

Aufgabenüberprüfungen als Reformgrundlage Strukturreformen im politisch-administrativen System der Schweiz / RETO STEINER	1
Verwaltungsreformen in den Ländern Untersuchungen des Institut für Föderalismus / PETER BUSSJÄGER	5
Frühe Kommunikation wirkt Verena Madner spricht über Partizipation in Verwaltungsverfahren / GERTRAUD EIBL	7
Finanzausgleich mit Weitblick: ewige Vision oder Wirklichkeit? Eine Ist-Analyse gravierender Defizite und möglicher Gegenstrategien / HELFRIED BAUER	8
Finanzausgleichsreform – quo vadis? Über den erforderlichen „Reboot“ des Finanzausgleichs / ANTON MATZINGER	9
Finanzausgleich aus Sicht der Länder Auf dem Weg zu einer stabilitätsorientierten Budgetpolitik? / EDUARD PESENDORFER	10
Reformbedarf des Finanzausgleichs aus kommunaler Sicht Ein Plädoyer für eine Reform des Transfersystems / ERICH WOLNY, PETER BIWALD	11
Was wurde aus dem Österreich-Konvent? Über die Auswirkungen des Kovents / GREGOR WENDA	12
Recht Von Ausbildungsanerkennungen und Dienstunfähigkeit / RUDOLF HASCHMANN	14

Aufgabenüberprüfungen als Reformgrundlage

Strukturreformen sind im politisch-administrativen System der Schweiz kein Tabu – sowohl auf Bundesebene als auch in den 26 Kantonen und 2485 Gemeinden. Grundlage erfolgreicher Reformen bildet ein umsichtiger Reformentscheid, der auf einer strategischen Aufgabenüberprüfung basiert.

TEXT: RETO STEINER

Die Schuldenquote der Schweiz liegt im Jahr 2012, nach Maastrichtkriterien berechnet, voraussichtlich bei 36,7 Prozent, wie die Eidgenössische Finanzverwaltung in Bern kürzlich prognostiziert hat. Vergleicht man diesen Wert mit der durchschnittlichen Verschuldung von 88,3 Prozent im EU-Raum im Jahre 2010, erschließt sich dem Betrachter die Notwendigkeit von Strukturreformen in der Schweiz auf den ersten Blick nicht. Doch auch die Schweiz steht vor großen Herausforderungen. So

stellen die weltwirtschaftlichen Verwerfungen für den Schweizer Finanzhaushalt ein Risiko dar. An den Staat werden Wünsche herangetragen (z. B. im Bereich der familienexternen Kinderbetreuung), welche mit knapper werdenden Ressourcen finanziert werden müssen. Zudem sind verschiedene exogene Faktoren wie der demografische Wandel nicht aufhaltbar, sie erfordern aber neue Finanzierungsmodelle.

Die Herausforderungen werden in der Schweiz ernst genommen und Struktur-

Quo vadis – eine beliebte Frage zu Themen der Verwaltungsreform



Foto: Guido Wiltschko/Healing

Einige Beiträge von Verwaltung Innovativ sind diesmal der Zukunft des Finanzausgleichs gewidmet. Bezeichnenderweise wurde im Titel des Themenforums die Frage "quo vadis?" gestellt. De facto sehen die Experten für die in Zahlen gegossene Kompetenzverteilung im österreichischen Föderalismus dringenden Handlungsbedarf und machen aus unterschiedlichen Perspektiven konkrete Änderungsvorschläge. Aber – steht quo vadis hier wieder einmal für den "österreichischen Weg"? Man weiß, was zu tun wäre (Stichwort Verursacherprinzip), und weil dann nichts passiert (Stichwort politischer Konsens) werden die Konzepte und Maßnahmen in das Reich der Visionen verwiesen. Nicht so bei unseren Schweizer Nachbarn: Professor Steiner von der Universität Bern zeigt in seinem Leitartikel den schweizerischen Zugang zu Fragen von Strukturreformen auf: Eine konsequente Aufgabenüberprüfung nach den Grundsätzen des vertikalen und horizontalen Subsidiaritätsprinzips mündete dort 2008 in einer Föderalismusreform, die eine umfassende Neuordnung der Aufgaben und Finanzströme zwischen Bund und Kantonen beinhaltet. Für Österreich ist das Vision und Vorbild zugleich. Das häufige Argument, dass die politischen Rahmenbedingungen (z.B. Tradition der Volksabstimmungen) in der Schweiz anders sind, gibt Anlass zum Nachdenken: Würde mehr direkte Demokratie und damit verbunden, die Verpflichtung den Bürgerwillen umzusetzen, Bewegung in die Politik bringen und die Verwaltungsreform vorantreiben? Mit mehr politischer Beteiligung und steigender Zahl unzufriedener Mut- und WutbürgerInnen, die sich vor notwendigen Reformschritten weniger fürchten als PolitikerInnen vor ihren WählerInnen könnte sich à la longue vielleicht doch etwas ändern!

Heidrun Strohmeier

reformen angepackt. Der Vorteil liegt in der nach wie vor komfortablen Ausgangslage, welche im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern die Durchführung sorgfältig ausgewählter Reformen erlaubt. Dies stellt eine Voraussetzung dar, um im direktdemokratischen System Bevölkerungsmehrheiten zu gewinnen.

Drei Reformtypen

Grundsätzlich sind drei Reformen einer öffentlichen Aufgabe möglich: (1) der Verzicht auf die Aufgabe, (2) die Optimierung der Leistungserstellung und (3) die Optimierung des Aufgabenträgers.

Springt bei einem Aufgabenverzicht ein privater Anbieter in die entstehende Lücke, spricht man von einer materiellen Privatisierung der Aufgabe. In der Schweiz ist der staatliche Verzicht auf die Erfüllungs- wie auch Gewährleistungsverantwortung äußerst selten. Es ist so gut wie unmöglich, im Parlament Mehrheiten für einen vollständigen Aufgabenverzicht zu finden, zumal der finanzielle Druck nach wie vor nicht akut ist. Mit Sparrhetorik lassen sich zwar Wahlen gewinnen, geht es aber um die Wurst, knicken die politisch Verantwortlichen aus Angst vor öffentlicher Schelte ein. Weitaus häufiger verbreitet ist in der Schweiz die Optimierung der Leistungserstellung. Dazu zählen Reformen, welche die Steuerung der Leistungserstellung oder die für den Erstellungsprozess notwendigen Strukturen thematisieren (insbesondere Geschäftsprozesse). Damit einher geht in der Regel der Wunsch nach einer alternativen Dienstleistungsqualität oder -quantität. Man spricht bei diesem Reformtypus von binnenorientierten Managementreformen. In der Schweiz zählen dazu die zahlreichen New Public Management (NPM)-Projekte auf den drei staatlichen Ebenen. NPM kann insofern als ein Erfolgsmodell bezeichnet werden, als auf allen Staatsebenen einzelne NPM-Elemente eingeführt wurden, so etwa das Steuern

mit Zielvereinbarungen oder integrierte Aufgaben- und Finanzplanungen. Von einer flächendeckenden Einführung kann jedoch keine Rede sein. Nur etwa ein Drittel der Bundesverwaltung wird offiziell nach NPM-Philosophie geführt und nur fünf Prozent aller Kommunen haben sich in einer kürzlich durchgeführten Befragung zu diesem Ansatz bekannt - bei den Städten sind es rund 50 Prozent.

Der Grund mag in der gemachten Erfahrung liegen, dass die Steuerung dank NPM zwar in der Regel wirkungsorientierter aus gestaltet wurde und die Kompetenzen zwischen Politik und Verwaltung klarer abgesteckt worden sind, NPM aber weder zu Kosteneinsparungen noch garantiert besseren Leistungen geführt hat. NPM ist primär ein den Bedürfnissen der Verwaltung entsprechendes Managementsystem. So könnte auch der kürzlich erfolgte Grundsatzentscheid der Schweizer Landesregierung zu interpretieren sein, NPM in der Bundesverwaltung flächendeckend einzuführen - aber mit einem auf die eigenen Bedürfnisse zugeschnittenen Modell.

Aufgabenträgerreform

Die am kontroversesten und intensivsten diskutierten Reformen fokussieren in der Schweiz auf die Optimierung des Aufgabenträgers. Wird eine Optimierung

des Trägers angestrebt, dann kann es sich um (a) eine neue Aufgabenteilung zwischen den staatlichen Ebenen handeln, (b) um Kooperationen zwischen Gebietskörperschaften, (c) Gebietsreformen oder (d) Ausgliederungen aus der Zentralverwaltung. Der Staat behält bei Ausgliederungen zwar die



Gewährleistungsverantwortung für die Aufgabe, er lässt sie aber durch öffentlich-rechtliche oder privat-rechtlich konstituierte Organisationseinheiten erfüllen. Bei der Optimierung des Aufgabenträgers geht es in der Regel um eine Umsetzung des horizontalen Subsidiaritätsprinzips (Aufgabenerfüllung möglichst durch Private) oder vertikalen Subsidiaritätsprinzips (Aufgabenerfüllung durch die tiefst mögliche Staatsebene), wie es Papst Pius XI 1931 erstmals in einer Enzyklika forderte und heute von der Weltbank als Leitmaxime zur Stärkung der Zivilgesellschaft postuliert wird.

