

---

# VERWALTUNG INNOV@TIV

EINE KOOPERATION DES FÜHRUNGSFORUMS INNOVATIVE VERWALTUNG UND DER  
WIENER ZEITUNG ■

---

Effizienz und  
Wirkungsorientierung  
für eine rechtsstaatliche  
und leistungsstarke  
Verwaltung



Zehn Jahre Führungsforum  
Innovative Verwaltung



Wenn man zehn Jahre nach der Gründung des Führungsforums Innovativer Verwaltung das 1999 verfasste Memorandum „zur mittelfristigen Verwaltungsentwicklung“ liest, das am Ende dieser Schrift abgedruckt ist, so gewinnt man den Eindruck, dass die Gründer dieses Vereins richtig gelegen sind. Bereits damals wurden Standpunkte vertreten und Diskussionen angeregt, die bis heute Gültigkeit haben und schon viele Verwaltungsinnovationen und Reformprojekte hervorbrachten. Was lag also näher, als zum 10. Geburtstag eine Sondernummer von „VerwaltungInnovativ“ als Festschrift herauszugeben. „Effizienz und Wirkungsorientierung für eine rechtsstaatliche und leistungsstarke Verwaltung“ ist nicht nur ein Leitgedanke des Führungsforums, sondern auch das Programm dieser Festschrift.

Im Führungsforum Innovative Verwaltung sah man es als Verpflichtung an, für diese Festschrift selbst zur Feder oder besser gesagt: in die Tasten zu greifen: Alle 22 Beiträge wurden von Mitgliedern verfasst, das Präsidium ist fast vollzählig vertreten und unter den Autorinnen und Autoren finden sich durchwegs hohe Repräsentanten der österreichischen Verwaltungslandschaft. Besonders hinzuweisen ist auf den Beitrag des Gründungspräsidenten Emmerich Bachmayer, der nicht nur eine zum Teil auch kritische Zwischenbilanz zieht, sondern sich auch einige Gedanken über die Zukunft der Verwaltung macht. Eine Rückschau eigener Art unternimmt Johanna Kleinfurter, die mit „archivarischem Fleiß“ in den Pressearchiven Schlagzeilen ausgegraben hat, die sich immer wieder in bemerkenswerter Weise mit dem Dauerphänomen Verwaltungsreform beschäftigt haben.

Zu danken hat die Redaktion allen Autorinnen und Autoren für ihre instruktiven und rechtzeitig gefertigten Beiträge sowie der Wiener Zeitung, die in bewährter Weise nicht nur die Produktion dieser Jubiläumsausgabe von „VerwaltungInnovativ“ übernahm, sondern auch dafür sorgte, dass diese am 29. April 2009 zur Festveranstaltung „Zehn Jahre Führungsforum Innovative Verwaltung“ erscheint.

Klaus Hartmann und Stefan Ritter

# Inhalt

Emmerich Bachmayer <b>Zehn Jahre Führungsforum Innovative Verwaltung</b> .....	5
Herbert Anderl <b>Die neue Ausbildung in der Bundespolizei</b> .....	8
Othmar Commenda <b>Die Bundesheerreform</b> .....	10
<b>Johanna Kleinferrers Blick ins Archiv – Teil I</b> .....	12
Martin Falb <b>Gratis arbeiten für die Republik</b> .....	14
Edith Goldeband <b>Qualitäts- und Wissensmanagement im Rechnungshof</b> .....	17
Hans-Günter Gruber <b>Steuerung ausgegliederter Rechtsträger</b> .....	19
Peter Hadler <b>Private Governance im Gerichtsvollzieherwesen</b> .....	21
Klaus Hartmann <b>Zum Einsparungspotenzial durch Verwaltungsreformen</b> .....	23
Wilhelm Kellner <b>Was ist neu (innovativ) an der Korruption?</b> .....	26
Bernhard Langmann <b>Armut und Kompetenzverteilung</b> .....	28
Heinz Pansi und Reinhard Sladko <b>Die Bezirkshauptmannschaft – Behörde mit subsidiärer Allzuständigkeit</b> .....	30
Eduard Pesendorfer <b>Erfolgsfaktoren großer Verwaltungsreformprozesse</b> .....	32
Dieter Platzer und Rudolf Köller <b>Krisenmanagement bei Virenattacken</b> .....	34
Josef Probst <b>Optionen zur Weiterentwicklung im Gesundheitswesen</b> .....	37
<b>Johanna Kleinferrers Blick ins Archiv – Teil II</b> .....	40
Norbert Schnedl <b>Innovationen in der Verwaltung – nichts geht ohne Mitarbeiter</b> .....	42
Werner Seif <b>Verwaltungsreform in Niederösterreich</b> .....	44
Gerhard Steger <b>Wirkungsorientierung in der Haushaltsrechtsreform des Bundes</b> .....	48
Heidrun Strohmeyer <b>New Public Management im Bildungsbereich</b> .....	50
Eva-Elisabeth Szymanski <b>Die Neuausrichtung der Arbeitsinspektion seit 1999</b> .....	53
Ernst Theimer <b>Verwaltungsmodernisierung im europäischen Kontext</b> .....	55
<b>Johanna Kleinferrers Blick ins Archiv – Teil III</b> .....	58
Arthur Winter <b>E-Government für Wirtschaft und Bürger</b> .....	60
<b>Memorandum des Führungsforums Innovative Verwaltung</b> .....	62
<b>Autorinnen und Autoren</b> .....	66

## Impressum

Medieninhaber und Herausgeber: Wiener Zeitung GmbH, 1040 Wien, Wiedner Gürtel 10. Telefon 01 206 99-0. Geschäftsführung: Mag. Karl Schiessl. Redaktion: Klaus Hartmann, Stefan Ritter. Die Beiträge geben ausschließlich die persönliche Meinung der Autorin oder des Autors wieder. Soweit nicht anders angegeben, sind Bilder und Grafiken von diesen gestellt. Druck: Leykam Druck GmbH & Co KG, 7201 Neudörfel, Bickfordstraße 21.

# Zehn Jahre Führungsforum Innovative Verwaltung

Von Emmerich Bachmayer

Zehn Jahre sind im Leben eines Menschen ein bedeutender Zeitraum und selbst in der Geschichte der Zweiten Republik eine beachtliche Zeitspanne. Am 25. Mai 1999 wurde das „Führungsforum Innovative Verwaltung“ (FIV) im Rahmen einer konstituierenden Mitgliederversammlung gegründet. Die Diskussionen um die Notwendigkeit einer stärkeren Präsenz einer erneuerungswilligen und erneuerungsfähigen Verwaltung hatten im Rahmen eines Proponentenkomitees schon im Winter 1998 begonnen, ermutigt auch durch die politischen Anstrengungen zur Verwaltungsmodernisierung, die in koalitionärer Eintracht vom damaligen Staatssekretär Wolfgang Ruttendorfer und seinem Koalitionsgegenüber Bundesminister Wilhelm Molterer getragen wurden. Die Proponenten Peter Reinberg, Robert Tauber, Werner Eichtinger, Otto Oberhammer, Alfred Finz, Hans-Günter Gruber, Gerhard Steger, Eduard Pesendorfer, Arthur Winter, Reinhard Sladko, Wilhelm Harasek, Elisabeth Szymanski, Werner Bauer, Wilhelm Kranzelmayer, Gerhard Ungersböck und Emmerich Bachmayer kamen aus verschiedenen Zweigen und Bereichen der Verwaltung und hatten alle schon Initiativen der Reform und Erneuerung gesetzt. Die Pilgerreise ins Mekka des „New Public Management“ nach Neuseeland hatten zwar nur zwei Kollegen aus dem Vorstand der Gewerkschaft Öffentlicher Dienst im Rahmen einer Studienreise des St. Gallener Instituts für öffentliche Dienstleistungen unternommen, die Botschaft bezüglich Kunden- und Dienstleistungsorientierung, Zusammenführung von Ergebnis- und Ressourcenverantwortung, klare Commitments von der und zur Politik war jedoch bei den Hellhörigen und Gutwilligen angekommen: Justiz- und Finanzverwaltung hatten die ersten großen Schritte zur elek-

tronischen Gestaltung der Verwaltungsprozesse hinter sich, in den Bundesländern Oberösterreich, Salzburg und Kärnten wurden Produktkataloge der Verwaltungsleistungen erstellt und Aufgabenkritik zwecks Bündelung der Kräfte unternommen, die Bundessozialämter hatten Kundenzentren eingerichtet und die Arbeitsinspektorate waren mitten in ihrer Mutation vom Kontrollor zum Berater. Die haushaltsrechtliche „Flexiklausel“ sollte die dezentrale Budgetbewirtschaftung zur Stärkung der Effizienz und zur Sparsamkeit ermutigen, ein bundesweites Monitoring im Wege eines Verwaltungsinnovationsprogramms ermöglichte ein Lernen voneinander, neu-deutsch auch als „Benchlearning“ bezeichnet.

Die Gründungsidee des Vereines war zweierlei: Vor der Öffentlichkeit sollte demonstriert werden, dass sich die Verwaltung nicht nur widerwillig den von der Politik angetriebenen Modernisierungsanstrengungen unterwirft, sondern aus sich heraus solche Anstrengungen hervorbringt und für eine wirkliche und nachhaltige Umsetzung sorgt. In der verwaltungsin-ternen Öffentlichkeit sollte das Führungsforum ein Sammelbecken und Wissenscenter für alle interessierten Kräfte sein; Erfolge, aber auch Rückschläge sollten in einem Erfahrungsaustausch eines vom wechselseitigen Vertrauen getragenen Netzwerkes kommuniziert und weiter befördert werden. Eine Standesvertretung sollte nur insoweit erfolgen, als gemeinsame Anliegen der Führungskräfte der österreichischen Verwaltung betont werden sollten, die Mitarbeit von Vorstandsmitgliedern der Gewerkschaft Öffentlicher Dienst sollte eine sozialpartnerschaftliche Kooperationsbasis abgeben. Für die Öffentlichkeitsarbeit nach außen wurde die bereits vom Bun-

deskanzleramt initiierte Kooperation mit der Wiener Zeitung (vorerst unter dem Titel „Verwaltung Heute“) auf neue Beine gestellt und seit 2002 als „VerwaltungInnovativ“ vom Präsidium des FIV herausgegeben; bislang erschienen 75 Ausgaben. Der Diskussion und Verbreitung von Reformansätzen und Innovationsideen der vereinsinternen Öffentlichkeit dienen die Veranstaltungen des FIV – die sogenannten Themenforen, von denen mittlerweile 64 stattfanden. Kaum ein aktuelles Thema mit Verwaltungsbezug wurde in den zehn Jahren des Bestehens des Vereins ausgelassen. Von Internetkriminalität über Korruptionsprävention bis zur Integration von Migranten, Katastrophenschutz, Methoden der Bürgerbefragung und Qualitätsevaluation, Haftungsprobleme bei der Einführung von Qualitätsstandards, Steuerung von Dezentralisierung und Ausgliederung sowie zum Verhältnis der Verwaltung zur Medienöffentlichkeit bzw. zur Politik reichte das Themenspektrum der aktuellen Anforderungen an die österreichische Verwaltung, wobei die internen und externen Referate in „VerwaltungInnovativ“ veröffentlicht wurden.

Zur sprichwörtlichen Horizonterweiterung veranstaltet das FIV nahezu jährlich eine Fokusreise in ein anderes Land, wobei Washingtoner Think Tanks, die niederländische Polizeiverwaltung, die finnische Schul- und Finanzverwaltung ebenso besucht wurden wie chinesische Provinzverwaltungen. Die Dokumentation dieser ausländischen Erfahrungen findet ebenfalls in „VerwaltungInnovativ“ ihren Niederschlag.

Die breiter angelegte Information der Öffentlichkeitsinformation mit Beiträgen von Praktikern für Praktiker sollte unter anderem auch ein Unterscheidungskriterium zu der mittlerweile erfreulicherweise wieder aktivitätsstarken Verwaltungswissenschaftlichen Gesellschaft sein, zu der eine hervorragende personelle und inhaltliche Kooperation besteht. Wie schon im Namen angedeutet, ist die thematische und publizierte Tätigkeit der Verwaltungswissenschaftlichen Gesellschaft eher im juristisch dominierten wissenschaftlichen Raum zu finden, während das FIV besonders auf den Austausch von Praktikererfahrungen Wert legt.

Knapp nach seiner Gründung veröffentlichte das FIV ein Memorandum „Überlegungen zur mittelfristigen Verwaltungsentwicklung“, das am Ende dieser Festschrift abgedruckt ist. Beim Lesen der Kapitel „Stärkung der Wirkungsorientierung“, „Stärkung der Bürger- und Kundenorientierung“, „Stärkung der strategischen und operativen Planung und Steuerung“, „Zusammenführung von Ergebnis- und Ressourcenverantwortung“, „Steigerung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit durch Wettbewerb“ sowie „Stärkung der Mitarbeiterorientierung“ kommt ein bisschen Stolz über manches Erreichte, aber auch viel Wehmut über Ziele, von denen die Verwaltung und eine kurzsichtige Politik sich weit entfernt hat, auf. Ob der Wirkungsorientierung im Rahmen der zweiten Etappe der Haushaltsreform des Bundes ähnlich wie bereits im Bundesland Oberösterreich zum Durchbruch verholfen werden kann, muss mit einem hoffnungsvollen Fragezeichen versehen

werden. Gute Fortschritte sind auf dem Weg der Bürger- und Kundenorientierung, vor allem durch die Verbesserung der Zugangsmöglichkeiten zur Verwaltung über elektronische Medien erzielt worden und auch durch wirklich beobachtbare Verhaltensänderungen der MitarbeiterInnen der Verwaltungseinheiten. Qualitätsmanagement ist vereinzelt eingerichtet worden, die strategische und operative Planung ist zumindest im Bundesbereich durch kurzlebige Regierungszyklen behindert worden, klare Schnittstellen zwischen politischen Kabinetten und Führungskräften gibt es nach wie vor nicht. Ergebnis- und Ressourcenverantwortung klaffen sowohl in der Arbeitsteilung der Gebietskörperschaften immer noch weit auseinander (siehe aktuelle Diskussion über Finanzierung des Bildungssystems) als auch auf Ebene der Verwaltungseinheiten, sieht man von einigen wenigen Flexiklauseleinheiten im Bundesbereich ab. Wettbewerbe gibt es mittlerweile vielleicht schon etwas zu viele, innerösterreichisch in den letzten Jahren sowohl den „Amtsmanager“ der Wirtschaftskammer als auch den von der Raiffeisenlandesbank Oberösterreich initiierten „Verwaltungspreis“ und nunmehr auf europäischer Ebene den „Europäischen Public Sector Award“. Wichtig erscheint vor allem der Qualitätsvergleich und damit auch der Qualitätswettbewerb zwischen vergleichbaren Verwaltungseinheiten, wie dies auf Bezirksverwaltungsebene zwar noch nicht flächendeckend, aber doch ermutigend stattfindet. Die Mitarbeiterorientierung letztlich leidet unter der Vorrangigkeit des Spargedankens, das heißt die Öffentlichkeit nimmt die Arbeit der Verwaltungsmitarbeiterinnen und Mitarbeiter eher als Kostenstelle denn als Arbeit am Gemeinwohl wahr.

### **Ausblick in die Zukunft**

Die Aufbruchstimmung der späten 90er Jahre ist einer Ernüchterung gewichen. Die großen Würfe zur Verwaltungsreform, wie sie nunmehr wieder von hoch angesiedelten Expertengruppen ohne Mitwirkung wirklicher Verwaltungsinsider geäußert werden, hat man schon zu oft gehört. Die Summen, die etwa bei der Vereinheitlichung der Schulverwaltung oder der Zusammenlegung von Wetterdiensten genannt werden, wirken überzogen und sollen wahrscheinlich Hoffnung in der Budget-, Finanz- und Wirtschaftskrise geben. Hektische Reorganisationsankündigungen sind auch in Wirtschaftsunternehmen eher ein Zeichen veralteter Antworten auf neue Probleme. Die x-te Reorganisation der Zentralstelle ist genau so wenig eine Antwort auf die neuen Aufgaben der Landesverteidigung wie die Auflösung einer Sektion die geringe Effizienz des österreichischen Schulwesens lösen helfen wird. Das Problem der Wirkungsorientierung öffentlichen Handelns verlangt nach neuen Ansätzen in der Struktur der Arbeitswelten von Polizisten und Lehrern, im Zusammenwirken von Zentralen und Peripherie, in der Kooperation und Finanzierung der Gebietskörperschaften und der gemeinsamen Problembewältigung von Bürgergesellschaft und Staat. Damit aus der Krise vielleicht wirklich eine Chance wird, darf das Führungsforum Innovative Verwaltung nicht müde werden, neue Lösungsansätze und Instrumente für die Probleme unserer Zeit aufzuzeigen. Gleichzeitig wird es seine warnende Stimme

gegen die immer heftiger werdenden Eingriffe personal- und strukturpolitischer Art seitens der Politik in die Verwaltung erheben müssen. In den vergangenen zehn Jahren wurden nur zwei Resolutionen gegen politische Übergriffe seitens des Führungsforums verlautbart, eine davon ist in der unlängst erschienenen Beilage „Verwaltung Innovativ“ erschienen und hat sich gegen die willkürgetragene Auflösung einer Sektion im Unterrichtsministerium gewendet, eine andere hatte im Jahr 2001 die Zurückweisung der Unterstellung parteipolitischer Aktivitäten des seinerzeitigen Generaldirektors für die öffentliche Sicherheit zum Inhalt gehabt. Es scheint, als müsse sich die Führungsspitze der Verwaltung in Zukunft öfter gegen sachfremde Interventionen der Politik zu Wehr setzen.

Das Ziel einer Mitgliederstärke von etwa 200 aktiven und engagierten Mitgliedern ist mit derzeit 189 nur knapp nicht erreicht worden. Die Gründungsidee, unerwünschten Lobbyismus und Interventionismus dadurch auszuschließen, dass nur etablierte Führungskräfte Mitglieder werden können, hat sich bewährt. Dennoch wird es sich lohnen darüber nachzudenken, das FIV auch einem Kreis von Nachwuchsführungskräften zwecks Verbreiterung der Basis dieses Reformnetzwerkes zu öffnen. Die dringenden reformpolitischen Anliegen ebenso wie die zunehmende Notwendigkeit der Vertretung standespolitischer Anliegen von Führungskräften verlangen nach einer starken Stimme. In diesem Sinne wünsche ich dem neuen Präsidium viel Mut zum Erfolg!



**Mag. Emmerich Bachmayer**  
ist Sektionschef im Bundeskanzleramt und war Präsident des Führungsforums Innovative Verwaltung von der Gründung im Jahre 1999 bis zum April 2009.

# Die neue Ausbildung in der Bundespolizei

Von Herbert Anderl

Die Ausbildung der österreichischen Bundespolizei wurde in den letzten Jahren verschiedenen Änderungen unterzogen, um den gegenwärtigen Herausforderungen in sicherheits-, gesellschafts- als auch in bildungspolitischer Sicht gewachsen zu sein. Im Folgenden werden das gegenwärtig bestehende Ausbildungssystem der österreichischen Bundespolizei und ihre wesentlichen Ziele skizziert.

## Der Mensch steht im Mittelpunkt

Die österreichische Bundespolizei gehört zu jenen Organisationen des öffentlichen Dienstes, welche vielfach im Blickpunkt des öffentlichen Interesses stehen.

Diese Tatsache bringt das Erfordernis mit sich, der Auswahl und Ausbildung des österreichischen Polizeinachwuchses ein besonderes Augenmerk zu schenken.

Bildungsperspektive der polizeilichen Ausbildung ist der Mensch, der mit Wissen, Kenntnissen und Fertigkeiten sowie sozialer Kompetenz und Kommunikationsfähigkeit in einer demokratischen Rechtsordnung Vertrauen in staatliche Autorität und die öffentliche Sicherheit garantieren soll.

Die Basis hierfür bilden die Grund- und Menschenrechte, deren Gewährleistung und Schutz die elementaren Aufgaben der österreichischen Sicherheitsexekutive darstellen. Von dieser Grundhaltung ist auch die gesamte Ausbildung der österreichischen Bundespolizei geprägt und geleitet.

## Die Personalauswahl

Jeder Polizeibewerber hat sich, um in den Polizeidienst aufgenommen zu werden, einem Auswahlverfahren zu stellen, welches jeweils für ein Bundesland durchgeführt wird.

Dieses beinhaltet eine schriftliche Aufnahmeprüfung, bestehend aus einer Rechtschreibüberprüfung und einem Grammatiktest, einem Intelligenztest, sowie einem Persönlichkeitsfragebogen. Darüber hinaus hat sich jeder Bewerber einer umfassenden

ärztlichen Untersuchung und einem Sporttest zu unterziehen. Abgeschlossen wird das Aufnahmeverfahren mit einem Aufnahmegespräch - der Exploration. Im Zuge dieses Gespräches sollen die soziale Kompetenz sowie die kommunikativen Fähigkeiten der Bewerber beurteilt werden.

Die Aufnahme in den Polizeidienst erfolgt dann entsprechend dem Rang in der Punktereihung.

## Die Grundausbildung – der erste Schritt auf dem Weg zum Inspektor

Die Sicherheitsakademie als zentrale Bildungs- und Forschungseinrichtung des Bundesministeriums für Inneres stellt eine umfassende Polizeigrundausbildung bereit, die in den Bildungszentren der Sicherheitsexekutive in den Bundesländern durchgeführt wird.

Das Hauptziel der zweijährigen Ausbildung liegt vor allem darin, mit praxisbezogenen Lehrinhalten und unter Berücksichtigung wissenschaftlicher Erkenntnisse und Methoden, soziale Kompetenz und berufspraktische Fähigkeiten zu vermitteln und zu fördern.

Schwerpunkte liegen im Bereich sozialkommunikativer Kompetenz, in der Vermittlung von Rechtsmaterien, Kriminalistik, sowie im Bereich des Einsatztrainings.

Nach bestandener Dienstprüfung und erfolgreich absolviertem Praktikum erfolgt die Ernennung zum „Inspektor“. Die ausgebildeten Exekutivebediensteten werden auf eine Polizeiinspekti-



on versetzt und dort im praktischen Exekutivdienst eingesetzt.

### Grundausbildung E 2a oder „die Tür zur mittleren Führungsebene“

Ausbildungslehrgänge für die Verwendungsgruppe E 2a werden ebenfalls unter Leitung der Sicherheitsakademie durchgeführt. Die modular aufgebaute Ausbildung mit einer Dauer von 6 Monaten hat zum Ziel, geeignete Führungskräfte für die mittlere Ebene (zum Beispiel Kommandant einer Polizeiinspektion) heranzubilden. Die Schwerpunkte dieser Ausbildung liegen im Bereich Recht, Einsatz, aber vor allem auch in den Bereichen Führung (Führen im Einsatz), Sozialkompetenz (Rhetorik, Berufsethik) und Logistik/Administration (Projekt- und Personalmanagement, interner Dienstbetrieb).

Diese Laufbahnausbildung wird im Ausmaß eines Semesters auf die „Offiziersausbildung“ der österreichischen Bundespolizei (Fachhochschul-Bachelor-Studiengang Polizeiliche Führung) angerechnet.

Nach erfolgreicher Ausbildung und bestandener Dienstprüfung werden die Absolventen mit einer Führungsfunktion auf den Polizeiinspektionen betraut.

### Der „Bologna Prozess“ und seine Auswirkungen auf die Offiziersausbildung der Bundespolizei

Im Jahr 1999 wurde im Rahmen einer EU-Ministerkonferenz in Bologna/Italien die sogenannte „Bologna-Erklärung“ unterzeichnet. Ziel dieser Erklärung ist es, einen einheitlichen europäischen Hochschulraum zu schaffen, der folgende Kriterien erfüllt:

- Einführung eines Systems leicht verständlicher und vergleichbarer Abschlüsse,
- Schaffung eines dreistufigen Studiensystems (Bachelor/Master/Doctor [PhD]),
- Einführung eines Leistungspunktesystems (ECTS – European Credit Transfer System),

- Förderung größtmöglicher Mobilität von Studierenden und Wissenschaftlern/ Wissenschaftlerinnen.

Die mehrheitliche Umstellung der in Österreich akkreditieren Studiengänge auf das Bachelor-/Masterstudienystem ist eine der Auswirkungen des „Bologna-Prozesses“. Die damalige Bundesministerin für Inneres Liese Prokop erteilte im Jahr 2006 den Auftrag zur Konzipierung eines Fachhochschul-Bachelor – Studienganges, um damit die Offiziersausbildung der Bundespolizei auf ein akademisches Niveau zu heben.

Der Studiengang „Polizeiliche Führung“, der allgemein zugänglich ist, wurde in Kooperation mit der Fachhochschule Wiener Neustadt implementiert. Die Akademisierung der Polizeioffiziere war ein Meilenstein in der Polizeiausbildung.

Das Studium in der Dauer von 6 Semestern schließt mit der Graduierung zum Bachelor of Arts in Police Leadership ab und stellt gemeinsam mit der Dienstprüfung für leitende Beamte („Offiziere“) die Voraussetzung für die Ernennung in eine Führungsfunktion innerhalb der Polizeiorganisation dar (zum Beispiel Bezirks- oder Stadtpolizeikommandant/in). Jährlich stehen an der Fachhochschule Wiener Neustadt 20-25 Studienplätze zur Verfügung. Die ersten Bachelor of Arts in Police Leadership sehen im Herbst 2009 ihrer Graduierung entgegen.

In konsequenter Verfolgung der „Bologna“ Erklärung steht ein Fachhochschul-Master-Studiengang Strategisches Sicherheitsmanagement vor seiner Akkreditierung durch den Fachhochschulrat. Zielgruppe für dieses Studium sind nicht nur Polizisten, sondern auch Bedienstete in der Sicherheitsverwaltung, der Landesverwaltungen, der Privatwirtschaft und Studierende aus dem Ausland. Durch diese Maßnahme ist es möglich, den hohen interdisziplinären und interoperablen Anforderungen an Führungskräfte innerhalb der österreichischen Sicherheits-exekutive Rechnung zu tragen.



**Dr. Herbert Anderl**  
ist Generaldirektor für die öffentliche Sicherheit im Bundesministerium für Inneres.

# Die Bundesheerreform

Von Othmar Commenda

Die Bundesheerreform hat das Ziel, die Fähigkeit des Bundesheeres zur Bewältigung der militärischen Kernaufgaben zu stärken und die dienstleistungsorientierte Verwaltung mit neuen flexiblen Organisationslösungen und modernen Abläufen zu gestalten. Es werden für das Bundesheer maßgeschneiderte Organisationslösungen entwickelt und realisiert. Jene Organisationseinheiten, die nur mittelbar zum Kerngeschäft beitragen, sind zukünftig vermehrt als dienstleistungs- und kostenorientierte Verwaltung konzipiert und mit neuen alternativen Organisationslösungen versehen. Dadurch freiwerdendes Personal wird – soweit möglich – zur Erfüllung von Aufgaben im Kernbereich umgeschichtet und finanzielle Einsparungen im Betrieb werden für Neuinvestitionen herangezogen.

## **Bundesheerreformkommission**

In den Jahren 2003 und 2004 erarbeitete die Bundesheerreformkommission unter der Leitung von Helmut Zilk konkrete Empfehlungen und Anregungen zu einer umfassenden, langfristigen und nachhaltigen Reform des österreichischen Bundesheeres. Ausgehend von den erwartbaren Herausforderungen an die österreichische Verteidigungspolitik für die Jahre 2010 bis 2015 und der Bildung eines entsprechenden bedarfsgerechten Bundesheeres wurden neben der Zielsetzung, die Empfehlungen der Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin umzusetzen auch Vorschläge zur Redimensionierung der Führungs- und Verwaltungsstrukturen im BMLV erstellt. Mit der Reform soll der entscheidende Schritt zu einem militärischen Instrument gesetzt werden, welches den zukünftigen nationalen und internationalen Aufgaben im Rahmen einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik in angemessener Weise gerecht wird.

## **Verwaltungsentwicklung**

Das Militär ist, nach den Regeln der Bundesverfassung, ein Teil der Verwaltung. Es kann sich das Bundesheer schon aus diesem Gesichtspunkt nicht den politischen Zielsetzungen der Verwaltungsreform entziehen. Die angespannte Budgetsituation der Landesverteidigung verstärkt die Notwendigkeit in allen Bereichen der Verwaltung, zusätzlich zu bereits in der Vergangenheit getroffenen Maßnahmen, neue mögliche Einsparungen zu erkennen und diese zu realisieren. Zur Zielerreichung ist eine Vielzahl von Begleitmaßnahmen unterstützend notwendig. So die systematische Festlegung, welche Aufgaben durch eigene Kräfte erfüllt und welche zugekauft werden

sollen. Das Entwickeln transparenter Leistungsbeziehungen zwischen Bedarfsträgern und Bedarfsdeckern; Effizienzsteigerungen durch interne Prozessoptimierung in Verbindung mit flachen, Personal sparenden Organisationshierarchien, das Nutzen alternativer (privatwirtschaftlicher) Organisationsformen auf Grundlage eines Kennzahlenvergleichs; Kooperationen mit der Privatwirtschaft, insbesondere die Prüfung von Private Public Partnerships; Die Entwicklung von Benchmarks und der Aufbau von Erfolgskontrollen sowie von Steuerungsmechanismen. Durch einen verstärkten Einbezug von Kosten- und Leistungsdaten in den Entscheidungsprozess wird das wirtschaftliche Denken der Entscheidungsträger gefördert. Das Gelingen dieses Reformwerkes ist aber nicht allein abhängig von der Leistungsstärke und Reformkraft des Ressorts, sondern steht im Zusammenhang mit den Rahmenbedingungen, die von der Regierung und dem Parlament bereitgestellt werden.

## **Verwaltungsreformprojekte**

Um den Erfolg sicherzustellen, wurden über 40 formalisierte Einzelprojekte und Arbeitsgruppen unter einem Dach vereinigt. Mit der Schaffung der Reformgruppe „Management BH 2010“ wurde es möglich, alle Reformschritte abzustimmen und mit der Methodik eines modernen Programm-Managements zu realisieren. Von zentraler Bedeutung, sowohl unter dem Kosten- als auch Personalreduktionsaspekt, ist hierbei die Verringerung der Anzahl der militärisch genutzten Liegenschaften. So wurde als Projekt der Verwaltungsentwicklung die „Liegenschaftskonversion“ ins Leben gerufen, auf die nun zuerst näher eingegangen wird.

## Liegenschaftskonversion

Das Verteidigungsministerium verfügte vor dem Start der Reform über fast 400 Liegenschaften und über eine Fläche von 436 Millionen Quadratmetern, davon befanden sich mehr als 200 Immobilien oder knapp 80 Prozent der Fläche im Eigentum der Republik Österreich. Über die bekannten Liegenschaftsarten wie Kasernen und Truppenübungsplätzen hinaus gibt es beispielweise Munitionslager, Materialdepots, Schießplätze, Bürogebäude, Wohnheime, Wohnungen, Tankanlagen und Grünflächen. Änderungen der militärischen Bedrohungslage führten zu einer Verringerung der Kommanden und Truppen. Weniger Raumbedarf, abnehmende Personalstärken, sinkende Wehrpflichtigenzahlen, halbleere Kasernen und Bürogebäude in Verbindung mit geringer werdenden Budgetmitteln für die Erhaltung und den Betrieb der Infrastruktur führten zur Überzeugung, dass der Gesamtbestand deutlich verkleinert werden müsse.

Um innerhalb weniger Jahre eine große Zahl von Liegenschaften zu bestmöglichen Erlösen zu verwerten, musste nach neuen Formen gesucht werden. Durch Gründung einer schlanken Gesellschaft, konnte der Aufbau einer zusätzlichen Struktur im BMLV vermieden werden. Das BMLV verfügt heute über eine Kapitalgesellschaft, die Strategische Immobilien Verwertungs-, Beratungs- und Entwicklungsgesellschaft mbH (SIVBEG), die seit Gründung 75 Liegenschaften verkaufte und einen Umsatzerlös von 125 Millionen Euro erzielte. Hinsichtlich der Anzahl der verkauften Liegenschaften muss der Vollständigkeit halber festgestellt werden, dass ein großer Teil der bisherigen Verwertungen aus Klein- und Mittelliegenschaften besteht. Die Erlöse werden für Beschaffungen im Rüstungsbereich bzw. für Investitionen im Baubereich herangezogen.

