

2/2011

# Verwaltung INNOVATIV

Herausgegeben vom Führungsforum Innovative Verwaltung



EDITORIAL  
Heidrun Strohmeier

## Das wachsende und das schrumpfende Österreich

Unsere Gesellschaft altert – in Österreich und in ganz Europa. Zum einen steigt die Lebenserwartung, zum anderen schrumpft die Gruppe der Jüngeren. Doch was bedeutet das für die öffentliche Hand? Rainer Münz erläutert eine Reihe von Auswirkungen, mit denen Vater Staat konfrontiert ist.

TEXT: RAINER MÜNZ



Noch keine Generation hatte die Aussicht auf ein so langes Leben. Nach wie vor wächst unsere Lebenserwartung mit einem Tempo von etwa sechs Stunden pro Tag.

Die Ursachen für die alternde Gesellschaft sind allgemein bekannt. Wir bekommen im Schnitt weniger Kinder als jede Generation vor uns. Die nachkommende Generation ist also jeweils etwas kleiner als die Generation ihrer Eltern (siehe Abbildung 1). Damit sind wir historisch nicht nur die langlebigste Generation, sondern auch die bei weitem kinderärmste.

Steigende Lebenserwartung und niedrige Kinderzahlen verstärken zusammen den Prozess der demografischen Alterung. Die Gruppe der Menschen über 65 wächst. Ihre Zahl wird sich bei uns bis 2050 beinahe verdoppeln, jene der Menschen über 80

im selben Zeitraum etwa verdreifachen. Zugleich schrumpft durch weniger Geburten die Gruppe der Jüngeren. Bei Kindern und Jugendlichen ist dies heute schon sichtbar. Zukünftig wird auch das einheimische Erwerbspotenzial schrumpfen. Denn es ist absehbar, dass demnächst immer mehr Erwerbstätige in Pension gehen, sobald die Babyboom-Generation in den Ruhestand tritt.

### Zukunftsmusik

Für die öffentliche Hand stellt die demografische Alterung eine besondere Herausforderung dar, weil sich die gesetzlichen Pensionsversicherungen der Bauern, ▶

### Innovationen auf allen Ebenen gefragt

Diesmal gibt Verwaltung INNOVATIV einen beeindruckenden Überblick über die Vielfalt an Herausforderungen für die öffentliche Verwaltung: Die demografische Entwicklung, Transparenz und öffentliche Transferleistungen sowie die Gestaltung der Nahtstelle zwischen Verwaltung und Politik geben Anlass zum Diskurs und Handeln.

Wir sind eine langlebige und kinderarme Generation. Subjektiv ist ein Gewinn von sechs zusätzlichen Stunden pro Tag für die zukünftige Lebenserwartung eine durchaus positive Perspektive. Wäre da nicht die Tatsache, dass sich demografisch betrachtet die Zahl der 80-Jährigen verdreifachen wird und sich daher die Frage nach geeigneten Anpassungsstrategien zur Entlastung der öffentlichen Haushalte stellt. Man denke etwa an die Verlängerung der Lebensarbeitszeit mit entsprechenden Anreizsystemen oder den Ausbau und die Zusammenlegung von Dienstleistungen in wachsenden und schrumpfenden Regionen.

Entgegen allgemeinen Annahmen machen öffentliche Transfers einen weitaus höheren Anteil am Budget aus als die Leistungsverwaltung, daher sind Effizienzsteigerung, Wirkungsorientierung und Transparenz z. B. im Hinblick auf etwaige Doppelförderungen ein wichtiges Reformthema.

Last, but not least stellt sich die Frage nach der Aufgaben- und Rollenverteilung zwischen Politik, den Kabinetten und dem Management. Wird das „Tell-Truth-to-Power-Prinzip“ für Spitzenbeamte durch zunehmende „Responsivität“ verdrängt? Müssen Maßnahmen im Dienstrecht zur Optimierung des Zusammenwirkens zwischen Politik und Verwaltung gesetzt werden? Für Diskussionsstoff ist gesorgt, wir bleiben dran und freuen uns auf Ihr Feedback.

Ihre

**Heidrun Strohmeier**

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

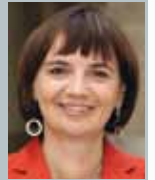
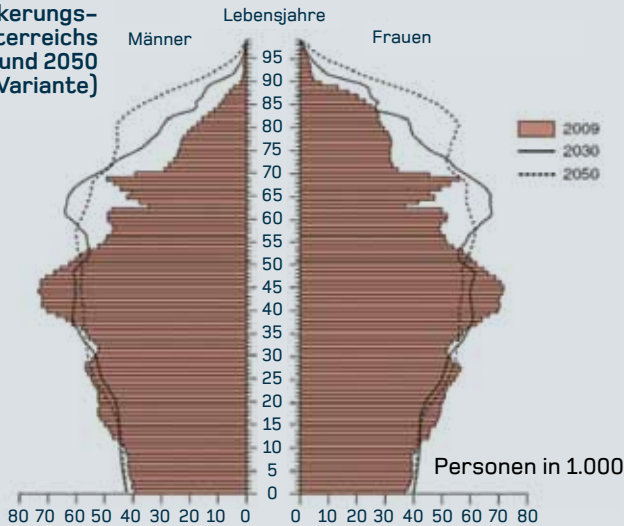


Foto: studio Wilfried Heusinger

Photo.com

Abb. 1  
**Bevölkerungs-  
 pyramide Österreichs  
 2009, 2030 und 2050  
 (mittlere Variante)**



QUELLE: STATISTIK AUSTRIA, BEVÖLKERUNGSPROGNOSE 2010. ERSTELLT AM 3.11.2010.

## „Wir brauchen ein Pensionssystem, das keine materiellen Anreize zu einer möglichst frühen Pensionierung setzt.“

Gewerbetreibenden, Arbeiter und Angestellten sowie der Beamten durch Beiträge der Aktiven nicht zur Gänze selbst finanzieren und somit permanent auf Zuschüsse aus Budgetmitteln angewiesen sind (siehe Abbildung 2). Ziel muss es daher sein, diesen Zuschuss des Bundes (und im Fall von Landesbeamten auch der Länder) trotz einer stetig wachsenden Zahl älterer Menschen nicht weiter ansteigen zu lassen und den Grad der Selbstfinanzierung in der gesetzlichen Pensionsversicherung sowie bei den Ruhegehältern von Beamten zu erhöhen.

Am leichtesten ließe sich dies durch eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit erreichen. Dies bräuhete allerdings zwei wesentliche Voraussetzungen:

einerseits ein Pensionssystem, das keine materiellen Anreize zu einer möglichst frühen Pensionierung setzt, andererseits einen funktionierenden Arbeitsmarkt für Ältere. Letzterer wird in den kommenden Jahren vielleicht schon deshalb benötigt, weil mehr Menschen den Arbeitsmarkt in Richtung Pension verlassen werden, als aus dem heimischen Bildungssystem nachrücken.

Entscheidend für die Verlängerung der Lebensarbeitszeit ist allerdings die permanente Weiterbildung jener, die länger erwerbstätig bleiben sollen. Schließlich geht es um ein Lohn- und Gehaltsschema, das nicht Lebensalter und Betriebszugehörigkeit prä-

miert, sondern tatsächlich erbrachte Leistungen. Ein solches Gehaltsschema würde sicherstellen, dass Ältere nicht automatisch höhere Löhne beziehen als Jüngere. Dies gilt für den öffentlichen Dienst genauso wie für die Privatwirtschaft. Damit würde jeder betriebswirtschaftliche Anreiz beseitigt, ältere durch jüngere Arbeitskräfte zu ersetzen, um Lohnkosten zu sparen.

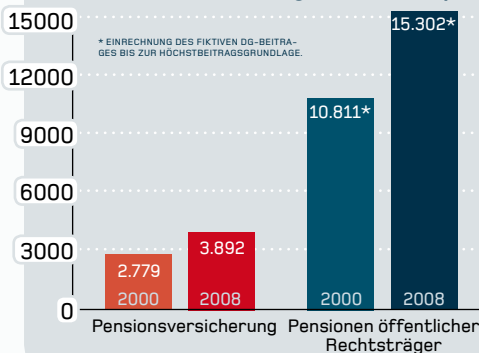
### Lebensarbeitszeit verlängern

Länger zu arbeiten entlastet die öffentlichen Haushalte in der alternden Gesellschaft in doppelter Weise (siehe Abbildung 3). Einerseits werden länger direkte Steuern, Abgaben sowie Beiträge zur Pensionsversicherung geleistet. Andererseits beginnt der Pensionsbezug entsprechend später. Für die Leistungen der Kranken- und Pflegeversicherung gilt nur Ersteres. Auch bei diesen Sicherungssystemen würden über einen längeren Zeitraum Beiträge geleistet. Die Inanspruchnahme wird durch längere Erwerbstätigkeit hingegen nicht reduziert.

