VerwaltungInnov@tiv

Eine Kooperation des Führungsforums Innovative Verwaltung und der

Wiener Zeitung

Einige kaleidoskopisch-kritische Gedanken zu einer Kultur- und Sinnesfrage – korrupt sind nur die anderen. . .

Endlich Schluss mit dem Wegschauen

Von Martin Kreutner

■ Code of Conduct ist neues Modethema.
■ Bewusstseins-Schaffung hilft.

Wien. Das Thema ist „trendy“ geworden, manche behaupten sogar „sexy“. Und dies nicht nur national, sondern auch global. Die Rede ist vom „Code of Conduct“ und ähnlichen Verhaltensregeln.

Das reizt in vielerlei Hinsicht, ruft unterschiedlichste Proponenten und Phänomene hervor; zum Teil auch solche, die vor dem Trend noch eher den Schatten schätzten. In Summe liegt in diesen Entwicklungen eine große Chance, aber auch eine ebensolche Gefahr.

Der öffentliche Sektor steht im gegenständlichen Kontext stets an sehr prominenter Stelle. Fälschlicherweise manchmal auch an exklusiver. Noch immer verjüngt sich in der Korruptionsdiskussion die Perspektive, wird der Fokus und der erhobene und teilweise anklagende Finger auf den oder die Beamten beschränkt. So, als ob Korruption ausschließlich ein negatives Privileg des „Public Sectors“ wäre.

Weit gefehlt. Betroffen sind alle, nicht nur auf der Opferseite, auch Täter-seitig. Es mag zwar sehr beruhigend sein, dieses wohlig-prickelnde Gefühl aus der distanten Couch-Glotze-Perspektive, dass es mit konstanter Vorliebe „die anderen“ angeht. Ist es aber nicht wirklich, sondern nur ein Reflex. Wir kommen noch darauf zu sprechen. Denn Korruption trifft – uns alle. Vorerst aber zu den Chancen.

Probleme kann man erst anpacken, wenn man um sie überhaupt weiß, wenn ihre Problematik bekannt ist. Insoferne wird nun – auch in Österreich – endlich breiter und (ver)tiefter über Korruption gesprochen. Es wird angefangen zu benennen, was bis dato oft lieber unbenannt geblieben ist. Und es werden Maßnahmen gesetzt – hier mehr, dort weniger. Maßnahmen, die nicht nur (mehr) der (letztlich) Repression dienen, sondern auch der Prävention und Edukation. „Raising awarness“ nennt man das Neudeutsch, postuliert es gerne mit einem Rufezeichen, empfehlen es Antikorrutionstheoretiker und -pratiker.

Was die Gefahr betrifft, so gilt es insbesondere das Inflationäre zurückzuhalten, ein „caveat“ (Vorsicht) hinsichtlich der täglichen Abnutzung des Themas in den Raum zu stellen. Was uns zu oft präsentiert wird, verliert sich, wird abgegriffen, wird zur Selbstverständlichkeit. Wird unter Umständen konkludent sogar zum „Unseren“. Wo aber wild duldende Akzeptanz betreff des sozial Verpönten wurzelt, wuchert irgendwann auch karzinogenes Geschwür für das Gesamtgesellschaftliche.

Seit zwei Jahren schaut eine EU-Grenzmission den Zöllnern und Polizisten in Bulgarien und Moldawien über die Schultern, um vor allem Schmuggel und Korruption zu bekämpfen. Foto: apa/ Troescher

Obacht vor Reflexen

Zu üppige Konfrontation mit dem Thema Korruption zeitigt gerne auch vermeintlich befreiende Reflexe. (Also desgleichen hier Gefahren „zum Trend“.) Einer dieser Reflexe manifestiert sich in einer bemerkenswerten monodirektionalen Perzeption des Phänomens. Es sind stets die anderen. Auf allen Ebenen, mikro-, meso- und makro-soziologisch. Nicht ich, maximal Du; vielleicht die Nachbarn, oder noch lieber: Die dort in Tief-Afrika, die dort in den Kapital-Konzernen, die Waffenschieber, die Politiker, die Ölmagnaten und ähnliche Akteure. Im eigenen Haus ist jedoch regelmäßig heile Welt. So konsequenterweise oft auch: Tu felix Austria. Und wenn doch, dann gibt's die sanktionierenden Ausritte in die Biologie und Botanik, in die Fauna und Flora: es sind ja nur einzelne „schwarze Schafe“ und einzelne „rotten apples“. Alles begleitet von additiven, manchmal pandemischen Wahrnehmungsschwächen: Keiner wusste was, ja keiner konnte etwas wissen ...: *nescio scio – Ich weiß nicht, was ich weiß.*

Kommt es dann aber wirklich zu dick und oft, dann bleibt der Ruf nach dem omnipotenten Gesetzgeber, nach einer Verschärfung der Gesetze. Das klappt (fast) immer. (So wie etwa zukünftig auch beim noch verboteneren Handy-Telefonieren während des Lenkens eines Kraftfahrzeuges.)

Am beliebtesten dabei: Die Flucht ins Strafrecht. Mit dieser Keule lässt sich nachhaltig wahrhaft mannhaft drohen. Und die Welt wird auch einfacher: Für alles gibt's einen Richter, wieder: „einen anderen“; und wird's nichts mit einem Strafurteil, so ist ipso facto erneut alles heil, tutti paletti in tutto il mondo. Deckel drauf, qua causa finita, weitere Diskussionen lieber unerwünscht: q.e.d. (Was zu beweisen war.)

Mehr als bisher tun

Heißt das also die Flinte ins Korn werfen? Nützt ja ohnedies nichts, Korruption ist halt nicht ausrottbar. Stimmt, Korruption ist, absolut gesehen, nicht gänzlich besiegbar. Aber geht es nicht vielmehr um die Alternative, die umgekehrte Fragestellung? Sollen wir deswegen aufhören Kriminalität zu bekämpfen, lassen wir zukünftig Diebe und Betrüger laufen, Kinderschänder gewähren? Hören wir auf, kritisch zu sein und das Illegitime – und nicht nur jedenfalls das Illegale – zu thematisieren und zu benennen? Wir definieren und kreieren uns unser Umfeld, die Welt, in der wir leben im Wesentlichen selbst. Und wir beanspruchen in einer Kulturwelt, in einer Kulturnation zu leben, diese zu sein. Auf der Pyramidenspitze humangeschichtlicher Entwicklung sozusagen. Korruption ist aber eine dieser Kulturfragen. Eine zentrale. Überall. Deswegen: tun wir etwas! Breiter und tiefer. Und Schluss mit dem vermeintlichen *nescio – dem Nicht-Wissen.* ■

■ Zum Autor

Mag. Martin Kreutner, MSc, ist Leiter des Büros für Interne Angelegenheiten im BMI. Er ist Chair des EU-Netzwerkes European Partners Against Corruption, und Vorsitzender der BMI-Disziplinaroberkommission. ■

Newsletter aus der Sektion III im BKA

■ Vierteljährliche Information zu öffentlichem Dienst und Verwaltungsreform.

Seit Februar 2003 gibt die Sektion III vierteljährlich einen Newsletter heraus. Mit Hilfe dieses Mediums sollen die Leistungen der Sektion transparent gemacht und die Zusammenarbeit mit Partnern außerhalb des Ressorts verbessert werden.

Viele haben den Newsletter bereits abonniert. Sollten Sie Interesse an Informationen über aktuelle Entwicklungen im Bereich öffentlicher Dienst haben, können Sie den Newsletter bestellen: *http://sektioniii.bka.gv.at/News/user/index.php.* ■

Neuer Verwaltungspreis

Der **„European Public Sector Award“** (EPSA) wurde 2007 geschaffen – mehr dazu auf Seite 10.

■ Inhalt

Schwerpunkt: Code of Conduct	Seiten 1, 2, 3
BMF: „Dionopos“-Projekt	Seite 4
BMF: Internet-Telefonie	Seite 5
GÖD-Glosse	Seite 5
Das neue Haushaltsrecht	Seite 6
Internet-Plattform help.gv.at	Seite 7
Amtsorganisation in Oberösterreich	Seite 8
Recht	Seite 9
Verwaltungsqualitätsoffensive	Seite 10
Amtsmanager	Seite 11
Finnisches Schulmanagement	Seite 12

Editorial

Sektionschef Mag. Emmerich Bachmayer.

Der im Regierungsprogramm verankerte Auftrag zur Schaffung eines gebietskörperschaftenübergreifenden Verhaltenskodex erlangt angesichts der medialen Berichterstattung rund um den Verein der „Freunde der Wiener Polizei“ zusätzliche Bedeutung und Brisanz. Die gänzliche Verhinderung von Korruption wird auch der Verhaltenskodex nicht gewährleisten können, dennoch ist ein solcher Verhaltenskodex als „Soft-Law-Maßnahme „geeignet, zur Sensibilisierung von Vorgesetzten und MitarbeiterInnen beizutragen. Er soll vor allem Richtlinien und Handlungsanleitungen zur Bewältigung von Interessenskonflikten in korruptionsgefährdeten Situationen und den MitarbeiterInnen damit mehr Sicherheit bei Ihrer täglichen Arbeit geben. Obersenatsrat Dr. Jauernig gehört der gebietskörperschaftenübergreifend besetzten Arbeitsgruppe an, die bis Juni 2008 einen entsprechenden Entwurf erarbeiten soll. Er berichtet in dieser Ausgabe über die Erfahrungen der Stadt Wien, wo ein groß angelegtes Projekt zur Korruptionsprävention bereits 2004 abgeschlossen wurde. Ebenfalls mit an Bord im Projekt „Verhaltenskodex“ ist der Leiter des Büros für interne Angelegenheiten (BIA) im BMI, Mag. Kreutner. Er beleuchtet das Thema als Kulturfrage aus einer globalen Perspektive und warnt vor einer selektiven Wahrnehmung.

Nach länger dauernder Diskussion des Ministerialentwurfes ist die Haushaltsreform nunmehr in parlamentarischer Behandlung. SC Dr. Steger stellt die Eckpunkte der Haushaltsrechtsreform dar, die einen effektiven und effizienten Einsatz von Budgetmitteln sicherstellen soll und letztlich im Endausbau zu einem leistungs- und wirkungsorientierten Globalbudget führen soll. Ein Besuch im französischen Finanz- und Budgetministerium hat gezeigt, dass das erste Budgetjahr auf Basis von Leistungs- und Programmbudget, nämlich 2006, schon interessante Ergebnisse gebracht hat. Dem Thema Serviceorientierung widmen sich die Beiträge zum Amtsmanager 2007 und zum Preisträger Help.gv.at. Über die aktuellen Entwicklungen im Bereich der Verwaltungsreform des Bundes berichten KollegInnen aus der Abteilung III/7 des Bundeskanzleramtes. Mit den Projekten im Rahmen der Verwaltungsqualitätsoffensive sollen Leistungsverbesserungen und Einsparungseffekte gleichermaßen erzielt werden.

Der kontinuierliche Weg der Verwaltungsentwicklung in der oberösterreichischen Landesregierung wird am 1.1.2008 mit dem Inkrafttreten der neuen Amtsorganisation fortgesetzt. Landesamtsdirektor Dr. Pesendorfer und Dip.-Ing. König berichten in ihrem Beitrag über den ambitionierten Weg des Landes Oberösterreich hin zu einer wirkungsorientierten Verwaltung.

Und zur aktuellen Schuldiskussion kommt der Artikel von Mag. Fuchs-Robetin über das finnische Schulmanagement gerade recht. ■

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 bereitgestellt.

Redaktionsteam:
SC Mag. Emmerich Bachmayer, SC Dr. Hans-Günter Gruber, SC Dr. Gerhard Hopf, SC Dr. Eva-Elisabeth Szymanski, SC Dr. Arthur Winter, LAD Dr. Eduard Pesendorfer, MR Dr. Elisabeth Dearing, SC Dr. Franz Einzinger, SC Mag. Wilhelm Kellner, Mag. Klaus Hartmann, HR Mag. Bernhard Langmann, HR Dr. Elfriede Mayerhofer, LAD Dr. Werner Seif, LAD Dr. Reinhard Sladko, GenLt. Wolfgang Spinka, SC Mag. Wolfgang Stelzmüller, SC Mag. Heidrun Strohmeyer, LAD Dr. Robert Tauber, MAD Dr. Ernst Theimer, MAD Univ.-Prof. Dr. Erich Wolny, SC Univ.-Doz. Dr. Gerhard Steger, Dr. Norbert Schnedl

Schriftleitung:
Johanna Kleinfercher, Mag. Markus Nussbaum
Assistentin: Ingrid Keitha

Gestaltung:
Mag. Konstanze Walther

Anzeigenannahme: Erik Gertscher, Tel.: 01/206 99-544
E-Mail: erik.gertscher@wienerzeitung.at

Kontakt:
Rockhgasse 6, 1014 Wien, Fax: 01/5338636-71
E-Mail: verwaltunginnovativ@wienerzeitung.at

Wie hat ein Beamter mit Essenseinladungen und Sponsoring umzugehen?

Verhaltenskodex für öffentliche Bedienstete

Von Stefan Ritter

■ Regierungsauftrag: Code of Conduct für Beamte erstellen.
■ Arbeitsgruppe setzt sich durch Vertreter aus allen Gebietskörperschaften zusammen.

Entgeltliches „Augen zudrücken“ korrumpiert. Foto: photos.com

Wien. Im Lichte der jüngsten internationalen Entwicklungen, wie etwa dem Beitritt Österreichs zur beim Europarat eingerichteten Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) oder der Ratifikation des Übereinkommens gegen Korruption der Vereinten Nationen, hat die Bundesregierung folgenden Arbeitsauftrag in ihr aktuelles Regierungsprogramm aufgenommen: *„Die neue österreichische Bundesregierung beabsichtigt im Zuge der Bemühungen um eine Reform der staatlichen Verwaltung Maßnahmen zu ergreifen, die einem Entstehen von Korruption entgegenwirken. In diesem Zusammenhang wird ein Code of Conduct ressortübergreifend und in Abstimmung mit den anderen Gebietskörperschaften erarbeitet.“*

Diese Formulierung bringt einerseits den Zusammenhang zwischen Korruptionsprävention und den Standards, welche öffentlich Bedienstete an ihr Verhalten anlegen lassen müssen, klar zum Ausdruck. Andererseits soll sich der geplante Verhaltenskodex in die Vielzahl der bereits getroffenen Maßnahmen zur Korruptionsprävention einreihen und auf diesen aufbauen.

Bereits zu Beginn der 80er Jahre wurden mit der Neuordnung der internen Kontrolle in der Bundesverwaltung und der damit verbundenen Einrichtung der internen Revisionen in den Ressorts entsprechende Initiativen zur Stärkung der Gesetzmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Verwaltung gesetzt. Nicht unerwähnt bleiben soll in diesem Zusammenhang auch die Wiederverlautbarung des Unvereinbarkeitsgesetzes 1983, welches unter anderem ein Berufsausübungsverbot und detaillierte Offenlegungspflichten für Regierungsmitglieder gesetzlich verankert.

Auch das Leitbild für Bedienstete des Bundes 1999 stellt einen weiteren wichtigen Grundstein für die Erarbeitung des Verhaltenskodex dar. Das Leitbild betont zwar Werte wie Kundenorientierung oder verantwortungsvolle Ressourcenverwaltung – also Werte des New Public Managements – sehr stark, spricht aber auch für den Bereich der Korruptionsprävention relevante Fragen wie etwa das Spannungsverhältnis zwischen Auskunfts- und Verschwiegenheitspflicht oder auch der Transparenz der öffentlichen Verwaltung an.

Mit der Einrichtung des Büros für interne Angelegenheiten im Bundesministerium für Inneres 2001 und eines Antikorruptionsbeauftragen sowie eines Büros für interne Angelegenheiten im Bundesministerium für Finanzen im Jahr 2003 wurden neue, auf Korruptionsprävention und -bekämpfung spezialisierte, Organisationseinheiten geschaffen. Im selben Zeitraum hat auch die Wiener Stadtverwaltung mit ihrem 2002 gestarteten Antikorruptions-Projekt den Startschuss für die Ausarbeitung einer umfassenden Präventionsstrategie gegeben.

Neue Arbeitsgruppe operiert übergreifend

Um dem gebietskörperschaftsübergreifenden Charakter des Regierungsauftrags gerecht zu werden, wurde bei der Bundesministerin für Frauen, Medien und Öffentlichen Dienst Doris Bures eine Arbeitsgruppe eingerichtet. In ihr sind Experten der Bundesministerien, der Länder, des Städte und Gemeinden sowie der Gewerkschaft öffentlicher Dienst und der Gewerkschaft der Gemeindebediensteten vertreten. Durch diesen speziellen Erarbeitungsprozess sollen nicht nur die vielschichtigen Erfahrungen aus den angesprochenen österreichweiten Initiativen gebündelt und effektiv genutzt, sondern auch die umfassende Akzeptanz des Verhaltenskodex auf allen Ebenen und in allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung sicher gestellt werden.