Eine umfassende Neuordnung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) wurde 2008 in Kraft gesetzt. Diese Föderalismusreform hatte zum Ziel, das Gefälle zwischen den Kantonen zu ver-



Auch die Schweiz steht im Hinblick auf Strukturreformen vor Herausforderungen. Die an den Staat herangetragenen Wünsche müssen mit knapper werdenden Ressourcen finanziert werden.

Analyse von realisierten Fusionen zeigt, dass die Vorteile überwiegen. Das verbesserte Leistungsangebot, die erhöhte demokratische Mitwirkung, die gewachsene Autonomie, die verbesserten Planungskapazitäten der Gemeinden sowie das Potenzial, bei umsichtiger Umsetzung finanziell zumindest nicht schwächer dazustehen, sprechen für Fusionen.

geschaffen werden und im 4. Kreis privatrechtliche Organisationseinheiten im mehrheitlichen Eigentum des Staates (z. B. Vereine, Aktiengesellschaften, Stiftungen). Für die Rechtsformen des 4. Kreises besteht ein numerus clausus, da sie abschliessend im Zivilgesetzbuch festgehalten sind. Bei den vielfach durchgeführten Ausgliederungen besteht ein Trend hin zur Haltung (so etwa bei der Schweizer Landesregierung), dass für hoheitliche Aufgaben nur der 1. und der 2. Kreis in Frage kommen, für staatliche Leistungen, welche in Monopolen erbracht werden, der 3. Kreis und für Leistungen im Markt der 4. Kreis. Jüngste Entscheide in Parlamenten und bei Volksabstimmungen zeigen, dass Ausgliederungen in den 2. oder 3. Kreis breite Unterstützung finden, die zunehmende Marktskepsis jedoch zu einer Zurückhaltung bei der Ausgliederung in den 4. Kreis geführt hat.

ringern (durch einen Ressourcen- und einen Lastenausgleich) sowie die Zuständigkeiten bei den Aufgaben klar zu regeln (durch eine Aufgabentflechtung, klar definierte Kompetenzen bei Verbundaufgaben von Bund und Kantonen sowie durch einen Ausbau der interkantonalen Zusammenarbeit mit dem Ziele einer Harmonisierung und Nutzung von Grössenvorteilen). Analog zur NFA auf Bundesebene haben alle Kantone seither auch eine NFA zwischen Kanton und Gemeinden durchgeführt.

Kooperationen zwischen Gebietskörperschaften sind auf allen drei staatlichen Ebenen, Gebietsreformen bislang auf kommunaler Ebene zu beobachten. Aktuell ist jede sechste der 2485 Gemeinden in ein Fusionsprojekt involviert. In den 160 Jahren seit Bestehen der modernen Schweiz gab es noch nie so viele Fusionen. Erstaunlich sind diese, weil sie in der Schweiz von wenigen Ausnahmen abgesehen auf Freiwilligkeit basieren. Die

„Aktuell ist jede sechste der 2485 Gemeinden in ein Fusionsprojekt involviert. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, basieren diese auf Freiwilligkeit.“

Ebenfalls viel diskutiert werden in der Schweiz Ausgliederungen von Aufgaben aus der zentralen Verwaltung. Der Staat nimmt bei der Übertragung von Aufgaben an ausgegliederte Einheiten nur noch die Gewährleistungs-, aber nicht mehr die Erfüllungsverantwortung wahr. Öfters wird von einem Vierkreismodell gesprochen, in welchem die weiter aussen liegenden Kreise mehr Autonomie geniessen. Im 1. Kreis befindet sich die Ministerialverwaltung, im 2. Kreis die nach NPM-Prinzipien teilautonom geführten Ämter, im 3. Kreis öffentlich-rechtliche Anstalten, welche durch ein Spezialgesetz sui generis

Notwendigkeit, Effektivität und Effizienz

Wichtig bei der Durchführung umfassender Strukturreformen ist die umsichtige Auswahl der geeigneten Reformstrategie. Grundlage von Strukturreformen sollte immer eine strategische Aufgabenüberprüfung bilden. Mit dem Begriff strategische Aufgabenüberprüfung soll ausgedrückt werden, dass die Analyse der staatlichen Aufgabe aus einer mittel- und langfristigen Sichtweise vorgenommen wird.

Zur Beurteilung, ob und in welcher Form eine staatliche Aufgabe weitergeführt ▶

werden soll, sind geeignete Kriterien notwendig. Die Kriterien können nach drei Hauptfragen gruppiert werden:

1. Erbringen wir die richtigen Aufgaben? (Notwendigkeit)
2. Erreichen wir die erwünschten Ziele mit diesen Aufgaben? (Effektivität)
3. Werden die Ziele mit einem optimalen Ressourceneinsatz erbracht? (Effizienz)

Unter Notwendigkeit wird die Frage verstanden, ob eine Aufgabe tatsächlich durch das Gemeinwesen erbracht werden muss. Dies beinhaltet drei verschiedene Teilfragen: (1) Liegt die Aufgabenerfüllung durch den Staat im öffentlichen Interesse? (2) Ist die Aufgabe so wichtig, dass sie weiterhin erfüllt werden muss? und (3) Muss die bisherige Staatsebene diese Aufgabe erfüllen?

tungen, die im Rahmen der Aufgabenerfüllung gewährt werden, hohe Akzeptanz bei der Bevölkerung und bei den Zielgruppen? und (3) Sind Entwicklungen ersichtlich, welche die wirksame Aufgabenerfüllung beeinflussen oder in Frage stellen?

Beim Kriterium Effizienz wird untersucht, ob die gewünschte Menge an staatlicher Leistung kostengünstig hergestellt wird oder ob mit den gegebenen Mitteln eine höhere Leistung möglich wäre (Input-Output-Relation). Implizit ist damit auch die Finanzierbarkeit angesprochen, d. h. ob die Aufgabe im Gesamtrahmen der Staats-tätigkeit finanzierbar ist und die Ausgaben innerhalb der dafür budgetierten Mittel liegen. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass eine als notwendig eingestufte Aufgabe fi-

New Public Management flächendeckend eingeführt ist, findet mittels Indikatoren und Wirkungszielen implizit eine stetige Aufgabenüberprüfung statt. In elf Kantonen wurden Massnahmen ergriffen, die als Aufgabenüberprüfungen im weiteren Sinne verstanden werden können. Meist aufgrund des Spardrucks wurde nach Bereichen gesucht, bei denen der Staat Leistungen abbauen konnte. Dazu mussten die staatlichen Tätigkeiten erfasst werden, um allfällige Synergie- und Optimierungspotenziale abzuleiten.

Damit Strukturreformen gelingen braucht es - basierend auf Schweizer Erfahrungen - das Schaffen eines gemeinsamen Bewusstseins für die Notwendigkeit der Reform und bei den politischen Akteuren zumindest eine partielle Übereinstimmung bei der Diagnose. Zudem müssen in einem direktdemokratischen System die Anspruchsgruppen frühzeitig miteinbezogen werden. Es sollte, wenn immer möglich, auf eine reine Sparstrategie verzichtet werden, d. h. eine gleichzeitige Offenheit für Innovationen erhöht die Akzeptanz und die Identifikation mit den Projekten. Die Erfahrung zeigt, dass durch das kluge Setzen von Anreizen (z. B. Beihilfen von Qualitätskriterien abhängig machen) übergeordnete Staatsebenen Reformen beschleunigen können, ohne gleich Zwang einsetzen zu müssen. Schliesslich schafft eine transparente Kommunikation Vertrauen. ■

„Da in sechs Kantonen New Public Management flächendeckend eingeführt ist, findet implizit eine stetige Aufgabenüberprüfung statt.“

Beim Kriterium Effektivität geht es um den SOLL-IST-Vergleich der formulierten Bedürfnisse und der erzielten Ergebnisse. Der Begriff hat insbesondere durch das Konzept des New Public Management Verbreitung gefunden. Die Aufgabenerfüllung ist dann effektiv, wenn die erzielten Auswirkungen in der Gesellschaft den beabsichtigten Auswirkungen entsprechen (Outcome) und wenn die Zielgruppen mit der Leistungserstellung zufrieden sind (Impact). D. h. es geht darum, ob die staatliche Aufgabenerfüllung zu derjenigen Wirkung geführt hat, welche von der Politik erwartet wurde. Drei Teilfragen können eine Hilfestellung sein: (1) Werden die strategischen Ziele gemäss Verfassung und Gesetz sowie die konkreten politischen Vorgaben von Regierung und Parlament erfüllt? (2) Geniessen die staatlichen Leis-

finanzierbar sein muss, sie kann höchstens effizienter erbracht werden. Ist eine solche Aufgabe nicht finanzierbar, muss der Staat weitere Finanzmittel beschaffen, z. B. über die Erhöhung der Steuern. Zwei Teilfragen dienen hierzu als Hilfestellung: (1) Lassen sich die für die Aufgabenerfüllung eingesetzten finanziellen und personellen Ressourcen rechtfertigen? und (2) Lässt sich die Aufgabe mit gleicher Qualität, aber weniger finanziellen und/oder personellen Ressourcen erfüllen?