### Österreichs Wachstumsregionen

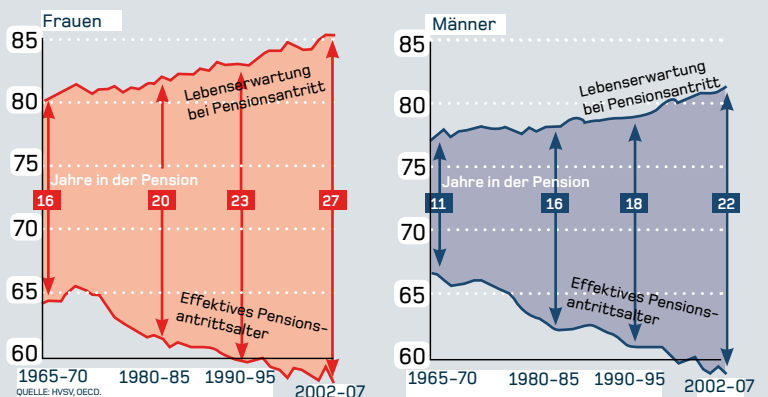
Europa besteht heute aus wachsenden und aus schrumpfenden Regionen. Dies gilt auch für Österreich (siehe Abbildung 4). In unserem Land liegen die Wachstumsregionen vor allem nördlich des Alpenhauptkamms. Sie erstrecken sich vom Vorarl-

Abb. 2  
**Bundesbeitrag und Ausgleichszulage in der gesamten Pensionsversicherung sowie durch Beiträge nichtgedeckte Pensionsleistungen von öffentlichen Rechtsträgern\* in Euro pro Person**



QUELLE: GUTACHTEN DER PENSIONSKOMMISSION FÜR DAS JAHR 2010, BMASK.

Abb. 3  
**Effektives Pensionsantrittsalter vs. Lebenserwartung bei Pensionsantritt bei Frauen und Männern**



berger Alpenrheintal und dem Inntal im Westen über die Großräume von Salzburg und Linz/Wels in der Mitte bis zur Ostregion zwischen St. Pölten, Wien und dem nördlichen Burgenland. Im Gegensatz dazu liegen die schrumpfenden Regionen vor allem südlich des Alpenhauptkamms. Sie reichen von Osttirol und dem Lungau über weite Teile Kärntens und der Steiermark bis ins südliche Burgenland. Ausnahmen bilden nur der Großraum Graz sowie Klagenfurt und Villach. Die Unterschiede in der Bevölkerungsentwicklung haben mit der unterschiedlichen Attraktivität der jeweiligen Regionen zu tun. Wachsende Regionen verfügen in der Regel über mehr und besser bezahlte Arbeitsplätze in erreichbarer Entfernung, über bessere Bildungseinrichtungen und/

de Regionen verfügen über ein geringeres Angebot an Arbeitsplätzen und weiterführender Bildung. Abwanderung aus schrumpfenden Regionen und Zuwanderung in wachsende Regionen verstärken die bestehenden Unterschiede.

### Lösungsansätze

Durch die Verschiebung der Gewichte ändert sich auch die regionale Steuerleistung – sowohl bei der Lohn- und Einkommensteuer als auch bei der Gewerbe- und Körperschaftsteuer. Über den Finanzausgleich übersetzt sich das zeitverzögert auch in einen größeren fiskalischen Spielraum für wachsende und einen geringeren Spielraum für schrumpfende Regionen. Beides ist schon deshalb eine enorme Herausforderung, weil die Fixkosten von Gemein-

In schrumpfenden Regionen geht es um die Zusammenlegung bisher lokal separat erbrachter Dienstleistungen. Ein typisches Beispiel ist die Zusammenlegung von Volks- und Hauptschulen. In der Praxis bedeutet das, dass mehr Schüler an Schulstandorte außerhalb ihrer Wohnorte pendeln müssen oder dass mehr Lehrer an mehr als einem Schulstandort unterrichten sollten. Damit könnte auch die pädagogisch wenig sinnvolle Praxis beendet werden, Lehrer notfalls auch Fächer unterrichten zu lassen, für die sie nicht ausgebildet wurden. Ein anderes Beispiel ist die Post. Sie exerziert bereits seit einigen Jahren vor, wie sich die Grundversorgung der Bevölkerung mit Postdienstleistung trotz Schließung von Postämtern aufrecht erhalten lässt.

Einen wichtigen Beitrag könnte auch eine generelle Flexibilisierung des Einsatzes von öffentlich Bediensteten leisten. Dies betrifft sowohl den Dienort als auch die berufliche Verwendung. Die bereits angelaufenen Umschulungen

von bei Post und Telekom nicht mehr benötigten verbeamteten Mitarbeitern weist als Modell in die richtige Richtung. Gleiches gilt für den Einsatz jener Zollwachbeamten, die an Österreichs Außengrenzen nicht mehr zum Einsatz kommen. All diese Maßnahmen ermöglichen eine längere Beschäftigung und helfen, Vorrühstände lange vor Erreichen des gesetzlichen Pensionsalters zu vermeiden. Gelingt dies bei einer größeren Zahl von Personen, dann verschafft dies den öffentlichen Haushalten mehr Spielraum.

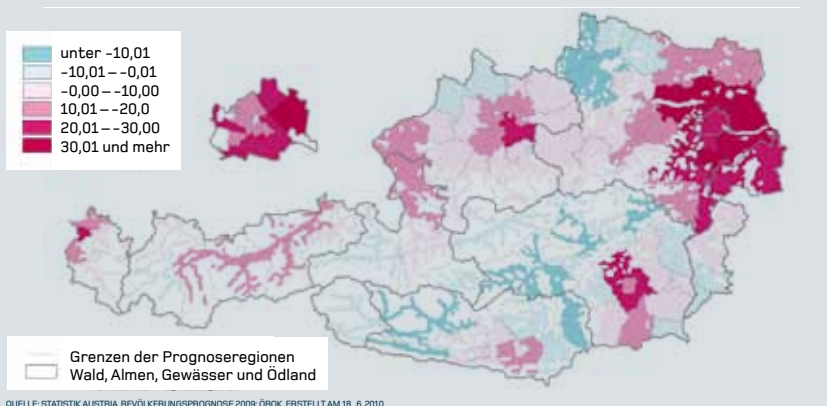
## „Einen Beitrag könnte die Flexibilisierung des Einsatzes von öffentlich Bediensteten leisten.“

oder über attraktivere Wohnstandorte. Besser bezahlte Arbeitsplätze und mehr Zuwanderung als Abwanderung erhöhen auch die lokale Kaufkraft, was in der Regel mehr wirtschaftliche Aktivität nach sich zieht. Dies gilt vom Eigenheimbau bis zum Angebot in Einkaufszentren. Schrumpfen-

den und Regionen bei schrumpfender Einwohnerzahl nicht automatisch geringer werden, während die variablen Kosten in wachsenden Gemeinden und Regionen sofort zunehmen.

Der öffentliche Sektor benötigt in beiden Fällen geeignete Anpassungsstrategien.

Abb. 4  
Bevölkerungsveränderung 2009–2050: Gesamtbevölkerung 2050 nach Prognoseregionen in % von 2009



QUELLE: STATISTIK AUSTRIA, BEVÖLKERUNGSPROGNOSE 2009; ÖROK, ERSTELLT AM 18. 6. 2010.

UNIV.-PROF. DR. RAINER MÜNZ leitet die Forschungsabteilung der Erste Group, ist Senior Fellow am Hamburgischen Weltwirtschaftsinstitut und lehrt an der Universität St. Gallen. Von 2008 bis 2010 war er Mitglied der von den Staats- und Regierungschefs der EU eingesetzten „Reflexionsgruppe Europa 2030“ (sogenannter EU-Weisenrat).



ERSTE GROUP BANK AG

# Die Region als Stadt der Zukunft

Für die kommenden Jahrzehnte wird Österreich ein moderates Bevölkerungswachstum prognostiziert. Was aber heißt das für Stadt und Land? Peter Biwald erörtert den Handlungsbedarf der Regionen.

TEXT: PETER BIWALD

Das Bild von der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Stadt und Land trägt.  
Die Zukunft ist eine asymmetrisch wachsende und schrumpfende Gesellschaft.



In sozioökonomischer Hinsicht bewirken die unterschiedlichen Trends der Bevölkerungsentwicklung eine differenzierte Wachstumsdynamik der Wirtschaft. Dies betrifft u. a. Arbeitsplatzangebote, die Kaufkraftentwicklung und verschiedene Trends der Dienstleistungsangebote bzw. -nachfrage. In Bezug auf die Einnahmen der Länder und Gemeinden sind unterschiedliche Auswirkungen auf das Steueraufkommen zu erwarten: sinkende Einnahmen für schrumpfende, steigende für wachsende Regionen.