Die Arbeitsgruppe hat sich am 19. September 2007 konstituiert und die Struktur des Verhaltenskodex sowie den weiteren Fahrplan festgelegt. Der Verhaltenskodex soll in erster Linie – auf der Basis des derzeit geltenden etwa durch das Beamten-Dienstrechtsgesetz und das Strafgesetzbuch vorgegebenen gesetzlichen Rahmens – klar und leicht verständlich erläutern, was als erwünschtes und was als pflichtwidriges Verhalten zu betrachten ist. Er soll Mitarbeitern wie Vorgesetzten Handlungsanleitungen geben, wie sie in problematischen Situationen vorgehen sollten, alle Bediensteten ansprechen und auf die Spezifika der einzelnen Berufsgruppen eingehen.

In ihrer zweiten Sitzung Ende November 2007 wird sich die Arbeitsgruppe mit den zentralen Werten, die dem Kodex zugrunde liegen, und mit den wichtigsten Verhaltensregeln betreffend das Verbot der Geschenkannahme (Stichwort Essenseinladungen, Events und Sponsoring), die Unzulässigkeit bestimmter Nebenbeschäftigungen, das Verhalten bei Befangenheit und die Verschwiegenheitspflicht auseinander setzen. Außerdem werden Fragen der Verantwortung, welche die Führungskräfte aber auch die Organisation der öffentlichen Verwaltung als Ganzes im Bereich der Korruptionsprävention treffen, eingehend behandelt.

In weiterer Folge stehen auch die neuen Herausforderungen im Bereich der Korruptionsprävention, welchen sich die öffentliche Verwaltung in jüngster Zeit immer wieder zu stellen hat, auf der Tagesordnung.

Aufsichtspflicht bei den Ausgegliederungen?

So werden auf Grund der zahlreichen Ausgliederungen der vergangenen Jahre die entsprechenden Aufsichtspflichten der Organe des Bundes über ausgegliederte Rechtsträger behandelt. Aber auch Fragen, wie Interventionen von Lobbyisten oder aus den politischen Ebenen der Verwaltung begegnet oder wie mit dem Phänomen des sogenannten Post-Public Employment, also den potentiellen, sich bei einem Wechsel eines Bediensteten in die Privatwirtschaft ergebenden Interessenkonflikten, umgegangen werden kann und soll.

Der Verhaltenskodex wird in Form eines Handbuchs beziehungsweise eines Leitfadens im Juni 2008 fertig gestellt und nach Abnahme durch die Bundesregierung der breiten Öffentlichkeit vorgestellt. Die wirklich große Herausforderung wartet freilich erst am Ende des Projekts: Durch eine entsprechende Umsetzungsstrategie muss der Verhaltenskodex dann, etwa im Rahmen der dienstlichen Ausbildung oder auch durch gezielte Öffentlichkeitsarbeit, in die Arbeitswelt getragen und mit Leben erfüllt werden. ■

Zum Autor

Mag. Stefan Ritter ist Jurist in der Sektion III im Bundeskanzleramt. ■

Das Verbot der Geschenkannahme zeigt, dass Straf- und Dienstrecht kein abschließendes Wertesystem bilden

Korruptionsprävention im Magistrat

Von Paul Jauernig

■ Ein Erfahrungsbericht aus fünf Jahren Anti-Korruptionsarbeit in Wien.
■ Tabus müssen gebrochen werden.

Vorsicht ist auch bei so genannten geringfügigen Geschenken walten zu lassen! Foto: PID/Götzenbrucker-Stabenow

Wien. Korruption findet statt: In unterschiedlichem Ausmaß und unterschiedlicher Ausprägung, aber grundsätzlich ist kein Staat, keine Verwaltung, kein Unternehmen davor gefeit. Dies gilt auch für Österreich, für Wien und die Wiener Stadtverwaltung. Obwohl Österreich im internationalen Vergleich nach wie vor nicht zu den Problemzonen gehört, müssen wir uns mit diesem Thema beschäftigen, und dies nicht nur punktuell, wenn gerade ein „schwarzes Schaf" erwischt worden ist.

Missstandskontrolle und Sanktionierung von schuldhaftem Verhalten sind selbstverständlich, reichen aber nicht aus. Wir brauchen auch Prävention, Aufklärung und Bewusstseinsbildung. Korruptionsprävention ist kein Misstrauensvorschuss. Das Phänomen Korruption darf dennoch nicht verdrängt werden. Korruption ist kein Kavaliersdelikt, sie schädigt das Ansehen von Verwaltung und Wirtschaft, bewirkt Wettbewerbsverzerrung und Verteuerung, schadet dem Standort und untergräbt in letzter Konsequenz die institutionellen Fundamente und die Wertmaßstäbe unserer Gesellschaft.

Seit 2004 liegt der Bericht der vom Wiener Magistratsdirektor Ernst Theimer eingesetzten interdisziplinären Projektgruppe des Magistrats vor, die den Themenkomplex umfassend behandelte und Maßnahmen zur Korruptionsprävention erarbeitete. Er enthält eine Fülle von Analysen und Vorschlägen. Viele Maßnahmen wurde bereits umgesetzt, und die interne und externe Kommunikation während der Projektsphase leistete einen wertvollen Beitrag zur Bewusstseinsbildung. Das Thema muss aber weiterhin auf der Agenda bleiben.

Führungsaufgabe Prävention

Korruptionsprävention ist in Wien Aufgabe jeder Dienststellenleiterin und jedes Dienststellenleiters. Die Interne Revision berät die Leiter dabei und prüft interne Kontroll- und Risikomanagementsysteme einschließlich der Bekämpfung der Korruption. Die Stadt informiert zum Thema über das Internetangebot von Wien.at. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter können sich über das Intranet aktuelle Informationen und Tipps zum richtigen Verhalten holen. Die Verwaltungsakademie bietet ein umfangreiches Schulungsprogramm an. Am Antikorruptionstelefon der Stadt Wien (4000 -82400) können Bürger und Mitarbeiter über Korruptionsprävention und ethische Verwaltung sprechen, Fragen stellen oder einfach ihre Meinung zum Thema Korruption sagen.

Die Stadt Wien bekennt sich damit zu einer transparenten und unbestechlichen Verwaltung. Ziel ist eine Unternehmenskultur der sozialen Verantwortung mit Werten wie Rechtschaffenheit (Integrität), Anständigkeit (Fairness), Ehrlichkeit, Vertrauen und Transparenz. Mitarbeiter lehnen jede Form von Korruption ab.

Um diesem Ziel möglichst nahe zu kommen, bedarf es institutioneller Hilfe. Internationale Übereinkommen, Strafgesetzbuch und Beamtendienstrecht erweisen sich für viele als nicht selbsterklärend. Gesellschaftlich tolerierte Einladungen und kleine Aufmerksamkeiten bilden oft das Einfallstor für künftige Abhängigkeiten. Es beginnt mit scheinbar harmlosen Aufmerksamkeiten, es folgen großzügigere Einladungen und echte Vermögensvorteile.

Anfütterung bedeutet Anpfiff

Spätestens, wenn der Geschenkgeber Gegenleistungen der Behörde in Form von Gefälligkeiten erwartet, steckt man selbst mitten in der Korruptionsfalle. Anfütterung bedeutet allmähliche Einstimmung auf Korruption, die nun mit dem geplanten Strafrechtsänderungsgesetz 2008 pönalisiert werden soll.

Das Verbot der Geschenkannahme mit seinen Geringfügigkeitsklauseln (Geschenke von geringem Wert sind ausgenommen) zeigt, dass Straf- und Dienstrecht kein abschließendes Wertesystem bilden. Dieses muss um ethische Normen ergänzt werden, um Mitarbeiter und Kunden vor den Gefahren der Korruption wirksam schützen zu können.

Im Rahmen einer Dienstethik sollten Handlungsanleitungen für kritische Situationen entwickelt werden, die in einem Verhaltenskodex gegen Korruption zusammengefasst werden können. Der von der österreichischen Bundesregierung geplante „Code of Conduct" (Verhaltenskodex) für die staatliche Verwaltung kann einen entscheidenden Beitrag für ein erweitertes Wertebewusstsein leisten. Die freiwillige Selbstbindung von Organisationen, bestimmte Verhaltenweisen zu befolgen oder zu unterlassen, kann ihre Mitglieder davor bewahren, sich auf das Terrain rechtswidrigen und damit strafbaren Verhaltens zu begeben.

Handlungsanleitungen sind bei Mitarbeitern durchaus gefragt, das zeigen die Erfahrungen des Wiener Antikorruptionsprojekts. Auf Basis der Grundlagenarbeiten der Projektgruppe wurde daher 2005 ein Handbuch zur Korruptionsprävention herausgegeben, das Mitarbeiter und Vorgesetzten als praktische Handlungshilfe, aber auch interessierten Bürgern und Kunden als Information dienen soll.

Dankbarkeit für Leitfäden

Der erste Teil behandelt Korruption als weltweites Phänomen aus europäischer, nationaler, kommunaler und persönlicher Sicht des Einzelnen.

Der zweite Teil befasst sich an Hand von Beispielen mit Geschenkannahme, Befangenheit, Nebenbeschäftigungen, dienstlicher Verschwiegenheit, dem Erkennen von Risiken und Warnsignalen.

Der dritte Teil enthält Gedanken und Empfehlungen für gemeinsame Strategien zur Prävention im Sinne eines Leitfadens für ethisches Management.

Korruption ist der Missbrauch einer Vertrauensstellung in Politik, Wirtschaft oder Verwaltung, meist um einen ungerechtfertigten Vorteil zu erlangen. Zu den Zielen von Korruption gehören die Vermeidung von Kontrollen, ungerechtfertigte Genehmigungen, Bevorzugungen aller Art, Abrechnung nicht erbrachter Leistungen, Duldung rechtswidriger Zustände, Leistungen ohne volles Entgelt und Geheimniseinblick. Soweit Korruption auf die öffentliche Verwaltung zielt, kann sie nur im Zusammenspiel mit einzelnen Mitarbeitern funktionieren. Mit zwölf typischen Fallbeispielen im Handbuch zur Korruptionsprävention können sich die Leser in bestimmte kritische Situationen versetzen und überlegen, wie sie sich selbst im Anlassfall verhalten würden. Dazu gibt es Lösungsvorschläge, rechtliche Hinweise und allgemeine Verhaltensempfehlungen.

Über 19.000 Exemplare dieses Handbuchs sind in den Dienststellen des Magistrats im Umlauf. Seine Inhalte werden in zahlreichen Schulungsveranstaltungen kritisch diskutiert. 2006 erreichte die Wiener Verwaltungsakademie 1732 Teilnehmer mit dem Thema „Korruptionsprävention". In der Aus- und Fortbildung der Wiener Spitäler wurden im selben Jahr 3261 Mitarbeiter, Schüler und Studierende auf das Thema aufmerksam gemacht. Viele Dienststellenleiter veranstalten Workshops zur Prävention und gegen das Geschenk-Unwesen. Manche ersuchen ihre Geschäftspartner auch schriftlich, auf Weihnachtsgeschenke an Mitarbeiter zu verzichten, eine Maßnahme, die auch von Teilen der Wirtschaft dankbar zur Kenntnis genommen wird.

Angesichts nahezu täglicher Berichte über Korruptionsfälle im In- und Ausland positioniert sich die Wiener Stadtverwaltung mit dem Wiener Antikorruptionsprojekt als kommunaler Dienstleistungsbetrieb, dessen Mitarbeiter und Führungskräfte – im Interesse der Bürger – um eine Unternehmenskultur der Transparenz und Unbestechlichkeit bemüht sind. Man kann davon ausgehen, dass auch ein bundesweiter Code of Conduct als Verhaltenskodex für die gesamte staatliche Verwaltung – eingebunden in entsprechende Maßnahmen zu seiner Umsetzung – zu einer neuen und von der Öffentlichkeit erlebbaren Corporate Identity der österreichischen Verwaltung beitragen wird. ■

Informationen im Internet:
www.antikorruption.wien.at
(Hier finden Sie die Broschüre „Eine Frage der Ethik - Handbuch zur Korruptionsprävention" zum Download oder Sie bestellen ein kostenfreies Exemplar beim Antikorruptionstelefon unter
(+43 1) 4000 82400 bzw. per E-Mail:
antikorruption@mdpr.wien.gv.at)

■ 10 Fragen der Ethik

Verlassen Sie sich nicht auf die Geringfügigkeit! Sie öffnen unter Umständen der gezielten „Anfütterung" (das heißt Erzeugen von Dankbarkeit und wachsender Abhängigkeit Tür und Tor.

1. Will mich der Geschenkgeber beeinflussen?
2. Möchte er ein für ihn günstiges Klima herbeiführen?
3. Erwecke ich den Anschein, dass ich für Vorteile empfänglich bin, und damit der Parteilichkeit?
4. Gefährde ich das Vertrauen in das gesetzmäßige Vorgehen meiner Dienststelle?
5. Ist der Wert der Zuwendungen so hoch, dass sie selbst aus Anlass von Festen nicht üblich sind (zum Beispiel Geldgeschenke, Trinkgelder, wertvolle Kugelschreiber oder Bücher, Theaterkarten, mehrere Flaschen Wein)?
6. Liegt ein erheblicher Vorteil vor (zum Beispiel Geld, Urlaubsreise, Fahrzeugüberlassung, Verzicht auf Kreditzinsen, Dienstleistungen, Nebenbeschäftigung oder Arbeitsplatz für Angehörige)?
7. Besteht zum Geschenkgeber eine amtliche oder private Beziehung?
8. Handelt es sich um bloße Aufmerksamkeiten ohne wirtschaftlichen Wert (zum Beispiel Kalender, Einwegfeuerzeug)?
9. Entspricht eine Einladung den gesellschaftlichen Formen der Höflichkeit, ohne Bereicherung oder Ersparnis?
10. Handelt es sich um einen üblichen Rabatt, der einem großen Personenkreis gewährt wird? ■

Auszüge der Empfehlungen aus dem Handbuch zur Korruptionsprävention

■ Zum Autor

Dr. Paul Jauernig ist stv. Leiter des Geschäftsbereichs Personal und Revision und Leiter der Gruppe Interne Revision der Wiener Magistratsdirektion. Von 2002 bis 2004 leitete er die Arbeiten der Projektgruppe zur Korruptionsprävention. Das Wiener Konzept wurde 2005 mit dem Speyer-Preis der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer ausgezeichnet. ■ Foto: Pressefoto Votava

Forschungsprojekt „Dyonipos“: Das Finanzministerium setzt aktuelle Forschungsergebnisse gleich unmittelbar um

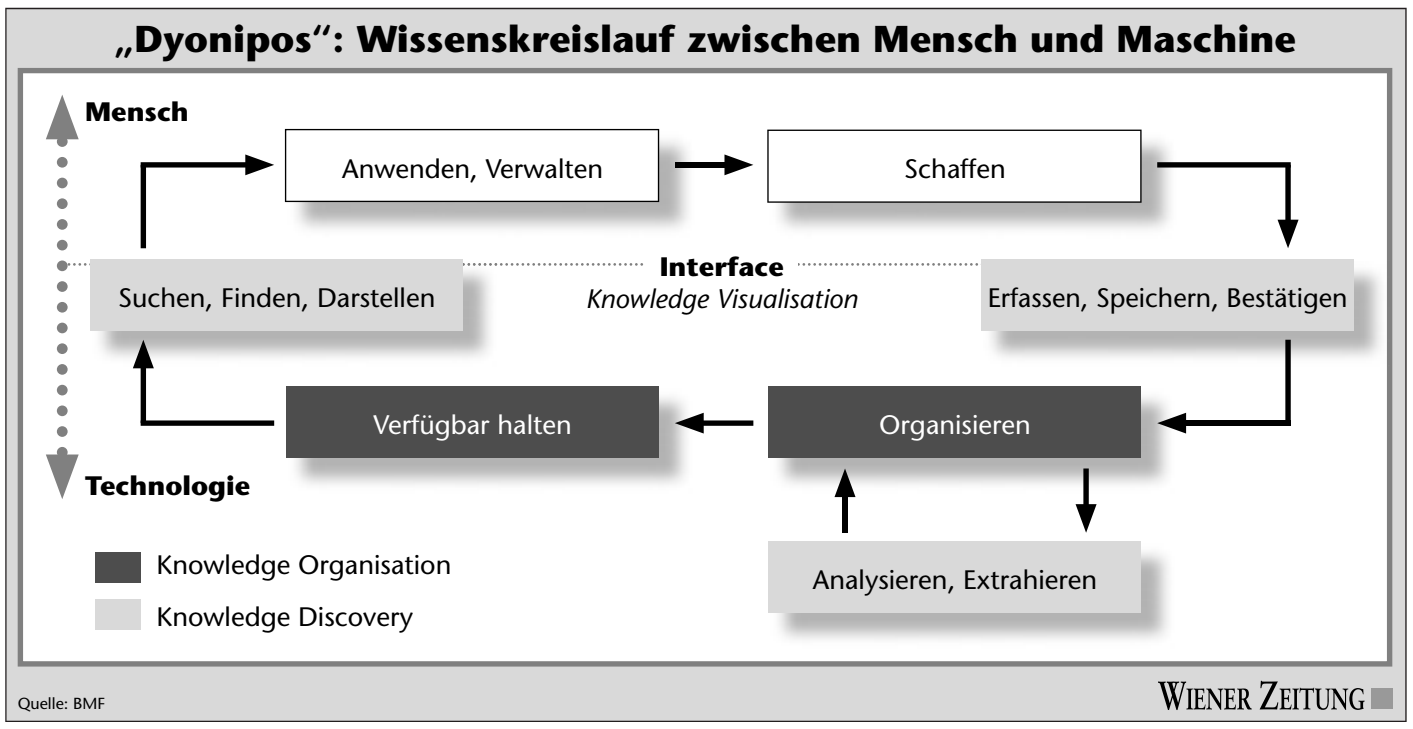
Das proaktive Wissensmanagement

Von Josef Makolm
und Silke Weiß

■ Projektziel: Wissen strukturieren.
■ Verknüpfung mehrerer Inhalte.

