

# VERWALTUNG INNOV@TIV

EINE KOOPERATION DES FÜHRUNGSFORUMS INNOVATIVE VERWALTUNG UND DER

HTTP://VERWALTUNG INNOVATIV.WIENERZEITUNG.AT

WIENER ZEITUNG

DIENSTAG, 5. FEBRUAR 2002

Einleitung eines weitreichenden Veränderungsprozesses – Aktive Rolle der Politik als Erfolgsfaktor

## Österreichische Verwaltungsreform

Von Werner Wutscher

Das am 23. Oktober 2001 durch die Landeshauptleute-Konferenz angenommene Gesamtpaket zur Verwaltungsreform stellt einen weitreichenden Reformschritt in der österreichischen Verwaltungsgeschichte dar. Es wurden zwar auch in der Vergangenheit bereits vielfältige ambitionierte Versuche zu einer umfassenden Verwaltungsreform gestartet, doch war keiner dieser Bestrebungen ein ähnlicher Erfolg beschieden, wenn sie auch zweifellos den Boden für die heutigen Reformen aufbereiteten. Erst im Jahr 2001 schaffte das sperrige Thema Verwaltungsreform erstmals einen breiten Einzug in die Medien und die öffentliche Diskussion. Vor allem aber wurde in der Verwaltungspraxis im Rahmen vielfältigster Projekte ein sehr weitreichender Veränderungsprozess eingeleitet.

Die Bundesregierung ist sich ihrer zentralen Zuständigkeit für die Verwaltungsreform bewusst und treibt die entsprechenden Projekte mit hoher Priorität voran. Dies dokumentiert die hochrangige Zusammensetzung der sogenannten „8er-Gruppe“, welche ihre Arbeit im Frühjahr 2002 aufnahm. In die politischen Verhandlungen wurden sowohl die Vorschläge der Aufgabenreformkommission, als auch die Vorarbeiten einer FAG-Begleitkommission integriert. Die behandelte Themenpalette repräsentiert die Klammer über alle laufenden Reformvorhaben. Dieser umfassende Ansatz bestimmte auch die Dynamik der Verhandlungen. Durch die weitgehenden Maßnahmen im Bundesbereich war insbesondere mehr Bewegung im Bundesländer Bereich möglich. Ebenso hat auch der Einsatz regierungs- bzw. verwaltungsexter-

ner Experten zum Erfolg wesentlich beigetragen.

Die gegenwärtige Diskussion und Dynamik unterscheidet sich inhaltlich substantiell von den bisherigen Vorhaben. Betrachtet man etwa die letzten größeren, über Einzelvorhaben hinausgehenden Ansätze der Vergangenheit, so lassen sich einige Unterschiede zum aktuellen Ansatz erkennen. Der letzte große Reformschritt zur Neuordnung des Verhältnisses zwischen den Gebietskörperschaften, der im sogenannten „Perchtoldsdorfer Paktum“ gipfelte, beschränkte sich etwa auf die Neuordnung bzw. Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung, konnte aber im Bereich des Managements der Verwaltung selbst keine Lösungen anbieten.

Neuere Reforminitiativen wie das Verwaltungsmanagement-Projekt Anfang der 90er Jahre

und das VIP-Projekt Ende der 90er Jahre zeichneten sich wiederum durch eine einseitige Ausrichtung auf die Binnenreform aus. Man versuchte primär neue Managementkonzepte des Privatsektors bzw. ausländischer Verwaltungen in die österreichische Verwaltung einzuführen, ließ allerdings die strukturellen Rahmenbedingungen im Rahmen des föderalen Systems in Österreich ausgeklammert.

### Integrativer Ansatz der Verwaltungsreform

Die gegenwärtige Reformbewegung zeichnet sich im Gegensatz durch eine Verknüpfung von stark privatwirtschaftlich beeinflusster Binnenreform – v.a. Einführung neuer Managementinstrumente, strukturelle Reformen, Neuregelung der Abläufe, IT-Einsatz – und Veränderungen im Mehrebenenmanagement des Bundesstaates aus. Internationale Erfahrungen erfolgreicher zentralstaatlicher Verwaltungsreform zeigen deutlich, dass ein solcher integrativer Ansatz, für eine grundlegende Neuausrichtung und Modernisierung von Staat und Verwaltung von entscheidender Bedeutung ist.

Wenn der gegenwärtige Ansatz auch umfassend gewählt wurde, so ist er doch stark pragmatisch und durch das Fehlen eines kohärenten und theoretisch fundierten Gesamtmodells gekennzeichnet. Die Reformen folgen stark den konkreten Problemen der Verwaltungspraxis und keinem durchgängigen System oder Modell wie etwa in Großbritannien, der Schweiz, Skandinavien oder Neuseeland.

### Zentrale Vorfragen und Grenzen des Reformpakets

Zwei Vorfragen haben die Verhandlungen und ihre Spielräume determiniert: Zum einen die im FAG-Paktum vereinbarte Verpflichtung der Länder, Beiträge zur Verwaltungsreform im Ausmaß von zumindest ATS 3,5 Mrd. (ca. 254 Mio. Euro) zu leisten, und zum anderen das Fehlen einer Verfassungsmehrheit im Parlament. In Gesprächen mit der Opposition auf hoher politischer Ebene konnte keine Zustimmung erreicht werden, so dass sich die Reformen auf Maßnahmen ohne Notwendigkeit verfassungsmäßiger Änderungen beschränken mussten.

Im nachfolgenden sollen die wesentlichsten Elemente des Ende Oktober vorgestellten Verwaltungsreform-Gesamtpa-

ketes kurz beschrieben werden. Dieses sehr weitreichende Gesamtpaket enthält Maßnahmen im Bereich Mehrebenenmanagement zwischen Bund und Ländern, Bürgernähe, Deregulierung, und der Binnenmodernisierung der Verwaltung

der mittelbaren Bundesverwaltung und des Rückzuges des Bundes auf die reine Gesetzgebung einem pragmatischen einfachgesetzlichen Lösungsansatz zuzuführen. Eine abschließende Neuordnung der Aufgabenverteilung zwischen Bund

Die Länder sind gefordert, die in den Verhandlungen gemachten Zusagen wie die Einführung des Modells BH als erste Instanz und den Unabhängigen Verwaltungssenaten (UVS) als Berufungsinstanz auch für die Ländermaterien umzusetzen.



selbst, betrifft nahezu sämtliche Bereiche der österreichischen Bundesverwaltung und soll Einsparungen in der Höhe von über 1,5 Mrd. Euro ermöglichen. Zur Vereinfachung wird in der Darstellung nach bereits parlamentarisch beschlossenen und sich erst in der Planung befindlichen Vorhaben differenziert werden.

### Zwei Meilensteine vom Nationalrat beschlossen

Zum jetzigen Zeitpunkt sind zwei wichtige Meilensteine der Verwaltungsreform bereits abgeschlossen: Das am 21. November 2001 vom Nationalrat beschlossene Verwaltungsreformgesetz 2001 mit einem Einsparungsvolumen von ca. 25,4 Mio. Euro sowie das am gleichen Tag beschlossene Deregulierungsgesetz 2001.

Das Verwaltungsreformgesetz zielt darauf ab, die nun schon seit Jahrzehnten geführte Diskussion um die Abschaffung

und Ländern kann nur mittels parlamentarischer Zweidrittel-Mehrheit erreicht werden.

### Bezirkshauptmannschaft als primäre Verwaltungsbehörde

Die Bezirkshauptmannschaften wurden zu den primär zuständigen Verwaltungsbehörden und als erste Anlaufstelle der Bürger für behördliche Verfahren aufgewertet. Es wurde dabei auf ein bereits bewährtes Modell der Verwaltungspraxis gesetzt. Die für den Bürger verwirrende erstinstanzliche Zuständigkeitsverteilung gehört damit der Vergangenheit an. Ergänzt wird diese Maßnahme um eine hinkünftig verpflichtende Verfahrenskonzentration auf der Ebene der BH. Die Behörde hat in Zukunft die Pflicht, ein Vorbringen lediglich in einem Bescheid abzuhandeln, auch wenn verschiedene Gesetze davon betroffen sind („One-Stop-Shop“-Prinzip). Nur in begründeten Ausnahmefällen kann von diesem Prinzip abgegangen werden.

Nur wenn eine Konzentration aller Verfahren, unabhängig ob Bundes- oder Landesgesetz, bei der ersten Instanz erfolgt, kann von einer umfassenden Realisierung des „One-Stop-Shops“ gesprochen werden.

### UVS als Berufungsinstanz

Mit der Einführung der Unabhängigen Verwaltungssenate (UVS) als zentrale Berufungsinstanz werden in vielen Bundesgesetzen die bis dato dreigliedrigen Instanzenzüge (BH – LH – BM) abgeschafft. Die Qualifikation als Tribunale im Sinne der EMRK gewährt ausreichenden Rechtsschutz für den Bürger. Die grundsätzliche meritorische Entscheidungsbefugnis – d.h. dass die UVS in der Sache selbst entscheiden, ist eine Voraussetzung für ein rasches Verfahren und ein erster Schritt in Richtung einer unabhängigen Landesverwaltungsgerichtsbarkeit. Der Rechtsschutz wird damit verbessert und gestrafft.

Fortsetzung auf Seite 2

### Inhalt

	Seite
Österreichische Verwaltungsreform .....	1, 2
Die Maßnahmen aus der Sicht der Länder .....	3
Kassatorisch oder Meritorisch? .....	4
Verwaltungsinnovation mit VIP .....	5
Kärntner Landesverwaltung – neu .....	6
Lesermeinung: Hilfe, Verwaltungsreform! .....	5, 6
Schlüsselfaktor Mensch im Reformprozess .....	7
Historisch-literarische Glosse: Grillparzer .....	7
Verwaltungsreform in Deutschland .....	8
Aktuelles aus dem Puma Committee .....	9
Die Bundesbeschaffung GmbH .....	10
E-Government in Österreich .....	11
VerwaltungInnovativ: Ein Netzwerk zur Innovation .....	12
Editorial .....	2
Impressum .....	2

Die nächste Ausgabe erscheint am 9. April 2002.

DIENSTAG, 5. FEBRUAR 2002

## Editorial

Vor 6 ½ Jahren erschien die Nummer 1 der Beilage zur „Wiener Zeitung“ Verwaltung Heute.

Nach 45 Nummern zu vielfältigen Themenbereichen der Verwaltungsführung, von der Logistik über Arbeitszeitgestaltung bis zur Personalentwicklung, erschien es dem Herausgebersteam an der Zeit, gemeinsam mit der Geschäftsführung der „Wiener Zeitung“ eine neue Struktur und Ausrichtung zu überlegen.

Aus Kosten- und Rationalisierungsgründen wird das kleinformatige Layout vom gängigen Beilagenlayout der „Wiener Zeitung“ abgelöst, die Erscheinungsweise wird auf fünf Mal im Jahr umgestellt, bezüglich der Herausberschaft tritt insofern eine Änderung ein, als nunmehr das Führungsforum Innovative Verwaltung die redaktionelle Gestaltung übernimmt. An der grundsätzlichen inhaltlichen Ausrichtung, nämlich „eine breite Basis für Information über und Diskussion von zukunftsweisenden Ideen und innovativen Projekten auf dem Gebiet der Führung und der Organisation in der Verwaltung (zu) bieten“ wird sich nichts ändern.

Beeinflusst von den Verwaltungsreformdiskussionen des letzten Jahres, in denen es u.a. um die Neuverteilung der Verwaltungsaufgaben im Bundesstaat ging, sollen regelmäßige Beiträge den Ländern und Gemeinden als wesentliche Träger von Innovationen gewidmet sein, ebenso wird der internationalen „best practice“ mehr Raum gegeben. In einer ständigen Kolumne wird die Gewerkschaft Öffentlicher Dienst zu Wort kommen. Historische Rückblenden sollen ebenso wie literarische Streiflichter zum reflektiven Nachdenken über das Handeln der Menschen in der Verwaltung anregen.

In einer der Rechtsprechung gewidmeten Seite werden in Hinkunft nicht nur dienstrechtliche Themen beleuchtet. Insgesamt soll die neue Gestaltung zu noch breiterer öffentlicher Diskussion und Präsentation der innovativen Ansätze in der österreichischen Verwaltung anregen. Der Weg der praxisorientierten Diskussion hat sich bewährt, den Wegbereitern und -gefährten sei gedankt für ihr Engagement und den Mut zur öffentlichkeitswirksamen Darstellung. Für das neue Redaktionsteam darf ich hoffen, dass wir nicht nur die bewährten Autoren und treuen Leser beibehalten, sondern viele Innovatoren und Innovationsinteressierte dazugewinnen werden.

Ihre Meinung richten Sie bitte an:

verwaltunginnovativ@wienerzeitung.at



SC Mag. Emmerich Bachmayer Foto: Haslinger

Fortsetzung von Seite 1

# Österreichische Verwaltungsreform

Bei der Kundmachung des Verwaltungsreformgesetzes ist der Bund an die Zustimmung der Länder gebunden, da ohne deren Zustimmung das Gesetz in wesentlichen Bereichen nicht in Kraft treten kann. Damit liegt ein gewichtiger Teil der Umsetzung des Pakets in den Händen der Länder. Es ist zu hoffen, dass die notwendigen Beschlüsse in den Ländern rasch gefasst werden.

### Aufhebung von Gesetzen

Der wiederholten Forderung nach einer Reduktion der ständig steigenden Normenflut kommt die Aufhebung dreier Gesetze im Rahmen des Verwaltungsreformgesetzes 2001 nach. Die Aufhebung der Gesetze heißt nicht, dass sich der Staat dieser Aufgaben entledigt, sondern es sollen damit primär bestehende Parallelitäten zu anderen Normen beseitigt werden. So kann die Bekämpfung von Schädlingen, die bisher im Rattengesetz geregelt war, durchaus durch ortspolizeiliche Verordnungen der Kommunen geregelt werden. Für das Bazillenausscheidergesetz wurde vom Bundesministerium für soziale Sicherheit und Generationen (BMSG) festgehalten, dass dieses Gesetz fachlich massiv überholt ist und die gewünschte Prävention im Bereich der Lebensmittelhygiene heute durch geltende EU-rechtliche Vorschriften sichergestellt ist. Die Aufhebung von lediglich drei Bundesgesetzen zeigt einerseits, wie schwierig die Umsetzung des Instrumentes der Rechtsbereinigung ist, andererseits aber auch den enormen Handlungsbedarf, der in diesem Bereich besteht.

### Datenmanagement statt Kontrollrechten

Die kontinuierlich steigende Notwendigkeit zur Übermittlung von Daten an die EU im Rahmen entsprechender Berichtspflichten ist nur mit einem stark steigenden Aufwand zu bewältigen. Zudem benötigt der Bund zur bundesländerübergreifenden strategischen Planung und Steuerung eine umfassende Datengrundlage. Es wurde daher ein eigenes Bundes-Berichtspflichtengesetz beschlossen, welches die Grundlage für eine verbesserte und effizientere Zusammenarbeit im Datenmanagement schafft. Mit dem Verwaltungsreformgesetz wurden auch die Grundlagen dafür geschaffen, Akten hinkünftig ausschließlich in elektronischer Form zu führen. Im Endausbau bedeutet dies die Möglichkeit für die Parteien, Akten via Internet einzusehen, und damit einen

wichtigen Schritt in Richtung eGovernment.

### Deregulierung durch neue Kompetenzverteilung

Durch das Verwaltungsreformgesetz werden weiters Entscheidungsbefugnisse, die bisher in erster Instanz von Behörden getroffen wurden, an Selbstverwaltungskörper übertragen. So ist gemäß dem geänderten Ärztesgesetz künftig bei der Bewilligung zur Berufsausübung für im Ausland ausgebildete Ärzte in erster Instanz die Österreichische Ärztekammer zuständig. Auch im Bereich des Hebammengesetzes und des Apothekengesetzes wurden in ähnlicher Weise Aufgaben an die jeweiligen Selbstverwaltungskörper übertragen. Teilweise wurden auch Bewilligungspflichten in reine Anmeldeverfahren geändert.

In diesen Bereichen hat sich die Behörde von der ersten Instanz völlig zurückgezogen. Der Bürger kann dadurch ein rascheres Verfahren erwarten, da der nötige Sachverstand in den jeweiligen Selbstverwaltungskörpern jedenfalls vorhanden ist und auch eine allfällige Überlastung, die im Bereich der Behördenverfahren gegeben sein kann, nicht auftritt. In jenen Fällen, in denen nun die Selbstverwaltungskörper in erster Instanz tätig sind, wurde zur Wahrung der Objektivität und Rechtskonformität eine Berufungsmöglichkeit an den UVS eingerichtet. Damit sind auch die Rechtsschutzinteressen der Parteien gewahrt.

Das mit 01.01.2002 in Kraft getretene Deregulierungsgesetz 2001 hat ähnliche Vereinfachungen und Verfahrensbeschleunigungen zum Ziel. Es enthält einen generellen Deregulierungsauftrag und regt an, im Rahmen des Entstehungsprozesses eines Gesetzes eine Gesetzesfolgenabschätzung vorzunehmen. In weiteren Artikeln werden Maßnahmen zur Beschleunigung von Verfahren im Infrastrukturbereich festgehalten. So wurde im Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz verankert, dass Bewilligungen für Infrastrukturprojekte binnen zwölf Monaten erteilt werden müssen.

### Weitere Reformprojekte kurz vor der Umsetzung

Über die genannten bereits realisierten Maßnahmen hinausgehend wurde in den Verhandlungen vereinbart, dass in weiteren 30 Bundesgesetzen im Laufe des Jahres 2002 Deregulierungsmaßnahmen vorzunehmen sind, die bei den Ländern zu Einsparungen im Ausmaß von über 50 Mio. Euro führen

sollen. Ziel ist es, behördliches Tätigwerden massiv zu reduzieren, die Eigenverantwortung des Bürgers zu stärken und gleichzeitig die rechtsstaatliche Kontrolle zu wahren.

Bereits während der Verwaltungsreformverhandlungen sind beispielsweise zwei Ressortentwürfe des Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW) in Begutachtung gegangen: Eine Novelle zum Forstgesetz und eine Novelle zum Abfallwirtschaftsgesetz. Ohne der parlamentarischen Behandlung im Nationalrat vorgreifen zu wollen, beinhaltet das Forstgesetz neben der Stärkung der nachhaltigen Bewirtschaftung der Wälder auch die Halbierung der behördlichen Verfahren in wesentlichen Teilbereichen. Novellen der Gewerbeordnung, des Führerscheingesetzes, des Luftfahrtgesetzes, des Altlastensanierungsgesetzes sowie weiterer Materiangesetze werden folgen.



Mag. Werner Wutscher

### Ein ganzheitliches Programm der Binnenreform

Eine zentrale Stellung im Rahmen des Verwaltungsreform-Gesetzbündels nimmt die Reform der Kernverwaltung selbst ein. Die Menge von ca. 200 Einzelprojekten in sämtlichen Ressorts sowie vielen ressortübergreifenden Projekten unterstreicht die Intensität der gegenwärtigen Reformdynamik eindrucklich. Das Einsparungsvolumen für den Bund im Rahmen dieses Reformbereiches ist mit 1.400 Mio. Euro quantifiziert.