24 von 26 Schweizer Kantonen haben in den vergangenen Jahren Aufgabenüberprüfungen durchgeführt, wie eine empirische Erhebung der Universität Bern zeigt. In sieben Kantonen sind Projekte durchgeführt worden, welche explizit eine Überprüfung der Staatsaufgaben zum Ziel hatten. Da in sechs Kantonen



PROF. DR. RETO STEINER ist Professor für Betriebswirtschaftslehre des öffentlichen Sektors mit Schwerpunkt Organisation am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern.

BILD: RETO STEINER, CREDIT: PRIVAT

Verwaltungsreformen in den Ländern

Das Institut für Föderalismus hat Prozesse und Resultate der Verwaltungsreformen in den Ländern zwischen 2000 und 2010 näher untersucht. Das Ergebnis demonstriert, dass Verwaltungsreform in Österreich stattfindet, gerade auch in den Ländern.

TEXT: PETER BUSSJÄGER

Ein zentraler Aspekt von Organisationsreformen bestand darin, die Funktion des Amtes der Landesregierung in der strategischen Steuerung zu verstärken. Paradigmatisch für einen allgemeinen Trend ist die umfassende Organisationsreform des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung. Mit der 2008 in Kraft gesetzten neuen Amtseinteilung wurden die zusammengehörenden Aufgaben- und Fachbereiche in elf Direktionen zusammengefasst. In vier Querschnittsdirektionen sind die Steuerungs- und Supportaufgaben angesiedelt. Die Fachaufgaben sind nach Lebensbereichen in sieben Lebensbereichsdirektionen abgebildet. Die Direktorin bzw. der Direktor ist für das strategische Geschäftsfeld verantwortlich und damit auch für das Entwickeln von abgestimmten Strategien im Lebensbereich.

Wirkungsorientierte Verwaltung

Ein wichtiger Impuls für die verstärkte Implementierung von WOV-Konzepten in den Landesverwaltungen wurde im Jahr 2002 durch den Bericht des Rechnungshofes über die wirkungsorientierte Verwaltung in den Ländern gesetzt. Die Länder haben seither praktisch alle den Weg in diese Richtung beschritten. Wirkungsorientierte Verwaltung wird heute auch als Dach für die verschiedensten Reformprojekte verwendet, wie etwa beim Tiroler TIVES (Tiroler Verwaltungs-Entwicklungs-Strategie). In der TIVES sind Projekte der Aufgabenreform, des Qualitätsmanagements, der Flexibilisierung, Führung, IKT und eGovernment, Personal und Staatsreform vereinigt.

IKT/eGovernment

Österreich liegt im europäischen Vergleich des eGovernments an vorderster Stelle. Dies ist zweifellos ein Resultat gemeinsamer Anstrengungen aller Akteure im Bundesstaat. Am weitesten fortgeschritten ist die elektronische Abwicklung von Verwaltungsstraf-



Horizontale Verwaltungskooperationen der Länder untereinander und vertikale Verwaltungskooperationen über alle Ebenen haben sich bereits bewährt. Weitere Kooperationen sollen folgen.

verfahren. Hier können sämtliche Schritte (Anbringen, Berufungen, etc.) nicht nur rechtlich, sondern auch praktisch leicht handhabbar elektronisch eingebracht werden. Eine wichtige Rolle spielt im Rahmen des eGovernment auch die Bereitstellung von digitalen Formularen.

Verwaltungskooperationen

Verstärkte Verwaltungskooperationen werden zu Recht eingemahnt. Allerdings zeigt schon der gegenwärtige Befund eine enorme Vielfalt von horizontalen Verwaltungskooperationen der Länder untereinander sowie vertikalen Verwaltungskooperationen über alle Ebenen.

Mit geoland.at, dem länderübergreifenden Geodatenverbund, findet eine intensive Kooperation zwischen den österreichischen Ländern statt. Dabei sind nicht nur Geoda-

ten und Geodienste auf Basis internationaler Standards auf einer gemeinsamen Plattform verfügbar, sondern es wird auch ein intensiver Informationsaustausch gepflegt. Diese Initiative wurde mit zahlreichen Preisen ausgezeichnet.

Dienstrecht

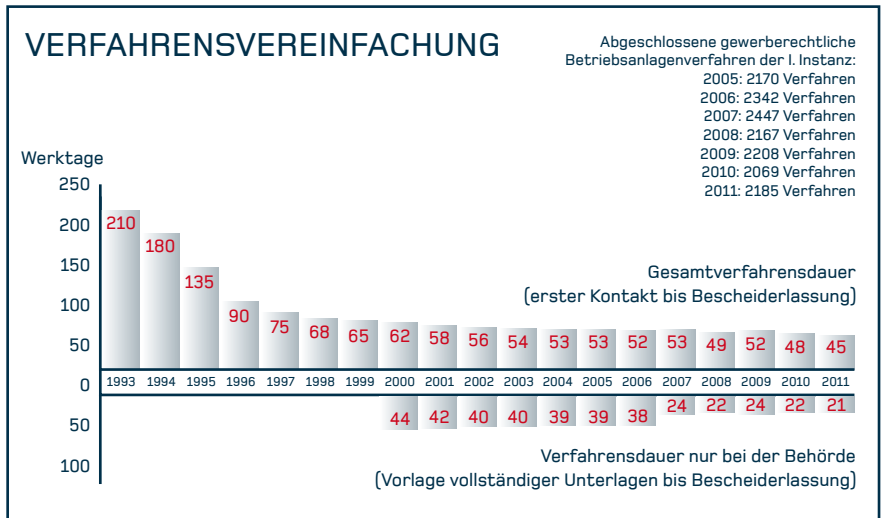
Seit der Jahrtausendwende ist das Landesdienstrecht insgesamt von umfassenden Reformen, insbesondere auf dem Gebiet der Besoldung und des Pensionsrechts geprägt. Zeitlich stehen die Projekte in engem Zusammenhang mit der Beseitigung des so genannten Homogenitätsprinzips im Dienstrecht im Jahre 1999. Mit den Besoldungsreformen waren regelmäßig auch die Einführung einer Stellenbewertung und einer funktionsorientierten Entlohnung verbunden. Ein besonders ehrgeiziges Projekt

Entwicklung der Dauer von Betriebsanlagenverfahren in Oberösterreich

bestand in der Beseitigung der Pragmatisierung im Rahmen der Gehaltsreform der Vorarlberger Landesbediensteten.

Verfahren

Zu Beginn der 90er Jahre wurde die Dauer von Betriebsanlagenverfahren in Österreich bei einer ersten Erhebung noch mit 407 (!)



QUELLE: AMT DER OÖ LANDESREGIERUNG 3.2.2012;
 GRAFIK: CECILE M. LEDEBER/BUTJABUTJA - MULTICROSSMEDIA

„In den Ländern haben weitreichende Verwaltungsreformen mit einer großen Vielfalt an Ansätzen stattgefunden.“

Tagen gemessen. Hier wurden in allen Ländern enorme Verbesserungen erzielt, wie das Beispiel aus Oberösterreich zeigt (siehe Grafik). Bei der Verfahrenskonzentration leistete die Vorarlberger Landesverwaltung Pionierarbeit. Schon lange werden dort alle Bewilligungs- und Genehmigungsverfahren (Gewerbeordnung, Wasserrecht, Naturschutz) in einem konzentrierten Verwaltungsverfahren abgewickelt.

Rechtsbereinigung und „better regulation“

Die Rechtsbereinigung auf Landesebene war schon zu Beginn des 21. Jahrhunderts deutlich weiter fortgeschritten als auf Bundesebene. Ein innovativer, aber bisher singulär gebliebener Weg wurde, was die Kundmachung und Rechtsbereinigung betrifft, in Niederösterreich beschritten: Mit dem Niederösterreichischen Lose-Blatt-System wurde bereits in den 70er Jahren eine Rechtsbereinigung vorgenommen. Die klassische Rechtsbereinigung ist abgeschlossen. Heute steht allgemein „better regulation“ als Instrument der Verbesserung der Rechtsetzung im Vordergrund. Ein wichtiges Instrument wäre dabei die wirkungsorientierte Gesetzgebung, die

darauf abzielt, auch indirekte Folgen der Rechtsetzung abzuschätzen. Sie erfasst nicht nur die Verwaltungskosten, sondern auch die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Folgen von Gesetzgebung. Sie ist allerdings bisher über vereinzelt Ansätze wie in Oberösterreich und Vorarlberg nicht hinaus gekommen.