Wien. Effizientes und effektives Wissensmanagement ist notwendig: zur Erhaltung und Steigerung der Leistungsfähigkeit einer Organisation sowie zur Anpassung der Organisation an ein extrem dynamisches Umfeld.

Wissen zu strukturieren, transparent zu machen und zu verteilen, dass sind die drei wichtigsten Aufgaben, die ein erfolgreiches Wissensmanagement leisten muss. Daran knüpft das Forschungsprojekt „Dyonipos“: Ziel von „Dyonipos“ ist, dem Wissensarbeiter einen persönlichen, agilen, selbstlernenden Assistenten zur Verfügung zu stellen, der ihn proaktiv bei der Ausführung seiner täglichen Arbeit unterstützt, sowie der gleichzeitige – „on the fly“ – Aufbau einer individuellen und einer organisationsweiten Prozess- und Wissensbasis.



Projektrahmen

Das Forschungskonsortium „Dyonipos“ (DYnamic ONtology based Integrated Process OptimiSation), bestehend aus der m2n-Consulting and Development Gmbh, dem Know-Center Graz, dem Institut für Informationssysteme und Computer-Medien der TU Graz, sowie der HP Austria, führt ein Forschungsprojekt durch, in dem ein völlig neuer Ansatz von Wissensmanagement verfolgt wird: Unter Einsatz semantischer Technologien und Methoden des Knowledge Discovery wird Wissen aus den von Wissensarbeitern produzierten Artefakten extrahiert, semantisch angereichert, kategorisiert und geclustert; ein proaktiver und kontext-sensitiver Assistent interpretiert das Verhalten des Benutzers und bietet ihm aktuell benötigtes Wissen an. „Dyonipos“ wird durch das Impulsprogramm FIT-IT, Programmlinie Semantic Systems, des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie gefördert und wurde als bester Antrag seines Calls ausgezeichnet.

Laufzeit zwei Jahre

Das seit dem ersten Quartal 2006 laufende und auf zwei Jahre angelegte Projekt „Dyonipos“ wird von einem parallel geführten Use-Case-Projekt in der IT-Sektion des Bundesministeriums für Finanzen (BMF) begleitet. 15 Mitarbeiter der IT-Sektion unterstützen das Forschungskonsortium und arbeiten an der unmittelbaren Umsetzung der Forschungsergebnisse. Sie teilen ihr spezifisches Fachwissen mit dem Forschungskonsortium, indem sie die Erarbeitung technischer, organisatorischer und rechtlicher Rahmenbedingungen unterstützen oder sich als freiwillige Key-User zum Test der Pilotsoftware zur Verfügung stellen.

Sektionschef Dr. Arthur Winter, der Initiator des Projekts „Dyonipos“: „Es gehört zu den Kompetenzen der IT-Sektion, aktuelle Forschungsergebnisse zeitnah und direkt in die Praxis umzusetzen.“ Foto: wilke

„Dyonipos“ im BMF

Verwaltungsarbeit ist Wissensarbeit par excellence. Durch eine prototypische Softwarelösung sollen die Wissensarbeiter der IT-Sektion des Finanzministeriums in ihrer täglichen Arbeit unterstützt werden. Das dazu benötigte Wissen soll durch semantische Vernetzung der relevanten Informationen aus den bestehenden Repositories und Prozessen erschlossen werden. Konkret werden die Artefakte aus dem elektronischen Aktensystem (ELAK), dem serverseitigen File-System, dem Mail-System, sowie aus der BMF-Anwendung „Kompass“ (ein System zur Verwaltung von Personen, Ressourcen und Berechtigungen) in „Dyonipos“ eingebracht. Zusätzlich erschließt „Dyonipos“ selbständig neue Verknüpfungen aus den Wissensquellen. Dies bedeutet, dass „Dyonipos“ den Wissensarbeitern durch die proaktive Bereitstellung von kontextuell als relevant bewerteten Wissensquellen sowie durch zusätzlich erschlossenes Wissen unterstützt, beispielsweise: durch die Anzeige der aus den Artefakten erschlossenen Wissensträger.

Der „Dyonipos“ Use-Case wird in drei Phasen implementiert. Die erste Phase fand im Frühjahr 2007 statt. Zehn Key-User aus der IT-Sektion stellten sich für rund fünf Wochen zur Verfügung, um den ersten „Dyonipos“-Prototypen aktiv zu testen. Ziel dieses ersten Tests war die Gewinnung eines detaillierten Einblicks in die tatsächliche Arbeitsweise der Benutzer, die Sammlung von Daten zur Evaluation, sowie ein erster Test der Aufzeichnungs- und Analyse-Komponente des clientseitigen proaktiven „Dyonipos“-Assistenten. Des Weiteren konnten die Key-User konkrete Wünsche betreffend Funktionalität und Benutzeroberfläche von „Dyonipos“ äußern; sie erhielten somit die Möglichkeit das System aktiv mitzugestalten.

Im November wurde die zweite Phase gestartet, ein auf 28 Tage ausgelegter zweiter Zwischentest. Dieser Test umfasst eine weiterentwickelte Version des „Dyonipos“-Clients und erstmalig auch die serverseitigen Komponenten inklusive individueller und organisationsweiter Wissensbasis.

In der dritten Phase steht den Key-Usern die volle Funktionalität von „Dyonipos“ zur Verfügung. Sodann werden – nach allfälligen letzten Tuning-Maßnahmen – 2008 alle 170 Mitarbeiter der IT-Sektion des Finanzministeriums „Dyonipos“ einem abschließenden Gesamttest unterziehen.

Umfrage-Ergebnisse

Durch Auswertung eines Fragebogens konnten unter anderem folgende Informationen und Kennzahlen über die „Dyonipos“-Key-User ermittelt werden:

- Typische Tätigkeiten, die die Key-User ausführen, sind: Projektarbeit, Prozessbeschreibung und -modellierung, Verfassen von Protokollen, Erstellen von Statistiken, Teilnahme an Besprechungen, Führungsaufgaben, Recherchen im Internet, Präsentationen erstellen, usw. Diese Tätigkeiten werden durchschnittlich zu 74,4 Prozent mit Unterstützung des Computers erledigt.
- Folgende Tätigkeiten erledigen die Key-User ohne Einsatz von PC-Unterstützung: Denkarbeit, Besprechungen, Telefonieren und persönliche Gespräche.
- Die Key-User benutzen vielfältige Tools zur Ausführung ihrer Arbeit: Textverarbeitung, Tabellenkalkulation, Präsentations-Programm, Web-Browser und Datei-Explorer, E-Mail und Kalender, das elektronische Aktensystem (ELAK), verschiedene SAP-Systeme, fachspezifische Applikationsprogramme, Datenbank- und Data Mining-Tools, verschiedene Information Retrieval-Systeme und gelegentlich Bildbearbeitungsprogamme.
- Die hauptsächlichen Ursachen für die häufige Unterbrechung ihrer aktuell ausgeführten Tätigkeit sind: Telefonanrufe, einlangende E-Mails, spontane persönliche Anfragen, aber auch geplante Termine und Besprechungen.
- Die am meist genutzten Informationsquellen der Key-User sind unter anderem: das Internet, die auf den Serverlaufwerken verfügbaren Dokumente sowie die am eigenen PC und in der eigenen Mailbox vorhandenen Unterlagen, Papierunterlagen, Veranstaltungen sowie berufliche und private soziale Netzwerke.
- Die Key-User erledigen durchschnittlich 60, 6 Prozent ihrer Kommunikation per Computer.

Ein weiteres wesentliches Ergebnis der Befragung der Key-User ist, dass sie stets an mehreren Aufgaben gleichzeitig arbeiten. Dies stellt eine wesentliche Herausforderung für „Dyonipos“ dar, soll es doch kontextbezogene Informationen anbieten. Weiters wurde aufgezeigt, dass die Key-User mit einer Fülle von Such-Werkzeugen in sehr heterogenen Wissensquellen nach Informationen suchen, durchschnittlich verwendet der Key-User dazu 16,1 Prozent seiner Arbeitszeit. Hier wird durch die organisationsweite Wissensbasis von „Dyonipos“ eine wesentliche Erleichterung und Zeiteinsparung eintreten: Zum einen kann „Dyonipos“ die meisten Funktionalitäten und Wissensquellen einheitlich erschließen, zum anderen stellt „Dyonipos“ Verknüpfungen zwischen den Inhalten der verschiedenen Repositories her und bietet das so erschlossene Wissen proaktiv und kontext-sensitiv an. Durch „Dyonipos“ erhalten die Wissensarbeiter Transparenz über die vorhandenen Informationsquellen, Hinweise über die Aktualität und Relevanz der gefundenen Information, sowie ein Suchergebnis, das alle tatsächlich verfügbaren Informationen einbezieht.

Die parallele Durchführung des Forschungsprojekts und des Use Case-Projekts ermöglicht einen ständigen Gedankenaustausch zwischen Forschung und Praxis; dies nützt beiden Projekten. Durch die Einbeziehung aller Stakeholder ins Projektgeschehen ist sichergestellt, dass „Dyonipos“ aktuelle Forschungsergebnisse optimal und zeitnah in eine praktische Anwendung transformiert. Nach Beendigung des abschließenden Gesamttests Ende des vierten Quartals 2008 wird – nach Dokumentation und Evaluierung der Projekt-Ergebnisse – über den weiteren Einsatz von „Dyonipos“ der IT-Sektion entschieden. ■

■ Zu den Autoren

Min.-Rat Josef Makolm ist Abteilungsleiter im Finanzministerium, Co-Leiter des Forums e|Government der OCG und beschäftigt sich mit grundsätzlichen Fragen von E-Government und Wissensmanagement.

Dipl.-Inf.-Wirt. Silke Weiß ist Projekt-Assistentin im Finanzministerium und beschäftigt sich mit der Analyse von Informations- und Kommunikationsprozessen sowie mit Fragen der Qualitätsbeurteilung von Ontologien. ■

Der Einsatz von IP-Telefonie im Bundesministerium für Finanzen ist kostengünstig und von zentraler Wirkung

Herausforderung Telefonie Innovativ

Von Leopold Koppensteiner

■ Auslöser war die Palais-Renovierung.
■ Sämtliche Finanz-Stellen verbunden.

Internet-Telefonie: Miteinander über Computernetzwerke telefonieren. Foto: photos.com

Wien. Das Finanzressort beschäftigt rund 11.000 Bedienstete an 190 Standorten – der Bogen spannt sich vom Ministerium selbst über die Finanz- und Zollämter bis hin zu kleinen Zollstellen.

Fast jeder dieser Standorte verfügt über eine eigene Telefonanlage. Deren Verbindung untereinander ist nur über das öffentliche Fernsprechnetz gegeben. Rufweiterleitungen sind kostenpflichtig, heute übliche Telefon-Features wie etwa Besetztanzeige, Anrufverteilung, Gruppenschaltungen oder automatischer Rückruf sind daher auf den Standort beschränkt.

Diese Standorte sind andererseits mit moderner Breitband-Technologie in ein Datennetz integriert, strukturiert verkabelt und die verwendeteten Netzelemente entsprechen dem modernsten Standard.

Dass die IP-Telefonie schließlich eingeführt wurde, hängt damit zusammen, dass das Hauptgebäude des Finanzministeriums im Palais Prinz Eugen in der Himmelpfortgasse samt Nebengebäuden renoviert werden sollte. Die Mitarbeiter übersiedelten in ein Ausweichquartier und brauchten eine Lösung für die Telefonie, genauso wie für die Hotline des Finanz-Online-Verfahrens.

Schnittstelle für Kunden

Eine spezielle Herausforderung bildet dabei die Schnittstelle zum Kunden. Dieser soll „sein Amt“ unter einer einheitlichen Telefonnummer erreichen können, unabhängig von dessen Anzahl an Standorten. Der nächste freie Kundendienstmitarbeiter eines Amtes soll Auskunft geben, gleichgültig, an welchem Standort er gerade Dienst versieht.

All diese Anforderungen ergaben schließlich nach der Evaluierung diverser Lösungen, dass der Einsatz einer IP-Telefonanlage (IP steht für Internet-Protokoll) für am geeignetsten wäre: Das zentrale Telefonie-Cluster soll einerseits die erforderlichen Services bieten und andererseits die verteilten Telefonanlagen ersetzen.

Telefonie-Cluster

Die Verbindung zwischen den einzelnen Dienststellen und diesem zentralen Telefonie-Cluster wird über das bestehende Datennetzwerk des Ressorts, das Corporate Network Austria (CNAx) hergestellt. Durch dessen vor kurzem erfolgte Erneuerung bietet es sowohl ausreichend Bandbreite als auch die für IP-Telefonieübertragung notwendige Servicelevel-Qualität.

Damit können alle Anforderungen des Finanzressorts erfüllt werden. Denn sowohl die regional verteilte Hotline für Finanz-Online als auch die Telefon-Kommunikation der Dienststellen können mittels ACD-Gruppenschaltungen anforderungsgerecht, individuell eingerichtet werden. Gleiches gilt für die Anhebung des Service-Levels der Erreichbarkeit durch die Kunden.

Schließlich wird auch das Ausweichquartier der BMF-Zentrale an das Telefonie-Cluster angeschlossen und dadurch voll in das neue Telefon-Kommunikationsgefüge des Ressorts integriert.

Die Redundanz des zentralen Telefonie-Clusters und die Breakout-Gateways an allen Standorten bieten überdies ein hohes Niveau an Ausfallsicherheit.

Möglich wurde die rasche Implementierung vor allem durch das gleichzeitig laufende Bundesprojekt „Service im Bund-Telefonie“ (SiB-Telefonie) der Bundesbeschaffungs GmbH. Die Anforderungen des Finanzministeriums, des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie sowie des Bundesamtes für Eich- und Vermessungswesens konnten in einem gemeinsamen Ausschreibungsverfahren abgehandelt werden.

Der Zuschlag zur ersten Umsetzungsphase erfolgte Anfang November 2006 an die Telekom Austria (TA). In dieser Phase ist vorerst die Installation von 3200 Klappen vorgesehen, der gesamte SiB-Cluster 1 kann auf 30.000 Klappen ausgebaut werden.

Nach Zuschlag durchgeführte Kostenvergleiche zwischen herkömmlicher und IP-Telefonie haben die finanziellen Vorteile der neuen Lösung für das Finanzressort bestätigt.

Implementierung

Die Zentralstelle des BMVIT wurde im März auf die neue Telefonanlage umgeschaltet, die Hotline Finanz-Online ist seit 30. April am Netz. Noch sind Anpassungen und Tuningmaßnahmen notwendig, aber der Probebetrieb läuft stabil.

Die Zentralstelle des BMF ging am 29. Mai ans Netz. Damit sind die ersten beiden Phasen des SiB-Cluster 1 abgeschlossen.

Die Planung des weiteren Rollout im Finanzressort ist bereits voll angelaufen; zusätzliche 1000 Klappen sollen im Frühherbst 2007 an acht Standorten in Niederösterreich ans Netz gehen. Zusätzlich ist die Ausstattung der Finanzprokuratur, der österreichweiten Steuerfahndung sowie eines Standortes des Justizressorts noch für heuer vorgesehen.

Den Abschluss der ersten Umsetzungsphase wird ein neues Finanzzentrum in Linz mit 800 Klappen im zweiten Quartal 2008 bilden. ■

■ Zum Autor

Dipl.-Ing. Leopold Koppensteiner koordiniert im Finanzministerium IT-Netzwerk, Telefonie und IT-Ausstattung. ■

■ GÖD-Glosse

Ethik und Moral sollen ein Regulativ in der Verwaltung sein

Von Norbert Schnedl

■ Ethik-Richtlinien können Korruption verhindern und geben Orientierung.

Die Basis für den gemeinwohlorientierten Staat und den Erfolg jeder öffentlichen Politik ist objektives, unparteiisches den Gesetzen verpflichtetes Verwaltungshandeln. Korruption kann jedoch die Leistungsfähigkeit und Legitimation jedes demokratischen Rechtsstaates massiv negativ beeinträchtigen, wodurch das Vertrauen der Öffentlichkeit in den Staat untergraben wird. Initiativen zur Einführung von Ethik-Richtlinien im Öffentlichen Dienst fußen auf der Erkenntnis, dass repressive oder disziplinäre Maßnahmen zur Verhinderung von klassischen „Amtsdelikten“ nicht ausreichen. Nur eine im Sinne der Ethik positive Organisationskultur kann dafür sorgen, dass korrektes Verhalten zur Selbstverständlichkeit wird.