Die vielfach gerade mitten in der Umsetzungsphase stehenden Projekte erstrecken sich auf nahezu sämtliche Bereiche der Binnenreform wie etwa strukturelle Verbesserungen, Ablaufvereinfachungen, neue Management- und Steuerungsinstrumente, den Einsatz neuer Informations- und Kommunikationstechnologien oder Verbesserungen im Personalmanagement und stellen einen ganzheitlichen Reformansatz dar. Von besonderer Bedeutung sind grundlegende strukturelle Reformen in für den Bürger zentralen Bereichen der Bundesverwaltung wie etwa der Schul-, Justiz-, Polizei- und Finanzverwaltung. Erstmals sind auch umfassende strukturelle Veränderungen für die Zentralstellen der Ministerien vorgesehen. So ist für das Jahr 2002 eine Reduktion um insgesamt 17 Sektionen, 52 Grup-

pen, 147 Abteilungen und 187 Referate sowie die Realisierung von weitgehenden strukturellen Synergien bei den Präsidialleistungen, insbesondere der Buchhaltung, vorgesehen. Parallel zu diesen strukturellen Reformen sind vielfältige Maßnahmen zur Vereinfachung und Beschleunigung verwaltungsinterner Abläufe geplant. Neue Steuerungsinstrumente sollen den Weg zur ergebnisorientierten Steuerung vorantreiben. So sind konkrete ressortübergreifende Projekte zur Einführung des Controlling, der Kostenleistungsrechnung, von Leistungskennzahlen und SAP in sämtlichen Ressorts vorgesehen.

Eine wichtige Rolle nimmt auch der Einsatz neuer Informationstechnologien im Rahmen des eGovernment ein. Entsprechende Projekte forcieren die Automatisierung und Vereinfachung verwaltungsinterner Abläufe (v.a. durch die flächendeckende Umsetzung des elektronischen Aktes), den Ausbau von online Diensten für Bürger und Wirtschaft (z.B. help.gv, Strafregisterauszug, virtueller Marktplatz) sowie die Einführung der Bürgerkarte und der elektronischen Signatur. Wichtige Änderungen finden auch im Bereich der Personalwirtschaft des Bundes statt. Neben einem ambitionierten Programm der Personalreduktion mit unterstützenden Maßnahmen etwa im Rahmen der im Oktober vom Ministerrat beschlossenen Sozialplanregelungen für Bundesbedienstete sind verschiedenste Maßnahmen zur Modernisierung des Personalmanagement vorgesehen.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die im Rahmen der Verwaltungsreform 2001 gesetzten Maßnahmen wesentliche erste Schritte zu einer effektiveren und effizienteren Verwaltung darstellen. Wichtige Bereiche wie etwa die Einführung der Globalbudgetierung stehen allerdings noch aus. Auch befindet sich die Mehrzahl der Projekte erst in der Konzeptionsphase bzw. am Beginn der Umsetzung, so dass die eigentliche Bewährungsprobe vielfach noch aussteht. Umso wichtiger ist es, die gesamte Umsetzung als Prozess zu sehen, in dem sich die geänderten gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen (EU-Integrationsprozess, Globalisierung, technologische Veränderungen etc.) widerspiegeln. Parallel zur Diskussion um die Weiterentwicklung des Staates wird auch die Debatte um die Weiterentwicklung der Verwaltung fortgesetzt werden müssen.

Literaturhinweise sind auf Anfrage bei der Redaktion erhältlich.

Mag. Werner Wutscher ist Generalsekretär im BM für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft und war als Experte auf Beamtenbene in die Verwaltungsreform-Verhandlungen der Ser-Gruppe beigezogen.

## Impressum

VerwaltungInnovativ erscheint 5-mal pro Jahr als Beilage zur „Wiener Zeitung“ in Zusammenarbeit mit dem Verein „Führungsforum Innovative Verwaltung“. Die Beiträge beinhalten ausschließlich die persönliche Meinung des Autors/der Autorin. Soweit nicht anders angegeben, sind die Bilder und Grafiken von den Autoren/Autorinnen bereitgestellt.

### Redaktionsteam:

SC Mag. Emmerich BACHMAYER, SC Dr. Hans-Günter GRUBER, SC Dr. Gerhard HOPF, SC Dr. Eva-Elisabeth SZYMANSKI, SC Dr. Arthur WINTER, GD Dr. Erik BUXBAUM, SC DI Hans MÜLLER, LAD Dr. Eduard PESENDORFER, LAD Dr. Robert TAUBER, MAD Dr. Ernst THEIMER, SC Dr. Harald GINZEL, LAD Dr. Reinhard SLADKO, GL Dr. Wolfgang STELZMÜLLER, HR Dr. Werner EICHTINGER, SC Mag. Wilhelm HARASEK, SL Univ.-Doz. Dr. Gerhard STEGER, Dr. Norbert SCHNEDL

### Schрифtleitung:

Mag. Markus NUSSBAUM, Dr. Gerhard UNGERSBÖCK

### Assistentin:

Mag. Susanna RIHS

### Gestaltung:

Barbara OTTAWA

### Anzeigenannahme:

Johann SPITZER  
Tel.: 01/206 99 - 287  
E-Mail: j.spitzer@wienerzeitung.at

### Kontakt:

Rockhgasse 6, 1014 Wien,  
Fax: 01/533 86 36 - 71  
E-Mail: verwaltunginnovativ@wienerzeitung.at

Ihr Amtshelfer im Internet:  
**www.help.gv.at**

die e-government Dienstleistung  
der öffentlichen Verwaltung

Amtswege im Internet rund um die Uhr  
365 Tage im Jahr

DIENSTAG, 5. FEBRUAR 2002

Die Maßnahmen aus der Sicht der Länder – Ein erster Schritt in die richtige Richtung

# Staats- und Verwaltungsreform

Von Werner Seif und Maria Rieder

Die österreichische Staats- und Verwaltungsreform steht seit Beginn der 90er Jahre im Zentrum der Diskussion. Das „Paktum von Perchtoldsdorf“ vom Oktober 1992 war bereits ein konkret ausverhandelter Pakt zwischen Bund und Ländern, der aber nie in die Realität umgesetzt wurde. Das nunmehrige Vorhaben ist von einem geänderten Umfeld aus zu sehen – die Bundesregierung erarbeitete gemeinsam mit den Bundesländern eine grundlegende Aufgabe – und Organisationsreform für Republik und Länder. Erstmals wurde das gesamte Reformpaket gemeinsam zwischen Bund und Ländern intensiv und mit einem eindeutig erkennbaren Umsetzungswillen erarbeitet, diskutiert und beschlossen.

## Staats- und Verwaltungsreform

### ■ Gesamtpaket:

- Verwaltungsreformgesetz 2001
- Deregulierungsmaßnahmen bei Bundesgesetzen
- Strukturmaßnahmen
- Veränderung der Bundesstrassen

Die Autoren dieses Beitrages konzentrieren sich bewusst auf zwei Säulen des gesamten Reformpaketes, das Verwaltungsreformgesetz 2001 und die vereinbarten Deregulierungsmaßnahmen. Nicht eingegangen wird in diesem Beitrag auf die im Zuge des Gesamtpaketes ebenfalls verhandelten Themen wie Strukturmaßnahmen bei der Exekutive, in der Gerichtsorganisation, bei den Finanzämtern, den Bundessozialämtern und im Straßenbereich.

### Ausgangslage

Bereits im Regierungsübereinkommen hat sich die Bundesregierung zu einem ambitionierten Verwaltungsreformprogramm bekannt und folgende Leitlinien festgehalten:

– Die Verwaltungswege und -verfahren sind zu vereinfachen und bürgernäher zu gestalten.

– Amtswege sind durch Anwendung des One Stop Prinzips zu reduzieren. Die Zugangsmöglichkeiten zu den Verwaltungen über elektronische Medien sollen verbessert werden.

– Mehrfachzuständigkeiten und Doppelgleisigkeiten zwischen und innerhalb von Ver-

waltungseinheiten sollen abgebaut werden.

Die Bundesländer verlangten bereits in der Landeshauptleute- und Finanzreferentenkonferenz in Eisenstadt im August 2000 im Zuge der Verhandlungen zum Finanzausgleich den Abbau von Mehrfachzuständigkeiten und Doppelgleisigkeiten zwischen den Verwaltungseinheiten sowie Strukturmaßnahmen.

Reformen in der Verwaltung sind ein Thema seitdem es Verwaltung gibt und trotzdem – oder vielleicht gerade deswegen – ein immer wieder aktuelles Thema. Ziele in diesem konkreten Reformprogramm sind ein verbessertes Services der Verwaltung und eine Optimierung der Behördenwege. Eine weitere Tatsache ist, dass der Ruf nach Reformen in der Verwaltung gerade dann besonders laut wird, wenn die finanzielle Situation, der finanzielle Druck besonders prekär wird. Auch bei diesem Verwaltungsreformprogramm ist die Budgetsituation mit ein Grund für die Dringlichkeit des Vorhabens. Die Regierungspartner vereinbarten unter dem Titel „Leistungsfähiger Staat“, eine konsequente Durchforstung der Staatsaufgaben durchzuführen.

Derartige Vorhaben können nur dann von Erfolg gekrönt sein, wenn alle Ebenen der Verwaltung betrachtet und eingebunden werden. Spätestens zu diesem Zeitpunkt war klar, dass nur eine aktive und konstruktive Einbindung der Länder unabdingbare Voraussetzung für das Gelingen der Verwaltungsreform ist.

Zur Unterstützung der Reformaktivitäten wurden externe und interne Arbeitsgruppen beauftragt, Vorschläge zu erarbeiten (Aufgabenreformkommission unter Leitung von Professor Raschauer, die „Finanzausgleichs-Begleitkommission“).

### Die so genannte „8er-Runde“

Aufgabe dieser politisch höchstrangig besetzten Verhandlungsrunde – vier Bundes- und vier Ländervertreter – war es, alle zu diesem Zeitpunkt auf dem Tisch liegenden Vorschläge aus den oben angeführten Arbeitsgruppen, Vorschläge aus den Ländern und aus einzelnen Ministerien zu beraten und zu einem gemeinsam getragenen Ergebnis zusammenzuführen.

Die Mitglieder dieser 8er-Runde waren: Von Seite des Bundes Vizekanzlerin Riess-Passer, die Minister Grasser, Molterer und Staatssekretär Finz. Von Seiten der Länder die Landeshauptleute Pröll, Sausgruber, Haider, ab Juli zusätzlich Pühringer und für Wien Vizebürgermeister Rieder.

Um der 8er-Runde Beratungsunterlagen aufzubereiten, Entscheidungsgrundlagen vorzulegen, arbeitete seit der Landeshauptleutenkonferenz im April 2001 eine kleine Gruppe von leitenden Beamten – wiederum aus Bund und Ländern – mit einigen wenigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ständig intensiv am Thema Verwaltungsreform.

### Projektorganisation

Die politische 8er-Runde war das Steuerungsgremium, der Lenkungsausschuss. Die Gruppe der leitenden Beamten arbeitete in einer Art Projektteam. Insgesamt gab es 11 Verhandlungsrunden im Steuerungsgremium, der sogenannten 8er-Runde, und mehr als 40 Expertengespräche, sozusagen Projektsitzungen.

Eine klare Aufgabenverteilung zwischen den einzelnen Projektteammitgliedern und ein strenger Zeitplan wurden vereinbart. Dieses Team hatte sämtliche Vorschläge auf Umsetzung zu prüfen, die Auswirkungen zu beschreiben und auch monetär zu bewerten, in eine verhandlungsreife Form zu bringen und mit legislativen Formulierungsentwürfen zu untermauern. Eine enorme Belastung dabei war der ständige Zeitdruck, die ununterbrochene Anpassung der Vorschläge an den neusten Stand der Verhandlungen. Auf Seite der Länder war die laufende Information an alle Bundesländer und die Koordination der Standpunkte aller einzelnen Länder zum jeweiligen Thema ein zusätzlicher Arbeitsschwerpunkt.

Diese Situation wäre ohne diese Art Projektorganisation und ohne moderne Kommunikationsmedien unmöglich bewältigbar gewesen.

Sehr rasch zeichneten sich in diesen Runden Schwerpunktthemenbereiche ab.

### Verkürzung der Instanzenzüge

Eine Säule im gesamten Reformprozess und damit auch Arbeitsschwerpunkt war eine Verkürzung der Instanzenzüge und eine Konzentration der Verwaltungsverfahren möglichst nahe beim Bürger. Einig war man sich darüber, dass dies nur auf Ebene der Bezirksverwaltungsbehörden möglich ist. Welche Verfahren, in welchem Umfang, welche Berufungsinstanzen und deren Entscheidungsmöglichkeiten waren im Zuge der Verhandlungen eine beinahe unendliche Geschichte. Mitarbeiter der NÖ Landesverwaltung erarbeiteten einen legistisch ausformulierten Erstentwurf, in dem bei weit über dreißig Bundesgesetzen der Instanzenzug gekürzt und / oder geändert wurde, sodass die Bezirksverwaltungsbehörden alleinige Erstinstanz und der unabhängige Verwaltungssenat Berufungsinstanzen sind. Nach vielen Diskussionen zwischen Bund und Ländern, zahlreichen Verhandlungsrunden, Formulierungsvorschlägen von allen Seiten, wurde das sogenannte Verwaltungsreformgesetz 2001 in die Begutachtung geschickt und mittlerweile von Nationalrat und Bundesrat beschlossen. Allein wenn man die Entstehung dieses Verwaltungsreformgesetzes nachvollzieht, kann man die Schwierigkeiten, die einen derartigen Reformprozess begleiten, erahnen. Die von Niederösterreich ursprünglich vorgeschlagenen Verlagerungen / Maßnahmen in Richtung Bezirksverwaltungsbehörden waren weitreichender als im Verwaltungsreformgesetz tatsächlich zum Ausdruck kommt. Natürlich ist jedes derartig große Reformvorhaben ein Interessensausgleich zwischen Bund und Ländern, wobei es nicht darum geht, wer sich in welchem Maße durchgesetzt hat, sondern darum, dass ein erster großer Schritt zur Verbesserung des Bürgerservices beziehungsweise zur Verschlinkung der Verwaltung gesetzt wird.

Somit ist das Verwaltungsreformgesetz 2001 ein erster, wichtiger Schritt in Richtung Bezirksverwaltungsbehörde im Sinne One Stop Shop, der, wenn er sich bewährt, weiter ausgebaut werden sollte. Auch andere Inhalte des Verwaltungsreformgesetzes 2001 wurden nach zähesten Verhandlungen in der jetzt beschlossenen Form ausformuliert. So zum Beispiel war die Frage, wie der Unabhängige Verwaltungssenat entscheidet, ein Dauerbrenner der Verhandlungsrunden und es gab neben den beiden Extrempositionen – kassatorisch oder meritorisch – jede nur denkbare Mischvariante legistisch ausformuliert bis letztendlich die meritorische Ent-

scheidung beschlossen wurde. Beinahe unkompliziert im Verhältnis zu den beiden zitierten Schwerpunkten im Verwaltungsreformgesetz 2001 wurde mit diesem auch die rechtliche Basis für den Ausbau von e-government geschaffen. Ein Formulierungsentwurf Niederösterreichs wurde in den Bundesentwurf übernommen.

### Deregulierungsmaßnahmen

Die zweite wesentliche Säule im gesamten Verwaltungsreformpaket ist der Abbau der Regelungsdichte, sind die Deregulierungsmaßnahmen bei zahlreichen Bundesgesetzen. Abgesehen davon, dass Deregulierung ein ständig notwendiger Prozess sein sollte, ist sie im Lichte der gesamten Verwaltungsreform ein Gebot der Stunde.

Vor allem auch die Anlassgesetzgebung des Bundes der letzten Jahre ließ die Zahl der Gesetzesvorschriften exorbitant ansteigen. Die Vielfalt und Komplexität der Rechtsvorschriften ist weder vom Bürger noch von den einzelnen, mit den jeweiligen Materien befassten Behörden nachvollziehbar und exekutierbar.

Die NÖ Landesverwaltung arbeitet bereits seit 1998 an einem eigenen Reformprozess

Vor diesem Hintergrund sind die im Zuge der Verwaltungsreform derzeit vorliegenden Vereinfachungsvorschläge im Bereich von über 30 Materien-gesetzen zu sehen.

In den Verhandlungen wurde vereinbart, dass der Bund durch Vereinfachungen in einzelnen Bundesgesetzen die Länder dermaßen entlastet, dass insgesamt 700 Mio. Schilling (50,87 Mill. Euro) im Personalaufwand der Länder eingespart werden können. Diese Vereinbarung auszuverhandeln war im Lichte der Gesamtverhandlungen relativ einfach, der weitaus schwierigere Teil liegt in der Umsetzung. Jedes in der NÖ Deregulierungsliste angeführte Materien-gesetz muss vom jeweiligen Ministerium neu ausgearbeitet werden und in Begutachtung gehen.

Deregulierung ist permanent wichtig. Im Zuge dieser Reformverhandlungen wurde der Ruf nach Deregulierung auch als dringender Länderwunsch, vor allem resultierend aus der Vollzugspraxis, vehement gefordert und schließlich vereinbart. In den bis zum heutigen Tag vom Bund überarbeiteten Materien-gesetzen ist ein erster Ansatz in Richtung Kulturwandel bei den Bundesministerien erkennbar. Wenn das Vorhaben

## Staats- und Verwaltungsreform

### ■ Verwaltungsreformgesetz 2001

- „One-Stop-Shop“ bei der Bezirksverwaltungsbehörde
- Verfahrenskonzentration - ein Antrag, ein Verfahren, ein Bescheid
- Verkürzter Instanzenzug - Unabhängiger Verwaltungssenat als Berufungsinstanzen
- Gesetzliche Rahmenbedingungen für den Ausbau von e-government

zur Umsetzung einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung, in dessen Rahmen ganz bewusst die gesetzlichen Vorschriften auf ihre Notwendigkeit, ihre Wirksamkeit und Kosten hinterfragt, Alternativen zu den derzeitigen Regelungen geprüft und sodann Veränderungen in den Materien-gesetzen vorgeschlagen wurden.

Im Zuge der Prüfung der gesetzlichen Vorschriften wurden die derzeitigen Vollzugskosten für jede einzelne Leistung der Verwaltung auf Grund der geltenden rechtlichen Situation quantifiziert, das heißt jede Leistung der Behörde kann mit Kosten hinterlegt werden. Somit ist es für die NÖ Landesverwaltung auch möglich, die monetären Auswirkungen jeder Veränderung in den Rechtsvorschriften zu quantifizieren. Dadurch konnte eine Deregulierungsliste erstellt und die finanziellen Auswirkungen jeder einzelnen Deregulierungsmaßnahme berechnet werden.

„Schlanker Staat“ gelingen soll, muss dieser Kulturwandel in Richtung Abbau der Regelungsdichte beständig weiterverfolgt werden.

### Ausblick

Als Gesamtresümee der Arbeit an dieser Verwaltungsreform ist die Erfahrung zu sehen, dass es bei allen Willenserklärungen zu einer umfassenden Reform, bei allen guten Ideen, bei allen eingesetzten Arbeitsmethoden eines ganz dringend zum Erfolg braucht:

Mentoren auf allen Ebenen, sowohl den politischen als auch den verwaltungsinternen.

Mentoren sind unabdingbar für den Erfolg jeglicher Reform!



Maria Rieder



LAD Dr. Werner Seif

Dr. Werner Seif ist Landesamtsdirektor von Niederösterreich,

Maria Rieder ist zuständig für Verwaltungsinnovation im Amt der NÖ Landesregierung.

