

<b>Regeln für eine gute Zusammenarbeit</b> Über ein klares Rollenverständnis von Politik und Verwaltung / HEIDRUN STROHMEYER	1
<b>„Wir wollen die Politik nicht einschränken, sondern unterstützen!“</b> Manfred Matzka und Eduard Pesendorfer über eine heikle Schnittstelle / GERTRAUD EIBL	5
<b>Staatliche Finanzspekulationen</b> Welche Rolle spielt das Öffentliche Rechnungswesen? / REINBERT SCHAUER	6
<b>Was teuer ist, muss (nicht) unbedingt gut sein</b> Über das Mantra in der Bildungsverwaltung / LORENZ LASSNIGG	8
<b>Digitale Verwaltung – Fluch oder Segen?</b> Die Auswirkungen der digitalen Verwaltung im Alltag / ARTHUR WINTER	10
<b>Die richtigen Dinge richtig tun</b> Potenziale heben durch Aufgabenkritik / ANDREAS THALLER, HARALD VEGH	12
<b>Tax Compliance in der vernetzten Gesellschaft</b> Was beeinflusst die Steuerehrlichkeit des Steuerzahlers? / EDUARD MÜLLER	13
<b>Von Reisegebührenvorschriften und Urlaubswiderruf</b> Rechtsseiten / RUDOLF HASCHMANN	14

## Regeln für eine gute Zusammenarbeit

Eine diffuse Grauzone ist sie in mancherlei Hinsicht, die Nahtstelle zwischen Politik und Verwaltung. Kein Wunder, dass das Zusammenwirken beider Seiten Anlass für Diskussionen über ein klares Rollenverständnis gibt. Das FIV hat nun „Regeln für eine gute Zusammenarbeit“ entwickelt.

TEXT: HEIDRUN STROHMEYER



Die politischen Kabinette haben als Mittler zwischen Politik und Verwaltung eine kritische Position.

Ein dringender Anruf aus dem Kabinett: Innerhalb einer Stunde muss eine Medienanfrage von Verwaltungsexperten in Form einer Kurzinformation für den Minister

schriftlich beantwortet werden. Die Ministerin braucht Zahlen, Fakten und ein Umsetzungsszenario mit finanziellen Auswirkungen für eine neue Initiative. Oder ein ▶

### Transparenz und Gerechtigkeit – gutes Regieren wieder gefragt

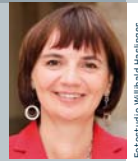


Foto: studio Wilibald Haslinger

Wettgeschäfte mit öffentlichen Geldern, ist das aus ethischer Sicht überhaupt zulässig? Was haben staatliche Finanzspekulationen mit dem Rechnungswesen zu tun? Typisch österreichisch wird auch gleich die Schuldfrage gestellt: Die Kameralistik weist nur Zahlungsströme aus, daher muss die für den Bund seit heuer verbindliche Doppik auch in den Ländern zur Anwendung kommen. Oder hat nicht gerade der Paradigmenwechsel hin zu einer betriebswirtschaftlichen Perspektive zum Einsatz bestimmter Finanzinstrumente in der öffentlichen Verwaltung beigetragen? Prof. Schauer zeigt uns klar auf, dass nur eine integrierte Verbundrechnung und die Offenlegung des Finanzrisikomanagements nach internationalen Standards unter Einbeziehung der ausgegliederten Einrichtungen ein probates Mittel darstellen, um Transparenz zu schaffen und eine Bewertung zu ermöglichen. Das sollte für alle Gebietskörperschaften gelten. Interessant ist sein Anspruch nach intergenerativer Gerechtigkeit in diesem Zusammenhang. Haben wir (zwei Generationen) so viel verbraucht, dass wir dringend (was ein)spielen müssen oder verleitet das kurzfristige Buhlen um Wählerstimmen zu riskanten Geschäften? Hier wäre Good Governance gefragt, denn das beste Rechnungswesen kann nicht darüber hinwegtäuschen, wie es um die politische Kultur bestellt ist. Einen weiteren Denkanstoß bietet der Beitrag zur Tax Governance. Wie der Fall Griechenland gezeigt hat, hängt die Steuerehrlichkeit der Bürger auch mit dem staatlichen Risikomanagement und dem ganzheitlichen Verständnis von Regierung und Verwaltung zusammen. Wie heißt es im Weißbuch für gutes Regieren der Europäischen Kommission so schön: Politik und konkretes Handeln sollten immer kohärent und leicht nachvollziehbar sein.

**Heidrun Strohmeier**  
Präsidentin des Führungsforums  
Innovative Verwaltung



Spitzenpositionen in der Verwaltung werden zunehmend mit politischen Mitarbeitern besetzt. Die Implementierung von Generalsekretären gab neuerlich Anlass zur Diskussion.

Abänderungsantrag im parlamentarischen Ausschuss erfordert eine Stellungnahme der Fachexperten. Diese und ähnliche Szenen prägen den Arbeitsalltag der Führungskräfte in der Ministerialbürokratie. Überbringer solcher Aufträge und Anliegen sind meist Referenten aus den politischen Büros, die als Mittler des politischen Willens und auch als Filter gegenüber der Verwaltung fungieren. Einerseits ist die konstruktive Arbeit zwischen politischer Führung und Verwaltungsführung ein wichtiger Erfolgsfaktor für beide Seiten, andererseits prallen die unterschiedlichen Logiken der Systeme an der Nahtstelle zwischen Politik und Verwaltung unmittelbar aufeinander, was mitunter zu größeren Reibungsverlusten führt.

