

1/2011 Verwaltung INNOVATIV

Herausgegeben vom Führungsforum Innovative Verwaltung



EDITORIAL
Heidrun Strohmeier

Staatsschulden unter der Lupe

Der Kampf gegen die Wirtschafts- und Finanzkrise hat in zahlreichen Ländern die Staatsschulden drastisch in die Höhe schnellen lassen. Für **Verwaltung INNOVATIV** beleuchtet Konrad Pesendorfer, Generaldirektor der Statistik Austria, Hintergründe zur Defizit- und Schuldenstatistik in Österreich und Europa.

TEXT: KONRAD PESENDORFER



Immer genauer beobachten die Finanzmärkte Risiken, die sich hinter den Zahlen zur öffentlichen Verschuldung verbergen können. Insbesondere, seit in Griechenland die Fiskaldaten mehrfach korrigiert werden mussten.

Der europäische Rechtsrahmen, auf Basis dessen Statistik Austria das Maastricht-Defizit und den Schuldenstand für Österreich berechnet, ist das Europäische System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG), derzeit in der letztgültigen Fassung von 1995. Das ESGV selbst ist eine europäische Präzisierung des weltweit gültigen Systems der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, das auf Ebene der Vereinten Nationen akkordiert und beschlossen wurde. In der Darstellung von Defizit und Schuldenstand geht das ESGV vom breit gefassten Begriff des Gesamtstaates aus – darin inkludiert ist die Finanzgebarung des Bun-

des, der Länder und Gemeinden sowie der Sozialversicherungsträger. Angesichts des Trends, öffentliche Aufgaben zunehmend von „ausgelagerten“ Einheiten erledigen zu lassen, ist die korrekte Abgrenzung des Sektors „Staat“ gegenüber dem Sektor „Privat“ eine nicht-triviale Aufgabe. Dem ESGV entsprechend wird bei der Zurechnung zum Maastricht-Defizit die Trennlinie zwischen sogenannten „Markt-Produzenten“ und „Nicht-Marktproduzenten“ gezogen, wobei nur letztere der Finanzgebarung des Gesamtstaates zugeordnet werden. Nicht-Marktproduzenten sind demnach Einheiten, deren Umsätze weniger als die Hälfte ihrer Produktionskosten ▶

Verwaltung INNOVATIV:
bewährte Qualität –
neue Partnerschaft



Fotostudio Willibald Haslinger

Das FIV (Führungsforum Innovative Verwaltung) ist ein österreichweites übergreifendes Netzwerk von Führungskräften der öffentlichen Verwaltung. Mit Verwaltung INNOVATIV informieren wir seit rund 10 Jahren einen interessierten Leserkreis über aktuelle Trends und Entwicklungen aus dem Verwaltungsmanagement.

Als 2009 mit REPUBLIK ein attraktives und hochwertiges Magazin für die Zielgruppe der ManagerInnen des öffentlichen Sektors erschien, kam viel positives Feedback: professionell, informativ und unterhaltsam. Sofort ergab sich durch intensiven Infoaustausch über innovative Projekte eine konstruktive Zusammenarbeit mit der Redaktion. Daher war es naheliegend, die erfolgreiche Kooperation zu vertiefen und eine mediale Partnerschaft einzugehen. Verwaltung INNOVATIV als Beilage von REPUBLIK steht für gemeinsame Botschaften und Anliegen: Wir, die Führungskräfte, haben als Impulsgeber zahlreiche Verwaltungsinnovationen angestoßen und professionell umgesetzt. New Public Management wurde mit dem Grundsatz der Wirkungsorientierung in der Verfassung verankert. Ein innovatives Verwaltungsmanagement bedarf innovativer Politik und umgekehrt, beides sind Erfolgsfaktoren für die Zukunft Österreichs.

Verwaltung INNOVATIV erscheint vierteljährlich, neben aktuellen Themen – diesmal etwa die internationale Budgetstatistik und die Frage der Staatsschulden sowie mögliche Einsparungspotenziale von Verwaltungsreformen – runden ein konkretes Führungsthema und die bewährte Rechtsseite das Angebot ab.

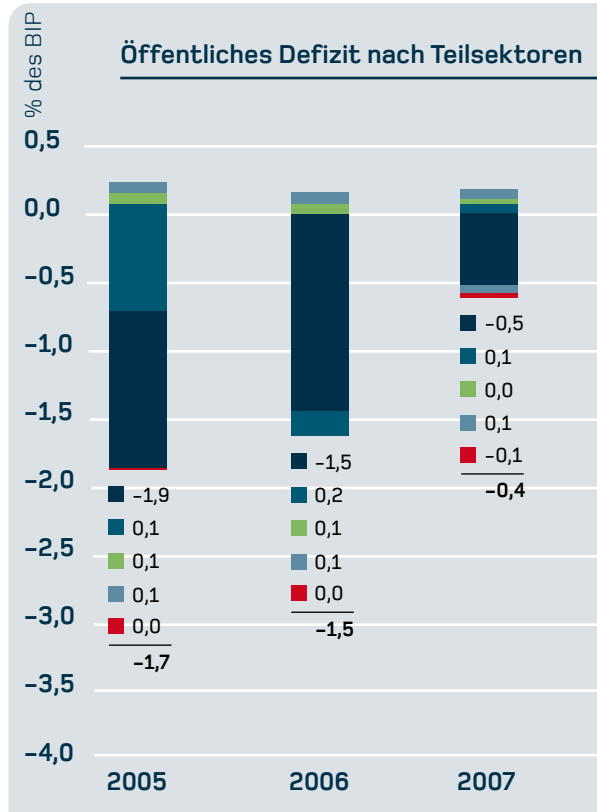
Ich freue mich auf Ihre Anregungen und Ihr Feedback!

Ihre

Heidrun Strohmeier

Präsidentin des Führungsforums
Innovative Verwaltung
heidrun.strohmeier@bmukk.gv.at

222	3,221	252	15.85%
264	2,285	173	21.68%
834	8,416	591	19.73%
0	483		4.65%
0	1,128		6.40%
0	1,611	0	5.53%
			16.05%



abdecken, wo also der Subventionscharakter zur Aufrechterhaltung des Betriebs eindeutig im Vordergrund steht.