Wie eine verfahrensrechtliche Frage die Verhandlungen zur Verwaltungsreform prägte

# Kassatorisch oder Meritorisch?

Von Klaus Hartmann

**Der Hauptdiskussionspunkt bei den im Vorjahr stattgefundenen Verwaltungsreform-Verhandlungen zwischen dem Bund und den Ländern hatte die Entscheidungsbefugnis der unabhängigen Verwaltungssenate zum Inhalt. Diese Kompetenz einer in der breiten Bevölkerung nicht sehr vertrauten Institution beschäftigte über Monate die verhandelnden Politiker und deren Mitarbeiter. Unter den Schlagworten „kassatorisch oder meritorisch?“ gingen die politischen Wogen hoch und viele Beobachter waren verwundert, warum eine so akademisch anmutende Fragestellung zu einem zentralen Problem der Verwaltungsreform werden konnte. Was verbirgt sich hinter der auf beiden Seiten teilweise sehr heftig geführten Diskussion?**

## Zur Klärung der Begriffe

Die *unabhängigen Verwaltungssenate (UVS)* wurden 1991 in allen Bundesländern geschaffen, um insbesondere bei der Durchführung von Verwaltungsstrafverfahren die Vorgaben der Europäischen Menschenrechtskonvention zu erfüllen. So sind seither die – gerichtsähnlich eingerichteten – UVS als Berufungsbehörden in Verwaltungsstrafangelegenheiten vorgesehen. Mit dem Verwaltungsreformgesetz 2001 werden nun weitere Berufungsangelegenheiten (außerhalb des Verwaltungsstrafrechts) ebenfalls den UVS zugewiesen (vgl. Art. 129a B-VG). Vor dem Bestehen der UVS waren in den betroffenen Angelegenheiten die so genannten politischen Verwaltungsbehörden, wie insbesondere Landeshauptmann, Landesregierung und Bundesminister als Berufungsbehörden tätig. Die nachprüfende Kontrolle durch den Verwaltungs- und den Verfassungsgerichtshof blieb auch nach der Einführung der UVS aufrecht.

Unter einer *kassatorischen Entscheidungsbefugnis* versteht man die Kompetenz einer Berufungsbehörde, einen angefochtenen Bescheid aufzuheben (zu „kassieren“), wenn er rechtswidrig ist. In der Folge hat die ursprünglich bescheid-erlassende und zumeist „erstinstanzliche“ Behörde den Bescheid neuerlich zu erlassen (Ersatzbescheid) und ist dabei an die Rechtsansicht der Berufungsbehörde gebunden. Die kassatorische wird deshalb auch eine „bloß aufhebende“ Entscheidungsbefugnis genannt.

Eine *meritorische (oder auch reformatorische) Entscheidungsbefugnis* ermöglicht der Berufungsbehörde nicht nur die Aufhebung des angefochtenen Bescheides, sondern ermächtigt sie zu einer inhaltlichen Veränderung; sie kann also bei entsprechender Rechtswidrigkeit *an die Stelle* des Bescheides (oder seiner rechtswidrigen Teile) einen neuen Inhalt setzen. Der neue Bescheid der Berufungsbehörde ersetzt damit den angefochtenen. Die Zurückverweisung in die erste Instanz kann entfallen. Man spricht bei der meritorischen Entscheidung auch von einer Entscheidung „in der Sache selbst“ (vgl. § 66 Abs. 4 AVG).

## Die hoheitliche Machtbalance in Österreich

Eigentlich ist die Diskussion um behördliche Entscheidungsbefugnisse nicht neu. Auch bei den Verhandlungen

zur Reform des Bundesstaatsreform in den Jahren 1992 bis 1994 hat diese Frage – im Zusammenhang mit der Einrichtung der Landesverwaltungsgerichtsbarkeit – eine ähnliche Rolle gespielt, die letztlich mit dazu führte, dass das bereits ausgehandelte Paket politisch scheiterte. Unter diesem Gesichtspunkt war die Diskussion im Rahmen der Verwaltungsreformverhandlungen im Sommer 2001 nur die Wiederaufnahme einer alten Meinungsverschiedenheit zwischen dem Bund und den Ländern.

Die heutige Verwaltungsstruktur der Republik Österreich geht auf eine substantielle Verwaltungsreform zurück, die 1925 unter dem ökonomischen Druck des Völkerbundes zustande kam. Einer der Kernpunkte dieser Reform war die Schaffung der so genannten „mittelbaren Bundesverwaltung“ in den Ländern, die den Vollziehung von Bundesangelegenheiten zur Vollziehung übertrug. Das bedeutet in der Praxis, dass in einer Einrichtung der Landesverwaltung wie der Bezirkshauptmannschaft nicht nur das Naturschutzrecht (Landessache), sondern auch das Gewerberecht (Bundessache) vollzogen wird. Freilich besteht weiterhin ein Einfluss des Bundes auf die jeweilige Bundesangelegenheit, der durch ein ministerielles Weisungsrecht oder durch das Bundesministerium als Berufungsbehörde in Erscheinung tritt.

Das System der mittelbaren Bundesverwaltung gemeinsam mit der bundesstaatlichen Aufgabenverteilung, die dem Bund die überwiegenden Gesetzgebungskompetenzen zuweist, determiniert in einem hohen Ausmaß das hoheitliche Machtgefüge in Österreich. Dieses lässt sich dahingehend definieren, dass beim Bund das Primat der Gesetzgebung liegt, währenddessen die Vollziehung schwerpunktmäßig von den Ländern ausgeübt wird. Manche Stimmen gehen sogar so weit, dass sie die bundesstaatliche Struktur Österreichs

mit dem Begriff des bloßen „Vollzugsföderalismus“ umschreiben.

## Eingeschränkter politischer Gestaltungsspielraum

Jeder Eingriff in die machtpolitische Balance des Staates ist naturgemäß sehr sensibel, geht er doch mit einer Veränderung, manchmal allerdings auch nur mit einer vermeintlichen Veränderung des Gestaltungspotenzials bestimmter Organe einher. Unter diesem Gesichtspunkt kann man die Ausweitung der Kompetenzen des UVS als eine Einschränkung der bisherigen Kompetenzin-

entscheidung von einem unabhängigen Organ wie dem UVS getroffen wird und nicht von einer politischen Verwaltungsbehörde, die über ihr übergeordnetes oberstes Organ dem Parlament verantwortlich ist. Gegen diese ablehnende Sichtweise könnte zwar der Einwand erhoben werden, dass jede Behörde – egal ob politisch oder unabhängig eingerichtet – bei ihrer Entscheidung an die Gesetze gebunden ist und somit die Stellung der Behörde keine Rolle spielt. Doch die Gesetzesbindung ist nicht die alleinige Gestaltungsdeterminante, denn der Gesetzgeber

zubilligt, sich für eine der verschiedenen gesetzmäßigen Lösungen zu entscheiden. Der Entscheidungsspielraum wird also im Berufungsverfahren nicht von einer politischen Behörde genützt, sondern von einer gerichtsähnlichen Einrichtung.

Die Länder wollten sich mit dieser Konsequenz nicht anfreunden und beharrten vorerst auf einer bloß kassatorischen Entscheidungsbefugnis der UVS, um der politisch beeinflussbaren ersten Instanz den vollen Entscheidungsspielraum offen zu halten. Auch der Bund leugnete diese Folgen vom Grundsatz her nicht, wenngleich man über die tatsächliche Bedeutung unterschiedlicher Meinungen sein kann, da die angeführten Überlegungen in ihrer rechtstheoretischen Dimension noch wenig über die praktische Auswirkungen sagen. Vertreter der Länder sehen die Gefahr, an Einfluss über große, politisch oft umstrittene Wirtschafts- und Infrastrukturprojekte zu verlieren.

## Gefahr der Verfahrensverzögerung

Andererseits hatte man sich aber auch die Folgen zu vergegenwärtigen, die mit der bloß kassatorischen Entscheidungsbefugnis des UVS nahezu zwangsläufig verbunden sind. So verlängert sich der Zeitraum bis zu einer Sachentscheidung jedenfalls und es kommt zu Verfahrensverzögerungen, wenn zuerst eine bloße Feststellung der Rechtswidrigkeit durch die Berufungsbehörde mit einer damit verbundenen Aufhebung des Bescheides erfolgt und erst in einem zweiten Schritt der Ersatzbescheid in der ersten Instanz erlassen wird. Dazu kommt noch, dass die erste Instanz zwar an die Rechtsansicht der Berufungsbehörde gebunden ist, die Praxis jedoch zeigt, dass in vielen Fällen die erste Instanz auf einer Rechtsansicht beharrt, die nicht die Zustimmung der Berufungsbehörde findet und somit zu einer neuerlichen Aufhebung des Bescheides führt. In diesen Fällen kommt es für den Antragsteller durch das nun mögliche „Ping-Pong-Spiel“ zwischen den beiden Instanzen zu einer unzumutbar langen Wartezeit auf die endgültige Sachentscheidung.

Dieses Problem war auch den Ländervertretern im Verhandlungsprozess zur Verwaltungsreform bewusst und veranlasste sie, zwei unter der Federführung Niederösterreichs bzw. Vorarlbergs ausgearbeitete Alternativentwürfe der entsprechenden Bestimmung (§ 67h AVG) in die Diskussion einzubringen. Daraufhin wurden im

Begutachtungsverfahren zum Verwaltungsreformgesetz insgesamt *drei* Varianten zur allgemeinen Diskussion gestellt. Die Beurteilung durch die begutachtenden Stellen zeigte, dass sich die überwiegende Mehrheit gegen die von den Ländern präferierten Varianten und somit gegen eine kassatorische Entscheidungsbefugnis der UVS aussprach. Insbesondere die Wirtschaftskammer und die Industriellenvereinigung betonten in der Öffentlichkeit ihre ablehnende Haltung.

## Einigung zum letzten Verhandlungstermin

In der letzten politischen Verhandlungsrunde am 19. Oktober 2002 einigten sich die Verhandlungspartner auf eine Kompromissvariante, womit die Gefahr eines Scheiterns der Verwaltungsreform abgewendet werden konnte. Dieser entscheidenden Sitzung gingen vielfältige Beratungen und Fachdiskussionen voraus, die neben dem Einsatz einer eigenen Expertengruppe auch die Präsidien der Höchstgerichte einschloss. Die Einigung bestand darin, dass die UVS grundsätzlich meritorisch zu entscheiden haben. Sollte sich jedoch die belagte erstinstanzliche Behörde gegen eine Sachentscheidung aussprechen, so besteht bloß eine Kompetenz zur Kassation des angefochtenen Bescheides. Ein solcher Widerspruch muss allerdings – streng nach dem Gesetzeswortlaut – der „wesentlichen Vereinfachung oder Beschleunigung des Verfahrens“ dienen. Diese bürgerfreundliche Anforderung wird voraussichtlich dazu führen, dass in den überwiegenden Fällen der UVS eine Entscheidung in der Sache treffen kann.

Gegen diese Lösung, die letztlich parlamentarisch beschlossen wurde, liegen zwar bereits verschiedene Kritikpunkte vor und auch die rechtswissenschaftliche Diskussion wird noch so manchen Beitrag dazu abgeben. Dennoch ist die getroffene Entscheidung als großer Erfolg zu werten, weil die schon sehr lange diskutierte und allgemein gutgeheißene Einführung der Landesverwaltungsgerichtsbarkeit durch die Aufwertung der UVS einen spürbaren Fortschritt erfahren hat. Der nächste Schritt, der Umbau der UVS zu formellen Verwaltungsgerichtshöfen in den Ländern und damit zu einem klaren und effizienten Rechtsschutz ist politisch allerdings nicht minder schwierig, weil es dazu einer Verfassungsmehrheit von zwei Dritteln der Abgeordneten im Nationalrat bedarf.

Mag. Klaus Hartmann, Bundesministerium für öffentliche Leistung und Sport, nahm als Experte auf Beamtenbene an den Verwaltungsreform-Verhandlungen der 8er-Gruppe teil.



**Verwaltungsreform ist ein aktuelles Thema – aber auch eines mit Vergangenheit, wie hier das Beispiel aus dem Jahre 1969 zeigt.**

ber sehen. Es sind dies insbesondere die Landeshauptmänner und auch die Bundesminister, deren Stellung als Berufungsinstanz bzw. deren weisungsrechtlicher Zugriff auf die Berufungsbehörde in den neuen UVS-Angelegenheiten, wie beispielsweise des in der Praxis sehr bedeutenden Betriebsanlagenrechts der Gewerbeordnung gänzlich wegfällt.

In der Folge wurde im Verhandlungsprozess zur Verwaltungsreform von den Ländervertretern und insbesondere von Seiten Vorarlbergs sehr kritisch gesehen, dass die Entscheidungsbefugnis der UVS nach den Vorstellungen des Bundes eine meritorische sein sollte. Dies bedeutet nämlich, dass im Falle der Berufung gegen den Bescheid der ersten Instanz eine administrative Sach-

räumt dem vollziehenden Organ gewisse Freiräume ein, indem er Ermessensspielräume eröffnet bzw. unbestimmte Gesetzesbegriffe verwendet, die eine mehr oder weniger weite Interpretation erlauben. Dadurch sind oft mehrere Vollzugsergebnisse möglich, die allesamt gesetzeskonform sind; es besteht also eine gewisse Gestaltungsfreiheit.

Unter diesem Gesichtspunkt macht es tatsächlich einen Unterschied, ob eine Berufungsbehörde meritorisch oder bloß kassatorisch entscheidet, besteht doch nach einer Kassation noch immer die Möglichkeit der ersten Instanz, im Rahmen des gesetzmäßigen Gestaltungsspielraumes zu entscheiden, währenddessen die meritorische Entscheidungsbefugnis dem UVS die Kompetenz

DIENSTAG, 5. FEBRUAR 2002

Ein Neustart mit dem VerwaltungsInnovationsProgramm (VIP)

# Verwaltungsinnovation mit VIP

Von Elisabeth Dearing

Verwaltungsreform braucht vor allem eines: Kontinuität. Im Paradeland Neuseeland hat die Verwaltungsreform erst nach zehn Jahren gegriffen, betont zumindest die ehemalige Finanzministerin Ruth Richardson immer wieder in ihren Vorträgen.

In Österreich dauert eine Legislaturperiode vier Jahre. Die Vor- und Nachwahlzeit abgerechnet bleiben daher etwa drei Jahre pro Legislaturperiode für die echte Reformarbeit. Daher streben Verwaltungsreformrinnen und -reformer stets danach, ein Mindestmaß an Kontinuität auch über Regierungswechsel hinweg zu erhalten. Bei den Zielsetzungen und insbesondere beim Bekenntnis zur Notwendigkeit der Verwaltungsreform ist dies relativ einfach. Nahezu jede Regierung der letzten 15 Jahre hat sich Verwaltungsreformen auf die Fahnen geschrieben.

Viel schwieriger ist schon die Kontinuität in Schwerpunkten, Methoden und beteiligten Personen aufrechtzuerhalten. 1997 wurde von der damaligen Bundesregierung ein Verwaltungs-Innovationsprogramm beschlossen: gemeinsame Zielsetzungen, 10 Hauptprojekte, 50 Maßnahmen, Monitoring des Projektfortschrittes, Erfahrungsaustausch und Vernetzung zwischen den Projekten, ein stättlicher Abschlussbericht und eine höchst erfolgreiche Leistungsschau im Frühsommer 1999 bei der Verwaltungs-innovationsmesse.

Viele wichtige Reformvorhaben wurden im Rahmen des VIP gestartet: Help.gv, das Leistungskennzahlensystem für die Bundesverwaltung, das Pilotprojekt „Flexiklausel“ um

nur einige zu nennen. Nach dem Regierungswechsel ist es in zahlreichen Gesprächen mit den beteiligten Personen und durch entsprechende Planungsarbeit sowie – nicht zuletzt – durch die ausdrückliche Empfehlung der Beratungsfirma Arthur Andersen, gelungen, die laufenden und geplanten Verwaltungsreformvorhaben wieder unter einem Verwaltungs-innovationsprogramm zu bündeln und damit Kontinuität zu sichern.

## Zielsetzungen und Schwerpunkte des VIP

Am 2. Oktober 2001 hat der Ministerrat das VIP beschlossen. Die Zielsetzungen des VIP sind:

- **Dienstleistungscharakter** von Leistungs- und Hoheitsverwaltung verstärken sowie Bürgerorientierung spürbar machen

- **Personalentwicklung und -management** auf den „Dienst an Bürgerinnen und Bürgern“ ausrichten

- Umsetzung einer **leistungsorientierten** Verwaltungsführung

- **Rechtsreform** durch weniger und allgemein verständliche Gesetze

- **Limitierung des Ausgabenwachstums** für das Erbringen öffentlicher Leistungen unterhalb der Wachstumsrate des nominellen BIP

Die Strategie des VIP enthält folgende Grundelemente:

- **Regierungsprogramm als Grundlage**

- Konzentration auf die Ziele: **Produktivitätssteigerung, Qualitätsverbesserung, Bürgernähe**

- rasche und sichtbare Ergebnisse **für die BürgerInnen**

- **beratende und kooperierende Zusammenarbeit** mit den Ressorts und breitmögliche Einbindung der MitarbeiterInnen

- Umsetzung nach den **Grundsätzen des Projektmanagements**

Die **Arbeitsschwerpunkte** wurden wie folgt festgelegt:

- Aufgabenreform und Straffung von Abläufen

- Leistungsorientierte Verwaltungsführung

- Bürgerorientierung und Qualitätsmanagement

- Personalentwicklung und -management



Dr. Elisabeth Dearing

Das VIP umfasst derzeit rund 80 Projekte, die teils ressortübergreifenden (z.B. Einführung des Elektronischen Aktes (ELAK), Aufbau eines Leistungskennzahlensystems) und teils ressortinternen Charakter haben (z.B. Reorganisation des Patentamtes oder Qualitätsmanagement in den Schulen). Die strategische Absicherung erfolgt im VIP-Beirat, der sich aus VertreterInnen aller Ressorts auf Sektionschef- und Ministerbüroebene zusammensetzt.

## VIP-KoordinatorInnen

Ein VIP-Koordinator pro Ressort sorgt für die Kontakte zwischen den VIP-ProjektleiterInnen und der Programmleitung im Bundesministerium für öffentliche Leistung und Sport. Eine internetbasierte VIP-Datenbank soll das Monitoring des Projektfortschrittes ebenso ermöglichen, wie die Vernetzung der Vorhaben und das Lernen von den Besten.

Die VIP-Datenbank ist vorerst nur für die VIP-Beteiligten einsehbar, eine Öffnung für alle Interessierten wird überlegt. Besonders erfreulich ist, dass viel Positives aus dem VIP 1997 auch im VIP 2001 wieder enthalten ist:

*Dr. Elisabeth Dearing ist Leiterin der Abteilung „Verwaltungsentwicklung“ im Bundesministerium für öffentliche Leistung und Sport und Leiterin des VerwaltungsInnovationsProgramms.*

Gemeinsame Ziele, die Struktur, die Methoden des Projektmanagements sowie zahlreiche bekannte Projekte wie Help.gv, die Einführung einer Kosten/Leistungsrechnung oder die Flexibilisierungsklausel.

Auch viele ReformpartnerInnen sind gleichgeblieben, was die Arbeiten wesentlich erleichtert. Bis Mitte 2003 bleibt jetzt Zeit, die engagierten Vorhaben umzusetzen.