Erledigtes und „To do's“

In den Ländern haben insgesamt weitreichende Verwaltungsreformen mit einer großen Vielfalt an Ansätzen stattgefunden. Auf dem Gebiet der Organisationsreformen, des Dienstrechts, des eGovernments und des Verfahrensmanagements wurden beachtliche Modernisierungsschritte unternommen. Die Beschleunigung von Verwaltungsverfahren ist vermutlich die sichtbarste Reformleistung der letzten Jahre. Andererseits zeigt etwa das Beispiel der wirkungsorientierten Gesetzgebung, dass manche Projekte noch zu sehr im Bereich des Pilotmodells verhaftet geblieben sind. Während der Bund mit der Haushaltsrechtsreform 2008 für den Bundeshaushalt neue verfassungsrechtliche Grundlagen, was wirkungsorientierte Verwaltung und insbesondere das Instrument der Global-

budgetierung betrifft, geschaffen hat, steht das Haushaltsrecht der Länder noch auf traditioneller Basis. Es ist zu hoffen, dass die Neuregelungen des Bundes Impulse setzen, an denen auch die Länder letztlich nicht vorbeigehen werden. Schwächen sind auch im Bereich des Benchmarkings zu orten, das noch nicht besonders breit ausgerollt ist. Auch zwischen den Landesverwaltungen gibt es nur sehr bescheidene Ansätze eines Vergleichswettbewerbs. Die Aufgabenkritik sollte mit größerem Engagement angegangen werden. Umfassende Projekte der Aufgabenreform, verstanden als gesamthafte, nicht nur auf Einzelfälle bezogene Reduktion von Aufgaben, liegen vergleichsweise weit zurück, wobei hier aber beispielsweise Salzburg umfassende Aufgabenreformprojekte vorzuweisen hat. Die Länder werden jedenfalls gefordert sein, ihre Innovationsbereitschaft ständig aufs Neue unter Beweis zu stellen. ■

LITERATUR: Bußjäger (Hrsg.), Verwaltungsmodernisierung in den Ländern 2000–2010. Prozesse und Resultate, Wien 2011.



UNIV. DOZ. DR. PETER BUSSJÄGER ist Landtagsdirektor von Vorarlberg und seit 2001 Direktor des Instituts für Föderalismus.

Frühe Kommunikation wirkt

Die Stromleitung, das Wasserkraftwerk, der Bahnhofsneubau... Energie- und Infrastrukturprojekte erhitzen die Gemüter. Wie können Behörden Verwaltungsverfahren positiv beeinflussen und wo sind die Grenzen? Verwaltung Innovativ hat dazu Verena Madner befragt. Sie kennt sowohl Theorie als auch Praxis.

INTERVIEW: GERTRAUD EIBL

Das Thema „Partizipation“ scheint einen neuen Trend zu erleben. Woran liegt das?

In Verwaltungsverfahren wird uns das Thema künftig vermehrt beschäftigen, weil es einen Trend in Richtung erneuerbare Energien gibt, der wiederum konfliktträchtige Vorhaben und Auseinandersetzungen bedingt. In naher und mittlerer Zukunft wird es eine Reihe von Infrastrukturprojekten geben, die zwar auf einer abstrakten Ebene befürwortet werden, in der konkreten Umsetzung aber zu Konflikten führen. Vorerst sagen viele: Wir wollen raus aus der fossilen Energieerzeugung, wir wollen nachhaltige Energie. Geht es aber um die Standorte, die Genehmigung und die Durchführung der Projekte – um Wasserkraftwerke und Windparks in der unberührten Natur, um Stromleitungen etc. – dann begegne ich in der Praxis vielen Konflikten.

Gibt es Beispiele, aus denen die Verwaltung in der konkreten Durchführung gelernt hat?

Das prominente Beispiel Stuttgart 21 hat Diskussionen ausgelöst, wie man Verwaltungsverfahren speziell für große Infrastrukturvorhaben verbessern kann. In diesem Fall geht es um ein Verkehrsprojekt, auch hier sind die Konflikte relativ spät ausgebrochen. Aus einer verwaltungsrechtlichen Perspektive ist es erstaunlich, dass in der deutschen Reformdiskussion letztlich gar nicht so sehr am Verwaltungsverfahrensgesetz gedreht wurde. Es wurde ein Gesetz erlassen, das u.a. die Behörde dazu verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass der Projektträger frühzeitig eine Kommunikation mit der Öffentlichkeit vornimmt.

Je früher die Kommunikation, umso weniger Widerstand von Seiten der Bevölkerung?

Das wäre natürlich zu einfach gegriffen. Es gibt das Bonmot: Frühe Beteiligung ist auch zu spät. Es bringt den Gedanken zum

Ausdruck, dass es gar nicht so sehr um den Zeitpunkt der Öffentlichkeitsbeteiligung geht, sondern darum, aus Behördensicht zu einem anderen Kommunikationsverhalten zu finden. Die Frühzeitigkeit ist aus meiner praktischen Erfahrung als Vorsitzende des Umweltsenats dennoch ein wichtiger Aspekt. Selbst dort, wo ein Projekt schon relativ konkret ist, lässt sich noch viel steuern über eine proaktive Einbeziehung der Öffentlichkeit. Eine aktive Information und Kommunikation vonseiten der Behörde verlangt jedoch ein neues Amtsverständnis.

Wen gilt es nun konkret zu informieren, wer darf bei Großprojekten mitreden?

Je mehr Leute und Player beteiligt sind, umso komplexer wird es. Wir haben im österreichischen Verwaltungsrecht seit langem eine Tradition der Miteinbeziehung von Nachbarn und betroffenen Akteuren. Die Anrainer haben Rechte und Pflichten; wer betroffen ist, hängt von der Größe des Projekts ab. Von europäischer und internationaler Seite kommt immer mehr Druck, einen größeren Kreis an Personen einzubeziehen, auch Umweltorganisationen und NGOs. Durch dieses Governance-Verständnis wird der Nachbarbegriff ausgeweitet. In konfliktträchtigen Infrastrukturprojekten geht es oftmals um die Prüfung bestimmter Parameter; für die Leute ist es schwer verständlich, zwar informiert zu werden, aber keine Rechtsmittel erheben zu können.

Ein Beispiel?

Bei der Errichtung einer Abfallverbrennungsanlage wird von der Behörde u.a. geprüft: Wird die neueste Technologie eingesetzt? Erfüllen die Filter modernste Umweltstandards? Die Bevölkerung aber stellt das Projekt grundsätzlich infrage, diskutiert über den Bedarf und bringt Wertvorstellungen ein. Grundsätzlich sind das fundamentale Fragen, die aber im Verfahren – so wie es rechtlich strukturiert ist – nicht aufgelöst und abgearbeitet werden können.



Erfahrungsgemäß gefällt vielen Bürgern die Idee, nachhaltige Energie zu fördern. Geht es um die konkrete Projektdurchführung, treten häufig Konflikte auf.

Die Behörde, die die Müllverbrennungsanlage, die Stromleitung, das Wasserkraftwerk etc. bewilligt, ist nicht frei zu sagen: Das ist ein interessanter Aspekt, den integrieren wir in die Entscheidungsfindung. Grundsätzliche Fragen müssten auf einer übergeordneten Ebene diskutiert werden, etwa, wenn es um die Entwicklung von Verkehrs- und Energiepolitik geht. ■



UNIV.-PROF. DR. VERENA MADNER ist Professorin für Öffentliches Recht und Public Management am Department für Soziökonomie der WU Wien und Co-Leiterin des Forschungsinstituts für Urban Management and

Governance an der WU Wien. Seit 2008 ist Verena Madner Vorsitzende des unabhängigen Umweltsenats, der Genehmigungen der Länder für umweltrelevante Großprojekte, wie zB Kraftwerke, überprüft.

Finanzausgleich mit Weitblick: ewige Vision oder Wirklichkeit?

Das Finanzausgleichsgesetz des Bundes (derzeit FAG 2008) wird periodisch im Sinn der jeweiligen Machtkonstellation zwischen Bund, Ländern und Gemeinden angepasst. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht und nach Governance-Grundsätzen besteht jedoch dringender Reformbedarf. Eine Ist-Analyse gravierender Defizite und möglicher Gegenstrategien.

TEXT: HELFRIED BAUER

In den Jahren 2010-2011 hat eine Gruppe von Experten im Auftrag des BMF Vorschläge erarbeitet. Die Politik hat jedoch bis heute keine Einigung über Ziele und Vorgangsweisen einer solchen Reform zustande gebracht. Auch die neuen finanzpolitischen Rahmenbedingungen (Stabilitätspakt, europäischer Fiskalpakt, Wachstumsimpulse) verlangen einen Kurswechsel.

Fehlendes umfassendes Verständnis

Die finanzpolitische Praxis geht von einer zu engen Sicht des FA aus, wonach die Aufgabenverteilung als gegeben und lediglich die Einnahmenverteilung (Verteilung der Steuermittel) zu regeln wäre. Vielmehr gilt es, sowohl die Verteilung von Kompetenzen zwischen den Gebietskörperschaften, die unterschiedliche aufgabenpolitische und finanzwirtschaftliche Dynamik der drei staatlichen Ebenen als auch die jeweils vorrangigen finanz- und wirtschaftspolitischen Ziele zu berücksichtigen.