Die österreichische Situation

In Österreich entfallen knapp 90% des Gesamtschuldenstands auf den Bund, gefolgt von 6% Schulden der Länder, 3% der Gemeinden, und 1% der Sozialversicherungsträger. Die anteiligen Beiträge der einzelnen Gebietskörperschaften zum jährlichen Defizit variieren sehr stark, aber auch dort ist der Bund stets am stärksten vertreten (siehe Grafiken). 2010 gab

es knapp 700 ausgelagerte Einheiten, die dem Sektor Staat zuzurechnen sind. Ein Großteil (246) dieser ausgelagerten Einheiten (Landeskammern, Landesfonds etc.) ist den Ländern zuzuordnen, gefolgt von den 170 Einheiten des Bundes (Universitäten, Bundesmuseen, Bundesfonds etc.) und 51 Einheiten der Gemeinden (Gemeindeverbände, Stadtmuseen und -theater etc.). (Die Liste aller ausgelagerten Einheiten, die dem Sektor Staat zugerechnet werden, ist auf www.statistik.at abrufbar.) Dem Bereich der Sozialversicherung werden 224 Einheiten

zugerechnet, das sind vorwiegend die regionalen Gebietskrankenkassen und deren Subeinheiten.

Defizit- und schuldenstandwirksam sind nicht nur Kapitaltransfers, die von einzelnen Gebietskörperschaften an Einheiten außerhalb des Sektors Staat gerichtet werden, sondern auch die Schuldenaufnahme von

eine genaue Prüfung griechischer Statistiken durch die Europäische Kommission an. Der Kommissionsbericht (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/COM_2010_REPORT_GREEK/EN/COM_2010_REPORT_GREEK-EN.PDF) über die Erstellung griechischer Fiskalstatistiken, der dem ECOFIN im Jän-

Die Aufgabe von Statistiken ist es, ein möglichst wahrheitsgetreues Abbild der Wirklichkeit zu bieten, um Entscheidungsträger in die Lage zu versetzen, informierte Entscheidungen treffen zu können.

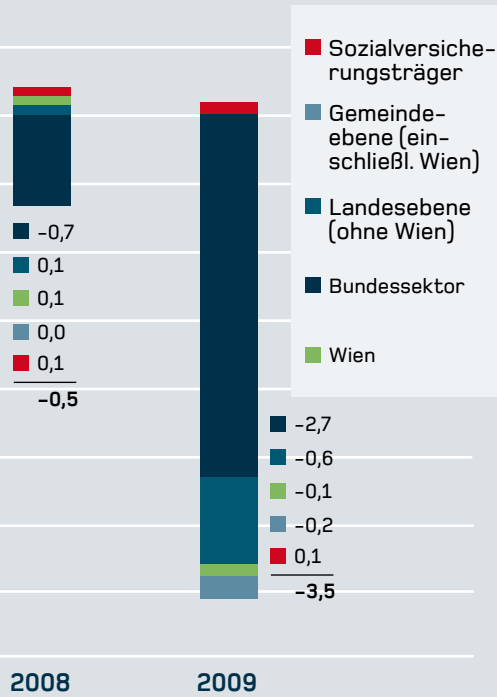
ausgelagerten Einheiten selbst, wenn mit hoher Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden muss, dass die Tilgung der Schulden letztendlich vom Staat übernommen wird.

Griechenland und die Folgen

Als im Oktober 2009 Griechenland im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit innerhalb von drei Wochen zwei Notifikationstabellen mit beachtlich umfangreichen Revisionen einbrachte, ordnete der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN)

ner 2010 vorgelegt wurde, zeichnete ein ernüchterndes Bild. Bei der Übermittlung von Fiskaldaten an die Europäische Kommission wurden schwere Unregelmäßigkeiten festgestellt. Mangelnde Unabhängigkeit des Statistikinstituts, intransparente und schlecht dokumentierte Vorgangsweisen, Mangel an persönlichen Verantwortlichkeiten und unklare Vorgaben für datenliefernde öffentliche Stellen wurden als Gründe für die zahlreichen und umfangreichen Datenrevisionen angeführt.

des Staates und Bundesländern



Öffentlicher Schuldenstand nach Teilssektoren des Staates



Der Fall Griechenlands lastete schwer auf der Reputation des Europäischen Statistischen Systems (ESS). Als Konsequenz und um Vertrauen in europäische Statistiken über öffentliche Finanzen wiederherzustellen, wurden Eurostat per EG-Verordnung (Verordnung (EU) Nr. 679/2010 des Rates vom 26. Juli 2010 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 479/2009 im Hinblick auf die Qualität der statistischen Daten im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit) erweiterte Prüfkompetenzen eingeräumt.

In einer Frequenz von etwa zwei Jahren finden in Form von Gesprächsbesuchen reguläre Kontakte zwischen Eurostat und den nationalen Statistikämtern statt. Liegen jedoch eindeutige Hinweise auf erhebliche Risiken oder Probleme bei der Datenqualität vor, so nimmt Eurostat methodenbezogene Besuche vor. In einem solchen Fall hat Eurostat das Recht, direkt auf Haushaltsdaten sämtlicher staatlichen Einheiten auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene sowie auf Sozialversicherungsebene zuzugreifen. Neben erweiterten Prüfrechten für Eurostat fordert der ECOFIN auch eine bessere rechtliche Verankerung der Unabhängigkeit der Statistikinstitute.

Ausblick

Im Dezember 2010 beauftragte der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs die Ausarbeitung von Gesetzgebungsvorschlägen zur besseren wirtschaftspolitischen Steuerung. Diese sollen bis Juni 2011 angenommen werden. Dabei geht es einerseits um eine Schärfung des Sanktionsmechanismus im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts sowie um eine nähere Betrachtung der Struktur und des Verlaufs der Gesamtverschuldung von Staaten. Daten über die Finanzgebarung des Staates werden demnach weiter an Bedeutung gewinnen.

Derzeit befindet sich das Europäische System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG) in einer Revision, die ab dem Jahr 2014 in Kraft treten soll. Dabei soll nicht nur die Abgrenzung zwischen Markt- und Nichtmarkt-Produzenten teilweise neu gezogen, sondern auch eine vollständigere Abbildung der Finanzgebarung des Staates (auch neben Maastricht-Schuld und -Defizit) in Form von impliziten Verbindlichkeiten gegeben werden.

Abbild der Wirklichkeit

Die Aufgabe von Statistiken ist es, ein möglichst wahrheitsgetreues Abbild der

Woher kommen die österreichischen Daten?