Dem Vorwurf der Verschleuderung von Bundesvermögen wird mit der Festlegung eines marktgerechten Mindestverkaufspreises entgegengewirkt. Die Führung der Gesellschaft erfolgt nach den Grundsätzen des Gesellschaftsrechts, wobei der Aufgabenvollzug (Entwicklung, Beratung, Verwertung) im größtmöglichen Umfang an die SIVBEG überantwortet worden ist. Andere Verwertungsmodelle, wie das Outsourcen der Maklerleistung oder Verwertung aller Liegenschaften in einem Verkaufsvorgang, wurden als wenig vorteilhaft gesehen.

Beim noch ausstehenden Verwertungspaket ist der Anteil an Großliegenschaften wesentlich höher als bisher. Ausgelöst von der herrschenden Verunsicherung am Markt werden daher zur Vermeidung negativer Auswirkungen auf die Erlössituation und zur Erzielung des größtmöglichen wirtschaftlichen Erfolges aktuell intensiv, in enger Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Finanzen, der Finanzprokuratur und externen Fachleuten Strategien zum Einsatz marktüblicher, aber bisher nicht angewandeter Verwertungsmethoden entwickelt.

## Weitere Projekte

Neben der Liegenschaftskonversion, gibt es weitere Reformprojekte in der Landesverteidigung, die schlagwortartig zu erwähnen wären. Teilnahme mit 3 Dienststellen an der Flexibilisierung nach dem Bundeshaushaltsgesetz. Neuordnung des Facilitymanagements, Pilotprojekte für eine innovative Objektsicherungslösung für die Kasernen, die unter dem Motto „Technik ersetzt die überwiegend durch Wehrpflichtige gestellte Kasernenwache“ stehen. Neue Organisationsformen für das Bekleidungsmanagement, welches die Soldaten des ÖBH mit Bekleidung und Ausrüstung versorgt. Bildung eines zentralen Fuhrparkmanagements zum optimalen Einsatz und Erneuerung der Kfz-Flotte sowie die Neuorganisation der Truppenküchen nach betriebswirtschaftlichen und ernährungswissenschaftlichen Grundsätzen.

## Schlussfolgerung und Ausblick

Der eingeschlagene Weg, Verwaltungsreformprojekte zu entwickeln und zu realisieren, stellt einen bedeutsamen Schritt zur Erreichung der angestrebten ökonomischen Zielsetzungen dar. An der Bereitschaft und Bewusstseinsbildung der militärischen Kommandanten und Dienststellenleiter, vor allem aber der Spitzenrepräsentanten der Heeresverwaltung, zur Umsetzung von schmerzhaften Reformschritten und Einführung neuer unkonventioneller Verwaltungsmodelle, weg von der überlieferten Verwaltungskultur, in ihrem Bereich muss ständig gearbeitet werden. Wir brauchen Mut und die volle Unterstützung der Politik, diese und neue Lösungen für eine moderne Militärverwaltung in die Praxis umzusetzen und so einen wesentlichen Beitrag zur Bildung eines bedarfsgerechten Bundesheeres zu leisten.



**Generalleutnant  
Mag. Othmar Commenda**  
ist stellv. Chef des Generalstabes  
im Bundesministerium für  
Landesverteidigung und Sport.

## Johanna Kleinferchers Blick ins Archiv – Teil I

# Verwaltungsreformatorische Zahlenspielerereien

**Kostelka fordert: 3000 Beamte weniger  
im Jahr 1993**

Die Presse, 24.12.1991

**Minister Weiss will Tausende Beamte einsparen**

Die Presse, 2.3.1992

**150.000 Beamte sind die Untergrenze**

Wirtschaftsblatt, 16.1.1997

**Arthur D. Little zu Verwaltungsreform:**

**69.000 Stellen einzusparen**

Wiener Zeitung, 23.4.1997

**Mit Verwaltungsreform könnte Staat**

**182 Milliarden einsparen**

Oberösterreichische Nachrichten, 23.4.1997

**Steuerreform: Nur 1 Milliarde**

**durch Beamteneinsparung**

Wirtschaftsblatt, 5.3.1999

**Beamte wollen 1.500 zusätzliche Posten**

Wiener Zeitung, 15.9.1999

**Finz: Einsparungen von 20 Milliarden möglich**

Wiener Zeitung, 10.8.2001

**Bund will 300 Millionen Schilling einsparen**

Vorarlberger Nachrichten, 30.8.2001

**Wo sind die Milliarden?**

Salzburger Nachrichten, 21.12.2001

**Abbau von 330 Bediensteten?**

Die Presse, 12.1.2002

**Mehr als 10.000 Beamte weniger**

Kurier, 16.1.2002

**Ziel: Mehr als 15.000 Beamte einsparen**

Wiener Zeitung, 24.4.2002

**Bürokratie kostet 800 Millionen Euro im Jahr**

Oberösterreichische Nachrichten, 8.2.2005

**Verwaltung: In fünf Jahren wurden**

**330 Planstellen gespart**

Kurier, 15.6.2005

**7,5 Milliarden Euro Einsparungen durch die Verwaltungs-  
reform**

Neues Volksblatt, 27.7.2005

**Einigung bei Verwaltungsreform:**

**Staat spart 15.600 Jobs bis 2010**

Wiener Zeitung, 16.11.2005

**16.000 Beamte müssten gehen**

Wiener Zeitung, 17.12.2005

**Eine Milliarde Euro könnte in der Verwaltung gespart  
werden**

Neues Volksblatt, 16.3.2009

**Verwaltungsreform spart 3,5 Milliarden €**

Wirtschaftsblatt, 17.3.2009

# Schuld sind immer die Beamten

## **Versetzungsschutz für Beamte soll fallen**

Der Standard, 8.8.1991

## **Kostelka: Von Beamten mehr Mobilität verlangt**

Der Standard, 29.11.1991

## **Ederer fordert Pragmatisierungs-Stopp**

Die Presse, 4.1.1992

## **Beamte beharren auf Pragmatisierung**

Salzburger Nachrichten, 3.3.1992

## **Kostelka will den Versetzungsschutz aufweichen**

Die Presse, 8.4.1992

## **Besoldungsfragen lähmen Reformeifer**

Der Standard, 4.1.1993

## **Versetzungsschutz soll fallen**

Salzburger Nachrichten, 23.4.1993

## **Untereinander sollten Beamte auf Titel verzichten**

Kurier, 13.5.1994

## **Beamte: Sparpaket löst Pensionierungswelle aus**

Der Standard, 16.12.1994

## **Arme, ungeliebte Staatsdiener**

Der Standard, 29.11.1995

## **Beamte frustriert:**

### **Proporz, Politik, Parallelaktionen**

Die Presse, 4.6.1996

## **Die Beamten – Österreichs privilegierte Klasse**

Vorarlberger Nachrichten, 6.6.1997

## **Beamte warnen: „Sonst gibt es wieder Wirbel“**

Die Presse, 31.1.1997

## **Weg vom Image des Buhmanns**

Kurier, 29.12.1998

## **Leistungsprinzip auch für Beamte**

Neue Kronen-Zeitung, 24.7.1999

## **Reform-Rückstand bei Beamten**

Der Standard, 6.9.1999

## **Verwaltungsreform:**

### **Staatsdiener gründen Verein für die Gutwilligen**

Was ist, wenn Beamte es satt haben, mit Ärmelschonern dargestellt zu werden? Sie gründen den Verein „Führungsforum Innovative Verwaltung“.

Kurier, 7.12.1999

## **Mit Schwung ins neue Jahr:**

### **Regierung schafft Beamte ab!**

Der Standard, 2.1.2001

## **Österreich ist ein Beamtenstaat**

Kurier, 18.12.2004

## **Sind Beamte bald nur noch Angestellte?**

Kleine Zeitung, 29.6.2005

## **Zügige Beamtenreform:**

### **Erste Vorschläge schon in wenigen Tagen**

Kleine Zeitung, 16.3.2009

# Gratis arbeiten für die Republik

## Anachronismus oder Zukunftsmodell?

Von Martin Falb

Dieser Beitrag beschreibt zwei ganz und gar traditionelle Modelle von Arbeit für die Republik, die ein Merkmal gemeinsam haben: Sie erfolgen unentgeltlich. Honorarkonsuln und Ehegatten („spouses“) von Angehörigen des Auswärtigen Dienstes leisten einen unverzichtbaren Beitrag zur Vertretung der Republik im Ausland, ohne dafür besoldet zu werden. Beide Modelle sind aus Sicht einer kostengünstigen Verwaltung optimal! Nachahmenswerte Beispiele, wenn man davon ausgeht, dass unter „moderner“ oder „innovativer“ Verwaltung dieser Tage vor allem eine „kostengünstige“ Administration verstanden wird. Oder? Was nach Provokation klingt, soll Provokation sein! Der Autor will zu gewagten Gedanken verleiten, einen in der Öffentlichkeit wenig ausgeleuchteten Teil des Staatshandelns näher präsentieren und – besonders was die Lage der Familienangehörigen von Diplomaten in einer völlig gewandelten gesellschaftlichen und sozialen Realität anlangt – Verständnis für Verbesserungen wecken.

### Fall I: Der Honorarkonsul – ein Blick hinter die Visitenkarte

Honorarkonsuln vertreten ehrenamtlich die Interessen eines Staates und seiner Bürger im Ausland. Im Vordergrund steht dabei die Gewährung von Hilfe und Beistand für Bürger des Entsendestaates. Bis heute kommt ihnen darüber hinaus große Bedeutung für die wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und kulturellen Beziehungen zwischen dem Entsende- und dem Empfangsstaat zu.

Wir haben es mit einem der ältesten Berufsbilder überhaupt zu tun: Der „Proxenos“ („für den Fremden“) im antiken Griechenland vertrat die Interessen einer Stadt und ihrer Bürger in einer anderen Stadt, einer anderen Polis. Zumeist übernahmen angesehene und wohlhabende Kaufleute diese Funktion. Bürger welcher der beiden Städte der „Proxenos“ selbst war, spielte dabei – so wie heute – eine untergeordnete Rolle. Ein offizielles Dekret, vergleichbar mit der modernen „Bestellungsurkunde“, begründete seinen Status. Er half vor allem Händlern bei Schwierigkeiten mit lokalen Behörden und gewährte in bestimmten Fällen - auf seine Kosten – Quartier und Verpflegung. Das Institut des Honorarkonsulates durchlebte eine wechselvolle Geschichte. Im 19. Jahrhundert bildete sich das moderne Konsularwesen heraus. Die Wiener Konsularkonvention aus 1969 bildet den heute gültigen Rahmen für konsula-

risches Handeln. Sie unterscheidet zwar zwischen Berufs- und Honorarkonsuln, definiert ihre Aufgaben aber grundsätzlich gleich.

Die zunehmende Verflechtung der Staaten macht ausgebildete Netze konsularischer Vertretungen notwendiger denn je. Besonders die explosionsartige Zunahme des Auslandstourismus und die modernen Wanderungsbewegungen erfordern ein Mehr an konsularischer Präsenz. Der im Ausland Reisende oder dorthin Ausgewanderte erwartet sich im Bedarfsfall eine Anlaufstelle seines Heimatlandes.

Es fällt auf, dass praktisch alle Staaten neben Berufskonsulaten, ein Netz an Honorarkonsulaten unterhalten. Es gibt aber Ausnahmen: So unterhielten die kommunistischen Staaten keine Honorarämter, sondern ausnahmslos Berufskonsulate. Während die Volksrepublik China diesem Prinzip bis heute treu geblieben ist, verfügt Kuba heute über ein paar Honorarkonsulate. Aber auch die Vereinigten Staaten von Amerika verzichten zur Gänze auf Honorarkonsuln, ebenso einige wenige andere Staaten, u.a. der Iran und Saudi-Arabien.

Österreich ist derzeit mit 14 Berufskonsulaten – allesamt Generalkonsulate – im Ausland vertreten und verfügt über 280 Honorarkonsulate (1980: 183). Diese Größenordnungen entsprechen durchaus Österreich vergleichbaren Ländern. In

Österreich gibt es 8 berufskonsularische Vertretungen fremder Staaten und 231 Honorarkonsulate.

Das Spektrum der Aufgaben, die von Honorarkonsuln bewältigt werden, ist weit: Hilfe bei Katastrophen, Unglücksfällen und der Beistand für im Ausland in Not geratene Bürger stehen dabei im Vordergrund. Wer im Ausland plötzlich ohne Geld und Dokumente da steht, wird nicht selten die Hilfe eines Honorarkonsuls in Anspruch nehmen, wer sich in einer gesundheitlichen Notsituation befindet, wird bei ihm ebenso Unterstützung erfahren, wie Menschen, die im Ausland mit lokalen Behörden in Schwierigkeiten geraten. Honorarkonsuln helfen Auslandsösterreichern bei Passamtshandlungen und anderen Diensten und sind nicht selten Brücke zur alten Heimat. Viele verstehen sich als Fokuspunkt für kulturelle Aktivitäten, oft steht die Funktion als Anlaufstelle für den Handels- und Wirtschaftsverkehr im Mittelpunkt. Für all' diese Leistungen erhalten die Honorarkonsuln die erforderlichen Amtsbeihilfe, Informationen und Schulung. Nur eines bekommen sie für ihre Arbeit nicht: finanzielle Abgeltung. Im Gegenteil: Amträume und erforderliches – Deutsch sprechendes - Personal müssen sie selbst beistellen.

Honorarkonsuln werden in aller Regel vom örtlich zuständigen Botschafter ausfindig gemacht. Zumeist handelt es sich auch heute noch um Geschäftsleute oder freiberuflich Tätige. Viele Honorarkonsuln sind Auslands- oder Altösterreicher, andere unterhalten geschäftliche Beziehungen zu Österreich. Honorarkonsuln verfügen zumeist über eine Rolle im sozialen und gesellschaftlichen Leben, die ihnen genügend Gewicht verleiht, die Interessen Österreichs erfolgreich zu vertreten. Jemand der keinen Bezug zum Entsendestaar hat, übernimmt ein solches Amt nicht. Gibt der Empfangsstaar seine Zustimmung, wird die die „Bestallungsurkunde“ vom Bundespräsidenten ausgestellt. Sie führt den neuen Honorarkonsul als solchen bei der Regierung des Gastlandes ein. Honorarkonsuln stehen in einem Vertragsverhältnis zur Republik Österreich. Der befristete „Bestallungsvertrag“ regelt Rechte und Pflichten.

Die „Rekrutierung“ von Honorarkonsuln wird schwieriger: Das mit dem Titel verbundene Sozialprestige, verliert – selbst wenn es sich um einen Entsendestaar wie Österreich handelt – in vielen Gesellschaften an Bedeutung. Ähnliches gilt für den aus der Stellung als Honorarkonsul gewinnbaren Zugang zu Geschäftskontakten. Die mit dem Amt verbundenen Kosten sind immer weniger Kandidaten bereit, zu tragen. Umgekehrt wachsen die Anforderungen an die Honorarfunktionäre ebenso, wie die Erwartungshaltung des Hilfe suchenden Bürgers, der von einem ehrenamtlichen Vertreter seines Heimatlandes dasselbe Niveau an Bürgerservice erwartet, wie von einem Berufsfunktionär. Die Funktion wird also zunehmend schwieriger. Umso mehr ist all jenen zu danken, die die Bereitschaft haben, dieses Ehrenamt auszuüben!

## Fall II: Ehegatten von diplomatischem Personal

Für Ehepartner von Auslandsbeamten oder in anderen Formen registrierter (auch gleichgeschlechtlicher) Partnerschaft lebende

Angehörige hat sich international der Begriff „spouses“ etabliert. Das Bild von der „Botschaftergattin“ ist bei weitem zu eng.

Es liegt in der Natur auswärtiger Dienste, dass ihre Mitarbeiter, an Dienstorten im Ausland arbeiten müssen („Mobilität“) und nach drei bis fünf Jahren an einen anderen Dienstort – in regelmäßigen Abständen auch nach Wien – weiterversetzt werden („Rotation“). Zehn, zwölf Dienstposten in einem Diplomatenleben sind keine Seltenheit. Die Ehepartner und Kinder von Auslandsbeamten und -beamtinnen machen dieses unstete Berufsleben in aller Regel mit. Besser gesagt: Es wird von ihnen erwartet!

Beleuchtet man die Situation der Partnerinnen und Partner näher, so zeigt sich zweierlei: Mit einem Diplomaten oder einer Diplomatin verheiratet zu sein, heißt die eigenen Interessen in vielfacher Weise hintanzustellen. Es bedeutet insbesondere aber auch, sich im beruflichen Umfeld des Ehegatten voll einzubringen und das bitte gratis!

Eine kontinuierliche eigene Berufskarriere zu verwirklichen, ist für Ehepartner von Diplomaten – von wenigen Ausnahmen abgesehen – fast unmöglich. Vielfach ist ihnen durch die Vorschriften des Empfangsstaates die Berufsausübung untersagt. Während der unzusammenhängenden Inlandszeiten eine Berufslaufbahn zu entwickeln, geht praktisch nicht. Die vielfach unterbrochenen Erwerbsverläufe erschweren zudem die Eingliederung in den Arbeitsmarkt erheblich; vom Verzicht auf Einkommen, auf eigener Berufstätigkeit beruhendes Prestige und oftmals auf eine Eigenpension ganz abgesehen!

Die Entfaltung einer umfassenden – und damit den Interessen Österreichs nachhaltig nützenden – Repräsentationstätigkeit ohne Mitwirkung eines Ehepartners, ist erheblich erschwert. Die Ehefrau (in zunehmendem Maß auch der Ehemann) ist dabei zumeist der Dreh- und Angelpunkt der Organisation der gastgeberischen Tätigkeit des Diplomaten (der Diplomatin). Sie (er) hilft, im Umfeld der Botschaft Veranstaltungen zu organisieren, die für Österreich nützliche Begegnungen ermöglichen bzw. die politische, wirtschaftliche oder kulturelle Entscheidungsträger für unser Land vereinnahmen können. Aber auch das von Diplomaten an vielen Dienstorten erwartete soziale und wohlthätige Engagement – ebenfalls im Interesse des Österreich-Images gelegen – kommt ohne weitreichende Unterstützung durch die Partnerin/den Partner kaum aus. Nicht zuletzt engagieren sich viele Angehörige von Diplomaten unentgeltlich bei der Erhaltung und Wartung von Liegenschaften des Bundes im Ausland und helfen so, Kosten zu sparen.

Alles in allem kommt der Einsatz engagierter „spouses“ einem fulltime job gleich. Mit Österreich vergleichbare Länder, die den Versuch unternommen haben, die freiwillige Tätigkeit von Ehegatten im Ausland in die Hände angestellter Mitarbeiter zu legen und die an Vertretungsbehörden einen „Majordomus“ oder „social secretaries“ beschäftigen, müssen dafür erhebliche Mittel aufwenden.

Um der schwieriger werdenden Situation von „spouses“ in einer sich wandelnden Gesellschaft (weg von der „Er arbeitet, sie checkt den Haushalt“-Gesellschaft) zu Leibe zu rücken, gehen die Länder unterschiedliche Wege: Etliche Länder stellen Ehegatten ihres diplomatischen und konsularischen Personals an der Vertretungsbehörde an, eine Möglichkeit die Österreich wegen der Kleinheit seiner Ämter im Ausland kaum hat, will es Fälle von Befangenheit vermeiden und ein unangreifbares „Vier-Augen-Prinzip“ in Konsular-Angelegenheiten (Visa) aufrecht erhalten. Vielfach werden Ehegatten bei ihrer beruflichen Aus- und Weiterbildung unterstützt und Leistungen für entgangene Pensionsansprüche gewährt, bis hin zur eigenen „Partnerpension“ im Fall von Norwegen. Auch Ansätze für ein

eigenes Partnereinkommen während der Zeit im Ausland gibt es bereits, etwa in Schweden oder Großbritannien. Frankreich hat die Angehörigen seiner Diplomaten zusätzlich in sein System der Anerkennung von Freiwilligenarbeit integriert und gewährt entsprechende Vorteile.

Die Unterstützung von „spouses“ und die Diskussion darüber stecken in Österreich noch in Kinderschuhen. Aktuelle Spar-Notwendigkeiten in der öffentlichen Verwaltung werden eine nachhaltige Lösung eher erschweren, als erleichtern. Bis dahin bleibt dem Außenministerium einzig die Möglichkeit, die Lage der Partnerinnen und Partnern seiner Mitarbeiter durch non-monetäre Maßnahmen zu verbessern.



**Mag. Martin Falb**

war bis März 2009 Sektionsleiter im Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten und ist seit April 2009 Klubdirektor im Parlament.



# Qualitäts- und Wissensmanagement im Rechnungshof

Von Edith Goldeband

Der Rechnungshof hat sich – entsprechend seiner verfassungsrechtlichen Bestimmung – als unabhängiges, oberstes Organ der Finanzkontrolle für Bund, Ländern und Gemeinden sowie als Generalsekretariat der INTOSAI, der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden erfolgreich positioniert. Sein oberstes Ziel ist der bestmögliche Einsatz öffentlicher Mittel im Sinn einer nachhaltigen Entwicklung. Er sieht sich als Prüfer und Berater, als Wegbereiter für Innovationen und als international erfahrener Partner anderer Institutionen.

## Grundlagen

Der Rechnungshof misst der Qualität seiner Leistungen höchste Bedeutung bei. Dies gilt im besonderen Maß für seinen strategisch (und auch quantitativ) bedeutendste Kernaufgabe, der Prüfung und Beratung. Leitbild, Strategien, Verhaltenskodex, Mittelfristiger Plan und alle seine Normen und Standards weisen dem Qualitätsmanagement daher einen entsprechend hohen Stellenwert zu. Aufbauend auf seinen bestimmenden Werten – Unabhängigkeit, Rechtsstaatlichkeit, Nachhaltigkeit, Chancengerechtigkeit, Objektivität und Glaubwürdigkeit definiert er sein wert- und wertorientierte Selbstverständnis, seine Ziele und signifikante Kenndaten (Indikatoren, Kennzahlen) zur Quantifizierung seiner Leistungen und Wirkungen.

Sein Qualitätsmanagement zielt auf eine nachhaltige Stärkung der Struktur-, der Prozess- und der Ergebnisqualität ab, wobei Normen und Standards sowie Qualitätskriterien festgelegt und im internationalen Erfahrungsaustausch weiterentwickelt werden. Generell wird an Hand der Leistungs- und Wirkungsindikatoren die Zielerreichung evaluiert. Dabei tauscht der Rechnungshof insbesondere im Rahmen der INTOSAI aber auch bilateral Erfahrungen mit anderen Obersten Kontrollbehörden aus. Besonderen Nutzen erwartet er sich von einem Peer Review im Jahr 2009 und von weiteren Kunden- und Mitarbeiterbefragungen. Die Führungskräfte tragen ein hohes Maß an Verantwortung für die Qualitätssicherung und die Qualifikation ihrer Mitarbeiter. Mit ihrem Vorbild fördern sie das gemeinsame Verständnis und strategiekonforme Handeln mit den ihnen anvertrauten Teams. Sie treffen auf Basis der Mittelfristigen Planung und des Kennzahlensystem im Rahmen der jährlichen Mitarbeitergespräche, sowie in Arbeits- und Projektaufträgen messbare Zielvereinbarungen und ermöglichen eine nach strategischen Zielen ausgerichtete Arbeits- und Prüfungsweise auf

der operativen Ebene. Allen Mitarbeitern ist bewusst, dass die Qualität ihrer Leistungen entscheidend ist für die Effizienz und Effektivität des Rechnungshofes.

## Strukturqualität

Die Qualität der Mitarbeiter ist ein Schlüsselfaktor für Erfolg und Wirksamkeit der Finanzkontrolle. Der Rechnungshof benötigt daher bestens qualifizierte und hoch motivierte Mitarbeiter. Ein gezieltes Auswahlverfahren und eine hochwertige Aus- und Weiterbildung bieten die Grundlage dafür. Der Rechnungshof hat daher im Jahr 2005 gemeinsam mit der Executive Academy der Wirtschaftsuniversität Wien das praxisorientierte MBA Programme Public Auditing entwickelt, das nicht nur Mitgliedern anderer Rechnungshöfe, Kontrollämtern oder Revisionseinrichtungen offen steht. Mit diesem MBA wurde ein Grundstein für ein Forschungsinstitut „Finanz- und Wirtschaftlichkeitskontrolle im öffentlichen Bereich (Public Auditing)“ und ein europäisches Kompetenzzentrum für Finanzkontrolle gelegt. Ziele eines solchen Kompetenzzentrums sollen nämlich umfassender Wissenstransfer, hochwertige, EU-weite einheitliche Aus- und Fortbildung, Vermittlung internationaler Prüfungs- und Rechnungslegungsstandards sowie die Verknüpfung wissenschaftlicher Erkenntnisse mit der Prüfungspraxis sein. Darauf haben sich die Rechnungshöfe aller 27 Mitgliedstaaten der EU in einer Resolution im Dezember 2006 verständigt. Im Interesse einer qualitätsvollen Aufgabenerfüllung betreibt der Rechnungshof ein professionelles Wissensmanagement. Es organisiert das in der Institution vorhandene Wissen und bündelt es in Wissensgemeinschaften. Diese zu wichtigen Themen eingerichteten Wissensgemeinschaften forcieren den Wissenstransfer innerhalb des Rechnungshofs und fördern überdies den Wissenserwerb durch Veranstaltungen und Diskussionen mit externen Fachleuten.

### Prozessqualität

Der Rechnungshof legt besonderes Augenmerk auf den aus mehreren Teilprozessen bestehenden Prüfungsprozess. Dementsprechend bestehen einheitliche Qualitätsstandards für die Prüfungsplanung, die Prüfungsvorbereitung und die Prüfungsdurchführung, für die Berichterstattung sowie für die Prüfungsdokumentation, die unter Berücksichtigung internationaler Entwicklungen erarbeitet wurden. Die Leistungsprozesse steuert der Rechnungshof über Controllingdaten, wobei er seine Managementinformations- und -steuerungsinstrumente laufend verbessert. Mit Beginn des Jahres 2009 – nach einem Probebetrieb im Jahr 2008 – führte der Rechnungshof eine Kosten- und Leistungsrechnung ein. Das jährliche Prüfungsprogramm setzt strategische Schwerpunkte in allen Handlungsfeldern der Politik. Die Auswahl erfolgt risiko- und wirkungsorientiert unter besonderer Beachtung von gebahrungsrelevanten Veränderungen, aktuellen Ereignissen, besonderem öffentlichen Interesse sowie erzielbarer präventiver Wirkung und erreichbarbarem Nutzen. Er prüft entsprechend seiner Stärken als föderales Bund-Länder-Organ insbesondere Themen, die andere Kontrolleinrichtungen nicht oder weniger effizient und effektiv überprüfen können. So bieten Schwerpunktprüfungen Gesamtaussagen zu bestimmten Themen, während Querschnittsprüfungen ausgewählte Bereiche bei überprüften Stellen auf Bundes-, Landes- oder Gemeindeebene vergleichen und durch Benchmarks, Struktur- und Systemvergleiche oder generelle Empfehlungen einen besonderen Mehrwert für die überprüften Stellen und die allgemeinen Vertretungskörper bieten. Follow-up-Überprüfungen fördern hingegen die Umsetzung seiner Empfehlungen und damit die Nachhaltigkeit seiner Prüfungstätigkeit, Prüfungen nach Stichprobenauswahl stärken in erster Linie die Präventivwirkung.

### Wissensmanagement

Wissensmanagement bedeutet für den Rechnungshof, sein strategisch bedeutendes Wissen (Kernwissen) in einem systematischen, vernetzten und umfassenden Ansatz zu organisieren. Dieses Wissen setzt sich aus Daten und Informationen sowie aus dem persönlichen (individuellen und organisationalen) Wissen seiner Mitarbeiter zusammen. Das Wissensmanagement des Rechnungshofes ist Teil der Führungsverantwortung und umfasst

- die Analyse, die Ordnung und die Bereithaltung des vorhandenen Wissens,
- die Beschaffung, die Entwicklung und die Integration des

- benötigten Wissens und
- die Aufbereitung, die Weitergabe und die Anwendung des verfügbaren Wissens.

Im Jahr 2007 hat der Rechnungshof erstmals eine Wissensbilanz veröffentlicht. Er verfolgt damit die Strategie der stetigen Steigerung des Wissens und bilanziert die Kenndaten seines Human-, Struktur- und Beziehungsvermögens.

Das Wissensmanagement trägt entscheidend dazu bei, die Ressourcen des Rechnungshofes noch besser und wirkungsvoller einzusetzen und als Teil seines Qualitätsmanagements zu verstehen. Die Wissensbilanz des Rechnungshofes ist integrativer Bestandteil seiner Leistungsberichte und wie folgt aufgebaut:

### Ergebnisqualität

Die Ergebnisqualität sichert der Rechnungshof durch die Qualifikation seiner Mitarbeiter, durch die Anwendung von Normen und Standards wie etwa durch die klare und ungeteilte Festlegung der Verantwortungen im Leistungs- bzw. Prüfungsprozess. Selbstverständlich evaluiert er auch die Ergebnisqualität an Hand von Kennzahlen und Qualitätsindikatoren. Die Entwicklung einer Spruchpraxis aus den wesentlichen Prüfungsaussagen und Empfehlungen sowie die Publikation genereller Positionen unterstützen eine einheitliche Ergebnisqualität ebenso wie die regelmäßigen Veranstaltungen der Wissensgemeinschaften und der bilaterale bzw. internationale Erfahrungsaustausch im Rahmen der INTOSAI, etwa das 19. UN/INTOSAI-Symposium über den Wert und Nutzen der öffentlichen Finanzkontrolle in einem globalisierten Umfeld im März 2007 in Wien. Veröffentlichungen wie Leistungsberichte, Positionspapiere oder Kernaussagen sowie die Mitwirkung bei der Verwaltungsreform begleiten diesen innovativen Weg und schaffen die für eine öffentliche Finanzkontrolle gebotene Transparenz.



**Dr. Edith Goldeband**  
ist Sektionschefin im Rechnungshof.

# Steuerung ausgegliederter Rechtsträger

Von Hans-Günter Gruber

Staatliche Kerntätigkeit ist immer wieder kritisch zu bewerten und in unserem föderalen Staatswesen auch der richtigen Ebene zuzuordnen. Welche öffentlichen Güter und Dienstleistungen der Staat anbietet und wie viel flächendeckende Grundversorgung sich ein Gemeinwesen leisten will und kann, ist letztlich immer ein politischer Entscheid. Wurden unter dem Schlagwort „Verwaltungsreform“ in der Vergangenheit im Wesentlichen organisatorische Änderungen unter der Prämisse der Ausweitung staatlicher Aufgaben diskutiert, steht seit den 1990er Jahren die Fokussierung auf das staatliche Kerngeschäft im Zentrum der Überlegungen.

Der Grundsatz der „Beschränkung der Staatstätigkeiten auf die Kernaufgaben“ geht einher mit dem internationalen Trend zum Abbau staatlicher Wettbewerbsbehinderungen und den Bemühungen um die Öffnung der Märkte. Die damit verbundene Verwaltungstätigkeit steht daher im Mittelpunkt der Diskussion über das Wieviel und das Wie der staatlichen Leistungserbringung.

Ein wichtiger Teil in dieser Diskussion sind Überlegungen zur Auslagerung von Geschäftsbereichen, die nicht den Kern staatlichen Handelns betreffen. Gründe dafür sind auch in zunehmenden Budgetrestriktionen zu finden; ebenso spielt die Vorgabe, einen weitgehend ausgeglichenen Staatshaushalt zu erreichen, eine Rolle.

Im Zuge der Auslagerung öffentlicher Aufgaben zu ausgegliederten Rechtsträgern stellt sich natürlich auch die Frage nach einer Steuerungsmöglichkeit dieser ausgegliederten Rechtsträger. Ob die Steuerungsmöglichkeiten seitens des Bundes dabei nur eingeschränkt möglich sind oder aber stärker ausgeprägt sein können, ist bereits in den Ausgliederungsgesetzen festgelegt.