## Arbeitsfähigkeit erhöhen

Hinsichtlich der öffentlichen Infrastruktur und der Leistungen der technischen, aber auch sozialen sowie kulturellen Daseinsvorsorge entsteht ein differenzierter landes- und kommunalpolitischer Handlungsbedarf. In bevölkerungsmäßig schrumpfenden Gemeinden geht es darum, trotz sinkender Nachfrage eine Mindestausstattung an öffentlicher Infrastruktur zu sichern. In den wachsenden Agglomerationsräumen ist es wiederum vorrangig, zusätzliche Bedarfe an bevölkerungsbezogener Infrastruktur zu decken. Dazu gehören die Erweiterung der Infrastrukturnetze und die Bewältigung von Erfordernissen zur Sicherung von Gesundheit und Umweltschutz. Zusätzliche Aufgaben ergeben sich aus der Integration einer wachsenden Zahl an Zuwanderern aus dem Ausland. Damit verbunden sind steigende öffentliche Ausgaben.

Im Bereich des Personalmanagements wird der Mangel an geeigneten Fach- und Führungskräften mit einem verschärften Wettbewerb um Mitarbeiter verknüpft sein. Eine Gegensteuerung erfordert vom öffentlichen Sektor, sich verstärkt am Konzept der Arbeitsfähigkeit zu orientieren, z. B. den Arbeits- und Gesundheitsschutz zu fördern und eine wertschätzende Unternehmenskultur zu forcieren. Dazu gehört der Aufbau eines altersheterogenen Personalkörpers, indem neue Leistungsträger gewonnen und leistungsfähige Mitarbeiter (länger) gehalten werden.

## Konsequenzen

Das Leitbild von der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ in Stadt und Land bzw. zwischen Regionen/Ländern ist infrage zu stellen. Die Zukunft ist eine asymmetrisch wachsende und schrumpfende Gesellschaft, weshalb eine differenzierte Versorgung erforderlich sein wird. Für nachhaltig schrumpfende Regionen sind also Grundversorgungsstandards festzulegen, etwa für Ver- und Entsorgung, Bildungs- u. Gesundheitseinrichtungen. Für zentrale Orte und deren Umland ist eine gemeinsame Daseinsvorsorge zu definieren, zu planen und anschließend umzusetzen. In diesem Zusammenhang sind angemessene Verbindungen zwischen Zentren und Peripherie zu schaffen und Territorialreformen anzupfeilen. In demografisch wachsenden Gemeinden und Regionen wird die Schaffung transkommunaler Kooperationsräume zum Thema. Das sind nicht

isoliert betrachtete zentrale Orte, sondern „Zentralitätsregionen“. Dem entspreche die Entwicklung einer Planungsregion, die die gesamte Stadt-Umland-Region umfasst.

Die Region als Stadt der Zukunft – das bedeutet, gemeinsam die regionale Entwicklung zu planen und zu steuern. Es heißt aber auch, die Bereitstellung von Leistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge insgesamt zu organisieren (z. B. durch abgestimmte Schulstandorte, gemeinsam entwickelte und finanzierte Kultur- und Freizeiteinrichtungen sowie eine regional ausgerichtete Kinder- und Tagesbetreuung). Es ist im Interesse von Bund und Ländern, dass die wirtschaftlich starken Stadtregionen als Wirtschaftsmotoren des Landes erfolgreich sind. Das erfordert auch, entsprechende Verantwortung wahrzunehmen und sich aktiv für die Stadtregionen einzusetzen. ■

MAG. PETER BIWALD ist seit 1999 Geschäftsführer der KDZ Managementberatungs- und Weiterbildungs GmbH und seit 2009 Geschäftsführer des KDZ Zentrum für Verwaltungsforschung. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Grundlagenprojekte zu Public Management/Governance und Finanzausgleich, Verwaltungsreformprojekte bei Gebietskörperschaften und deren Betrieben sowie Managementtrainings. Er ist staatlich geprüfter Unternehmensberater und Lektor an der Donau-Universität Krems sowie an den Fachhochschulen des BFI Wien und dem FH Campus Wien.



# Mehr Transfer- denn Beamtenrepublik

Eine Verwaltungsreform ist nur dann erfolgreich, wenn bei den Einsparungsbeträgen nicht bloß gekleckert, sondern geklotzt wird. Doch wo genau lässt sich einsparen? Klaus Hartmann analysiert die Unterschiede zwischen Kosteneinsparungen durch Effizienzmaßnahmen und Kürzung von Transfers.

TEXT: KLAUS HARTMANN



Der Anteil der Transfers an den Staatsausgaben wird zumeist unterschätzt. Mit mehr als 50 Prozent des Bundeshaushaltes übersteigen die Transferausgaben die Ausgaben der Leistungsverwaltung. Letztere machen lediglich 25 Prozent aus.

**D**as Identifizieren von Einsparungspotenzialen ist ein beliebtes Spiel im öffentlichen Diskurs über Effizienz und Effektivität im staatlichen Handeln. Milliardenbeträge in den unterschiedlichsten Höhen werden genannt, wobei weder die Berechnungsmethode noch die Ausgangsbasis von Einsparungsmaßnahmen finanzwissenschaftlichen Ansprüchen genügen. So ist es nicht verwunderlich, dass vor allem gilt: Recht haben diejenigen, die die höheren Beträge nennen. So werden auch Beträge jenseits

der Milliardengrenze diskutiert. Will man sich hingegen der Reduktion der Staatsausgaben seriös nähern, so muss man die Struktur der Staatsausgaben beachten. Es besteht nämlich ein deutlicher Unterschied, ob in der Leistungsverwaltung durch Effizienzmaßnahmen Kosteneinsparungen erzielt werden können oder ob staatliche Förderungen oder Transfers schlicht gekürzt werden. Eine Reduktion bei den Finanzierungsausgaben, also bei Kreditzinsen und -tilgungen, ist in der Regel ohnehin nicht möglich.

## Was sind öffentliche Transfers?

Landläufig besteht in der breiten Öffentlichkeit nach wie vor die Einschätzung, dass ein Großteil der Staatsausgaben in die Leistungsverwaltung fließt und hier insbesondere als Personalausgaben in den öffentlichen Dienst. Demgegenüber wird der Anteil der Transferausgaben an den Staatsausgaben meist unterschätzt. Nach Berechnungen des Rechnungshofes übersteigen die Transferausgaben (mit über 50 Prozent etwa des Bundeshaushaltes) die Ausgaben der Leistungsverwaltung (etwas

mehr als 25 Prozent). Im Folgenden soll daher das Augenmerk auf die Transferausgaben gelegt werden.

Unter öffentlichem Transfer versteht man nach einer Definition des Wirtschaftsforschungsinstitutes Wifo (Prof. Hans Pitlik) eine ökonomisch wirksame Begünstigung, die eine staatliche Institution einem nicht-staatlichem Empfängerkreis zukommen lässt, ohne dass daran eine marktwirtschaftliche Gegenleistung gebunden wäre. Die genaue Höhe der gesamten Transferausgaben lässt sich nicht leicht feststellen, weil Abgrenzungsfragen insbesondere im Zusammenhang mit aus der Verwaltungsorganisation ausgegliederten Einrichtungen nicht immer zu eindeutigen Ergebnissen führen; aber über die Tatsache, dass die öffentlichen Haushalte zum größten Teil Transferausgaben beinhalten, besteht kein Zweifel.

Transfermaßnahmen beruhen auf den unterschiedlichsten Motiven. So können Um-

verwaltung wirtschaftlich handeln soll. Der auf die Verwaltung entfallende Teil der Transferausgaben ist naturgemäß deutlich geringer als die Ausgaben für die Transferleistungen selbst. Doch sollten neue Verwaltungsprozesse und effiziente Strukturen der Transferadministration noch bessere und damit kostengünstigere Verfahren ermöglichen.

Als Teil des staatlichen Handelns ist selbstverständlich auch die Transfertätigkeit des Staates von den Überlegungen zur „Wirkungsorientierung“ erfasst, wie sie seit einigen Jahren in Österreich diskutiert wird und auch bereits etwa im Land Oberösterreich sowie auf Bundesebene imple-

mentiert wurde. Gerade das System der wirkungsorientierten Verwaltung ist in der Lage, die verschiedenen Transfermaßnahmen daraufhin zu untersuchen, ob sie die geplanten Ziele und Lenkungszwecke erreicht haben.

### **Transferrepublik Österreich**

Die rege Transfertätigkeit in Österreich bringt eine gewisse Unübersichtlichkeit über die Vielfalt der Transferarten und -formen im gebietskörperschaftsübergreifenden Zusammenhang. Um die aus Doppelförderungen und Informationsdefiziten resultierenden Mängel in der Transparenz zu entschärfen, wurde im Finanzministerium eine

sogenannte „Transparenzdatenbank“ initiiert, die sich gerade im Aufbau befindet.