Statistik Austria berechnet das Defizit und den Schuldenstand nach Maastricht-Definition auf Basis der Rechnungsabschlüsse von Bund, Ländern und Gemeinden, sowie im Rahmen der Gebarungsstatistik, die die ausgegliederten Einheiten und Sozialversicherungsträger erfasst. Zwei Mal im Jahr, jeweils im März und im September, werden die nationalen Fiskaldaten der Europäischen Kommission gemeldet (notifiziert), wobei die März-Notifikation vorläufige Daten über das abgelaufene Berichtsjahr enthält und im September endgültige Zahlen gemeldet werden.

Wirklichkeit zu bieten, um Entscheidungsträger in die Lage zu versetzen, informierte Entscheidungen treffen zu können. Was zählt ist, was gemessen wird – und deshalb liegt es im allgemeinen Interesse, auch in Zukunft möglichst hochqualitative Statistiken in sensiblen Bereichen wie den öffentlichen Finanzen sicherzustellen.

DR. KONRAD PESENDORFER
ist Fachstatistischer
Generaldirektor der
Statistik Austria.



APA

„Klare Ziele statt Kaffeesudlesen“

Strukturreformen, Einsparungen und Effizienzsteigerungen: Die Konzepte für Verwaltungs- und Föderalismusreformen liegen auf dem Tisch. Weniger einig sind sich Experten, wie viel eingespart werden kann. Und auch das „Wo“ scheidet die Geister. **Verwaltung INNOVATIV** hat Claus Raidl und Bruno Rossmann zur Diskussion geladen.

INTERVIEW: GERTRAUD EIBL

Das Einsparungspotenzial von Verwaltungsreformen wird sehr unterschiedlich beziffert. Bis zu vier Milliarden Euro sollen drin sein. Wie realistisch sind diese Zahlen?

Rossmann: Wenn man sich die Zahlen genauer anschaut, so kommt man drauf, dass viele Dinge mit Verwaltungsreform und Föderalismusreform nichts zu tun haben. Immer wieder werden Konsolidierung und Verwaltungsreform miteinander verwechselt. Von den rund sechs Milliarden Euro, die der Rechnungshof an Einsparungspotenzial nennt, sind nur eine Milliarde Euro auf Verwaltungs- und Föderalismusreformen im engeren Sinn zurückzuführen. Diese Maßnahmen gilt es abzuarbeiten, weil sie sinnvoll sind.

Werden hier also politische Ziele mit der tatsächlichen Verwaltungsleistung vermischt?

Rossmann: So ist es. Außerdem muss man berücksichtigen, dass sich Einsparungen nicht kurzfristig realisieren lassen. Wenn es gelänge, in den nächsten fünf Jahren Einsparungen durch eine echte Föderalismusreform zu bewirken – mit Abbau von Doppelgleisigkeiten und Doppelförderungen – wäre das ein großer Erfolg.

Raidl: Ich fürchte nur, dass eine Föderalismusreform aufgrund der politischen Situation der Parteien nicht kommt. Das WIFO und seriöse Analysen sagen uns: Eine solche Reform muss 1,5 bis 2 Prozent des BIP einbringen. Jetzt liegen wir beim Bruttoinlandsprodukt bei 280 Milliarden Euro. Da komm ich schon auf vier bis sechs Milliarden Euro.

Rossmann: Verwaltungsreform führt aber nicht nur zu Effizienzsteigerungen und

Dr. Claus Raidl ist seit September 2008 Präsident der Österreichischen Nationalbank. Von 1991 bis 2010 war er Vorsitzender des Vorstands der Böhler Uddeholm AG, von 2007 bis 2010 Mitglied des Vorstandes der Voestalpine AG. Aufsichtsratsfunktionen nimmt er bei der Wiener Börse AG und bei Wienerberger AG wahr, darüber hinaus ist er Vorsitzender des Kuratoriums des Institute of Science and Technology Austria sowie Vorsitzender des Kuratoriums des Technischen Museums Wien. Claus Raidl wird als Experte häufig zu Fragen der Wirtschaftsordnung, der Industriepolitik, zu den Problemen der Steuer- und Budgetpolitik sowie zur Autonomie von tertiären Bildungseinrichtungen konsultiert.

Verbesserungen der Effektivität. Es kann durchaus zu Mehrausgaben kommen. Zu den Zahlen: Sie haben die WIFO-Zahlen genannt, ich halte sie für überzogen. Gerade bei den Transfers sehe ich Einsparungspotenzial, aber nicht in der Größenordnung, wie sie das WIFO benennt. Man muss die Kirche im Dorf lassen.

Richtung Steuerung und Ausrichtung an Zielsetzungen gemacht. Leider ist es bei der Entstehung des neuen Haushaltsrechts nicht gelungen, dieses neue Setting auf die Länder und zumindest die größeren Gemeinden zu übertragen. Es fehlt jede Art von Programmplanung in den Landeshäushalten.

„Wir leben in der Tradition eines Kooperationsföderalismus. Aber es braucht eine Verantwortlichkeit bei den Ländern.“ Bruno Rossmann

Die Leistungsverwaltung macht nur 25 Prozent des Gesamtvolumens aus. Wo orten Sie Einsparungspotenziale?

Raidl: In der bestehenden Verwaltungsstruktur gibt es genügend Effizienzreserven. Mit etwas marktwirtschaftlichem Denken würde man schon sparen. Beim Bund passiert auch was. Da wurde die Anzahl der Beschäftigten reduziert.

Welche Fortschritte bringt das neue Haushaltsrecht?

Rossmann: Der Bund hat mit dem neuen Haushaltsrecht einen guten Schritt in

Raidl: Ich glaube, einer der ganz großen Fehler in unserer Struktur des Föderalismus ist, dass der Bund nicht auf die Länder zugreifen kann, wie die Länder auf die Gemeinden zugreifen können. Was die Finanzen betrifft, muss der Bund einen stärkeren Einfluss haben. Wobei man auch sagen muss, dass manche Länder das Geld durchaus sinnvoll aufwenden.

Heißt das, der Bund sollte mehr Kontrolle haben?

Raidl: Ja, genau. Und mehr Mitsprache. Ich würde Gesundheit und Bildung zur Bun-



Gertraud Eibi

deskompensieren, einheitliche Pensionsrechte für Bund, Land und Gemeinden einführen. Bei den Gemeinden ist es ja oft noch viel ärger: Da werden die B-Beamten durch Handauflegen zu A-Beamten.