**Gehen wir's also an!**

*Falls Sie als Leserinnen oder Leser dieses Artikels Interesse an mehr Informationen zum VerwaltungsInnovationsProgramm haben, erhalten Sie sie auf der Homepage des BM für öffentliche Leistung und Sport unter <http://www.bmol.gv.at> oder bei den VIP-KoordinatorInnen.*

## VIP-KoordinatorInnen

### BM für auswärtige Angelegenheiten:

Mag. Martin MEISEL

### BM für Landesverteidigung:

Bgdr. Mag. Rudolf STRAKA

### BM für Justiz:

Mag. Peter HADLER

### BM für Inneres:

MR Mag. Helmut BERNKOPF

### Bundeskanzleramt:

Mag. Luzia OWAJKO

### BM für Finanzen:

Mag. Ilse SCHMALZ

### BM für Wirtschaft und Arbeit:

Mag. Maria MUNTNER

### BM für Landwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft:

SC Mag. Dr. Hans-Günter GRUBER

### BM für öffentliche Leistung und Sport:

Mag. Klaus HARTMANN

### BM für Bildung, Wissenschaft und Kultur:

OR Dr. Helmut MOSER

### BM für Verkehr, Innovation und Technologie:

Mag. Helmut BRANDL

### BM für soziale Sicherheit und Generationen:

Mag. Harald POKES

## Hilfe, Verwaltungsreform! – Lesermeinung

# Das Einzige, das jetzt noch stört, ist der Mensch!

Von Werner F. Konas

Arthur D. Little, Iro & Partner, Arthur Andersen Consulting und vor kurzem bei uns im Wirtschaftsministerium das Managementzentrum St. Gallen – wer zählt die Häupter, nennt die Namen, die beratend schon (gut bezahlt) zusammenkamen! Immer dann, wenn gespart werden soll, der Regierung aber nichts wirklich Gescheites einfällt, man jedoch kronzeitungslesergerecht in Richtung Privilegienabbau bei den nach allgemeiner Meinung faul im Speck sitzenden Beamten-Maden etwas tun möchte, wird eine „internationale“ Beratungsfirma mit klingendem Namen auf Kosten der Steuerzahler engagiert, um endlich reinen Tisch zu machen.

Die einzigen wirklichen Nutznießer dieser Vorgangsweise waren bisher die Beratungsfirmen selbst. Mit den Vorgaben der Auftraggeber (die diese selber nicht verantworten wollen!) sowie der Sammlung der bei den Mitarbeitern in den Dienststellen sowieso bereits vorhandenen Ideen füllen sie ihre bunt gestalteten Rädchen und ihr Bankkonto, um vor Beginn der

mühsamen Phase der Umsetzung rechtzeitig das Weite zu suchen. Geht dann – wie zu erwarten war – nicht alles so, wie es die Hochglanzkonzepte versprochen hatten, sind natürlich die Beamten zu blöd, die nebulösen Handlungsanweisungen in der rauen Wirklichkeit anzuwenden.

Was die Beratungsfirmen (zumindest die guten, auch die gibt es) durchaus wissen, es aber natürlich nicht sagen, um sich die fette Beute zu sichern, ist die schlichte Erkenntnis:

**Die Öffentliche Verwaltung als Ganzes und jede einzelne Dienststelle müssen genauso wie die in der Wirtschaft lernen, ihren Wandel und ihre Anpassung an veränderte Umwelten von innen her selbst zu gestalten.**

Nur so kann sichergestellt werden, dass das Reformvorhaben nicht sofort scheitert, weil es die Mitarbeiter verunsichert und noch mehr demotiviert, sondern im Gegenteil einen Motivationsschub auslöst und so die Nachhaltigkeit des Veränderungsprozesses ermöglicht.

Dafür gibt es in der Privatwirtschaft erprobte Modelle, die den Vorteil einer totalen Autonomie des Einsatzes eines Modells mit einer höchstmöglichen Einbindung der Mitarbeiter der jeweiligen Organisationen bei grundsätzlicher Vergleichbarkeit und Einheitlichkeit des Basismodells bieten.

Selbstverständlich dauern solche Vorhaben, die die handelnden Personen in den Reformprozess mit einbeziehen, in der Einführungsphase länger. Selbstverständlich braucht man dafür geeignete Mitarbeiter und vor allem auch geeignete Führungskräfte, die Dank der nur auf formalen und politischen Voraussetzungen beruhenden schlechten Personalpolitik der letzten Jahrzehnte zum Großteil nicht vorhanden sind bzw. erst mühsam umgeschult werden müssten.

Für einen sinnvollen und menschenwürdigen Reformprozess bedarf es daher – neben dem nötigen Fachwissen und ausreichender Zeit sowie gesundem Menschenverstand – einiger dramatischer Veränderungen:

- So muss sich die Rolle von **Be-ratern** verändern. Klassische Berater bringen ihre fertigen, meist eindimensionalen Lösungen von außen, die nur begrenzten Wert für die individuelle Situation haben. Beratern muss aber heißen, Prozesse zu begleiten und das Management zu befähigen, das „unbewusste“ Wissen der Organisation zu aktivieren und so selbst Lösungen für die eigenen Probleme zu finden.

- Der **eigentliche Motor** von Veränderungen müssen die **Führungskräfte** sein, die aber im Allgemeinen über kein traditionelles Managementwissen verfügen und für diese neue, strategisch äußerst wichtige Rolle eines Change Managers absolut unvorbereitet sind. Außerdem sind gerade sie, die vom status quo am Meisten profitieren, nicht an wirklichen Änderungen interessiert!

- Auch die Rolle der **Mitarbeiter** und nicht zuletzt, – ja als Vorbildwirkung vor allem auch der **Politiker** (und der immer zahlreicher werdenden „Pseudo-Jung-Politiker“ in politiknahen Gremien) als „Möchtegern-Topmanager“ muss

sich dramatisch verändern, will man ernsthaft nachhaltige Veränderungen erzielen.

- Und last – aber beileibe nicht least – müssen auch einige der leistungs- und reformwidrigen **Rahmenbedingungen** für die Erstellung sinnvoller Dienstleistungen der Öffentlichen Verwaltung radikal geändert werden.

Was lernen wir daraus bzw. hätten wir – bei etwas Nachdenken und gesundem Menschenverstand – schon vorher wissen können:

- Man kann nicht jahrzehntelange Misswirtschaft und Versäumnisse in wenigen Wochen korrigieren.

- Verwaltungsreform ist nicht nur Strukturreform, sondern muss das politisch-bürokratische Gesamtsystem umfassen.

- Veränderung fängt im Kopf an – Politiker und leitende Spitzenbürokraten müssen selber erst einmal umdenken und nicht überlegen, was ihnen (bzw. ihrer Partei) dient, sondern was langfristig dem Staat Österreich und seinen Bürgern dient.

- Verwaltungsreform ist nicht (nur) eine primitive, einmalige

Einsparungsmaßnahme zur Erreichung abstruser „Kopfgeldjägerquoten“, sondern ein permanenter Optimierungsprozess.

- Auch in der Öffentlichen Verwaltung gibt es zunehmend Mitarbeiter, die als Menschen anerkannt und ernst genommen werden wollen. Die Zeit der bloßen Funktion des subalternen Beamten als kleines, verantwortungsloses Rädchen im mächtigen Getriebe ist vorbei!

Eine wissenschaftliche Untersuchung der Stimmung in der chemischen Industrie der Schweiz ist vor kurzem zu folgenden interessanten Ergebnissen gelangt:

- Die Mitarbeiter haben die ständigen Umstrukturierungen mit ihrer als unehrlich eingestuften Programmatik und ihrem Kurzzeitdenken satt.

- Das als sehr einseitig orientierte und abgehoben erlebte Management wird als unglaublich empfunden.

- Der Wegfall der Arbeitsstätte als „Heimat“ und Objekt der Identifizierung wird intensiv beklagt.

Fortsetzung auf Seite 6

## Die Umsetzung von New Public Management (NPM) auf Länderebene

## Kärntner Landesverwaltung – neu

Von Reinhard Sladko

Schon George Bernhard Shaw hat festgestellt, dass die besten Reformen die sind, die bei sich selbst beginnen. Das Land Kärnten hat sich dieser Auffassung angeschlossen und verfolgt seit Mitte 2000 ein umfassendes Konzept der Verwaltungsinnovation, in dem die Einführung von New Public Management einen zentralen Stellenwert einnimmt. New Public Management kann als Oberbegriff einer mittlerweile globalen Bewegung von Reformen öffentlicher Verwaltungen bezeichnet werden. Es geht dabei im Wesentlichen um die Modernisierung öffentlicher Einrichtungen mit dem charakteristischen Wechsel von der Input- zur Output-Orientierung.

Dieser wirkungsorientierte Ansatz des Verwaltungshandelns kommt in seiner Umsetzung durch folgende Eckpunkte des New Public Management zu tragen:

– Modernste IT-Unterstützung für Bürger und Mitarbeiter

Ausgangspunkt stellt für Kärnten eine historisch gewachsene Struktur, ebenso wie Abläufe

wurde. Ein wesentlicher Schritt im Rahmen dieses Projektes ist die Zusammenführung der Landesverwaltung nach sachlichen Kriterien zu Kompetenzzentren, sowohl in räumlicher als auch in organisatorischer Sicht.

Sechs der im Rahmen des Projektes vorgesehenen Kompetenzzentren sollen in einem neu zu errichtenden Verwaltungszentrum untergebracht werden, zwei Kompetenzen in einem neuen Technikzentrum, um diese auch räumlich zu vereinen. Als weiterer Schritt soll eine sachbezogene Zuordnung der Verwaltungsaufgaben auf

Begleitend kommen Standards und Richtlinien für die Wahrnehmung der dezentralen Kompetenzen zum Einsatz, was zu einer Konzentration der Aufgaben der zentralen Dienste wie Finanzen oder Personal auf eine Richtlinienkompetenz und Dienstleistungsfunktion führen soll.

**E-Government**

Ein wichtiger Aspekt im Rahmen des Projekts „WOLV – Wirkungsorientierte Landesverwaltung“ stellt der Bereich des „E-Government“ dar. „E-Government“ umfasst ein breites Spektrum an Möglichkeiten: Es beginnt bei der einfachen

alle kundenrelevante Information in Sinne des „One-Stop-Shop“-Prinzips an einer zentralen Anlaufstelle erhältlich ist. Ebenso trägt das Land Kärnten in ihrem WOLV-Projekt der steigenden Bedeutung des Internets als Informations-, Kommunikations- und Transaktionsplattform innerhalb der Verwaltung, aber auch zwischen Verwaltungsstellen, Kunden, Bevölkerung und Politik Rechnung und forciert dementsprechend den Ausbau von Internet- und Intraneteinrichtungen auf Landesebene.

Entsprechend der obersten Maxime der Kunden- bzw. Bürgerorientierung kam es auf Ebene des Landes Kärnten zur Einrichtung einer großen Anzahl von Servicestellen, die Bürgern in verschiedenen Bereichen rasch und unbürokratisch Auskunft geben sollen. Zu erwähnen sind das Bürgerbüro des Landeshauptmanns, Behindertenanwalt, Energieberatung, EU-Servicetelefon, Frauenservice, Landes-Bürger-service, Ozontelefon, um nur einige Beispiele zu nennen.

Die Einführung von E-Government wird im Rahmen des Verwaltungsinnovationsprojektes des Land Kärntens als Basistechnologie zur Verbesserung der Bürger- bzw.

Kundenorientierung und der Transformation der Verwaltungsprozesse angesehen und umfasst alle Aktivitäten zur Ausrichtung und Unterstützung der Verwaltungstätigkeit mittels elektronischen Medien im verwaltungsinternen Bereich sowie die Öffnung und Präsentation der Verwaltung nach außen. Mit einem Call-Center-Pilotprojekt als Servicestelle für den telefonischen Zugang des Kunden von außen will das Land Kärnten erreichen, dass

**Aufgabenreform**

Im Rahmen des Projekts WOLV ist auch eine organisatorische Aufgabenreform vorgesehen, mit Zielsetzung der Durchführung einer Aufgabenkritik und Entwicklung einer Aufstellung jener Aufgaben, die vom Land Kärnten in Zukunft zu erfüllen sind.

Als letztes Teilprojekt im Rahmen von „WOLV – Wirkungsorientierte Landesverwaltung“ erfolgte eine legistische Aufgabenreform. Sie verfolgt das Ziel der Durchforstung der gegenwärtigen gesetzlichen Grundlagen auf Landesebene und der Erstellung eines Kataloges, welche Gesetze ersatzlos aufgehoben, vereinfacht oder neu erlassen werden sollen.

Dazu wurde von Landeshauptmann Dr. Jörg Haider als dem zuständigen Mitglied der Landesregierung im August 2000

ein Projektteam „Deregulierung der Landesrechtsordnung“ eingerichtet, dass seine Arbeit bereits abgeschlossen hat und dem Land Kärnten lang-, mittel- und kurzfristig zu verwirklichende Deregulierungsmaßnahmen vorgeschlagen hat. Als konkretes Beispiel für eine demnächst erfolgende kurzfristige Deregulierungsmaßnahme ist die Aufhebung des Kärntner Landeswappengesetzes zu erwähnen.

**Innovationsprojekte außerhalb von WOLV**

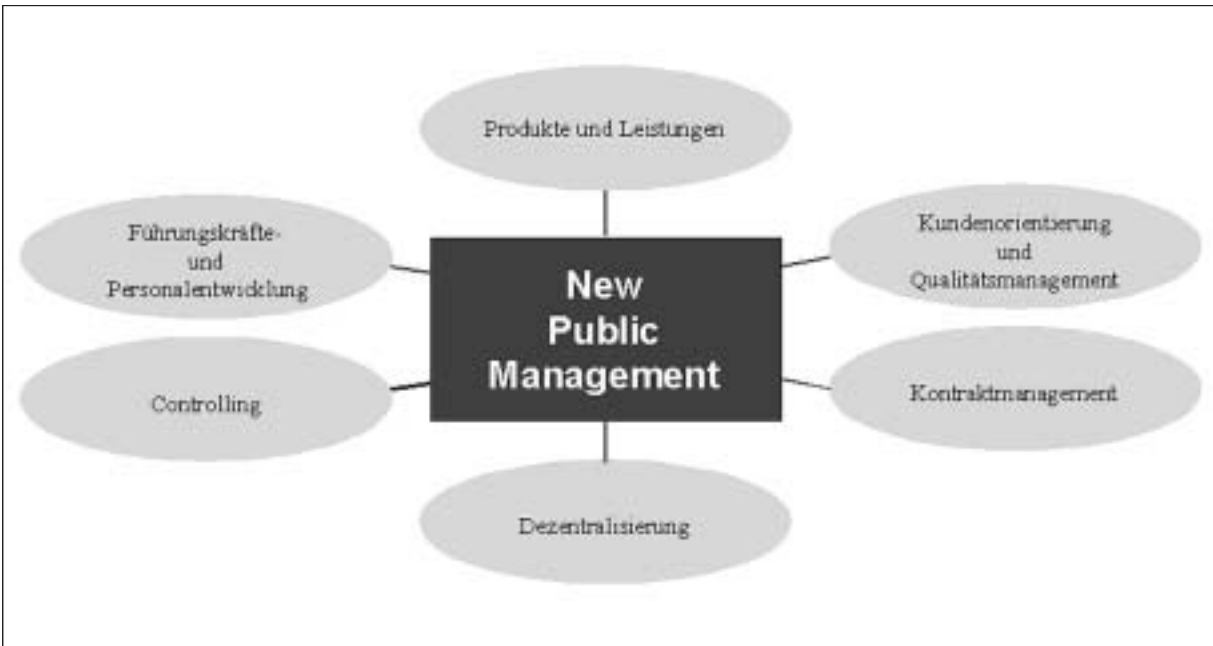
Neben dem nach den Gesichtspunkten von New Public Management orientierten Gesamtprojekt WOLV verfolgte Land bereits in der Vergangenheit mit großem Erfolg weitere Innovationsziele, die insbesondere mit Ausgliederungen, Ver selbstständigungen und Neugründungen einher gingen.

So wurden durch Landesgesetz „ausgegliederte Rechtsträger“ wie die Kärntner Landes- und Hypothekbank-Holding (Kärntner Landesholding) oder der Kärntner Wirtschaftsförderungsfonds (KWF) eingerichtet. Ausgliederungen erfolgten jedoch nicht nur auf juristische Personen des öffentlichen Rechts, sondern auch auf juristische Personen des Privatrechts, an denen das Land Kärnten beteiligt war, wie etwa die Kärntner Landes- und Hypothekbank AG oder die Technologieland Kärnten GmbH. Aber auch Sparmaßnahmen in der Personalverwaltung griffen Platz.

So liegt die Gesamtzahl der Planstellen im Stellenplan 2002 mit 3.356 nur um rund fünf Planstellen über jener des Stellenplans 1981. Bezogen auf die Verwaltung lagen die Planstellen des Jahres 2002 sogar um rd. 78 unter jenen des Stellenplanes von 1978.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Kärntner Landesverwaltung hat mit ihrem Reformprojekt „WOLV – Wirkungsorientierte Landesverwaltung“, das dem New Public Management Konzept folgt, ein ambitioniertes und innovatives Reformprojekt verfolgt, dessen Bemühungen sich bereits an klaren Ergebnissen und Erfolgen messen lassen, die auch der Rechnungshof zu würdigen wusste und Anlass dazu bieten, denn erfolgreich beschrittenen Weg zu einer wirkungsorientierten und den Prinzipien des New Public Management verhafteten Landesverwaltung fortzusetzen.

Dr. Reinhard Sladko ist Landesamtsdirektor des Landes Kärnten und Präsidiumsmitglied im Verein Führungsforum Innovative Verwaltung.



Die generelle Zielsetzung und Vision, die in Kärnten verfolgt wird, ist die Schaffung der modernsten Verwaltung in Österreich. Dies soll geschehen durch die Schaffung von

- Bürgerzentren
- Standortkonzentration
- Kundenorientierte, effiziente Abläufe
- Klares Leistungsangebot
- Dezentrale Führungs- und Organisationsstruktur

und Leistungsangebote dar, sowie eine unbefriedigende Gebäude- und Raumsituation, insbesondere zahlreiche dislozierte Abteilungen.

**Das Projekt WOLV**

Die Rahmenbedingungen für die ambitionierten Reformvorhaben in Kärnten wurden geschaffen durch den Regierungsbeschluss vom 11. Juli 2000, mit dem das Projekt „WOLV-Wirkungsorientierte Landesverwaltung“ mit seinen sieben Teilprojekten eingeführt

die Kompetenzzentren erfolgen. Dies geht wiederum einher mit einer Änderung der Referatseinteilung, um eine Deckung der politischen Verantwortung mit der Gliederung nach Kompetenzzentren zu erreichen.

Zudem soll unterstützend ein Budget-Center-Modell flächendeckend für das Amt der Kärntner Landesverwaltung eingeführt werden, mit einer Übertragung von Personal- und Budgetkompetenz auf die einzelnen Zentren.

Die Kompetenzzentren erfolgen. Dies geht wiederum einher mit einer Änderung der Referatseinteilung, um eine Deckung der politischen Verantwortung mit der Gliederung nach Kompetenzzentren zu erreichen.

Zudem soll unterstützend ein Budget-Center-Modell flächendeckend für das Amt der Kärntner Landesverwaltung eingeführt werden, mit einer Übertragung von Personal- und Budgetkompetenz auf die einzelnen Zentren.

**Hilfe, Verwaltungsreform! – Lesermeinung**

Fortsetzung von Seite 5

– Das als sehr einseitig orientierte und abgehoben erlebte Management wird als ungläubig empfunden.

– Der Wegfall der Arbeitsstätte als „Heimat“ und Objekt der Identifizierung wird intensiv beklagt.

– Die Folge ist, dass Mitarbeiter in die innere Kündigung gehen und ihr Engagement auf das Notwendigste beschränken.