Steuerungsmöglichkeiten bestehen etwa über den Personalbereich. Wie beim Bund sorgen die Personalpläne dafür, dass die Personalbesetzung grundsätzlich restriktiv gehandhabt wird. Bei allen Ausgliederungen des Lebensministeriums (mit Ausnahme der Österreichischen Bundesforste) wurden die bestehenden Beamten an die Gesellschaften verliehen, die Per-

sonalkosten sind beim Ressort verblieben und werden von den Gesellschaften rückvergütet. Vertragsbedienstete wurden bei der Ausgliederung übernommen und sind weiterhin Vertragsbedienstete nach dem Angestelltengesetz. Alle weiteren Personen unterliegen dem Kollektivvertrag. Steuerungsmöglichkeit hier ist etwa, beim Gesellschafterbeschluss über den Kollektivvertrag eine Einflussnahme auf die Personalbezahlung vorzunehmen.

Im Budgetbereich gibt es verschiedene Steuerungsmöglichkeiten. Die Österreichische Bundesforste AG und die Bundesversuchswirtschaften GmbH brauchen keine staatlichen Zuschüsse, sie sind selbständig überlebensfähig. Ein weiteres Beispiel ist die Spanische Hofreitschule, die nach der Zahlung eines gewissen Betrags bei der Ausgliederung in Zukunft selbst lebensfähig sein muss. Bei den anderen Ausgliederungen, den „beliehenen Unternehmen“ - das sind jene, die keine privatwirtschaftlichen, sondern hoheitliche Aufgaben erfüllen - gibt es verschiedene Finanzierungsmöglichkeiten: Eine davon ist die Bereitstellung eines Fixbetrages, der als Abgeltung für die Weiterführung der Kompetenzen im staatlichen Interesse gezahlt wird. Ein allfälliger Mehrverbrauch muss von der ausgegliederten Gesellschaft selbst erwirtschaftet werden. Beispiele für diese Form der Finanzierung ist etwa die Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit (AGES) oder das Umweltbundesamt (UBA). Eine weitere Form der Finanzierung liegt in der Erstellung eines jährlichen Finanzplanes, mit dem der Bedarf von Bundesseite genehmigt wird. Die Agrarmarkt Austria (AMA) etwa wird nach diesem Modell

finanziert. Eine Steuerung von Seiten des Bundes ist am ehesten nach diesem Modell möglich, da man auch kurzfristiger reagieren und eingreifen kann.

Weitere Steuerungsmöglichkeiten sind bei allen Gesellschaften in den Ausgliederungsgesetzen festgelegt. So kann der jeweilige Bundesminister Weisungen erteilen. Von diesem Weisungsrecht ist in der Vergangenheit jedoch noch nie Gebrauch gemacht worden. Es wird davon ausgegangen, dass in den Ausgliederungsgesetzen ein so enges Korsett gesetzt wurde, dass Weisungen nicht erforderlich sind. Diese Steuerungsmöglichkeit ist zudem lückenhaft, da keine Sanktion bei einer Nichtbeachtung einer Weisung vorgesehen ist, jedenfalls nicht im Sinne des Disziplinarrechtes. Bei den Führungskräften sind in der Regel bis zu einem Drittel variable Gehaltsbestandteile vorgesehen, so kann rückblickend auf das Erreichen der Betriebsziele Rücksicht genommen werden. Letztlich bliebe als Sanktions-

möglichkeit nur die Entlassung, wenn die Betriebsziele nicht erreicht wurden. In der Praxis hat sich das als kein wirksames Mittel herausgestellt.

Die Erfahrungen, die das Lebensministerium mit der Steuerung ausgegliederter Rechtsträger gemacht hat, sind vielfältig wie die unterschiedlichen Ausgliederungen selbst. Grundsätzlich ist aber festzustellen, dass die Arbeitsintensität gesteigert und die Arbeitsabläufe in der Regel gestrafft werden konnten. Damit erfolgt die Arbeitserledigung spontaner. Im Personalbereich haben wir gesehen, dass der Personalbedarf gesunken ist. In den ausgegliederten Gesellschaften gibt es ein gleich hohes bzw. höheres Lohnniveau im Vergleich zum Bund. Das ist auch eine Konsequenz aus der erhöhten Arbeitsintensivität. Positiv zu sehen ist, dass das Wettbewerbsdenken durch die Ausgliederungen gesteigert werden konnte und die Bürgerorientierung erhöht wurde.



**Ing. Dr. Hans-Günter Gruber**  
ist Präsident im  
Bundesministerium für Land-  
und Forstwirtschaft, Umwelt  
und Wasserwirtschaft.

# Private Governance im Gerichtsvollzieherwesen

Von Peter Hadler

Durch eine umfassende Reform des Gerichtsvollzieherwesens, welche auch große internationale Beachtung fand, konnte die österreichische Justiz nicht nur ein neues, Eigenverantwortung und kreativen Einsatz förderndes Steuermodell implementieren und das Gebührenwesen vereinfachen, sondern auch erhebliche Effizienzsteigerungen durch Ablaufvereinfachungen erreichen.

Die Wirtschafts- und Bankenkrise lässt allenthalben Zweifel aufkommen, ob rein marktwirtschaftliche Mechanismen ein ausreichendes Regulativ darstellen. Nach einer langen Privatisierungseuphorie werden die Vorteile der Wahrnehmung verschiedener Kernaufgaben durch die öffentliche Hand wieder geschätzt, ist sie doch Garant für Rechtsstaatlichkeit, Stabilität und Nachhaltigkeit. Dabei sollen aber die positiven Effekte bewährter Steuerungsmechanismen aus der Wirtschaft nicht außer Acht gelassen werden. Im Rahmen eines großen, umfassenden Reorganisationsprojektes des Gerichtsvollzieherwesens im Bundesministerium für Justiz mit dem Titel „Reform des Gerichtsvollzuges in Österreich“ (FEX-Projekt), das der Autor dieses Beitrages leitete, wurden im Jahr 2004 Wege beschritten, die zur Einführung von Führungsstrukturen und -mechanismen der Privatwirtschaft unter dem Dach der Gerichtsbarkeit führten. Ende Oktober 2005 fand in Edinburgh im Rahmen des Europäischen Tages der Ziviljustiz zum ersten Mal die Verleihung des europäischen Preises der ‚Kristallwaage der Justiz‘ statt, der innovative Praktiken bei der Organisation der Zivilgerichte und Zivilverfahren auszeichnen soll. Eine aus hochrangigen europäischen Juristen bestehende Jury hat aus 22 Projekten, die Justizbehörden aus 15 europäischen Ländern eingereicht haben, sieben ausgezeichnet. Das FEX-Projekt des österreichischen Bundesministeriums für Justiz erreichte gemeinsam mit Initiativen aus Finnland und Slowenien die Nominierung für die ‚Kristallwaage‘.

## Fahrisexekution als moderne Dienstleistung der Justiz

Ziel des Projektes war es, den Bereich der Fahrisexekution – der Durchsetzung von Geldforderungen über die Exekution

beweglicher Gegenstände - zu einer nach modernen Gesichtspunkten geführten Dienstleistung der Justiz zu machen. Dieser Bereich umfasste rund 15 Prozent aller Mitarbeiter an österreichischen Gerichten, was etwa 900 Personen entspricht.

Die Durchführung des FEX-Projekts erfolgte in zwei Stufen:

1. Stufe: Potenzialanalyse des Gerichtsvollzuges und Konzepterstellung
2. Stufe: Umsetzung der Reorganisation und der Effizienzsteigerungsmaßnahmen

Die Einbindung der Personalvertretung wurde von Anfang an sichergestellt. Ebenso war die aktive Mitwirkung ausgewählter Gerichtsvollzieher und Rechtspfleger eine Selbstverständlichkeit. Nur auf diese Weise konnte ein derart ehrgeiziges und umfassendes Projekt erfolgreich realisiert werden.

## Potenzialanalyse als solide Basis

Da zu Beginn des Projekts keine gesicherten Informationen über den wirtschaftlichen Erfolg, die „Ertragslage“ und das Arbeitsverhalten der Gerichtsvollzieher „vor Ort“ vorlagen, wurden umfangreiche empirische Erhebungen durchgeführt. Hier kamen unter anderem Prozessanalysen, Mengen- und Häufigkeitserfassungen sowie die Tätigkeitsstrukturanalyse zum Einsatz; eine Methode, die insbesondere hohe Transparenz und ein kritisches Hinterfragen aller Arbeitsschritte in administrativen Bereichen gewährleistet. Von besonderem Wert erwies sich die detaillierte Auswertung von 1.600 Exekutionsakten. Aufbauend auf den Analysen formulierten die Projektverantwortlichen folgende Handlungsschwerpunkte:

- Neugestaltung der Aufbauorganisation durch „interne Ausgliederung“
- Neugliederung der Einsatzgebiete (Rayone)

- Ablaufvereinfachungen mit gesetzlichen Anpassungen
- Neugestaltung (Vereinfachung) des Gehaltensystems und der Entlohnung der Gerichtsvollzieher
- Aufbau eines Controllinginstrumentariums zur Steuerung der Gerichtsvollzieher sowie Ausbau der IT-Unterstützung

Die Zusammenführung und Bewertung der Vorschläge erfolgte in einem Masterplan.

### **Ergebnisorientierte Führung durch Neugestaltung der Aufbauorganisation**

Vor dem Projekt beschränkte sich die Führung der Gerichtsvollzieher weitgehend auf die Kontrolle der Rechtmäßigkeit des Vollzugs und dienstrechtliche Aspekte. Ein ergebnisorientiertes Management der Dienstleistung Gerichts Vollzug war nur sehr eingeschränkt gegeben. Dies war eine Folge der organisatorischen Zuordnung der Gerichtsvollzieher zu den einzelnen Gerichten. Der Vorschlag: Eine „interne Ausgliederung“ in Form von insgesamt vier regionalen ‚FEX Planungs- und Leitungseinheiten‘ fasste die Funktion der Gerichtsvollzieher an den Oberlandesgerichten (OLG) zusammen. Diese Reorganisation ermöglichte

- eine Entkoppelung der finanzbetrieblichen Dienstleistung des Gerichtsvollzuges unter Wahrung der Aufsicht durch die Rechtsprechung
- die Erhöhung der Eigenverantwortung
- die Installierung einer Leitungsstruktur und einer Personaleinsatzführung auf Ebene der Oberlandesgerichte
- die Förderung der Qualifizierung und Professionalisierung
- eine auftragsbezogene Steuerung der Personalauslastung

Mit der Einrichtung der FEX Planungs- und Leitungseinheiten wurde ein völlig neues Modell der Steuerung und Leitung in der Justiz und im öffentlichen Dienst überhaupt realisiert. Werden Verwaltungsaufgaben sonst stark hierarchisch und nach einzelnen Teilaufgaben zergliedert geleitet (man denke etwa an die vielen Teilaspekte der Personalverwaltung), wurde hier ein ganz anderer Weg beschritten. Das Gerichtsvollzieherwesen wird als Gesamtaufgabe für alle Aspekte geplant, geleitet und gesteuert. Diese gesamtheitliche Steuerung erfolgt in einer sehr flachen Hierarchie: Der Gerichtsvollzieher ist direkt den Planungs- und Leitungseinheiten unterstellt. Dieses neue System fördert Eigenverantwortung, Einsatz und die Bereitschaft, sich neuen Aufgaben kreativ zu stellen. Zum Aufbau der neuen FEX-Leitungseinheiten wurden unter anderem detaillierte Funktionen-

diagramme erstellt, die personelle Ausstattung dimensioniert, Stellenbeschreibungen entworfen sowie ein Zeit- und Budgetplan für die Implementierungsmaßnahmen aufgestellt. Neu entwickelte Controlling-Tools schafften die Grundlage für eine ergebnisorientierte Steuerung der Gerichtsvollzieher.

### **Vereinfachung der Vollzugsgebühren und der Entlohnung der Gerichtsvollzieher**

Das zu Projektbeginn bestehende Vollzugs- und Wegegebührengesetz erforderte aufwändige Berechnungen zur Ermittlung der Gebühren und war mit einem hohen Administrativaufwand für alle Verfahrensbeteiligten verbunden. Durch die Einführung von Pauschalgebühren nach außen, eine Vereinfachung der leistungsabhängigen Vergütungen für die Gerichtsvollzieher sowie eine IT- gestützte Abrechnung gelang es, den Verwaltungsaufwand deutlich zu senken. Die Neugestaltung des Gehaltensystems stellte eine große Herausforderung dar: Es galt die Tarife so festzusetzen, dass unter Berücksichtigung von (erwünschten) Verhaltensänderungen das Gebühren- und Vergütungsvolumen für alle Beteiligten - Gläubiger, Verpflichteter, Gerichtsvollzieher - dem bei Projektbeginn formulierten Niveau entsprach. Zu diesem Zweck wurden umfangreiche Modellrechnungen für die Gesetzesänderungen durchgeführt. Die Modellrechnungen konnten nach der Umsetzung mit den IST-Daten überprüft und verifiziert werden. Gleichzeitig bildeten diese Modellrechnungen die Basis für die Verhandlungen mit den Interessenvertretern und lieferten eine wichtige Entscheidungsgrundlage für die parlamentarische Beschlussfassung.

### **Effizienzsteigerung durch Ablaufvereinfachungen**

Die Konkretisierung der in der Potenzialanalyse aufgezeigten Einsparungsansätze erfolgte praxisnah in Workshops mit den betroffenen Mitarbeitern. Die erhobenen Mengengerüste sowie die ermittelten Zeitwerte für Tätigkeiten ermöglichten eine objektive Bewertung der einzelnen Maßnahmen. Damit stand ein detaillierter, maßnahmenbezogener Nachweis der möglichen Einsparungen und somit die geeignete Basis für eine sachliche Diskussion über die Einsparungsziele zur Verfügung. Zur Umsetzung der Maßnahmen mussten die entsprechenden Gesetze geändert und die IT-Systeme angepasst werden. Ein quartalsmäßiges Personal-Monitoring verfolgte die Veränderungen des Personalstandes.



**Mag. Peter Hadler**  
ist Abteilungsleiter im  
Bundesministerium für Justiz.

# Zum Einsparungspotenzial durch Verwaltungsreformen

Von Klaus Hartmann

Die in der Öffentlichkeit behaupteten Einsparungspotenziale in der Verwaltung entbehren in vielen Fällen einer seriösen Grundlage und führen dazu, dass die tatsächlich stattfindenden Reformmaßnahmen in ihrer Wirkung zu wenig gewürdigt werden und die allgemeine Einschätzung von der Unreformierbarkeit der Verwaltung ein verbreitetes Vorurteil bleibt. Dabei ermöglichen realistische Ziele sowohl effektive Reformprozesse und schaffen eine Erwartungshaltung, die auch befriedigt werden kann.

Die gesellschaftliche Bedeutung von Einrichtungen wird auch darin sichtbar, dass sich weite Kreise der Bevölkerung eine diesbezügliche Fachkenntnis zubilligen oder sich zumindest in der Lage sehen, substanzvoll in der Sache mitzureden. Man kennt das Phänomen, dass in Österreich einige hunderttausend Teamchefs über die tatsächlichen Erfordernisse in der Fußball-Nationalmannschaft oder auch im Schirennlauf Bescheid wissen. Die politischen Verhältnisse des Landes sind ebenso Gegenstand breitesten gesellschaftlichen Expertentums wie die Umstände in der staatlichen Verwaltung. Jeder war schließlich schon einmal bei einer Behörde oder in einem Amt, hat eine Verwandte in einem Ministerium oder im Rathaus, erinnert sich an die Schule und an den Kindergarten oder kommt der einen oder anderen Steuer- und Gebührenpflicht nach.

Wenn schon in der breiten Bevölkerung genaue Vorstellungen über die vermuteten Verhältnisse in der Verwaltung bestehen, dann können die berufsmäßigen Fachleute aus Wissenschaft, Interessenvertretung und veröffentlichter Meinung nicht hintan stehen, wenn es darum geht, ihre Einschätzungen und Vorschläge betreffend die öffentliche Meinung kund zu tun. Etwa am Beispiel des Einsparungspotenzials, das in der Verwaltung zu erzielen wäre, wird dies besonders deutlich. Waren vor der Einführung des Euro 50 Milliarden Schilling ein gerne kolportierter Wert, der sich freilich auch auf 150 Milliarden verdreifachen konnte, so wurden zumindest die Beträge seit dem Jahr 2002 deutlich geringer. Die 50 Milliarden Schil-

ling verwandelten sich zunächst in 3,5 Milliarden Euro und erhöhten sich dann wieder stetig. Eine jüngst veröffentlichte Studie identifiziert in diesem Zusammenhang eine sogenannte „theoretische Effizienzreserve“ im öffentlichen Sektor in der Spannweite zwischen 4,25 bis gar 8 Milliarden Euro (noch ohne Einbeziehung des Gesundheitswesens).

Bevor man sich mit den Einsparpotenzialen der Verwaltung beschäftigt, sollte man sich darüber Klarheit verschafft haben, wie hoch sich denn die Kosten der Verwaltung belaufen. Und überdies sollte ein möglichst einheitliches Verständnis darüber bestehen, was denn unter „staatlicher Verwaltung“ zu verstehen ist. Bei der Suche nach Antworten auf diese Fragen wird schnell sichtbar, dass die ökonomische und organisatorische Datenlage eher unbefriedigend ist, insbesondere im Hinblick auf eine Aussagequalität, die alle relevanten Aspekte berücksichtigt. Die Blickwinkel auf die Verwaltung aus der Sicht der Lehre des öffentlichen Rechts, der Finanzwissenschaft und der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre decken sich nicht und sie sind leider auch nicht auf einander abgestimmt. Das führt schon bei einer wissenschaftlichen Betrachtungsweise zu höchst divergenten Aussagen und weitet sich im allgemeinen Diskurs zu breiten Missverständnissen aus.

Die nachfolgenden Ausführungen können dieses Defizit nicht ausgleichen, sondern es wird versucht, auf einige wesentliche Strukturmerkmale hinzuweisen und diese in ihrer quantitativen Dimension darzustellen.

### Die staatliche Leistungsverwaltung

Unter „staatlicher Verwaltung“ ist die Aktivität der Gebietskörperschaften zu verstehen. Das sind jene Leistungen, die im Rahmen der staatlichen Organisation des Bundes, der Länder und der Gemeinden hervorgebracht wird (staatliche Leistungsverwaltung). Dazu zählen nicht die Leistungen anderer öffentlicher Rechtsträger, wie Sozialversicherungen oder Kammern. Auch die bloße Finanzierung oder die Förderung von Leistungen anderer Rechtsträger fällt nicht unter die staatliche Leistungsverwaltung. Da die Organisations- und Aufgabenstrukturen der Verwaltung aber weder innerösterreichisch und schon gar nicht international standardisiert oder in einer sonstigen Weise abgestimmt sind, wird deutlich, dass Vergleiche nur unter großen Abgrenzungsunsicherheiten angestellt werden können.

Der finanzielle Aufwand für die Leistungsverwaltung stellt regelmäßig nur einen Anteil von 20 bis 30 % des Gesamtaufwandes dar. Der überwiegende Teil der finanziellen Mittel einer Gebietskörperschaft wird als Transferaufwand (für Subventionen und Förderungen aller Art) sowie als Finanzierungsaufwand (Tilgungen, Zinsen) wirksam. Das bedeutet, dass nur ein relativ kleiner Teil der staatlichen Budgets in den unmittelbaren Leistungserstellungsprozess fließt – also in den „Produktionsbereich“ der staatlichen Verwaltung. Das bedeutet aber auch, dass Maßnahmen der Verwaltungsreform lediglich den Leistungserstellungsprozess erfassen. Die Frage einer effizienten Förderpolitik ist demgegenüber unter anderen Gesichtspunkten zu sehen und hat mit Verwaltungsreform im eigentlichen Sinn wenig zu tun. Mit anderen Worten: Selbst das Wegsparen der gesamten staatlichen Verwaltung führte bloß zu einer Budgetentlastung von weniger als 30 %.

Grobverteilung des Jahresaufwandes des Bundes (vereinfacht dargestellt):

Leistungsaufwand	19 Mrd. €	(27 %)
Transferaufwand	40 Mrd. €	(57 %)
Finanzierungsaufwand	11 Mrd. €	(16 %)
<b>Gesamtaufwand</b>	<b>70 Mrd. €</b>	

### Personal- und Sachaufwand in der Leistungsverwaltung

Die staatliche Verwaltung ist ein Dienstleistungsunternehmen mit hoch qualifizierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern; alleine beim Bund resultieren aus dem starken Akademikeranteil von rund 30 % der Beschäftigten (gegenüber 8 % im privaten Sektor) hohe Durchschnittseinkommen. Der Produktionsfaktor menschliche Arbeitskraft führt insbesondere im Dienstleistungsbereich zu einem deutlich höherem Anteil des Personalaufwandes im Vergleich zum Sachaufwand. In der staatlichen Verwaltung beträgt das Verhältnis im Durchschnitt 2:1; in einzelnen Organisationseinheiten kann der Personalkostenanteil aber bis zu 90 % betragen. Demgegenüber spielen trotz hoher Büromieten und aufwändiger technischer Infrastruktur die Kosten für die ehemals so genannte „Amtstinte“ eine deutlich geringere Rolle.

Personalaufwand des Bundes (inkl. Dienstgeberanteile):

aktive Bundesbedienstete	6,4 Mrd. €
aktive Landeslehrer	3,2 Mrd. €
Pensionsaufwand	3,4 Mrd. €
<b>Personalaufwand</b>	<b>13,0 Mrd. €</b>

Personalstand des Bundes:	133.000
davon Bundeslehrer	37.000 (28 %)
Exekutivbedienstete	30.000 (23 %)
Militärpersonen	15.000 (11 %)

Personalstand aller Gebietskörperschaften:

Bundesbedienstete	133.000
Landesbedienstete	181.000
davon Landeslehrer (vom Bund bezahlt)	63.000
Gemeindebedienstete	70.000
<b>Gesamt</b>	<b>384.000</b>

### Zur Abschätzung des Einsparungspotenzials

Strategischer Hauptanknüpfungspunkt für Einsparungen durch Maßnahmen der Verwaltungsreform ist der Personalaufwand. Daraus erklärt sich auch die offensichtliche Attraktivität von Personaleinsparungs-Aussagen in der Öffentlichkeit. Allerdings werden die natürlichen Grenzen von Personaleinsparungen oft übersehen.

Da derzeit davon auszugehen ist, dass Kündigungen im öffentlichen Dienst entweder nicht möglich sind (Pragmatisierung) oder auch sonst nicht opportun erscheinen (jedenfalls sind sie bisher immer unterblieben), dann besteht als Einsparungspotenzial bloß der „natürliche Abgang“. Dieser beträgt etwa 3 % der Beschäftigten pro Jahr. Für die Bundesverwaltung wären dies etwa 4.000 Stellen; und auch das nur, wenn keine einzige Stelle nachbesetzt wird – auch nicht in den Schulen und in der Polizei, die zusammen die Hälfte der Bundesbediensteten beschäftigen.

Bei einer Zugrundelegung von einem durchschnittlichen Personalaufwand von jährlich 48.000 Euro pro Stelle betragen die „natürlichen-Abgangs-Einsparungen“ demnach 192 Millionen pro Jahr. Wenn man zu diesen Einsparungen bei den Personalausgaben noch einen entsprechenden Anteil an sonstigen Einsparungen wie wegfallende Miete, Infrastrukturkosten und sonstiger „Amtstinte“ addiert, kommen noch (höchstens) 95 Millionen hinzu. Einer solchen vereinfachten Einsparungsrechnung zufolge liegen die Maximaleinsparungen in der Bundesverwaltung somit nicht höher als bei 290 Millionen Euro pro Jahr.

Demgegenüber werden hinsichtlich der Einschätzungen des finanziellen Einsparungspotenzials mehrere Argumentationsgrundlagen und Rationalisierungen verwendet: Man bezieht sich auf ein bestimmtes Ausgabenvolumen und vermutet ein pauschales Einsparungspotenzial von 10 bis 15 %. Es ist dann bloß eine Frage der Bezugsbasis, wie hoch die Einsparung einzuschätzen ist. Nimmt man als Ausgangsbasis beispielsweise die



gesamten Ausgaben des Bundes in der Höhe von 70 Milliarden so bedeutete dies ein in diesem Zusammenhang völlig irreales Einsparvolumen von bis 11,5 Milliarden Euro, das im Ergebnis etwa dem halben Leistungsaufwand des Bundes entspräche.

In einer zweiten Argumentationsgrundlage wird ein staatenübergreifender Quervergleich angestellt und geprüft, ob für denselben Leistungsbereich – nach Neutralisierung der größenbedingten Unterschiede – ein größerer oder kleinerer Aufwand zu verzeichnen ist; ein auf diese Weise errechneter Mehraufwand stellte ein vermutetes Einsparungspotenzial dar. Sehr oft zeigt sich allerdings, dass viele internationale Daten keine hohe Verlässlichkeit aufweisen, weil die einzelnen Bereiche unterschiedlichen Abgrenzungen und Organisationsbedingungen unterliegen und daher ein ernsthafter Vergleich – auch im Hinblick auf die Qualität und Leistungsfähigkeit staatlicher Leistungen – leider nur eingeschränkt möglich ist. Des Weiteren werden Einsparungen sehr oft mit der Lukrierung von Verkaufserlösen vermengt, die bekanntlich nicht nachhaltig sind.

Eine immer wieder geübte und nicht ganz seriöse Vorgangsweise ist die mehrjährige Akkumulation von Einsparungen. Auch wenn echte Einsparungen Dauereffekte haben sollten, so können sie doch nur in einer Jahresabrechnungsperiode ausgewiesen werden. Ansonsten würden auf diese Weise selbst kleine Beträge über die Jahre hin zu stattlichen – aber leider fiktiven – Einsparergebnissen anwachsen. Man stelle sich vor, wie groß der Einsparungseffekt der größten Verwaltungsreform in der Republik Österreich aus dem Jahre 1922 schon wäre, wo alleine ein Drittel des Personals in den Ministerien

eingespart wurde, wenn man ihn bis zum heutigen Tage fortrechnete.

### **Realistische Einsparungsziele statt utopischer Forderungen**

Eine effektive Verwaltungsreform kommt um klare Einsparungsziele nicht herum. Diese müssen aber realistisch sein und den Leistungsaufwand der Verwaltung verringern. Einsparungen im Finanzierungsaufwand (von bereits erfolgten Leistungen) sind praktisch nicht möglich und die bloße Kürzung von Subventionen und Förderungen ist keine Verwaltungsreform im eigentlichen Sinn. Es empfiehlt sich daher, die Ausgaben- und Personalstruktur in der staatlichen Verwaltungsorganisation verstärkt zu untersuchen und einer aussagekräftigen Aufgabenverantwortung gegenüber zu stellen, wobei auch die Gesichtspunkte eines qualitativen vergleichenden Benchmarking zu berücksichtigen sind.

Auf folgendes sollte nicht vergessen werden: Da die öffentlichen Gelder auch bis jetzt nicht ohne irgendjemandes Nutzen vergraben oder gar verbrannt werden, ist jede Einsparung letztlich als Verringerung des Einkommens, des Honorars, des Verkaufsumsatzes, als Leistungskürzung oder als Wegfall des Arbeitsplatzes spürbar und kann zu beachtlichen Widerständen führen. Ein behaupteter Betrag von einer Milliarde Euro an jährlichen Einsparungen in der Verwaltung erfordert immerhin eine Personalreduktion um 14.000 (!) Stellen. Oder vielleicht um 6.500 Landtagsabgeordnete (!!), wie die Föderalismuskritiker dies fordern – heute gibt es aber lediglich 448 Mitglieder (!!!) in den österreichischen Landesparlamenten.



**Mag. Klaus Hartmann**  
ist stellv. Sektionsleiter im  
Bundeskanzleramt und Leiter der  
Verwaltungsakademie des Bundes.

# Was ist neu (innovativ) an der Korruption?

Von Wilhelm Kellner

Korruption und ihre Bekämpfung waren schon ein Thema für ägyptische Pharaonen und biblische Propheten. Um den modernen Erscheinungsformen der Korruption Herr zu werden, bedarf es nicht nur repressiver, sondern vor allem und am vordringlichsten präventiver Maßnahmen, bei deren Umsetzung den Führungskräften der Öffentlichen Verwaltung eine maßgebliche Rolle zukommt.

Das Führungsforum Innovative Verwaltung hat es sich nicht nur zu seiner Aufgabe gemacht, auf eine moderne, effiziente öffentliche Verwaltung hinzustreben, sondern auch aktiv sensible Themen anzusprechen, um sie damit für eine offene, ehrliche Auseinandersetzung und nachfolgende Bearbeitung zugänglich zu machen. Als typisches Beispiel kann das Tabuthema „Korruption“ herhalten, dem sich das Führungsforum bereits in zwei Themenforen und zwar unter dem Aspekt Ethik sowie Korruptionsprävention frühzeitig gestellt hat. Der Komplex „Korruption“ ist zu vielschichtig, um ihn in einem Beitrag umfassend beleuchten zu können, daher sollen im Folgenden nur einige Thesen falsifiziert werden, um abschließend vorzustellen, was die öffentliche Verwaltung selbst – voran ihre Führungskräfte – zur Korruptionsprävention beigetragen hat und in Hinkunft beitragen wird.

## **These 1: Korruption ist ein Thema unserer Zeit**

Nein, so war vordringliches Ziel des Pharao Haremhab (1319 bis 1292 v. Chr.) die Bekämpfung der Korruption und des Ämtermissbrauchs. Auch die Bibel Buch Exodus 23:8 führt aus: „Du sollst dich nicht bestechen lassen; denn Bestechung macht Sehende blind und verkehrt die Sache derer, die im Recht sind“. Diese Liste ließe sich beliebig über die Patronage und Ämterkauf in Griechenland und im römischen Reich bis in die Gegenwart fortsetzen.

## **These 2: Korruption ist ein Problem der öffentlichen Verwaltung**

Gerade die spektakulären Fälle weit verzweigter Korruption in großen Konzernen, die in jüngster Vergangenheit von den Gerichten aufzuarbeiten sind, zeigen, dass das Phänomen Korruption sich nicht nur auf die öffentliche Verwaltung beschränkt. Ein Charakteristikum der Korruption ist es, dass es jeweils zwei Begünstigte und einen Geschädigten gibt. Nahe

liegend dabei, dass sich das Interesse der Presse zumeist auf den öffentlichen Sektor richtet, da hier ein Amtsträger einer der Begünstigten ist, in jedem Fall aber der Staat – und somit die Allgemeinheit – geschädigt werden. Das gleiche Muster kann man aber ebenso im Privatsektor antreffen, nur sind hier alle drei Beteiligten Privatpersonen oder private Unternehmungen. Da nun der Geschädigte den durch die Korruption erlittenen Schaden in seiner Preiskalkulation unterzubringen hat, wird schlussendlich der Kunde und damit wiederum die Allgemeinheit mittelbar betroffen und belastet.

## **These 3: Gegen Korruption ist „kein Kraut gewachsen“**

Oft wird argumentiert, dass Korruption ein Kulturthema sei, dem nicht beizukommen wäre. Es ist richtig, dass das Unrechtsbewusstsein – auch ein typisches Merkmal von Korruption – in unterschiedlichen Kulturen und Regionen verschieden stark ausgeprägt ist. Doch soll der Umstand, dass in vielen Ländern korrupte Praktiken oft das Überleben des Einzelnen sichern, nicht dazu führen, dem Thema auszuweichen - es wird nur anderer Instrumente und Vorgehensweisen zur Bekämpfung und Prävention bedürfen. Jedenfalls sollten sich die Bemühungen im Kampf gegen Korruption nicht nur auf repressive Maßnahmen beschränken, sondern sich vor allem auf die Prävention konzentrieren, da von dieser die größte nachhaltige Wirkung zu erwarten ist.

## **These 4: Korruptionsbekämpfung ist Sache der Anderen**

Wenn es um Korruptionsbekämpfung geht, wird gerne nach Strafverfolgungsbehörden, Gerichten oder verwaltungsinternen Einrichtungen wie der Internen Revisionen gerufen und dann geht man zur Tagesordnung über. Unzweifelhaft kommt diesen Einrichtungen eine wesentliche Bedeutung in der Kor-

ruptionsbekämpfung zu, doch kann und soll jeder Einzelne bewusst dazu beitragen, dass ein der Korruption abträgliches Umfeld geschaffen wird. Hier kommt der Vorbildwirkung eine große Bedeutung zu. Ethische Grundwerte muss man selbst vorleben, um glaubwürdig zu sein und so wahrgenommen zu werden. Ein ausgefeilter Ethikkodex wird dann wirkungslos bleiben, wenn die Führungskräfte selbst durch ihr Verhalten Zweifel lassen, ob sie diese Prinzipien auch selbst leben.