Im Bereich der Bildung wird schon längst über die Abschaffung der Bezirksschulräte diskutiert. Eine sinnvolle Strukturreform, die aber das Kraut nicht fett macht, oder?

Raidl: Landes- und Bezirksschulräte kann man abschaffen, weil es dazu eine parallele Landesverwaltung gibt. Und es geht um beides: Um eine Strukturreform und um Kostenersparnis! Die Crux an der Sache ist: Die Länder stellen an, der Bund refundiert, hat aber kein Controlling. Deshalb sage ich: Innerhalb der gegebenen Strukturen wird es zu keiner Föderalismusreform kommen. Daher bedarf es eines Anstoßes von außen. Der die Politiker nicht nur aufweckt, sondern ihnen zeigt: Wenn hier nichts geschieht, dann verliere ich Wähler. Aus diesen Überlegungen entstand die Idee, ein Volksbegehren für eine Föderalismusreform zu machen.

Rossmann: Wir hatten einen Anstoß von außen. Wir hatten die schwerste Krise der Nachkriegszeit.

Raidl: Ich sag zynisch: Leider war die Krise zu kurz. So groß kann die Krise gar nicht sein, dass es zu einer Föderalismusreform kommt.

Rossmann: Die Schweizer haben es geschafft, ohne einen Anstoß von außen.

Raidl: Die Dänen haben riesige Gemeindegemeinschaften gemacht. In Österreich kann man ohne Volksaufstand keine Gemeinden zusammenlegen.

Herr Raidl, Sie haben Ihr geplantes Föderalismusvolksbegehren erwähnt. Wie wollen Sie Stimmen mobilisieren?

Raidl: Zuerst muss ich nüchtern sagen: Mit Ausnahme des Rundfunk-Volksbegehrens (1964, Anm. d. Redaktion) war in Österreich noch jedes Volksbegehren ein Fehlschlag. Schauen Sie, in einem Volks-

Mag. Bruno Rossmann ist als Budgetexperte in der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien und als budgetpolitischer Berater des Grünen Parlamentsklubs tätig. Seine Arbeits- und Forschungsschwerpunkte sind öffentliche Finanzen, Budgetanalysen und Steuern. Er ist langjähriger Experte des Arbeitsausschusses des Staatsschuldenausschusses bei der Österreichischen Nationalbank. Von 2006 bis 2008 war er als Nationalratsabgeordneter Budget- und Finanzsprecher der Grünen.

die unterstreichen, wie wichtig eine Föderalismusreform ist. Ich sage oft: Wenn die Österreicher wüssten, was bei uns in der Verwaltung verloren geht an Geld! Der einzelne Beamte meint es ja gut, aber er ist ein kleiner Bestandteil im Gesamtsystem.

„So groß kann eine Krise gar nicht sein, dass es zu einer Föderalismusreform kommt.“ Claus Raidl

begehren müssen Sie keinen ausgereiften Gesetzestext präsentieren, aber eins ist klar: Das geht nur mit Unterstützung der Medien. Schon jetzt schreiben mir unglaublich viele Leute und schicken mir Beispiele,

Wo wollen Sie kürzen? Wollen Sie die Bundesländer abschaffen?

Raidl: Nein! Ich will die Bundesländer nicht abschaffen, auch nicht die Landeshauptleute. Es handelt sich um drei große ▶



Gertraud Eibl

„Einsparungspotenziale kann man erst mit einem konkreten Modell vor Augen abschätzen. Alles andere ist Kaffeesudlesen.“ Bruno Rossmann

Punkte. Erstens: Brauchen wir wirklich eine Gesetzgebung für die Länder? Zweitens: Ich will Klarheit der Kompetenzverteilung. Drittens: Wir brauchen eine Stärkung der Gemeinden. Das ist die unterste Ebene, wo der Bürger wirklich spürt, was er tun kann. Stellt sich die Frage, ob ich dann noch Bezirkshauptmannschaften brauche. Die Länder sollten die Aufgabe bekommen, die Vollziehung der Bundesgesetze zu tragen und mitzugestalten.

Mit diesen Schritten sind viele Struktur-reformen verbunden. Wie sieht es mit Einsparungspotenzialen aus?

Raidl: Alle Analysen, auch die des WIFO, zeigen auf, dass man damit zu großen Einsparungen kommt.

Rossmann: Ich glaube, Einsparungspotenziale kann man erst dann abschätzen, wenn man ein konkretes Modell vor Augen hat. Alles andere ist für mich Kaffeesudlesen. Eine andere Möglichkeit wären Territorial-reformen. Es ist ja verpönt, darüber zu diskutieren. In Deutschland hingegen hat eine Diskussion über die Zusammenlegung von Bundesländern begonnen.

Raidl: Natürlich spricht viel dafür, Großregionen zu machen. Trotzdem würde ich die

Länder so bestehen lassen, wie sie sind. Sie sind historisch gewachsen und ein Identifikationskriterium für die Österreicher.

Rossmann: Wir leben in der Tradition eines Kooperationsföderalismus. Und das soll auch weiterhin so bleiben. Aber es braucht eine Stärkung der Einnahmenverantwortung bei den Ländern.

Glauben Sie, dass ein Volksbegehren auf-rütteln kann, Herr Rossmann?

Rossmann: Ein Volksbegehren ist meines Erachtens nicht der richtige Weg. In diesem Land muss sich einiges prozedural ändern, das heißt, wir müssen offen diskutieren. Und unterstützend brauchen wir – da geb ich dem Herrn Präsidenten schon Recht – die Medien. Aber wir brauchen auch Politiker, die den Mut und den Willen haben, was zu ändern. Diese Politiker müssen dann klare Zielsetzungen formulieren, wohin die Reise gehen soll. Das, was hier zielführend eingesetzt werden könnte, wären Mediationsprozesse.

Raidl: Wir sind ja in keinem Scheidungsverfahren! Wir sind in der Politik, Herr Rossmann! Jetzt sind Sie ein Politiker, ich bin nur ein einfacher Stahlarbeiter.

Rossmann: Natürlich geht's hier um Schlichtungen.

Raidl: Aber Herr Rossmann, seien Sie doch realistisch! Der Politik geht's um Machtfragen, und die können Sie mit Mediation nicht lösen. Das ist ein lieber Ansatz, aber der ist ein bisschen naiv. Sie wissen doch, wie's in der Politik zugeht!