Ethik-Richtlinien müssen die Werte der öffentlichen Verwaltung in die tägliche Praxis übersetzen. Das mit einer erhöhten Arbeitsplatzsicherheit in der öffentlichen Verwaltung einhergehende Treueverhältnis erleichtert es diese Prinzipien und Standards zu leben.

Korruption und typische „Amtsdelikte“ sind in unserem Land traditionell eine Randerscheinung und auf Einzelfälle beschränkt. Regelmäßig wird der Österreichischen Öffentlichen Verwaltung diesbezüglich im internationalen Vergleich ein hervorragendes Zeugnis ausgestellt. Dennoch, die gravierenden Änderungen im Öffentlichen Dienst in Österreich erfordern neue Mechanismen. Verwaltungsmodernisierung führt zu größeren Entscheidungsspielräumen für Einzelpersonen. Personalreduktion und Budgetkürzungen verschlechtern die Arbeitsbedingungen im Öffentlichen Dienst, wobei ein zunehmender Leistungs- und Innovationsdruck zu Lasten der Gesetzestreue wirken kann. Ebenso führen von der Politik inszenierte (Negativ-)Debatten über den Öffentlichen Dienst zu negativen Begleiterscheinungen und schwächen die Bindung an den Arbeitgeber. Das Infragestellen besonderer Schutzmechanismen im Dienstrecht kann als Reaktion zu einem Verblassen von Pflichtwerten führen. Es gibt also Handlungsbedarf.

Österreich liegt im internationalen Ranking traditionell gleichauf mit jenen Staaten, die auf einen weitgehend korruptionsfreien Öffentlichen Dienst stolz sein können. Die öffentliche Verwaltung Österreichs weist somit eine (nicht nur im internationalen Vergleich ausgewiesene) vorbildhafte Funktionalität auf, die einerseits einen wesentlichen Standortvorteil darstellt und andererseits dazu geführt hat, dass wir zu den reichsten Staaten der Erde zählen.

Vier Grundpfeiler für ein korruptionsfreies Klima

Es gibt vier Grundpfeiler die vorhanden sein müssen, um ein korruptionsfreies Klima erreichen zu können.

1. *Arbeitsplatzsicherheit.* Die lebenslange Bindung im Beamtenrecht und die faktische hohe Arbeitsplatzsicherheit im Vertragsbedienstetenrecht erzeugen ein besonderes Treueverhältnis zur Republik und führt zu einem den Gesetzen verpflichteten, objektiven und unparteiischen Normenvollzug. Die Arbeitsplatzsicherheit in diesem Zusammenhang stellt somit nicht nur einen Wert für die öffentlich Bediensteten selbst dar, sondern ist ein wesentlicher Eckpfeiler des demokratischen Gesamtgefüges.

2. *Bezahlung.* Die Bezüge müssen so ausgestaltet sein, dass die Kollegen ihr gutes Auskommen finden können. Nur dann kann die selbstlose, uneigennützige und auf keinen persönlichen Vorteil bedachte Führung der Dienstgeschäfte als eine wichtige Grundlage eines am Gemeinwohl ausgerichteten Öffentlichen Dienstes auch tatsächlich gelebt werden! Immer wieder können wir feststellen, dass in Ländern, wo die Bezahlung der öffentlich Bediensteten besonders schlecht ist, die Korruptionsrate entsprechend hoch ausfällt. Der internationale Korruptionsindex belegt diese These eindrucksvoll.

3. *Ausbildung.* Bewusstsein schaffen für mögliche Korruptionsfelder muss Bestandteil jeder Grundausbildung sein. Dabei geht es nicht nur um die Vermittlung von Sanktionen, die bei pflichtwidrigem Verhalten vorgesehen sind, sondern durch das Erarbeiten ethischer Werte müssen die Grenzen des erlaubten Handelns erkannt werden.

4. *Rahmenbedingungen.* Auch die organisatorischen Rahmenbedingungen müssen so ausgestaltet sein, dass Korruption keinen Nährboden finden kann. Die verstärkte Innenrevision und die eventuelle Einführung von Antikorruptionsbeauftragten pro Dienstbehörden wären zielführende Maßnahmen.

Immer wieder kommen ausländische Verwaltungsdelegationen nach Österreich, um unsere öffentliche Verwaltung kennen zu lernen und von uns „Best Practice“-Modelle mitzunehmen. Für die Kollegen aus dem Ausland ist die österreichische Verwaltung, vor allem was die Korruptionsfreiheit betrifft, oft beispielgebend. Und der Politik und vielen Medienvertretern ins Stammbuch geschrieben – es wäre schön, wenn die hervorragenden Leistungen unserer bestens funktionierenden öffentlichen Verwaltung manchmal entsprechende Würdigung finden könnte. ■

■ Zum Autor

Dr. Norbert Schnedl ist Vizepräsident des ÖGB sowie Vorstandsmitglied in der GÖD und ist für Dienstrecht zuständig. ■

Die weit reichendste Umstellung seit langer Zeit bringt Österreich in die Reihe der fortgeschrittensten OECD-Staaten

Der Weg zum neuen Haushaltsrecht

Von Gerhard Steger

■ Ab 2009 beginnt die erste Etappe.
■ Mehr Bewegungsspielraum für Ressorts.

Wien. Im Bundesministerium für Finanzen war schon seit längerer Zeit ein intensiver Nachdenkprozess darüber im Gange, wie die haushaltsrechtlichen Spielregeln im Sinne einer verbesserten Budgetsteuerung weiterentwickelt werden könnten.

Zwar hatte die Haushaltsrechtsreform 1986 gegenüber den bis dahin bestehenden Regelungen deutliche Fortschritte gebracht, doch zeigte sich gegen Ende des vorigen Jahrhunderts der Reformbedarf in folgenden Bereichen immer deutlicher:

● Ressorts im Allgemeinen und die einzelnen Dienststellen im Besonderen hatten keine ausreichenden Anreize zum sparsamen Umgang mit Steuergeldern. Der Grundsatz „jeder Ressortminister sein eigener Finanzminister", der ein tragende Säule modernen Haushaltsmanagements ist, war bei weitem nicht verwirklicht.

● Die mittelfristige Planung des Budgets war zwar vorhanden, aber deren Verbindlichkeit nicht gegeben. Die gegebenen haushaltsrechtlichen Regelungen unterstützten daher die Setzung von Prioritäten und die erforderliche Budgetdisziplin nicht ausreichend und nahmen auf unterschiedliche Konjunkturentwicklungen zu wenig Rücksicht.

● Zugleich hatte das Haushaltsrecht des Bundes eine massive Schlagseite zugunsten der Inputsteuerung: Alles drehte sich um die Zuweisung von Geld und Personal an die Ressorts, die damit zu erreichenden Wirkungen und die zu erbringenden Leistungen blieben weitgehend ausgeblendet.

● Schließlich war das Rechnungswesen in seinen steuerungsrelevanten Aspekten von der Kameralistik, also einer reinen „Cash-Rechnung" bestimmt, die Möglichkeiten eines modernen, doppischen Rechnungswesens blieben ungenützt. Damit war auch eine umfassende Darstellung der finanziellen Situation des Bundes nicht möglich.

Ende der neunziger Jahre des vorigen Jahrhunderts wurden auf Initiative des Bundesministeriums für Finanzen erste legistische Reformen beschlossen:

● Die Rücklagefähigkeit nicht ausgenützter Aufwendungen des Ermessens wurde eingeführt und zwar im Ausmaß von 50 Prozent der jeweiligen Unterausnützung.

● Vor allem wurde mit der haushaltsrechtlichen Flexibilisierungsklausel die Möglichkeit für Pilotprojekte geschaffen, die weit reichende, auch verfassungsrechtliche Änderungen der Steuerung einzelner Dienststellen nach sich zog: Die Dienststellenleitungen erhalten bei Einhaltung eines definierten Budgetsaldos viel mehr Freiraum für Budgetdispositionen, Budgetverbesserungen bleiben zum Großteil bei den jeweiligen Dienststellen, die zum Teil auch zugunsten der Beschäftigten verwendet werden können. Schließlich werden die durch die jeweilige Dienststelle zu erreichen Leistungen definiert.

Das momentane Ausweichquartier des Finanzministeriums in der Hinteren Zollamtstraße 2b. Foto: bmf

Ressorts: Eigeninteresse am Sparen entwickeln. Foto: bb

Die positiven Erfahrungen mit der nach wie vor in Geltung befindlichen Flexibilisierungsklausel bestärkten die Bemühungen um eine generelle Reform des Haushaltsrechts.

Als deren Eckpunkte wurden folgende erkannt:

● Die Ressorts sollten ein Eigeninteresse an sparsamer Mittelverwendung entwickeln. Hebel dafür waren eine Kombination von mehr Budgetdisziplin mit mehr Freiraum für die Ressorts: Einerseits verbindliche Ausgabenobergrenzen, andererseits großzügige Regelungen bei der Rücklagenbildung und mehr Flexibilität bei der Mittelverwendung.

● Mittelfristig verbindliche Ausgabenobergrenzen sollten nicht nur die Budgetdisziplin unter Bedachtnahme auf die jeweiligen konjunkturellen Rahmenbedingungen unterstützen sondern für die einzelnen Ressorts auch die budgetäre Planbarkeit verbessern.

● Wirkungsorientierung und damit die Aufnahme von anzustrebenden Ergebnissen des jeweiligen Mitteleinsatzes: Dies sollte einerseits den effektiven und effizienten Einsatz von Budgetmitteln und damit die Budgetsteuerung unterstützen, andererseits dem Parlament und der gesamten Öffentlichkeit transparent darstellen, was mit den Budgetmitteln tatsächlich passiert. Dabei sollte den geschlechterspezifischen Aspekten besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

● Im Interesse bestmöglicher Budgetsteuerung sollte ein neues Rechnungswesen die finanzielle Lage des Bundes umfassend und damit getreulich darstellen. Dies impliziert die Erstellung einer Erfolgsrechnung und einer Bilanz neben der weiterhin bestehenden Cash-Rechnung.

Um die Haushaltsrechtsreform aus dem tagespolitischen Streit herauszuhalten, wurde im September 2004 unter der Koordination der Budgetsektion des BMF eine Arbeitsgruppe bestehend aus Vertretern aller damals bestehenden Parlamentsklubs, des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienstes und des Rechnungshofes eingerichtet. Diese Arbeitsgruppe arbeitete Entwürfe zur Reform der haushaltsrechtlichen Bestimmungen der Bundesverfassung sowie des Bundeshaushaltsgesetzes aus. Dabei wurde sowohl auf Erfahrungen anderer Staaten bei der Reform der Budgetregeln Bedacht genommen als auch auf Erfahrungen mit Reformprozessen in Österreich selbst, vor allem der Flexibilisierungsklausel im Haushaltsrecht des Bundes.

Eckpunkte der Reform folgen einem Zweischritt

Im Jahr 2006 wurde eine Novelle zum Bundes-Verfassungsgesetz und zum Bundeshaushaltsgesetz als Regierungsvorlage im Ministerrat beschlossen, im Nationalrat jedoch vor der Nationalratswahl 2006 nicht mehr behandelt.

In der folgenden Legislaturperiode kam es neuerlich zu Gesprächen über die Haushaltsrechtsreform, die letztlich zu etwas überarbeiteten Regierungsvorlagen führten, welche im Herbst 2007 im Parlament behandelt werden.

Die Grundkonzeption der Reform folgt einem Zweischritt. In einer ersten Etappe (ab 2009), die im Detail vorliegt, wird ein mittelfristig verbindlicher Ausgabenrahmen eingeführt, der hochaggregiert vier Jahre im Voraus rolliert. Die oberste Gliederungsebene bilden Rubriken (Recht und Sicherheit; Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie; Bildung, Forschung, Kunst und Kultur; Wirtschaft, Infrastruktur und Umwelt; Kassa und Zinsen). Die Ebene darunter nennt sich Untergliederungen, entspricht etwa den bisherigen Budgetkapiteln, wird ebenfalls vier Jahre im Voraus festgelegt, wovon aber nur das jeweils erste Jahr verbindlich ist.

Die Reform nimmt durch variable Ausgabenbestandteile auf unterschiedliche konjunkturelle Gegebenheiten Rücksicht. Damit werden die automatischen Stabilisatoren gleichsam in das Budget eingebaut und führen zu einer antizyklischen Budgetpolitik – in wirtschaftlich guten Zeiten wird weniger ausgegeben, in schlechten Zeiten mehr.

Zugleich wird die Dispositionsmöglichkeit der einzelnen Ressorts durch eine sehr weitgehende Reform des Rücklagewesens mit folgenden Elementen deutlich erweitert: Rücklagefähigkeit nicht verbrauchter Budgetmittel und die flexible Verwendungsmöglichkeit der Rücklagen. Weiters werden – was dem Bund Zinskosten spart – die Rücklagen bei ihrem Verbrauch statt bei der Zuführung finanziert.

Kern der ersten Etappe ist also mehr Bewegungsspielraum für die Ressorts im Rahmen der vereinbarten Budgets bei größerer Verbindlichkeit der Ausgabendisziplin durch die Einführung entsprechender Obergrenzen.

Die Politik hat trotz der Ausgabenobergrenzen jederzeit volle Handlungsfreiheit: Der Nationalrat kann den Budgetrahmen, also die jeweiligen Ausgabenobergrenzen durch eine gesetzliche Änderung jederzeit modifizieren, sieht sich dabei aber natürlich mit einer entsprechenden Notwendigkeit zur Begründung dieser Änderungen konfrontiert.

Zweite Etappe kommt mit dem Jahr 2013

In der zweiten Etappe (ab 2013), deren Details derzeit in Ausarbeitung sind, wird die Wirkungsorientierung und damit die mögliche Aufnahme von Outcome- und Outputzielen sowie von geeigneten Leistungsindikatoren in das Budget verankert. Zugleich macht die Reform den Weg frei für eine Umstellung des Rechnungswesens nach doppischen Grundsätzen. Beide Elemente benötigen zur soliden Vorbereitung und Umsetzung jedenfalls mehrere Jahre, weshalb die Zeitspanne bis Jahresbeginn 2013 trotz ihrer auf den ersten Blick langen Dauer als ambitionierte Vorgabe für die Bewältigung derart weit reichender Änderungen gelten kann.

Diese Haushaltsrechtsreform des Bundes ist die weit reichendste Umstellung im Haushaltswesen des Bundes seit sehr langer Zeit und wird Österreich bei der Budgetsteuerung in eine Reihe mit den fortgeschrittensten OECD-Staaten bringen. ■

■ Zum Autor

Dr. Gerhard Steger ist Leiter der Budgetsektion im Bundesministerium für Finanzen und in dieser Funktion auch für den Bundeshaushalt zuständig. ■

Niemand hätte bei der Geburt 1997 für möglich gehalten, wie sehr das Informationsportal angenommen werde

Help.gv.at – eine Erfolgsgeschichte

Von Harald Müller

- Maestro-Karten und e-Cards haben Bürgerkartenfunktion.
- ‚Help' auch in Braille-Schrift.

Die Startseite der behördenübergreifenden Plattform für Information, Service und Kommunikation. Foto: internet

Wien. Mit 'help.gv.at' (www.help.gv.at) hat sich ein Informations-, Kommunikations- und Transaktionsportal der öffentlichen Verwaltung mit so großem Erfolg bewährt, wie es bei seiner Geburt im Jahr 1997 noch niemand für möglich gehalten hätte.

‚Help', ursprünglich ein Wegweiser durch Österreichs Behörden, Ämter und Institutionen, der die Abwicklung von Amtswegen zu unterschiedlichen Lebenssituationen erleichtert, ist heute die behördenübergreifende Plattform in Österreich. ‚Help' ist rund um die Uhr geöffnet und bietet nicht nur Informationen zu mittlerweile rund 160 Lebenssituationen, sondern eröffnet den Benutzern auch die Möglichkeit den gesamten Behördenweg per Mausklick abzuwickeln. Die erfolgreiche Zusammenarbeit mit Bund, Ländern und Gemeinden garantiert höchstmögliche Qualität der über ‚Help' angebotenen Inhalte.

Der Prototyp von ‚Help' wurde 1997 durch das Bundesministerium für Finanzen (www.bmf.gv.at) und die net-value (www.net-value.com) entwickelt. Mit 1. Mai 2003 ging die inhaltliche Zuständigkeit für help.gv.at ins Bundeskanzleramt (BKA) über. Seit 1. September 2006 ist das HELP-Team ein Teil des Bereichs „IKT-Strategie des Bundes". Für die technische Umsetzung ist die Bundesrechenzentrum GmbH (BRZ) verantwortlich.