Es ist nicht das Ziel dieser Datenbank, alle Transfer- und Förderstrukturen bis ins kleinste Detail offenzulegen, denn das entspricht nicht der österreichischen Vertraulichkeitskultur. Vielmehr wird angestrebt, den einzelnen Transferempfängern eine transparente Übersicht über die von ihnen empfangenen Leistungen zu gewähren. Weiters werden durch die umfassende Aufbereitung der Transferdaten neue Erkenntnisse für Politik, Verwaltung und Wissenschaft möglich, die es ihnen erleichtern, die Wirksamkeit der Transfermaßnahmen besser zu evaluieren. Und letztlich könnte da-

durch auch der Eindruck relativiert werden, dass ausschließlich in einer Reform der Leistungsverwaltung die ambitionierten Einsparungsvorgaben umgesetzt werden könnten. Alleine die Tatsache, dass Österreich unter budget-

politischen Aspekten eher eine „Transferrepublik“ denn eine „Beamtenrepublik“ ist, unterstreicht das Erfordernis, bei umfassenden Konsolidierungsmaßnahmen den Schwerpunkt insbesondere auf die Durchforstung und Rationalisierung der österreichischen Transfer- und Förderlandschaft zu legen. ■

MAG. KLAUS HARTMANN ist stellvertretender Leiter der Sektion III: Öffentlicher Dienst und Verwaltungsreform im Bundeskanzleramt und Leiter der Verwaltungsakademie des Bundes.



## **„Die rege Transfertätigkeit bringt eine Unübersichtlichkeit über die Vielfalt der Transferarten im gebietskörperschaftsübergreifenden Zusammenhang.“**

## **„Landläufig besteht in der Öffentlichkeit nach wie vor die Einschätzung, dass ein Großteil der Staatsausgaben insbesondere als Personalausgaben in den öffentlichen Dienst fließt.“**

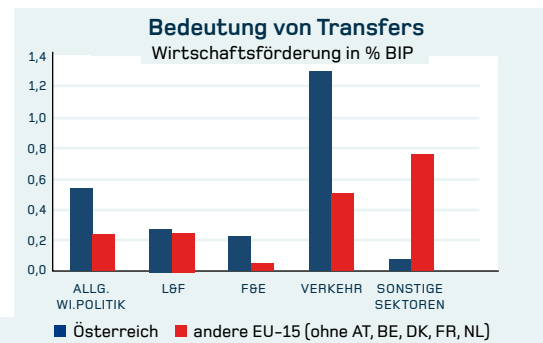
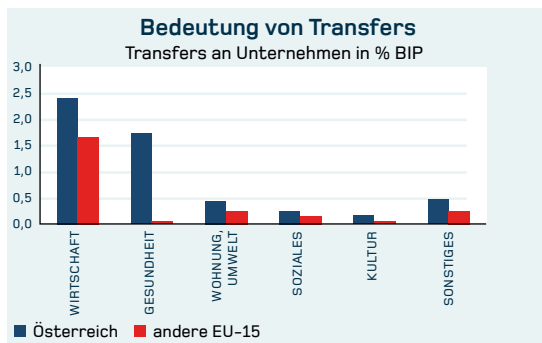
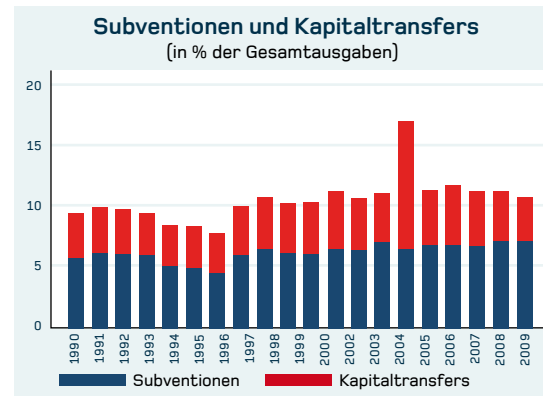
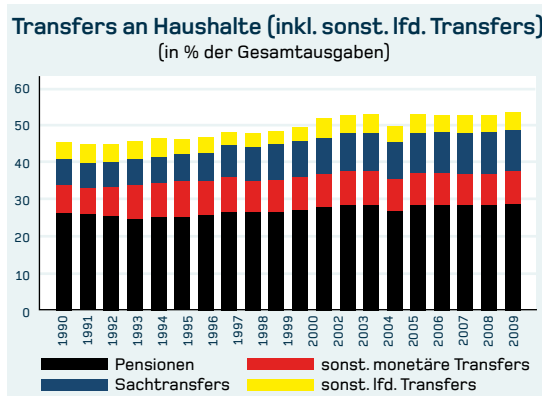
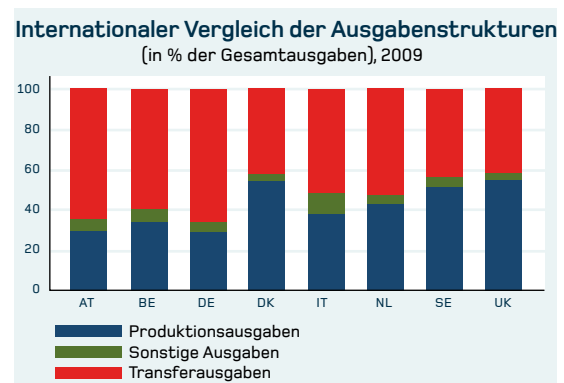
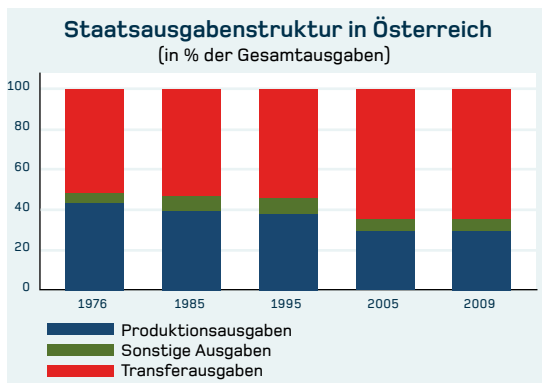
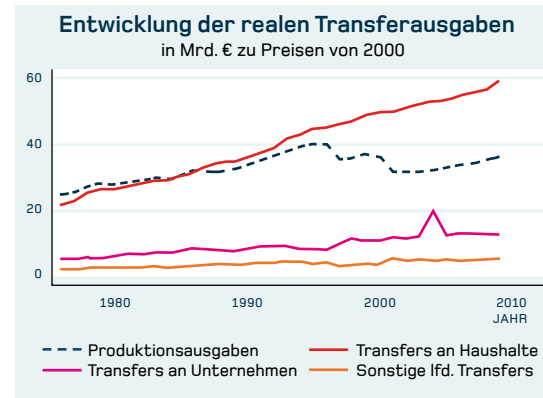
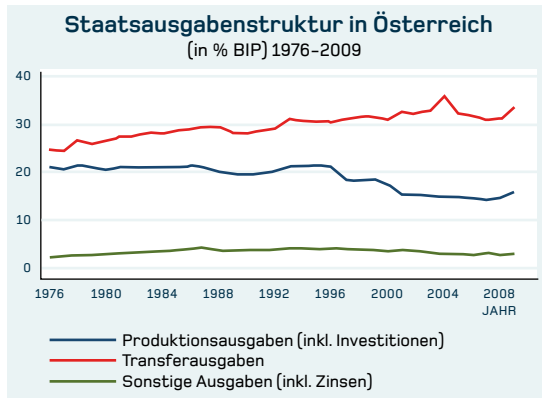
verteilungs- und sozialpolitische Gründe genauso vorliegen wie wirtschaftspolitische oder sonstige Lenkungszwecke. Die Ausgestaltung der Transfers ist gleichfalls sehr vielseitig: Transferzahlungen (monetärer Transfer) sind genauso üblich wie das Zurverfügungstellen von Sachleistungen (realer Transfer).

### **Wirkungsorientierung**

Administriert werden die Transfermaßnahmen zumeist von der öffentlichen Verwaltung. Unter diesem Aspekt gewinnt auch die staatliche Transfertätigkeit eine Bedeutung für die Leistungsverwaltung, weil selbstverständlich auch die Transfer-

# Ökonomische Bedeutung von Transfers in Österreich

Nach Prof. Hans Pitlik vom Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung (Wifo) lässt sich die ökonomische Bedeutung von Transfers in Österreich in folgenden Übersichten darstellen. (Seine Angaben und Berechnungen beruhen auf Daten von Eurostat.)



QUELLE: EUROSTAT



## „Die Politik wird als Gestaltungskraft nicht wahrgenommen“

Dass der Themenbereich „Management an der Nahtstelle zur Politik“ für Diskussion sorgt, zeigte ein gemeinsamer Diskussionsabend des FIV und der Österreichischen Verwaltungswissenschaftlichen Gesellschaft (ÖVG). Im Interview mit Verwaltung INNOVATIV sprach die Vortragende Susanne Riess-Passer über ihre Sicht des Spannungsverhältnisses.

INTERVIEW: GERTRAUD EIBL

**Dr. Susanne Riess-Passer** war von 2000 bis 2002 Vizekanzlerin der schwarz-blauen Koalition sowie Bundesministerin für öffentliche Leistung und Sport. Im September 2002 erklärte sie ihren FPÖ-Austritt. Seit 2004 ist Riess-Passer Generaldirektorin der Bausparkasse Wüstenrot AG mit Sitz in Salzburg.