Weiterentwicklung des Österreichischen Föderalismus

Grundlage für fundamentale Reformen im Finanzausgleich ist die explizite Entscheidung für ein zeitgemäßes System des Föderalismus bzw. der staatlichen Dezentralisierung und damit das Abgehen der hierzulande konflikträchtigen Beziehungen zwischen Bund und Ländern sowie zwischen Ländern und Gemeinden. Eine Föderalismusreform sollte neben der klaren Entflechtung von Aufgabenzuständigkeiten zwischen den staatlichen Ebenen (d.i. die bisher nicht gelungene Staatsreform) auch eine stärkere Dezen-

tralisierung bei geeigneten Aufgaben, ebenenübergreifende Verwaltungsreform sowie einen moderaten Leistungs- und Steuer-Wettbewerb zwischen den Ländern, ebenso zwischen Städten umfassen.

Beachtung des Konnexitätsprinzips

Im Mittelpunkt muss die Einheitlichkeit von Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung stehen; ebenso das ökonomische Prinzip der fiskalischen Äquivalenz. Heute bestehen zahlreiche unwirtschaftliche Verflechtungen in der Trägerschaft und zur Finanzierung staatlicher Aufgaben, z.B. Bildung, Gesundheits- und soziale Sicherung. Damit wird die eindeutige Verantwortlichkeit für effiziente Aufgabenerfüllung nachhaltig verletzt. Auch verfügen die Länder kaum und die Gemeinden über vergleichsweise geringe eigene Steuereinnahmen, die sie gegenüber den Bürgern zu verantworten haben und für die auch in Grenzen unterschiedlich hohe Steuersätze festgelegt werden könnten. Vielmehr werden die subnationalen Gebietskörperschaften in hohem Grad aus Mitteln des Steuerverbundes sowie über diverse Transfers finanziert, was keine Klarheit über die Verantwortung der jeweiligen Gebietskörperschaft hinsichtlich des Mittelbedarfes schafft.

Einseitige Ausrichtung

Wichtigstes finanzpolitisches Ziel des FA ist eine weitgehend gleiche Pro-Kopf-Mittelausstattung der Länder und Gemeinden, ohne Bedachtnahme auf unterschiedliche Lasten und Kosten der Aufgabenerfüllung, auf wechselnde zentrale wirtschaftspolitische Ziele (z.B.

Haushaltskonsolidierung, neue Wachstumsimpulse, Klimaschutz). Bemühungen von Politik und Verwaltung um das Aufbringen zusätzlicher Mittel sowie effizienzfördernde Reformen werden damit nicht gefördert.

Reformprozess: Planung und Gestaltung

Üblicherweise werden die Verhandlungen nur zwischen den für die Finanzen verantwortlichen politischen und beamteten Vertretern von Bund, Ländern und Gemeinden unter hohem Zeitdruck geführt; diese streben v.a. die Sicherung der bisher erreichten bzw. eine verbesserte Mittelausstattung an. Die grundsätzliche FA-Reform wäre durch einen strukturierten Verhandlungsprozess und unter Einbeziehung von Politik, Verwaltung, Wissenschaft und interessierter Öffentlichkeit auf eine neue Basis zu stellen. Wie jüngere Erfahrungen (z.B. FA-Reform in Schweiz, Deutschland) zeigen, soll der Fokus auf die gesamte Finanzausgleichsarchitektur gelegt und damit den vielfältigen Interdependenzen zwischen den Teilbereichen des FA gerecht werden. ■



DR. HELFRIED BAUER war von 1972 bis 2008 Leiter des Zentrums für Verwaltungsforschung (KDZ); derzeit ist er Konsulent für Finanzwissenschaft und Public Management/Governance von nationalen und internat. Organisationen.

Finanzausgleichsreform – quo vadis?

„Eine Diagnose zeigt, dass ein ‚Reboot‘ des Finanzausgleichs erforderlich ist“, so der Autor. Im nachfolgenden Beitrag beleuchtet er Reformnotwendigkeiten und spricht sich für eine Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung aus.

TEXT: ANTON MATZINGER

Die Finanzausgleichsverhandlungen haben „zu einem komplizierten Geflecht finanzieller Beziehungen geführt. Die Folgen finanzpolitischer Entscheidungen auf den einzelnen Ebenen des Staates sind damit hinsichtlich ihrer gesamthaften Effizienz- und Verteilungseffekte kaum überschaubar“⁽¹⁾. Vom BMF wurden dazu Gutachten bei IHS, KDZ, TU, WIFO und Uni Linz in Auftrag gegeben. Wo sind die wesentlichen Reformnotwendigkeiten?

Klare Verantwortlichkeiten

Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen sollen durch dieselben Entscheidungsträger geregelt werden. Eine Reform muss darauf abzielen bessere Anreize zu setzen. „Eckpfeiler sind hier Module zu Abgabenaufonomie, aufgabenorientierter vertikaler Verteilung, Ressourcenausgleich (Bündelung aller bisherigen Transfers), Lastenausgleich (für Basisaufgaben und Sonderlasten) sowie einige wenige zeitlich und thematisch begrenzte allokativen Transfers. Explizit getrennt davon sind temporäre Übergangsregelungen zu implementieren.“⁽²⁾

Abgabenaufonomie der Länder

Die Einnahmen der Länder (ohne Wien) aus Landesabgaben betragen lediglich 265 Mio. Euro, das sind nur 1,6 % der Einnahmen der Länder (ohne Wien) aus dem Finanzausgleich (Berechnungen gemäß Statistik Austria). Dadurch kann die Verantwortlichkeit der Länder für ihre Aufgaben, vor allem für deren Finanzierung, nicht wahrgenommen werden und es fehlt der für einen Bundesstaat erforderliche Gestaltungsspielraum. Obwohl ursprünglich ablehnend, zeichnet sich eine Haltungsänderung auf Landesseite zur Abgabenaufonomie ab.

Aufgabenorientierte Verteilung

Abgestufter Bevölkerungsschlüssel und

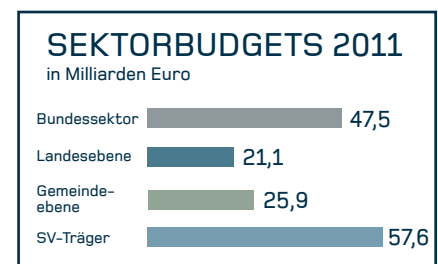
FÖDERALE STRUKTUR			
Ausgaben der Gebietskörperschaften 2011			
	in Mrd. Euro	in % des BIP	in % der Staatsausgaben
Bundessektor	57,6	19,1	37,9
Landesebene	25,9	8,6	17,0
Gemeindeebene	21,1	7,0	13,8
SV-Träger	47,5	15,8	31,2
Staat, ges.	152,1	50,5	100,0

Quelle: Statistik Austria – Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen

derung erleben müssen. Der Finanzausgleich kann von dieser Entwicklung nicht unberührt bleiben.

Stabilitätspakt gibt Hoffnung

Beim Österreichischen Stabilitätspakt ist



STEUERMITTEL					
vor und nach Finanzausgleich in Millionen Euro					
Steuermittel	Bund	Länder o. W.	Wien als L + G	Gemeinden o. W.	EU
vor Finanzausgleich	68.593	256	1.102	2.693	0
nach Finanzausgleich	40.895	15.871	6.769	6.835	2.279

unkoordinierte Transfers führen zu intransparenten Effekten. Die Experten empfehlen jeweils einen Transfer für den Ressourcenausgleich von Ländern und Gemeinden. Für Sonderlasten wären spezielle Indikatoren vorzusehen. Sonderlasten ergeben sich durch demografische, topografische, sozioökonomische, zentralörtliche bzw. ballungsraumspezifische Unterschiede. Durch eine radikale Reduktion der Transfers könnten die Verwaltungskosten um bis zu 30 Mio. Euro p.a. gesenkt werden.

Bevölkerungsentwicklung

Über das herkömmliche Stadt-Umland Schema hinaus entwickelt sich ein dreigeteiltes Schema: Kernstadt – verdichtete Zentralräume – Peripherie. Nach den Prognosen der ÖROK werden die beiden ersteren Räume massive Zuwanderung und die Peripherie ebenso starke Abwan-

den Finanzausgleichspartnern ein großer Schritt gelungen. Es ist zu hoffen, dass dieser Schwung in die Reform des Finanzausgleichs mitgenommen werden kann.

1) J. Bröthaler, M. Getzner, H. Pitlik, M. Schratzenstaller, P. Biwald, H. Bauer, U. Schuh, L. Strohofer: Grundlegende Reform des Finanzausgleichs: Reformoptionen und Reformstrategien – Zusammenfassung

2) Studie Reformoptionen und Reformstrategien, Seite 5



MR MMAG. DR. ANTON MATZINGER ist Leiter der Abteilung II/3 – Finanzverfassung und Finanzausgleich des Bundesministeriums für Finanzen.

Die vertretenen Positionen sind diejenigen des Autors und müssen nicht notwendigerweise mit denen des BMF übereinstimmen.

Finanzausgleich aus Sicht der Länder

Rund zwei Drittel der Einnahmen der Länder stammen aus dem Finanzausgleich. Eigene Steuern können die Länder nur sehr eingeschränkt einnehmen. Der österreichische Stabilitätspakts soll zu einer stabilitätsorientierten Budgetpolitik führen.