Bürgerfreundlichkeit

Bürger sind an einer einfachen und raschen Erledigung ihrer Behördenwege interessiert. Informationen müssen daher einfach und verständlich gehalten sein und weitgehend auf den oft umständlichen Verwaltungsjargon verzichten. Daher wird das Hauptaugenmerk auf möglichst bürgerfreundliche und leicht verständliche Sprache sowie klar strukturierte Inhalte gelegt. Durch die behördenübergreifende Gesamtdarstellung jedes Themas wird HELP zum One-Stop-Shop. Die Qualität der Informationen wird durch enge Zusammenarbeit mit den einzelnen Ministerien garantiert.

‚Help' ist nicht nur ein Bürger-, sondern auch ein Wirtschaftsportal (Auswahl von „Wirtschaft" auf www.help.gv.at oder direkt über www.help-business.gv.at). Dieser Bereich entstand in enger Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, der Wirtschaftskammer Österreich und der Industriellenvereinigung und ging im Jänner 2001 ins Netz. Von der Betriebsgründung bis zur Gewerbeanmeldung werden dort alle notwendigen Amtswege speziell für Unternehmern detailliert beschrieben.

Ein speziell für die Interessen und Bedürfnisse junger Menschen geschaffener Bereich (Auswahl „Jugendliche") wurde erst kürzlich frei geschalten. Die Texte sind speziell für die neue Zielgruppe aufbereitet. So werden die jungen Leser beispielsweise mit „du" angesprochen. Innerhalb der einzelnen Themen gibt es viele interessante und hilfreiche Linktipps zu Websites, Foren und Foldern, die ebenfalls Inhalte speziell für junge Menschen bieten. Jugendliche, aber auch Erwachsene finden momentan Informationen zu den Kategorien Arbeit, Ausbildung, Freizeit, Mobilität, Rechte und Demokratie. Eine Besonderheit in diesem Bereich ist auch die neu geschaffene Mitgestaltungsmöglichkeit. Auf www.jugend2help.gv.at ist mit wissenschaftlicher Beratung ein Online-Beteiligungsverfahren (E-Participation-Projekt) aufgesetzt worden. Im mehreren Phasen werden die Wünsche der Jugendlichen erhoben, bewertet, abgestimmt und schließlich ab März 2008 umgesetzt.

'Help für Foreign Citizens' bietet die wichtigsten Informationen in englischer Sprache.

Seit Herbst 2007 haben österreichische Gemeinden darüber hinaus die Möglichkeit erhalten, Inhalte zu Lebenssituationen und Verfahrensabläufen (z.B. Heirat) kostenlos und ohne großen Aufwand in ihren Internetauftritt zu integrieren. Diese Content-Syndizierung trägt dazu bei, den Durchdringungsgrad von ‚Help' noch weiter zu erhöhen und auch jenen, deren erste Anlaufstelle für Informationsbeschaffung die Gemeinde-Website ist, die qualitativen Inhalte von ‚Help' anzubieten.

‚Help' versteht sich von Anfang an nicht als bloße Informations-, sondern als Service- und Kommunikationsplattform. Mit den zusätzlichen Foren 'Fragen und Anregungen' können sich Ratsuchende direkt an ‚Help' wenden, um für individuelle Probleme kompetente Hilfe zu erhalten. Durch den Direktkontakt ergibt sich ein Mehrwert nicht nur für den Bürger, sondern auch für das Redaktionsteam, das die Bürgeranfragen wiederum als Indikator für den Ausbau bestehender und die Erstellung neuer Lebenssituationen heranzieht. Ungefähr 1000 Anfragen pro Monat langen auf diesem Weg ein und werden von Experten beantwortet.

Wachsende Zugriffsraten

Die Akzeptanz von ‚Help' zeigt sich in einer rasch anwachsenden Zahl von Zugriffen und einer steten Zunahme von Bürgeranfragen.

Waren es im Jahre 2004 durchschnittlich 250.000 User so waren es 2006 bereits über 300.000 User, die insgesamt mehr als zwei Millionen Informationsseiten pro Monat abgerufen haben.

‚Help' ist zunehmend auch ein Transaktionsportal. Österreich weist mit einer starken Internetdurchdringung und einem breiten Zugang optimale Voraussetzungen für einen Übergang zu elektronischen Abwicklungen von Amtswegen auf.

Ab 2001 wurde der Ausbau der Online-Amtswege und die Ausweitung des Formularangebotes in HELP forciert. 'Amtsweg-Online/Formulare' bietet nunmehr rund 1200 Formulare in unterschiedlichen Formaten, wovon 360 als Online-Formulare zur Verfügung stehen.

Dass es auch den internationalen Vergleich nicht scheuen muss, hat das Bürgerportal bereits im Jahr 2003 eindeutig bewiesen.

Mehrfach preisgekrönt

Im Rahmen der E-Government-Konferenz 2003 wurde ‚Help' unter 185 Bewerbern mit dem e-Europe-Award in der Kategorie: „A better life for European Citizens" ausgezeichnet. ‚Help' konnte dabei besonders durch den Bund, Länder und Gemeinden übergreifenden Ansatz und die ausgeprägte Bürger-Orientierung im Transaktionsbereich (Foren, Amtsweg-Online) sowie durch das bereits vorhandene und geplante fremdsprachige Angebot überzeugen. Bereits Anfang Juni hatte der Amtshelfer den Justitia Award 2003 für die beste Website mit juristischem Inhalt erhalten. Weiters wurde ‚Help' 2003 auch mit dem e-Media Award 2003 als beste Webseite Österreichs in der Kategorie „Information" ausgezeichnet.

Auch die erfolgreichen Bemühungen, die Zugänglichkeit und Barrierefreiheit von ‚Help' zu optimieren und einen Webauftritt mit höchstmöglicher Zugänglichkeit (Triple-A-Konformität nach WCAG) anzubieten, wurden prämiert. Im Dezember 2006 wurde ‚Help' mit dem „Biene"-Award, der für die besten deutschsprachigen barrierefreien Internetseiten vergeben wird, ausgezeichnet.

Heuer wurde ‚Help' mit dem Amtsmanager 2007 (2. Hauptpreis) ausgezeichnet (siehe auch Seite 11).

Die Bürgerservice-Plattform trägt auch maßgeblich zu den Erfolgen der österreichischen E-Government-Strategie auf europäischer Ebene bei. Zum zweiten Mal in Folge hat Österreich 2007 den ersten Platz im Benchmark der Basisdienste im E-Government erreicht und ist somit erneut Europameister im E-Government (siehe http://help.gv.at/Content.Node/281/Seite.2811015.html).

Dazu wurden am 1. März 2004 mit dem neuen E-Government-Gesetz die geeigneten rechtlichen Rahmenbedingungen für die Umsetzung von nachhaltigen E-Government-Maßnahmen geschaffen.

Dabei wurde auch der Einsatz der elektronischen Signatur gesetzlich geregelt. ‚Help' hat die Entwicklungen auf dem Gebiet der sicheren Abwicklung von Amtswegen mittels elektronischer Signatur schon früh erkannt und bietet bereits mehrere Verfahren – wie etwa den Antrag auf Ausstellung einer Geburtsurkunde oder die Gewerbeanmeldung – an, die mit Bürgerkarte erledigt werden können. Dabei ist es dem User überlassen ob er lieber mit Chipkarte oder mit Handy (Mobiltelefon mit Verwaltungssignatur) signiert, da beide Möglichkeiten zur Signatur in den entsprechenden Verfahren implementiert wurden.

Um Einstiegshürden in eine durchaus komplexe Materie zu überwinden, werden auf ‚Help' sowohl Informationen zur elektronischen Signatur angeboten, als auch ein Demo-Formular zur Verfügung gestellt, welches das Testen ohne Folgen erlaubt.

Bankomatkarten (Maestrokarten) sind mit einer schlummernden Bürgerkartenfunktion ausgerüstet, die bei Bedarf von dem Besitzer aktiviert werden kann. Österreich, das schon im Jahr 2000 Vorreiter in Sachen Signaturgesetz war, ist damit das erste Land, das die Signaturfunktion mit der Bankkarte vereinigt. Auch die e-Card ist bereits mit der Bürgerkartenfunktion ausgestattet.

Ein weiterer wesentlicher Bestandteil einer modernen, serviceorientierten Verwaltung sind elektronische Zahlungsformen sowie die elektronische Zustellung von Dokumenten. Dadurch können Medienbrüche vermieden werden, die Zeit der Erledigung von Anträgen verkürzt sich und Bürger können Amtswege ortsunabhängig und rund um die Uhr erledigen. Als Beispiel einer bereits realisierten durchgängigen elektronischen Abwicklung ist hier die Meldebestätigung zu nennen. Der Antrag auf Ausstellung der Meldebestätigung wird über ‚Help' aufgerufen. Nach Signieren mittels Bürgerkarte kann die Gebühr online bezahlt und für die Zustellung des Dokumentes der elektronische behördliche Zustellservice genutzt werden.

‚Help' als zentrale Schnittstelle zwischen dem Bürger und der Verwaltung und als Drehscheibe für die Abwicklung des elektronischen Amtsweges wird auch in Zukunft die Herausforderungen des E-Government wahrnehmen.

Bei der Neugestaltung von www.help.gv.at im Sommer 2005 und dem Relaunch Ende 2006 wurden besonders darauf geachtet, die Benutzbarkeit zu erhöhen und den Zugang möglichst barrierefrei zu gestalten. Die neu eingeführte Pfad-Navigation ("Sie sind hier...") auf jeder Seite bietet eine zusätzliche Orientierungshilfe. Die Start- und Hilfeseiten sowie ausgewählte Themen wurden um Gebärdenvideos ergänzt. Diese Videos wurden vom Zentrum für Gebärdensprache der Alpen-Adria-Universität Klagenfurt erstellt. Geräteunabhängige Bedienung: www.help.gv.at kann per Maus, per Tastatur oder mit alternativen Eingabegeräten (z.B. Braillezeilen für Blinde und Sehschwache) bedient werden.

Der Grad der Barrierefreiheit jeder Seite ist klar ersichtlich. „AAA" stellt die höchstmögliche Konformität mit den Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) dar.

Zum Autor

Mag. Harald Müller leitet die ‚Help'-Plattform im Bundeskanzleramt.

Beim Amt der oberösterreichischen Landesregierung sind die Einheiten in Hinkunft strategisch angelegt

Neue Amtsorganisation ob der Enns

Von Daniela König
und Eduard Pesendorfer

■ Ab 2008 decken Abteilungen ganze Lebensbereiche ab.
■ Flache Hierarchien.

Die Pöstlingbergbahn ist ein Wahrzeichen von Linz, Kulturhauptstadt in 2009 – das neue Amt kommt schon 2008. Foto: apa

Linz. Unsere Zeit ist geprägt von Veränderungen in der Arbeitswelt, großer Vielfalt und Differenzierung in den Wertesystemen, der Globalisierung und neuen Technologien. Damit die Verwaltung weiterhin erfolgreich mitgestalten und verschiedene Interessen ausgleichen kann, muss diese die gesellschaftlichen Änderungen berücksichtigen.

Seit über 15 Jahren läuft in Oberösterreich ein Verwaltungsentwicklungsprozess mit vielen Reformprojekten und Veränderungsbaustellen und einem eindeutigen Reformziel: ein wirkungs- und bürgerorientiertes Land OÖ – ein Dienstleistungsunternehmen als lernende Verwaltung.

Reformen seit der 90er

Eine gravierende Reformaßnahme startete 1994 mit der Durchführung einer Aufgabenreform. Bereits in diesem Projekt und bei Aufbau des Controllings zeigten sich aufbauorganisatorische Schwachstellen, weshalb 1997 eine Ist-Stand-Erhebung zur bestehenden aufbauorganisatorischen Struktur beauftragt wurde. In einer verwaltungsinternen Projektgruppe wurde deswegen im Jahre 1999/2000 ein Vorschlag zur Neustrukturierung des Amtes der oberösterreichischen Landesregierung erarbeitet. Parallel dazu wurde an der Entwicklung eines Konzepts für eine wirkungsorientierte Verwaltung (WOV) mit internen und externen Experten gearbeitet. Im März 2003 wurde als gemeinsames Dach für alle Verwaltungsentwicklungsmaßnahmen das Unternehmens- und Managementkonzept für eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung WOV 2015 einstimmig in der Oö. Landesregierung verabschiedet.

Das Management- und Unternehmenskonzept WOV 2015 ist das Grundgerüst und der Rahmen für die Verwaltungsentwicklung in Oberösterreich. Es ist das bewusste Bekenntnis der oö. Landesverwaltung zum Modell der Wirkungsorientierung und ist das gemeinsame Dach und die Bündelung aller bisherigen und künftigen Reform- und Entwicklungsschritte.

WOV 2015 beschreibt das Bild der Verwaltung der Zukunft in Oberösterreich und damit die weitere Entwicklungsrichtung. An erster Stelle steht dabei die Wirksamkeit.

Die Menschen in Oberösterreich, die politische Ebene sowie die Mitarbeiter sollen klar sehen, wozu die Landesverwaltung da ist und was sie an Wirkungen erreicht.

Im Entwicklungsfeld Optimierung von Abläufen und Strukturen des WOV 2015 Konzeptes ist die Idee der neuen Amtsorganisation bereits im Leitsatz festgehalten: „Unsere Aufbauorganisation wird immer flexibler. Wir streben eine Aufbauorganisation an, die Lebensbereiche so abbildet, dass auf dieser Ebene eine strategische Planung und Ausrichtung möglich ist und eine hohe fachliche Integration der Leistungen und Prozesse besteht. Auf dieser Ebene streben wir auch die Zusammenführung der Ergebnis- und Ressourcenverantwortung an."

Neue Amtsorganisation

Im Rahmen der Ist-Stand-Erhebung 1997 zur Aufbauorganisation stellte sich die Struktur des Amtes der oberösterreichischen Landesregierung in Zahlen folgendermaßen dar: Vier Abteilungsgruppen umfassten insgesamt 38 Abteilungen, 23 Unterabteilungen sowie zwei abteilungsgleiche Organisationseinheiten und 88 nachgeordnete Organisationseinheiten (ohne Straßenmeistereien).

Die unterschiedliche Tiefengliederung und damit verbunden lange Entscheidungswege und unflexible Strukturen, fehlende Kriterien für die Einrichtung von Organisationseinheiten und dadurch unsachgemäße inhomogene Strukturen mit unterschiedlichster Größe waren einige der aufgezeigten Problemfelder. Die Führungsspanne des Landesamtsdirektors lag damals bei 26 Personen – und damit weit über der idealen Spanne von vier bis 14 Personen. Für die Implementierung einer WOV sind klare Verantwortlichkeiten und Zielvereinbarungsstrukturen aber eine der wichtigsten Voraussetzung.

Die neue oberösterreichische Amtsorganisation lässt sich in vier Kernaussagen zusammenfassen:

● Die Organisation soll sich an Lebensbereiche (strategische Geschäftsfelder) orientieren. Die hohe Aufgabenzersplitterung und Arbeitsteiligkeit in der Leistungserstellung erschwert eine ganzheitliche Betrachtung und damit auch die Zielerreichung. Durch die unterschiedlichen Zuständigkeiten in verschiedenen Organisationseinheiten wurden zum Teil widersprechende oder unabgestimmte Leistungen erbracht. Der Abbildung von Lebensbereichen kommt also eine zentrale Stellung zu. Wenn Wirkungen bewusst erzeugt werden sollen, muss durch sinnvoll zusammengehörende Lebensbereiche eine einheitliche Zielsetzung und Leistungserstellung, strategische und operative Planung und Steuerung ermöglicht werden.

● Eine Identitätsstiftung durch den Lebensbereich hat Vorrang vor einer mechanistischen Organisationsgestaltung. Zwar wären bei einer mechanistischen Organisationsgestaltung überall ideale Führungsspannen realisiert. Da die öffentliche Verwaltung ihre Leistungen aber in unterschiedlichstem Ausmaß und dadurch mit verschiedener Leistungstiefe zu erstellen hat, muss die Identitätsstiftung als Gestaltungskriterium vor einheitlichen Größenordnungen gesehen werden.

● Eine neue Struktur hat die Steuerung der Organisationseinheiten und der Landesverwaltung zu unterstützen. Die neue Aufbaustruktur muss die Zusammenführung von Ergebnis- und Ressourcenverantwortung unterstützen und dieser Entwicklung Rechnung tragen.

● In den Abteilungen und Direktionen sind flache Hierarchien vorzusehen. Durch die zum Teil sehr tiefen hierarchischen Gliederungen war die Aufbauorganisation weder wirtschaftlich noch flexibel. Die neue Struktur soll durch vernünftige (breitere) Führungsspannen im Wesentlichen auch eine wirtschaftliche Aufbauorganisation gewährleisten.

Ab 2008 formell in Kraft

Die neue Amtsorganisation tritt durch die Verordnung des Landeshauptmannes zur Geschäftseinteilung des Amtes der oberösterreichischen Landesregierung am 1. Jänner 2008 formell in Kraft. Es werden damit die zusammengehörenden Aufgaben- und Fachbereiche in elf Direktionen zusammengefasst. In vier Querschnittsdirektionen sind die Steuerungs- und Supportaufgaben angesiedelt. Die Fachaufgaben sind in sieben Fachdirektionen abgebildet. Die weitere Untergliederung der Direktionen in Abteilungen und sonstige fachliche Bereiche entspricht dabei ihren Aufgaben und -tiefen.