Sie sind beide skeptisch, wenn es um die tatsächliche Umsetzung einer Föderalismusreform geht. Wie schätzen Sie die Bereitschaft der Bevölkerung ein?

Raidl: In der Bevölkerung ist die Bereitschaft unglaublich groß, in so eine Reformbewegung einzusteigen. Eine Föderalismusreform ist ja ein Langzeitprojekt, das kann man nicht mit einem Federstrich machen. Obwohl die Bereitschaft der Bevölkerung da wäre, fehlt der politische Wille zur Umsetzung. Das stört mich.

Rossmann: Wir brauchen Politiker, die klare Zielsetzungen formulieren, wohin die Reise geht. Ansonsten werden wir immer das erleben, was wir jetzt erleben: Föderalismusreform als Rhetorik. ■

WAS MEINEN SIE? TEILEN SIE UNS IHREN STANDPUNKT MIT: FIV@OPWZ.COM

Ein Unternehmen ist nur so gesund wie seine Mitarbeiter.

Mit dem erprobten Diagnosetool von **health works** können Sie den Gesundheitszustand Ihres Unternehmens anonym, aussagekräftig und kostengünstig erheben. Kontaktieren Sie uns noch heute unter **01/1234567** oder per E-Mail an **gesundheit@healthworks.at**, um Produktivität, Betriebsklima und Gesundheit Ihres Unternehmens zu optimieren.

Mehr Informationen auf healthworks.at

Univ. Prof. Dr. med. Siegfried Meryn
Gesundheitsexperte



Eine gesunde Initiative von:

Der Wirtschaftsverlag

BUSINESS-TO-BUSINESS COMMUNICATIONS

IBG 

 **HEALTH
WORKS**

Besoldungsstruktur der Zukunft

Es soll die Personal- und Organisationsentwicklung unterstützen und Mitarbeiter binden, aber nicht fesseln: Die Rede ist vom Vergütungssystem. Deloitte-Partner Christian Havranek zieht Quervergleiche zwischen Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst. Und geht dabei Schwachstellen auf den Grund.

TEXT: CHRISTIAN HAVRANEK



Photos.com

Vergütung muss zwei großen Erwartungssystemen entsprechen: den Erwartungen der heutigen und künftigen Mitarbeiter sowie den Anforderungen der Organisation und ihrer Entwicklung. Hier ist der öffentliche Dienst durchaus wettbewerbsfähig im Vergleich zu anderen Sektoren der Wirtschaft. Er wird jedes Jahr produktiver, doch nicht jede Stelle wird nachbesetzt. Dies führt zu einer Überalterung.

Ein Vergütungssystem ist außerdem gut, wenn eine gewünschte Zielfluktuatation realisiert wird. Beide Extreme – eine arbeitnehmerinitiierte Nullfluktuatation sowie eine zu hohe Fluktuatation – wirken sich

dysfunktional aus. Hier scheint der öffentliche Dienst nicht nur zu binden, sondern sogar zu fesseln. Die Entgeltstrukturen im öffentlichen Dienst fokussieren noch immer die Führungskarriere. Sie negieren einen vielfältigen Karrierebegriff, wie er sich im Laufe der vergangenen Jahre in den verschiedensten Sektoren der Wirtschaft durchgesetzt hat (Karriere als Experte oder Karriere als Projektleiter). Weit unterdurchschnittliche interne Mobilität ist die Folge.

Veränderungen aufspüren

Darüber hinaus ist ein Vergütungssystem gut, wenn es die Organisationsentwick-

lung der Institution unterstützt. Aufgaben und Anforderungsfelder verändern und entwickeln sich in immer kürzerer Zeit. Ein gutes Entgeltssystem ist adaptiv und entspricht diesen Veränderungsprozessen. Es unterstützt einen ausgewogenen Mix zwischen Steuerung durch Regeln und Steuerung durch Menschen und passt zum Maturitätsgrad des Führungssystems. Auch in diesen Aspekten scheint Kritik angebracht.

Ergebnis- statt Zeitorientierung

Obwohl der öffentliche Sektor in vielen Dimensionen punkten kann (man denke z.B. an die Gender-Gerechtigkeit, die Möglichkeit zu umfassender und lebenslanger Aus- und Weiterbildung, die Qualität der Arbeitsplätze sowie den hohen Stand des Einsatzes von Informations- und Kommunikationstechnologien) ist zu konstatieren, dass insbesondere Führung und Arbeitszeitsysteme nicht den Erwartungen der kommenden Arbeitsgeneration entsprechen. Dasselbe gilt im Hinblick auf die starren regelgesteuerten Entgeltssysteme. Die neue Generation der Arbeitswelt erwartet sich ein flexibles Arbeitsumfeld, flexible Arbeitszeiten und eine umfassende Work-Life-Balance. Up-to-Date-Technologien sowie schlanke Geschäftsprozesse und reaktionsfähige, innovative Organisationen ergänzen das Set der Erwartungen. Ergebnisorientiertes Arbeiten ist wichtiger als zeitorientiertes. Das alles sind Faktoren, die nicht zuletzt beim Besoldungsschema Berücksichtigung brauchen.

Festhalten am Status quo?

Die Entgeltssysteme im öffentlichen Dienst bauen nach wie vor auf individuellen Stellen und einer ausschließlich analytischen

Stellenbewertung auf. Moderne Entgeltssysteme sind durch flächige Berufsbilder strukturiert, die jeweils eine Vielzahl von Funktionen umfassen und somit einen höheren Grad an Adaptionsfähigkeit ermöglichen. Pilotprozesse zeigen, dass ein solches Denken in Berufsbildern sehr wohl

öffentliche Dienst wesentlich unter seinem Niveau schlägt. Viele Qualitäten werden nicht kommuniziert.

Vorbild im Führungsdialog

Als letztes Beispiel sei das Performance Management im öffentlichen Dienst er-

„Career Customization“. Abhängig von der individuellen Lebens-, Motiv- und Potenziallage legen Mitarbeiter mit ihren Führungskräften in einem aufgeklärten Dialog Beschleunigungs- und Verzögerungsphasen für die berufliche Entwicklung fest. Dem öffentlichen Dienst ist mehr Mut für seine Besoldungsstruktur der Zukunft zu wünschen. Denn zuzutrauen ist es ihm. ■

„Der öffentliche Dienst schlägt sich unter seinem Niveau.“ Christian Havranek, Deloitte

auch im öffentlichen Dienst möglich wäre. Doch die daraus resultierenden Freiräume für Führungskräfte und deren wachsende Beweglichkeit scheinen in manchen Bereichen abzuschrecken. Dasselbe gilt für die notwendige Dezentralisierung.