### **These 5: An Korruption ist nichts „Innovatives“**

Neu oder innovativ an der Korruption ist wirklich wenig – es wird jedoch immer „innovative“, erfinderische Ausprägungen und Umgehungshandlungen geben, die der Verschleierung von korrupten Aktivitäten dienen. Neu und innovativ ist hingegen das Bekenntnis der Öffentlichen Verwaltung und ihrer Führungskräfte, sich selbst dieses Themas anzunehmen und lösungsorientiert gemeinsam Maßnahmen zu setzen.

### **Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung und Korruptionsprävention**

Es vergeht kaum ein Monat, in dem nicht weltweit zumindest ein Symposium oder Kongress zum Thema Korruption stattfindet. So hatte auch das Mitte Februar 2009 in Wien gemeinsam mit den Vereinten Nationen veranstaltete 20. Symposium der INTOSAI (weltweite Vereinigung der Obersten Rechnungskontrollbehörden) das Thema: INTOSAI – aktiver Partner im internationalen Netzwerk zur Korruptionsbekämpfung. Eine wesentliche Schlussfolgerung lautete, dass „die externe Finanzkontrolle Transparenz schafft, Gefährdungspotentiale sichtbar macht, funktionstüchtige wirksame interne Kontrollen aufbaut und dadurch im besonderen Maße dazu beiträgt, Korruption im Geiste der UN-Konvention gegen Korruption zu verhindern.“ Das Führungsforum Innovative Verwaltung hat diese Schlussfolgerungen bereits im Jänner 2005 vorweggenommen, indem im Rahmen des Themenforums „Korruptionsprävention“ sowohl die Interne Revision des Magistrats der Stadt Wien als auch der Rechnungshof Strategien und Maßnahmen vorstellten. Mit dem „Handbuch zur Korruptionsprävention“ hat die Interne Revision des Magistrats der Stadt Wien in eindrucksvoller Weise gemeinsam mit Führungskräften aus dem gesamten Magistrat einen umfassenden Leitfaden ent-

wickelt, um eine nachhaltige Bewusstseinsbildung bei einer größtmöglichen Zahl von Mitarbeitern zu erzielen. Die rechtlichen Grundlagen zum Schutz vor Korruption wurden an Hand von Fallbeispielen anschaulich dargestellt sowie ein Risiko-Selbsttest angeboten. Weiters wurde ein Leitfaden für ethisches Management mit den Bausteinen Leitbild, Ethik und Werte, gut strukturierte Organisation sowie – unverzichtbar – effiziente Kontrollsysteme entwickelt. Der Rechnungshof verwies in seiner Präsentation auf die vorwiegend präventive Wirkung durch eine risikoorientierte Prüfungsplanung, mit dem besonderes Augenmerk auf korruptionsgefährdete Verwaltungsbereiche gerichtet wird. Mit der Überprüfung von Organisationseinheiten, die der Korruptionsbekämpfung oder -prävention dienen – wie Wirtschaftspolizei, Interne Revisionen, Buchhaltungen – soll deren Effizienz und Effektivität gestärkt werden. Eine 1999 vom damaligen Bundeskanzler zur Korruptionsbekämpfung im öffentlichen Vergabewesen eingesetzte Arbeitsgruppe dreier Bundesministerien unter Vorsitz des Rechnungshofpräsidenten zeigte Gefährdungspotenziale auf und empfahl korruptionsvorbeugende Maßnahmen im Bereich vergebender Stellen.

Seiner Vorbildrolle folgend entwickelte der Rechnungshof im September 2007 einen eigenen Verhaltenskodex, der abgeleitet von internationalen Standards auf die besonderen Grundwerte des Rechnungshofes wie Objektivität, Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit fokussiert ist. Mit der Ausarbeitung eines ressort- und gebietskörperschaftenübergreifenden Verhaltenskodex für öffentliche Bedienstete wurde 2008 ein wesentlicher Schritt zur Umsetzung internationaler Vereinbarungen getätigt und gleichzeitig das Vertrauen der Bevölkerung in die Integrität der öffentlichen Verwaltung gestärkt. Auch an diesem erfolgreichen Projekt waren Führungskräfte aus der öffentlichen Verwaltung maßgeblich beteiligt, wobei die Vorarbeiten des Führungsforums zu den Themen Ethik und Korruptionsprävention hilfreiche Grundlagen bildeten. Es liegt nun an den Führungskräften, nicht nur das Bewusstsein um die ethischen Grundwerte des öffentlich Bediensteten sowohl bei den Bediensteten als auch in der Öffentlichkeit weiter zu stärken, sondern diese Werte in ihrer eigenen Führungsrolle als positives Vorbild täglich zu leben.



**Mag. Wilhelm Kellner**  
ist Sektionschef im Rechnungshof.

# Armut und Kompetenzverteilung

Von Bernhard Langmann

„Wer in Österreich arm ist, sollte sich wenigstens in der Behördenorganisation gut auskennen“, säufzte unlängst eine der heillos überlasteten Mitarbeiterinnen im Sozialamt einer Bezirkshauptmannschaft. Einen großen Teil ihrer Arbeitszeit verbringt sie damit, sozial bedürftigen In- und Ausländern zu erklären, wer hierzulande wofür zuständig ist. Wissen Sie, wo man einen Behindertenpass beantragen kann, eine Rezeptgebührenbefreiung, eine Rundfunkgebührenbefreiung, einen Unterhaltsvorschuss, eine Wohnbeihilfe, einen Heizkostenzuschuss, eine erhöhte Familienbeihilfe, einen Mehrkindzuschlag usw. usf.? Eben.

## Unklare Zuständigkeiten

Gemeindeämter und Bezirksämter der Magistrate, Bezirkshauptmannschaften und Abteilungen der Ämter der Landesregierung, Gerichte, Finanzämter und Sozialversicherungsträger, die Landesstellen des Bundessozialamtes und des Arbeitsmarktservices, sie alle bearbeiten sozialrechtliche Angelegenheiten. Sie sind tätig in einem Rechtsbereich, der sich mit der institutionalisierten Hilfe zur Deckung sozialer Risiken befasst, sofern diese Hilfe vom Staat eingerichtet oder zumindest gefördert und überwacht wird. Der Bereich reagiert sensibel auf Entwicklungen der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes und ist in den vergangenen Monaten stark gewachsen. In Österreich leben derzeit 460.000 Menschen in Armut, d.h., sie haben ein Monatseinkommen, das unter 60% des Medianeinkommens (2005: 785 Euro) liegt, weitere 570.000 sind armutsgefährdet. Die Armut trifft vor allem Arbeitslose, kinderreiche Familien, Alleinerzieherinnen und Migrantenfamilien. Sie sind in besonderer Weise – existenziell im wörtlichen Sinn – abhängig von der Effizienz und Effektivität der Sozialämter und Sozialberatungsstellen. Unklare Zuständigkeiten, Doppelgleisigkeiten, unkoordiniertes Vorgehen und fehlende Schnittstellen zwischen den Behörden und Sozialversicherungsträgern sind in der Sozialverwaltung doppelt schädlich: Zum einen erschweren sie oft wirklich bedürftigen Menschen den Zugang zur Hilfeleistung und fördern jene, die sich überall auskennen und es sich richten können. Zum anderen wird Geld verschwendet, das gerade im Sozialbereich mit seinen enormen Kostensteigerungsraten schmerzlich fehlt.

## Verfassungsrechtliche Kompetenzprobleme

Nach der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung zwischen den Gebietskörperschaften Bund und Länder ist das „Sozial- und Versicherungswesen“ Bundessache in Gesetzgebung und Vollziehung. Nun wird in Österreich niemand, der einmal im ASVG geschmökert hat, behaupten, dass die Vollziehung im Sozialversicherungsrecht „einfach“ ist. Aber der Bund hätte zumindest die alleinige Kompetenz, Erleichterungen und Vereinfachungen zu schaffen. Die Sozialhilfe, die noch unter der Bezeichnung „Armenwesen“ in Art. 12 Abs. 1 Z1 B-VG angeführt ist, ist hingegen nur in der Grundsatzgesetzgebung Bundessache, während die Ausführungsgesetzgebung und die Vollziehung den Ländern obliegt. Der Bund hat bislang noch kein Grundsatzgesetz zu diesem Gegenstand erlassen, daher fällt die Kompetenz auch hinsichtlich der Gesetzgebung an die Länder. Eine Harmonisierung der Sozialgesetze der Bundesländer mit einer Anpassung der Richtsätze der Sozialhilfe, der Einführung unbürokratischer Sozialhilfen, einer Krankenversicherung für Sozialhilfeempfänger usw. usf. ist damit in weite Ferne gerückt.

## One-Desk-Prinzip und One-Stop-Shop als Lösungsansatz

Durchaus möglich und geradezu geboten wäre jedoch die Implementierung des One-Desk-Prinzips im Sozialbereich. Schon im Bericht der Aufgabenreformkommission vom März 2001 wurde dazu festgestellt: „Unter verwaltungsfunktionellen Gesichtspunkten ist jedoch nicht einzusehen, warum es nicht

gemeinsame Sozialämter (für Bund und Länder) oder Bezirkshauptmannschaften mit einem die Ländergrenzen überschreitenden Wirkungsbereich geben soll“.

Diese One-Stop-Shops im Sozialbereich, die Angelegenheiten der Sozialhilfe, der Arbeitslosenversicherung, der Arbeitsvermittlung und der Abwicklung von Transferzahlungen gemein-

sam besorgen, gibt es leider noch immer nicht. Sie wären z.B. auf Bezirksebene einzurichten, würden Aufgaben des Bundes, der Länder und der Gemeinden übernehmen, wären nahe am „bedürftigen“ Bürger und könnten sicherstellen, dass staatliche Unterstützung rasch und unbürokratisch dort angeboten wird, wo sie am dringendsten gebraucht wird.



**Mag. Bernhard Langmann**  
ist Leiter der Personalabteilung im  
Amt der Steiermärkischen  
Landesregierung.

# Die Bezirkshauptmannschaft

## Behörde mit subsidiärer Allzuständigkeit

Von Heinz Pansi und Reinhard Sladko

Die Bezirkshauptmannschaften (BH) sind monokratisch organisierte, erstinstanzliche Landesbehörden zur Besorgung aller Angelegenheiten der Bundes- und Landesverwaltung, die nicht anderen Behörden zugewiesen sind. An der Spitze der BH steht der Bezirkshauptmann. Dieser ist für die gesamte Geschäftsführung verantwortlich und ist das entscheidende Organ. Zur Bestellung des Bezirkshauptmannes ist das Kollegium der Landesregierung zuständig. Organisatorisch untersteht der Bezirkshauptmann dem Landeshauptmann. Die BH haben sowohl die Geschäfte der mittelbaren Bundesverwaltung als auch der Landesverwaltung zu führen und gilt als „die Behörde“, ausgestattet mit der „Macht“, materiellrechtliche Bescheide zu erlassen und dieselben zu vollstrecken. Der BH kommt hierbei eine subsidiäre Allzuständigkeit zu, wobei sie die Aufgaben eines Sicherheits-, Koordinations-, Sozialberatungs-, und Verwaltungszentrums erfüllt. Ebenso ist sie für die Krisenvorsorge, den Bereich der Sozial- und Gesundheitsvorsorge, für Fragen des Vereins-, Veranstaltungs-, Versammlungs-, und Fremdenrechts, des Gewerberechts, Wasserrechts, Forstrechts, KfZ-Rechts, des Strafrechts, des Naturschutz, des Grundverkehrs, für die Koordination der Gemeinden, für die Schule, die Sicherheit u.v.a.m. zuständig.

Nahezu alle Fragen des Lebens werden vom Tätigkeitsfeld der BH betroffen, die aus organisatorischer Sicht als „System“ zu bezeichnen ist, das sich der Umwelt als Leistungsbündel von Hunderten von Produkten präsentiert. Bedenkt man, dass der Großteil des Rechtsbestandes dem öffentlichen Recht zugerechnet werden und davon 75% der Kontakte des Bürgers über die BH ablaufen, so wird der Stellenwert der BH in der Bevölkerung offensichtlich. Mit dem Verwaltungsreformgesetz 2001, der letzten großen Kompetenzübertragung, wurde die

BH als „die Verwaltungsbehörde erster Instanz“ definiert.

### Der Mensch im Mittelpunkt

Eine moderne, leistungsfähige und gleichzeitig effizient arbeitende Verwaltung ist eine primäre Herausforderung an den Staat. Flexible, kostengünstige und bürgerfreundliche Verwaltung fördern Investitionen, und sichern Arbeitsplätze. Die Aufbau- und die Ablaufstruktur ist so aufeinander abzustimmen, damit keinesfalls Statik, sondern Dynamik und damit Entfaltungsfreude, Leistungswille, Kundenorientierung, Mut zu Neuem und eine verstärkte Identifizierung mit dem Unternehmen die Verwaltung definieren. Zielsetzungen wie Bürgerorientierung, Dezentralisierung, Budgethoheit, Qualitätssicherung, Vereinigung der Fachkompetenz und Finanzkompetenz, modernes Personalmanagement, Steigerung der Informationstechnologie erfuhren unter dem Begriff „New Public Management“ intensive Bearbeitung in den BH. Nach heutigem Verständnis ist die Verwaltung eine sogenannte „gläserne Verwaltung“. Also eine Verwaltung, die Transparenz für Bürger, für Mitarbeiter und natürlich auch für die Politik zeigt, und lebt. Es geht dabei darum, dass die Verwaltung aktuelle und zukünftige Ziele definiert. „Good Governance“ wurde zum Schlagwort, also die Bezeichnung für eine Verwaltung, die es sich zum Ziel gesetzt hat, eine Koordination sämtlicher Lebensbereiche zum Wohle der Menschen vorzunehmen. Dazu bedarf es im innerorganisatorischen Bereich „Fitness“ und Schlagkräftigkeit im „Außenbereich“, also dem Leben des Gedankens, dass der Kunde – der Mensch – im Mittelpunkt der Verwaltungstätigkeit einer BH steht. Für die BH als Verwaltungsbehörde erster Instanz gilt es daher zum Einen ihre große Palette von Zuständigkeiten zu erfüllen. Zum Anderen aber ist die Grundlage einer modernen BH neben dem Rechtsvollzug ein ganzheitliches Qualitätsma-

nagement. Dem Qualitätsdialog mit den KundInnen, die Entwicklung des Leitbildes durch die MitarbeiterInnen der BH, sowie die kontinuierliche Arbeit in Projektgruppen zur Aufarbeitung interner Aufgabenstellungen verfolgen das Ziel, zum Wohle der BürgerInnen die Erbringung der aus dem rechtlichen Vollzugsbereich resultierenden Leistungen zu optimieren. Durch Maßnahmen, die ein gelebtes Miteinander fördern und es ermöglichen mit der Bevölkerung in unkonventioneller Form in Kontakt zu treten, sowie durch neue E-Government-Lösungen gilt es, das Vertrauen der Bevölkerung in die Behörde erster Instanz zu stärken. Es ist eine wichtige Zukunftsaufgabe zur weiteren Verbesserung der Leistungen der BH gegenüber dem Bürger, die Ämter der Landesregierungen als Service – Zentralen für die Behörden 1. Instanz auszubauen. Die operativen Handlungen und Entscheidungen müssen weiter zu den BH verlagert werden und zusätzliche Entscheidungsspielräume sind durch Erweiterung der bereits teilweise bestehenden „Budget – Center-Strukturen“ der BH zu schaffen. Die damit verbundene Verschlinkung im Verwaltungsapparat würde der Bürger sogar als ein „Mehr an Leistung“ verspüren!

### Die Sicherheit

Wann immer die Politik im Wege der Gesetzgebung das Leben ihrer Bürger zu verändern trachtet, ist zu einem großen Teil die BH mit dem Vollzug und der Kontrolle dieser Veränderung betraut. Großes Augenmerk legt die Bevölkerung dabei auf Veränderungen, die, neben dem Bereich der Gesundheit und der Sicherheit der Arbeitsplätze, den Bereich der allgemeinen Sicherheit betreffen. Hierbei bestimmt das SPG, dass die BH als Sicherheitsbehörde – unverändert seit 1868 – im Wege ihrer Organe – dem heutigen Wachkörper Polizei – agiert (vgl. Art. 78a B-VG iVm § 9 Abs. 1 SPG). Dem Bezirkshauptmann sind das jeweilige Bezirkspolizeikommando und die Polizeiinspektionen unterstellt, die den gesamten Exekutivdienst für die Sicherheitsbehörden besorgen und sind dieser die Handlungen der Organe des Wachkörpers zuzurechnen. Quasi im Wege eines grundsätzlichen Auftrages ist der „Regeldienst“ vorgegeben. Besondere Aufträge ergehen von der Behörde an

den Wachkörper, welche dieser selbstredend zu erfüllen hat, wobei aber Angelegenheiten des inneren Dienstes nie den fachlichen Aufträgen der BH als Sicherheitsbehörde widersprechen dürfen. Wenngleich in manchen Bereichen der Republik der Wachkörper (noch) dazu neigt, wann immer die BH als Sicherheitsbehörde ihre Rolle nicht intensiv wahrnimmt, diese ignorieren zu wollen, ist es eine wesentliche Aufgabe aller Entscheidungsträger, diese bestehende Rechtsstruktur mit aller Kraft zu leben. Zum Einen ist es von demokratiepolitischer Bedeutung, dass der uniformierte, nach militärischem Muster organisierte Zivilwachkörper Bundespolizei der zivilen Rechtsorganisation einer BH unterstellt ist, um so quasi nach dem 4-Augen-Prinzip Sicherheitsentscheidungen, die ja tief in persönliche Bereiche hineinwirken, zu treffen. Diesem Umstand kommt seit der Wachkörperreform 2005 noch größere Bedeutung zu, zumal es seit diesem Zeitpunkt nur mehr einen einzigen Wachkörper im gesamten Bundesgebiet gibt und somit eine Machtunterteilung nach Bezirken auf der Ebene der Sicherheit gerade in einem demokratischen Staat geboten ist. Neben demokratiepolitischen Überlegungen gilt es festzuhalten, dass die Sicherheitsbehörde erster Instanz nicht nur ihr Fachwissen als Sicherheitsbehörde zur Verfügung stellt, sondern aufgrund ihrer umfassenden Zuständigkeiten weitere wichtige Behördenbereiche in die Sicherheitsverwaltungsstrategie (als Passbehörde, als Führerscheinbehörde, als Veranstaltungsbehörde, als Fremdenbehörde, als Gewerbebehörde etc.) einbringt.

Im Interesse der Sicherheit des Bürgers ist es der Auftrag der BH im Wege von klar definierten Bezirksstrategien gemeinsam mit ihrem Wachkörper das Gut Sicherheit für jedermann zu gewährleisten. Es wird aber auch Aufgabe der BH sein, die Zentralstellen verstärkt darauf hinzuweisen, dass eben auch die BH Sicherheitsbehörden sind, die ein Unterstellungsverhältnis zum Innenministerium aufweisen. Sicherheit bedarf heute mehr denn je Vernetzungen und einer Vielzahl von Informationen. Die Konstruktion „die Sicherheitsbehörde des Bezirkes schaut gemeinsam mit ihrem Wachkörper auf die Sicherheit der Bevölkerung“ hat sich demnach bewährt.



**Dr. Heinz Pansi**  
ist Bezirkshauptmann des Bezirkes  
Hermagor in Kärnten.



**Dr. Reinhard Sladko**  
ist Landesamtsdirektor von Kärnten.

# Erfolgsfaktoren großer Verwaltungsreformprozesse

Von Eduard Pesendorfer

Reform ist nach Brockhaus die Neugestaltung, die planmäßige und schrittweise Veränderung beziehungsweise Verbesserung gesellschaftlicher Verhältnisse; als Gegenbegriff zur Revolution eine Umgestaltung politischer und gesellschaftlicher Einrichtungen unter Wahrung der Legalität. Entwicklung ist nach Brockhaus unter anderem der (gesetzmäßige) Prozess der Veränderung von Dingen und Erscheinungen als Aufeinanderfolge verschiedener Formen und Zustände: besonders die Entfaltung vorgegebener Anlagen. Der Begriff enthält oft den Gedanken eines immanenten Ziels.

Veränderungen in der Verwaltung zeigen oft Elemente aller Veränderungsmodelle. Je nachdem welche Elemente im jeweiligen Veränderungsprozess überwiegen, werden auch die Erfolgsfaktoren verschieden sein. Ein aus dieser Sicht wesentlicher Erfolgsfaktor ist, dass beim Veränderungsprozess die Elemente der Entwicklung 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 reformatorische oder revolutionäre Schritte vorsehen.

## Veränderungsziele und Veränderungsbereiche

Ein wesentliche Grundlage für die Bedeutung einzelner Erfolgsfaktoren sind die Veränderungsziele und damit die Bereiche, in denen Veränderungen erreicht werden sollen, und die von den Veränderungen Betroffenen. Wesentliche Unterschiede bei den Erfolgsfaktoren ergeben sich aus den Veränderungsbereichen. Es ist nicht unerheblich, ob die angestrebten Veränderungen

- die Organisation,
- die Aufgaben (Aufgabenkritik und Aufgabenreform),
- die Methoden der Zusammenarbeit und der Kommunikation (Vereinbarungskultur) oder
- die Einführung von Zielfindungs- und Steuerungsprozessen betreffen.

Die Betroffenheit der Mitarbeiterschaft ist abhängig vom Veränderungsbereich und bestimmt stark die Bedeutung einzelner Erfolgsfaktoren. Die Betroffenheit zeigt sich in sehr unterschiedlichen Formen. Eine unmittelbare Betroffenheit ergibt sich etwa bei der Wegrationalisierung der eigenen Funktion

oder der Einführung elektronischer Hilfsmittel (elektronischer Akt). Neben einer mittelbaren Betroffenheit zeigt sich sehr oft eine eingebilddete, auf unbestimmten Ängsten vor Veränderungsprozessen beruhende Betroffenheit.

## Instrumente und Vorgangsweisen

Für den Veränderungsprozess sind abhängig vom Veränderungsbereich die Methoden, Instrumente und Vorgangsweisen zu wählen. In Frage kommen dafür im Wesentlichen:

- Managemententscheidungen ohne Diskussion, die für große Organisationsänderungen – nicht für die Detailumsetzung – in Frage kommen können und
- Projekte mit Einbeziehung der Führungskräfte oder aller Betroffenen mit allen möglichen Zwischenformen, wobei noch die Wahl zwischen schwerpunktmäßig Top-down oder Bottom-up geführten Prozessen besteht.

Auch die in diesem Sinne gewählte Vorgangsweise hat Einfluss auf die Erfolgsfaktoren.

## Grundkonsens und Grundvertrauen

Voraussetzung für jeden nachhaltig erfolgreichen Veränderungsprozess ist eine gewisse Identifikation aller oder zumindest überwiegender Teile der Mitarbeiterschaft 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 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 Mitarbeiter gut ist, dass man sich etwas gedacht hat und dass man nach verantwortungsbewusster Überlegung persönlich wirklich davon überzeugt ist.

### Die wichtigsten Erfolgsfaktoren aus Literatur und Praxis

In der Verwaltungspraxis und in der Literatur tauchen immer wieder ähnliche Erfolgsfaktoren auf. Je nach den gewählten Methoden sowie nach betroffenen Bereichen und Personen einer Veränderung können die folgenden Faktoren im Einzelfall unterschiedliche Bedeutungen haben.

- Vision: sie geht dem Veränderungsprozess voraus; Sparsamkeit und Effizienz bieten alleine keine ausreichende Basis für Reformprozesse
- Aus der (noch etwas undeutlichen) Vision abgeleitete klare Ziele: sind glaubwürdig und allen Beteiligten kommuniziert
- Gemeinsames Vorhaben von Politik und Personal - Vertrauen der Politik, breite Betroffenheit, Beteiligung und Akzeptanz schaffen
- Win-Win-Situation: Bürger (bessere Verwaltung), Politik (Effektiveres Regieren) und Mitarbeiterschaft (Neue Rolle der Verwaltung - mehr Selbstbewusstsein) sollen gewinnen
- Ein starker Auftraggeber mit starkem Umsetzungswillen - ist unterstützt von hochrangigen Promotoren und während des ganzen Prozesses spürbar
- Gesamtheitliches Vorgehen: keine Maßnahme ohne Diagnose, Konzept und Blick auf das Ganze setzen
- Getrennte Betrachtung von (politischen) strategischen, operativen und unterstützenden Prozessen
- Professionelles Projektmanagement: sorgfältige Auswahl des Projektteams, genügend Ressourcen; realistische Zeitplanung mit Befristungen, kontinuierliche Beobachtung des Systems, Einsatz von Assistenten, einheitliche Orientierung für alle Beteiligten und so weiter; Entwicklungen brauchen

naturgemäß Zeit, manchmal auch einen gewissen Zeitdruck

- Angepasste Implementierung: Gestaltungsspielräume nutzen, Top-down-, Bottom-up- und Middle-in-Prozesse sowie Partizipation einsetzen, psychologische und emotionale Aspekte berücksichtigen, pragmatische, maßgeschneiderte und unbürokratische Lösungen und Instrumente, die für weitere Entwicklungen offen sind, finden und eine gewisse Eigendynamik akzeptieren (halb offener Plan)
- Harte und schmerzhaft Veränderungen rasch und vollständig durchziehen
- Teilziele und Etappenerfolge: rasche Erfolge durch Etappensiege herbeiführen; Erfolge für die Mitarbeiterschaft erlebbar machen, klar eingeschränkte Zielsetzungen für kürzere Phasen definieren (Komplexitätsreduktion)
- 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
- 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

Die Erfahrungen aus dem in der öö. Landesverwaltung laufenden Reformprojekt im Sinne der Wirkungsorientierten Verwaltung decken sich sehr gut mit Angaben und Praxisbeispielen aus der Literatur. Insbesondere wurde auf folgende Literatur zurückgegriffen:

- Keith Leslie und Catherine Tilley, *Organizing for Effectiveness in the Public Sector*, Mac Kinsey Quaterly 2004
- Ulrich Zimmerli und Adrian Ritz, *10 Jahre New Public Management in der Schweiz*, Hauptverlag (2005)
- Eduard Pesendorfer, *Wirkungsorientierte Landesverwaltung in Oberösterreich*, in: Norbert Thom und Adrian Ritz, *Public Management*, 4. Auflage (2007)



**Dr. Eduard Pesendorfer**  
ist Landesamtsdirektor  
von Oberösterreich.

# Krisenmanagement bei Virenattacken

Von Dieter Platzer und Rudolf Köller

Durch das professionelle Krisenmanagement des Landes Kärnten beim Befall des IT-Systems des Landes durch den Virus „Conficker.A“ im Jänner 2009, welches neben einer klaren Bekämpfungsstrategie auch eine Informations- und Kommunikationsstrategie sowie eine abschließende umfassende Bewertung beinhaltete, konnte nicht nur die Krise schnell bewältigt, sondern auch erweiterte Präventionsmaßnahmen ausgearbeitet werden.

## Rahmenbedingungen

Das IT-System des Landes Kärnten ist seit 2004 nach ISO 9001:2000 und ISO 27000 zertifiziert und hat ein umfangreiches Qualitäts- und Sicherheitsmanagementsystem aufgebaut. Dabei wurden für alle wichtigen Säulen des Sicherheitsmanagements

- Sicherheitspolitik
- Sicherheitsorganisation
- Klassifizierung und Zuordenbarkeit
- Personalsicherheit
- Physische Sicherheit
- Sicherheit von Kommunikation und Betrieb
- Zugriffskontrolle
- Systementwicklung und -wartung
- Aufrechterhaltung der Betriebsbereitschaft
- Einhaltung von Sicherheitsvorschriften

entsprechende Vorgehensweisen entwickelt und extern auditiert. Das IT-System des Landes wird im zentralen Bereich (Server, zentraler Netzwerkbereich [Backbone] und lokales Netzwerk) durch die Landes-IT betrieben; der Bereich der dezentralen PC-Arbeitsplätze und Drucker ist an ein externes Unternehmen ausgelagert. Alle Prozesse sind mit Service Level Agreements hinterlegt.

Trotz dieser an sich hochwertigen Rahmenbedingungen wurde das IT-System des Landes im Jänner 2009 durch einen Virenbefall derart beeinträchtigt, dass im Sinne der Abwehr möglicher Schadwirkungen auf System und Daten und zur

Bereinigung des Virenbefalls kurzfristig alle Mitarbeiter-PCs vom Netz genommen werden mussten. Abgesehen von den rein technischen Problemstellungen war es vor allem auch die organisatorische Herausforderung, die hier unter extremem Zeit- und Mediendruck zu bewältigen war.

## Problemerkennung, Risikoabschätzung und erste Notfallmaßnahmen

Das Land Kärnten hat flächendeckend eine Systemmanagementsoftware im Einsatz, über die Software, Sicherheitsupdates und Virenpattern verteilt werden. Es werden bei allen Systemen sichere Passwörter verwendet, bei mehrmaliger falscher Passwordeingabe erfolgt eine automatische Sperre des Benutzeraccounts. Im Rahmen des Helpdesks werden Fehler aufgezeichnet und monatlich analysiert. Üblicherweise werden ca. 200 User pro Monat wegen fehlerhafter Passwordeingaben gesperrt. Am Beginn des Virenbefalls ist diese Anzahl um ca. 15% gestiegen. Seitens der Systemadministratoren wurde dies auf die längere Feiertagspause zurückgeführt. Ein Anschlag des Virenschutzsystems ist nicht erfolgt. Die Situation eskalierte schlagartig, als plötzlich alle Benutzeraccounts durch eine misslungene Brute-force-Attacke (= primitives, automatisiertes Ausprobieren von möglichen Passwörtern) des Virus gesperrt wurden und dies offensichtlich nicht auf ein technisches Fehlverhalten der Authentifizierungsserver, sondern auf eine unbekannte Schadsoftware zurückzuführen war.

Zur Vermeidung eventueller Folgeangriffe auf das befallene System wurde die Internetverbindung für die Endgeräte und die zentralen Server getrennt. Nachdem es im Bereich der In-

ternetpräsenz, im Datenbankbereich und in der sogenannten demilitarisierten Zone des Landesnetzes keine Symptome für einen Virenbefall gab, blieben diese Systeme online.

Erster Schritt zur Bedrohungsanalyse war die Installation mehrerer Antivirenprodukte, um zu prüfen, welches System den Virus erkennen kann, und ob auch eine erfolgreiche Bekämpfung möglich sei. Damit gelang rasch die Identifikation des Befalls. Eine einfache Bereinigung war nicht möglich. Zur absoluten Eingrenzung weiteren Befalls und zur Sicherstellung der technischen Handlungsfähigkeit des Zentralsystems wurden alle Endgeräte vom zentralen Netzwerkbereich (Backbone) getrennt.

Es erfolgte die Einberufung aller IT-Mitarbeiter, sowie beigezogener externer IT-Experten in die Einsatzzentrale in der IT-Abteilung. Der nächste Schritt war die Einrichtung von drei parallel arbeitenden Teams mit unterschiedlichen Lösungsstrategien:

1. Erkennung und Bekämpfung mit dem bestehenden System
2. Erkennung und Bekämpfung mit einem Alternativsystem
3. Bekämpfung des Verbreitungsmechanismus und Isolation mit Betriebssystemmitteln und diversen Systemkonfigurationen

Parallel dazu wurde versucht, alles Wissenswerte über den Virus, der als „Conficker.A“ mit mehreren Mutationen identifiziert wurde, herauszufinden, um feststellen zu können, welche Schadwirkungen und Verbreitungsmethoden existieren. Entscheidend dabei war auch, eindeutige Aussagen treffen zu können, ob Passwörter gehackt werden konnten, Dateninhalte korrumpiert worden sind, oder bereits Hacker im „Windschatten“ der Attacke in das Landesnetz gelangt sein könnten.