Eine Gegenüberstellung der Amtsorganisationen im Jahr 2008 und im Jahr 1997 (in Klammer) zeigt die Sinnhaftigkeit der neuen Aufbauorganisation:

* Fünf (statt vier) Abteilungsgruppen
* 32 (statt 38) Abteilungen
* keine Unterabteilungen mehr (statt ehemals 23)
* und nur 56 (statt 88) nachgeordnete Organisationseinheiten (jeweils ohne Straßenmeistereien).

Die wesentlichste Änderung des Direktionsmodells ist – neben der organisatorischen Zusammenführung von Rechts- und Fachbereichen und der Reduktion von eingerichteten Organisationseinheiten – die Schaffung einer Direktionsfunktion.

Direktor als Stratege

Der Direktor ist für das strategische Geschäftsfeld verantwortlich und damit auch für das Entwickeln von abgestimmten Strategien im Lebensbereich. In der Direktion für Umwelt und Wasserwirtschaft muss es künftig etwa wesentlich besser gelingen die Umweltthemen unter Berücksichtigung sämtlicher Umweltmedien (Wasser, Boden, Luft) gemeinsam zu betrachten und in einen Gesamtzusammenhang zu bringen. Dadurch ist es möglich, konkrete abgestimmte Schwerpunkte und Ziele (Bündelung der Maßnahmen) mittel- und langfristig zu planen und zu steuern. Der Ausgleich zwischen öffentlichen und individuellen Interessen bei Umweltthemen, die Umsetzung von landesweiten Qualitätsstandards und eine einheitliche Entscheidungslinie wird dadurch erleichtert.

Lange Vorbereitung

Alleine der Realisierungszeitraum vom Konzept im Jahr 2000 bis zum In-Kraft-Treten der Verordnung mit 1. Jänner 2008 zeigt, dass sich eine solche umfassende Reform nicht ohne entsprechender Diskussionszeit umsetzen lässt. Als Reformverantwortlicher braucht es entsprechende Geduld und Überzeugung.

Wesentlich dabei ist, dass durch ein entsprechendes inhaltlich überzeugendes Konzept die Diskussionsprozesse sehr zielgerichtet geführt werden um das große Gesamtbild nicht aus den Augen zu verlieren.

Befürworter und Visionäre in Politik und Verwaltung sind Voraussetzung um sowohl den Diskussionsprozess auf der Politik- als auch auf Verwaltungsebene entsprechend „am köcheln" zu halten.

Umfangreiche Diskussions- und Kommunikationsprozesse mit Politikern, Abteilungsleitern, der Personalvertretung und Mitarbeitern sind beim Veränderungsprozess ausschlaggebend für eine erfolgreiche Umsetzung und das Mittragen der Reform.

Durch die Schaffung von strategischen Geschäftsfeldern mit dafür verantwortlichen Direktoren kommt die oberösterreichischen Landesverwaltung auf dem Weg zu einer WOV einen wesentlichen Schritt weiter. Damit werden die Voraussetzungen für entsprechende Zielfindungs-, Planungs- und Steuerungsprozesse geschaffen. In der nächsten Legislaturperiode – 2009 bis 2015 – ist somit die Landesverwaltung in der Lage, abgestimmte Strategien und Maßnahmen als Entscheidungsgrundlage der Politik vorzulegen. ■

■ Zu den Autoren

Dipl.-Ing. Daniela König MBA in Public Management, ist seit 2004 Mitarbeiterin im Präsidium, Mitwirkung und Leitung von Reformprojekten wie Qualitätsmanagement und neue Amtsorganisation.

Dr. Eduard Pesendorfer ist seit 1988 Landesamtsdirektor von Oberösterreich und seither Initiator der Verwaltungsentwicklung in der Landesverwaltung, sowie Präsidiumsmitglied des FIV. ■

Disziplinarkommission, OGH, VwGH und VfGH: Letztinstanzliche Entscheidungen zu Personalfragen bei Behörden

Von Amtsgewalt und Animierdamen

Von Rudolf Haschmann

■ Auswahl aus der heimischen Rechtssprechung.

Bei Exekutivbeamten ist außerdienstliche kriminelle Gewaltanwendung ein absoluter Entlassungsgrund. Foto: sxc

§ Verfassungsgerichtshof

Verletzung im Gleichheitsrecht durch neuerliche Abweisung der Bewerbung der Beschwerdeführerin um die Leiterstelle an einer Volksschule in einem Ersatzbescheid nach aufhebendem Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes; objektive Willkür infolge bloßer Berücksichtigung der – auf Grund der zu prüfenden Schulleiterbestellung – seither erworbenen Leitungserfahrung der Mitbewerberin (VfGH v. 14.6.2007, B966/06)

An keiner Stelle der Begründung des bekämpften Bescheides findet sich – abgesehen von der behaupteten „höher zu bewertenden Leitungserfahrung“ – ein Argument, das bei einer vergleichenden Auseinandersetzung der Qualifikationen der Mitbewerberin mit jenen der Beschwerdeführerin für die Mitbewerberin spricht.

Zum einen setzt sich die belangte Behörde nicht damit auseinander, dass die Beschwerdeführerin nicht nur im Schuljahr 1998/1999 mit der Leitung der Volksschule betraut war, sondern auch im Schuljahr 2002/2003, und dass die Beschwerdeführerin darüber hinaus für sich ins Treffen führt, dass sie in zehn Jahren als Stellvertreterin des Schulleiters wegen dessen schwerer Erkrankung lange Zeit hindurch tatsächlich Leiterfunktionen ausgeübt habe. Zum anderen stellt die belangte Behörde bei der von ihr zu treffenden Auswahlentscheidung einzig und allein auf den „großen Erfahrungsvorsprung“ der Mitbewerberin gegenüber der Beschwerdeführerin ab, den die Erstgenannte erst auf Grund der hier auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin zu prüfenden Schulleiterbestellung erwerben konnte.

Damit führt die belangte Behörde im vorliegenden Fall die Rechtskontrolle des Verfassungsgerichtshofes geradezu ad absurdum.

Die Rechtsauffassung der belangten Behörde zu Ende gedacht, würde nämlich selbst ein ursprünglich verfassungswidriger Ernennungsbescheid durch die in Ausübung der Schulleitung erworbene Leitungserfahrung nachträglich verfassungsrechtlich „saniert“. Je länger das Verfahren bis zu einer ordnungsgemäßen Beendigung dauert, desto gewichtiger würde der „Erfahrungsvorsprung“ der Mitbewerberin. Im Hinblick darauf ist das Verhalten der belangten Behörde bei der Erlassung des bekämpften Bescheides - zum einen wegen des Ignorierens eines Parteivorbringens in einem für die Entscheidung wesentlichen Punkt und zum anderen wegen gehäuften Verkennens der Rechtslage – als objektiv willkürlich zu qualifizieren.

§ Verwaltungsgerichtshof

Außerdienstliches Verhalten als Dienstpflichtverletzung (VwGH v. 14.6.2007, 2006/12/0169)

Der Umstand, „Beamter zu sein“, rechtfertigt nicht jeglichen Eingriff in private Lebensverhältnisse desselben, sondern es muss bei der Beurteilung des außerdienstlichen Verhaltens als Dienstpflichtverletzung in jedem Einzelfall eine Abwägung zwischen dem (geschützten) privaten Lebensbereich des Beamten und seiner konkreten dienstlichen Aufgabenstellung vorgenommen werden. In diesem Zusammenhang hat die Disziplinaroberkommission auch ausgesprochen, dass zwischenmenschliche Kontakte zu einer – in der Folge noch dazu ehemaligen – Animierdame, die nicht die Intensität einer Lebensgemeinschaft erreichen, im Sinne des durch Art. 8 MRK verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechtes auf ein Privatleben auch einem Exekutivbeamten gestattet sein müssen.

Missbrauch der Amtsgewalt, keine Jubiläumszuwendung mangels Vorliegens treuer Dienste (VwGH v. 25.5.2007, 2006/12/0147)

Der Beschwerdeführer wurde rechtskräftig des Verbrechens des Missbrauches der Amtsgewalt nach § 302 Abs 1 StGB schuldig erkannt. Dem Schuldspruch zufolge hatte er als Leiter einer Geschäftsabteilung des Bezirksgerichtes für Strafsachen, sohin als Beamter, mit dem Vorsatz, den Staat in seinen Rechten auf Ausschluss der kostenfreien Erteilung von Strafregisterauskünften an Privatpersonen und auf Vergebührung von Strafregisterauskünften für Privatpersonen sowie X in seinem Recht auf Geheimhaltung seiner Vorstrafen zu schädigen, seine Befugnisse, im Namen des Bundes als dessen Organ in Vollziehung der Gesetze Amtsgeschäfte vorzunehmen, wissentlich dadurch missbraucht, dass er über Ersuchen des mitangeklagten Justizbeamten eine Strafregisterauskunft betreffend X unter Umgehung einer hierauf bezughabenden richterlichen Verfügung für Privatzwecke einholte. Das Fehlverhalten des Beschwerdeführers, welches zu einer Verurteilung nach § 302 StGB geführt hat – mag es auch nur ein einmaliges gewesen sein –, reicht ungeachtet der im Rahmen einer Gesamtbetrachtung mitzuberücksichtigenden sonst erbrachten positiven dienstlichen Leistungen aus, um das Vorliegen „treuer Dienste“ aus Anlass des 25-jährigen Dienstjubiläums zu verneinen.

§ Oberster Gerichtshof

Gegen die durch das Budgetbegleitgesetz 2003 eingeführte erstmalige Valorisierung von Neupensionen ab 1. Jänner des dem Stichtag zweitfolgenden Kalenderjahres bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken (OGH v. 26.7.2007, 10ObS86/07f)

Keine Bedenken, dass die hier in Rede stehende faktische Kürzung des Pensionsbezuges im Hinblick auf die Intensität des Eingriffes in die vom Kläger bis dahin erworbene Pensionsanwartschaft aus der Sicht des Gleichheitssatzes unzulässig wäre. So hielt der Verfassungsgerichtshof beispielsweise eine dauernde Pensionskürzung von 1,4 Prozent bei stufenweisen Inkrafttreten, eine Gehaltsreduktion von etwa 1,5 Prozent, eine Beitragserhöhung um 3,4 Prozent und sogar eine im Durchschnitt 12-prozentige Kürzung von Beamtenpensionen als Folge einer Verringerung der Bemessungsgrundlage bei vorzeitiger Pensionierung für geringfügig und damit schon aus diesem Grunde für verfassungsrechtlich unbedenklich. Der Pensionsentfall durch die mit 1. Jänner 2006 unterbliebene Pensionsanpassung betrug beim Kläger maximal 46,88 Euro monatlich (das sind höchstens 2,5 Prozent) und war daher im Sinne der zitierten Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes nicht derart intensiv, dass er einen sachlich nicht begründbaren Eingriff in erworbene Rechtspositionen bewirken würde. Im Übrigen wird in der Lehre ganz allgemein die Auffassung vertreten, dass der Gesetzgeber auch nach österreichischem Recht im Rahmen seines rechtspolitischen Gestaltungsspielraumes eine Pensionsanpassung für einzelne Jahre sistieren kann.

Soweit der Revisionswerber meint, es gebe keine sachliche Rechtfertigung für eine Differenzierung zwischen „erstmaliger“ und „fortgesetzter“ Pensionsanpassung, ist ihm entgegenzuhalten, dass das Schutzbedürfnis der noch aktiven Versicherten in der Regel geringer ist als jenes der Pensionisten, die ihre Pension im Vertrauen auf das gesetzlich festgeschriebene Leistungsniveau angetreten haben und deren Möglichkeiten, in der Pension auf Kürzungen ihrer Pension zu reagieren bestenfalls beschränkt, in den meisten Fällen aber überhaupt nicht vorhanden sind.

Schließlich ist nochmals darauf hinzuweisen, dass die vom Revisionswerber als verfassungswidrig erachtete gesetzliche Bestimmung Teil eines mit der Pensionsreform 2003 beschlossenen umfangreichen Maßnahmenpaktes ist, wodurch die mittel- und langfristige Sicherung der gesetzlichen Pensionen erreicht werden soll, und daher auch für GSVG- und BSVG-Versicherte gleichlautende Regelungen über die Verschiebung der erstmaligen Valorisierung von Neupensionen geschaffen wurden. Es liegt daher auch eine Ungleichbehandlung der in den einzelnen Sozialversicherungssystemen Versicherten nicht vor.

§ Disziplinar-Kommission

Exekutivbeamter, außerdienstliches Verhalten, Dienstbezug, Körperverletzung, tätlicher Angriff auf Lebensgefährtin, illegaler Erwerb und unbefugter Besitz von Kriegsmaterialien und Sprengmitteln, rechtskräftige strafgerichtliche und verwaltungsstrafbehördliche Verurteilungen, disziplinärer Überhang, nicht wiederherstellbares Vertrauensverhältnis, Entlassung (DOK v. 27.1.2006, GZ 120/11-DOK/05)

Ein Exekutivbeamter, der seiner Lebensgefährtin durch Schläge gegen den Kopf eine Körperverletzung gemäß § 83 Abs. 1 StGB vorsätzlich zufügt, verstößt gerade gegen jene Rechtsgüter (Gesundheit, körperliche Integrität sowie Würde von Menschen), die er aufgrund seines Amtes eigentlich schützen sollte. Der Beschuldigte hat weiters durch die ihm angelasteten Verhaltensweisen des illegalen Erwerbs und der unberechtigten Lagerung der genannten Waffen und Sprengstoffe das ihm vom Dienstgeber entgegengebrachte Vertrauen gröblichst verletzt und gegen seine ihm auferlegten Dienstpflichten in schwerst wiegender Weise verstoßen. Die Bedeutung der Taten des Beschuldigten ist im vorliegenden Verfahren nicht aus strafrechtlicher, sondern aus disziplinärer Sicht zu beurteilen. Die Dienstpflichtverletzungen erschöpfen sich in Ansehung der schweren Beeinträchtigung des Vertrauens somit nicht in der Verwirklichung der gerichtlich bzw. verwaltungsstrafbehördlich strafbaren Tatbestände.

Der Beschuldigte hat durch die Begehung des Vergehens der vorsätzlichen Körperverletzung nach § 83 Abs. 1 StGB und des Vergehens nach dem WaffG sowie der Verstöße gegen das Schieß- und Sprengmittelgesetz vor allem im Hinblick auf seinen Beruf als Exekutivbeamter und auf die damit verbundene Verpflichtung, alle Rechtsgüter (insbesondere die körperliche Integrität anderer) zu schützen, gegen seine ihm auferlegten Dienstpflichten in gravierendster Weise verstoßen und das Vertrauen der Dienstbehörde schwerstens missbraucht und absolut zerstört.

Dies vor allem deshalb, weil es zum Kernbereich der Aufgaben jedes Exekutivbeamten gehört, jedweden Verstoß gegen strafgesetzliche Vorschriften zu verhindern beziehungsweise aufzuklären, wozu zweifellos auch die vom Beschuldigten begangenen Delikte zählen.

Im Hinblick auf Art und Schwere (den Unrechtsgehalt) der begangenen mehrfachen Dienstpflichtverletzungen kommt insgesamt eine andere Disziplinarstrafe als jene der Entlassung von vornherein nicht in Betracht, weshalb alle möglicherweise gegebenen Milderungsgründe dahinstehen. ■

■ Zum Autor

Mag. Rudolf Haschmann, Referatsleiter in der Legistik zum Dienst- und Pensionsrecht in der Sektion III des BKA, hat die hier abgedruckten Rechtsentscheidungen zusammengestellt. ■

Die Verwaltungsmodernisierung geht rasch voran, Wettbewerbe stärken dabei den Team- und Innovationsgeist

Verwaltungsqualitätsoffensive VQO

Von Elisabeth Dearing, Michael Kallinger und Sandra Kastenmeier

- Qualitätsoffensive der Bundesregierung.
- Service im Bund und Abschluss des VIP-3.
- 40 neue Projekte.

Wien. Ausgangspunkt für die Verwaltungsqualitätsoffensive der Bundesregierung ist das Regierungsprogramm. Im 2. Kapitel unter dem Punkt „Verstärkte Bürgerorientierung“ werden als wichtigste Ziele einer modernen Verwaltung genannt:

- ein hohes Tempo der Verwaltungsabläufe,
- die Wahrung der Rechtssicherheit sowie
- Effizienz und KundInnenorientierung.

Dazu werden Standards für Erledigungen sowie die Anwendung von Qualitätsnormen gefordert. Ausgangspunkt dafür ist die Kundensicht. Beispiele wären die Dauer eines Verfahrens (von der Antragstellung bis zur Erteilung oder Untersagung einer Bewilligung) oder die Rechtmäßigkeit eines Bescheids.