TEXT: EDUARD PESENDORFER



den Zweck, die ausgabenseitige Entwicklung der wesentlichen Aufgabenbereiche der Gebietskörperschaften zu beleuchten. Aus Sicht der Länder ist dies vor allem die in ihre Zuständigkeit fallende, besonders ausgabendynamische Finanzierung der Krankenanstalten sowie der Pflege.

Stabilitätsorientierung

Im Rahmen des österreichischen Stabilitätspaktes verpflichten sich Bund, Länder und Gemeinden zu einer stabilitätsorientierten Budgetpolitik mit dem Ziel, bis 2016 einen ausgeglichenen Haushaltssaldo nach ESVG zu erreichen. Der vorbehaltlich der noch ausstehenden Einbindung der Landtage vereinbarte Stabilitätspakt 2012 gilt grundsätzlich unbefristet, während das gegenwärtige FAG 2008 bis einschließlich 2014 in Geltung steht. Die Länder haben daher im Hinblick auf die Bedeutung ihrer im Finanzausgleich geregelten Finanzausstattung eine Zustimmung zum Stabilitätspakt von einer zeitlichen Koppelung und rechtskonformen Absicherung des Finanzausgleichs abhängig gemacht. Dieser Forderung wurde Rechnung getragen, indem der Stabilitätspakt 2012 außer Kraft tritt, falls das FAG sowie die Vereinbarungen über die Finanzierung der Krankenanstalten und der Pflege ohne Paktierung mit den Finanzausgleichspartnern geregelt werden oder ohne Nachfolgeregelung auslaufen. Eine weitere Bedingung der Länder zur Zustimmung zum Stabilitätspakt war die ausnahmslose Mitbeteiligung bei neuen Steuern und deren freie Verfügbarkeit im Rahmen des Finanzausgleichs. ■

Der periodenweise wiederkehrende Abschluss des Finanzausgleichs verfolgt auch den Zweck, die besonders ausgabendynamische Finanzierung der Krankenanstalten sowie der Pflege zu beleuchten - ein Zuständigkeitsbereich der Länder.

Auf der Grundlage des Finanz-Verfassungsgesetzes 1948 wird mit dem für eine jeweils festzulegende Geltungsdauer in Form eines einfachen Bundesgesetzes zu beschließenden Finanzausgleichsgesetz (FAG) im Wesentlichen festgelegt, welche Gebietskörperschaft welche Abgaben festsetzen kann bzw. wie der Ertrag bestimmter Abgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden geteilt wird. Weiters werden im FAG Transfers des Bundes an Länder und Gemeinden und spezielle Kostentragungen, so zum Beispiel die Übernahme der Besoldungskosten für die Landeslehrer und -lehrerinnen durch den Bund geregelt.

Eingeschränkte Möglichkeiten

Rund zwei Drittel der Einnahmen der Länder stammen aus dem Finanzausgleich und dabei wiederum hauptsächlich aus den von den Finanzbehörden des Bundes eingeho-

benen gemeinschaftlichen Bundesabgaben in Form der sogenannten Ertragsanteile. Die ertragreichsten Steuern in Österreich, wie Umsatzsteuer, Lohnsteuer, Körperschaftsteuer oder Mineralölsteuer werden gegenwärtig im Verhältnis 67,4 Prozent Bund, 20,7 Prozent Länder und 11,9 Prozent Gemeinden aufgeteilt. Dagegen sind die Möglichkeiten der Länder, eigene Steuern zu erheben, sehr eingeschränkt. Die Unterverteilung auf die Länder untereinander erfolgt zu knapp 65 Prozent der Länder-Ertragsanteile überwiegend nach dem jährlich neu zu ermittelnden Bevölkerungsschlüssel. Für ca. 34 Prozent gilt ein im FAG länderspezifischer festgeschriebener Fixschlüssel. In diesen Fixschlüssel sind frühere Aufteilungsverhältnisse, wie die Zuteilung bestimmter Steueranteile nach dem Aufkommensprinzip, eingeflossen.

Der periodenweise wiederkehrende Abschluss des Finanzausgleichs verfolgt auch



DR. EDUARD PESENDORFER ist seit 1.6.1970 beim Amt der Oö. Landesregierung und wurde mit 28. Oktober 1988 zum Landesamtsdirektor von OÖ bestellt.

Reformbedarf des Finanzausgleichs aus kommunaler Sicht

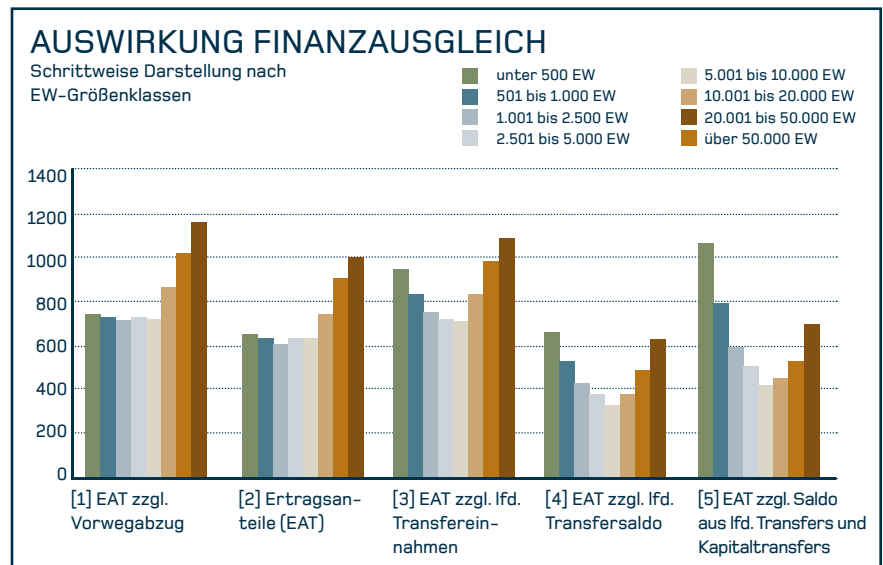
Der österreichische Finanzausgleich weist einige zentrale Systemmängel auf. Die Autoren plädieren für eine Reform des Transfersystems. Im nachfolgenden Beitrag beleuchten sie Reformnotwendigkeiten und sprechen sich für eine Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung aus.

TEXT: ERICH WOLNY, PETER BIWALD

Der österreichische Finanzausgleich weist einige zentrale Systemmängel auf: Die Kompetenzen und faktischen Trägerschaften der einzelnen staatlichen Ebenen bei verschiedenen kostspieligen Aufgaben im Sozial-, Bildungs- und Gesundheitsbereich werden bei der Mittelverteilung im Finanzausgleichsgesetz nicht ausreichend berücksichtigt. Kommunen sind mit eigenen Steuerquellen unzureichend ausgestattet. Die Ertragsanteile werden nicht nach dem Aufgabenumfang und der regionalen Stellung einer Gemeinde horizontal verteilt, sondern mit Einwohner(EW)-orientierten Schlüsseln. Die intragovernmentalen Transferzahlungen im vertikalen Finanzausgleichgefüge (Bund zu Ländern, zwischen Land und den jeweiligen Gemeinden) wurden in den vergangenen Jahrzehnten sukzessive ausgeweitet. Dies führte zu massiven Umverteilungen von größeren zugunsten kleinerer Gemeinden wie auch von finanzkräftigen zu finanzschwachen Gemeinden. Die Verteilung der Ertragsanteile im primären Finanzausgleich wird dadurch auf den Kopf gestellt (siehe Grafik).

Transferentflechtung

Während bei der reinen Verteilung der Ertragsanteile (in der Grafik in Schritt [1]) die größeren Städte eine deutlich höhere Ausstattung aufweisen als die kleinen, sind es nach Berücksichtigung aller Transfers (lfd. Transfers und Kapitaltransfers in Schritt [5] in der Grafik) die Gemeinden mit weniger als 1.000 EW, die durchschnittlich die größte verbleibende Finanzkraft erreichen. Gemeinden ab 5.000 EW verbleiben zur Finanzierung ihrer Kern- und zentralörtlichen Aufgaben weniger Mittel aus dem Finanzausgleich als Gemeinden unter 1.000 EW.



Folglich bedarf es einer grundlegenden Reform des Finanzausgleichs, der neben einer Transferentflechtung eine verstärkte Aufgabenorientierung erfordert. Ein aufgabenorientierter Finanzausgleich geht von der Vorstellung aus, dass (Teile der) Einnahmen der Gemeinden durch definierte Kriterien und Indikatoren bestimmt werden, die Art und Ausmaß der Ausgaben zur Aufgabenerfüllung möglichst umfassend berücksichtigen. Damit können demografische, sozioökonomische, geografische und topografische, aber auch institutionelle Faktoren, welche die Aufgaben und damit auch Ausgaben (teilweise oder ganz) bestimmen, berücksichtigt werden. Der bisherige EW-Schlüssel könnte somit durch wesentlich objektivere Kriterien substituiert werden. Das Transfersystem wäre grundsätzlich zu reformieren. So schafft das derzeitige Transfersystem auf der Ebene der Länder und Gemeinden durch eine Vielzahl von Transfers Intransparenz. Zentrale Reformpunkte sind unter anderem:

- Zusammenführung der Aufgaben-,

Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung, d.h. Entflechten der Transfers, z.B. Krankenanstalten finanzieren die Länder, Kinderbetreuung die Gemeinden;

- Reduktion des Transfervolumens, z.B. Abtausch Landesumlage gegen Landesförderungen.