Es wurden befallene Geräte sichergestellt um eine Laborumgebung für Ausbreitungsmechanismen und Ursachenanalyse aufzubauen. Aus den Ergebnissen dieser Untersuchungen entstanden wertvolle Inputs für zusätzliche sichernde Maßnahmen.

Glücklicherweise konnten diese Vorarbeiten um 4 Uhr des ersten Arbeitstages (also bevor die Presse informiert wurde) abgeschlossen werden und eine klare und funktionierende Bereinigungsstrategie (Variante 2 mit zusätzlichen sichernden Maßnahmen) ausgearbeitet werden. Der Landesamtsdirektor wurde in dieser Analysephase regelmäßig über den Fortschritt und die Risiken für das Gesamtsystem informiert. Die IT-Mannschaft und die beigezogene externe Unterstützung wurden auf einen 24-Stunden-Dienst umgestellt.

### **Bekämpfungsstrategie**

Das Land Kärnten betreibt ca. 3000 PC-Arbeitsplätze an mehr als 100 Standorten mit 4 Mitarbeitern, das gesamte Netzwerk wird ebenfalls von 4 Mitarbeitern betreut. Eine automatische Bekämpfung des Virenbefalls war nicht möglich, weil durch den hohen Netzwerkverkehr, den der Virus verursachte, die Softwareverteilung zusammengebrochen war. Eine automatische Deinstallation des alten Antivirenprogramms war

ebenfalls unmöglich; außerdem waren auch bei der Virenreinigung Benutzereingriffe nötig. Eine Einbindung der User in den Reinigungsprozess erschien nicht zielführend, weil deren Kompetenz und Informationsstand nicht einheitlich zu gewährleisten war. Es wurde deshalb eine Einsatztruppe mit 40 Personen aufgestellt, die mit Installationsmedien, Checklisten und Einsatzplänen (die aus den hervorragenden Assetaufzeichnungen des Landes erzeugt wurden) alle Arbeitsplätze bereinigen sollten.

Die Bereinigung, die zwischen 30 Minuten und zwei Stunden pro Arbeitsplatz dauerte, wurde parallel von mehreren Teams durchgeführt. Die Teams wurden über eine Checklistenlogistik gesteuert und der Bereinigungsverfahren dokumentiert. Diese Teams arbeiteten hoch effizient. Das Netzwerk wurde nach den Bereinigungsaktivitäten mit einem generalstabsmäßigen Vorgehen wieder hochgefahren. Begleitend wurden zur Vermeidung jeglichen weiteren Risikos extreme Sicherheitsmaßnahmen angeordnet. Im zentralen Serverbereich war die IT handlungsfähig. Für besonders kritische Anwendungen wurden Notarbeitsplätze im Bereich des Rechenzentrums eingerichtet.

### **Informations- und Kommunikationsstrategie**

Eine akkordierte, und einheitliche Informations- und Kommunikationsstrategie ist in einem solchen Krisenfall von entscheidender Bedeutung. Insbesondere die Führungskräfte müssen über den aktuellen Stand der Maßnahmen und Vorkommnisse stets informiert sein. In diesem Sinne wurden sowohl das Regierungskollegium, die Abteilungsvorstände und die Bezirkshauptleute in mehreren Sitzungen über das Vorgehensmodell und alle begleitenden Maßnahmen informiert. Die verschärften Sicherheitsrichtlinien „IT-Kriegsrecht“ wurden ebenfalls über diese Ebene kommuniziert.

Wesentliches Augenmerk war, dass in den Krisensitzungen klar vermittelt wurde, dass eine Bekämpfung nur dann rasch und effizient erfolgen kann, wenn Priorisierungen und Umreihungen im Bereinigungsablauf auf das absolute Minimum reduziert werden. Nur dann kann eine Einsatztruppe flächendeckend erfolgreich arbeiten. Nachdem die Kärntner Krankenanstalten ebenfalls vom Virus befallen waren, wurden der KABEG alle beim Land bekannten Informationen, sowie die entsprechenden Installationsmedien und Checklisten für die Virenbekämpfung übergeben. Einige Mitarbeiter der Bereinigungsgruppe wurden zur Unterstützung an die KABEG abgegeben. Es erfolgte ebenso eine aktive Informationsweitergabe an die IT-Leiter der anderen Bundesländer und an die IT-Leiter größerer Kärntner Unternehmen, damit diese gegebenenfalls vorbeugende Maßnahmen, aufbauend auf dem Wissensstand des Landes, setzen konnten. Die Kommunikation mit der Presse erfolgte über den Landesamtsdirektor und den IT-Leiter des Landes.

### **Absicherung des Erreichten und Prävention**

In Aufarbeitung des Virenbefalls fand eine zweitägige Managementbewertung der IT-Abteilung statt, in der Maßnahmen

ausgearbeitet wurden, die das Risiko für eine ähnliche Bedrohung zukünftig reduzieren können. Insbesondere dem Thema „Einhaltung von Sicherheitsvorschriften“ (IT-Compliance) wurde dabei hohes Augenmerk beigemessen.

Konkrete Maßnahmen sind:

- Einsatz von lokalen Firewalls auf allen PCs
- Unterschiedliche lokale Administratorpasswörter auf allen PCs
- Flächendeckende Einführung einer automatisierten Sicherheitsprüfung aller PCs (Trusted Network Computing)
- Noch feinere Unterteilung des Landesnetzes in Sicherheitszonen
- Kürzere Intervalle bei der Überwachung von Service Level Agreements
- Strengere Überprüfung der Einhaltung von IT-Sicherheitsbestimmungen

### Erkenntnisse

Der Einsatz der Mitarbeiter des Landes und der beigezogenen externen Unterstützer war hervorragend. Die ausgezeichneten Dokumentationen und das beim IT-System des Landes Kärnten eingesetzte Qualitäts- und Sicherheitsmanagementsystem haben dazu beigetragen, dass die Krise so rasch bewältigt werden konnte. Nachdem auch zukünftig ein Restrisiko für einen Ausfall des IT-Systems (z.B. langer Stromausfall, Erdbeben...) vorhanden ist, wird beim Land Kärnten gerade ein Notlaufplan für einen analogen Notbetrieb entwickelt. Weiters hat sich gezeigt, dass zwar Zentralsysteme auf hohe Verfügbarkeit ausgelegt sind, dass aber das beste Rechenzentrum wertlos ist, wenn die einzeln betrachtet nicht so kritischen Endgeräte gesamtheitlich nicht einsetzbar sind.

Insgesamt hat der beim Land Kärnten aufgetretene Virenbefall zu einer österreichweiten Sensibilisierung für das Thema IT-Sicherheit, zu einer Reihe proaktiver Maßnahmen bei diversen privaten und öffentlichen Organisationen und damit zu einer allgemeinen Anhebung der IT-Sicherheit in Österreich beigetragen.



**Dr. Dieter Platzer**  
ist stellv. Landesamtsdirektor  
von Kärnten.



**DI Rudolf Köller**  
ist Leiter der EDV-Abteilung  
im Amt der Kärntner  
Landesregierung.

# Optionen zur Weiterentwicklung im Gesundheitswesen

Von Josef Probst

Die Ausgangslage des österreichischen Gesundheitswesens ist auf den ersten Blick eine sehr gute. Die Österreicher und Österreicherinnen sind mit dem Gesundheitswesen sehr zufrieden und haben ein hohes Vertrauen in die Gesundheitseinrichtungen. In internationalen Rankings ist das österreichische Gesundheitswesen auf den vorderen Plätzen zu finden. Wir geben aber auch vergleichsweise sehr viel für unser Gesundheitswesen aus. Das System ist geprägt von einer Fragmentierung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten und wir laufen Gefahr gute internationale Entwicklungen im Gesundheitswesen zu versäumen.

## Gute Ausgangslage

Eine Befragung der Bürger der Staaten in der EU durch die Europäische Kommission ergab, dass 35% der ÖsterreicherInnen mit der medizinischen Versorgung sehr zufrieden und weitere 35% zufrieden sind. Mit mehr als 70% Zustimmung liegen wir hinter Finnland an zweiter Stelle. Der EU-Durchschnitt fiel mit knapp über 40% Akzeptanz eher ernüchternd aus (Eurostat, 1999). Diese Befragung liegt allerdings zehn Jahre zurück und wurde seither nicht mehr wiederholt. Doch auch Studien jüngerer Datums bestätigen die generelle Zufriedenheit der österreichischen Bevölkerung mit dem nationalen Gesundheitssystem. Aus dem European Social Survey 2004 geht hervor, dass Österreich von 24 in die Studie einbezogenen Staaten in Bezug auf die Zufriedenheit mit dem Gesundheitssystem an beachtlicher fünfter Stelle und damit weit über dem EU-Durchschnitt liegt.

Die WHO hat in ihrem World Health Report 2000 (WHO 2000) eine indexierte Bewertung der Gesundheitssysteme von 191 Ländern vorgenommen. Bewertet wurden die Elemente Lebenserwartung, Patientenorientierung, Finanzierungsgerechtigkeit und Gesundheitsausgaben. Österreich wurde dabei auf Platz neun gereiht und kommt in dieser Bewertung als eines der leistungsfähigsten Gesundheitssysteme ziemlich gut weg. Es muss aber angemerkt werden, dass die WHO-Bewertung in der Fachliteratur maßgeblich kritisiert wurde (Navarro, 2000). Die Bewertung des Canada Conference Board orientiert sich an Gesundheitsstatus, Lebensstil und Umwelteinflüssen und an den Behandlungsergebnissen. Hier liegt Österreich an 17.

Stelle unter ausgewählten 24 OECD-Ländern (The Conference Board of Canada, 2004). Im Euro Health Consumer Index ist Österreich nach einem ersten Platz 2007 nunmehr im Jahr 2008 an dritter Stelle zu finden. Bei diesem Vergleich von 29 europäischen Staaten wurden Patientenrechte und Patienteninformation, Wartezeiten für geplante Behandlungen, Heilungserfolge, Großzügigkeit des Systems und Zugang zu neuen Arzneimitteln bewertet (Euro Health Consumer Index, 2008).

Die gesamten öffentlichen und privaten Ausgaben für Gesundheit betragen in Österreich im Jahr 2007 rund 27,4 Milliarden Euro. Das sind rund zehn Prozent des Bruttoinlandsproduktes. Im internationalen Vergleich liegen wir damit an sechster Stelle (OECD 2008). Der Anteil der öffentlichen Gesundheitsausgaben betrug 21 Milliarden, also gut dreiviertel der Gesamtausgaben (Statistik Austria, 2008). Die öffentlichen Ausgaben für Spitäler betragen alleine rund 10 Milliarden Euro. Mit den Ausgaben für Spitäler liegt Österreich im internationalen Vergleich überdurchschnittlich hoch. Der Aufwand für die primär in der Zuständigkeit der Sozialversicherung liegenden Bereiche der ärztlichen Hilfe (ohne Spitalsambulanzen) und Heilmittel betrug 2007 rund 6 Milliarden Euro (HVB, 2008). Mit den Aufwendungen für diese Versorgungsbereiche liegen wir international im Durchschnitt. Die Finanzsituation des österreichischen Gesundheitswesens ist wegen der Überschuldung der meisten Gebietskrankenkassen problematisch. Die Gebietskrankenkassen mit Finanzproblemen hatten zum Jahresende 2008 eine Überschuldung von insgesamt 1,2 Milliarden Euro. Die Gründe für die äußerst bedenkliche Finanzsituation der Krankenkassen in Österreich sind augenscheinlich:

Neben zahlreichen gesetzlichen Maßnahmen, die in den letzten Legislaturperioden zu Lasten der Gebietskrankenkassen beschlossen wurden, bleiben auch die Beitragseinnahmen der Krankenkassen seit Jahren hinter der Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes zurück (Beitragseinnahmenerosion). Die Ursache ist, dass die Krankenkassen ihre Beitragseinnahmen als prozentuelle Anteile der Erwerbseinkommen - insbesondere der Löhne und Gehälter - und der Pensionen beziehen. Diese wachsen langsamer als Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen. Die Ausgaben für Versicherungsleistungen blieben bis zum Jahr 2007 mit ihrer Entwicklung über dem BIP. Als dritter Punkt trägt zum Finanzdilemma der Krankenkassen die seit Jahren unverträglich hohe Steigerung der Medikamentenkosten bei. Mit den Preisen auf Industrieebene liegt Österreich zwar im unteren Drittel Europas, aufgrund hoher Apothekenaufschläge und Großhandelsspannen verlieren wir aber einen Teil unseres Vorteils. Zunehmend bereitet auch die Menge der Verschreibungen Sorge.

### Fragmentierung und Fehlversorgung

Das österreichische Gesundheitssystem ist geprägt von einer Fragmentierung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten. Die föderalistische Struktur unseres Landes schlägt sich auch im Gesundheitswesen nieder und ist für die Planung und Steuerung dieses Bereiches nicht besonders hilfreich. Wir investieren nach wie vor viel Geld und beachten dabei aber zu wenig die augenfälligen Über-, Unter- und Fehlversorgungen in unserem Land. So verzeichnet Österreich im Spitalsbereich ein Drittel mehr Betten und 50% mehr Spitalsaufenthalte als der EU-Durchschnitt (WHO, 2006). Die Dichte der CT- und MRT-Geräte ist doppelt so hoch wie im europäischen Vergleich (OECD, 2006). Die Pikanterie dabei ist, dass dies das Ergebnis einer ineffektiven österreichischen Bedarfsplanung ist. Auch im niedergelassenen Bereich weist Österreich Ungewichtigkeiten in der vertragsärztlichen Versorgung auf. Dies gilt insbesondere für den Bereich Radiologie. In manchen Bundesländern haben wir mehr als doppelt so viele Radiologen wie vernünftigerweise benötigt werden. Man kann auch einen Blick auf das Rettungswesen werfen und findet, dass in Österreich im Winter 36 Notarzt-Hubschrauber unterwegs sind. Bei großzügiger Planung würden wir zur Versorgung von Notfällen mit 16 Hubschraubern leicht auskommen. Da das System schlecht organisiert ist, müssen Versicherte oft auch in Notsituationen bei Hubschraubereinsätzen hohe Beträge selbst bezahlen. Wie viele Rettungsleitstellen es in Österreich gibt, ist nicht leicht feststellbar. Wahrscheinlich gibt es noch immer mehr als 50 und diese haben unterschiedliche IT Systeme. Studien der London School of Economics, die vom Hauptverband in Auftrag gegeben wurden, zeigen, dass unser Bezahlungssystem im niedergelassenen Bereich veraltet ist (LSE, 2008). Hinzu kommt, dass wir nur über wenige Gruppenpraxen und medizinische Versorgungszentren verfügen, die rasch fachgebietsübergreifend umfassende Diagnostik und Behandlung aus einer Hand bieten. Charakteristisch für Österreich sind Einzelordinationen, die als typische Versorgungsform wohl überholt sind. In anderen Gesellschafts- und Wirtschaftsbereichen findet sich Vergleich-

bares nicht mehr. Das österreichische Gesundheitswesen ist im Vergleich zu anderen Ländern in extremem Maß an Krankheit orientiert und von den Anbietern dominiert. Die Weiterentwicklung sollte daher Stärkung der Gesundheitsressourcen und Patientenorientierung in den Mittelpunkt rücken.

### Optionen zur Weiterentwicklung

Die demografischen und technologischen und wirtschaftlichen Entwicklungen stellen unser Gesundheitssystem in den nächsten Jahrzehnten vor bisher nicht gekannte Herausforderungen. Die schwierige Aufgabe wird darin bestehen, eine für alle Menschen zugängliche, bedarfs- und qualitätsgerechte und kosteneffiziente Krankenversorgung bereitzustellen. Vor dem Hintergrund, dass benachteiligte Bevölkerungsgruppen nachweislich geringere Gesundheitschancen aufweisen und die Abläufe im Versorgungssystem dieses Problem noch verstärken, müssen große Anstrengungen unternommen werden, um die Gesundheit der gesamten Bevölkerung nachhaltig zu fördern, unabhängig von Einkommen, Bildungsstand oder Beruf. Eine an der Krankenversorgung ausgerichtete Gesundheitspolitik würde allerdings zu kurz greifen. Eine moderne Gesundheitspolitik, orientiert an Public Health, verbindet wissenschaftliche, organisatorische und politische Anstrengungen mit dem Ziel, die Gesundheit von Populationen oder definierten Teilpopulationen zu fördern und die Gesundheitssysteme bedarfsgerechter und wirtschaftlicher zu gestalten. Themen wie bedarfsgerechte Versorgung, Qualität, Wirksamkeit, Effizienz, ungehinderter Leistungszugang und Versorgungsgerechtigkeit stehen im Vordergrund, um der Bevölkerung langfristig eine optimale Gesundheitsversorgung zu bieten. Die Festlegung von Gesundheitszielen und Transparenz im System könnten auch helfen das Zuständigkeitschaos zu überwinden.

Österreich ist eines der ganz wenigen Länder der Wohlstandswelt, das keine nationalen Gesundheitsziele entwickelt hat (Wismar, 2006). Einzelne Bundesländer haben in unterschiedlicher Intensität und Qualität Gesundheitsziele formuliert. Es gibt jedoch keine nationalen Metaziele, die als Grundausrichtung für Ziele in den Bundesländern gelten könnten. Das Fehlen von bundesweit einheitlichen Gesundheitszielen führt dazu, dass Prioritätensetzung nicht funktioniert. Ein Beispiel dafür ist der langwierige Prozess, das Disease Management Programm für Typ2-Diabetiker in Österreich flächendeckend auszurollen. In Österreich planen wir ohne Gesundheitsziele und denken primär in Ressourcen bzw. Versorgungseinheiten (Arztpraxen, Spitäler). Im niedergelassenen Bereich sind wir weit entfernt von einer Leistungsangebotsplanung und kümmern uns wenig um eine generelle Verbesserung der Versorgungsprozesse. Es wäre wichtig, auch in Österreich einen Diskussionsprozess auf Bundesebene über Gesundheitsziele in Gang zu setzen. Die Inhalte sollten sich von den WHO-21-Zielen ableiten. Wesentliche Aspekte sind meines Erachtens Zielgruppenorientierung mit besonderem Blick auf benachteiligte Gruppen, Prozessverbesserungen in der Krankenversorgung (Disease Management, Case Management) und Gesundheitsförderungsziele, die am Determinantenmodell aufbauen.

Die Politik sollte auf Bundesebene gesamthaft Verantwortung für das Thema Gesundheit übernehmen. Das heißt, zumindest einige Gesundheitsziele wären ressortübergreifend als Gesamtpolitikziele zu definieren (Anti-Tabakpolitik, Ernährungspolitik, Steuerpolitik, Bewegung). Das Modell Health in all Policies liefert einen Rahmen für eine mit allen Politikfeldern koordinierte Gesundheitspolitik, wie z.B. Wirtschaftspolitik, Bildungspolitik, Verkehrspolitik, Agrarpolitik. Finnland hat bewiesen, dass eine übergreifende gesundheitsfördernde Gesamtpolitik möglich ist. Selbstverständlich sind dafür eine breite politische Willensbildung, angemessene Wissenspotenziale und finanzielle Ressourcen notwendig.

In Kombination mit der Festlegung bundesweiter Gesundheitsziele wäre in Österreich ein öffentliches Reporting wünschenswert, um die Wahrnehmung der politischen Verantwortung für die Weiterentwicklung des Gesundheitswesens sichtbar zu machen. Die Allgemeinheit soll aktiv über diese Entwicklung informiert werden. Dies würde zu mehr Transparenz im österreichischen Gesundheitssystem beitragen und Verbesserung fördern. Als Model of Good Practice kann der schwedische Gesundheitsbericht herangezogen werden, der in unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen Entwicklungen beobachtet und analysiert. Der schwedische Gesundheitsbericht dient der Politik und den maßgeblichen Institutionen im Gesundheitsbereich als Grundlage zur Evaluierung und Verbesserung gesundheitspolitischer Maßnahmen (Persson et al, 2005).

Die Entwicklung von Gesundheitszielen zu koordinieren, für eine vernünftige Planung der Ressourcen und Prozesse zu sorgen und Evaluierungsinstrumente zu etablieren, aber auch die für die Versorgung notwendige finanzielle Bedeckung sicher zu stellen ist zentrale Aufgabe der Politik. Ineffiziente Organisationsstrukturen ermöglichen derzeit letztlich nur ein unzureichendes Maß an Effektivität und Effizienz und eine ausreichende Finanzbasis ist für die Gebietskrankenkassen derzeit nicht gegeben. Zu den entsprechenden verfassungsrechtlichen Pflichten der Republik zur Sicherstellung der Finanzbasis der Krankenkassen hat Rebhahn jüngst ein Gutachten erstellt (Rebhahn, 2008). Daneben ist es notwendig, ausreichende rechtliche Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, dass die Krankenversicherungsträger als Einkäufer der Leistungen auch die Möglichkeit haben, im Vertragspartnerbereich gestaltend tätig zu werden.

Für eine nachhaltige Verbesserung der Bevölkerungsgesundheit ist also eine Doppelstrategie der Gesundheitspolitik notwendig: Auf der einen Seite braucht es eine bedarfsorientierte und evidenzbasierte integrierte Krankenversorgung auf qualitativ hohem Niveau und auf der anderen Seite eine gleichrangige Umsetzung von Gesundheitsförderung und Prävention. Wenn gleich wir heute ein qualitativ hochwertiges Gesundheitswesen von der Bevölkerung und international bescheinigt bekommen, ist Verbesserung orientiert an guten Erfahrungen in anderen Ländern dringend geboten, um dieses qualitativ hochwertige Gesundheitssystem nachhaltig zu sichern.



**Dr. Josef Probst**

ist stellv. Generaldirektor des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger.

## Johanna Kleinferchers Blick ins Archiv – Teil II

# Die Verwaltungsreform startet und scheitert ...

### **Amtsschimmel soll Vollblüter werden**

Salzburger Nachrichten, 8.8.1991

### **Mühsame Reform der öffentlichen Verwaltung – Weiss sieht trotzdem keineswegs schwarz**

Der Standard, 3.4.1992

### **Manager bemerken nichts von einer Verwaltungsreform**

Die Presse, 23.4.1993

### **Die Chance auf eine große Reform ist vorbei**

Salzburger Nachrichten, 20.12.1994

### **Verloren im Dschungel aus Bürokratie und Paragraphen**

Oberösterreichische Nachrichten, 18.4.1996

### **Machtstreben verhindert Reformen**

Wiener Zeitung“, 30.10.1996

### **Experten sehen geringe Fortschritte**

Wirtschaftsblatt, 16.1.1997

### **Eine Verwaltungsreform steht seit Jahren auf der Agenda jeder Koalition**

Der Standard, 12.10.1999

### **Die Mutter aller Verwaltungsreformen**

Oberösterreichische Nachrichten, 9.3.2002

### **Verwaltungsreform:**

„Na, das kann’s doch nicht gewesen sein!“

Der Standard, 29.6.2002

### **Schlanker Staat: Start für Österreich-Konvent**

Niederösterreichische Nachrichten, 30.6.2003

### **Der programmierte Flop der Heeres-Kommission**

Die Presse, 15.9.2003

### **Staatsreform – gute Nacht?**

Kurier, 29.4.2004

### **Staatswohl nur sonntags: Konvent scheitert spektakulär**

Die Presse, 09.12.2004

### **Verwaltungsreform: Neue Runde startet**

Wiener Zeitung, 8.3.2005

### **Erste Runde der Verwaltungsreform ohne Ergebnisse – nur Terminplan vereinbart**

Wiener Zeitung, 10.3.2005

### **Startschuss für Verwaltungsreform II**

Der Standard, 20.5.2005

### **Verwaltungsreform II verschoben**

Kurier, 21.12.2005

### **Staatsreform: Der Konvent endete ohne die geplante Staatsreform**

Der Standard, 21.4.2006

### **Warten auf die Staatsreform**

Vorarlberger Nachrichten, 7.1.2008

### **Staatsreform vor dem Aus**

Vorarlberger Nachrichten, 3.6.2008

### **Außer Spesen nichts gewesen**

Kurier, 23.12.2008

### **Arbeitsgruppe unternimmt neuerlichen Anlauf für Verwaltungsreform**

Der Standard, 18.2.2009



# ... sie ist erfolgreich – oder auch nicht?

## **Wetterdienste: Zusammenlegung und Ausgliederung**

Die Presse, 22.10.1991

## **Verwaltungsreform kläglich gescheitert**

Salzburger Nachrichten, 16.7.1991

## **Verwaltungsreform: Beamte krempeln Ärmelschoner auf**

Die Presse, 21.1.1992

## **Weniger Beamte, mehr Lehrer und Polizisten**

Die Presse, 30.8.1994

## **Suche nach der Bürgernähe**

Kurier, 9.11.1994

## **Schlanker Staat: Beamte spendeten gute Ideen**

Kurier, 14.11.1996

## **Weniger Häuptlinge, mehr Indianer**

Salzburger Nachrichten, 10.7.1996

## **Der Bürger wird zum Kunden**

Wiener Zeitung, 11.11.1998

## **Paßordern per Computer? Um 2000 wird's möglich**

Kleine Zeitung, 17.9.1998

## **Verwaltungsreform: Noch heuer gesetzliche Regelung**

Wirtschaftsblatt, 11.11.1998

## **Radikale Verwaltungsreform ist möglich**

Wirtschaftsblatt, 2.12.1998

## **Beamte wollen oft den Bürgern helfen**

Kurier, 30.12.1998

## **Die Verwaltung lernt Betriebswirtschaft**

Die Presse, 27.1.1999

## **Staatsreform wird im Herbst finalisiert**

Wiener Zeitung, 26.6.2001

## **Verwaltungsreform als „Großer Wurf“ gefeiert**

Neues Volksblatt, 22.11.2001

## **Beamte: Gewerkschaft fordert umfassende Verwaltungsreform**

Neue Vorarlberger Tageszeitung, 7.1.2001

## **Mehrheit lobt die Verwaltung**

Der Standard, 13.8.2001

## **Die Beamten sollen kleiner schreiben und Papier sparen**

Neue Vorarlberger Tageszeitung, 28.12.2001

## **Regierung jubelt: Bereits ein Viertel der Verwaltungseinsparungen erreicht**

Oberösterreichische Nachrichten, 24.4.2002

## **Einigung über Verwaltungsreform**

Der Standard, 16.11.2005

## **Die Staatsreform kommt jetzt oder nie**

Kleine Zeitung, 1.3.2007

## **Staatsreform: Erstes Paket ist fertig**

Salzburger Nachrichten, 19.6.2007

## **Drei staatliche Wetterdienste**

Kleine Zeitung, 18.2.2009

# Innovationen in der Verwaltung

## Nichts geht ohne Mitarbeiter

Von Norbert Schnedl

Die öffentliche Verwaltung ist viel besser als ihr Ruf. Zehn Jahre Führungsforum Innovative Verwaltung ist ein lohnender Grund die öffentliche Verwaltung vor den Vorhang zu bitten. Die Bürgerinnen und Bürger, der Rechtsstaat und der Standort Österreich sind das zentrale Anliegen und der Inhalt des Öffentlichen Dienstes. Die österreichische Verwaltung kann dabei nicht nur auf eine lange Tradition verweisen, sondern hat diese Tradition immer wieder gekonnt mit Innovationen verbunden.

Die hohe Qualität und Leistungsfähigkeit des österreichischen Öffentlichen Dienstes findet sowohl national wie auch international hohe Anerkennung. Zahlreiche Reformmaßnahmen zur nachhaltigen Modernisierung des Öffentlichen Dienstes und zur Stärkung von Bürgernähe, Effektivität und Effizienz wurden und werden von hoch motivierten öffentlich Bediensteten mit viel Eigeninitiative entwickelt und umgesetzt. Der Öffentliche Dienst in Österreich weist höchste Funktionalität auf, ist korruptionsresistent und ein wesentlicher Parameter für den Wirtschaftsstandort Österreich. Der Öffentliche Dienst ist vor allem in Zeiten der Wirtschaftskrise Garant für Sicherheit und Stabilität. Er ist die Basis für einen gemeinwohlorientierten Leistungsstaat.

Um diese Position auszubauen, sind Reformen, welche die bestehenden Strukturen im Öffentlichen Dienst an geänderte Aufgabenstellungen anpassen, die Möglichkeiten technischer Entwicklungen berücksichtigen und weitere Verbesserungen des Leistungsangebotes für die Bürgerinnen und Bürger bringen, notwendig und werden von der Gewerkschaft Öffentlicher Dienst auch mitgetragen. Die Gewerkschaft Öffentlicher Dienst bekennt sich zu einer Philosophie der Verwaltungsreform, die eine Verbesserung des Öffentlichen Dienstes zum Ziel hat. Dabei muss die Qualität vor Kostensenkung Vorrang haben. Mit einer Verwaltungsreform ist kein schnelles Geld zu machen. In den vergangenen Jahren wurden unter dem Titel der Verwaltungsreform erhebliche Einsparungen, vor allem im Personalbereich, erzielt. Viele öffentlich Bedienstete sind damit an die Grenze der Leistungsfähigkeit gelangt, wobei die hohe Funktionalität nur mehr mit größten Anstrengungen aufrechterhal-

ten werden kann. Diese Entwicklung hat auch dazu geführt, dass der Altersdurchschnitt im Öffentlichen Dienst mit knapp 44 Jahren deutlich höher ist als in der Privatwirtschaft. Es ist daher wichtig, die Ausrichtung aller Verwaltungsreformprozesse nach folgenden Kriterien auszurichten:

- Weitere Einsparungen im Personalbereich sind nur mehr dann möglich, wenn die Politik klar festlegt, welche Leistungen in der Zukunft von der Verwaltung nicht mehr erbracht werden müssen.
- Vorrangiges Ziel jeder Verwaltungsreform muss die Effektivität sein. Erst wenn die Verbesserung der jeweiligen Leistung durch die Reformmaßnahme sichergestellt ist, kann der Fokus auch auf die Effizienz gerichtet werden. Niemand hat etwas davon, wenn effizient Leistungen erbracht werden, die nicht die gewünschte Wirkung (Effektivität) erzielen.
- Das Wissen und der Erfahrungsschatz der internen Expertinnen und Experten müssen in Reformprozessen besser genutzt werden. Ein sozialpartnerschaftlicher Dialog sowie die Einbindung der Betroffenen hat sinnvollerweise bereits in der Planungsphase stattzufinden und ist unverzichtbar.
- Ein übergeordnetes Ziel muss der Nutzen für die Bürgerinnen und Bürger sein, wodurch klar ist, dass die Zufriedenheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ein Schlüsselwert ist. Denn nur zufriedene Kolleginnen und Kollegen sind in der Lage, bestmöglich auf die Anliegen der Bürgerinnen und Bürger einzugehen.

Nur gemeinsam erarbeitete und getragene Reformprozesse können zum Erfolg führen und gewährleisten, dass Österreich

weiterhin im Spitzenfeld des besten Verwaltungen weltweit bestehen kann.

Das Wichtigste ist, die Betroffenen von Reformen zu Partnern zu machen. Interne Umfragen im Öffentlichen Dienst haben gezeigt, dass etwa 90% aller Bediensteten Veränderungen im Bereich ihrer Organisation für notwendig halten. Man muss diesen Reformwillen nur positiv bündeln. Wie kann das gelingen?

Drei wesentliche Faktoren sind zu erfüllen, damit das Veränderungspotential ausgeschöpft werden kann:

1. Der Sinn der Reformen muss klar gemacht werden
2. Eine gemeinsame Zukunftsperspektive muss erarbeitet werden
3. Eine subjektive Nutzensperspektive muss erkennbar sein

Der Sinn von Reformen: Auch im Öffentlichen Dienst muss klar gestellt werden, dass Reformen kein Selbstzweck sein können, sondern einem übergeordneten, allgemein akzeptierten Ziel dienen müssen. Um für solche Ziele die Kolleginnen und Kollegen zu gewinnen, ist professionelle und ehrliche Kommunikation nach innen erforderlich. Aber genau hier sind oft erhebliche Defizite zu orten, erfahren doch die meisten Betroffenen die Pläne der Dienstgeberseite aus den Medien. Die so brüskierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter danach für einen Reformprozess zu gewinnen, ist beinahe unmöglich. Die Betroffenen fühlen sich nicht ernst genommen und müssen erleben, dass der politischen Ebene eine Schlagzeile wichtiger ist, als eine ernst zu nehmende, zielführende und sinnhafte Debatte anstehender Probleme. Sich dann über „mangelnde Bewegungskompetenz“ der öffentlich Bediensteten zu beklagen und gleichzeitig dienstrechtliche Verschlechterungen einzufordern (die mit Reformen meist gar nichts zu tun haben), ist eine Doppelbödigkeit sondergleichen und zeigt auf, wie wenig Verständnis von der Sache viele Entscheidungsträger im Bereich der Spitzenverwaltung aber auch auf politischer Ebene aufweisen. Nur wenn für die öffentlich Bediensteten der Sinn von Reformen erkannt werden kann und diese Sinnstiftung

glaubhaft und nachvollziehbar kommuniziert wurde, wird ein Reformprozess erfolgreich verlaufen.