In einem Ministerratsvortrag vom 14. März 2007, also rasch nach Ernennung der neuen Regierung, wurde die Grundlage für die Umsetzung der Verwaltungsqualitätsoffensive geschaffen. Neben dem Abschluss des VIP-3 (3. Verwaltungsinnovationsprogramm) und der Fortsetzung der Service-im-Bund-Projekte stehen neue Projekte im Vordergrund. Die Ressorts wurden aufgefordert, bis zu drei Reformprojekte vorzuschlagen, die sowohl eine Verbesserung der Leistungsqualität als auch einen konkreten Einsparungseffekt bewirken.

In den Projektvereinbarungen werden unter anderem die Ziele und Projekte beschrieben, die Meilensteine angeführt, der Nutzen für BürgerInnen und Wirtschaft dargestellt und das Einsparungspotenzial soweit möglich beziffert. Diese Daten werden in einer Datenbank geführt. Der jeweilige Umsetzungsstand wird einem halbjährlichen Monitoring unterzogen und an den Ministerrat berichtet werden.

Als zahlenmäßige Schwerpunkte unter den Projekten haben sich E-Government und die Flexiklausel heraus kristallisiert.

E-Government bleibt einer der Schwerpunkte

Bei den E-Government-Projekten, beispielsweise beim Ausbau der elektronischen Zustellung, besteht die Herausforderung darin, dass die technische Umsetzung nur ein Teil der Gesamtlösung ist. Für die BürgerInnen sollte ein klarer Vorteil erkennbar sein, der von Seiten der Verwaltung in professioneller Weise kommuniziert wird.

Der Sinn der Flexiklausel besteht darin, dass diese Einheiten durch eigene Ideen und in eigener Verantwortung die in der Verordnung gesetzten Ziele, sowohl inhaltlich als auch finanziell, erreichen. Sieben neue Dienststellen werden mit 1.1.2008 die Flexiklausel einführen. Darunter sind vier Schulen, zwei aus dem Bereich BMLFUW, die Heeresunteroffiziersakademie und die Verwaltungsakademie des Bundes. Ob es auch brauchbare Erfahrungen für die traditionellen Schulen gibt bleibt abzuwarten. Bei der Flexiklausel wird den Einheiten eine relativ große Freiheit gewährt, die durch Controllinstrumente vierteljährlich überprüft wird.

Am 25. September 2007 fand auf Einladung von Frau Staatssekretärin Silhavy das 1. Treffen der FachsektionschefInnen statt. Damit startete die Umsetzung der rund 40 Projekte im Rahmen des Programms Verwaltungsqualitätsoffensive. Am 24.10.2007 fand die 1. Sitzung zur Koordinierung der VQO-ProjektleiterInnen statt, Ende des Jahres wird der Fortschritt and den Ministerrat berichtet werden.

Die Bezirkshauptmannschaften vollziehen Bundesrecht und bieten eine breite Leistungspalette an. Unter der Organisationshoheit des Landes finden gemeinsame Strategiebildungen und ein Austausch nur innerhalb der Bundesländer statt. Ein bundesländerübergreifender Kontakt findet kaum statt. Dies ergibt eine teilweise sehr unterschiedliche Vollzugspraxis, die AntragstellerInnen unterschiedlich behandelt, je nachdem, in welchem Bundesland der Antrag gestellt wird.

In Graz: 3. Konferenz der Bezirkshauptleute

Am 20. und 21 November hat in Graz die bisher 3. österreichweite BH-Konferenz stattgefunden. Im Regierungsprogramm ist die Einführung von Qualitätsstandards vorgesehen, die BHs als direkte Kontaktstelle für die BürgerInnen sind unmittelbar davon betroffen. Die Konferenz soll einen positiven Impuls setzen, um das Bewusstsein für die Notwendigkeit von gemeinsamen Qualitätsstandards auf BH-Ebene zu fördern und das Lernen voneinander auch über Bundesländergrenzen hinweg voranzutreiben. Zielgruppe sind alle Bezirkshauptleute, die MagistratsdirektorInnen und die Ämter der Landesregierungen Österreichs.

Erster European Public Sector Award: EPSA

Der „European Public Sector Award“ (EPSA) ist ein europäischer Verwaltungspreis, den die Bertelsmann Stiftung, die Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer und die European Group of Public Administration (Brüssel) heuer als europaweiten Nachfolgewettbewerb zum Internationalen Speyerer Qualitätswettbewerb (ISQW) ins Leben gerufen haben. Der EPSA hat zum Ziel, Verwaltungen in ganz Europa zu motivieren, Ihre Modernisierungsprojekte auf den Prüfstand zu stellen, sich auszutauschen und gemeinsam den Modernisierungsprozess voranzutreiben.

Im ersten Jahr des EPSA-Awards liegt der Fokus auf drei hoch aktuellen Themenbereichen zu denen 320 Bewerbungen öffentlicher Verwaltungen aus 28 Ländern eingelangt sind:

1. Gemeinsam Handeln - herausragende Beispiele der Kooperation und gemeinsamer Entscheidungsfindung, in denen die BürgerInnen nachhaltig eingebunden sind
2. Mehrwert schaffen mit knappen Mitteln – innovative Wege und Methoden, mit denen die Effizienz und Effektivität der Aufgabenerfüllung nachhaltig gesteigert wurde
3. Den demografischen Wandel steuern -erfolgreiche Lösungsansätze, die diesen Wandel proaktiv und nachhaltig steuern

Der EPSA-Award ist der Nachfolgewettbewerb für den Speyer Qualtitätspreis.

Österreich an zweiter Stelle bei Bewerbungen

Mit der erfreulichen Bewerbungszahl von 35 deckt Österreich 10,7 Prozent der EPSA-Bewerbungen ab und liegt damit in der Rangreihe der teilnehmenden Länder an zweiter Stelle.

Mitte Oktober 2007 hat schließlich eine Jury internationaler ExpertInnen entschieden, welche Projekte eine Auszeichnung erhalten.

Insgesamt wurden sechs Hauptpreise vergeben. Der deutsche Landkreis Osnabrück erhält einen Preis für seine beispielgebenden Initiativen im Umgang mit dem demographischen Wandel. Alle Projekte zu diesem Thema sind in den strategischen Planungsprozess und das Finanzmanagement des Kreises eingebunden. Die Stadt Umeå (Schweden) wird für ihren Ansatz ausgezeichnet, Kindern und Jugendlichen den Zugang zu Kultur zu erleichtern. Zudem hat die Bibliothek der Stadt neue Wege beschritten, um sehbehinderte Menschen einzugliedern.

Roma den Zugang zur Verwaltung ermöglichen

Die Präfektur von Bukarest (Rumänien) wird für ihre Verdienste, den Roma einen effektiven Zugang zu Verwaltungsdienstleistungen aller Art zu ermöglichen, geehrt. Die Zentrale Datenbank der sozialen Sicherheit in Belgien erhält einen Preis für ihren Reorganisationsprozess. Seit der Umstrukturierung bietet sie einen effektiven Service mit einem Minimum an bürokratischen Formalitäten und Kosten.

Die Polizei in Lancashire (Großbritannien) hat ein Verfahren entwickelt, das es den Einsatzbeamten ermöglicht, die Anwesenheitszeiten auf der Polizeistation drastisch zu reduzieren und länger vor Ort im Einsatz zu sein. Feuerwehr und Rettungsdienst in Manchester (Großbritannien) erhalten eine Ehrung für ihr zukunftsweisendes Personalmanagement, das Kosten in erheblichem Umfang reduziert und die Dienstleistungsqualität erhöht hat.

Darüber hinaus wurden rund 60 Verwaltungen für ihre Modernisierungserfolge mit einem Diplom gewürdigt. Fünf Verwaltungen aus Österreich erhielten ein Diplom.

Fünf Diplome für heimische Verwaltungen

- Amt der Vorarlberger Landesregierung, Büro für Zukunftsfragen:
  Nachhaltige Verwaltungsmodernisierung, Förderung von bürgerschaftlichem Engagement im Sinne von „Good Governance“
- Finanzministerium:
  Projekt „FinanzOnline 2007“: e-Government Plattform der Finanzverwaltung für BürgerInnen und Unternehmen („Amtsweg per Mausklick“)
- Justizanstalt Sonnberg:
  Erfolgreiche organisations- und aufgabenbezogene Finanzplanung im Rahmen der Flexibilisierungsklausel, Entwicklung eines marktbezogenen Dienstleistungsangebotes
- Magistrat der Stadt Wien, Stadtentwicklung und Stadtplanung:
  Projekt „sALTo - gut und selbstbestimmt älter werden im Stadtteil“
- Land Oberösterreich, Familienreferat: Projekt „Elternbildungsgutscheine“: eine innovative Form der Familienförderung mit punktgenauer Erreichung der Zielgruppen.

Nähere Informationen zu den Gewinnerprojekten sowie das Programm des Kongresses finden Sie auf der offiziellen EPSA Homepage: www.eps-award.eu

Nationaler CAF-Tag 2007

- Am 29. November im Schloss Laudon.

Wien. (ed, mk) Die Weiterverbreitung des Common Assessment Frameworks CAF in Österreichs Verwaltungen trägt zur Verbesserung der Leistungsqualität bei. Der CAF ist ein leicht anwendbares Selbstbewertungsinstrument für die Verwaltungen in Europa, das Stärken und Schwächen einer Organisation deutlich macht und Entwicklungspotenziale aufzeigt. Ob seiner europaweiten Anwendung, bietet der CAF eine gute Basis für ein vergleichendes Lernen voneinander über Landesgrenzen hinweg.

In Österreich gibt es derzeit 45 registrierte CAF-User. Unterstützt wird der Erfahrungsaustausch und die Weiterverbreitung des CAF durch eine Plattform im Internet (siehe unten.)

Am 29. November 2007 veranstaltet das BKA im Schloss Laudon den 2. Österreichischen „CAF-Tag 2007“. Neben nationalen und internationalen Beiträgen werden Workshops und Diskussionsrunden auch die Möglichkeit bieten eigene Anliegen einzubringen. Anmeldung und Information bei Frau Nehyba (martina.nehyba@bka.gv.at).

Nähere Informationen zum CAF finden Sie im Internet unter www.bundeskanzleramt.gv.at/verwaltungsinnovation beziehungsweise auch auf der Homepage des KDZ unter www.kdz.or.at. Plattform: http://sektioniii.bka.gv.at/verwaltungsreform/forum/forumdisplay.php?fid=55

Zu den Autoren

Dr. Elisabeth Dearing ist Leiterin der BKA-Abteilung „Verwaltungsreform“, Mitglied im Public Governance Committee der OECD sowie FIV-Präsidiumsmitglied.

Mag. Michael Kallinger ist stv. Leiter der Abteilung Verwaltungsentwicklung, betreut und vertritt Österreich bei der EU-Innovative Public Service Group.

Sandra Kastenmeier, Referentin in der Abteilung Verwaltungsentwicklung, ist zuständig für die Bereiche Innovatorennetzwerke in den Bundesländern.

Zum Jubiläum ist Zeit, Bilanz zu ziehen: 10 Jahre Amtsmanager bedeuten 10 Jahre Verwaltungsreform von innen

Amtsmanager: Denken in Benchmarks

Von Stephan Schwarzer

■ Ohne Kulturwandel hätte Amtsmanager keinen Nährboden.
■ Bundesbehörden haben aufgeholt.

Wirtschaftskammer-Präsident Christoph Leitl bei seiner Festansprache zum Jubiläum. Foto: wko

Wien. Am 9. Oktober wurden die heurigen Amtsmanagerpreise in festlichem Rahmen verliehen. Damit spannt sich der Bogen von der ersten Verleihung im Juni 1997 bis heute über zehn Wettbewerbe. Dieser Beitrag zieht eine Bilanz.

Seit zehn Jahren präsentiert der Amtsmanager-Wettbewerb Personen und Projekte, die eines verbindet: das Bemühen, die Verwaltung effizienter, moderner, schlanker und kundenorientierter zu machen. Viel hat sich in dieser Zeit in und außerhalb der Verwaltung verändert.

Ein Kulminationspunkt der erhöhten Aufmerksamkeit dieses Themas in der Politik und in der Gesellschaft war die Erlassung des Verwaltungsreformgesetzes 2002. Viel mehr als die Gesetzgebung je bewirken hätte können, veränderte sich die Verwaltung aber von innen heraus, durch Organisationsentwicklung, ein neues Leitbild und ein neues Selbstverständnis.

Ohne diesen Kulturwandel hätte der Amtsmanager keinen Nährboden gefunden. Gleichzeitig war er aber auch Katalysator und Multiplikator der Verwaltungsreform von innen, indem er vorhandene Reformkräfte stärkte und viele Personen animierte, es ihnen gleichzutun.

Am Anfang von den Etablierten eher kritisch beäugt, genießt der Amtsmanager heute in der österreichischen Verwaltung Anerkennung und Ansehen. So erfüllt er heute genau jene Funktionen, die die Urheber ihm zugedacht haben: Innovative Menschen in der Verwaltung anregen, ihr Wissen und ihre Kreativität einzusetzen, um Prozesse und Strukturen an heutige und zukünftige Erfordernisse anzupassen, Antiquiertes über Bord zu werfen, die Produktivität und Kosteneffizienz der Verwaltung an Benchmarks zu messen und weiterzuentwickeln, die Beziehungen zur Außenwelt nicht mehr obrigkeitlich sondern kundenorientiert zu begreifen.

Rund 1650 Projekte

Im Laufe von zehn Jahren wurden 1645 Projekte eingereicht und 130 ausgezeichnet. Im Jubiläumsjahr stiegen die Einreichungen auf die Rekordzahl 231. Da unter den Einreichern immer mehr die Teams vorherrschten und diese oft aus einer Vielzahl von Personen bestehen, ist die Zahl der Personen, die sich im Rahmen des Amtsmanagers mit konkreten Maßnahmen der Verwaltungsinnovation auseinander setzten, mittlerweile bei einigen Tausenden anzusetzen. Eine derartige Kombination von Breitenwirkung und Zielgruppendurchdringung erreicht ein Projektwettbewerb nur selten. Dominierten etwa bis 2003 die Bezirks- und Landesbehörden, so konnten die Bundes- und die Gemeindebehörden in den beiden letzten Jahren kräftig aufholen. Dazu trugen die neuen Preiskategorien E-Government (ab 2005) für den Bund und kommunales Verwaltungsmanagement (ab 2006) für die Gemeinden maßgeblich bei.

Bund hinkt hinterher

Die Verteilung der Preisträger der Amtsmanager-Wettbewerbe 1997-2007 zwischen dem Bund und den Ländern weist eine deutliche Vorreiterrolle der Bundesländer Oberösterreich (21,5 Prozent) und Niederösterreich (20 Prozent) aus. Die Steiermark und Wien liegen bei rund 13 Prozent und 15 Prozent.

Der Bund selbst hinkt mit einem Anteil von 7 Prozent immer noch hinterher.

Die Gemeinden stellen mittlerweile bereits ein Fünftel der Preisträger. Diese Verteilung spiegelt grosso modo die Relationen bei den Projekteinreichungen wider.

Einige Beobachtungen springen bei Betrachtung der Auswertungen sogleich ins Auge. Immer stärker geht der Trend zu den Projekten von Teams. Großteams mit 20 oder 30 involvierten Personen sind keine Seltenheit. Am Anfang überwogen die Projekte von Einzelpersonen oder Kleinteams.

Relativ rasch wich die distanzierte Haltung des Verwaltungsapparats einer intensiven Beteiligung der Behörden auf Landes- und Bezirksebene, die auch von offizieller Seite kommunikativ unterstützt wurde. Bottom-up und top-down Partizipation ergänzen heute einander.

Etwas länger dauerte dieser Annäherungsprozess bei den Bundesbehörden, die in den letzten Jahren bei den Preisträgern ihren Rückstand weitgehend wettgemacht haben. Immerhin stellten sie im heurigen Bewerb schon ein Drittel der Preisträger.

Diese Öffnung kann als sehr wesentlicher Erfolgsfaktor gesehen werden. Das Denken in Benchmarks, die Bereitschaft, aus Verwaltungskunden-Sicht zu denken, die Einsicht, dass die Verwaltung auch ein Faktor des Wirtschaftsstandorts ist, haben Gewicht bekommen.

Im Grunde lassen sich die mehr als 1600 eingereichten Projekte auf wenige Typen zurückführen: Es geht zumeist um eine Standardisierung von Abläufen, um lösungsorientiertes Handeln, kundengerechte Informationsaufbereitung, Nutzung der elektronischen Kommunikationstechnologien und das Arbeiten und Denken mit Benchmarks.

Vorlagen für Verhandlungsschriften und Aufforderungen an Sachverständige, aber auch vorformulierte Musterauflagen verringern den Aufwand der Redaktion des Schriftsatzes in jedem Einzelfall. Mustergültig dafür waren die Projekte der BH Grieskirchen und des Magistrats Linz (Modulares Verfahren).

Die Verfahrensbausteine sind fixe Bestandteile des Verfahrensmanagements bei Anlagengenehmigungen geworden. Der frühere „Flaschenhals“ für die Ausfertigung von Schriftstücken in den Schreibstuben ist damit auch hinfällig.