Die junge Arbeitsgeneration erachtet neben dem Gehalt die Möglichkeit der Weiterbildung und eine wertschätzende und aufgeklärte Arbeitsatmosphäre als wichtig. Hier ist kritisch festzuhalten, dass sich der

wähnt. Vorbildlicher Weise hat sich der öffentliche Dienst dem regelmäßigen Führungsdialog in Form des strukturierter Mitarbeitergesprächs verschrieben und dieses sogar in Gesetzesform manifestiert. Die logische Konsequenz daraus wird jedoch ignoriert: Den unterschiedlichen Entwicklungsgeschwindigkeiten von Personen auch in Entgeltstrukturen Rechnung zu tragen. Moderne Expertenorganisationen sprechen heute von „Mass

MAG. CHRISTIAN HAVRANEK ist seit Juli 2002 Partner bei Deloitte. Er studierte Betriebswirtschaftslehre, absolvierte eine Gruppendynamik- und Unternehmensberaterausbildung und ist außerdem Geschäftsführender Gesellschafter der Unternehmensberatung Deloitte Consulting. Havranek ist Vortragender am Ausbildungszentrum für Unternehmensberatung und Autor mehrerer Fachbücher zu Themen des Personalmanagements.



Deloitte

Promotion



'Assess Yourself and Learn from the Best –
Showcasing and Rewarding European Public Excellence'



Bilder: EIPA

„Von den Besten lernen“

Startschuss für den European Public Sector Award (EPSA) 2011

Der European Public Sector Award (EPSA) ist ein renommierter europäischer Verwaltungspreis, der vom Europäischen Institut für öffentliche Verwaltung (EIPA) mit österreichischer Beteiligung veranstaltet wird.

EPSA hat zum Ziel, ein europäisches Netzwerk für herausragende Leistungen im öffentlichen Dienst zu schaffen sowie Erfahrungen transparent und übertragbar zu machen. Es soll eine Lernplattform gestaltet werden, die Spitzenlösungen für den öffentlichen Dienst präsentiert.

Die kostenfreie Teilnahme am EPSA-Wettbewerb bietet Organisationen die Gelegenheit, ihre zukunftsweisenden Projekte einer internationalen Öffentlichkeit vorzustellen und die Leistungen der MitarbeiterInnen sichtbar zu machen und zu würdigen.

Alle öffentlichen Verwaltungen Europas sind herzlich eingeladen, sich bis zum 25. März mit innovativen Projekten zu den folgenden Kategorien des EPSA 2011 zu bewerben:

1. Smart Public Service Delivery in a Cold Economic Climate
2. Opening up the Public Sector through Collaborative Governance
3. Going Green: Concrete Solutions from the Public Sector

Nähere Informationen zu den Kategorien sowie das englischsprachige Online-Bewerbungsformular finden Sie auf der offiziellen EPSA 2011 Homepage: www.epsa2011.eu. Der Abschlusskongress mit feierlicher Preisverleihung wird vom 15. bis 17. November 2011 in Maastricht stattfinden.



Ziel ist die wirkungsorientierte Budgetgebarung der Universitäten. Sind Leistungsvereinbarungen das richtige Instrument?

Leistungsvereinbarung: ein wohlwollendes Instrumentarium?

Einer wirkungsorientierten Budgetgebarung sollten sie dienen. Als Ausdruck einer Mangelverwaltung werden sie kritisiert: Leistungsvereinbarungen an Universitäten. Ulrike Plettenbacher analysiert Anspruch und Realität eines komplexen Instrumentariums.

TEXT: ULRIKE PLETTENBACHER

Ein Einblick in das Verhältnis zwischen der Struktur Universität und dem Handeln in Lehre und Forschung – und damit den eingangs erwähnten Dynamiken – kann mit der Hilfe von Instrumentarien gelingen, die allerdings nicht für sich selbst stehen, sondern mit übergeordneten Zielsetzungen verknüpft sind. In unserem Falle ist das Instrumentarium die Leistungsvereinbarung, die die Universität zur Überprüfung und Weiterentwicklung ihrer Leistungen in Forschung und Lehre mit dem Bund abschließt; das politische Ziel ist eine der Leistungserbringung und -steigerung dienende wirkungsorientierte Budgetgebarung.

Weg zum Leistungsergebnis

Der Anspruch entspricht den Vorstellungen von Governance im modernen Staat (vgl. A. Benz: 2004). Kollektive Sachverhalte sollen auf gleicher Augenhöhe zwischen den Akteuren des Systems im öffentlichen Interesse mit einer vereinbarten Bindungswirkung geregelt werden. Governance ist somit getragen von der Idee des Guten Handelns im öffentlichen Interesse und der These, dass vermehrte Autonomie zu einer höheren Leistungsfähigkeit der Organisation führt. Der

Anspruch entspricht den Erfordernissen des demokratischen Rechtsstaates, im Besonderen der öffentlichen Finanzkontrolle (vgl. J. Hengstschläger: 2010), in deren Mittelpunkt das optimale Verhältnis zwischen Mittelaufwand und Leistungsergebnis steht. Dieses kommt in zwei Varianten zum Tragen: Einerseits als Minimal- oder Sparsamkeitsprinzip, das versucht, einen bestimmten Erfolg mit dem geringstmöglichen Aufwand zu erzielen. Andererseits als Maximalprinzip, das mit den gegebenen Mitteln den größtmöglichen Nutzen erzielen möchte.

Mangelverwaltung

Nun stellen sich folgende Fragen: Welchem Prinzip dienen die Leistungsvereinbarungen, wie sie derzeit gestaltet sind? Sind sie das geeignete Instrument, um eine wirkungsorientierte Budgetgebarung nicht nur darzustellen, sondern auch – im Sinne wissenschaftspolitischer Effekte – fördern zu können? Der Österreichische Wissenschaftsrat hat die Leistungsvereinbarungen 2010-2012 analysiert (vgl. Wissenschaftsrat: 2010): Durch das der Universitätsautonomie verpflichtete Globalbudget ist eine Wirkungsüberprüfung mittels Zuordnung von Budgetposten zu geplanten oder durchgeführten Leistun-

gen den Universitäten überlassen. Ohne die Universitätsautonomie in Frage zu stellen: So eingesetzt verbleiben die Leistungsvereinbarungen als wohlwollendes Instrumentarium vertraglich geregelten Handelns im Ungefähren. Eine Zuordnung zu Minimal- oder Maximalprinzip wäre auf Grund der konstanten Unterfinanzierung der Universitäten nicht fair. Sie macht die Leistungsvereinbarungen zum Ausdruck einer Mangelverwaltung.

