximal 300 Millionen Euro pro Jahr; aber auch nur dann, wenn keine einzige Stelle (!) – auch nicht im Schul- oder Exekutivbereich – nachbesetzt würde. Damit zeigt sich deutlich, dass die immer wieder geforderten Milliarden-Einsparungen nur über eine drastische Kürzung von Transferleistungen erzielbar wären.

## **VI. E-Government**

E-Government als neue Organisationsform des Staates ermöglicht eine durch Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) unterstützte Modernisierung der Verwaltung sowie den Austausch von Informationen zwischen Bürgerinnen, Bürgern, Verwaltung, Wirtschaft und Nichtregierungsorganisationen. Der Einsatz von IKT führt zu fundamentalen Änderungen, da neue Technologien nicht bloß als Unterstützung der bisherigen Strukturen und Kommunikationswege zu betrachten sind, sondern Möglichkeiten bieten, die Beziehungen innerhalb der Verwaltung sowie zwischen Behörden und ihren Kundinnen und Kunden grundlegend neu zu gestalten. Die Digitalisierung muss zu neuen Methoden bei der Speicherung und beim Abrufen von Informationen führen und sollte nicht nur die bestehenden „Papier-Verfahren“ widerspiegeln. Hierdurch soll eine wesentliche Erleichterung für Bürgerinnen, Bürger und die Wirtschaft geschaffen werden, die mit einer pro-aktiven Verwaltung kommunizieren und im Vorfeld über anstehende Leistungen informiert werden.

Ebenfalls wichtig ist die Schaffung automatisierter organisationsübergreifender Prozesse. Dies zeigt nicht zuletzt die Umsetzung der europäischen Dienstleistungs-Richtlinie. Mittelfristig wird der Einsatz von IKT zum Treiber und Umsetzer von organisationsgesteuerter Innovation, die z.B. One-Stop-Government-Zugänge zu einheitlichen Ansprechpartnern und Prozessverantwortlichen bereitstellt. Erforderlich sind einheitliche Schnittstellen für die Ein- und Ausgabe zu allen am Verfahren beteiligten Stellen. Benutzerinnen und Benutzer können mittels Single-Sign-On Anträge stellen, Informationen abrufen, Bescheide erhalten etc..

Durch E-Government werden Veränderungen schnell, kostengünstig und mit Wert schaffenden neuen Lösungen realisiert. Eine Verzögerung in der Umsetzung von E-Government-

Verfahren bewirkt hingegen eine teure Parallelität von elektronischen und konventionellen Verfahren. Der Weg der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung durch forcierten ebenenübergreifenden E-Government Einsatz ist daher konsequent fortzusetzen.

## **VII. Das Bild der öffentlichen Verwaltung**

In den Vertrauensindices der unterschiedlichen Berufsgruppen liegt der öffentliche Dienst im oberen Drittel. Grundsätzlich ist das Image der Verwaltung positiv, Vorurteile kommen immer dann zum Ausdruck, wenn das „Beamtentum“ in seiner Allgemeinheit angesprochen wird. Das FIV tritt dafür ein, die Kommunikation und Interaktion mit den Medien nicht dem Zufall zu überlassen, sondern sie als integrativen Bestandteil professionellen Verwaltungshandelns zu verstehen.

Die Führungskräfte sehen in der gezielten und strategisch ausgerichteten Kommunikation eine große Chance, das positive Image in der Bevölkerung zu verstärken und die Leistungen der Verwaltung auch medial sichtbar zu machen. Eine gut funktionierende bürger- und serviceorientierte Verwaltung soll durch klare Botschaften als Wert an sich vermittelt werden. Es ist notwendig, dass sich Verwaltungsinstitutionen als von der (Tages-)Politik unabhängige und verlässliche (Service-)Einrichtungen nah am Bürger präsentieren und sich mit diesem Image im öffentlichen Bewusstsein nachhaltig verankern.

Im Rahmen der Personalentwicklung gilt es, gezielt das Selbst- und Verantwortungsbewusstsein zu steigern und zu vermitteln, dass alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung in ihrem beruflichen Alltag dazu beitragen, ein bestimmtes Bild „ihres Unternehmens“ zu vermitteln. Die Identifikation mit den Unternehmenszielen und den Produkten der Verwaltung wird von den Führungskräften gefördert und beispielhaft vorgelebt. Die Politik ist freilich in einer besonderen Weise gefordert, ein realistisch-positives Bild der Verwaltung zu vermitteln und Vertrauen in die eigene Mitarbeiterschaft zu signalisieren.

Informations- und Kommunikationstechnologien tragen nicht nur zur Effizienzsteigerung in der Verwaltung bei, sondern bieten auch bessere Möglichkeiten zur Kommunikation und Interaktion mit den Bürgerinnen und Bürger. Das Potenzial der neuen Medien im Sinne von Good Governance (Transparenz und Partizipation) soll zur besseren Kommunikation zwischen Verwaltung, Politik und Gesellschaft genutzt werden und zur Verbesserung der Qualität und der Wirkung des öffentlichen Handelns sollen verstärkt Instrumente des Marketings zur Anwendung gelangen.

## **VIII. Voraussetzungen für erfolgreiche Reformprozesse**

### **1. Kontinuität**

Ein wesentlicher Erfolgsfaktor bei Veränderungsprozessen in der Verwaltung liegt darin, dass die kontinuierlichen Elemente der Entwicklung gegenüber revolutionären Elementen überwiegen. Das heißt, dass der Veränderungsprozess zum Beispiel auf Grund einer langfristigen, von allen Betroffenen erkennbaren Strategie gesetzmäßig abläuft. Diese Strategie kann und soll natürlich durchaus auch große reformatorische Schritte oder revolutionäre Inhalte vorsehen.