### **Der Nahtstelle zwischen Politik und Verwaltung wird international kein gutes Zeugnis ausgestellt. Welche Einflussfaktoren liegen dieser Negativentwicklung zugrunde?**

Einerseits ist die öffentliche Verwaltung behaftet mit dem Image „unmodern, rückständig und blockierend“. Die Politik wird als Positiv-Gestaltungskraft überhaupt nicht mehr wahrgenommen. Auf der anderen Seite ist die Verwaltung komplex. Medial interessiert nur die Frage: Wie viele Beamte weniger würden Einsparungen bringen?

### **Welche Themen könnten durch entsprechende Medienaufmerksamkeit dieser Entwicklung entgegenwirken?**

Das Thema E-Government halte ich für eines der zentralen Themen, da ist Österreich wirklich führend. Das interessiert wenige, aber es wäre so was Positives!

### **Inwieweit haben die fortschreitenden technologischen Möglichkeiten mehr Bewusstsein für das Thema gebracht?**

Bei der Politik selber nicht wirklich, anders in der Verwaltung. Viele Führungskräfte nehmen an modernen Entwicklungen teil. Die österreichische Verwaltung kriegert dank ihrer Best-Practice-Projekte

international viele Preise. E-Government wäre auch für die Politik ein Positiv-Thema. Zu meiner Überraschung nimmt sich niemand wirklich dieses Themas an.

### **Zurück zu den Entwicklungstendenzen in der Verwaltung: Ministerkabinette haben im vergangenen Jahrzehnt zunehmend an Bedeutung gewonnen. Sehen Sie das auch so?**

Ich glaube, dass Ministerkabinette ein bisschen überschätzt werden in ihren Einflussmöglichkeiten. Letztendlich liegt es immer am politischen Entscheidungsträger. Im Ministerkabinettt geschieht das, was der jeweilige Minister vorgibt, besser oder schlechter.

### **Haben Sie das Spannungsverhältnis zwischen Kabinetten und der Verwaltung auch während Ihrer Zeit als Politikerin wahrgenommen?**

Natürlich hat's das teilweise gegeben, aber vielmehr ist es eine Frage der handelnden Personen. Meine Kabinettschefin hatte mit den Beamten ein hervorragendes Verhältnis. Ich kenne aber auch katastrophale Beispiele.

### **Woran liegen die Spannungen, abgesehen von der fachlichen und sozialen Kompetenz der handelnden Personen?**

Ich glaube, es hängt damit zusammen, dass in den letzten Jahren versucht wurde, Kabinettsmitarbeiter in hohe Beamtenfunktionen zu hieven, also übergangslos einen Kabinettsmitarbeiter in eine Top-

Beamtenposition zu bringen. Das ist meines Erachtens nicht in Ordnung.

### **Thema Spitzenpositionen: Deren Befristung auf fünf Jahre wird von vielen Führungskräften in der Verwaltung negativ betrachtet. Wie sehen Sie das?**

Das hat – wie alles – zwei Seiten. Ich bin eine Gegnerin der Pragmatisierung. Dieses Thema würde sich also erübrigen. Heute ziehe ich einen Vergleich mit meinem Unternehmen: Wird ein Bereich vom jeweiligen Verantwortlichen nicht gut geleitet, tausche ich ihn aus. Es muss auch dem politischen Verantwortlichen möglich sein, Leute auszutauschen, die ihre Leistung nicht richtig erbringen. Ein guter Minister wird allerdings einen guten Beamten nie austauschen.

### **Sie ziehen Vergleiche zwischen Politik und Privatwirtschaft. Welche Bereiche lassen sich nicht vergleichen?**

Das ist die Öffentlichkeit: Ich bin für meine Kunden und Aktionäre verantwortlich, ich muss mir nicht überlegen: Was erzähle ich heute Abend der „ZIB“? Wenn ich in meinem Unternehmen eine unangenehme Entscheidung zu treffen habe, die ökonomisch notwendig ist, dann tu ich das. Ich muss mir keine Gedanken machen, ob ich wiedergewählt werde oder wie ich das dem Koalitionspartner beibringe. Die Politik wäre allerdings besser dran, wenn wir Wähler hätten, die die Wahrheit vertragen. Dann würde die Politik vielleicht auch anders ausschauen. ■



# Nachhaltige Steuerung statt Quick Wins

Der Politiker orientiert sein Verhalten an der Wiederwahl seiner Partei oder Person. Was aber bedeutet das für die Spitzenfunktionäre der öffentlichen Verwaltung? Manfred Matzka nimmt das Dienstrecht jener unter die Lupe, die langfristig führen, planen und steuern.

TEXT: MANFRED MATZKA



Die Manager in der öffentlichen Verwaltung kennen ihre Rolle im Gefüge der Staatsgewalten. Weite Sprünge sind trügerisch, wenn es um längerfristig funktionierende Lösungen geht.

In welcher Zeitdimension muss ein Minister oder ein Landesrat planen und steuern? Er orientiert sich vernünftigerweise an der Zeitspanne bis zur nächsten Wahl, also maximal fünf Jahre. Aktivitäten, deren (positiver) Effekt erst mittelfristig danach eintritt, haben für ihn eine ungleich geringere Bedeutung als die berühmten „Quick Wins“ und „Low hanging fruits“.

Die objektive Situation eines Landes erfordert aber, dass sich auch die „Schattenbereiche“ mit anderen Zeitdimensionen gut weiterentwickeln. Trotz der Tatsache, dass sich damit keine Wahlen gewinnen lassen, braucht Österreich beispielsweise eine amtliche Statistik, einen Asylgerichts-

hof, Grundrechte, EFRE-Förderungen, E-Government, Datenschutz, Dienstbehörden etc. Veranschaulicht man dies am Beispiel des BKA, so handelt es sich dabei um 90 Prozent seiner Aufgaben und Ressourcen. Wer kann nun diese 90 Prozent führen, planen und steuern? Wer kann also – im Fall des BKA – jährlich 300 von 345 Mio. Euro, die nicht politisch disponibel sind, effizient verwalten? Und wer kann die 2.000 von 2.100 Personen richtig führen? Es gibt zwei Szenarien: Entweder man überlässt beides der Politik – dann werden eben jene Aufgaben nicht oder lieblos oder ineffektiv oder unobjektiv nebenher gemacht, oder man lässt hier die Profis arbeiten. Zu empfehlen ist Zweiteres. Denn

die Verwaltung ist an längerfristig funktionierenden Lösungen interessiert, weil dies mit ihrer längeren Berufsperspektive korreliert. Sie ist darauf ausgerichtet, Gesetze korrekt zu vollziehen. Sie kennt ihre Rolle im Gefüge der Staatsgewalten und daher ihre Grenzen gegenüber Gesetzgebung und Gerichten. Sie hat das Fachwissen und jenes spezialisierte Steuerungs- und Managementwissen, das in großen Dienstleistungsbetrieben notwendig ist. Man soll sie das tun lassen, denn nur dann kann sich die Politik – ohne das Risiko, dass die „Gesamtfirma“ zugrunde geht – den eigentlichen politischen und wahlentscheidenden kurzfristigen Aufgaben widmen, für die sie auch die optimale Eignung mitbringt. Insbesondere vor dem Hintergrund des Budgetrechts sind für die Spitzenfunktionäre der Verwaltung folgende Veränderungen ins Auge zu fassen:

## Maßnahme 1:

Im Sinne der Wirkungsorientierung ist die Führung mit Zielen nur dann wirksam, wenn sie mit Leistungsprämien verbunden ist. Alle einschlägigen Darstellungen gehen davon aus. Dieser Erkenntnis trägt auch das Ausgliederungsrecht des Bundes seit mehr als einem Jahrzehnt Rechnung: Leistungsprämien sind Teil des Gehalts von Führungspositionen in ausgegliederten Bundeseinrichtungen.

Für das Besoldungssystem des genannten Personenkreises könnte dies bedeuten, dass die derzeitigen Fixbezüge flexibilisiert werden. Das Gehaltsgesetz würde folgendermaßen ergänzt werden:

§ X. (1) Mit Beamten der Funktionsgruppen 8 und 9 der Verwendungsgruppe A 1, denen mit der von ihnen geleiteten Verwaltungseinrichtung ein besonders hohes Maß an Entscheidungsverantwortung

übertragen wurde, kann eine Vereinbarung getroffen werden, in der eine Prämie an die Erreichung konkret bestimmter Ziele geknüpft wird, sofern diese zu nachhaltiger Einsparung, Effizienzsteigerung oder Qualitätsverbesserung führt.

(2) Die Prämienvereinbarung wird schriftlich zwischen dem Beamten und dem mit der Ausübung der Diensthoheit betrauten obersten Organ auf dessen Initiative abgeschlossen. Sie gilt jeweils für ein Jahr. Auf den Abschluss einer solchen Vereinbarung besteht kein Rechtsanspruch.