LITERATUR: Bröthaler, Johann et al.: Grundlegende Reform des Finanzausgleichs - Reformoptionen und Reformstrategien“, IFIP-KDZ-WIFO-IHS-Studie, Wien 2010



MAG. PETER BIWALD ist seit 2009 Geschäftsführer des KDZ Zentrum für Verwaltungsforschung.

MD UNIV.-PROF. DR. ERICH WOLNY ist seit August 2000 Magistratsdirektor der Landeshauptstadt Linz.



Was wurde aus dem Österreich-Konvent?

Vor rund sieben Jahren schloss der Österreich-Konvent seine Arbeit ab. Das 71-köpfige Gremium hatte bis dahin 19 Monate lang Vorschläge für eine grundlegende Staats- und Verfassungsreform diskutiert. Die Österreichische Verwaltungswissenschaftliche Gesellschaft (ÖVG) diskutierte die Auswirkungen des Konvents.

TEXT: GREGOR WENDA



Gerhart Holzinger, Präsident des Verfassungsgerichtshofes, hält die Neuorganisation der Verwaltungsgerichtsbarkeit für einen zentralen, seit dem Konvent offenen Punkt.

Univ.-Prof. Dr. Gerhart Holzinger, Präsident des Verfassungsgerichtshofes und während des Österreich-Konvents Vorsitzender des Ausschusses III – Staatliche Institutionen, beleuchtete die Bilanz des Konvents und die darauf basierenden rechtlichen Entwicklungen. Dr. Edith Goldeband, damals Geschäftsführerin des Konventsbüros und heute Direktorin des niederösterreichischen Landesrechnungshofs, ermög-

lichte einen Blick hinter die Kulissen und analysierte weitere Entwicklungsmöglichkeiten.

Ambitioniertes Vorhaben

Über 180 Ausschusssitzungen verzeichnete der Österreich-Konvent während seines Bestehens, 216 Positionspapiere wurden in die Diskussionen eingebracht, 128 Vertreter der Zivilgesellschaft gehört. Das beim Parlament angesiedelte Gre-



Edith Goldeband leitete von Ende 2003 bis Anfang 2005 das Konventsbüro. Einigungen waren schwierig, das Gremium habe dennoch seinen Auftrag erfüllt.

mium sollte keine verfassungsgebende Versammlung sein, aber dennoch den Weg für eine „straffe“ Neu-Kodifikation der Verfassung ebnen. „Dieses Vorhaben war zu ambitioniert“, stellte Verfassungsgerichtshofs-Präsident Gerhart Holzinger fest. Die tiefgreifende Aufbereitung verfassungsrechtlicher Themen sei aber wertvoll gewesen; schon früh habe man die wesentlichen Knackpunkte für notwendige Reformen herausgearbeitet: Die Kompetenzverteilung, die Organisation der staatlichen Verwaltung und Gerichtsbarkeit und die Bereinigung des zersplitterten Verfassungsrechts. Nach der Präsentation des Abschlussberichts im März 2005 wurde dieser dem Nationalrat zugeleitet und in einem Besonderen Ausschuss beraten; bis zum Ende der 22.



Selbstverwaltung und die lange geplante Verfassungsbereinigung, die rund 1.300 verfassungsrechtliche Bestimmungen außerhalb des Kerndokuments betraf. Auch die Einrichtung eines speziellen Asylgerichtshofes wurde verwirklicht – zu einer generellen Einführung einer zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit kam es hingegen nicht. Im Frühjahr 2008 stellte die Expertengruppe ihre Arbeit ein. Gerhart Holzinger hält die derzeit wieder in Behandlung stehende Neuorganisation der Verwaltungsgerichtsbarkeit für einen zentralen, seit dem Konvent offenen Punkt; aus seiner Sicht ist aber auch die Einführung einer Gesetzesbeschwerde an den VfGH in Zivil- und Strafsachen wichtig. „Dass sich der Einzelne direkt an den Verfassungsgerichtshof wenden kann, wäre eine systemgerechte Fortentwicklung“, betonte Holzinger. Aus einer derartigen Neugestaltung könnten auch positi-

aus ihrer Sicht „seinen Auftrag erfüllt“. Dies war unter anderem deshalb möglich, da die Diskussionsergebnisse genau und differenziert festgehalten wurden. Der Konvent konnte ausschließlich nach dem Konsensprinzip vorgehen, in den Ausschüssen wurden daher verschiedene Formen von Konsens protokolliert. Es seien alle Punkte abgearbeitet worden und es habe in einigen Bereichen tatsächliche Einhelligkeit gegeben – zum Beispiel betreffend die Schaffung eines verfassungsrechtlichen Inkorporationsgebotes oder eines verstärkten Rechtsschutzes durch die Einführung von Verwaltungsgerichten. Der Vorsitzende des Konvents, Dr. Franz Fiedler, legte am Ende der Konventszeit einen ersten Entwurf für eine mögliche zukünftige Verfassung vor. Dieser orientierte sich zu „rund 75 Prozent“ an Textbausteinen, die in den Ausschüssen bzw. im Präsidium des Österreich-Konvents verfasst wurden. Klar war für Goldeband stets, dass die letzte Entscheidung über etwaige Änderungen beim Gesetzgeber verbleiben müsse. Der Politik habe allerdings bislang „der Mut gefehlt“, aus dem vom Vorsitzenden vorgelegten Verfassungsentwurf „proaktiv eine neue, moderne Bundesverfassung zu formen“. Die umfangreiche Dokumentation der Arbeiten des Konvents, die bis heute im Internet abrufbar sei, bilde dessen ungeachtet eine wichtige Grundlage, um weiter an Reformen zu arbeiten, denn „nach dem Konvent ist vor dem Konvent.“

WWW.KONVENT.GV.AT



MAG. GREGOR WENDA, MBA, ist Generalsekretär der Österreichischen Verwaltungswissenschaftlichen Gesellschaft (www.oevg.info).

„Dass sich der Einzelne direkt an den Verfassungsgerichtshof wenden kann, wäre eine systemgerechte Fortentwicklung.“

Gerhart Holzinger, Präsident des Verfassungsgerichtshofes

Gesetzgebungsperiode im Oktober 2006 kam es aber zu keiner Umsetzung von Vorschlägen mehr.

Errungenschaften und Ausblicke

In der darauffolgenden Legislaturperiode setzte die Bundesregierung eine Expertengruppe zur Ausarbeitung von Änderungen der Bundesverfassung ein; die Expertengruppe legte verschiedene Vorschläge vor, die teilweise umgesetzt wurden – darunter Änderungen im Wahlrecht, die Verlängerung der Gesetzgebungsperiode, die Regelungen über die nicht territoriale

ve Auswirkungen auf andere Bereiche der Verfassungsreform erwachsen, vor allem für eine Bundesstaatsreform (Stichwort: Kompetenzverteilung) und die Strukturreform der Verwaltung.

Fehlender Mut

Dr. Edith Goldeband beschrieb in ihrem Vortrag die interne Arbeitsweise und die Rahmenbedingungen der Tätigkeit des Österreich-Konvents. Obgleich bereits ab der zweiten Hälfte des Jahres 2004 zu erkennen gewesen sei, dass eine Einigung „sehr schwierig“ würde, hat das Gremium



Von Ausbildungsanerkennungen und Dienstunfähigkeit

TEXT: RUDOLF HASCHMANN

VERFASSUNGSGERICHTSHOF **Unsachlichkeit einer Bestimmung des BDG 1979 über die Unzulässigkeit einer Anerkennung von im EU-Ausland erworbenen Ausbildungsnachweisen bei einer Inländern vorbehaltenen Verwendung (VfGH v 2.3.2012, G123/11)**

Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Wortfolge "um eine Inländern nicht vorbehaltene Verwendung" in § 4a Abs. 4 BDG 1979.

Es ist kein sachlicher Grund dafür zu erkennen, dass eine im Hinblick auf eine bestimmte Verwendung vorgesehene Anerkennung von Ausbildungsnachweisen, die im EU-Ausland erworben wurden, nicht möglich war, wenn es sich um eine Verwendung handelte, die österreichischen Staatsbürgern vorbehalten war.