### **2. Betroffenheit**

Die Betroffenheit der Mitarbeiterschaft ist abhängig vom Veränderungsbereich und bestimmt stark die Bedeutung einzelner Erfolgsfaktoren. Die Betroffenheit kommt in sehr unterschiedlichen Formen zum Tragen. Eine unmittelbare Betroffenheit ergibt sich etwa bei der „Wegrationalisierung“ der eigenen Funktion oder der Einführung moderner Effizienz fördernder Hilfsmittel (wie etwa des elektronischen Aktes). Neben einer mittelbaren Betroffenheit zeigt sich sehr oft eine bloß fiktive, auf unbestimmten Ängsten vor Veränderungsprozessen beruhende Betroffenheit.

### **3. Grundkonsens und Grundvertrauen**

Voraussetzung für jeden nachhaltig erfolgreichen Veränderungsprozess ist eine gewisse Identifikation aller oder zumindest überwiegender Teile der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit dem Unternehmen und seinen Aufgaben. Dringend notwendig ist auch der Grundkonsens darüber, einem modernen und erfolgreichen Unternehmen angehören zu wollen. Diese Voraussetzungen sollten jedenfalls vor Inangriffnahme großer Reformprozesse sichergestellt werden. Voraussetzung ist daher, bei allen Betroffenen die Überzeugung zu wecken, dass die Träger des Veränderungsprozesses nur den Erfolg des Unternehmens und seiner Mitarbeiterschaft im Auge haben und nicht Veränderungsprozesse um der bloßen Veränderung willen. Bei den Betroffenen ist von den Proponenten des Veränderungsprozesses die Überzeugung zu wecken, dass die Veränderung für das Unternehmen und damit für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gut ist, dass man sich etwas dabei gedacht hat und dass man nach verantwortungsbewusster Überlegung persönlich wirklich davon überzeugt ist.



#### 4. Die wichtigsten Erfolgsfaktoren für große Verwaltungsreformprozesse

Aus diesen Überlegungen, die auf der langjährigen Erfahrung der Mitglieder des FIV beruhen, ergeben sich die folgenden wichtigsten Erfolgsfaktoren für große Verwaltungsreformprozesse:

- Eine Vision geht dem Veränderungsprozess voraus.  
Sparsamkeit und Effizienz allein bieten keine ausreichende Basis für Reformprozesse.
- Die aus der (noch recht allgemeinen) Vision abgeleiteten klaren Ziele sind glaubwürdig und allen Beteiligten bekannt.
- Beteiligung und Akzeptanz schaffen:  
Gemeinsames Vorhaben von Politik und Mitarbeitern, Vertrauen der Politik, breite Betroffenheit.
- Schaffung von Win-Win-Situationen:  
Bürger und Bürgerinnen gewinnen eine bessere Verwaltung – die Politik gewinnt effektiveres Regieren – die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gewinnen eine Rolle und mehr Selbstbewusstsein.
- Ein starker Auftraggeber mit starkem Umsetzungswillen – unterstützt von hochrangigen Promotoren – ist während des ganzen Prozesses spürbar.
- Gesamtheitliches Vorgehen:  
Keine Maßnahme ohne Diagnose, Konzept und Blick auf das Ganze setzen.
- Getrennte Betrachtung von (politisch-)strategischen, operativen und unterstützenden Prozessen.
- Professionelles Projektmanagement:  
Entwicklungen brauchen naturgemäß Zeit; manchmal freilich auch einen gewissen Zeitdruck: sorgfältige Auswahl des Projektteams; genügend Ressourcen; realistische Zeitplanung mit Befristungen; kontinuierliche Beobachtung des Systems; Einsatz von Assistenten; einheitliche Orientierung für alle Beteiligten.
- Angepasste Implementierung:  
Gestaltungsspielräume nutzen; Top-down-, Bottom-up- und Middle-in-Prozesse sowie Partizipation einsetzen; psychologische und emotionale Aspekte berücksichtigen; pragmatische, maßgeschneiderte und einfache Lösungen finden, die für weitere Entwicklungen offen sind; eine gewisse Eigendynamik akzeptieren (halb offener Plan).
- Teilziele und Etappenerfolge:  
Rasche Erfolge durch Etappensiege herbeiführen; Erfolge für die Mitarbeiterschaft erlebbar machen; klar eingeschränkte Zielsetzungen für kürzere Phasen definieren (Komplexitätsreduktion).
- Umfassende Kommunikation und Information:  
Sinn, Zweck und Ziele der Veränderung kommunizieren, ein offenes Ohr für Rückmeldungen aus der Mitarbeiterschaft haben und mit Widerstand konstruktiv umgehen, um Vertrauen zu bilden und um Führungskräfte und Mitarbeiterschaft für die notwendige Mitwirkung zu gewinnen.
- Harte und schmerzhaft Veränderungen rasch und vollständig durchziehen.
- Umfassende Personalentwicklung:  
Die Umstellung auf eine neue Betriebskultur in die Wege leiten sowie die Weiterbildung, den Aufbau neuer Kompetenzen, das Erlernen neuer Methoden und Verhaltensweisen, die Entwicklung von ganz bestimmten Fähigkeiten sowie die Lern- und Entwicklungsbereitschaft fördern.