Eine gemeinsame Zukunftsperspektive muss erarbeitet werden: Wenn ein Reformprozess gestartet wird, ist nicht nur die Sinnvermittlung wichtig, sondern es muss auch eine Zukunftsperspektive erarbeitet werden, die von allen getragen werden kann. Dabei sind die Fragen wichtig: Wo steht die Organisation in fünf oder in zehn Jahren? Wo steht der Betroffene innerhalb der Organisation in fünf oder in zehn Jahren? In der Praxis können Führungskräfte und für Veränderungsprozesse verantwortliche öffentliche Manager diese Fragen nicht hinreichend beantworten. Diese gemeinsame Entwicklung einer Zukunftsperspektive ist aber Basis für einen vertrauensvollen Umgang miteinander. Natürlich sind das keine leicht zu beantwortenden Fragen. Aber die Betroffenen von Reformprozessen haben, bevor diese Informationen öffentlich werden, ein Recht darauf zu erfahren wohin der Weg geht. Und bei der Erarbeitung dieser gemeinsamen Zukunftsperspektive muss die Dienstgeberseite auf die Einwendungen, Wünsche und Bedürfnisse der Dienstnehmerinnen und Dienstnehmer Rücksicht nehmen. Die subjektive Nutzensperspektive ist ein wesentlicher Antrieb, einen Reformprozess zu tragen und damit die Funktionalität des Systems aufrecht zu erhalten. Das muss nicht unbedingt mehr Geld bedeuten. Diese Nutzensperspektive kann sich in mehr Zeitautonomie ausdrücken oder auch in der Übernahme von mehr Verantwortung (Approbationsbefugnis, etc.) liegen. Hier gibt es viele Möglichkeiten und der Fantasie sind kaum Grenzen gesetzt. Auch für die Verlierer eines Reformprozesses muss eine Nutzensperspektive erkennbar sein, selbst wenn diese lediglich in Form von Sozialplänen geboten werden kann.

Eine Erfolgsgarantie kann dann abgegeben werden, wenn die Kolleginnen und Kollegen des Öffentlichen Dienstes umfassend von Beginn an in die Reformprozesse eingebunden werden. Niemand wird gerne verändert. Aber wenn ein Prozess aktiv mitgestaltet werden kann und eine von allen getragene Zieldefinition vorgenommen wird, kann sich das gesamte positive Potenzial, das im Öffentlichen Dienst steckt, entfalten. Eine solche Vorgangsweise sollte im Interesse aller liegen.



**Dr. Norbert Schnedl**  
ist Vizepräsident des Österreichischen Gewerkschaftsbundes und  
Vorstandsmitglied der Gewerkschaft  
Öffentlicher Dienst.

# Verwaltungsreform in NÖ

Von Werner Seif

unter Mitarbeit von Philipp Enzinger und Maria Rieder

Die Verwaltungsreform in NÖ hat, was die generelle Ausrichtung auf den Bürger hin und punktuelle Maßnahmen betrifft, eine jahrzehntelange Tradition. Als dynamischer Prozess mit einem Gesamtkonzept sowohl in quantitativer Hinsicht als auch im Sinne einer qualitativen Verdichtung ist sie Ende der 90er-Jahre ins Laufen gekommen. Dieser auffällige Reformschub wurde in einem Gesamtkonzept mit einem deutlichen Schwerpunkt in der Durchführung von Effizienzprojekten strategisch zusammengefasst.

Die Umsetzung von New Public Management ist in NÖ im Vergleich mit den anderen Bundesländern sehr weit gediehen. Das Gesamtkonzept zur Verwaltungsreform ist in seinen wesentlichen Teilen mit Ende 2003 umgesetzt und kann nun aufgrund der ersten praktischen Erfahrungen laufend evaluiert und optimiert. Durch die umfassende Anwendung vom Projektmanagement ist eine Vielzahl von Mitarbeitern der NÖ Landesverwaltung auf allen Hierarchiestufen zu einem breiten Wissenstand über Organisationsentwicklung gekommen. Damit ist ein irreversibler Prozess in Gang gebracht worden. Ein nächster, wesentlicher Schritt wird die Weiterentwicklung des nunmehr geschaffenen Standards in Richtung einer lernenden, sich kontinuierlich selbst optimierenden Organisation sein.

## **Punktuelle Reformansätze**

Punktuelle Ansätze zur Verwaltungsreform sind in der NÖ Landesverwaltung bereits seit Jahrzehnten feststellbar. Der Schwerpunkt lag dabei vorerst auf einer qualitativen Deregulierung durch Rechtsbereinigung, auf Entbürokratisierung sowie auf einem modernen legislatischen Konzept.

### **Rechtsbereinigung**

Bereits 1962 war eine klare Forderung nach einer Rechtsbereinigung des NÖ Landesrechtes Gegenstand einer Resolution des NÖ Landtages. Die NÖ Landesregierung nahm daraufhin dieses umfassende Vorhaben in Angriff. Das damals geplante parallele Vorgehen mit dem Bund wurde allerdings Seitens des Bundes verzögert. Daher wurde die Rechtsbereinigung in NÖ selbständig ab 1969 vorangetrieben. Mit dem NÖ Rechtsbereinigungsgesetz 1978 traten alle vor dem 1. Jänner 1972 erlas-

senen NÖ Landesgesetze außer Kraft, ein legislatischer Neubeginn war nunmehr möglich.

### **NÖ Landesgesetzblatt**

In konsequenter Umsetzung der Rechtsbereinigung wurde das Landesgesetzblatt völlig neu konzipiert - sowohl im Vergleich zum Bund als auch zu den acht anderen Bundesländern ein einzigartige Lösung: Alle NÖ Landesgesetze und Verordnungen werden seit dem 1. Jänner 1972 in Loseblattform kundgemacht. Das NÖ Landesgesetzblatt wird nicht mehr in herkömmlicher chronologischer sondern nach rein systematischen Ordnungsprinzipien herausgegeben. Es gibt seit diesem Zeitpunkt den jeweils aktuellen Gesamttext der jeweiligen Rechtsvorschrift in der jeweils gerade geltenden Fassung wieder, ein unschätzbare Vorteil bei der Rechtsanwendung. Diese revolutionäre Form der Publikation von Rechtsvorschriften blieb allerdings nicht unumstritten. Die Bundesregierung stellte sogar einen Antrag gem Art 140 B-VG an den VfGH, die Wortfolge „hat aus austauschbaren Blättern zu bestehen und“ als verfassungswidrig aufzuheben. Der VfGH bestätigte 1971 allerdings die Verfassungskonformität dieser Regelung (G 3/71-10).

### **Verwaltungsreform als Staatsziel**

Symptomatisch für die in NÖ traditionell herrschende Öffnung gegenüber verwaltungsreformatorischen Ansätzen ist die Bürgernähe und Deregulierung seit 1998 in der Form der Staatszielbestimmung des Art. 4 Z 7 NÖ Landesverfassung 1979 eindrucksvoll festgeschrieben: „Der Zugang der Bürger zum Recht ist zu gewährleisten und der Weg für den Bürger so leicht wie möglich zu gestalten. Im Hinblick darauf kommt

einer Beschränkung von Rechtsvorschriften auf das unbedingt erforderliche Ausmaß, der Verständlichkeit der Gesetzes- und Behördensprache und der Bürgerfreundlichkeit der Verwaltung besondere Bedeutung zu“. Nicht diesem Grundsatz gerecht werdende Landesgesetze, Verordnungen oder Verwaltungshandlungen wären daher klar landesverfassungswidrig.

### **Legistik und Verständlichkeit**

Ab 1979 fand in Kooperation der NÖ Landesverwaltung mit dem Institut für Sprachwissenschaften der Universität Wien um den „Gesamtkomplex Behördensprache“ zu verbessern eine prozesshafte Optimierung der sprachlichen Gestaltung von Rechtstexten statt. Die NÖ Legistischen Richtlinien sind als Endprodukt dieser Kooperation seit 1987 verbindlich - ein durchgängiger Leitfaden zur Erstellung von Rechtstexten beginnend mit projektartiger Planung über die sprachliche Gestaltung bis hin zu formalen Kriterien und zur Einbindung gesellschaftlich relevanter Kräfte in das Begutachtungsverfahren.

### **Führungskultur**

Stark prägend für die Arbeitsweise von Organisationseinheiten und ein wesentlicher Erfolgsfaktor in Veränderungsprozessen ist das Führungsverhalten in diesen Organisationen auf den verschiedensten Führungsebenen. Zahlreiche Instrumente der Führungskräfte- und Personalentwicklung wurden daher in der NÖ Landesverwaltung in den letzten Jahren entwickelt und unter starker Beteiligung der Führungskräfte des Top-Managements implementiert. Verschiedenste Laufbahnen wurden definiert und mit entsprechenden Begleitmaßnahmen zur Mitarbeiterentwicklung hinterlegt. Bereits bei der Aufnahme wird mit gezielten Anforderungsprofilen der zu besetzenden Stellen gearbeitet und getestet. Die Grundausbildungen On- und Off-the-Job entwickeln die mitgebrachten Potenziale gezielt weiter. Je nach vorhandenem Potenzial werden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Rahmen von gezielten Ausbildungsprogrammen zu Führungskräften oder Fachexperten weiterentwickelt. Neu bei diesem Ansatz ist die Verzahnung der Ausbildung mit der Praxis in der „Heimatorganisation“ der Teilnehmenden. Die jeweiligen Vorgesetzten sind in die Weiterbildung eingebunden und tragen die Hauptverantwortung für die Entwicklung ihrer Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen. Für die oberste Führungsebene wurden deshalb auch spezielle Weiterbildungsangebote – von Instrumenten des Coachings für Führungskräfte über Changemanagement bis zu Instrumenten der Konfliktbearbeitung und des kollegialen Beratens - entwickelt, um sie bei der Vielfalt Ihrer Aufgaben – von der Organisations- bis zur Personalentwicklung - zu unterstützen.

Gerade diese Angebote für die obersten Führungskräfte haben sich als ausgezeichneter Hebel für eine Veränderung in der Führungskultur – weg von den drei K's „Kommandieren – Kontrollieren – Korrigieren“ hin zu den drei F's „Fordern – Fördern – Feedback“ erwiesen. Erst diese Veränderung in der Führungskultur befähigt die NÖ Landesverwaltung zu einer permanenten Weiterentwicklung, zu Veränderungsmanagement und auch zur Durchführung von umfassenden

Reformmaßnahmen – letztendlich zur Durchführung von Verwaltungsreformen.

### **Bürgernähe**

Traditionelle Kernthemen der NÖ Landesverwaltung sind unzweifelhaft Kundenfreundlichkeit und Bürgernähe. Als Beispiele dafür stehen die seit Jahrzehnten in Niederösterreich eingeführten Abendparteiverkehrstage bis 19.00 Uhr, die regelmäßigen Bausprechtag, aber auch beschleunigte Behördenverfahren erwähnt. In NÖ sind weiters seit 1974 sowohl beim Amt der NÖ Landesregierung als auch auf jeder Bezirkshauptmannschaft eigene Beratungs- und Beschwerdestellen eingerichtet.

### **Imageanalysen und Qualitätsmanagement**

Imageanalysen durch demoskopische Untersuchungen über das Bild der gesamten NÖ Landesverwaltung und ihrer Leistungen sind seit den frühen Achtzigerjahren ein selbstverständlich eingesetztes Instrument zur Steigerung der Bürgernähe. Durch diesen Feedbackprozess ist es möglich, auf die Bedürfnisse des Kunden zu reagieren und langfristig die Qualität der Verwaltungsleistung auf einem hohen Niveau zu halten. Die Einholung eines Kundenfeedbacks ist zusammen mit einem aktiven Beschwerdemanagement ein wichtiges Instrument zur Steuerung von Organisationen. Im Rahmen der Führungskräfteentwicklung ist von den Teilnehmenden auch ein Projekt in der eigenen Organisationseinheit durchzuführen. Ein Projektthema, das sehr häufig gewählt wird, ist die Durchführung von gezielten Kundenbefragungen und aus den Ergebnissen abgeleitete Verbesserungsmaßnahmen. In den Jahren 2007/08 wurden beispielsweise 6 derartige Projekte in Bezirkshauptmannschaften und in Abteilungen durchgeführt. Ein weiteres Instrument des Qualitätsmanagement ist der Einsatz von Common Assessment Framework, CAF, in der NÖ Landesverwaltung. Auch diese Methode der Selbstbewertung und die aus den Ergebnissen entwickelten Maßnahmen dienen der Weiterentwicklung der Verwaltung, im Speziellen der Qualitätsverbesserung beim Leistungsangebot.

### **Besondere Projekte**

Die oben skizzierten punktuellen Ansätze zur Verwaltungsreform ab den späten 60er-Jahren verdichteten sich, ausgehend von einer reinen Deregulierung und legistischen Verbesserungen, mit den Jahren zu einer beachtlichen Reformtätigkeit auf mehreren Ebenen. Immer stärker wurde dabei auf die Schnittstelle zwischen Staat und Bürger, also auf die operativen Verwaltungseinheiten mit unmittelbarem Kundenkontakt gesetzt, aber gleichzeitig auch auf eine intensive Nutzung moderner Informationstechnologien wie zB die Einführung des elektronischen Aktes ab 2000. Beginnend ab 1995 sind einige besondere Projektsschwerpunkte zu erwähnen:

#### **Projekt Verfahrensexpress**

Ziel dieses Projektes mit Start 1996 war die Beschleunigung der Verfahren zur Genehmigung von Betriebsanlagen und der Aufbau eines Controllinginstrumentes in diesem Bereich.

In einem IT-unterstützten Monitoringsystem werden alle Betriebsanlagenverfahren vom Erstkontakt über Antrageinreichung bis zum Genehmigungsbescheid erfasst. Das Verfahren ist in einzelne Phasen unterteilt, für jede Phase wurden Zeitvorgaben und Verantwortlichkeiten definiert. Auswertungen aus diesem Programm liefern regelmäßig Kennzahlen: Anzahl der Verfahren, Dauer der einzelnen Verfahrensschritte, Gesamtdauer, Effektivität der Beratungsleistung, Gründe für Verzögerungen usw. Mit diesen Kennzahlen kann einerseits die Wirkungsorientierung gemessen werden und andererseits intern der Ressourceneinsatz gesteuert werden. Das Monitoringinstrument Verfahrensexpress belegt, dass seit vielen Jahren 90% aller Betriebsanlagenverfahren in NÖ innerhalb von 13 Wochen abgeschlossen werden.

### Gesamtreformkonzept

Ab dem Jahre 1998 kam es schließlich zu einer Intensivierung und konzepthaften Ausweitung der bisher punktuell betriebenen Reformbestrebungen. In einem Gesamtreformkonzept wurden die davor schon vereinzelt eingesetzten Elemente des New Public Management ergänzt und zu einem Gesamtkonzept verwoben. In der NÖ Landesverwaltung läuft dieses Gesamtkonzept unter dem Namen: „Der Niederösterreichische Weg – Effizienz- und Effektivitätsprojekte“ mit folgenden Schwerpunkten:

Dieses Gesamtreformkonzept besteht aus einer Besoldungsreform, der flächendeckenden Durchführung von Effizienzprojekten in allen Bereichen der Landesverwaltung und einem völlig neuen Organisationskonzept für die Bezirkshauptmannschaften. Als weiterer Schwerpunkt ist dabei der nunmehr durchgängige Einsatz von Projektmanagement bei Organisationsveränderungen erkennbar. Im Folgenden werden die einzelnen Elemente dieses Gesamtkonzeptes skizziert.

### Effizienzprojekte

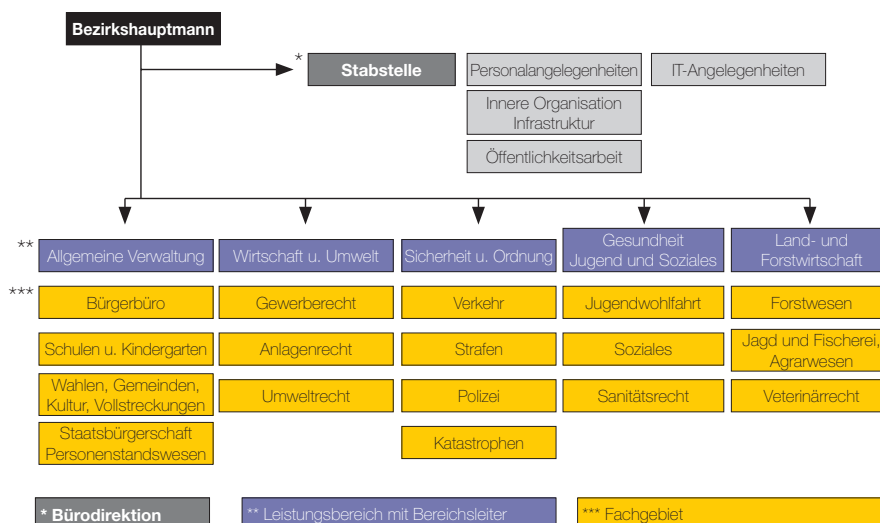
Nach diesem Konzept startete das erste Effizienzprojekt im Amt der NÖ Landesregierung im November 1998. In der Folge wurden alle Gruppen des Amtes der NÖ Landes-

regierung, die Gebietsbauämter, die NÖ Agrarbezirksbehörde und schließlich der Bereich der NÖ Bezirkshauptmannschaften auf die Effizienz und Effektivität der Leistungserbringung und mögliche Verbesserungsvorschläge hin mit einer grundlegenden Gesamtuntersuchung und einer Reihe von vernetzten Folgeprojekten durchleuchtet. Das Projekt „Erhöhung der Gesamteffizienz in den NÖ Bezirkshauptmannschaften“ stellt mit seiner österreichweit einzigartigen Gesamtanalyse des Leistungsspektrums der Bezirkshauptmannschaften einen Meilenstein in der praktischen Verwaltungsreform dar und ist zugleich Ausgangspunkt für eine Reihe von interessanten weiteren Entwicklungen im Sinne von NPM. Zwei wichtige Ergebnisse dieses Effizienzprojektes waren zB die Schaffung einheitlicher Anlageabteilungen zur Realisierung des One-stop-shop-Prinzips sowie von Bürgerbüros auf allen 21 NÖ Bezirkshauptmannschaften.

### Organisationskonzept „BH-neu“

Ein weiterer wesentlicher Veränderungsprozess war das „Organisationskonzept Bezirkshauptmannschaft neu. Eckpfeiler dieser Reorganisation war, neben der organisatorischen Einbettung der Anlagenabteilungen und Bürgerbüros, die Reduktion der bisherigen 15 Abteilungen auf fünf Sachbereiche und eine Stabsstelle. Die Aufgaben der bisherigen 15 Abteilungen wurden nach inhaltlich zusammengehörigen Gesichtspunkten, orientiert an tatsächlichen Lebenssachverhalten, auf die neu geschaffenen Bereiche aufgeteilt. Dieses neue Organisationschema bringt folgende Vorteile mit sich, dass die Verantwortungsbereiche gestrafft und überschaubarer definiert werden. Weiters ist die Qualitätssicherung durch die Bündelung der Verantwortung und ein effizienteres Controlling sowie mehr Flexibilität insbesondere hinsichtlich des Personaleinsatzes verbessert.

Die Implementierung dieses neuen Organisationsmodells erfolgt auf jeder einzelnen der 21 NÖ Bezirkshauptmannschaften in der Form von Einzelprojekten unter der Gesamtverantwortung des Bezirkshauptmannes innerhalb eines Jahres und wurde Ende 2003 abgeschlossen.



### **Besoldungsreform**

Mit 1. Juli 2006 wurde in der NÖ Landesverwaltung ein neues, leistungsorientiertes Besoldungsmodell in Kraft gesetzt, das primär die Stelle bewertet. Das heißt die Besoldung orientiert sich an den Aufgaben und Leistungen und nicht mehr nur an der mitgebrachten Vorbildung. Weitere Ziele dieser Besoldungsreform waren Transparenz, gleichmäßigere Verteilung der Lebensverdienstsumme (höhere Einstiegsgehälter, dann flachere Einkommenskurve), ein modernes und praktikables Bewertungssystem und eine Orientierung am Arbeitsmarkt. Mit diesem neuen Besoldungsmodell wurde auf die veränderten Rahmenbedingungen in der NÖ Landesverwaltung, beispielsweise aufgrund von Verwaltungsreformen, reagiert.

### **Umsetzungsstand**

Alle oben angeführten Reformmaßnahmen sind in Niederösterreich umgesetzt. Im Rahmen dieses Gesamtprozesses wurden

in der NÖ Landesverwaltung zwischen 1998 und 2008 über 50 Einzelprojekte durchgeführt. Damit ist unter beachtlichen Anstrengungen eine Gesamtreform der NÖ Landesverwaltung innerhalb weniger Jahre erfolgreich durchgeführt worden. Auch der Rechnungshof stellte 2002 in einer vergleichsweisen Beurteilung der Verwaltungsreform in den Bundesländern fest, dass die Umsetzung von New Public Management in Niederösterreich sehr weit gediehen ist: „Das Land Niederösterreich schuf mit seinem Verwaltungsreform-Gesamtkonzept und dem Projekt Der Niederösterreichische Weg – Effizienz- und Effektivitätsprojekte ein abgerundetes und vollständiges System, mit dem die gewählte Orientierung in Richtung der Instrumente eines New Public Managements kontinuierlich besritten werden konnte. Der Stand der Umsetzung zur Zeit der Prüfung entsprach einer seit dem Projektsstart erfolgten zügigen und breit angelegten Tätigkeit“.



**Dr. Werner Seif**  
ist Landesamtsdirektor von  
Niederösterreich.

# Wirkungsorientierung der Haushaltsrechtsreform des Bundes

Von Gerhard Steger

Mit der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform ab dem Jahr 2013 wird das österreichische Bundesbudget noch deutlich weit reichendere Veränderungen erleben als mit der ersten Etappe der Reform ab 2009. Ein wesentlicher Grund dafür liegt in der verfassungsrechtlich normierten Zielvorgabe der Wirkungsorientierung, die unter anderem durch die Integration von Wirkungsinformationen in das Budget umgesetzt wird. Die Politik erhält dadurch die Möglichkeit gezielter zu steuern, Bürgerinnen und Bürgern können besser nachvollziehen, wofür Steuergelder verwendet werden.

## Überblick über die Haushaltsrechtsreform des Bundes

Die Besonderheit der Haushaltsrechtsreform besteht darin, dass es sich um ein abgestimmtes Gesamtpaket handelt, das über rein budgetäre Auswirkungen hinaus geht. Die dafür notwendige verfassungsgesetzliche Änderung wurde im Dezember 2007 einstimmig von allen Parlamentsparteien im Nationalrat beschlossen. Neben einer grundlegenden Änderung von Budgetregeln wird durch eine Zusammenschau von Ressourcen- und Wirkungsverantwortung ein Umdenken in Organisation und Aufgabenerfüllung der Bundesverwaltung initiiert. Die Umsetzung selbst erfolgt in zwei Etappen, ab 2009 sowie ab 2013.

Als Zielsetzungen im Rahmen der ersten Etappe stehen vor allem eine Stärkung der Budgetdisziplin sowie Anreize für die Ressorts zum effizienten Umgang mit Budgetmitteln im Vordergrund. Die wesentlichen Budgetinstrumente dazu stellen der neu eingeführte Finanzrahmen mit verbindlichen Ausgabenobergrenzen auf hoch aggregierter Ebene für vier Jahre sowie großzügige Möglichkeiten im Aufbau und in der Verwendung von Rücklagen dar. Für die Ressorts gilt daher hinkünftig der Grundsatz „Jede Ressortministerin ihre eigene Finanzministerin bzw. jeder Ressortminister sein eigener Finanzminister“.

## Eckpunkte der zweiten Etappe ab 2013

Die Eckpfeiler für die zweite Reformetappe stellen die neuen Grundsätze der Haushaltsführung dar, das sind die Wirkungsorientierung insbesondere unter Berücksichtigung der Gleichstellung von Frauen und Männern sowie die Effizienz, Transparenz und die getreue Darstellung der finanziellen Lage. Auf dieser Grundlage wird ab 2013 die Budgetstruktur transparenter gestaltet, indem die weit über tausend Ansätze des Budgets zu

sachlich zusammengehörigen Globalbudgets zusammengefasst werden. Des Weiteren wird das Veranschlagungs- und Rechnungssystem des Bundes verbessert, indem die kamerale Steuerungslogik um die doppische Sichtweise erweitert wird.

Darüber hinaus sollen ab 2013 genau jene Anreize zum effizienten Umgang mit Budgetmitteln, die in der ersten Etappe den Ressorts zu Gute kommen (insbesondere Globalbudgetlogik und Rücklagenbildung) auch auf geeignete Organisationseinheiten (haushaltsführende Dienststellen) innerhalb der Ministerien ausgeweitet werden. Die sehr positiven Erfahrungen, die mit dem Pilotprojekt der Flexibilisierungsklausel seit dem Jahr 2000 gemacht wurden, werden damit auf den gesamten Bundesbereich ausgedehnt. Die Grundvoraussetzung dafür ist, dass diese Einheiten ressortintern die dafür notwendige budgetäre Verantwortung übertragen bekommen. Eine solche Budgetgestaltung setzt voraus, dass auch die dafür zu erbringenden Leistungen klar vereinbart werden. Letzteres wiederum verlangt, dass übergeordnete politisch-strategische Zielvorstellungen bestehen, das heißt eine wirkungsorientierte Haushaltsführung.

## Umsetzung der Wirkungsorientierung

Ein zentrales Ziel der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform ist die Verankerung der Wirkungsorientierung im gesamten Budgetzyklus, das heißt bei der Veranschlagung, beim Vollzug sowie beim Rechnungsabschluss. Eine wirkungsorientierte Haushaltsführung bedeutet, dass sich budgetäre Entscheidungen nach den mit den Budgetmitteln zu erzielenden Wirkungen und Leistungen orientieren. Zudem ist erforderlich, dass Wirkungs- und Ressourcenverantwortung zusammengeführt werden und nicht, wie so oft, bei verschiedenen Organisationseinheiten liegen.



Aus diesem Grund erhält der Bundesvoranschlag ab 2013 ein völlig neues Gesicht: Jedes Ressort wird verpflichtet im Budget Wirkungsziele für die in seine Zuständigkeit fallenden Untergliederungen sowie die wichtigsten Maßnahmen zur Zielerreichung zu definieren. Damit werden im Budgetdokument nicht nur wie bisher Verantwortlichkeiten für Ressourcen, sondern auch für Wirkungen und Maßnahmen transparent dargestellt. Die Wirkungsorientierung wird auch in die mittelfristigen Budgetsteuerung integriert, indem der Strategiebericht, welcher bereits derzeit die Obergrenzen des Finanzrahmens erläutert, stärker als bisher auf die zu erzielenden Wirkungen und Maßnahmen ausgerichtet wird.

Des weiteren gilt es auf Ebene haushaltsführender Dienststellen die höher aggregierten Wirkungsinformationen des Bundesvoranschlags auf konkrete Leistungen herunter zu brechen. Dies soll mit Hilfe eines so genannten Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplanes erfolgen. Dieses Dokument soll der ressortinternen Steuerung dienen, die wichtigsten Informationen daraus sollen auch dem Parlament im Rahmen der Budgetunterlagen zur Verfügung gestellt werden. Wichtig ist, dass die für die Leistungserstellung zuständigen Organisationseinheiten auch die Verantwortung für die Bewirtschaftung der notwendigen Ressourcen erhalten, was in vielen Ressorts organisatorische Änderungen erfordern wird. Sinnvollerweise sollten haushaltsführende Dienststellen auch eine wesentliche Rolle in der künftigen Personalbewirtschaftung übernehmen.

International gilt das so genannte „performance budgeting“ als die Königsdisziplin. Doch obwohl mancherorts bereits jahrzehntelange Erfahrungen bestehen, hat sich kein einheitliches Modell durchgesetzt. Allerdings konnten aus den internationalen Erfahrungen einige handlungsleitende Prinzipien abgeleitet werden. Im Zentrum des österreichischen Ansatzes steht daher die Steuerungsrelevanz der Informationen. Eine überbordende Bürokratie durch eine explodierende Anzahl von Indikatoren

ist zu vermeiden. Da nicht jede Art von Erfolg quantitativ gemessen werden kann, werden Kennzahlen durch Meilensteine und verbale Beschreibungen ergänzt. Nicht zuletzt wird die Wirkungsorientierung sowohl auf der politischen als auch auf der strategischen und operativen Verwaltungsebene verankert, weil nur so der Wirkungskreislauf geschlossen werden kann.

### Gender Budgeting

Die Wirkungsorientierung wird insbesondere unter Berücksichtigung der Gleichstellung von Frauen und Männern umgesetzt. Ziel ist eine gerechte Verteilung der finanziellen Mittel zwischen den Geschlechtern. Dabei ist wichtig, dass Gender Budgeting direkt in die Haushaltsführung integriert wird. Daher ist bei den Wirkungszielen und Maßnahmen im Budget in jeder Untergliederung die Gleichstellung ausdrücklich mit zu berücksichtigen. Dabei geht es nicht darum, Budgetansätze für Frauen und Männer zu definieren, sondern konkrete Maßnahmen für die Gleichstellung zu setzen.

### Zukünftige Herausforderungen und Ausblick

Durch die wirkungsorientierten Haushaltsführung schließt der Bund an internationale Vorreiter im Bereich des Budgetmanagements an beziehungsweise nimmt selbst eine Vorreiterrolle ein. Für die erfolgreiche Umsetzung wird entscheidend sein, ob die rechtlich geschaffenen Möglichkeiten in der Praxis genutzt werden. Dies setzt einen Kulturwandel in Politik und Verwaltung voraus, wo alle beteiligten Akteure ihre jeweiligen Rollen wahrnehmen: Die Politik gibt Ziele vor und hält die Verwaltung für deren Umsetzung verantwortlich. Die Verwaltung ist mit dem nötigen operativen Spielraum ausgestattet, um die politischen Vorgaben effizient umsetzen zu können. Bei entsprechender Nutzung des vorhandenen Veränderungspotentials stellt die Wirkungsorientierung einen zentralen Hebel zur laufenden Verwaltungsreform und -modernisierung dar. Es wäre wünschenswert, dass sich auch die Landes- und Gemeindeebene möglichst rasch dieser Reform anschließt.



**Univ. Doz. Dr. Gerhard Steger**  
ist Sektionschef im  
Bundesministerium für Finanzen.

# New Public Management im Bildungsbereich

Von Heidrun Strohmeier

„Googelt“ man österreichische Internetseiten zum Thema „New Public Management und Schule“, findet man eher spärliche Hinweise. Unter „Reform macht Schule – 10 Jahre NPM in Ö“ wird man auf die Tatsache verwiesen, dass Österreich im internationalen Vergleich nicht gerade zu den NPM-Pionieren sondern vielmehr zu den „Bewahrern“ zählt. Als Gründe werden das Desinteresse und der Widerstand der politischen Akteure sowie die schwierigen Systemgegebenheiten genannt. Für das Schulsystem im engeren Sinn finden sich vorrangig Aktivitäten und Reformmaßnahmen im Ausland (z.B. Schulaufsicht in den Niederlanden u.a.).