VERWALTUNGSGERICHTSHOF **Anträge auf Ernennung zum Schuldirektor; einheitlicher Be-**

scheid über die Besetzung der Planstelle an alle Bewerber (VwGH v 1.3.2012, 2011/12/0128)

Ausgehend von der zu bejahenden Parteistellung der in den Dreivorschlag aufgenommenen Bewerber im Verfahren über ihre Anträge auf Ernennung zum Schuldirektor war über diese Bewerbungen eine Sachentscheidung zu treffen. Diese hatte aber nicht in Form gesonderter Bescheide gegenüber den abgewiesenen Bewerbern zu ergehen, weil die Abweisung jener Bewerber, die bei der Besetzung der Planstelle nicht zum Zug kommen, die untrennbare Folge der Besetzung der Planstelle mit dem berücksichtigten Bewerber darstellt. Richtigerweise hätte die Behörde daher nur einen einheitlichen Bescheid über die Besetzung der Planstelle zu erlassen gehabt, der allen Parteistellung genießenden Bewerbern um diese Planstelle zuzustellen ist. Eine unterschiedliche Betrachtungsweise ergibt sich auch nicht daraus, dass die Be-

stellung vorliegendenfalls mit Entschlie-ßung des Bundespräsidenten erfolgte. Auch diesfalls ist - bei Vorliegen eines Mehrparteienverfahrens - der über diese Bestellung ergehende (Intimations-) Bescheid des zuständigen Bundesministers allen Parteistellung genießenden Bewerbern zuzustellen. Die von der Behörde zu erlassende Verfügung über die Besetzung der Planstelle umfasst somit nicht nur die Ernennung eines Bewerbers auf diese Planstelle, sondern auch die Nichtstattgebung der anderen Bewerbungen.

Wann liegt dauernde Dienstunfähigkeit vor? Mobbing als Ursache für Dienstunfähigkeit (VwGH v 17.10.2011, 2010/12/0156)

Eine von Seiten des medizinischen Sachverständigen in den Raum gestellte bloße Möglichkeit einer Besserung des Gesundheitszustandes des Beamten rechtfertigt für sich genommen noch nicht die Verneinung der Dauerhaftigkeit einer Dienst-

unfähigkeit. Dauernd ist eine Dienstunfähigkeit nämlich (schon) dann, wenn sie für einen nicht absehbaren Zeitraum vorliegt. Daraus folgt, dass die Dauerhaftigkeit der Dienstunfähigkeit nur dann zu verneinen ist, wenn in den Prognosen der medizinischen Gutachter auch jener absehbare Zeitraum umschrieben wird, innerhalb dessen mit der erforderlichen Wahrscheinlichkeit die Wiedererlangung der Dienstfähigkeit am aktuellen Arbeitsplatz erwartet werden kann.

Die Frage, ob eine Dienstunfähigkeit bewirkende Erkrankung Folge von erlittenem Mobbing war oder nicht, ist für die Frage der Beurteilung der dauernden Dienstunfähigkeit für sich genommen ohne Bedeutung. Die Dienstunfähigkeit eines Beamten auf einem bestimmten Arbeitsplatz kann nicht damit begründet werden, dass er dort Mobbing ausgesetzt wäre, welches er auf Grund einer Krankheit schlechter verarbeiten könnte als andere. Es ist somit durchaus zutreffend, dass es Sache des Dienstgebers wäre, Mobbing am aktuellen Arbeitsplatz des Beamten hintanzuhalten und in diesem Zusammenhang auch "unbewältigte Konflikte" zu beseitigen.

Zur Setzung organisatorischer Maßnahmen (Änderung der Arbeitsplatzaufgaben und der damit verbundenen Belastungen für den Arbeitsplatzinhaber) bzw. zur Gewährung einer Herabsetzung der regelmäßigen Wochendienstzeit zur Vermeidung einer amtswegigen Ruhestandsversetzung ist die Dienstbehörde nicht verpflichtet. Sie hat zur Beurteilung der Dienstfähigkeit von der aktuellen Situation, insbesondere auch von der aktuellen Bescheidlage hinsichtlich der vom Beamten zu verrichtenden Wochendienstzeit ausgehen.

Mehrleistungszulage nur bei Möglichkeit der Ermittlung einer mengenmäßigen „Normalleistung“ (VwGH v 25.1.2012, 2010/12/0081)

Eine Mehrleistungszulage kann nur für Leistungen eines Beamten in Betracht kommen, die ihrer Art nach die Ermittlung einer mengenmäßigen Normalleistung zulassen. Die Ermittlung einer solchen Normalleistung scheidet jedoch dann aus, wenn die von einem Beamten erbrachten Leistungen vorwiegend geistiger Art sind. Auch dann, wenn die Arbeit des Beamten aus ungleichen Dienstverrichtungen verschiedenen Schwierigkeitsgrades besteht oder im Fall stark schwankender Arbeitsbelastung entzieht sie sich einer sinnvollen Erfassung nach Zahl und Maß im Rahmen einer bestimmten Zeiteinheit. Ein Mehrleistungsanspruch nach § 18 GehG besteht nur für Leistungen eines Beamten, die ihrer Art nach die Ermittlung einer mengenmäßigen "Normalleistung" zulassen, etwa bei Tätigkeiten, für die in der Privatwirtschaft ein "Akkordlohn" üblich ist. Dasselbe hat dann zu gelten, wenn auf einem Arbeitsplatz sehr verschiedene Aufgaben zu erledigen sind.

OBERSTER GERICHTSHOF

Entlohnung des Vertragsbediensteten; verwandte Unterrichtsgegenstände (VwGH v 20.1.2012, 80bA96/11t)

Die Entlohnung eines Vertragsbediensteten richtet sich primär nach den Einstufungserfordernissen in allfälligen zwingenden Qualifikationsvorschriften für die Einstufung in eine Verwendungsbzw. Entlohnungsgruppe. Die Frage, ob bestimmte Unterrichtsgegenstände

miteinander verwandt sind, ist anhand eines Vergleichs der jeweiligen Lehrpläne zu klären. Dies ist zu bejahen, wenn die Lehrinhalte der zu vergleichenden Unterrichtsgegenstände derartige Ähnlichkeiten aufweisen, dass sie im Grunde miteinander vergleichbar sind. Die Fächer „Darstellung und Komposition“, „Entwurf“ und „Technologie und Phänomenologie“ an einer HTL für Kunst und Design können im Allgemeinen als mit dem Unterrichtsgegenstand „bildnerische Erziehung“ an einer AHS verwandt qualifiziert werden.

BERUFUNGSKOMMISSION

Befugnis des Bundesministers, einzelne Aufgaben an sich zu ziehen, keine Befugnis zum Entzug sämtlicher Aufgaben (23.9.2011, 94/8-BK/11)

Unter dem Begriff „Angelegenheit“ im Sinne des § 10 Abs. 3 BMG ist eine einzelne inhaltlich abgrenzbare Aufgabe zu verstehen; ein gesamter Arbeitsplatz und alle damit verbundenen Aufgaben sind diesem Begriff nicht gleichzusetzen. Ungeachtet der nach § 10 Abs. 3 zweiter Satz BMG verankerten Rechte des Bundesministers können derartige Maßnahmen, wenn sie ein gewisses Ausmaß überschreiten, auch eine Verwendungsänderung des ursprünglich mit der selbstständigen Behandlung dieser Aufgaben betrauten Beamten bewirken. ■



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

IMPRESSUM

Medieninhaber und Herausgeber: FIV Führungsforum Innovative Verwaltung (1010 Wien, Rockhgasse 6, Tel.: +43 1 533 86 36-17)

Anzeigen und Verleger: Österreichischer Wirtschaftsverlag GmbH (1120 Wien, Grünbergstraße 15/1, Tel.: +43 1 54664-0)

Anzeigenkontakt: Johannes Dieminger, Tel.: +43 1 54664-281, j.dieminger@wirtschaftsverlag.at

Redaktion: Mag. (FH) Gertraud Eibl, MAS (Österreichischer Wirtschaftsverlag), Mag. Heidrun Strohmeyer, Mag. Klaus Hartmann, Andrea Bock (alle FIV)

AutorInnen dieser Ausgabe: Helfried Bauer, Peter Biwald, Peter Bußjäger, Gertraud Eibl, Rudolf Haschmann, Anton Matzinger, Eduard Pesendorfer, Reto Steiner, Gregor Wenda, Erich Wolny

Grafik-Design: Antonia Stanek/Cecile Lederer/Simon Jappel Druck: Friedrich VDV GmbH, 4020 Linz Erscheinungsweise: 3 x jährlich.

Aus Gründen der Textökonomie verzichten wir auf geschlechtsspezifische Ausformulierung und den Verweis auf (nicht)akademische Titel.



Seminare für Leadership im Management in Österreich in 2012

Alle Termine unter
www.RedEd.at

Wirksam Führen für erfahrene/neu ernannte Führungskräfte

Prinzipien, Methoden und Praxisrüstzeug für richtiges und gutes Management
basierend auf dem Bestseller «Führen – Leisten – Leben» von Prof. Dr. Fredmund Malik

Strategisches Management

Erfolgreiche Navigation von Unternehmen

Schlagkräftige Organisationsstrukturen schaffen

Grenzen herkömmlichen Organisierens überwinden –
neue strukturelle Lösungen für zuverlässiges Funktionieren

Change Management

Ein neues Change Verständnis für das Meistern
der heutigen Herausforderungen an Organisationen

Alle Termine und Infos unter www.RedEd.at
Oder fordern Sie das Programm direkt an: info@RedEd.at