Der fehlende politisch-strategische Überbau (Stichwort: Hochschulplan) und die fehlende Verknüpfung mit anderen Instrumenten lassen die gezielte Förderung forschungspolitischer Effekte für den Wissenschaftsstandort Österreich noch vermissen. ■

LITERATUR:

A. Benz (Hrsg.), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden (2004)
J. Hengstschläger, Grundlegende staatsrechtliche Prinzipien für eine wirksame öffentliche Finanzkontrolle, Juristische Blätter 132, Wien/New York (2010), 545-548. Wissenschaftsrat, Analyse der Leistungsvereinbarungen 2010 -2012 und Stellungnahme, Wien (2010)

DR. ULRIKE PLETTENBACHER
ist Politologin und Generalsekretärin des Österreichischen Wissenschaftsrates.



Wissenschaftsrat



Von Rückforderungen und Zuordnungen

TEXT: RUDOLF HASCHMANN

VERWALTUNGSGERICHTSHOF „All-in“-Funktionszulage und pauschalierte Mehrleistungs- vergütung; Übergenuß (VwGH v 12.5.2010, 2009/12/0095)

Der Umstand, dass der Beamte nunmehr Anspruch auf eine Funktionszulage der Funktionsgruppe 5 der Verwendungsgruppe A1 hat, tut der Geltung eines früheren Bescheides über eine pauschalierte Mehrleistungsvergütung nach § 15 Abs. 2 iVm § 18 GehG 1956 und damit dem Vorliegen eines Titels zum Empfang dieser Nebengebühr keinen Abbruch. Die Dienstbehörde ist auf Grund der Änderung des maßgeblichen Sachverhaltes, nämlich der geänderten dienst- und besoldungsrechtlichen Stellung des Beamten, insbesondere des Bezuges der Funktionszulage der Funktionsgruppe 5 der Verwendungsgruppe A1, berechtigt - und gehalten - gemäß § 15 Abs. 6 GehG 1956 die einst mit Bescheid bemessene pauschalierte Mehrleistungsvergütung mit dem auf die Zustellung des Bescheides folgenden Monatsersten bescheidförmig neu zu bemessen bzw. einzustellen; die rückwirkende Einstellung der bescheidförmig pauschalierten Mehrleistungsvergütung erweist sich als inhaltlich rechtswidrig.

Für die Frage, ob die empfangenen Übergüsse rückgefordert werden können, ist die Situation im Zeitpunkt des erstmaligen Mehrbezuges von Bedeutung, nämlich ob für den Beamten der erstmalige Irrtum der Behörde bei der Anweisung der Bezüge

objektiv erkennbar war oder ob er damals bei Anwendung eines durchschnittlichen Maßes an Sorgfalt Zweifel an der Rechtmäßigkeit der von ihm fortlaufend bezogenen überhöhten Bezüge hätte haben müssen.

OBERSTER GERICHTSHOF Vorrückungstichtag; Zeiten eines Lehrberufes (OGH 22.9.2010, 80bA72/09k)

Ein Lehrberuf iSd § 26 Abs 2 Z 1 lit b VBG muss nicht zwingend im Rahmen von Lehrveranstaltungen wissenschaftlichen Charakters ausgeübt werden. § 26 Abs 2 Z 1 lit b VBG stellt nicht auf den Charakter oder Inhalt einer Lehrveranstaltung, sondern auf die Ausübung eines Lehrberufes ab. Weder aus § 26 VBG noch aus den Bestimmungen des UOG 1975 ergibt sich ein Hinweis, dass nur eine wissenschaftliche Lehrtätigkeit an einer Universität eine solche in einem Lehrberuf iSd § 26 Abs 2 Z 1 lit b VBG ist.

Gleichbehandlung (OGH 18.2.2010 8 Oba 27/09t)

Der Nachweis, der Bewerber hätte die zu besetzende Position auch ohne Diskriminierung nicht erhalten, obliegt dem Arbeitgeber. Dieser Grundsatz beruht auf der Überlegung, dass nur der Arbeitgeber Überblick über die individuellen Voraussetzungen sämtlicher Bewerber haben kann. Erst dann, wenn dem Bewerber die Glaubhaftmachung von Umständen gelungen ist,

die einen Zusammenhang zwischen Ablehnung der Bewerbung und dem Geschlecht oder einem anderen Diskriminierungsbestand indizieren, wird die „Beweislast“ auf den Arbeitgeber verlagert.

BERUFUNGSKOMMISSION Wahrungsfunktion, Zuweisung eines niedriger bewerteten Arbeitsplatzes (5.7.2010, 38/9- BK/10)

§ 141a Abs. 1 BDG schließt nicht aus, dass dem Beamten, wenn kein anderer geeigneter Arbeitsplatz zur Verfügung steht, auch ein Arbeitsplatz zugewiesen werden kann, der niedriger eingestuft ist als die gemäß Abs. 1 Z 2 vorgesehene Funktionsgruppe. In diesem Fall richtet sich die Einstufung des Beamten jedoch nicht - wie es sonst der Fall ist - nach der Zuordnung seines Arbeitsplatzes, sondern nach der im Abs. 1 Z 2 angeführten Funktionsgruppe. Der Dienstgeber wird jedoch im Interesse einer sparsamen und ökonomischen Verwaltungsführung danach zu trachten haben, dem Beamten so rasch als möglich einen Arbeitsplatz zuzuweisen, bei dem die Zuordnung des Arbeitsplatzes und die Einstufung des Beamten nicht auseinanderklaffen. ■

MAG. RUDOLF HASCHMANN
ist Referatsleiter in der Sektion III
des Bundeskanzleramts und
hat die abgedruckten Rechts-
entscheidungen zusammen-
gestellt.



Andrea Bock

Die Verwaltungsmanager

Sie sind Spitzenbeamte und Manager zugleich: Die Mitglieder des Führungsforums Innovative Verwaltung. FIV-Präsidentin Heidrun Strohmeier gewährt Einblick in ein Netzwerk, das sich als verlässlicher Partner der Politik versteht.