Kommt Ihnen das bekannt vor? Kein Wunder, denn dieses Stimmungsbild hat heute – leider – durchaus Allgemeingültigkeit. Die zwei Schweizer Wissenschaftler ziehen daraus folgende Erkenntnisse, die nicht nur für die Schweiz und die chemische Industrie gelten:

– Wenn anonyme externe Instanzen (Experten, Berater) und „abgehobene“ Führungskräfte den Wandel gestalten und sich dabei

in stereotypen Formulierungen auf anonyme Sachzwänge berufen, dann lösen sie Gefühle der Geringschätzung und des Misstrauens bei den Mitarbeitern aus.

– Negative Gefühle richten sich dann auf die Organisation und ihr Management sowie auf ihre Personal- und Informationspolitik, auf den organisatorischen Wandel insgesamt und auf die sich daraus ergebende persönliche Situation.

– Gemeinschaftliche Werte werden vermisst, da sie „oben“ nicht vorgelebt werden, sondern in verschriftlichte, von jeglicher Realität abgehobene „Leitbilder“ und „Firmenwerte“ verdrängt werden.

– Ein dramatischer Einbruch der Loyalität zur Organisation und der Identifikation mit ihr tritt ein.

gene Arbeitsfeld und das unmittelbare soziale Umfeld. Bei lang anhaltender Unzufriedenheit geht allerdings auch dieser Rest von Engagement verloren.

– Wandel an sich ist nicht das Problem, sondern die mit ihm verbundenen Unsicherheiten.

– Die Sorge der Mitarbeiter um die bisher gelebte Organisationskultur, um gemeinschaftliche Werte und um Fairness und Menschenwürde ist groß.

Wenn man einerseits – und sei es nur aus Einsparungsgründen – massive Veränderungen in einer Organisation plant, andererseits aber die Leistungsfähigkeit der Organisation auf lange Sicht beibehalten oder noch verbessern will, muss man den notwendigen organisatorischen Wandel sensibel gestalten. Es ist gewiss nicht einfach, im Rahmen der üblicherweise in der Öffentlichen Verwal-

tung vorherrschenden Misstrauenskultur auch noch massive Einsparungsvorhaben aufgrund (selbstfabrizierten) politischen Drucks so durchzuführen, dass die Würde der Mitarbeiter geachtet wird, breite Akzeptanz der Maßnahmen besteht und ein motivationsförderndes Arbeitsklima entsteht.

Was uns in Wirklichkeit davon abhält und – soweit ich es sehe – auch weiterhin davon abhalten wird, eine effiziente, auf gegenseitiger Achtung und allgemeinem Vertrauen basierende Öffentliche Verwaltung zu installieren, sind die mächtigen, aber totgeschwiegenen „Tabus der Österreichischen Verwaltung“. Solange diese nicht enttabuisiert, diskutiert und eliminiert werden, sehe ich keine Hoffnung.



LAD Dr. Reinhard Sladko

Kolumne der Gewerkschaft Öffentlicher Dienst (GÖD)

# Schlüsselfaktor Mensch im Reformprozess

Von Norbert Schnedl

Verwaltungsreform war in den ersten beiden Jahren dieser Legislaturperiode ein beherrschendes Thema. Erregte im Vorjahr der „Raschauer-Bericht“ noch die Gemüter, so ging das über einjährige Wirken des Beratungsunternehmens Arthur Andersen, dem Vernehmen nach der teuerste Beraterinsatz im Bereich der Verwaltungsreform der Zweiten Republik (kolportiert wird die Summe von ca. 4,5 Mill. Euro (62 Mill. Schilling), überraschenderweise ohne mediale Begleitmusik zu Ende. Ist die Verwaltungsreform in Österreich nun am richtigen Weg?

Zu Beginn der Legislaturperiode wurden Vorschläge von Externen eingeholt. Kommissionen wurden installiert und lieferten ihre Berichte ab. Das Beratungsunternehmen Arthur Andersen bekam den Auftrag, Vorschläge zu erarbeiten und wurde dafür fürstlich entlohnt. Man konnte sich aber des Eindrucks nicht erwehren, dass die politische Ebene der Sachkompetenz der eigenen Beamten kein sehr hohes Vertrauen entgegen brachte. In den Projekten, die gestartet wurden, waren die Bediensteten und die Personalvertretungen meist unzulänglich eingebunden. Die Planungsphasen der Projekte

haben gezeigt, dass etwa 90% aller Bediensteten Veränderungen im Bereich ihrer Organisation für notwendig halten. Man muss diesen Reformwillen nur positiv bündeln. Einfach?

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

- Der Sinn der Reformen muss klar gemacht werden
- Eine gemeinsame Zukunftsperspektive muss erarbeitet werden
- 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. Frei nach Viktor Frankl ist Kommunikation Konstitution von Sinn.

Aber genau hier sind erhebliche Defizite der aktuellen Reformbemühungen 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 Bediensteten 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 deshalb dienstrechtliche Verschlechterungen einzufordern, 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 stehe ich 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 ein Recht darauf zu erfahren, bevor diese Informationen öffentlich werden, wohin der Weg geht. Und bei der Erarbeitung dieser gemeinsamen Zukunftsperspektive muss es auch möglich sein, auf Initiative der Betroffenen Kurskorrekturen vorzunehmen.

Die subjektive Nutzensperspektive ist ein wesentlicher Antrieb der Bediensteten, 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 erkennbar wird.

Mit dem Ausscheiden des Beratungsunternehmens Arthur Andersen (hoffentlich wurde der Bund besser beraten als der in Konkurs gegangene amerikanische ENRON-Konzern – die Präsentation des Ergebnisses der etwas mehr als einjährigen Beratungstätigkeit steht ja noch aus) werden die Projekte wieder in ein VerwaltungsInnovationsprogramm integriert. Eine Vorgangsweise, die erahnen lässt, dass nun doch wieder mehr auf die Wünsche und Bedürfnisse der Bediensteten Rücksicht genommen wird. Verwaltungsreform ist keine Einbahnstraße und kann nur gemeinsam erfolgreich verlaufen.

\*\*\*

Dr. Norbert Schnedl ist Dienstrechtsreferent der GÖD und Präsidiumsmitglied des Vereins Führungsforum Innovative Verwaltung.

Historisch-literarische Glosse

## Grillparzer als Beamter

Von Gerhard Ungersböck

Wie in einigen Ausgaben von VerwaltungHeute so sollen auch in der neuen Beilage VerwaltungInnovativ regelmäßig kürzere oder auch längere historische und literarische Glossen ihren Platz finden und so einen vielleicht nicht uninteressanten Kontrast zu den aktuellen Artikeln und Berichten abgeben. Gerade der Blick in die Vergangenheit schärft den für die Gegenwart!

Den Beginn macht diesmal Franz Grillparzer (1791 bis 1872), Dramatiker, Erzähler Lyriker und Beamter, eine der künstlerisch vielseitigsten und menschlich widersprüchlichsten Dichterpersönlichkeiten Österreichs. Seine Erinnerungen und sein Briefwechsel erweisen sich als wahre Fundgrube und geben ein anschauliches Bild von den Verhältnissen in den öffentlichen Ämtern und von der Mühsal einer Beamtenlaufbahn.

1812 nahm Grillparzer eine Stelle als Hofmeister bei Grafen Seilern an. 1813 arbeitete er als unbezahlter Konzeptpraktikant in der Hofbibliothek und wurde 1823 (nach verschiedenen anderen Ämtern) Hofkonzipist in der Allgemeinen Hofkammer. 1832 bis zu seiner Pensionierung 1856 war er Direktor des Hofkammerarchivs.

Einige Beispiele aus den autobiographischen Schriften bieten einen interessanten Einblick in die damalige Beamtenwelt:

„Nun verwirren sich, wahrscheinlich durch die Langweiligkeit der Sache, meine Erinnerungen. Ich weiß nur, dass ich im Februar 1813 als unbesoldeter Praktikant bei der Wiener Hofbibliothek eintrat, zugleich aber noch immer im Hause der Grafen hofmeisterete.“ ...

„Inzwischen beschäftigte ich mich, ich hätte bald gesagt: eifrig, in der Hofbibliothek. Von Eifer war damals in dieser Anstalt überhaupt nicht viel zu bemerken. Die Beamten, beinahe durchaus gutmütige Leute, benahmen sich ungefähr wie die Invaliden in einem Zeughaus, oder der Hund beim Heu, bewahrten das Vorhandene, wiesen die Seltenheiten den Besuchern vor, verwendeten die spärliche Dotation zum Ankauf aller gedenkbaren Auflagen der Klassiker und hielten die verbotenen, das heißt alle neueren Bücher, nach Möglichkeit fern. Von bibliothekarischen Systemarbeiten war gar nicht die Rede. Das war nun gerade mein Geschmack. ...“

„Graf Stadion, einer der ausgezeichneten Männer seiner Zeit, und mein einziger Gönner und Beschützer unter allen Verhältnissen, legte aber, ohne es zu wissen und zu wollen, zugleich den Grund zu allen späteren Missständen. Ich diente damals bei der Finanzhofstelle im



Der Schriftsteller und Beamter Franz Grillparzer im Jahre 1844 auf einem Gemälde von F. G. Waldmüller. Foto: APA

Zollbureau. Die Idee mich unter den Zöllnern zu wissen, wie er sich ausdrückte, war ihm unerträglich. Trotz meiner Weigerung bestand er darauf, mich in das Departement zu versetzen, dem nebst den allgemeinen Kassengegenständen die Hoftheater untergeordnet waren, und zwar sollte ich nur in Theatersachen arbeiten.

Da fand ich den neuen Chef, dem nicht allein jede Kunstansicht fremd war, sondern der sogar von dem Technischen nicht das geringste verstand, und dabei von so verschmitztem und niedrigem Charakter, dass nachdem sich einmal die Unverträglichkeit unserer Ansichten herausgestellt hatte, er einen eigentlichen Hass auf mich warf und jede Gelegenheit ergriff mir zu schaden, was ihm denn auch nur zu gut gelang.

Das erste war, dass er mich mit Schreyvogel zu verfeinden suchte, den er für einen Kunstenthusiasten, d. h. nach seiner Meinung für einen Halbwahnsinnigen hielt. Als wir uns aber über die Lügen und erdichteten Äußerungen, die er uns übereinander mitteilte, verständigten, warf er mich in eine Klasse mit jenem und tat von allem das Gegenteil was ich riet. Da ich mich nun jeder Mitwirkung nach Möglichkeit entzog und somit ziemlich unbeschäftigt blieb, so kam ich in den Ruf eines nachlässigen Beamten, indem mein früherer Chef im Zolldepartement in Verzweiflung war, mich, als einen seiner brauchbarsten Arbeiter, zu verlieren.“

Den Aufstieg zum Direktor des Hofkammerarchivs konnte er

trotz häufiger – zum Teil gesundheitlich bedingter – Abwesenheit sowie trotz einer starken Aversion gegen die Büroarbeit vor allem durch die Protektion des Grafen Stadion schaffen. Grillparzer wusste selbst über den geringen Arbeitsaufwand, mit dem er im Dienst tätig war, Bescheid, wie einer Beschreibung des Tagesablaufes des Konzipisten Grillparzer im Jahre 1829 deutlich zu entnehmen ist:

„Morgens gleich nach dem Aufstehen ein paar Seiten in der Odyssee ... gelesen. - Lektüre Lope de Vegas - Arbeit an „Hero und Leander“ - 2 Stunden im Büro - Besuch bei Fröhlichs - Mittagessen - Besuch bei Daffinger - Lektüre des Thukydides - Besuch bei Fröhlichs - Gasthaus. ... Am nächsten Tag geht Grillparzer um 12 Uhr ins Büro und notiert in sein Tagebuch: „Keine Arbeit vorgefunden. ... Im Bureau leeres Stroh gedroschen.“

Dennoch soll Grillparzer wider eigenes Erwarten ein sehr guter Archivdirektor gewesen sein. Besonders in der Phase der Übersiedlung des Hofkammerarchivs aus dem Kaiserspital in die Johannesgasse bewies er Organisationstalent.

Sollten Sie diese Reihe mit literarischen und historischen Glossen fortsetzen wollen, wenden Sie sich bitte an die Redaktion unter [verwaltunginnovativ@wienerzeitung.at](mailto:verwaltunginnovativ@wienerzeitung.at) (z.Hd. Dr. Gerhard Ungersböck)!



Dr. Norbert Schnedl

fanden in der Regel ohne die wichtigsten Spieler im Reformprozess, nämlich die Betroffenen und deren Interessensvertretungen, statt. Entsprechend niedrig ist die Akzeptanz der gestarteten Reformbemühungen.

Aber nicht nur die Akzeptanz ist auf der Strecke geblieben, sondern auch die Motivation im Bundesdienst ist auf einem Tiefpunkt angelangt. Die Menschen sind durch die Reformprojekte, von denen sie oft nicht wissen, was letztendlich das Ziel ist, zutiefst verunsichert. Innere Immigration greift um sich. Die unsachlichen Angriffe auf die öffentlich Bediensteten durch manche Politiker tragen das Ihre dazu bei. Durch diese, in vielen Fällen unprofessionelle Projektentwicklung, wurden unnötige Widerstandspotentiale geschaffen, die wie Sand im Getriebe wirksam werden.

Dabei wäre es relativ einfach, die Menschen für Reformen zu gewinnen. Interne Umfragen im öffentlichen Dienst

Wandel vom Bürokratiemodell zur Managementorientierung im öffentlichen Sektor

# Verwaltungsreform in Deutschland

Von Dietrich Budäus

Verwaltungsreform als Wandel vom Bürokratiemodell zur Managementorientierung vollzieht sich in Deutschland seit mehr als 10 Jahren auf drei unterschiedlichen Ebenen. Die dabei praktisch eingesetzten Reforminstrumente konzentrieren sich vor allem auf die Binnenmodernisierung und hier wiederum auf neue Verfahren und Konzepte des Haushalts- und Rechnungswesens. Probleme liegen in der mangelnden Integration der einzelnen Reforminstrumente, aber auch in einem Defizit an Politikreform.

Begleitet durch eine intensive Fachdiskussion vollzieht sich seit mehr als zehn Jahren im öffentlichen Sektor in Deutsch-

Ausgehend von einem gewandelten Rollen- und Funktionsverständnis von Staat und Verwaltungen soll nicht mehr das

gesellschaftlichen Bereichen erschließt sich der öffentliche Sektor privates Kapital, aber auch den Zugang zu Managementwissen und nicht zuletzt zur Nutzung neuer Informationstechniken.

Auch der Dritte Sektor gewinnt als Träger bisher öffentlich wahrgenommener Aufgaben zunehmend an Bedeutung. Die aktuelle Diskussion um die Aufwertung des gesellschaftlichen Stellenwertes von sozialem Engagement sowie der

geber einklagbaren Rechten ausstattet. Daneben werden Ansätze von Wettbewerbsäquivalenten in Form von Benchmarking in allen Verwaltungsbereichen in Zukunft eine wesentlich größere Rolle spielen.

Zur Implementierung und zur Stärkung von Wettbewerb werden insbesondere Gutscheinsysteme diskutiert und in ersten Ansätzen auch praktiziert (Kindergärten). Hierbei geht es darum, die Nachfrager nach öffentlichen Leistungen mit monetärer Nachfragemacht auszustatten, d.h. es geht um einen Wandel von der Finanzierung des Angebots hin zur Finanzierung der Nachfrage öffentlicher Leistungen. Theoretisch sind in derartigen Ansätzen des Wandels von der Objekt- zur Subjektsubventionierung die wohl stärksten Effizienzeffekte zu erwarten. Weitere Elemente der externen Strukturreform zielen auf eine stärkere Finanzierung öffentlicher Dienstleistungen durch die Nutzer ab.

## Binnenmodernisierung

Die dritte Ebene schließlich bezieht sich auf die Binnenmodernisierung öffentlicher Verwaltungen durch neue Strukturen, Verfahren und personale Qualifikationen. Dezentrale Dienstleistungszentren mit von den einzelnen Akteuren zu verantwortenden Kosten und Leistungen, die flächendeckende Anwendung eines kaufmännischen Rechnungswesens, outputorientierte Budgetierung, Kostenrechnung, Controlling und leistungsorientierte Besoldung zählen hierzu ebenso wie eine stärkere auf Managementfähigkeiten der Verwaltungsmitglieder ausgerichtete personale Qualifikation und Personalrekrutierung.

## E-Government

Ganz wesentliche Veränderungen des öffentlichen Sektors sind und werden in Zukunft IT-induziert und lassen sich unter dem Begriff E-Government subsumieren. Faktisch steht E-Government für die zukünftige Verwaltungsreform. Unterschieden werden kann dabei zwischen einer systemsteuernden Funktion und einer systembildenden Funktion.

Beide Funktionen sind interdependent. Bei der systemsteuernden Funktion geht es um die Ausschöpfung der Rationalisierung- und Verbesserungspotenziale innerhalb des beste-

henden Systems. Ein anschauliches Beispiel hierfür ist die Digitalisierung des gesamten Vergabewesens (E-Procurement).

Demgegenüber bezieht sich die systembildende Funktion auf die Entstehung ganz neuer IT-induzierter Strukturen und Verfahren innerhalb des öffentlichen Sektors, vor allem aber auf die Gestaltung der Beziehungen und Kooperationsformen zwischen Verwaltungen und ihrem Umfeld (Wirtschaft, Bürger, Verbände, Politik etc.).

Über die Digitalisierung werden nicht nur neue Grundprinzipien der Leistungsstrukturierung – etwa das Lebenslagenkonzept – möglich, sondern es geben sich völlig geänderte Beziehungs- und Kooperationsmuster zwischen einem digitalen Rathaus und den Bürgern und Bürgerinnen. Zugleich wird damit aber auch der enorme Einfluss der Software-Anbieter auf zukünftige Strukturen und Prozesse des öffentlichen Sektors erkennbar.

## Unzulängliche Integration der Reformelemente

Die hier skizzierte Reformkonzeption schlägt sich nun aber in der Praxis erst in einzelnen Teilelementen nieder. Es besteht kein Konzeptionsdefizit, sondern ein Umsetzungs- und Integrationsdefizit. Integrationsdefizit bezieht sich dabei auf die bisher isolierte Umsetzung von Reformsegmenten. Es werden nur halbherzig einzelne Elemente implementiert, wobei zu wenig berücksichtigt wird, dass deren Reformwirkung nur im Verbund mit anderen Reformelementen greift.

Ein Beispiel hierfür ist etwa die isolierte Einführung von Kostenrechnungen unter Beibehaltung der Kameralistik, des inputorientierten Haushaltswesens und unter Verzicht der Schaffung von personalen Anreizstrukturen für wirtschaftliches Verhalten. Durch derartige Vorgehensweisen besteht die Tendenz, dass sich Verwaltungen – begleitet von entsprechenden Marketingstrategien – als Reformer ausgeben, ohne dass sich an den bisherigen Strukturen und Verhalten grundsätzlich etwas ändert. Dies wirkt umso schwerer, da die Finanzkrise der Gebietskörperschaften unter mittel- und längerfristigen Gesichtspunkten mehr denn je flächen-

deckende Reformumsetzungen erfordern.