Bei einer schnellen Abfrage unterschiedlicher Stakeholder aus der Bildungsverwaltung bekam ich aber doch sehr spontan Hinweise auf eine Reihe von Maßnahmen und Initiativen, die in den letzten 10 Jahren zu Fortschritten im Sinne von NPM geführt haben. Ein bewusst geplanter Prozess, der systematisch und strategisch die Einführung von NPM im Bildungsbereich vorsieht und zu einem Paradigmenwechsel in der Bildungsverwaltung führt, ist aber nicht gegeben. Vielmehr ziehen sich als „handlungsleitende Fäden“ unabhängig von der parteipolitischen Ausrichtung bestimmte Leitprinzipien durch bildungspolitische Maßnahmen bzw. lassen sich auch bestimmte Bereiche als Schlüsselfelder für Reformmaßnahmen definieren.

## Handlungsbedarf in der Schulverwaltung und erfolgreiche Reformmaßnahmen

Nach dem Motto „und ewig grüßt das Murmeltier“ hat eben wieder eine Expertenkommission den Handlungsbedarf für den Bereich der Schulverwaltung aufgezeigt: Doppelgleisigkeiten, Dienstrecht, Leitung, Personal- bzw. Systemsteuerung, Aus- und Fortbildung, Schulaufsicht, Gebäude u.a. Der generelle Vorwurf an das Bildungssystem lässt sich vor allem so auf den Punkt bringen: hohe Kosten bei mittelmäßigem Output und mangelnder Effizienz. Trotz dieser seit zumindest einem Jahrzehnt aufrechten durchaus berechtigten Kritikpunkte findet man in unterschiedlichen Bereichen nicht nur konzeptive Ansätze sondern auch erfolgreiche Reformmaßnahmen, die das System nachhaltig verändert und verbessert haben. Diesen positiven Ansätzen ist mein Beitrag gewidmet. Er stellt weder den Anspruch der lückenlosen Darstellung noch der

detaillierten Analyse. Er ist vielmehr ein kurzer subjektiver Streifzug, mit Blitzlichtern auf österreichspezifische Umsetzungsschritte vor dem Hintergrund eines „bildungspolitischen Mainstreams“, der stark durch die Internationalisierung der Entwicklung (Lissabonprozess, Bolognaprozess usw.) geprägt ist. Das Memorandum des FIV aus dem Gründungsjahr definiert nach wie vor auch 2009 und danach die wesentlichen Eckpunkte für Innovation und Reform der öffentlichen Verwaltung, NPM verstanden als Ziel und Prozess spiegelt sich rückblickend in einer Reihe strategischer Bildungsprojekte wieder:

### Stichwort „Schulautonomie“

Mitte bis Ende der 90er Jahre wurde an den Schulen unter dem Schlagwort „Schulautonomie“ dem staatlichen Bildungshandeln bewusst eine neue Steuerungsphilosophie, die sich auf Rahmenvorgaben, Zielvereinbarungen, Partizipation und Transparenz stützte, zugrunde gelegt. Den Schulen eröffneten sich im Budget (Sachaufwand) und im pädagogischen Bereich (Lehrplanautonomie mit Kern- und Erweiterungsbereichen und schulautonomen Schwerpunkten) neue Spielräume für eigene Entscheidungen. Man erkannte die Notwendigkeit eines Paradigmenwechsels weg von einer ressourcenorientierten Input-Steuerung zu einer ergebnisorientierten Output-Steuerung. Die Devise „Freiheit versus Ergebnisverantwortung“ fand in einem eigens formulierten „Weißbuch zur Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung im österreichischen Schulsystem“ ihren Niederschlag. Die in den letzten Jahren häufig eingeforderte Personalautonomie stand zu Beginn dieses Entwicklungsprozesses nicht im Vordergrund.

Auch bildungspolitische „Groß- und Langzeitprojekte“ wie das der Bildungsstandards (derzeit in der Pilotphase, Endausbau 2012/2013) als wichtiger Schritt in Richtung Ergebnisverantwortung und Vergleichbarkeit waren vor 15 Jahren (sic!) bereits angedacht.

### Qualitätsoffensive und Partizipation

Zentral gesteuerte und breit angelegte Qualitätsentwicklungsinitiativen an den Schulen sollten zur praktischen Umsetzung der neuen Steuerungsphilosophie beitragen. Mit dem Projekt QIS (Qualität in Schulen) wurde eine umfassende Hilfestellung zum Implementierungsprozess am Schulstandort geboten: systematische Planung und Zielorientierung in Form eines vereinbarten und für alle Schulpartner verbindlichen Schulprogramms stellte das Herzstück der „Reform auf freiwilliger Basis“ dar. Eine gesetzliche Verankerung, die die entsprechende Verbindlichkeit für alle Schulen geschaffen hätte, war bildungspolitisch zunächst aufgrund der erforderlichen parlamentarischen Zwei-Drittel-Mehrheit nicht umsetzbar und ist bis heute nicht gelungen. Einen höheren Grad an Verbindlichkeit vor allem durch flächendeckende Zielvereinbarungsgespräche der Schulaufsicht mit den Schulleitern und einem durchdachten Berichtswesen wurde mit der Qualitätsentwicklungsinitiative QIBB für das berufsbildende Schulwesen geschaffen. Ein wichtiger Erfolgsfaktor ist der von allen Ebenen des Bildungsmanagements getragene Steuerungsgedanke, der als sinnvolles Instrument zur Optimierung der Leistungen und als Beitrag zur erhöhten Arbeitszufriedenheit empfunden wird. Eine verstärkte Feedback- und Evaluierungskultur zwischen Lehrern und Schülern zählt ebenfalls zu den positiven Auswirkungen dieser Initiative.

Einen ebenso innovativen wie erfolgreichen Ansatz in Form eines breit angelegten Beteiligungsprozesses unter Nutzung von IKT stellt das Projekt „klasse:zukunft“ dar. Auf einer eigens eingerichteten Internetplattform konnten alle Betroffenen zum Expertenbericht der Zukunftskommission 2003 Ideen zur Weiterentwicklung des Schulsystems einbringen. Der partizipative Ansatz (Kommunikation, Interaktion) im virtuellen Raum wurde stark angenommen und hatte durchaus zukunftsweisenden Charakter für den Einsatz neuer Medien im Sinne eines demokratischen Dialogs und als vertrauensstiftende Maßnahme zur höheren Prozess- und Ergebnisqualität. Ergebnis dieser dem Gedanken von Good Governance verpflichteten Initiative waren eine Fülle von fundierten Beiträgen und zahlreiche längere Positionspapiere, die in einem Memorandum zur Bildungsqualität zusammengeführt wurden. In Folge zeigte sich allerdings auch bei diesem Projekt, dass im österreichischen Bildungswesen fundierten Expertisen und Konzepten ein gewisses Umsetzungsdefizit - vor allem was die konsequente und systematische Implementierung eines mittelfristigen Bildungsplans anlangt - gegenübersteht. Einzelne Anregungen aus diesem Prozess fanden dennoch als erfolgreiche Initiativen in der Praxis ihren Niederschlag: So wurde beispielsweise im Bereich der Personalentwicklung mit der „Leadership Academy“ 2004 ein wichtiges auch international beachtetes Zeichen zur Professionalisierung der Führungs-

kräfte gesetzt. Ein neues Führungsverständnis verlangt Verantwortungübernahme für die Wirksamkeit von Leadership im Hinblick auf die Lernprozesse der Schüler. Bewusstsein für strategisches Management, Wirkungsorientierung, Mitarbeitermotivation und Vernetzung soll in einem innovativen Großgruppen-Setting geschaffen werden. Bis dato haben bereits 1.500 Führungskräfte aus der Schulverwaltung diese Ausbildung absolviert.

### Großprojekt Pädagogische Hochschulen

Mit dem Akademien-Studiengesetz 1999 wurden die Weichen für eine Zusammenführung der Institutionen der Lehreraus- und -fortbildung in Richtung Schaffung Pädagogischer Hochschulen gestellt. Das Hochschulgesetz 2005 gab den Rahmen für eines der komplexesten und strategisch wichtigsten Großprojekte vor: 51 Einrichtungen wurden zu 14 Pädagogischen Hochschulen fusioniert und mit den neuen Curricula der Grundstein für eine bologna-konforme Ausbildung der Pflichtschullehrer gelegt. Großer Handlungsbedarf für die Zukunft besteht nach wie vor in Fragen der gemeinsamen Ausbildung, der Auswahl sowie in einer den Grundsätzen des New Public Managements folgenden Personalentwicklung (systematische, verbindliche und praxisorientierte Fortbildung). Das damit in unmittelbarem Zusammenhang stehende Dienst- und Besoldungsrecht gilt seit mehr als einem Jahrzehnt als Schlüsselfaktor für eine Verwaltungs- und Bildungsreform. Mit dem Jahresnormmodell für Pflichtschullehrer (Landeslehrerdienstrechtsgesetz 2001) wurde die Jahresarbeitszeit neu definiert und durch das Sichtbarmachen der außerunterrichtlichen Tätigkeiten erste wichtige Schritte gesetzt. Am Projekt „neue Mittelschule“, das die gemeinsame Tätigkeit von Bundes- und Landeslehrern an einem Schulstandort vorsieht, stellt sich aktuell neuerlich die Frage nach einer Vereinheitlichung des Dienst- und Besoldungsrechts. Änderungen der rechtlichen und zeitlichen Rahmenbedingungen für die Lehrerarbeit sollten aber nicht – wie die jüngste Auseinandersetzung um die Erhöhung der Unterrichtszeit zeigt – durch „Sparen als bildungspolitische Vision“ sondern im Kontext einer umfassenden Gesamtreform gedacht werden. In der Erwachsenenbildung konnten mit der erfolgreichen Einführung der Flexiklausel am Bundesinstitut für Erwachsenenbildung, der Entwicklung und Umsetzung der „Strategie zum lebenslangen Lernen“ und dem Abschluss von Leistungsvereinbarungen mit den Verbänden der Erwachsenenbildung wichtige Meilensteine im NPM gesetzt werden.

### Internationale Einflüsse

Im Lissabon-Prozess wurde Bildung als Erfolgsfaktor für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung definiert und entsprechende bildungspolitische Eckpunkte in Form von fünf Benchmarks formuliert (Weiterbildungsquote, Erhöhung der Lesekompetenz, Zahl der Abschlüsse Sekundarstufe 2 u.a.). Insgesamt setzte sich der Grundgedanke von „evidenzbasierter Politik“, die auf Zahlen und Fakten aufbauend Maßnahmen plant und umsetzt, durch. Internationale Assessments wie PISA haben - dem Motto der Vergleichbarkeit und Transparenz fol-

gend - nicht nur zu einem öffentlichen Diskurs über die Bildungssysteme und ihrer Effizienz geführt, sondern stellen einen wichtigen Beitrag zur Output- und Wirkungsorientierung dar.

### **Eine neue Führungskultur**

Die Stärkung der strategischen und operativen Planung und Steuerung findet sich auch im Memorandum des FIV als wichtiges Leitmotiv von NPM wieder. Ich möchte daher meinen Beitrag mit einem internen Projekt des BMUKK beschließen: Nach dem Motto „von der Verwaltung zur Gestaltung“ habe ich gemeinsam mit den Führungskräften der von mir geleiteten Sektion einen mehrjährigen strategischen Entwicklungsprozess umgesetzt, der sich mit der Etablierung einer neuen Führungskultur und der Einführung eines Bildungscontrollings den Grundsätzen des NPM verpflichtete. Das Herzstück der Reform bestand darin, ausgehend von klar definierten strategischen Zielen (Regierungsprogramme etc.) über jährliche Zielvereinbarungen im Rahmen der Mitarbeitergespräche zu einem systematischen Planen und Steuern (Jahrespläne, Maßnahmenpakete, Indikatoren und Messgrößen) hinzuzuführen und so einen Beitrag zur Wirkungsorientierung, Qualitäts- und Effizienzsteigerung der Bildungsverwaltung zu leisten. Regelmäßige Teambesprechungen und jährliche Klausuren mit den

Führungskräften, Wissenskonzferenzen und Sektionstage mit allen MitarbeiterInnen haben die Informations- und Kommunikationsstrukturen wesentlich verbessert, über gemeinsame Leitsätze der Zusammenarbeit wurden „kulturelle Standards“ etabliert. Der Versuch kann grundsätzlich als gelungen betrachtet werden und fand Beachtung und Anerkennung in einer erweiterten Öffentlichkeit. Innerhalb des Ressorts kamen im Spannungsfeld zwischen Politik und Management allerdings „beharrende Kräfte“ zum Tragen, sodass nach der geplanten Auflösung der Sektion, keine nachhaltige Verankerung des NPM-Gedankens möglich war und wohl nur als historische Reminiszenz erhalten bleibt.

Geht man davon aus, dass Entwicklungs- und Lernprozesse „spiralförmig“ verlaufen, so sind die Fortschritte der letzten 10 Jahre trotzdem positiv zu bewerten und sicherlich auch Ausgangspunkt für weitere Verwaltungsinnovationen. Im diesem Sinn freue ich mich auf unsere gemeinsamen zukünftigen Aktivitäten im FIV, das für unsere Reformprojekte in der Vergangenheit wichtige Anstöße und Hilfestellungen gegeben hat. Das Führungsforum soll als lebendes Netzwerk auch für die nächsten zehn Jahre ein „Treiber“ für Innovationsprozesse und die Qualitätsentwicklung in der öffentlichen Verwaltung sein!



**Mag. Heidrun Strohmeyer**  
ist Sektionschefin im  
Bundesministerium für  
Unterricht, Kunst und Kultur.

# Die Neuausrichtung der Arbeitsinspektion seit 1999

Von Eva-Elisabeth Szymanski

Durch Einführung eines Qualitätssystems in allen Arbeitsinspektoraten konnten Arbeitsabläufe neu gestaltet und damit die Effizienz in der Aufgabenwahrnehmung verbessert werden. Darüber hinaus wurde, vor allem durch die gemeinsame Umsetzung von Projekten mit den Interessenvertretungen und den Ausbau der angebotenen Informationsservices, auch ein grundlegender Wandel in der Außenwahrnehmung der Arbeitsinspektorate „vom Feindbild zum gesuchten Berater“ vollzogen.

2009 – im Jahr ihres 125jährigen Bestehens – kann die Arbeitsinspektion auf zehn Jahre konsequenter Arbeit in der Verwaltungsinnovation zurückblicken. Die Entwicklung und Implementierung eines strategischen Qualitätsmanagementsystems begann im Jahr 1999. Das Qualitätssystem wurde in allen Arbeitsinspektoraten und in den Schnittstellen zum Zentral-Arbeitsinspektorat eingeführt und in den Echtbetrieb übernommen. Ziel war die Sicherung und Weiterentwicklung des Leistungsstandards der Arbeitsinspektion, vor allem im Sinn einer offensiven Kundenorientierung, einer effizienten Arbeitsgestaltung und einer wirkungsorientierten Steuerung. Erreicht sollte dies unter anderem durch die Qualifizierung der Mitarbeiter zur Qualitätsarbeit werden. Motivation, das Projekt zu starten, war vor allem

- die Erfahrung, dass Glaubwürdigkeit in den Betrieben ein entscheidender Erfolgsfaktor ist,
- der Glaube der Mitarbeiter an den Wert ihrer Tätigkeit, und damit verbunden der Wunsch, besser zu werden, um die Wirkung der Organisation zu erhöhen,
- die realistische Möglichkeit, interne Abläufe so zu optimieren, dass sowohl Wirtschaftlichkeit als auch Arbeitszufriedenheit verbessert werden und
- die Überzeugung, dass in der Arbeitsinspektion mehr Potential im Sinn von Wissen, Fähigkeiten und Fertigkeiten vorhanden ist, als zum Zeitpunkt des Projektstarts genutzt wurde.

Ziel des Projekts war, dass sich der Qualitätsgedanke im Laufe der Zeit als Werthaltung in der gesamten Organisation durchsetzt und ein praktikables Modell in Form eines Handbuchs

erarbeitet wird, das alle Mitarbeiter eigenständig und selbstverantwortlich in ihrem Bereich anwenden können.

Durch einen „Review-Zyklus“ wurde auch nach Ablauf der Implementierungsphase die erreichte Qualität erhalten und kontinuierlich verbessert und weiterentwickelt. Die entscheidungsvorbereitenden Aktivitäten werden von Qualitätsbeauftragten aus dem Zentral-Arbeitsinspektorat und den Arbeitsinspektoraten gemeinsam geplant und durchgeführt. In die Arbeit an einer Verbesserung der Qualität werden grundsätzlich alle Mitarbeiter der Arbeitsinspektion, entsprechend ihrer Qualifikation und Aufgaben, eingebunden, weil nur so erreicht werden kann, dass der gewünschte Qualitätsstandard österreichweit realisiert wird.

Durch die Umsetzung einer Reihe von Teilprojekten konnten außerdem sowohl die Wirksamkeit, als auch die Effizienz der Tätigkeit der Arbeitsinspektion verbessert werden, sodass trotz Reduktion der Personalressourcen die Leistung gesteigert werden konnte:

**Strategie:** Die Rahmenstrategie im Arbeitsschutz für die Arbeitsinspektion wurde in Form von konkreten Strategien und Schwerpunkten in den Arbeitsinspektoraten umgesetzt. Es wurden verstärkt regionale und bundesweite Schwerpunkte gesetzt (beispielsweise im „Bäcker-Projekt“ zur Mehlstaubreduzierung) und in vielen Fällen gemeinsam mit den Interessenvertretungen realisiert.

**Jahresarbeitsplanung:** Beginnend mit 2006 setzt sich die Arbeitsinspektion unter Einbindung der Arbeitsinspektorate jährlich besondere Arbeitsschwerpunkte. Auf der Grundlage

von Arbeitsvereinbarungen zwischen dem Zentral-Arbeitsinspektorat und den Arbeitsinspektoraten erfolgt die operative Planung und Realisierung des Jahresarbeitsplanes in den einzelnen Arbeitsinspektoraten. Über ein EDV-unterstütztes Monitoring-System werden die relevanten Daten während des Jahres erhoben, um so einerseits die Erfüllung des Jahresarbeitsplans zu überprüfen und andererseits die Wirksamkeit der Aktionen zu messen.

**Prioritätensetzung im Außendienst:** Es wurde ein EDV-unterstütztes System zur Auswahl der Betriebe für die Kontrolle, basierend auf der Gefährdung der dort Beschäftigten, zur strategischen Steuerung der Arbeitsinspektorate entwickelt und implementiert. Als Folge davon konnte festgestellt werden, dass im Jahr 2005 über 7 % der Überprüfungen auf Arbeitsstätten mit hohem Gefährdungspotential entfielen, obwohl diese nur etwa 1,5 % aller eingestufteten Arbeitsstätten darstellen. Als einer der Schwerpunkte der Nationalen Strategie im Arbeitsschutz wird dieses System nun weiterentwickelt. Durch die Berücksichtigung weiterer Einflussfaktoren soll die Auswahl differenzierter möglich sein und dadurch die präventive Wirkung der Kontrollen der Arbeitsinspektion weiter erhöht werden.

**Leistungskennzahlen:** Es wurde ein Set von Kennzahlen zur Messung und Steuerung der Qualität, Effektivität und Effizienz für die wichtigsten Produkte der Arbeitsinspektion entwickelt. Dadurch konnte zum Beispiel festgestellt werden, dass im Jahr 2005 rund 27% der den Arbeitsinspektionsorganen zur Verfügung stehenden Gesamtarbeitszeit für Kontrollen, 10% für Parteistellung in Genehmigungs- und Strafverfahren und 10% für Beratungs- und Informationstätigkeit verwendet werden, obwohl in diesen 10% nicht nur die Beratungen und Projektvorbereitungen vor Ort, sondern auch die Beratungen und Projektvorbereitungen im Amt erfasst sind. Auch wissen wir heute, dass aufgrund einer Kontrolle durch die Arbeitsinspektion 70% der Mängel behoben werden.

**Informationsservice:** von der Arbeitsinspektion werden unentgeltliche Fachpublikationen und Beratungen zu aktuellen Themen des Arbeitnehmerschutzes vor Ort und auf einer eigenen Website ([www.arbeitsinspektion.gv.at](http://www.arbeitsinspektion.gv.at)) angeboten. 2008 gab es bereits an die 70 verschiedene Folder und Broschüren in mehreren Sprachen, die allein in diesem Jahr in einer Gesamtzahl von 45.000 Stück von Unternehmen und Präventivfachkräften angefordert und unentgeltlich verteilt wurden.

Darüber hinaus gab es 2008 knapp über 600.000 Downloads unserer Broschüren aus dem Internet. Die Besuche auf der Website der Arbeitsinspektion sind von 156.000 im Jahr 2005 auf 608.000 im Jahr 2008 fast auf das 4-fache angestiegen. Dies zeigt noch einmal deutlich den Bedarf an diesen Informationen.

**e-government:** auf der Website der Arbeitsinspektion können online Formulare für Meldepflichten im Arbeitnehmerschutz abgerufen und online ausgefüllt und versendet werden. 2008 wurde auf die angebotenen Formulare 30.000mal zugegriffen.

**Intranet:** mit dem Intranet-Portal der Arbeitsinspektion wurden Wissensmanagement, Informationsmanagement und Service in der Arbeitsinspektion realisiert. Aktuelle Fachinformationen, eine strukturierte Erlassdatenbank mit Volltextsuche und Foren für den Erfahrungsaustausch stehen österreichweit allen Mitarbeitenden der Arbeitsinspektion zur Unterstützung einer effizienten Kundenbetreuung leicht zugänglich zur Verfügung.

**Management von Auslegungsfragen:** Es existiert ein EDV-unterstütztes Informations- und Weisungssystem zur effizienten Bearbeitung von möglichen Divergenzen bei der Auslegung von Arbeitnehmerschutzvorschriften. Die Einbindung der Arbeitsinspektorate (Praxisbezug) über das Intranet zur Sicherstellung einer homogenen Vollzugspraxis wird dadurch erreicht.

Neben zahlreichen Einladungen zu Vorträgen und Schulungen beispielsweise in andere Ministerien und zu Veranstaltungen von Bezirkshauptleuten erhielt die Arbeitsinspektion für ihre Bemühungen auch offizielle Anerkennungen:

Das Projekt wurde als best-practice-Beispiel 2005 im Rahmen des „Topseminars Dialog Wirtschaft und Verwaltung“ Vertretern aus Wirtschaft und Verwaltung und 2006 bei der 4th Quality Conference for Public Administrations in the EU in Tampere international vorgestellt. Von der Wirtschaft wurde der Arbeitsinspektion für ihren Wandel „vom Feindbild zum gesuchten Berater“ Lob ausgesprochen. 2007 wurde der Arbeitsinspektion eine große Ehre zuteil: 38 Mitarbeiter aus den Arbeitsinspektoraten und dem Zentral-Arbeitsinspektorat wurden von der Wirtschaftskammer Österreich mit dem ersten Hauptpreis der Kategorie e-government für die Projekte „Qualitätsmanagement“ und „AI-Website“ als Amtsmanager 2007 ausgezeichnet.



**Dr. Eva-Elisabeth Szymanski**

ist Sektionschefin im  
Bundesministerium für Arbeit,  
Soziales und Konsumentenschutz.

# Verwaltungsmodernisierung im europäischen Kontext

Von Ernst Theimer

Eine öffentliche Verwaltung auf der Höhe der Zeit muss sich permanent weiterentwickeln. Sie beeinflusst nicht nur die tägliche Lebensqualität der Bürgerinnen und Bürger, sondern bildet auch einen maßgeblichen Standortfaktor. Verwaltungsmodernisierung findet in einem überregionalen Kontext statt.

Die rasche Veränderung der ökonomischen, politischen und technologischen Rahmenbedingungen stellt historisch gewachsene europäische Metropolen wie Wien vor besondere Herausforderungen. Die Globalisierung der Wirtschaft, die europäische Integration und die Revolution der Informations- und Kommunikationstechnologien haben die Bedeutung von Grenzen und Entfernungen dramatisch relativiert. Die klassischen Konturen des Nationalstaats sind durchlässiger geworden. Europa wächst - allen gelegentlichen Rückschlägen zum Trotz - zusammen. Mit der Europäischen Union haben sich die Spielregeln auch in unserem Land verändert. Für die öffentlichen Haushalte kamen neue Kriterien zur Geltung, Liberalisierung setzte sich in früher geschützten Märkten durch. Die gemeinsame Währung ist in einem großen Teil Europas Realität geworden, die Europäische Union hat eine epochale Erweiterung nach Osten vollzogen. Die Entwicklung ist damit aber nicht zum Stillstand gekommen.

Eine globale Krise erschüttert gegenwärtig die internationalen Finanzsysteme in ihren Grundfesten. Anders als in der Weltwirtschaftskrise vor achtzig Jahren versuchen die Regierungen in den USA und in Europa heute den Entwicklungen mit einem massiven Einsatz öffentlicher Mittel rechtzeitig gegenzusteuern. Die mittel- und langfristigen Auswirkungen auf die Realwirtschaft sind allerdings nicht absehbar.

Wien bildet in diesem Umfeld weniger denn je eine Insel. Die Stadt befindet sich im geopolitischen Zentrum einer der großen europäischen Kulturlandschaften, wo wir heute Zeugen und Mitgestalter eines Veränderungsprozesses von historischer Di-

mension sind. Der Eiserne Vorhang mitten durch Europa ist Geschichte, die Länder Mittel- und Osteuropas sind Mitglieder der Europäischen Union geworden. Unter den Rahmenbedingungen des 21. Jahrhunderts ist ein historischer Wirtschaftsraum wieder erstanden.

Europa in seiner Einheit und Vielfalt, im Spannungsfeld zwischen Zäsuren und Kontinuitäten ist ein Kontinent, der Prosperität, Toleranz, kulturelle Blüte und Zivilisation auf höchstem Niveau kennt, der immer wieder aber auch Hass, Unfreiheit, Krieg, Zerstörung und Barbarei hervorgebracht hat. Deshalb gilt es, die gegenwärtigen Umbrüche trotz aller Probleme als Chance zu begreifen und zu nutzen. Das künftige Europa ist Erbe und Auftrag zugleich. Der Prozess der europäischen Integration war und bleibt schwierig. Aber er ist ohne Alternative, wollen wir nachhaltigen Frieden und Wohlstand für unseren Kontinent.

Dazu muss es gelingen, die Menschen dauerhaft für das Projekt Europa zu gewinnen, um es zu ihrem eigenen zu machen; und dazu bedarf es nicht zuletzt auch konkreter Handlungen und Maßnahmen auf der nüchternen Ebene der Administration.

## **Kein Platz für Autismus**

Es macht Sinn, dass Städte und Regionen mit gemeinsamen Interessen zusammenarbeiten. Für nationalen Autismus ist in einem Europa, das seinen Stellenwert gegenüber den anderen global relevanten Wirtschaftsräumen behaupten will, kein Platz mehr. Die gemeinsamen Interessen überwiegen bei weitem. Die europäischen Städte stehen im notwendigen Modernisie-

rungsprozess fast überall vor ähnlichen Fragen, Aufgaben und Problemen.

Die Integration von Wirtschaftsdynamik und sozialer Verantwortung ist eine der großen Herausforderungen des Modells Europa, das Überschreiten von Grenzen unter Respektierung nationaler, regionaler und lokaler Identitäten eine weitere. Die Vielfalt Europas auf engem Raum wäre als Stärke und Wert zu erkennen, nicht als Schwäche und Behinderung.

Deshalb müssen die europäischen Städte ihre internationale Orientierung und ihre Kommunikation weiter verstärken. Die Kooperation der großen Städte Europas zu intensivieren und zu einem echten Netzwerk des wechselseitigen Supports, der Wahrnehmung gemeinsamer Interessen und des Wissenstransfers auszubauen, ist eine der notwendigen Aufgaben der Gegenwart und Zukunft. Wien engagiert sich dabei sowohl auf politischer als auch auf administrativer Ebene, auch weil sich gezeigt hat, dass eine Stadt allein ihre Interessen in der EU nur sehr eingeschränkt wahrnehmen kann. Partner und Verbündete sind essenziell, um legitime Anliegen der Städte im gemeinsamen Europa vertreten und durchsetzen zu können.

Der Blick über den Zaun macht Sinn. Es geht um das Selbstverständnis unserer Stadt. Wie wollen wir uns positionieren, wie wollen wir im internationalen und regionalen Kontext gesehen werden? Wo liegen unsere Stärken und Potenziale? In welche Richtung wollen wir uns entwickeln? Wo setzen wir Schwerpunkte und Prioritäten?

Die künftige Stadtentwicklung Wiens ist untrennbar mit der Prosperität, Innovationsfähigkeit und Dynamik des gesamten zentraleuropäischen Raums verbunden. Wir bewegen uns dabei unweigerlich in einem Spannungsfeld zwischen Standortkonkurrenz und notwendiger, traditionelle Grenzen auf den Landkarten und in den Köpfen und Herzen der Menschen überschreitender Zusammenarbeit.

### **Weltoffenheit, Flexibilität und Lernbereitschaft**

Um uns zu behaupten, brauchen wir Weltoffenheit und Innovationsfreude, Flexibilität und Lernbereitschaft. Das gilt für den ökonomischen und technischen Bereich ebenso wie für Bildung, Kultur, Ökologie und nicht zuletzt das soziale Klima.

Politik und Verwaltung sind nicht für alles verantwortlich, weder im Positiven noch im Negativen. Die gesamte Gesellschaft und die Wirtschaft sind gefordert. Eine auf hohem Niveau funktionierende städtische Infrastruktur und eine Verwaltung, die inhaltlich, organisatorisch und technisch kompetent ist, bilden aber einen wesentlichen Faktor. Die öffentliche Verwaltung ist ein integrierendes Element der Qualitätssicherung. Die meisten Ziele hinsichtlich Positionierung und Entwicklung der Stadt sind nur unter der Voraussetzung eines leistungs- und kundenorientierten Verwaltungshandelns erreichbar. Investoren erwarten rasche Verfahren und Entscheidungen, sie suchen Berechenbarkeit und Rechtssicherheit. Für Toleranz gegenüber

Schlendrian oder Korruption ist kein Platz. Die Effektivität und Effizienz der Verwaltung sind von maßgeblicher Bedeutung sowohl für die regionale und internationale Standortqualität Wiens als auch für den urbanen Lebensstandard der Bevölkerung und die Attraktivität der Stadt für ihre Gäste. In der Verfolgung dieser Ziele sind Verwaltung und Wirtschaft der Stadt Partner, die das gemeinsame Interesse am attraktiven Standort Wien verbindet.

Die Verwaltung bestimmt das Klima der Stadt mit. Die programmatischen Schlagworte von Kundenorientierung und Bürgernähe müssen von der Verwaltung, im täglichen Umgang mit der Bevölkerung, mit der Wirtschaft, ihren Problemen, Wünschen, Sorgen und Forderungen, in die Praxis umgesetzt werden. Es genügt vielfach nicht mehr, nur sachlich fundiert und den gesetzlichen Vorschriften entsprechend zu handeln, sondern es ist notwendig, die von einer Entscheidung Betroffenen einzubinden, ihnen deren Gründe und Voraussetzungen so zu erläutern, dass sie auch verstanden werden; insbesondere dann, wenn eine Entscheidung nicht im subjektiven Interesse des einzelnen Betroffenen gefällt werden kann. Wie Bürger, Wirtschaft, Politik und Verwaltung in diesem unvermeidbaren Spannungsfeld generell miteinander umgehen, das spielt eine entscheidende Rolle für den Zustand unserer Gesellschaft. Daran ist zu arbeiten, von allen Beteiligten.

Eine den Anforderungen unserer Zeit gerecht werdende Verwaltung muss sich permanent weiterentwickeln, weil sie auf die sich laufend verändernden Rahmenbedingungen reagieren muss. Was lange Zeit gepasst hat, oft auch nicht weiter hinterfragt wurde, entspricht in vielen Bereichen nicht mehr den Erwartungen und Ansprüchen. Der öffentliche Sektor steht, was Effizienz und Kundenorientierung betrifft, im direkten Vergleich mit der Privatwirtschaft und anderen Gebietskörperschaften in ganz Europa. Dem muss sich die Verwaltung stellen.

### **Moderner Dienstleistungskonzern**

Der Magistrat der Stadt Wien befindet sich deshalb seit einigen Jahren in einem tief greifenden, dynamischen Wandlungsprozess von einer klassischen, obrigkeitlich orientierten öffentlichen Verwaltung in einen modernen Dienstleistungskonzern: Kundenorientierung, Effizienz und die Beschleunigung von Abläufen sind dezidierte Konzernziele. Unter diesen Prämissen hat sich die Stadtverwaltung innerhalb weniger Jahre mehr verändert als in vielen Jahrzehnten zuvor.