(3) Die Prämie darf 20 Prozent des Fixgehalts nicht übersteigen. Die Auszahlung ist vom Nachweis der vereinbarten Zielerreichung abhängig. Eine Beurteilung darüber erfolgt vom zuständigen mit der Ausübung der Diensthoheit betrauten obersten Organ.

### Maßnahme 2:

Nach dem gegenwärtigen System werden höhere Funktionen nur auf fünf Jahre besetzt. Danach ist es nach §16 Ausschreibungsgesetz möglich, auf weitere fünf Jahre zu betrauen oder dies nicht zu tun. Für Letzteres bedarf es keiner weiteren Begründung. Allerdings hat der Beamte das Recht, die Weiterbestellungskommission anzurufen. Diese stellt in einem Gutachten fest, „ob er sich in seiner Funktion insbesondere hinsichtlich seiner fachlichen Qualifikation, der Fähigkeit zur Menschenführung und der organisatorischen Fähigkeiten bewährt hat“.

Diese Bestimmung legt die Beurteilung in ein unpräzise determiniertes Ermessen der Kommission. Das Fehlen klar objektiver Kriterien steht in einem systematischen Widerspruch zu einem Steuerungsmodell aus Zielen, Zielvereinbarungen, Messgrößen und einem Wirkungscontrolling.

In dieser Bestimmung des Ausschreibungsgesetzes wäre konsequenterweise zu normieren: „Die Kommission hat auf

Grundlage der im Rahmen der Wirkungsorientierung vorliegenden Dokumente festzustellen, ob der Beamte die vereinbarten Ziele nicht oder nicht vollständig erreicht hat; dabei kommt es nicht darauf an, ob die Gründe hierfür vom Beamten selbst zu vertreten sind oder ob sie in der Struktur, der Arbeitsweise bzw. in personellen

Unzulänglichkeiten der ihm unterstehenden Organisationseinheiten liegen.“

### Maßnahme 3:

Eine weitere Norm des Dienstrechts ist geeignet, die Objektivität und die Widerstandskraft von Spitzenfunktionären gegenüber Willkür zu beeinträchtigen – zumal in der letzten Phase vor einer möglichen Verlängerung: Es ist dies die Bestimmung, nach der der Beamte von seiner Position in A 1/7 bis 9 auf die Wahrungsfunktion A 1/4 herunterfällt – was eine Halbierung seines Einkommens bedeutet. Praktisch wurde diese Regelung meines Wissens noch nie angewendet. Vielmehr hat sich gezeigt, dass ehemalige Spitzenfunktionäre so große Kenntnisse und Erfahrungen mitbringen, dass sie durchaus in anderen, wenngleich etwas niedrigeren Funktionen weiterhin verwendet werden können. Aber die Drohung ist massiv.

Es läge daher eine Neuregelung nahe, die vorsieht, dass dem nichtverlängerten Fixbezügler eine Position anzubieten ist, die maximal zwei Funktionsgruppen unter seiner bisherigen liegt. Auf diese Weise wäre einerseits das Potenzial für den Staat weiterhin gesichert, andererseits der aufrechte Gang des Betroffenen.

### Maßnahme 4:

Eine unbefriedigende Rechtslage findet sich in dem Umstand, dass bis auf einen lapidaren Ansatz im BMG die Position von Generalsekretären nicht geregelt ist. Es wäre anzuregen, diese wie folgt neu festzuschreiben: Zum Generalsekretär kann nur ein Leiter einer Sektion in A 1/9

## „Die Verwaltung ist an längerfristig funktionierenden Lösungen interessiert, das korreliert mit ihrer Berufsperspektive.“

bestellt werden; sein Aufgabenbereich ist bei Bestellung in der Geschäftseinteilung festzuschreiben. Er ist jederzeit so auch änderbar und hat jedenfalls zu umfassen: die Koordination in sektionsübergreifenden Angelegenheiten, die Koordination der Sektionsleiter und die Durchführung politischer Projekte im Auftrag des BM. Er kann umfassen: in bestimmten, ausdrücklich angeführten Angelegenheiten die Führung der Dienstaufsicht über das gesamte Personal, die Wahrnehmung der Funktion als haushaltsleitendes Organ, die Führung der Innenrevision sowie von Stabsstellen, die Leitung des Ministerbüros.

### Maßnahme 5:

Das Dienstrecht täte gut daran, für Führungsfunktionäre der obersten Hierarchieebene eine Mindestzahl an Praxisjahren im öffentlichen Dienst vorzuschreiben. Sogar die EU macht das. Außerdem wäre es naheliegend, bei der Abberufung von Funktionsträgern, die der Bundespräsident ernannt hat, diesen wieder einzubinden. ■

DR. MANFRED MATZKA ist seit 1999 Leiter der Sektion I (Präsidium) im Bundeskanzleramt.



# Der institutionalisierte Beamte

Die Nahtstelle zwischen Politik und Verwaltung ist eine engmaschige, wenn auch keine unproblematische. Professor Wolfgang Gratz hat im Rahmen seiner Studie „Entwicklungstendenzen in der Bundesverwaltung“ Problemfelder aufgedeckt. Welche praktischen Konsequenzen daraus abzuleiten sind, erörtert er für Verwaltung INNOVATIV.

TEXT: WOLFGANG GRATZ



Versucht die Politik, die Verwaltung einzufädeln? Experten sind sich einig: Die politische Steuerung der Verwaltung verlangt Transparenz und klare Rollenverteilungen.

**R**egierungen treten an, um Wahlversprechen einzulösen und politische Programme umzusetzen. Die inhaltliche Politisierung der Verwaltung ist somit ein Modus demokratisch legitimierter Machtausübung. Gelingt dies, so treten die in der Managementlehre vertretenen positiven Effekte – also eine energetische Aufladung und klare inhaltliche Ausrichtung – durch kraftvolle und visionäre Ziele ein.

## Tell truth to power

Politisierung hat auch eine weniger erfreuliche Kehrseite: Die Verwaltung kann als Selbstbedienungsladen zur Verteilung von Ämtern und Vorteilen benutzt werden. Internationale Erfahrungen zeigen die negativen Auswirkungen auf die Arbeitsmoral und Leistungserbringung, wenn Ämter-Patronage leistungs- und qualifikations-

bezogene Kalküle bei der Auswahl von Spitzenkräften in den Hintergrund drängen. Von jeher besteht beim Berufsbild von Spitzenbeamten ein Zielkonflikt zwischen der Anforderung der Responsivität gegenüber den Wünschen der politischen Machthaber und der Erwartung „Tell truth to power“. Es handelt sich also um einen Konflikt zwischen einer Geneigtheit und dem selbstbewussten Ausspielen fachlicher Kompetenz. In der Vergangenheit spielte die Responsivität eine deutlich geringere Rolle gegenüber einem selbstbewussten Auftreten der Spitzenbeamten. In den vergangenen 25 Jahren gerieten die traditionellen Werte des Berufsbeamtentums jedoch international unter Druck. Die Gründe hierfür sind vielfältig: Mit der zahlenmäßig größeren Ausstattung haben Ministerkabinette an Bedeutung gewonnen, außerdem weist der Trend in Richtung Institutionali-

sierung von politischen Beamten. Weitere Gründe sind die zeitliche Befristung von Spitzenfunktionen und die Aufweichungen des dienstrechtlichen Schutzes.

## Emotionale Betroffenheit

Im Rahmen einer qualitativen Studie im Studiengang Public Management der FH Campus Wien wurden 43 interne und externe ExpertInnen (darunter sieben SektionsleiterInnen, vier SL-StellvertreterInnen und drei Ex-BundesministerInnen) über allgemeine Entwicklungstendenzen in der Bundesverwaltung befragt. Die Mehrzahl der Interviewten äußerte sich eindeutig negativ, teils sogar emotional betroffen, über die zunehmende Politisierung der Verwaltung. Hierbei wurde vor allem die Rolle der Ministerkabinette angesprochen. Diese haben formal keine Weisungsbefugnisse gegenüber der Verwaltung, üben de

facto aber sehr wohl eine steuernde Funktion aus – auch in operativen Detailfragen. Weiters wurde von den Interviewten vielfach die zunehmende Praxis kritisiert, dass Kabinettsmitarbeiter unmittelbar in Spitzenpositionen der Verwaltung wechseln. Zu diesem Punkt gibt es mittlerweile konkrete Zahlen: Eine Anfrageserie des Grünen-Abgeordneten Albert Steinhauser ergab, dass die Minister seit 2006 gut drei Dutzend ihrer Kabinettsmitarbeiter in Leitungsfunktionen ihrer Ressorts berufen haben – davon sieben zu Sektionschefs und zumindest 19 zu Abteilungsleitern. Die manchmal diffuse, manchmal sehr handfeste Machtausübung durch Kabinettsmitarbeiter wird immer wieder an Einzelfällen diskutiert („E-Mail-Affäre“, Causa Kampusch, Abberufung von General Entacher).