## Bedarf an Politikreform

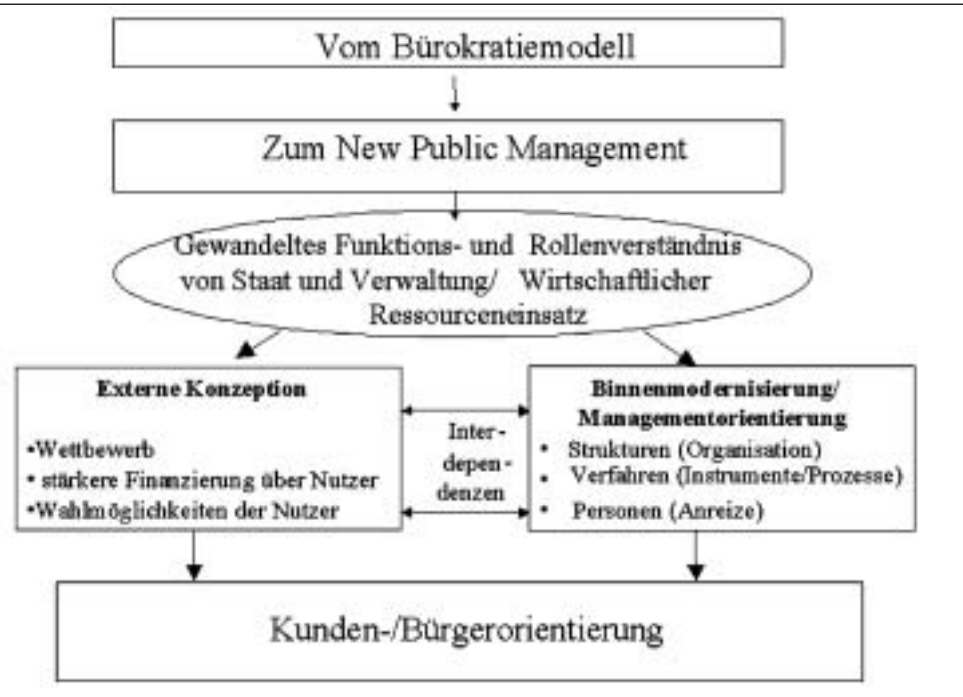
Als weiteres Problem kommt hinzu, dass Verwaltungsreform letztlich wohl nicht ohne eine Politikreform erfolgreich sein kann. Das Hauptproblem liegt dabei darin, ob und wie es gelingt, auch für Politik geänderte institutionelle Bedingungen zu schaffen. Dies scheint inzwischen notwendig, um leistungsfähigere Selektionskriterien und Steuerungsprinzipien für den Politikbereich zu schaffen. Es gilt in Zukunft in dem derzeitigen parteipolitisch vermischten System von Politik und Verwaltungen wesentlich stärker jene Akteure zu disziplinieren, die Staat und Verwaltungen primär oder ausschließlich als Potenzial eines gesellschaftlichen „Rentseeking“ nutzen, ihr persönliches Engagement an Medienwirksamkeit, individueller Karriere und an persönlichem Spaß orientieren und weniger an dem, was mehr denn je geboten erscheint.

Ein Ansatz in diese Richtung könnte etwa eine sich am längerfristigen Ergebnis von Politik orientierende leistungsorientierte Ausgestaltung der Altersversorgung von Politikern und Beamten ab einer bestimmten Besoldungsstufe (z. B. A16/ B2) sein (z. B. erfasst durch einem „politischen Leistungsindikator“ aus Beschäftigung- bzw. Arbeitslosenquote, Bildungsniveau, Inflationsrate und Verschuldung).

Vielleicht ließe sich hierdurch wieder stärker eine Orientierung herbeiführen, die ganz klassisch immer noch als Gemeinwohlorientierung bezeichnet wird und auf die sich jeder Beamte und auch jeder Träger eines politischen Amtes i.d.R. per Amtseid verpflichtet hat.

Literaturhinweise sind auf Anfrage bei der Redaktion erhältlich.

Dr. Dietrich Budäus ist Universitätsprofessor an der Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik im Arbeitsbereich Public Management.



land und hier besonders in den kommunalen Verwaltungen ein umfassender Reformprozess. Diese Reform unterscheidet sich von früheren durch eine ganz neue Qualität. Es findet eine Loslösung vom klassischen durch Max Weber geprägten bürokratischen Grundmodell öffentlicher Verwaltungen statt. An seine Stelle treten zunehmend neue Formen der Verwaltungssteuerung, die mit Begriffen wie (New) Public Management, neues Steuerungsmodell, wirkungsorientiertes Verwaltungshandeln u.ä.m. abgedeckt werden.

## Die Dominanz der Managementorientierung

Bei diesen Reformkonzepten handelt es sich nun allerdings nicht – im Gegensatz zum Bürokratiemodell – um einen in sich geschlossenen und durchstrukturierten Ansatz, sondern „lediglich“ um die Einführung neuer Gestaltungsprinzipien öffentlicher Verwaltungen.

Verwaltungsverfahren Denken und Handeln prägen, sondern die mit dem Ressourceneinsatz geplanten und tatsächlich erreichten Ergebnisse.

Die wirtschaftliche, outputorientierte Ressourcensteuerung steht im Mittelpunkt der Reformbemühungen. Dabei spielt die Anwendung einzelwirtschaftlicher Managementinstrumente zur Gewährleistung bzw. Rückgewinnung der Leistungsfähigkeit von Staat und Verwaltungen eine ganz entscheidende Rolle. Versucht man diese Reformbewegung zu strukturieren, so lassen sich wie in der Abbildung (siehe oben) dargestellt, drei Ebenen unterscheiden.

## Gewandeltes Funktions- und Rollenverständnis von Staat und Verwaltungen

Die erste, ganz wesentlich durch die öffentliche Finanzkrise geprägte Ebene bezieht sich auf den generellen Wandel vom produzierenden Staat zum gewährleistenden Staat. Der Staat hat die übernommenen Aufgaben nicht zwingend selbst bereitzustellen, sondern „lediglich“ zu gewährleisten, dass diese Aufgaben wahrgenommen werden. In welcher Form und von welchem Träger diese Aufgaben wahrgenommen werden, ist von nachgeordneter Bedeutung.

Entsprechend tritt auch zunehmend die klassische Dichotomie und ordnungspolitisch geprägte Arbeitsteilung zwischen Staat und Verwaltungen einerseits und privatwirtschaftlichem Bereich andererseits in den Hintergrund. Über Public Private Partnership in allen ge-

freiwilligen Übernahme von gemeinnützigen Aufgaben und Ehrenämtern lässt die zunehmende Aufgabenverschiebung vom öffentlichen Sektor in den privaten gesellschaftlichen Bereich erkennen.

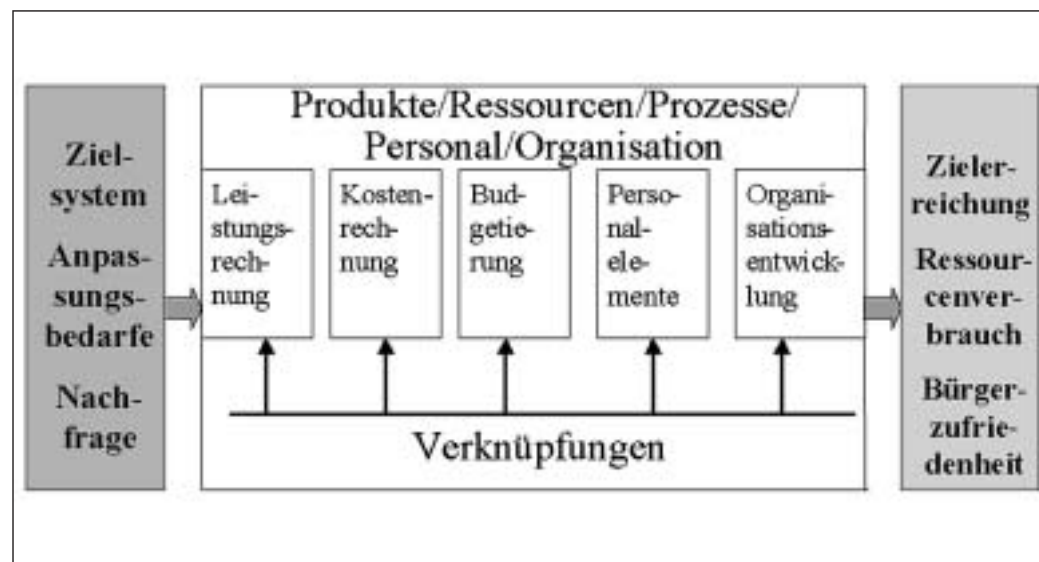
Überlagert wird dieser Wandel des Funktionsverständnisses von Staat und Verwaltungen aktuell durch die Diskussion um die Bürgergesellschaft.

Hierbei geht es um eine unmittelbare und aktive Mitwirkung und Gestaltung des Gemeinwesens durch den einzelnen Bürger, nicht zuletzt unter Nutzung der neuen Medien. Die wachsende Zahl von Bürgerinitiativen sowie Ansätze von sogenannten Bürgerhaushalten wie etwa in Nordrhein Westfalen stehen für diese Entwicklung.

## Externe Strukturreform

Bei der zweiten Ebene geht es um die Einführung von Wettbewerbsbedingungen für Verwaltungshandeln. Diese können zunächst in einem tatsächlichen Wettbewerb zwischen öffentlichen und/oder öffentlichen und privaten Aufgabenträgern bestehen. Hier wird in Zukunft durch die Wettbewerbskonzeption der EU vor allem im klassischen öffentlichen Ver-, Entsorgungs- und Infrastrukturbereich eine Intensivierung mit dem Schwerpunkt des Ausschreibungswettbewerbs eintreten.

Das Vergabewesen in Deutschland ist inzwischen nicht mehr Teil des öffentlichen Haushaltsrechts, sondern des Wettbewerbsrechts, das die Beteiligten mit subjektiven gegenüber dem öffentlichen Auftrag-



Univ.-Prof. Dr. Budäus





**Schlanke Verwaltung auf chinesisch:** Erhoben wird der städtische Radfahrverkehr für eine detaillierte Unfallstatistik. Nicht alle eindrucksvollen Beispiele praktizierter Bürgernähe laden jedoch zur Nachahmung ein. Foto: EPA



# Aktuelles aus dem Puma Committee

Von Elisabeth Dearing

Das OECD-Public Management Committee widmet sich seit Beginn der 90er Jahre der Modernisierung öffentlicher Verwaltungen in den Mitgliedsstaaten. Zweimal pro Jahr trifft sich das PUMA-Committee, um über laufende geplante Aktivitäten zu beraten. Die „Geschäftsführung“ liegt im PUMA-Sekretariat. Diverse Arbeitsgruppen tagen zu den Schwerpunktthemen, bereiten Länderinformationen auf, führen sie zusammen und werten sie in nützlichen Schlussfolgerungen für die Mitgliedsstaaten aus.

Im Zuge der letzten Komiteesitzung am 5. und 6. November 2001 stellte Tony Hutton, der Leiter des Puma-Sekretariates, die laufenden Programme und Aktivitäten sowie zukünftige Pläne dar. Einige Beispiele für aktuelle Arbeitsschwerpunkte von Puma sind: Public Sector-Modernisation, Anti-Corruption, Knowledge Management, Leadership und e-government. Näheres dazu sowie gute Kurzübersichten über den Stand von Verwaltungsreformen in den Mitgliedsstaaten sind auf der Homepage der OECD unter <http://www.oecd.org> zu finden. Aus der Fülle an behandelten Themen der letzten Komiteesitzung werden drei ausgewählt, die im österreichischen Kontext von aktuellem Interesse sein könnten.

## Strengthening Citizen-Government Connections

In der gleichnamigen Arbeitsgruppe wurden aus 9 Länderberichten (darunter auch Österreich) und 25 Fragebögen folgende allgemeine Trends abgelesen:

Fast alle Staaten bieten „einseitige“ **Information** für Bürgerinnen und Bürger an. Nur wenige Länder laden die BürgerInnen zur **Beratung** für politische Schwerpunkte und Fragen ein. Echte **aktive Beteiligung** der BürgerInnen gibt es noch kaum. Die allgemein gültigen Lernerfahrungen aus diesen Arbeiten lassen sich wie folgt zusammenfassen:

– Informationen müssen umfassend, objektiv, verlässlich, leicht zu finden und verständlich sein.

– Für die Beratung durch die BürgerInnen müssen klare Ziele und Regeln bestehen, insbesondere wie die Beiträge der BürgerInnen in die politischen Entscheidungen Eingang finden.

– Für aktive Beteiligung muss jedenfalls genügend Zeit gegeben werden, das System muss offen sein für neue Ideen. Weiters müssen Mechanismen vorgesehen sein, die eine Integration der Bürgerbeiträge ermöglichen.

Die Leitprinzipien für die Bürgerbindung sind daher

– das Commitment der Führungsebene,

– entsprechende Regelungen, die BürgerInnen zur Beteiligung berechtigen,

– klare Regeln für den Einbindungsprozess,

– rechtzeitige Einbindung,

– ausreichende Ressourcen seitens des Staates,

– die nötige Objektivität muss gesichert sein,

– die Aktivitäten bedürfen einer entsprechenden Koordination,

– der Staat ist verpflichtet, den BürgerInnen gegenüber Rechenschaft abzulegen über die Ergebnisse der Einbindung, und

– die verschiedenen Arten der

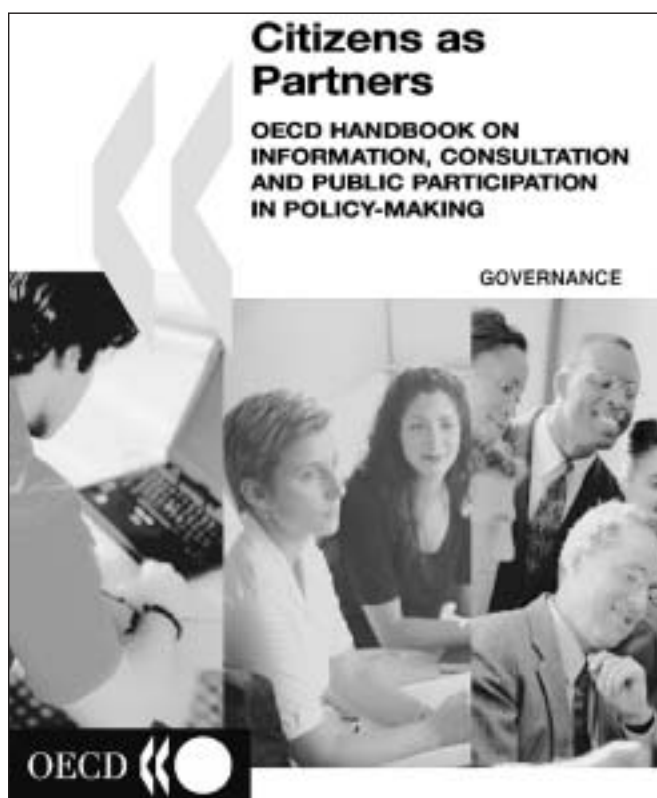
Einbindung sind zu evaluieren.

Von aktiven BürgerInnen profitiert der Staat insofern, als das Vertrauen in den Staat gestärkt werden kann, die Qualität der Politik besser gesteuert werden kann, die Legitimation des Staates gefestigt und BürgerInnen und öffentlich Bedienstete besser ausgebildet und informiert sind.

## E-Government

Das Thema „e-government“ wurde auf Wunsch des PUMA-Committee zu einem Arbeitsschwerpunkt. Der Fokus der Arbeit liegt auf dem Zeitraum nach 2005 hat also eher visionären Charakter. Dennoch sollten praktikable, auch heute schon nutzbare Ergebnisse erzielt werden, die die Auswirkungen des e-government auf Parlament, Verwaltung, Gesellschaft und die einzelnen BürgerInnen behandeln. Auch Antworten auf konkrete Fragen der Datensicherheit, der Verbreitung der Signaturkarte, zu elektronischen Archiven etc. sollten von der Arbeitsgruppe versucht werden.

In der Diskussion des Committee wurde deutlich, dass e-government meist noch immer als technisches Vorhaben gesehen wird: Viele Organisationen sind nicht bereit für die Umsetzung der Rationalisierungspotentiale durch e-government. Daher wird mehrfach unterstrichen, dass e-government primär als Organisationsentwicklungsprojekt zu sehen ist. Insbesondere Deutschland wies darauf hin, dass klar gesagt werden muss, dass e-government vorerst mehr kosten wird, da man parallel zu den e-government Angeboten auch noch den konventionellen Verwaltungskontakt sicherstellen muss (Multichannel-Ansatz).



## Rückblick auf 10 Jahre Verwaltungsreform

Aus Anlass des zehnjährigen Bestehens von OECD-PUMA wurde eine generelle Auswertung der bisherigen Reformbemühungen in den Mitgliedsstaaten vorgenommen. Die Ausführungen dazu lassen sich zu Österreich etwa in folgenden Bezug setzen:

Ein Blick auf die Ziele, die Themen, die Zugänge und die Hindernisse für Verwaltungsreform über alle OECD-Staaten zeigt, dass die Entwicklungen in Österreich durchaus ähnlich sind wie in vielen anderen Staaten. Stichworte dazu wie etwa ergebnisorientierte Verwaltungsführung, neues Führungsverständnis, Strukturereformen, flachere Hierarchien oder Dezentralisierung sind auch in Österreich geläufig. Ebenso treffen die allgemein festgestellten Hindernisse für Reformen wie etwa der Zwang zu signifikanten Kosteneinsparungen, die „alte

Garde“ der Beamtenschaft, ständige Wechsel an der politischen Spitze oder Reformmüdigkeit unter den Bediensteten wohl auch auf Österreich zu.

Ein zentrales Ergebnis dieser Puma-Studie ist, dass „Best Practice“ nicht immer und überall das Beste ist. Sogar von Puma empfohlene Best-Practice Reformen wie Privatisierungen, Public Private Partnerships, Citizen Charters, Dezentralisierung von Verantwortung haben in manchen Staaten zu Misserfolgen bei der Reform geführt, die Frustrationen bei den Bediensteten hervorgerufen haben. Dies lag vor allem daran, dass bei der „Übernahme“ von Best-Practice-Beispielen zuwenig auf das Umfeld der Verwaltung, ihre Kultur, nationale Wirtschaftssysteme, nationale politische Prioritäten und verfassungsmäßige Rahmenbedingungen Rücksicht genommen wurde.

## Lessons learned für künftige Modernisierungsansätze

– Bei der Festlegung einer Reformstrategie muss die Balance zwischen der Notwendigkeit von Reformen und der Notwendigkeit zur Aufrechterhaltung der verwaltungsinernen Stabilität gefunden werden.

– Trotz kritischer Anmerkungen bleiben der Leistungsvergleich und der Best-Practice-Ansatz, wenn auch in modifizierter Form, unbedingt gültig.

– Die Evaluation von Reformen ist verstärkt zu berücksichtigen, um rechtzeitig allenfalls gegensteuern zu können. Die Probleme und Misserfolge sind ebenso genau zu analysieren wie die Erfolge und die Gründe dafür.

– Trotz der hohen Priorität von e-government in den Reformen der Mitgliedsstaaten stellte das Puma einen unakzeptabel hohen Anteil von missglückten großen IT-Projekten fest.

– Das nationale Umfeld sollte bei der Festlegung der Reformstrategien verstärkt berücksichtigt werden.

– Dezentralisierung muss von klarer Verantwortlichkeit und straf- oder zivilrechtlicher Konsequenzen begleitet werden.

Ein Bericht dazu wird Ende 2002 publiziert.

Die Fachbegriffe in diesem Beitrag wurden teilweise auf Englisch belassen, da eine entsprechende deutsche Übersetzung fast nicht möglich ist.

\*\*\*

Dr. Elisabeth Dearing ist Leiterin der Abteilung „Verwaltungsentwicklung“ im Bundesministerium für öffentliche Leistung und Sport und gemeinsam mit SC Bachmayr österreichische Delegierte im OECD-Puma Committee.