Karl Kraus hat einmal einen berühmten Forderungskatalog an die Kommunalverwaltung formuliert: „Ich verlange von einer Stadt, in der ich leben soll: Asphalt, Straßenspülung, Haustorschlüssel, Luftheizung, Warmwasserleitung. Gemütlich bin ich selbst.“

Misst man das Wien von heute an diesem Imperativ, wird auch der kritischste Geist zugeben müssen, dass die technisch-infrastrukturellen Leistungen, die hier eingefordert werden – trans-



poniert ins 21. Jahrhundert – auf hohem Niveau erbracht werden. Die Stadt funktioniert. Wien liegt in zahlreichen internationalen Rankings im Spitzenfeld. Die hohe Qualität und Professionalität der Verwaltung wird von renommierten internationalen Unternehmensberatern ebenso bestätigt wie von angesehenen und über den Verdacht der Hofberichterstattung erhabenen ausländischen Medien von der Zeit über die Frankfurter Allgemeine bis zur Neuen Zürcher Zeitung – und nicht zuletzt von laufenden Kundenbefragungen des Magistrats selbst. Die Stadt muss sich allerdings sehr anstrengen, um dieses hohe Niveau in einem dynamischen Umfeld auch in Zukunft zu behaupten.

Es gibt vor diesem Hintergrund kein ewig gültiges Patentrezept für die optimale Verwaltung. Verwaltungsmodernisierung und Verwaltungsreform beschreiben keine einmalige, innerhalb eines zeitlich definierten Rahmens zum Abschluss zu bringende Aktion, sondern einen permanenten Optimierungsprozess zur Anpassung von Organisations- und Verfahrensstrukturen an neue Entwicklungen und Ansprüche. Zugleich aber gilt es jene Kontinuität, Stabilität und Sicherheit zu gewährleisten, die Wirtschaft und Gesellschaft als Basis brauchen. Wien ist im internationalen Vergleich gut unterwegs. Für zufriedenes Zurücklehnen besteht aber kein Anlass, weder für die Wirtschaft noch für die Verwaltung der Stadt.



**Dr. Ernst Theimer**  
ist Magistratsdirektor und  
Landesamtsdirektor von Wien.

## Johanna Kleinferchers Blick ins Archiv – Teil III

# Aber solange die Politik Visionen und Ideen hat ...

**Verwaltungsreform: VP-Minister Riegler will  
Maria Theresias Kanzleiordnung ändern**  
Der Standard, 1.8.1991

**Cap urgiert Reform der öffentlichen Verwaltung**  
Der Standard, 14.9.1991

**Cap fordert Reform der Verwaltung  
nach Beamten-Wahlen**  
Die Presse, 30.11.1991

**Vision im Kanzleramt: Amtsweg ohne Papier**  
Der Standard, 17.12.1991

**Beamte: Regierung will weniger Pragmatisierungen**  
Salzburger Nachrichten, 22.1.1992

**Kostelka will Doppelkompetenzen in Ressorts abbauen**  
Die Presse, 23.1.1992

**Verwaltungsreform: VP will Verfahren zusammenlegen**  
Die Presse, 1.2.1992

**Weiss plant „Entschlackungskur“  
durch Abbau von Beamten**  
Der Standard, 2.3.1992

**Reform der Verwaltung: Aufbruch ins Jahr 2000**  
Kurier, 31.12.1994

**Schlögl: „Eine Jahrhundertaufgabe“**  
Kurier, 4.4.1995

**Die postbürokratische Gesellschaft als Ziel**  
Die Presse, 20.4.1995

**Schlögl fordert weniger Bürokratie,  
aber „mehr Staat“**  
Salzburger Nachrichten, 24.5.1996

**Neuer Minister, nächstes Sparpaket**  
Salzburger Nachrichten, 28.1.1997

**Liberale für radikale Verwaltungsreform**  
Tiroler Tageszeitung, 9.9.1998

**Der Bundesstaat ist ein Auslaufmodell**  
Wirtschaftsblatt, 31.12.2002

**Verfassungs-Reform ohne einfältige Zentralisierung**  
Neue Vorarlberger Tageszeitung, 19.3.2003

**Fiedler fordert Staatsreform**  
Die Presse, 12.8.2002

**Josef Moser mahnt zu Strukturreformen**  
Wiener Zeitung, 21.12.2004

**Beamtentum soll völlig neu werden:  
Dienstrecht ohne Pragmatisierung**  
Oberösterreichische Nachrichten, 17.3.2005

**Verwaltung: Regierung will Kosten bremsen**  
Oberösterreichische Nachrichten, 26.4.2005

**Staatsreform: Bundesrats-Vizepräsident Weiss  
erstmalig zuversichtlich**  
Vorarlberger Nachrichten, 26.4.2007

**Pröll: Sparkurs für Verwaltung**  
Neue Vorarlberger Tageszeitung, 31.12.2008

# ... ist noch lange nichts verloren!

**Offensive zum Abbau von Mehrgleisigkeiten**

Kurier, 14.2.1992

**Verwaltungsreform: Erste Einigung bei Doppelgleisigkeiten**

Die Presse, 29.2.1992

**Die Beamten sollen sich ihr Budget bald selber einteilen**

Oberösterreichische Nachrichten, 5.9.1998

**Bei Verwaltungsreform ein Schritt in richtige Richtung**

Vorarlberger Nachrichten, 7.8.2001

**Reform, die ja nicht wehtun darf**

Kleine Zeitung, 17.7.2001

**Aus für Stempelmarken: Ab kommendem Jahr gibt es nur noch Belege**

Die Presse, 27.12.2001

**Bürokratierreform läßt auf sich warten: Weit und breit kein One-Stop-Shop**

Die Presse, 9.4.2002

**Riess-Passer sieht Erfolg bei der Verwaltungsreform**

Neue Vorarlberger Tageszeitung, 24.4.2002

**Gemeindebund-Kritik: Bund bei Verwaltungsreform säumig**

Wiener Zeitung, 14.8.2002

**Staatsschulden werden mehr statt weniger**

Wiener Zeitung, 18.12.2004

**Die Verwaltungsreform soll Nulldefizit sichern**

Neue Kronen Zeitung, 8.7.2005

**Verwaltung: Reform vor Abschluss?**

Neue Kärntner Tageszeitung, 15.11.2005

**Jetzt oder nie bei der Verwaltungsreform**

Der Standard, 1.3.2007

**Problemlösung: Verwaltungsreform?**

Neues Volksblatt, 14.6.2008

**Start für Verwaltungsreform**

Vorarlberger Nachrichten, 18.2.2009

**Der Staat soll schlanker werden**

Kurier, 18.2.2009

**Wirtschaftskrise als Chance für Verwaltungsreform**

Vorarlberger Nachrichten, 16.3.2009



**Johanna Kleinfurber**  
ist Geschäftsführerin des Führungsforums Innovative Verwaltung.

# E-Government für Wirtschaft und Bürger

Von Arthur Winter

Österreich zählt zu den führenden Ländern im Bereich E-Government. Zurückzuführen ist dies auf den frühzeitigen Einsatz modernster Informations- und Kommunikationstechnologien sowie auf eine enge Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern, Städten und Gemeinden. Durch E-Government können deutliche Erleichterungen erzielt werden, diese kommen allen zugute: dem Staat mit seinem komplexen Regierungs- und Verwaltungsapparat, den Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen sowie deren Vertreter.

Durch E-Government können bestehende öffentliche Dienstleistungen „neu“ angeboten, demokratische Prozesse optimiert und Synergieeffekte effizient genutzt werden. Ein bedeutende Herausforderung im E-Government ist die Schaffung benutzerfreundliche Anwendungen durch Stakeholderbeteiligung.

## Entwicklungsstufen im E-Government

„Auf EU-Ebene wird E-Government als Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnologien in öffentlichen Verwaltungen in Verbindung mit organisatorischen Änderungen und neuen Fähigkeiten definiert, um öffentliche Dienste und demokratische Prozesse zu verbessern und die Gestaltung und Durchführung staatlicher Politik zu erleichtern.“ Primär wurde im E-Government das Internet verstärkt zur Informationsbereitstellung eingesetzt. Diese Informationsplattformen stellten auch elementare Kommunikationsmöglichkeiten bereit. Im Betrieb wurde ein zunehmendes Verlangen der Bürger und Unternehmen nach Kommunikations- und Transaktionssystemen festgestellt, da die Nutzer das Gelesene sofort in die Tat umsetzen wollten. Diese Nachfrage der Nutzer führte zur Weiterentwicklung von Informations- über Kommunikations- bis hin zu Transaktionssystemen. Angelehnt an das 5-Stufen-Modell der „Cappgemini Studie“ ([http://ec.europa.eu/information\\_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/egov\\_benchmark\\_2007.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/egov_benchmark_2007.pdf)) können fünf verschiedene Ausprägungen von E-Government-Diensten unterschieden werden. Dienste der ersten Stufe stellen grundlegende (Basis-)Informationen online bereit. Dies sind Informationen, die benötigt werden, um ein Verfahren zu starten sowie Informationen darüber, wie und welche Dienstleistungen in Anspruch

genommen werden können. Hierdurch können sich Bürger und Unternehmen zu jeder Zeit und an jedem Ort informieren. Dienste, die die zweite Stufe umsetzen, ermöglichen eine einseitige Interaktion. Diesbezügliche Webseiten bieten die Möglichkeit, Formulare herunterzuladen, um das Verfahren zur Inanspruchnahme des Dienstes zu starten. Zweiseitige Interaktionen bieten Dienste der dritten Stufe. Offizielle Formulare können digital ausgefüllt werden. Dies setzt eine vorherige Authentifizierung der Nutzer voraus. Dienste der vierten Stufe sind Transaktionssysteme. Dienste dieser Stufe wickeln den gesamten Vorgang einschließlich Bescheid und Zustellung elektronisch ab. Die höchste Stufe bedeutet personalisierte Bereitstellung von Diensten. Dienste dieser Stufe weisen Bürger proaktiv darauf hin, dass sie tätig werden müssen, beispielsweise, weil ein Reisepass in Kürze abläuft oder eine Steuererklärung fällig wird. Des Weiteren stellen diese Dienste vorausgefüllte Formulare bereit. Daten, die der Behörde bekannt sind werden im rechtlich erlaubten Umfang in die Formulare eingefügt. Automatische Dienstleistungen stellen Dienste bereit, die soziale oder wirtschaftliche Rechte automatisch umsetzen. Ausgelöst werden diese Dienstleistungen von besonderen Bedingungen. Das bedeutet, dass die Empfänger der öffentlichen Leistungen den Dienst nicht explizit anfordern müssen. Fokus von neuen E-Government Projekten ist es bestimmte Dienste proaktiv oder automatisch bereitzustellen aber darüber hinaus alle E-Government Anwendungen benutzerfreundlich, durch die Integration von Stakeholdern in den Entwicklungsprozess, umzusetzen. Dies steigert nicht nur die Akzeptanz der Nutzer sondern auch die nachhaltige Nutzung der angebotenen Dienste.

## Erfolgreiche und zukünftige E-Government Anwendungen

Bedeutende E-Government Anwendungen in Österreich sind das Bürgerinformationssystem Help des BKA sowie die großen Anwendungen des Bundesministeriums für Finanzen wie FinanzOnline und der Einsatz von SAP/R3 im Haushalts- und Rechnungswesen des Bundes (HV-SAP) sowie im Personalmanagement (PM-SAP). Neue E-Government Anwendungen werden derzeit im Bereich der öffentlichen Beschaffung durch die aktive Beteiligung am EU-Projekt PEPPOL (Pan-European Public Procurement On-Line) und durch die Umsetzung eines Unternehmensserviceportals angestrebt. FinanzOnline, das virtuelle Finanzamt im Internet, konnte Anfang März 2009 den zweimillionsten Kunden verzeichnen. FinanzOnline ermöglicht die digitale Übermittlung von Steuererklärungen, Jahresabschlüssen und sonstigen Anträgen durch die Bürger, die Wirtschaft oder deren Vertreter. Zu jederzeit möglich ist auch die elektronische Abfrage des Steuerkontos sowie des Steueraktes. Nach der Übermittlung können die elektronischen Steuerbescheide, wenn es vom Nutzer gewünscht ist, in einen persönlichen elektronischen Postkasten (DataBox) zugestellt werden. FinanzOnline wird kontinuierlich weiterentwickelt. Eine wichtige Weiterentwicklung im letzten Jahr war die Integration einer Schnittstelle zu allen Banken. Die Zahlung via eps (e-payment standard) gewährleistet Sicherheit, ohne dass neue Passwörter benötigt werden, sie ist rund um die Uhr verfügbar und ermöglicht eine Überweisung wie beim gewohnten Internetbanking. HV-SAP, das Haushalts- und Rechnungswesen des Bundes läuft flächendeckend durch die Implementierung von SAP/R3. HV-SAP gewährleistet ein modernes und einheitliches Rechnungswesen, hat ein enormes Zukunftspotential und bietet auch die notwendige Flexibilität um zukünftige Herausforderungen umsetzen zu können. Das EU-Projekt „PEPPOL“ pilotiert einheitliche elektronische Beschaffungsverfahren. Das neue Service „Virtual Company Dossier“ wird es beispielsweise Bietern ermöglichen, die in Vergabeverfahren erforderlichen Eignungsnachweise in einem elektronischen One-Stop-Shop abzurufen und EU-weit elektronisch vorzulegen. Das Unternehmensserviceportal ist ein gemeinsames Projekt von BMF und BKA. Es ist ein zentrales Portal für Unternehmen im Sinne des One Stop e-Governments. Über das Portal können Verfahren unter

Berücksichtigung individueller Charakteristika der Unternehmen effizient abgewickelt werden. Das Unternehmensportal zeichnet sich unter anderem durch ein einfaches und einheitliches Identitäts- und Accessmanagement aus. Des Weiteren beschleunigt es die Erfüllung der Informationsverpflichtungen durch auf die Unternehmen zugeschnittene Information und senkt die Kosten. Daten, die in unterschiedlichen Verfahren benötigt werden müssen nur einmal eingegeben werden und können dann automationsunterstützt an die anderen Verfahren weitergeleitet werden.

## Offline und Online-Beteiligung

Stakeholderbeteiligung kann auf zwei verschiedene Arten durchgeführt werden. Durch Präsenzveranstaltungen – so genannte Multistakeholderforen – oder mittels Online-Beteiligungsplattformen. Ziel ist es, den Stakeholdern aktuelle Projektergebnisse frühzeitig vorzustellen und diese mit ihnen zu diskutieren. Anforderungen, Wünsche und Bedürfnisse der Stakeholder sollen aufgenommen und in der Entwicklungsphase berücksichtigt werden. Im BMF wird Stakeholderbeteiligung schon lange aktiv betrieben. Zum Beispiel wurde FinanzOnline mit Unterstützung von Multistakeholderforen entwickelt. Ein Nachteil von Multistakeholderforen ist, dass Stakeholder an den Präsenzveranstaltungen aktiv teilnehmen müssen. Dies ist den meisten Stakeholdern auf Grund von zeitlichen, örtlichen und finanziellen Gegebenheiten nicht immer möglich. Abhilfe schaffen hier die Möglichkeiten, die die neuen Web 2.0 Technologien bieten. „Blogs, Wikis, Foren und Chats“ ermöglichen ganz neue Formen der Zusammenarbeit. Durch Online-Beteiligungen können Stakeholder den Entwicklungsprozess unterstützen ohne körperlich zu einer bestimmten Zeit an einem bestimmten Ort präsent zu sein. Hauptziel ist es benutzerfreundliche Anwendungen zu implementieren sowie eine bessere Akzeptanz der Neuerung zu fördern. Die Stakeholder werden beispielsweise über die Plattform zeitnahe informiert. Des Weiteren können sie bei der Gestaltung der Vision mitarbeiten und die aktuellen Projektergebnisse kommentieren. Der stetige Erfahrungs- und Ideentransfer zwischen den Stakeholdern und dem Projektteam hat ein großes Potential. Wichtig ist es zu klären wie ein derartiges „e“-Beteiligungswerkzeug implementiert werden muss um gute Ergebnisse erzielen zu können.



**Dr. Arthur Winter**  
ist Sektionschef im  
Bundesministerium für Finanzen.

# Überlegungen zur mittelfristigen Verwaltungsentwicklung

## Memorandum des Führungsforums Innovativer Verwaltung vom Dezember 1999

Erarbeitet von Eduard Pesendorfer und Gerhard Steger

Diese generellen Überlegungen beschreiben die mittelfristig notwendigen Arbeitsschwerpunkte, um das Ziel einer modernen und leistungsfähigen Verwaltung sicherzustellen. Sie gelten gleichermaßen für die Bundesverwaltung, für die Landesverwaltungen wie auch für die Kommunalverwaltungen.

Ein modernes staatliches Gemeinwesen braucht eine moderne und leistungsfähige Verwaltung. Ziel aller Überlegungen zur mittelfristigen Verwaltungsentwicklung muss es daher sein, den Wandel der Verwaltungen

- vom aufgabenerledigenden Verwaltungsapparat
- hin zum wirkungs- und bürgerorientierten
- Dienstleistungsunternehmen aktiv zu gestalten.

Die Verwaltung der Zukunft soll

- ein auf die Wirkungen in der Gesellschaft und die Erfordernisse der Bürger orientiertes Unternehmen sein,
- das 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 Bürger- und Kundenorientierung
- Stärkung der strategischen und operativen Planung und Steuerung
- Zusammenführung von Ergebnis- und Ressourcenverantwortung
- Steigerung der Wirksamkeit und
- Wirtschaftlichkeit durch Wettbewerb
- Stärkung der Mitarbeiterinnen- und Mitarbeiter-Orientierung

Als Führungskräfte in der Verwaltung unterstützen wir diese Entwicklung nachdrücklich. Unser Ziel ist eine kundenorien-

tierte und innovationsfreudige Verwaltung, die in der Bevölkerung akzeptiert wird und in der sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung wohl fühlen. Wir erwarten uns von den politischen Entscheidungsträgern der einzelnen Gebietskörperschaften und insbesondere von der kommenden Bundesregierung sowie dem neugewählten Nationalrat, dass sie eine solche Verwaltungsentwicklung nachdrücklich fördern und die erforderlichen politischen Rahmenbedingungen dafür sicherstellen.

### **1. Stärkung der Wirkungsorientierung**

Zentrales Anliegen staatlichen Handelns und der staatlichen Politik ist die Erreichung von Wirkungen in der Gesellschaft. Aufgrund der von demokratisch legitimierten Organen der Legislative und Exekutive erteilten Aufträge (über Gesetze, Verordnungen udgl.) haben die Verwaltungen ihre Produkte so zu erbringen, dass die größtmöglichen - gesellschaftspolitisch gewünschten - Wirkungen in der Gesellschaft und bei den Bürgerinnen und Bürgern eintreten.

Das Handeln der Verwaltung, die Erstellung von Produkten der Verwaltung, muss daher maßgebend und verstärkt an Wirkungszielen ausgerichtet und gesteuert werden.

Neben den in den Verwaltungen bereits geübten Instrumenten zur Inputsteuerung (insbesondere im Bereich der Finanz- und Personalressourcen) müssen Instrumente zur Outputsteuerung (Ergebnis- und Wirkungssteuerung) zum Einsatz kommen.

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 Mitteln und Instrumenten (Produkten) sie die Ergebnisse und Wirkungen überhaupt erreichen wollen. Die Darstellung der Produkte ist auch erforderlich für ein wirkungsorientiertes Steuern (Controlling), für Qualitätsmanagement, ist Grundlage für Aufgabenkritik und die 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 Messung der 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 in den gesetzgebenden Organen 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 Vereinbarungen (Leistungsaufträge) sollen mit der Vereinbarung von Globalbudgets (siehe unten Punkt 4.) gekoppelt werden.

- **Produkt- 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 - im Übrigen möglichst „schlankes“ - Berichtswesen zu den Ergebnissen und Wirkungen von Produkten aufzubauen und durch ein Wirkungs/Ergebniskennzahlensystem zu verfeinern.

- **Evaluierung der Produktprogramme (Aufgabenkritik)**

In regelmäßigen Abständen ist das Produktprogramm 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 (Aufgabenkritik).

## 2. Stärkung der Bürger- und Kundenorientierung

Die von den Verwaltungen zu verfolgenden Wirkungsziele beziehen sich oft auf die Bevölkerung und Allgemeinheit schlechthin, in einem sehr großen Ausmaß aber auch auf ein-

zelne Bürgerinnen und Bürger oder Gruppierungen. Verwaltungen sind daher als Dienstleistungsunternehmen tätig, auch wenn sie dabei hoheitliche Mittel einsetzen. Sie müssen daher ihre Produkte und Dienstleistungen auf die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger ausrichten.

Mittelfristig sollten daher folgende Schwerpunkte gesetzt werden:

- **Transparente Gestaltung der Produkte der Verwaltungen**

Wesentlich scheint eine transparente Gestaltung der Produkte und der notwendigen Zugangsvoraussetzungen zu den Produkten für die Bürgerinnen und Bürger. Die Verwaltungen müssen daher dieses Programm für die potentiellen Kunden transparent gestalten (vgl. Produktdefinition) und den Bürgern auch kommunizieren.

- **Verbesserung der Zugangsmöglichkeiten zu den Verwaltungen über elektronische Medien**

- **Völlige Ausrichtung der Kern-Dienstleistungsprozesse auf die Bürgerbedürfnisse**

Wesentlich scheint die Konzentration von Verwaltungsverfahren, soweit dies zum Vorteil (zur Raschheit) der Konsenswerber und Parteien erfolgt. Zudem ist die konsequente Einführung von Projektsprechtagen weiter zu betreiben.

- **Abschaffung überflüssiger Normen, Überprüfungen und Kontrollen**

Unnötige Normen belästigen die Bürgerinnen und Bürger und blockieren Verwaltungskapazitäten. Daher ist eine laufende Prüfung erforderlich, welche Gesetze, Verordnungen und Erlässe aufgehoben werden können. Überprüfungs- und Kontrollverfahren sollen, wo immer dies vertretbar ist, durch die Übernahme von Attestierungen und Bestätigungen durch die Wirtschaft ersetzt werden.

- **Schaffung von homogenen Anlaufstellen**

Weitere Forcierung des Bürgeramtsgedankens (One-Stop-Shop) in jenen Verwaltungsbereichen, die hohe Kundenfrequenzen haben. Beseitigung von Doppelgleisigkeiten innerhalb der und zwischen den Gebietskörperschaften.

- **Einführung eines umfassenden Qualitätsmanagements**

Ermittlung und Auseinandersetzung mit Qualitätsindikatoren für die Produkte; Einführung professioneller Rückmeldeverfahren von Kunden (Befragungen, Beschwerdemanagement etc.); Durchführung vergleichender Qualitätstests.

## 3. 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 durch die Verwaltung 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 den Verwaltungen**

Diese strategischen und operativen Zielvereinbarungen sollten auf den Vereinbarungen von Ergebnis- und Wirkungszielen mit der Politik (Leistungsaufträgen) aufbauen.

- **Schaffung professioneller Planungsprozesse in den Fachbereichen**

- **Klare Schnittstellendefinition zwischen politischen Kabinetten und Führungskräften im öffentlichen Dienst**

- **Produkt- und Wirkungscontrolling**

(siehe bereits oben Punkt 1.)

Aufbau eines Berichtswesens für Produkte bzw. Produktgruppen mit Wirkungs- und Ergebnisindikatoren (Kennzahlensystem) und laufenden Soll-Ist-Vergleichen.

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

mit Produkten als Kostenträgern

- **Einführung von Prozess-Controlling**

Zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit und Qualität von Leistungs(Produkt)erstellungsprozessen 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 einerseits der Wirksamkeit andererseits der Wirtschaftlichkeit und Qualität des staatlichen Handelns bietet.

#### 4. 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 für die Ergebnisse und Ressourcen in der Verantwortung schrittweise zusammenzuführen. Als Gegengewicht zur Erhöhung des unternehmerischen Handlungsspielraumes von Führungskräften in der Verwaltung werden die Querschnittsinstitutionen mit besseren Informationen und Kennzahlen aus dem Informations- und Steuerungssystemen (Controlling) versorgt.

Kurz- bis mittelfristig sollten daher folgende Schwerpunkte gesetzt werden:

- **Ausbau der Möglichkeiten für die Globalbudgetierung**

Im Bundesbereich wurde bereits eine haushaltsrechtliche Flexibilisierungsklausel geschaffen. Im Bereich der Länder ist eine Versuchsklausel für Reformprojekte in der VRV (Vorschlags- und Rechnungsabschlussverordnung) entscheidende Voraussetzung für die schrittweise Einführung von Globalbudgets.

- **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**

„Wer zahlt schafft an“. Dieser Grundsatz sollte auch im kommenden Finanzausgleich zu einer Bereinigung der Kompetenzen zwischen den Gebietskörperschaften und damit zu einem deutlichen Effizienzgewinn in der Verwaltung unseres Bundesstaates führen. Dies betrifft beispielsweise die Bereiche Landeslehrer und Bundesstraßenverwaltung.

#### 5. Steigerung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit durch Wettbewerb

Dass Vergleich und Wettbewerb mit anderen die Bereitschaft und Motivation fördern, sich mehr einzusetzen und größeren Erfolg zu erzielen, ist in der Privatwirtschaft zweifelsfrei zu beobachten. Verwaltungen sollten diese Potentiale ebenfalls durch Vergleiche und marktähnliche Rahmenbedingungen für sich nutzen.

Kurz- bis mittelfristig sollten daher folgende Schwerpunkte gesetzt werden:

- **Forcierung des Wettbewerbsgedankens zwischen den Verwaltungen**

- **Weitere verstärkte Durchführung von Qualitätswettbewerben**

- **Durchführung von Benchmarkprojekten**



- **Einführung von permanenten Vergleichsringen zwischen einzelnen vergleichbaren Verwaltungseinheiten**
- **Forcierung der innerbetrieblichen Leistungsverrechnung innerhalb der Verwaltungen**  
Durch die Forcierung der innerbetrieblichen Leistungsverrechnung wird ein Rechtfertigungsdruck für die Kosten der eigenen internen Produkte (Leistungen) geschaffen.
- **Schaffung von Marktbedingungen für interne Dienstleister**  
Für jene Produkte, die in einer Verwaltung als interne Dienstleistung erstellt werden und wo vergleichbare Produkte am Markt bestehen, sollen Marktbedingungen in der Verwaltung geschaffen werden.
- **Ausgliederungen und Privatisierungen**  
Überall dort, wo zu erwarten ist, dass Leistungen bei definierter Qualität kostengünstiger durch ausgegliederte Rechtsträger als in der Verwaltung erbracht werden können, sollten Ausgliederungen erfolgen. Ob dies auch den Rückzug der öffentlichen Hand aus der Eigentümerfunktion bedeutet, wäre von Fall zu Fall nach Zweckmäßigkeitsgründen zu entscheiden.

## 6. Stärkung der Mitarbeiterorientierung

Das wesentliche Potential für Erfolg und Misserfolg eines Dienstleistungsunternehmens liegt in seinen Mitarbeiterinnen und seinen Mitarbeitern. Dies trifft daher auch auf Verwaltungen zu. Die Steigerung von Motivation und Eigeninitiative der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, deren Qualifizierung und die Schaffung von leistungsfördernden Rahmenbedingungen sind daher für eine moderne Verwaltung unerlässlich. Ebenso muss die Ausrichtung des Unternehmens für die Bediensteten transparent sein und ihnen Orientierung bieten.

Kurz- bis mittelfristig sollten daher folgende Schwerpunkte gesetzt werden:

- **Weitere Forcierung der Personalentwicklung**  
Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter müssen für neue Problemstellungen und Anforderungen einer modernen Verwaltung unter besonderer Berücksichtigung der Kundenorientierung qualifiziert werden. Laufbahngestaltung und Karriereplanung sind zu forcieren. Die Potentialträger- und Führungskräfteentwicklung muss gestärkt werden.
- **Schaffung flexibler Arbeitszeitmodelle**
- **Leistungskomponenten im Besoldungssystem**  
Schaffung von Leistungsanreizen durch Leistungskomponenten im Besoldungssystem gekoppelt an den Zielerreichungsgrad der Zielvereinbarungen.
- **Beseitigung von hypertrophen internen Genehmigungs- und Kontrollschleifen**  
Mündige und eigenverantwortliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollen nicht durch überflüssige interne Genehmigungs- und Kontrollschleifen behindert werden.
- **Schaffung von Orientierung und Identifizierung**  
Die weitere Forcierung der Formulierung von Leitbildern und transparenten Unternehmensgrundsätzen soll zur Orientierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ausgebaut werden. Zusätzlich ist der Ausbau und die Professionalisierung des Mitarbeitergesprächs als Zielvereinbarungsgespräch notwendig.
- **Zurverfügungstellung zeitgemäßer technischer und räumlicher Infrastrukturen**

## Autorinnen und Autoren

**Dr. Herbert Anderl** ist Generaldirektor für die öffentliche Sicherheit im Bundesministerium für Inneres.

**Mag. Emmerich Bachmayer** ist Leiter der Sektion „Öffentlicher Dienst und Verwaltungsreform“ im Bundeskanzleramt und war Präsident des Führungsforums Innovativer Verwaltung von der Gründung im Jahre 1999 bis zum April 2009.

**Mag. Othmar Commenda** ist stellvertretender Chef des Generalstabes im Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport.

**Mag. Martin Falb** war bis März 2009 Leiter der Sektion „Administrative Angelegenheiten, Infrastruktur“ im Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten und ist seit April 2009 Klubdirektor des ÖVP-Parlamentsklubs.

**Dr. Edith Goldeband** ist Leiterin der Sektion 5 im Rechnungshof.

**Ing. Dr. Hans-Günter Gruber** ist Leiter der Präsidialsektion im Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft.

**Mag. Peter Hadler** ist Leiter der Präsidialabteilung 1 im Bundesministerium für Justiz.

**Mag. Klaus Hartmann** ist stellvertretender Leiter der Sektion „Öffentlicher Dienst und Verwaltungsreform“ im Bundeskanzleramt und Leiter der Verwaltungsakademie des Bundes.

**Mag. Wilhelm Kellner** ist Leiter der Sektion 2 im Rechnungshof.

**Johanna Kleinfurber** ist Geschäftsführerin des Führungsforums Innovative Verwaltung.

**DI Rudolf Köller** ist Leiter der EDV-Abteilung im Amt der Kärntner Landesregierung.

**Mag. Bernhard Langmann** ist Leiter der Personalabteilung im Amt der Steiermärkischen Landesregierung.

**Dr. Heinz Pansi** ist Bezirkshauptmann des politischen Bezirks Hermagor in Kärnten.

**Dr. Eduard Pesendorfer** ist Landesamtsdirektor des Landes Oberösterreich.

**Dr. Dieter Platzer** ist stellvertretender Landesamtsdirektor des Landes Kärnten.

**Dr. Josef Probst** ist stellvertretender Generaldirektor des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger.

**Mag. Stefan Ritter** ist stellvertretender Geschäftsführer des Führungsforums Innovative Verwaltung.

**Dr. Norbert Schnedl** ist Vizepräsident des Österreichischen Gewerkschaftsbundes und Vorstandsmitglied der Gewerkschaft Öffentlicher Dienst.

**Dr. Werner Seif** ist Landesamtsdirektor des Landes Niederösterreich.

**Dr. Reinhard Sladko** ist Landesamtsdirektor des Landes Kärnten.

**Univ.Doz. Dr. Gerhard Steger** ist Leiter der Budgetsektion im Bundesministerium für Finanzen.

**Mag. Heidrun Strohmeier** ist Leiterin der Sektion „Allgemeine pädagogische Angelegenheiten; Statistik und IT-Angelegenheiten; Erwachsenenbildung“ im Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur.

**Dr. Eva-Elisabeth Szymanski** ist Leiterin der Sektion „Arbeitsrecht und Zentral-Arbeitsinspektorat“ im Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz.

**Dr. Ernst Theimer** ist Landesamtsdirektor und Magistratsdirektor des Landes und der Stadt Wien.

**Dr. Arthur Winter** ist Leiter der IT-Sektion im Bundesministerium für Finanzen.