Autowracks verursachen großen Verfahrensaufwand, wenn ihre Entsorgung nach abfallrechtlichen Vorschriften durchzusetzen ist. Die BH Mattersburg wählte einen unkonventionellen Ansatz: Sie bot den Wrackbesitzern kundengerecht die Entsorgung durch professionelle Abfallsammelbetriebe an, von der die Besitzer nach Erläuterung der Entsorgungsverpflichtung Gebrauch machten. In Kärnten organisierte die BH St. Veit an der Glan Kooperationen zwischen Mobiltelefonbetreibern zur gemeinsamen Benutzung von Sendemasten und reduzierte so die Zahl der zu genehmigenden Masten erheblich.

Die konkreten Verpflichtungen aufgrund von Rechtsvorschriften zu erkennen, ist häufig auch für bemühte Verantwortliche in Betrieben nicht ganz leicht. Behörden können sich und den Betrieben Aufwand ersparen, wenn sie ihnen erklären, was sie konkret zu tun haben. Dazu gibt es elektronische Mittel, oder – in komplexeren Fällen – Informationsveranstaltungen. Prämierte Projekte betrafen etwa das Gefahrgutrecht und das Abfallrecht. Das Internet-Portal in Serbisch, Türkisch und anderen Sprachen hilft den Menschen bei der Planung ihrer Behördenwege. Überall gesellt sich zum Kundendienst ein massiver Verwaltungsentlastungseffekt.

Nutzung der IKT

Die meisten Amtsmanagerprojekte haben irgendwo auch eine IKT-Komponente, aber viele sind reine IKT-Projekte. Elektronische Aktenführung und Dokumentenverwaltung, die Rechtsinformationssysteme des Bundes und der Länder, die elektronische Abwicklung von Vorschreibungen und des Zahlungsverkehrs zeigen, welche enormen Produktivitätsgewinne in diesem Bereich möglich sind.

Zu diesem Ansatz gehört auch die elektronische Erfassung und Verknüpfung von raumbezogenen Daten. Seien es Baustellen, unterirdische Kanalanlagen oder Raumplanungen aller Art, die IKT verringern den Aufwand für Behörden und Private.

Arbeit mit Benchmarks

Erst in den späten Jahren befassen sich Amtsmanagerprojekte mit Produktivitätskennzahlen. Es ist von großem Interesse, „Produktionsvorgänge“ der Behörden unter diesem Gesichtspunkt unter die Lupe zu nehmen. Hier erst wird das kreative Potenzial, das bei dezentralen Produktverantwortlichen wirkt, systematisch erschlossen. Was kostet ein Reisepass in der Leistungserbringung, wie viele Tage benötigen Betriebsanlagengenehmigungen – das sind typische Fragestellungen für Kennzahlvergleiche zwischen Bezirksbehörden eines Bundeslandes (und ist im Betriebsanlagenvollzug schon fast Standard geworden) oder auch über Landesgrenzen hinweg (so das 2006 ausgezeichnete Projekt der Bezirkshauptmannschaften von Zell am See, Eisenstadt-Umgebung und Rohrbach).

Aus Anlass des zehnjährigen Jubiläums wurden heuer auch Jubiläumspreise für die Amtsmanager des Jahrzehnts vergeben.

„Back to the roots“ würdigten sie einzelne Persönlichkeiten, die in einem außerordentlichen Ausmaß über ihre Kompetenzbereiche hinaus nachhaltig für die Verwaltungsinnovation gewirkt haben. Josef Öberseder ist der Grieskirchner Pionier des modernen Verfahrensmanagements. Auch wenn seine Ergebnisse immer noch unerreicht sind, hat sein Beitrag doch zwischen Boden- und Neusiedlersee einen ungeheuren Aufholprozess ausgelöst. Werner Brandtner hat in Vorarlberg sehr früh eine Landeslösung eingeführt, die sich auf ein systematisches Monitoring der Verfahrensdauern stützte. Der niederösterreichische Verkehrsplaner Friedrich Zibuschka wird für sein Gesamtwerk einer bürgernahen effizienten Verkehrsverwaltung geehrt, die regelmäßig mit Problemstellungen konfrontiert sind, die der berühmten Quadratur des Kreises gleichen.

Die dennoch gute Akzeptanz seiner Entscheidungen ist einer Symbiose von Sach-, Organisations- und Sozialkompetenz zu verdanken, die aus dem jahrzehntelangen Dialog mit Stakeholdern und Betroffenen vor Ort gewachsen ist.

Die zehn Jahre haben gezeigt, dass die Verwaltung ein unerschöpfliches Reservoir an Innovationen birgt. Bei vielen Dienstleistungen der Verwaltung für die Wirtschaft und die Bürger liegen zwischen dem antiquierten und dem heutigem Stil „Lichtjahre“.

Das kreative Potenzial, das in der Verwaltung steckt, zu aktivieren, war das vornehmste Ergebnis des zehnjährigen Amtsmanager-Zyklus.

Die zum Jubiläum im Manz Verlag erschienene Festschrift „Verwaltungsreform von innen“ von Universitäts-Dozent Dr. Stephan Schwarzer enthält wissenschaftliche Beiträge zur Verwaltungsreform (Rudolf Bretschneider, Peter Oberndorfer und Eduard Pesendorfer, Hans Pitlik und Ulrich Zellenberg), genauso wie essayistische Annäherungen an den Komplex Verwaltung aus verschiedenen Blickwinkeln (unter anderem von Walter Barfuß, Gisela Hopfmüller, Christoph Kotanko, Fritz Neugebauer, Wilhelm Plauder und Jens Tschebull), sowie eine ausführliche Erntebilanz aus Sicht des Veranstalters (Anna Maria Hochhauser), Karikaturen von Ulrich Chmel und die Ehrentafel der Preisträger von 1997 bis 2007. ■

■ Zum Autor

Univ.-Doz. Dr. Stephan Schwarzer ist WKÖ-Abteilungsleiter für Umwelt- und Energiepolitik. ■

Die Schulinspektoren haben sich selber aufgelöst und ein offizielles Ranking um die besten Plätze gibt es nicht

Denn sie wissen genau was sie tun: Das finnische Schulmanagement

Von Michael Fuchs-Robetin

■ Schulen als Beispiel für New Public Management.
■ Öffentliche Ausschreibung nur, wenn sich Kollegen nicht einigen können.

„Ein Lehrer muss ein Forscher sein, der versteht, wie Kinder lernen“, meint ein finnischer Bildungsexperte. Foto: photos.com

Wien. Im Jahr 2004 beliefen sich die Bildungsausgaben in Österreich auf 5,5 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP). In Finnland beliefen sich die Bildungsausgaben im gleichen Zeitraum auf 5,1 Prozent des BIP. Im sogenannten Pisa-Ranking 2003 befindet sich Finnland auf Platz 1, Österreich auf Platz 18.

Wie kann man sich die Ergebnisse der Pisa-Studie erklären – das fragen sich seit der Veröffentlichung der Ergebnisse hierzulande die Bildungsexperten. Liegt es an der Ausbildung der Lehrer oder am System der Gesamtschule? Vielleicht auch daran, dass finnische Kinder erst mit sieben Jahren eingeschult werden und mehr Zeit für das Kindsein haben? Reicht es schon aus, das eine oder andere Konzept zu übernehmen oder bildet erst die Gesamtheit des Systems die Grundlage für seinen Erfolg?

Fragen und Gründe genug auch für die in der österreichischen Schulverwaltung tätigen Juristen, sich abseits von Schulmodellen und Lehrplänen mit den Strukturen zu beschäftigen, die hinter diesem Ergebnis stehen. Eine von der Österreichischen Gesellschaft für Schule und Recht organisierte Studienreise im Oktober 2007 bot Anlass dazu, sich vor Ort mit dem Thema zu beschäftigen.

Was einem Verwaltungsjuristen sofort ins Auge springt ist, dass die Finnen nicht nur autonome Gesamtschulen haben, sondern vor allem ein Schulmanagement, das sich stark am New Public Management orientiert und in dem funktionierendes Controlling eine wesentliche Rolle spielt. Das bescheidene Ziel der Finnen dabei ist, die weltbeste Schulbildung anzubieten.

Verwaltungsstrukturen und Schulträgerschaft

Gemeinsam mit dem Unterrichtsministerium arbeitet das Finnische Zentralamt für Unterrichtswesen an der Entwicklung von Zielen, Inhalten und Methoden der einzelnen Bildungsbereiche. In diesem Zentralamt ist die gesamte Steuerungskompetenz vereint. Neben der Erstellung der Ziele erfolgt hier auch die Evaluierung, die bis hin zu einer zentralen Beurteilung aller Maturaarbeiten führt. Regionale Interessen werden durch eigene Abteilungen für Bildung und Kultur in jeder der sechs finnischen Provinzen sicher gestellt. Die lokale Verwaltung der Schulen obliegt den Kommunen. Diese legen den Umfang der Schulautonomie fest und sind dabei gesetzlich verpflichtet, für „guten“ Unterricht zu sorgen.

Schulautonomie und Selbstverständnis

Chef der Schule ist der Direktor. Er verwaltet das Budget und ist nur der Kommune gegenüber verantwortlich. An den besichtigten Schulen war zu erfahren, dass der Direktor alleine über die Aufnahme der Lehrer entscheidet. Im Zentralamt für Unterrichtswesen und an der Universität geht man allerdings davon aus, dass der Direktor in einem Gremium aus Kommune und Schulpartnern mitwirkt. Offensichtlich gehen auch in Finnland die Vorstellungen über Sein und Sollen auseinander. Unbestritten ist jedoch, dass der Direktor uneingeschränkte Autorität im Kollegium genießt und auch aus diesem Kreis gewählt wird. Eine öffentliche Ausschreibung des Direktorspostens findet nur statt, wenn sich die Lehrerschaft nicht auf einen Kollegen einigen kann oder sich niemand findet.

Oberste Gebote im finnischen Schulsystem bilden das Recht auf Bildung und die Bildungsgleichheit. Man versteht darunter die Gewährleistung von gleichen Bildungsmöglichkeiten für alle Bürger, unabhängig von Alter, Wohnort, wirtschaftlicher Situation, Geschlecht oder Muttersprache. Aus diesen Prinzipien heraus sind Vor-Primarstufenunterricht, Grundunterricht (Gesamtschule 1. bis 9. Schulstufe) und Unterricht an der Sekundarstufe II kostenlos.

Kostenlos ist aber nicht nur der Unterricht selbst, sondern auch soziale Leistungen, wie ärztliche, zahnärztliche und psychologische Betreuung. Ebenso wird allen Schülern ein kostenloses Mittagessen zur Verfügung gestellt. Das Unterrichtsmaterial und die Schulbücher sind im Vorschulunterricht und im Grundunterricht ebenfalls kostenlos.

Bildung der Schüler ist Bringschuld der Lehrer

Alle Schüler haben ein Recht auf Bildung. Schüler, die dem normalen Unterricht, aus welchem Grund auch immer nicht folgen können, haben Anspruch auf Förderunterricht. Diese Schüler werden in kleineren Gruppen zusammengefasst, wobei für jeden einzelnen Schüler ein Sonderunterrichtsplan erstellt werden muss.

Auch die Bewertung ist Teil der täglichen Unterrichtsarbeit. Mindestens einmal pro Schuljahr wird zu jedem Schüler ein Bericht erstellt. Der Lehrer ist verantwortlich, die gesamte Klasse auf ein gewisses Niveau zu bringen. Plakativ gesprochen wird die Bildung der Schüler als Bringschuld der Lehrer angesehen.

Die Frage „Woher kommt das finnische Modell?“ wird in Finnland unterschiedlich beantwortet. Als Antwort bekommt man unter der finnischen Lehrerschaft meist entweder „Schweden“ oder die „DDR“ zu hören, je nachdem, ob der Befragte eher ein Kritiker am System ist oder nicht. Die gleiche Frage an einen Experten wie Rainer Domisch (Counselor of Education am Finnischen Zentralamt für Unterrichtswesen) gestellt, bringt folgendes zu Tage. Als Vorbild diente von Anfang an das schwedische Modell. Man wollte dieses allerdings nicht eins zu eins kopieren und so sah man sich auch in vielen anderen Ländern nach Modellen um. So „natürlich“ auch in der DDR, die für die frühen 70er Jahre ein vorbildhaftes Schulsystem hatte.

Vor der endgültigen Einführung des finnischen Gesamtschulsystems ließ man sich Zeit für umfangreiche Vorbereitungsarbeiten, so sammelte man ungefähr vier Jahre lang – für viele Experten eine zu kurze Zeit – Daten und stellte Vergleiche mit anderen Staaten an. Die Evaluierung dieser Daten spielte dabei von Anfang an eine große Rolle.

Das finnische Schulsystem rühmt sich selbst mit bestausgebildeten Lehrern. „Ein Lehrer muss ein Forscher sein, der versteht wie Kinder lernen.“, meinte etwa der finnische Bildungsexperte und Direktor des Instituts für Angewandte Erziehungswissenschaften der Universität Helsinki, Matti Meri.

Evaluierung spielt auch bei der Lehrerausbildung die zentrale Rolle. Jeder Lehrer bekommt neben seiner fachlichen Ausbildung das Rüstzeug zur Selbstevaluierung.

Die Ausbildung erfolgt ausschließlich an der Universität, wobei alle Lehramtsstudien an einer einzigen Fakultät zusammengefasst sind. Kindergartenlehrer schließen mit einem Bachelor ab, die übrigen Lehrer mit einem Master-Grad.

Klassenlehrer, der Stufen 1 bis 6 erwerben so den akademischen Grad „Master of Education“, Fachlehrer der höheren Klassen den Master-Grad im jeweiligen Unterrichtsfach sowie in Pädagogik. Im Berufsbildenden Schulwesen wird neben der höchstmöglichen Qualifikation im eigenen Fachbereich und einer mindestens 3-jährigen Berufserfahrung der Abschluss eines Pädagogikstudiums vorausgesetzt.

Nur zehn Prozent werden genommen

Die Berufung als Lehrer alleine reicht in Finnland noch nicht aus, ein solcher zu werden. An der Universität werden nur so viele geeignete Studierende aufgenommen und ausgebildet, wie auch tatsächlich benötigt werden. Dabei wird selbstverständlich berücksichtigt, dass einige abspringen und andere wiederum in der Privatwirtschaft unterkommen, da sie dort höhere Gehälter erwarten.

Vor der Aufnahme an der Universität gilt es daher ein Assessmentverfahren über sich ergehen zu lassen, bei dem von ungefähr 1000 Bewerbern nur 100 zum Studium zugelassen werden.

Die zentrale Rolle der Schulaufsicht spielt das Finnische Zentralamt für Unterrichtswesen. Dieses ist, wie bereits ausgeführt, als oberste Steuerungsinstanz angesiedelt. Für einen Österreicher geradezu revolutionär anmutend, gibt es in Finnland keine Schulinspektoren und somit auch keine Schulinspektionen. Bestechend daran, dass sich die Schulinspektoren, laut Rainer Domisch, selbst aufgelöst haben, da sie in ihrer Tätigkeit keinen Sinn mehr gesehen haben. Noch bestechender mutet allerdings das System der Evaluierung an, das an die Stelle der Schulinspektion getreten ist. Jährlich findet an einem Fünftel aller Schulen eine Überprüfung der Schülerleistungen statt, begleitet von einer Evaluierung der pädagogischen Arbeit. Es gibt kein festes Rad, sondern die Schulen werden zufällig unter Beachtung einer repräsentativen Zusammenstellung ausgewählt. Es wird allerdings darauf geachtet, dass jede Schule rund alle fünf Jahre darunter ist. Aus den Ergebnissen wird ein gesamtfinnischer Durchschnitt errechnet, der veröffentlicht wird und mit dem jede Schule ihr eigenes Ergebnis vergleichen kann. Ein Ranking gibt es offiziell nicht, da dies nicht mit der Bildungsgleichheit vereinbar wäre. (Ein Credo im finnischen Schulsystem ist, dass es keine Eliteschulen geben soll. Es darf an dieser Stelle auch angemerkt werden, dass in Finnland aus diesem Grund kaum Privatschulen existieren.)

Von finnischen Direktoren kann man allerdings erfahren, dass benachbarte Schulen durchaus miteinander konkurrieren und ihre Ergebnisse austauschen.

Alle Schulen haben allerdings eine gemeinsame „Hürde“, die es zu bezwingen gilt. Am Ende jeder Schullaufbahn in der Sekundarstufe II steht die Nationale Reifeprüfung. Diese „Zentralmatura“ wird nicht nur vom Zentralamt für Unterrichtswesen erstellt, sondern von diesem auch korrigiert und bewertet. So stehen Lehrer und Schüler bis zum Ende als Teamplayer zueinander. ■

Quellen und weitere Informationen:
Finnisches Zentralamt für Unterrichtswesen, www.oph.fi
Universität Helsinki, Faculty of Behavioural science, www.helsinki.fi/behav

Zum Autor

Mag. Michael Fuchs-Robetin ist der stellvertretende Leiter der Abt. III/2, Kompetenzcenter A und Nebengebühren im Bundeskanzleramt. Er wechselte 2003 vom Stadtschulrat für Wien ins Bundeskanzleramt als Experte für dienstrechtliche Lehrerangelegenheiten. ■