Was verbirgt sich nun genau hinter den drei Buchstaben FIV?

Das Führungsforum Innovative Verwaltung ist ein starkes, unabhängiges und überparteiliches Netzwerk von Führungskräften aus der Bundes- und Landesverwaltung. Wir wollen Innovationen in der Verwaltung vorantreiben und wichtige Impulse zur Lösung aktueller Probleme der Verwaltung geben.

aus erfolgreichen Reformprojekten und der ausgezeichneten Vernetzung über die Grenzen der Gebietskörperschaften hinweg.

Worin liegen die Schwerpunkte des FIV?

In unseren monatlichen Themenforen werden aktuelle Fragen, wie z.B. die Budgetpolitik oder die demografische Entwicklung Österreichs und ihre Auswirkungen auf die Verwaltung aufgegriffen und diskutiert. Ein wichtiger Schwerpunkt ist die Kooperation und Vernetzung mit anderen Führungskräftevereinigungen. Oft wird bei unseren Treffen der Grundstein für innovative gemeinsame Initiativen gelegt.

Wer ist eingeladen, Mitglied im FIV zu werden?

Als Mitglieder sind Führungskräfte der Bundes- und Landesverwaltung eingeladen. Das heißt, unsere Mitglieder gehören in der Regel der Sektionsleiter und Abteilungsleiterenebene an oder üben vergleichbare Funktionen aus. Für Partner aus der Wirtschaft besteht die Möglichkeit der fördernden Mitgliedschaft. Junge, engagierte „Führungskräfte in spe“ können auf Empfehlung ebenfalls an den Themenforen teilnehmen. ■

NÄHERE INFORMATIONEN ZUM FIV FINDEN SIE AUF WWW.FIV.AT. BEI INTERESSE AN EINER MITGLIEDSCHAFT NEHMEN SIE KONTAKT MIT EINEM MITGLIED DES PRÄSIDIUMS AUF.

IMPRESSUM

Medieninhaber und Herausgeber: FIV Führungsforum Innovative Verwaltung (1010 Wien, Rockhgasse 6, Tel.: +43 1 533 86 36-49) **Anzeigen und Verleger:** Österreichischer Wirtschaftsverlag GmbH (1051 Wien, Wiedner Hauptstraße 120-124, Tel.: +43 1 54664-0) **Anzeigenkontakt:** Michael Glatz, Tel.: +43 1 54665-281, m.glatz@wirtschaftsverlag.at **Redaktion:** Mag. (FH) Gertraud Eibl (Österreichischer Wirtschaftsverlag), Mag. Heidrun Strohmeier, Mag. Klaus Hartmann, Andrea Bock (alle FIV) **AutorInnen dieser Ausgabe:** Gertraud Eibl, Rudolf Haschmann, Christian Havranek, Konrad Pesendorfer, Ulrike Plettenbacher, Heidrun Strohmeier **Grafik Design:** Antonia Stanek **Druck:** Friedrich VDV GmbH, 4020 Linz **Erscheinungsweise:** 4x jährlich
Aus Gründen der Textökonomie verzichten wir auf geschlechtsspezifische Ausformulierung und den Verweis auf (nicht-)akademische Titel.

DAS PRÄSIDIUM:

Präsidentin: Bereichsleiterin
MR Mag. Heidrun STROHMEYER
Leiterin des Bereichs IT, Statistik,
Gender im Unterrichtsministerium

Vizepräsidenten:

Sektionsleiter-Stellvertreter
Mag. Klaus HARTMANN
stellvertretender Leiter der Sektion III
im Bundeskanzleramt

Landesamtsdirektor HR Dr. Robert
TAUBER

Amt der Burgenländischen Landes-
regierung

Schriftführer: Mag. Peter HADLER
Präsident des Handelsgerichts Wien

Stellvertretende Schriftführerin:

Sektionschefin Professorin
Dr. Eva-Elisabeth SZYMANSKI
Leiterin der Sektion Arbeitsrecht und
Zentral-Arbeitsinspektorat im BM für
Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz

Kassier: Gruppenleiter Dkfm. Eduard MÜLLER
Leiter der Gruppe IV/A im Finanzministe-
rium

Stellvertretender Kassier: Landes-
amtsdirektor Dr. Eduard PESENDORFER
Amt der Oberösterreichischen Landes-
regierung

Weitere Präsidiumsmitglieder:

Generalleutnant Mag. Othmar COMMENDA
Chef des Generalstabes im BM für
Landesverteidigung und Sport

MR Dr. Elisabeth DEARING
Leiterin der Abteilung Kompetenzcenter
Wirkungsorientierung und volkswirt-
schaftliche Analysen im Rechnungshof

Sektionschef Mag. Friedrich FAULHAMMER
Generalsekretär und Leiter der Sektion I
im Wissenschaftsministerium

Direktorin Dr. Edith GOLDEBAND
Landesrechnungshof NÖ

Sektionschef Dr. Hans-Günter GRUBER
Leiter der Präsidialsektion im
Lebensministerium

Magistratsdirektor Dr. Erich HECHTNER
Magistrat der Stadt Wien

HR Mag. Bernhard LANGMANN
Leiter der Abteilung Personal im Amt
der Stmk. Landesregierung

Bezirkshauptmann
HR Dr. Elfriede MAYRHOFER
Bezirkshauptmannschaft Melk

Bezirkshauptmann Dr. Heinz PANSI
Bezirkshauptmannschaft Hermagor

Landesamtsdirektor HR Dr. Werner SEIF
Amt der NÖ Landesregierung

Generaldirektor Dr. Theodor THANNER
Bundeswettbewerbsbehörde

Sektionschef Dr. Mathias VOGL
Leiter der Sektion Recht im Innenministerium

Magistratsdirektor Univ. Prof. Dr. Erich
WOLNY
Magistrat der Stadt Linz



„Wir treiben Innovationen in der Verwaltung voran.“

Heidrun Strohmeier, Präsidentin FIV

Das FIV versteht sich als Experten-Plattform für den Erfahrungs- und Informationsaustausch. Wir beziehen Position und beteiligen uns aktiv und sachbezogen am öffentlichen Diskurs zur Verwaltungsreform. So haben wir in einem Positionspapier Erfolgsfaktoren zur Reform der öffentlichen Verwaltung in Österreich definiert. Unsere Stärke besteht in der fachlichen Expertise, den Erfahrungen