DIENSTAG, 5. FEBRUAR 2002

Neue Wege im Beschaffungswesen des Bundes: Einsparungen durch Bündelung

# Die Bundesbeschaffung GmbH

Von Martin Sailer

Die im Sommer 2001 errichtete Bundesbeschaffung GmbH soll den Bundesdienststellen die Optimierung des Einkaufs abnehmen. Dabei soll sie den Bedarf an Gütern und Dienstleistungen der Ressorts koordinieren, gebündelt ausschreiben und Rahmenverträge mit günstigen Konditionen abschließen. Nebeneffekt: Einsparungen auch im Verwaltungsaufwand durch Herbeiführung von Synergieeffekten. Eine Reihe von Vergabeverfahren wurde bereits durchgeführt und entsprechende Verträge mit Lieferanten geschlossen. Welche Änderungen ergeben sich für öffentliche Auftraggeber?

Die Bundesregierung hat bereits in ihrer Regierungserklärung vom Februar 2000 den Grundstein für eine umfassende Reform des Beschaffungswesens gelegt. Unter Hinweis auf die Notwendigkeit, bei den Ermessensausgaben einzusparen, hat sie diese Reform als eine der Maßnahmen vorgeschlagen. Der Ministerrat hat im Oktober 2000 die Verantwortung für das Projekt dem Bundesminister für Finanzen übertragen. Im Laufe des Jahres 2001 hat das Finanzministerium das Projekt „Reform des Vergabewesens des Bundes“ unter Beiziehung eines international anerkannten Unternehmensberaters realisiert.

Aufgrund der bislang in der Bundesverwaltung kaum vorhandenen Koordinierung im Einkauf wurde eine grundlegende Reform des Beschaffungswesens für notwendig erachtet. Sowohl in den einzelnen Ressorts wie auch auf Ebene der nachgeordneten Dienststellen fand ein weitgehend eigenständiger Einkauf statt, wodurch der Bund trotz eines Gesamtbeschaffungsvolumens in Milliardenhöhe seine Marktmacht nicht entsprechend einsetzen konnte, ein Umstand, den auch der Rechnungshof mehrfach beanstandet hat. Weiters machen auch zunehmende Konzentrationsbestrebungen in der Lieferantenlandschaft ein gestärktes Auftreten auf der Nachfrageseite erforderlich.

Die Grundidee bestand daher in der Errichtung einer neuen, außerhalb der Bundesverwaltung stehenden Beschaffungsorganisation, die durch Bündelung und Standardisierung der Beschaffungsaktivitäten für den Bund optimale Einkaufskonditionen erzielt.

## Die Bundesbeschaffung GmbH (BBG)

Das am 28. April 2001 in Kraft getretene Bundesgesetz über die Errichtung einer Bundesbeschaffung GmbH (BB-GmbH-Gesetz; BGBl. I Nr. 39/2001)



Mag. Martin Sailer

sieht die Gründung einer im Alleineigentum des Bundes stehenden und vom Bundesminister für Finanzen verwalteten Gesellschaft vor, deren Hauptaufgabe in der Durchführung von Vergabeverfahren und im Abschluss von Rahmenverträgen für den Bund besteht (vgl. Kasten „Aufgaben der BB-GmbH“). Die Gesellschaft hat Mitte Juni des Vorjahres ihre operative Tätigkeit aufgenommen.

Als Geschäftsführer fungieren DI Michael Ramprecht (vorher im Kabinett von Bundesminister Grasser) und Mag. Andreas Nemeč (kommt von der Vending-Holding, einer Tochter von Leipnik-Lundenburger). Die verschiedenen Beschaffungsgruppen werden von den sog. Bereichsleitern betreut. Sie sind verantwortlich für Volumensbündelung und sinnvolle Standardisierung in enger Zusammenarbeit mit den Ressorts. Daneben kümmern sich noch zwei Juristen, ein Controller und ein Operationsmanager um die Aufgaben der Gesellschaft. Insgesamt sind rd. 20 Mitarbeiter im Einsatz. Sitz der Gesellschaft ist 1020 Wien, Obere Donaustraße 63 (Tel. 01/24570-0). Die genaue Aufbauorganisation (wie auch andere interessante Informationen) können der Homepage der BBG <http://www.bbg.gv.at> entnommen werden.

## Was wird über die Gesellschaft beschafft?

Das BB-GmbH-Gesetz gilt grundsätzlich für entgeltliche Liefer- und Dienstleistungsaufträge des Bundes, es sieht jedoch auch einige generelle Ausnahmen vor:

- Aufträge, für deren Ausführung besondere Sicherheitsmaßnahmen erforderlich sind oder bei denen der Schutz wesentlicher Interessen der Staatssicherheit die Vergabe durch das jeweilige Ressort gebietet,
- Aufträge über „militärische“ Waren und Dienstleistungen,
- Auftragsvergaben, die gesetzlich anderen Bundesgesellschaften zugewiesen sind, sowie
- Auftragsvergaben für Dienststellen im Ausland.

Aufgrund der im Juni 2001 in Kraft getretenen Verordnung des Finanzministers (BGBl. II Nr. 208/2001) sind folgende Güter und Dienstleistungen über die BB-GmbH koordiniert auszuschreiben:

- Strom
- Erdgas und Wärme (inkl. Brennstoffe)

- Telekomleistungen, Post und Datenleitungen

- Reinigungsdienstleistungen für Gebäude

- Fuhrpark

- Treibstoffe

- Transporte

- Güter und Dienstleistungen der Informationstechnologie

Das Volumen dieser Beschaffungsgruppen beträgt insgesamt rd. 410 Mio. Euro (rd. 5,7 Mrd. ATS). Durch eine koordinierte Beschaffung kann im Vollausbau der Reform mit Einsparungen bei den Ein-

und Ressortmitarbeitern – ist mit beträchtlichen Einsparungen bei den Einstandpreisen der beschafften Güter und Dienstleistungen zu rechnen, deren genaue Höhe noch zu beziffern ist.

## Wer ist vom Regelungsbereich dieses Gesetzes betroffen?

Grundsätzlich besteht für die Dienststellen des Bundes eine Art „Kontrahierungszwang“: Sie haben die von ihnen benötigten Güter und Dienstleistungen aus den von der Gesellschaft abgeschlossenen Rahmenverträgen abzurufen. Das

## Wie sieht der neue Beschaffungsablauf aus?

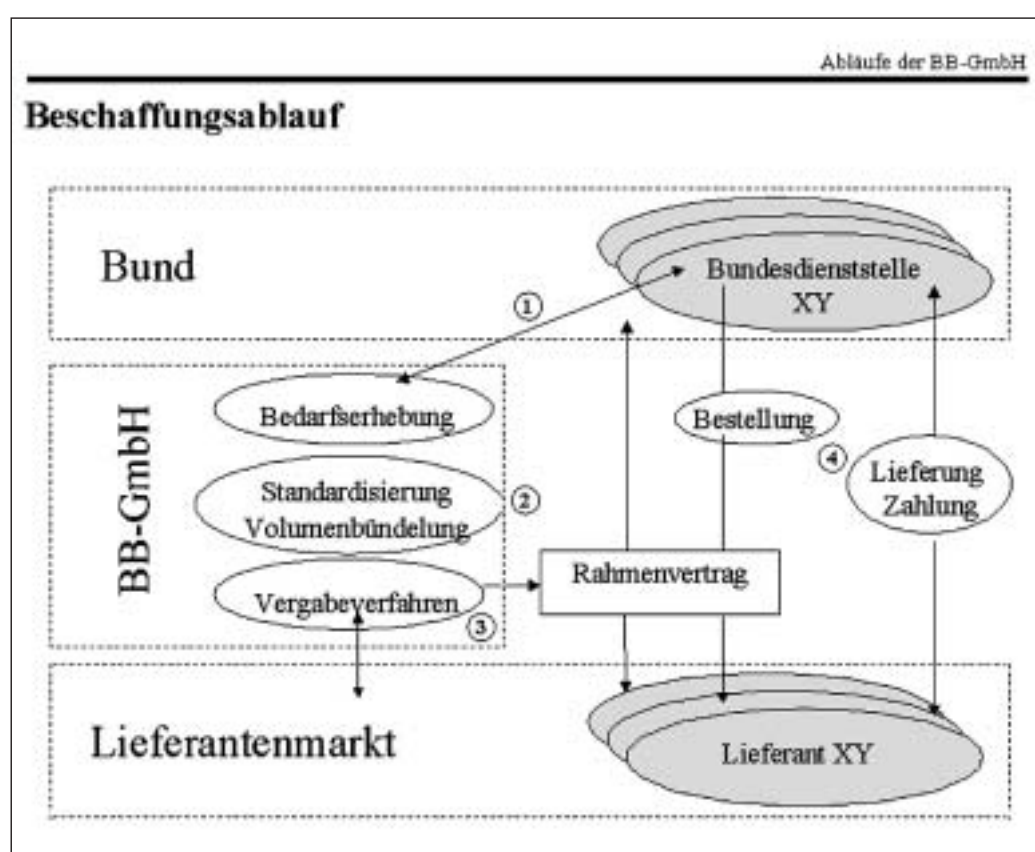
Zu den per Verordnung (BGBl. II Nr. 208/2001) vorgegebenen Beschaffungsgruppen erfolgen in periodischen Abständen Bedarfserhebungen bei den Dienststellen (1). Die gemeldeten Bedarfe an Gütern und Dienstleistungen werden in der Folge so weit als möglich standardisiert (2), um einheitliche Produktspezifikationen und damit eine sinnvolle Volumensbündelung – dies ist unter anderem Voraussetzung für die Erzielung günstiger Konditionen – herbeizuführen. Der Standardisierungsprozess er-

Güter und Dienstleistungen abrufen kann. Abruf wie auch Lieferung und Bezahlung der Leistungen erfolgen direkt zwischen Bundesdienststellen und Lieferanten – ohne Umweg über die BBG –, um unnötigen Verwaltungsaufwand oder gar Zwischenlager zu vermeiden (4). Die Skizze soll den soeben dargestellten Beschaffungsablauf verdeutlichen.

## Der Nutzerbeirat – Schnittstelle zwischen den Ressorts und der BBG

Der im BB-GmbH-Gesetz verankerte und mittlerweile bereits mehrfach zusammen getretene Nutzerbeirat besteht im Wesentlichen aus hochrangigen Ressortvertretern. Diesem Gremium kommt ein Empfehlungs- bzw. Vorschlagsrecht zu grundsätzlichen strategischen Fragen wie z.B. zu den Beschaffungsgruppen, den Mitwirkungspflichten der Ressorts oder der Implementierung von Beschaffungsmethoden in den Dienststellen zu. Hier werden auch wichtige Fragen des Geschäfts gemeinsam mit den Geschäftsführern erörtert und entschieden (beispielsweise die Zusammensetzung der Vergabekommissionen). Insgesamt soll der Nutzerbeirat den Informationsfluss zwischen Gesellschaft und Ressorts sicherstellen.

Durch gemeinsame Anstrengung der Bundesbeschaffung GmbH und der Bundesverwaltung können im koordinierten Einkauf beträchtliche finanzielle Mittel eingespart und damit ein Beitrag zur nachhaltigen Budgetkonsolidierung geleistet werden. Ähnliche Überlegungen werden daher auch im Ausland angestellt: Verschiedene Formen von best practice im öffentlichen Beschaffungswesen gibt es bereits (Italien, Niederlande, Großbritannien) oder werden in einigen Ländern derzeit intensiv diskutiert (z. B. Deutschland, Frankreich).



standspreisen von rd. 10 %, somit rd. 41 Mio. Euro (rd. eine halbe Mrd. ATS) gerechnet werden. Bei den Prozess- und Personalkosten könnten bei konsequenter und vollständiger Einführung optimierter Prozesse in allen Ressorts Einsparungen in Höhe von rd. 7,2 Mio. Euro (rd. 100 Mio. ATS) jährlich erreicht werden.

Das konkrete Ausmaß der Einsparungen hängt jedoch auch erheblich von der jeweiligen Beschaffungsgruppe und der vorgefundenen Marktsituation ab. Vor einer Ausweitung der Verordnung (Hinzunahme weiterer Beschaffungsgruppen) hat der Finanzminister der Bundesregierung einen Erfahrungsbericht vorzulegen.

Seit Sommer 2001 hat die Gesellschaft bereits über 40 Ausschreibungen durchgeführt. Demzufolge gibt es bereits neue Verträge über Kraftfahrzeuge, Motorräder, Server, Systemeinheiten und Bildschirme, diverse Software-Lizenz- und Rahmenverträge, Treibstoffe, Elektrische Energie, Reinigungsdienste.

Auch bestehende Verträge wurden – soweit vergaberechtlich zulässig – optimiert (z.B. die BusinessCard der ÖBB). Durch den Abschluss dieser Verträge – Resultat gemeinsamer Anstrengung von BBG-

Gesetz sieht jedoch bereits im Vorfeld gewisse Pflichten der Ressorts vor: So haben sie beispielsweise bei den Bedarfserhebungen und im Standardisierungsverfahren mitzuwirken. Dies ist unabdingbare Voraussetzung dafür, dass die BBG im Interesse der Bundesdienststellen – ihrer Kunden – gelegene Verträge abschließen kann.

Das BB-GmbH-Gesetz ermöglicht es auch Ländern, Gemeinden und bestimmten öffentlichen Auftraggebern, aus den von der Gesellschaft abgeschlossenen Rahmenverträgen (im eigenen Namen und auf eigene Rechnung) Güter und Dienstleistungen abzurufen, sofern dadurch die Erfüllung der Aufgaben für den Bund nicht beeinträchtigt wird.

Derzeit wird geprüft, inwieweit die vergaberechtlichen Voraussetzungen für derartige Gebietskörperschaften überschreitende Beschaffungsvorhaben vorliegen oder in diesem Bereich noch legislativer Anpassungsbedarf besteht. Gegenwärtig gibt es in Österreich aus verfassungsrechtlichen Gründen zehn Vergabegesetze (ein Bundes- und neun Landesvergabegesetze), was die Durchführung gemeinsamer Ausschreibungen erheblich erschwert.

folgt in Arbeitsgruppen bestehend aus Ressort- und BBG-Mitarbeitern, sodass die besonderen Nutzerinteressen entsprechend berücksichtigt werden können. Unter Zugrundelegung der auf diese Weise ermittelten Spezifikationen und Mengen werden in der Folge von der BBG (ressortübergreifende) Vergabeverfahren durchgeführt und mit den Bestbietern Rahmenverträge im Namen und auf Rechnung des Bundes abgeschlossen (3). Diese Rahmenverträge werden in Verzeichnissen aufgelistet und entsprechend veröffentlicht (vgl. Homepage der BBG), sodass jede Bundesdienststelle in Erfahrung bringen kann, bei welchem Lieferanten sie zu welchen Konditionen die von ihr benötigten

## Aufgaben der BB-GmbH

Die Aufgaben der Gesellschaft sind im Einzelnen: Durchführung von Bedarfserhebungen, Durchführung von Vergabeverfahren einschließlich Abschluss von Rahmenverträgen im Namen und auf Rechnung des Bundes, Durchführung von Vergabeverfahren im besonderen Auftrag von Bundesdienststellen in deren Namen und auf deren Rechnung, Erstellung und laufende Aktualisierung von Verzeichnissen, insbesondere über die abgeschlossenen Verträge, Waren und Dienstleistungen, Entwicklung eines Einkaufsmarketing, Implementierung von Normen, Entwicklung und Anwendung von Standards, Einrichtung eines Beschaffungscontrolling.

Mag. Martin Sailer, Bundesminister für Finanzen (Budgetsektion), war in der Projektleitung „Reform des Vergabewesens des Bundes“ und Legist des BB-GmbH-Gesetzes. Darüber hinaus ist er Ersatzmitglied im Bundesvergabeamt und Mitglied des Fachnormenausschusses 018 (Vergabewesen).

DIENSTAG, 5. FEBRUAR 2002

Neuere Entwicklungen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie

# E-Government in Österreich

Von Arthur Winter

Die Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) hat in den letzten Jahren an Dynamik und Geschwindigkeit gegenüber den Vorjahren weiter erheblich zugenommen. Eine moderne Verwaltung kann sich diesen Entwicklungen nicht verschließen. Vielmehr hat sie die große Chance, die neuen Techniken zur Rationalisierung und Unterstützung bei der Umgestaltung der Verwaltung zu einem modernen auf Dienstleistungen ausgerichteten Staat zu nutzen.

In der Öffentlichkeit wird zunehmend der Ausdruck E-Government gleichsam als Ersatz für die frühere Bezeichnung Verwaltungsinformatik verwendet. Tatsächlich sind mit Electronic Government neue Kommunikations- und Organisationsformen für öffentliche Institutionen verbunden. In diesem Sinn ist nach Kuno Schädler von der Universität St. Gallen unter E-Government zu verstehen:

„Electronic Government ist eine Organisationsform des Staates, welche die Interaktionen und Wechselbeziehungen zwischen dem Staat und den Bürgern, privaten Unternehmen, Kunden und öffentlichen Institutionen durch den Einsatz von modernen Informations- und Kommunikationstechnologien integriert.“

Damit ist E-Government ein neues Konzept, welches vielfach aber noch zu eng verstanden wird. Es beschränkt sich nicht nur auf die Verbesserung der Kontakte zwischen Bürger und Verwaltung über neue Zugangswege. Wenn man E-Government als eine Summe von Kommunikationsbeziehungen definiert, dann geht es um mehr als nur um Kommunikation, Internetkontakte zwischen Bürgern, Wirtschaft und Verwaltung auf elektronischem Weg, z.B. über das Internet. Es geht auch um alle wechselseitigen Beziehungen zwischen Bürgern, Wirtschaftsunternehmen, Einrichtungen im Non-Profit-Sektor, Politik, Regierung und Verwaltung. Dabei kommt den kooperativen Beziehungen von Verwaltungen untereinander mittelfristig die größte Bedeutung zu.

Die Beziehungen zwischen Verwaltung und Wirtschaft etwa sind von besonderer Komplexität, tauchen doch Wirtschaftsunternehmen in vielfältigen Rollen auf: als Lieferanten, Auftragnehmer und Ko-Produzenten, als Regelungsunterworfenen und Verhandlungspartner. Daher sind völlig neue Strukturen zu schaffen. Eine derart modernisierte Verwaltung hat äußerst positive Wirkungen auf die sich modernisierende Wirtschaft des 21. Jahrhunderts.

## Neue Möglichkeiten

Der Zugang zu öffentlichen Diensten wird durch E-Government auf eine neue Grundlage gestellt. Elektronische Dienste sollen für den Bürger und die Wirtschaft einfacher, schneller und billiger erreichbar sein. Damit verbunden ist ein 24-Stunden-Service an sieben Tagen der Woche. Durch die Nutzung des Internet ist gleichzeitig die Möglichkeit des weltweiten Zuganges zu

diesen Services gegeben. Eine besondere Dimension nimmt die Möglichkeit des Self-Service ein. Dabei wird dem Bürger vor allem die selbständige elektronische Abwicklung von antragsgebundenen Einparteienverfahren geboten. Selbstverständlich ist auch die Mehrsprachigkeit und damit auch der Ausbau von Minderheitenrechten eine weitere Dimension, die mit den elektronischen Diensten verbunden sein kann. Individuelle Services (z.B. 1:1 Marketing wie in der Wirtschaft) sind damit auch in der Verwaltung denkbar, wie etwa ein Erinnerungsservice, das darauf aufmerksam macht, dass die Gültigkeit eines Reisepasses in sechs Monaten abläuft.