### Kritische Schnittstelle

Im Rahmen der geführten Interviews sprach jedoch keine(r) der Ex-MinisterInnen und der drei befragten Personen mit „Kabinetts Hintergrund“ diese Fragestellungen an – ein Hinweis zur Tabuisierung. Folgende Argumente unterstreichen die Notwendigkeit, das Thema offensiv zu diskutieren:

- Die zunehmende Unzufriedenheit der (Spitzen-)Beamenschaft: Keiner Organisation tut es gut, wenn das Management den Eindruck hat, in teils unklarer und verschwommener Form geführt zu werden und die Beförderungspraktiken als nicht durchgängig fair zu erleben.
- Der sich in Meinungsumfragen und in der medialen Berichterstattung äußernde Legitimationsverlust der politischen Eliten dürfte auch mit den hier angesprochenen Fragen zusammenhängen.
- Ein demokratischer Rechtsstaat bedarf transparenter Formen der politischen Steuerung der Administration.
- Das Gelingen der Reform des Bundeshaushaltsrechts hängt zu wesentlichen Teilen davon ab, ob die Nahtstelle Politik und Verwaltung gutes Regieren ermöglicht.

### Was sollte geschehen?

Zunächst erscheint es erforderlich, in der Öffentlichkeit sowie medial mehr Problembewusstsein herzustellen. Außerdem wäre – durchaus informell zwischen Politikern und Spitzenbeamten – folgende Frage zu erörtern: Was braucht die Politik, um die Verwaltung wirkungsvoll zu steuern? Was braucht die Verwaltung, um gute Leistungen zu erbringen? Wie sind die Berufsbilder, Rollen und Funktionen an der Nahtstelle zwischen Politik und Verwaltung auszugestalten?

Es gilt, eine für Politiker und Beamte attraktive Vision der Ausgestaltung der Nahtstelle von Politik und Verwaltung zu formulieren. Nach internationalen Erfahrungen (z. B. Deutschland, Schweden, Dänemark, Neuseeland) erscheint die Formalisierung politischer Einflussnahme durch entsprechende Funktionen (politische Beamte) gegenüber informeller und damit schwer greifbarer Politisierung vorteilhaft zu sein.

Die Thematik war Inhalt einer gemeinsamen Veranstaltung des Führungsforums Innovative Verwaltung und der Verwaltungswissenschaftlichen Gesellschaft. Zusammenfassend kann eine Aufgeschlossenheit für die Etablierung politischer Beamter festgehalten werden. In Form von Arbeitsgruppen hielten die Veranstaltungsteilnehmer u. a. folgende Punkte fest: „Der politische Beamte hat im österreichischen System eine Berechtigung. Wichtig wären mehr Transparenz und Rollenklarheit. Außerdem müsste der politische Beamte für die Dauer der Legislaturperiode bestellt werden. Gleichzeitig braucht es eine sinnvolle Regelung für die Abwahl und Reintegration ins System. Fraglich ist, wie viele politische Beamte es geben soll: einen (à la Generalsekretär) oder mehrere?“

Tatsächlich erscheint eine Präzisierung der derzeit sehr offen gehaltenen Rolle des Generalsekretärs in den Bundesministerien als interessanter Ansatzpunkt. Würde aus dieser Funktion heraus die Umsetzung

des politischen Willens in Verwaltungshandeln erfolgen, könnten der Aufgabenbereich und die Größe der Ministerkabinette deutlich reduziert werden.

Es wird sinnvoll sein, Best-Practice-Beispiele für die Ausgestaltung der Nahtstelle von Politik und Verwaltung zu identifizieren, auszuwerten und zu verbreitern. In einzelnen Ressorts gibt es sie durchaus. Positive Beispiele sind auch auf EU-Ebene zu finden.

### Verbindlichkeiten festlegen

Ein relativ einfacher, aber hochwirksamer Schritt wäre folgender Standard: Tritt ein neuer Bundesminister sein Amt an, so sollte im ersten Monat seiner Tätigkeit eine Klausur stattfinden, an der folgende Personen teilnehmen: Bundesminister, Staatssekretär (soweit im Ressort vorhanden), Kabinettsmitarbeiter und Sektionsleiter. Im Rahmen eines solchen Zusammentreffens könnten die Grundsätze der Steuerung der Verwaltung und die Modalitäten der Kommunikation, Kooperation und Entscheidungsfindung verbindlich festgelegt werden. Die gelebte Praxis sollte jährlich evaluiert und in der Folge weiterentwickelt werden. Es gibt Gründe genug, die Leistungsfähigkeit und das Ansehen des politisch-administrativen Systems zu erhöhen. Die ersten Schritte sollten daher rasch gesetzt werden. ■■

PROF. WOLFGANG GRATZ, Jurist, Soziologe und habilitierter Kriminologe, hat den Studiengang Public Management an der FH Campus Wien aufgebaut und bis September 2010 geleitet. Im Rahmen seiner Lehrtätigkeit entstand die Studie „Entwicklungstendenzen in der Bundesverwaltung“. Die Ergebnisse der Studie finden in seinem Buch „Und sie bewegt sich doch. Entwicklungstendenzen in der Bundesverwaltung“ Eingang. Das Buch wird im Juni im Neuen Wissenschaftlichen Verlag erscheinen.





**NEU**

# Vom Kilometergeld und privaten Telefonaten

TEXT: RUDOLF HASCHMANN

**VERFASSUNGSGERICHTSHOF**  
**Keine Verletzung verfassungsgesetzlich gewährleisteter Rechte durch Versetzung eines Kommandanten einer Polizeiinspektion zu einer anderen Polizeiinspektion und Einteilung als Sachbearbeiter infolge rechtskräftiger Verhängung einer Disziplinarstrafe; keine Verletzung des Doppelbestrafungsverbots (VfGH v. 29. 11. 2010, B437/09)**

Vertretbare Auffassung, die mangelnde Dienstaufsicht durch den Beschwerdeführer störe das Vertrauensverhältnis zwischen diesem und seinen Vorgesetzten und widerspreche der Erhaltung eines effizienten Dienstbetriebes.

Vertretbare Annahme einer Verletzung der in § 45 BDG 1979 normierten Dienstpflichten des Vorgesetzten und des Dienststellenleiters. Keine Denkmöglichkeit der Erwägungen zur Zuweisung des Beschwerdeführers an einen gegenüber seiner bisherigen Verwendung niedriger bewerteten Arbeitsplatz.

Keine Verletzung des Doppelbestrafungsverbots, da die mit dem bekämpften Bescheid getroffene Verfügung keine Strafe darstellt.

**VERWALTUNGSGERICHTSHOF**  
**Verwendungsabteilung, Begriff „Kalendertage“ (VwGH v. 26. 1. 2011, 2010/12/0005)**

§ 38 Abs. 1 GehG 1956 stellt auf die höherwertige Verwendung durch mindes-

tens 29 aufeinanderfolgende Kalendertage ab. Damit stellt der Gesetzgeber nicht auf „Arbeitstage“ (wie etwa in § 51 Abs. 2 BDG 1979) ab, sondern offensichtlich auf die kalendarisch durchgehend aufeinanderfolgenden Tage, woraus u. a. auch folgt, dass Kalendertage, an denen nach dem Dienstplan keine Verpflichtung zur Dienstleistung besteht, zu den in § 38 Abs. 1 Satz 1 genannten Kalendertagen zählen. Daraus folgt, dass Kalendertage, die - etwa infolge der Inanspruchnahme eines Erholungsurlaubes oder eines Zeitausgleiches - für den Beamten keine Arbeitstage darstellen, an der durchgehenden höherwertigen Verwendung nichts ändern und in den Zeitraum nach § 38 Abs. 1 erster Satz GehG 1956 einzurechnen sind.

### **Kilometergeld, rechtzeitige Abklärung des dienstlichen Interesses an der Benützung des beamteneigenen Kfz, vorgesetzte Dienststelle (VwGH v. 26. 1. 2011, 2010/12/0017)**

Das dienstliche Interesse an der Benützung des beamteneigenen Kfz ist zu verneinen, wenn der Beamte ein öffentliches Verkehrsmittel für die Anreise zur Dienstverrichtung hätte benützen können und terminliche Schwierigkeiten oder sonstige zwingende Notwendigkeiten für die Benützung eines privaten Pkw nicht gegeben waren. In einem solchen Fall ist die Ersatzpflicht und Haftung des Dienstgebers für den Schaden aus der Benützung des eigenen Pkw des Beamten ausgeschlossen.

Ein dienstliches Interesse an der Benützung eines beamteneigenen Kfz liegt dann vor, wenn auf andere Weise der Zweck der Dienstverrichtung nicht oder nicht vollständig erreicht werden kann und ein Dienstwagen für die Dienstreise nicht zur Verfügung steht.