Mit all diesen genannten Punkten werden die Voraussetzungen geschaffen, eine Neukon-

rin, einen bundesweit einheitlichen Zugang zur Verwaltung zu haben. Dafür werden **Verwaltungsportale** geschaffen, die in unterschiedlichen Ausprägungen mit einer einheitlichen Oberfläche sich in den Grundelementen immer gleich darstellen. So werden auch Unterschiede zwischen den Gebietskörperschaften ausgeglichen. Ein konkreter Ansatz in dieser Richtung ist die Entwicklung eines Verwaltungsportales zwischen den Bundes- und Landesdienststellen, die zurzeit von der BRZ GmbH forciert wird.

Ein weiteres wesentliches Anliegen ist die sogenannte **„One-Stop“-Prinzip**. Damit verbunden ist die Forderung, bei organisationsübergreifenden Geschäftsprozessen nur eine Ansprechstelle zu haben. Das bedeutet, dass der Bürger rechtsgültig bei einer Stelle elektronisch seinen Antrag einbringt und verschiedene Stellen im Hintergrund in einer bestimmten logischen Folge in einen organisierten Geschäftsprozess einbezogen werden. Ein klassisches Beispiel für diesen Bereich wäre eine Übersiedlung, verbunden mit einer

## Vorhaben in den Ressorts

Im **Bundesministerium für Finanzen** werden in Zusammenarbeit mit der Bundesrechenzentrum GmbH traditionell viele richtungsweisende und auch ressortübergreifende Aufgaben im IT-Bereich wahrgenommen. Im Besonderen werden IT-Anwendungen für die folgenden Bereiche angeboten:

- Finanz (=Steuer)- und Zollverwaltung des Bundes
- Querschnittsaufgaben insbesondere im Zusammenhang mit Budget- und Haushaltsangelegenheiten sowie Personalangelegenheiten des Bundes
- Versicherungs- und Bankenaufsicht und das Pünzierungswesen
- Buchhaltungs- und Kassenwesen des Bundes

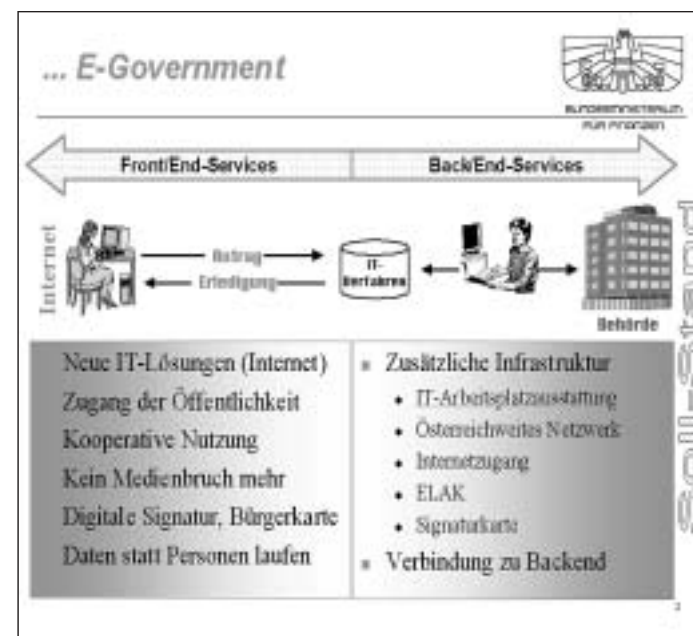
1999 wurde bei der Arbeitsplatzausstattung im Finanzressort die Vollaussstattung mit PCs erreicht. Die gesamte IT-Infrastruktur umfasst zur Zeit ca. 15.000 PC (inkl. Notebooks), 360 Netzwerkserver, 300 Applikationsserver, 2 Großrechnersysteme sowie das Corporate Network Austria (CNA) mit ca. 300 Routern.

In der Abgabefestsetzung und Abgabeneinhebung – den Kernbereichen der **Finanzverwaltung** – ist der Sachbearbeiter heute für alle Bearbeitungsschritte von der Eingabe der Daten bis zur Festsetzung der Abgabenbescheide verantwortlich. Unterstützt wird dieses Verfahren durch einen elektronischen Akt, elektronische Bearbeitungshinweise und ein elektronisches Genehmigungsverfahren. Nach einer Umstellungs- und Eingewöhnungsphase ist wird dadurch eine beschleunigte Abwicklung der einzelnen Geschäftsfälle und damit ein noch besseres Service für die Abgabepflichtigen eingetreten.

Im **Haushalts- und Rechnungswesen** für die gesamte Bundesverwaltung werden weitere Reorganisationsmaßnahmen vorangetrieben. Die eigenentwickelte Software, die auch außerhalb Österreichs als Phasenbuchführung Anerkennung gefunden hat, wird durch das international anerkannte, integrierte betriebswirtschaftliche Standard-Softwarepaket **SAP R/3** abgelöst.

Damit verbunden ist auch eine Reorganisation der Geschäftsprozesse, wodurch wesentliche Effizienzverbesserungen im Verwaltungsablauf als operationaler Beitrag zum **New Public Management** erwartet und die Voraussetzungen für E-Commerce geschaffen werden. Mit diesem Schritt wird in Österreich ein ökonomisches und zeitgemäßes Haushalts- und Rechnungswesen Einzug halten, dessen Nutzenpotential im vollen Umfang heute noch nicht abschätzbar ist.

Bereits seit 1998 ist das besonders ambitionierte Projekt **FINANZOnline** unter dem Motto „Amtsweg per Mausclick“ in Betrieb. Es handelt sich da-



bei um ein elektronisches Datenübertragungsverfahren auf Basis der Web-Technologie zwischen den steuerlichen Vertretern (Wirtschaftstreuhändern, Notaren) der Abgabepflichtigen und der österreichischen Finanzverwaltung. Die steuerlichen Vertreter können die von der Finanzverwaltung geführten Steuerkonten ihrer Klienten online abfragen, ändern und Daten übermitteln.

Der Teilnehmerkreis wurde 2001 auf Notare, Rechtsanwälte und öffentlich rechtliche Körperschaften ausgedehnt und auch das Leistungsangebot um Anbringen und Erledigungen zu erweitern. Das Ziel der letzten Ausbaustufe von **FINANZOnline** ist die uneingeschränkte, beiderseitige elektronische Kommunikation der Finanzverwaltung mit den Bürgern bzw. ihren Vertretern, wodurch die elektronische Übermittlung von Abgabenerklärungen und Steuerbescheiden möglich wird.

Aber auch im Bereich des **Bundesministeriums für Justiz**, welches seine IT-Anwendungen von der BRZ GmbH betreuen lässt, kommt dem E-Government besondere Bedeutung zu. Beispielsweise erfolgt schon seit 1990 die Einbringung von bestimmten Schriftsätzen bei Gericht über den **Elektronischen Rechtsverkehr**. Des Weiteren können die vom Bundesministerium für Justiz geführten öffentlichen Verzeichnisse, das **Grundbuch** und das **Firmenbuch**, seit Juli 1999 über Internet abgerufen werden.

Das **Bundesministerium für Inneres** hat mit dem Zentralen

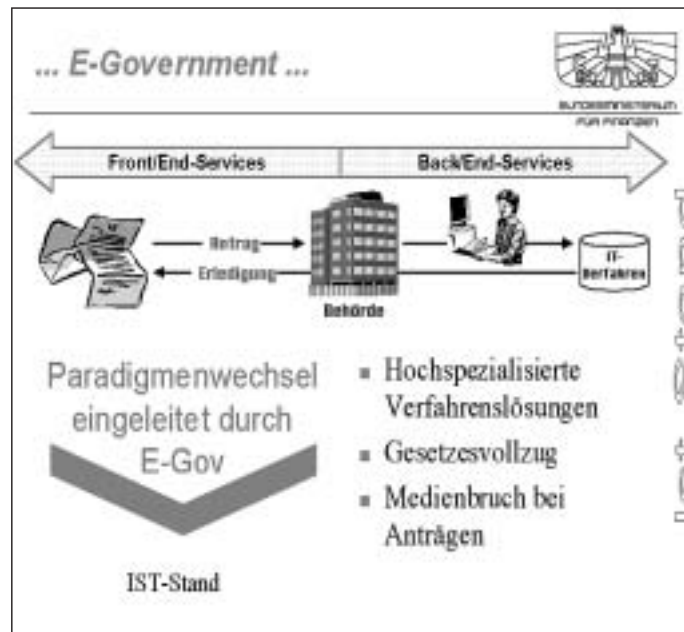


SC Dr. Arthur Winter

Melderegister (ZMR) eine zentrale Datenbank geschaffen, die die Möglichkeit der österreichweiten Gesamtsicht über alle Meldungen einer Person bietet. Es stellt eine Evidenz dar, in der alle gemeldeten Personen erfasst sind. Allen Behörden und Körperschaften öffentlichen Rechts soll die Möglichkeit zu einem verwaltungsvereinfachten Online-Zugriff eingeräumt werden. Bürgerinnen und Bürgern kann so - als eine Erleichterung bei Behördenverfahren in Anwendung des One-Stop-Prinzips - z.B. die Vorlage des Meldezettels erspart werden. Außerdem bietet das ZMR die Grundlage für statistische Erhebungen.

Die **Bundesbeschaffung GmbH** bereitet eben eine Ausschreibung vor, durch die Dienstleister für die Entwicklung, Einführung und zentrale Betriebsführung eines für die ganze Bundesverwaltung einheitlichen Systems eines elektronischen Aktes (ELAK) gesucht werden sollen. Dieser ELAK soll unter Einsatz einer Standardsoftware (die ebenfalls im Rahmen der Ausschreibung zur Auswahl gelangen wird) ab dem Jahr 2003 den Papierakt als Original ablösen und damit den Einsichts- und Schriftverkehr zwischen den Bundesministerien weitgehend auf den elektronischen Weg verlagern. Bereits in Verwendung stehende ELAK-Systeme (z.B. im Bundeskanzleramt) sollen auf ein einheitliches Ausstattungsniveau gehoben in dieses neue System eingebunden werden. So wird mit dem ELAK eine der Grundvoraussetzungen für E-Government schaffen. Zusammenfassend ergibt sich, dass wesentliche Rationalisierungseffekte der öffentlichen Verwaltung in Österreich nur durch einen konsequenten IT-Einsatz umgesetzt werden können, wobei weitere Synergien nur in einer konsequenten Integration der vorhandenen IT-Systeme ausgeschöpft werden können.

Sektionschef Dr. Arthur Winter ist Leiter der IT-Sektion im Bundesministerium für Finanzen und Präsidiumsmitglied des Vereins Führungsforum Innovative Verwaltung.



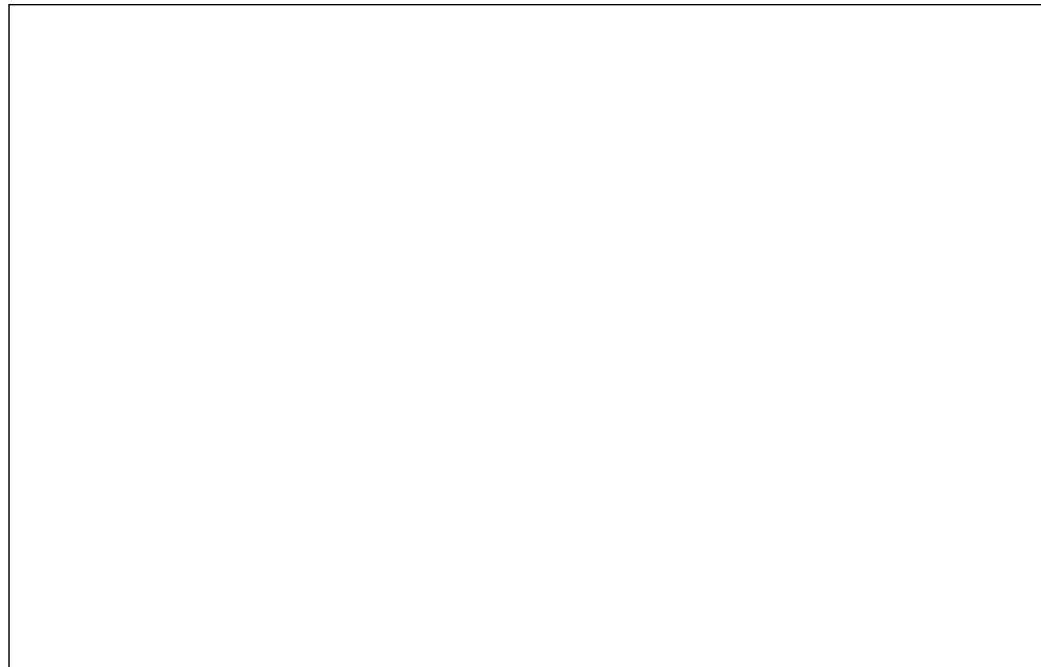
zeption der öffentlichen Verwaltung in die Wege zu leiten. Soweit nicht vorhandene Prozesse nur 1:1 abgebildet werden, sondern in Form eines Process-Redesigns neu gestaltet werden, besteht ein wesentlicher Aspekt in einer Straffung und Vereinfachung der Abläufe. In diesem Zusammenhang wird zwischen Front-End- und Back-End-Prozessen unterschieden, wobei damit gemeint ist, dass die Schnittstelle zum Bürger und der Wirtschaft in Form von Front-End durch klar definierte Standards festgelegt ist. So wäre etwa die Bürgerkarte jenes Instrument, das mit einer eindeutigen Identifikation des Betroffenen, verbunden mit der digitalen Signatur, die Möglichkeit schafft, Antragsverfahren elektronisch einzuleiten. Die Back-End-Prozesse sind die verwaltungsinernen Prozesse, die die eigentliche Umsetzung der Verfahren darstellen.

Anforderung für E-Government-Anwendungen besteht aus der Sicht des Bürgers da-

Meldung beim Melderegister und automatischen Weitermeldungen an andere Behörden.

Für den Bürger stellt sich damit die Situation so dar, dass bestehende Zuständigkeitsgrenzen der Behörden für ihn nicht ersichtlich werden. Dennoch gelangen die Daten zu der für ihn sachlich und örtlich zuständigen Behörde. Gerade das Beispiel des One-Stop-Prinzips zeigt aber, dass dafür eine Reihe von rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen erst zu schaffen sind.

Der Sicherheitsaspekt nimmt bei all den elektronischen Verfahren einen besonders hohen Stellenwert ein. Es geht dabei nicht nur um Datenschutz und Datensicherheit, sondern auch um das subjektive Gefühl des Bürgers, dass seine Daten vertraulich, nur für den dafür vorgesehenen Zweck, verwendet werden. Die technische Abwicklung stellt heute kein Problem mehr dar, es bedarf eher einer Reihe organisatorischer Begleitmaßnahmen, um diese Grundsätze zu gewährleisten.



Von links nach rechts: (1) SC Bachmayer, SC Gruber, SC Hopf, SC Szymanski, SC Winter, GD Buxbaum, SC Müller, (2) LAD Pesendorfer, LAD Tauber, MAD Theimer, (3) SC Ginzel, LAD Sladko, GL Stelzmüller, HR Eichtinger, SC Harasek, SL Steger, Dr. Schnedl

## Präsidiumsmitglieder

Präsident:

Sektionschef Mag. Emmerich BACHMAYER  
Leiter der Sektion Öffentliche Leistung-Bundesdienst im BMLS

Vizepräsident:

Sektionschef Dr. Hans-Joachim GRUBER  
Leiter der Präsidialsektion im BMLFUW

Schriftführer:

Sektionschef Dr. Gerhard HOPF  
Leiter der Zivilrechtssektion im BMJ

Stellvertretende Schriftführerin:

Sektionschefin Dr. Eva-Elisabeth SZYMANSKI  
Leiterin der Sektion IX-Zentral-Arbeitsinspektorat im BMWA

Kassier:

Sektionschef Dr. Arthur WINTER  
Leiter der IT-Sektion im BMF

Stellvertretender Kassier:

Generaldirektor Dr. Erik BUXBAUM  
Generaldirektor für die Öffentliche Sicherheit

Weitere Präsidiumsmitglieder

Sektionschef DI Hans MÜLLER  
Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit

Landesamtsdirektor Dr. Eduard PESENDORFER  
Amt der oberösterreichischen Landesregierung

Landesamtsdirektor Wirkl. HR Dr. Robert TAUBER  
Amt der burgenländischen Landesregierung

Magistratsdirektor Dr. Ernst THEIMER  
Magistrat Wien/Amt der Wiener Landesregierung

Sektionschef Dr. Harald GINZEL  
Leiter der Sektion Kontrolle der Länder und Gemeinden im Rechnungshof

Landesamtsdirektor Dr. Reinhard SLADKO  
Amt der Kärntner Landesregierung

Gruppenleiter MR Dr. Wolfgang STELZMÜLLER  
Leiter der Gruppe III/D im BMBWK

Wirkl. HR Dr. Werner EICHTINGER  
Leiter der Rechtsabteilung 1 der Steiermärkischen Landesregierung

Sektionschef Mag. Wilhelm HARASEK  
Leiter der Sektion für Personal-, Ergänzungs- und Disziplinarwesen im BMLV

1. Rechnungspfeifer:  
Sektionsleiter Univ.-Dozent Dr. Gerhard STEGER  
Leiter der Budgetsektion im BMF

2. Rechnungspfeifer:  
Dr. Norbert SCHNEDL  
Dienstrechtsreferent der Gewerkschaft öffentlicher Dienst

Geschäftsführer:  
Mag. Markus NUSSBAUM und Dr. Gerhard UNGERSÖCK

### Wie werde ich Mitglied des FIV?

Als Mitglieder sind primär Führungskräfte der Bundes- und Landesverwaltung (Sektionsleiter, Gruppenleiter, Abteilungsleiter bzw. Personen mit gleichwertigen Funktionen) eingeladen:

– Ordentliche Mitglieder können Personen sein, die als Führungskräfte aufgrund Ihrer Stellung in der Verwaltungsorganisation des Bundes oder der Länder befugt sind, maßgebliche Entscheidungen hinsichtlich der Planung, Organisation, Kontrolle und Durchführung gesetzlicher Ziele zu treffen oder die aufgrund ihrer Stellung solche Entscheidungen wesentlich beeinflussen können.

– Außerordentliche Mitglieder können Führungskräfte sein, die in sonstigen inländischen Körperschaften oder in Anstalten des öffent-

lichen Rechts oder in einer Interessensvertretung einen ordentlichen Mitgliedern entsprechende Tätigkeit ausüben. Sie können an den Veranstaltungen teilnehmen, haben aber keinen Sitz und keine Stimme in der Generalversammlung.

Zur Erlangung einer Mitgliedschaft ist ein Antrag an den Verein erforderlich, über den das Präsidium des Vereins entscheidet. Das Antragsformular ist auf der Vereinshomepage (<http://www.fiv.at>) unter „Über den Verein „Wie werde ich Mitglied?“ oder bei der Geschäftsstelle des Vereins erhältlich:

Führungsforum Innovative Verwaltung  
Rockhgasse 6, 1014 Wien  
Tel: (01) 533 86 36 - 53  
Fax: (01) 533 86 36 - 71  
eMail: [fiv@opwz.com](mailto:fiv@opwz.com)

Dr. Gerhard Ungersöck ist Kabinettschef beim Herrn Staatssekretär im Bundesministerium für Finanzen, Gründungsmitglied des Vereines und stellvertretender Geschäftsführer.