Obwohl § 10 Abs. 2 RGV keine Aussage darüber trifft, zu welchem Zeitpunkt (vor oder nach Antritt der Dienstreise) die Bestätigung der vorgesetzten Dienststelle zu erfolgen hat, wird seitens des betroffenen Bediensteten – im Hinblick auf das ihn sonst treffende Risiko – auf eine rechtzeitige Abklärung dieser Frage zu dringen und diesem Begehren von der Dienstbehörde unter Anlegung der vorher genannten Maßstäbe auch zu entsprechen sein, wobei vom Gesetz aber keine bestimmte Form für die Bestätigung vorgeschrieben ist. Kommt es vor Antritt der Dienstreise zu keiner Abklärung dieser Frage, dann ist diese – möglichst zeitnah – nach Beendigung der Dienstreise von der Dienstbehörde, bei Kenntnis der Problematik bereits vor Abgabe der Reiserechnung, bzw. letztlich aufgrund der Reiserrechnung nach den gleichen Grundsät-

zen, nämlich nach Auseinandersetzung mit der Frage, ob das Dienstesinteresse an der Benützung des beamteneigenen Kfz gegeben war oder nicht, vorzunehmen.

Nach § 10 Abs. 2 RGV 1955 ist die Bestätigung durch die „vorgesetzte Dienststelle“ erforderlich. Die RGV 1955 unterscheidet nämlich, wie etwa aus § 5 Abs. 1 oder § 36 Abs. 1 leg. cit. erhellt, zwischen jener Dienststelle, der der Beamte vorübergehend oder dauernd zugewiesen ist, und etwa jener, die dieser Dienststelle vorgesetzt ist. Welche Dienststelle „vorgesetzte“ im Sinn des § 10 Abs. 2 RGV 1955 ist, bestimmt sich danach, welche Dienststelle organisatorisch unmittelbar übergeordnet ist, d. h. die Dienstaufsicht ausübt; dass die (vorgesetzte) Dienststelle auch zugleich Dienstbehörde im Sinn des § 2 DVG 1984 sein müsste, ist dem Gesetz nicht zu entnehmen.

### **DISZIPLINARBEREICH KOMMISSION**

### **Bezirksanwalt, massive Aktenrückstände, Ablehnung mehrfach angebotener Hilfestellungen, Nichteinhalten der Dienstzeit, Verletzungen der Blockdienstzeit, private Telefonate mit einem Mehrwertdienst vom Diensttelefon während der Dienstzeit (9. 4. 2010, 94/13-DOK/09)**

Die Belastungssituation der Beschuldigten hat ab März 2007 mehrfach zu Gesprächen mit den Vorgesetzten geführt hatte. Dabei wurden der Beschuldigten diverse Hilfestellungen angeboten. Die Beschuldigte nahm diese Angebote – einerseits wegen ihres Ehrgeizes, die Arbeiten selbst zu erledigen, oder andererseits, weil von ihr eingebrachte Gegenvorschläge dezidiert abgelehnt worden waren – jedoch nur sehr eingeschränkt in Anspruch. Auf weitere regelmäßige Nachfragen, insbesondere des

(seinerzeitigen) Leiters der Dienststelle, ob sie Hilfe brauche, reagierte die Disziplinarbeschuldigte insofern ablehnend, als sie ihm gegenüber zwar einräumte „im Gedränge“ zu sein, aber beteuerte „alles zu schaffen“.

Zufolge der Bestimmung des § 48 Abs. 1 und 3 BDG hat der Beamte während der innerhalb des Gleitzeitrahmens festgelegten Blockzeit jedenfalls Dienst zu versehen. Auch wenn es zutreffen mag, dass die der Beschuldigten angelasteten Verletzungen der Blockdienstzeit wiederholt lediglich im Bereich weniger Minuten lagen, gehört das regelmäßige und pünktliche Erscheinen zum Dienst doch zu den elementaren Pflichten eines jeden Beamten. Es liegt somit eine – wenn auch geringfügige – im Sinne des § 91 BDG schuldhaftige Dienstpflichtverletzung vor.

Die Disziplinarkommission hat zu einem weiteren Anschuldigungspunkt festgestellt, dass die Beschuldigte während eines bestimmten Zeitraumes während der Dienstzeit und in einem Fall an einem Samstag von ihrem Diensttelefon private Telefonate mit einem Mehrwertdienst (Vorwahl 0900 – verschiedene Rufnummern) führte, wobei sie es billigend in Kauf nahm, dass der Dienststelle in der Folge Gesprächsgebühren in einer die Bagatellgrenze jedenfalls übersteigenden Höhe verrechnet werden.

Weder diesen Feststellungen noch den Berufungsausführungen ist ein Strafaufhebungsgrund zu entnehmen, sodass der in der Berufung aus diesem Grund begehrte Freispruch nicht in Betracht kommt. ■

MAG. RUDOLF HASCHMANN  
ist Referatsleiter in der  
Sektion III des Bundes-  
kanzleramts und hat die  
abgedruckten Rechtsentscheidungen zusammengestellt.



Andreas Beck

# Das Kompetenzcenter der öffentlichen Verwaltung

Innovationen in der Verwaltung voranzutreiben und Impulse zur Lösung aktueller Probleme zu setzen – das gehört zu den Kernzielen des Führungsforums Innovative Verwaltung. Ein erfreulicher Nebeneffekt: Das Image der Verwaltung wird positiv kommuniziert.



In bislang 80 Veranstaltungen wurden aktuelle Themen diskutiert: von transparenten Transferleistungen bis hin zu Steuerungsinstrumenten für die wirkungsorientierte Haushaltsführung.



## DAS FIV IN ZAHLEN:

### 218 Mitglieder:

- 194 ordentliche Mitglieder
- 15 außerordentliche Mitglieder
- 9 fördernde Mitglieder
- (26 % Frauen, 74 % Männer)

Die Mitglieder gehören in der Regel der Sektionsleiter- und Abteilungsleiter-ebene an oder üben vergleichbare Funktionen aus. Für Partner aus der Wirtschaft besteht die Möglichkeit der fördernden Mitgliedschaft.

**A**ls unabhängiges und überparteiliches Netzwerk von Führungskräften aus allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung betont das FIV die gemeinsamen Anliegen von Spitzenkräften im öffentlichen Sektor. Es versteht sich als Wissenscenter und Plattform für den Erfahrungs- und Informationsaustausch.

Das Führungsforum bezieht Position und beteiligt sich aktiv und sachbezogen am öffentlichen Diskurs zur Verwaltungsreform. Die Stärke besteht in den gebündelten Kompetenzen und der ausgezeichneten Vernetzung über die Grenzen der Gebietskörperschaften hinweg.

Der Schwerpunkt der Aktivitäten liegt in den sogenannten Themenformen: Bei diesen Mitgliederveranstaltungen werden aktuelle Themen mit Verwaltungsbezug, Fragestellungen und Reformansätze der

öffentlichen Verwaltung diskutiert. Oft wird bei den Treffen der Grundstein für innovative Initiativen gelegt. Jährlich finden acht Themenforen statt.

Seit 2002 informiert das Magazin Verwaltung INNOVATIV über Projekte, Reformansätze und aktuelle Entwicklungen in der öffentlichen Verwaltung. Ursprünglich in Zusammenarbeit mit der Wiener Zeitung herausgegeben, erscheint es seit Jahresbeginn 2011 viermal pro Jahr in Kooperation mit dem Verwaltungsfachmagazin REPUBLIK.

Wichtig ist dem FIV außerdem die Vernetzung mit anderen Vereinigungen wie der Österreichischen Verwaltungswissenschaftlichen Gesellschaft (ÖVG) und dem Wirtschaftsforum der Führungskräfte (WdF). In gemeinsamen Veranstaltungen werden aktuelle Themen erörtert und praktische Erfahrungen ausgetauscht.

## VERWALTUNGSBEREICH:

Bundesverwaltung	130	60 %
Landesverwaltung	41	19 %
Gemeindeverwaltung	8	4 %
Sonstige	28	13 %
Ruhestand	11	5 %

## MITGLIEDER NACH BUNDESLÄNDERN:

Wien	162	74%
Oberösterreich	18	8%
Steiermark	11	5%
Niederösterreich	10	5%
Salzburg	5	2%
Kärnten	5	2%
Burgenland	4	2%
Vorarlberg	2	1%
Ausland	1	0%

## IMPRESSUM

Medieninhaber und Herausgeber: FIV Führungsforum Innovative Verwaltung (1010 Wien, Rockgasse 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: Peter Bivald, Gertraud Eibl, Wolfgang Gratz, Klaus Hartmann, Rudolf Haschmann, Manfred Matzka, Rainer Münz Grafik Design: Antonia Stanek Druck: Friedrich VDV GmbH, 4020 Linz Erscheinungsweise: 4 x jährlich. Aus Gründen der Textökonomie verzichten wir auf geschlechtsspezifische Ausformulierung und den Verweis auf (nicht)akademische Titel.

## WEITERE INFORMATIONEN ZUM FIV

finden Sie unter [www.fiv.at](http://www.fiv.at). Wenn Sie Interesse an einer Mitgliedschaft haben, kontaktieren Sie ein Mitglied des Präsidiums bzw. die Geschäftsstelle des Vereins: siehe [www.fiv.at](http://www.fiv.at)