### Informell und diffus

Es ist also nicht verwunderlich, dass das Zusammenwirken von Politik und Verwaltung dem FIV immer wieder Anlass für eine aktive Auseinandersetzung mit dem Thema bietet. Bereits vor zehn Jahren diskutierten wir anlässlich eines Themenforums die Sinnhaftigkeit eines „politischen Beamtentums“ und dessen rechtlicher Verankerung anhand eines Vergleichs zwi-

Aufarbeitung der Schnittstelle Politik – Verwaltung in Österreich weitgehend fehlt und es sich dabei um ein ausgesprochenes „Tabuthema“ handelt: Die Nahtstelle zur Politik stellt sich als diffuse Grauzone dar, die von hoher Informalität geprägt ist und deren gutes Funktionieren stark von den handelnden Personen abhängt. Gleichzeitig besteht ein internationaler Trend der stärkeren Einflussnahme von Politik auf die Verwaltung, was sich u. a. darin äußert, dass Spitzenpositionen in der Verwaltung zunehmend mit politischen Mitarbeitern besetzt werden. Die Implementierung von Generalsekretären in mehreren Ministerien gab außerdem neuerlich Anlass zur Diskussion um transparente, klare Regelungen und die Funktion eines „politischen Beamten“. Als weiterer Brennpunkt wurden die politischen Kabinette und deren personelle Erweiterung identifiziert.

tergabe von ministeriellen Weisungen (vgl. Wolfgang Gratz, *Und sie bewegt sich doch – Entwicklungstendenzen in der Bundesverwaltung*, 2011).

### Optimierung der Zusammenarbeit

Die Ergebnisse der Analyse von Wolfgang Gratz wurden vom FIV als Handlungsaufforderung verstanden; eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Thema „Management an der Nahtstelle zur Politik“ in Form eines Workshops an der Fachhochschule Campus Wien folgte im Frühjahr 2011. Als Ergebnis kristallisierten sich drei wichtige Handlungsfelder heraus: das politische Beamtentum, die Funktion der politischen Büros und die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung. Die rege Teilnahme und das Engagement der Führungskräfte aus den unterschiedlichen Gebietskörperschaften bestärkte das FIV, einen aktiven Beitrag zu leisten. Nach einem intensiven Diskussionsprozess im Präsidium fiel die pragmatische Entscheidung, aus der Perspektive des Managements einen konkreten Vorschlag zur Optimierung der Zusammenarbeit an der Nahtstelle zwischen Politik und Verwaltung auszuarbeiten. Ursprünglich angedachte Anregungen im Hinblick auf gesetzliche Änderungen, etwa eine Konkretisierung im Bundesministeriengesetz, wurden zunächst wieder verworfen. Aus aktuellem Anlass im „Fall Entacher“ lag es nahe, über konkrete Vereinbarungen

## „An der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung gibt es Grauzonen – in Österreich immer noch ein Tabuthema.“

schen der BRD und Österreich. Vor zwei Jahren gab Wolfgang Gratz mit seiner Studie zu aktuellen Entwicklungstendenzen in der Bundesverwaltung für uns Führungskräfte einen neuen Impuls. Kam er doch zu dem Befund, dass eine wissenschaftliche

Die Studie belegt die Tendenz, dass diese zunehmend Managementaufgaben übernehmen. Die Frage nach ihrer Aufgabe und Rolle als Mittler zwischen Politik und Verwaltung stellte sich wiederum an der Erteilung von „Aufträgen“ und der Wei-

zwischen politischer Führung und Verwaltungsmanagement nachzudenken. Mit der Einführung des Prinzips der Wirkungsorientierung im Rahmen der Haushaltsrechtsreform wurde gleichzeitig der Ruf nach mehr systematischer Planung und strategischer Steuerung als gemeinsamer Führungsaufgabe von Politik und Verwaltung laut. In Anlehnung an die im Dienstrecht für die Verwaltung explizit definierten Pflichten des Vorgesetzten erscheint es sinnvoll, dass von der Politik ebenfalls gewisse Standards (z. B. jährliche Mitarbeitergespräche) eingehalten werden. In Folge analysierte das FIV ausgehend von § 4 des Bundesministeriengesetzes die Geschäftsordnungen der Ministerien und stellte fest, dass dort in unterschiedlicher Form konkretere Regelungen bestimmter Aspekte der Zusammenarbeit – wie etwa eine Pflicht zur Abstimmung von Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit – verankert sind. Ähnliche Ansätze fanden sich auch im Bereich der Landesregierungen. Was aber fehlt – und das wird als Manko erachtet –, sind einheitliche Standards für die konkrete Zusammenarbeit im Alltag und die Optimierung der gemeinsamen Planung und Steuerung. Eigentlich galt es, ein Commitment darüber zu erreichen, bestimmte Managementprinzipien einzuhalten, Regeln für die Kommunikation und Information sowie eine klare Aufgaben- und Rollenverteilung im Dreieck Verwaltungsmanagement – Kabinett – Politische Ebene zu vereinbaren.

### Regelwerk als Basis

Als Ergebnis eines längeren Entwicklungsprozesses liegt nun als Entwurf ein Konzept des FIV in Form von „Regeln für die gute Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung“ vor, das auch anlässlich eines der letzten Themenforen unter den Führungskräften für Diskussionen sorgte (*der Text ist abrufbar unter [www.fiv.at](http://www.fiv.at)*). Als Vorbild und Anregung diente der Verhaltenskodex der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2004, der die Aufgaben, Verantwortlichkeiten und den Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen den Kommissaren, Kabinetten und Generaldirektoren der Dienststellen schriftlich festlegt.

Im Rahmen dieses Prozesses wurde es für wichtig erachtet, ausgehend von den bestehenden gesetzlichen Regelungen sinnvolle Ergänzungen auf der Vereinbarungsebene festzulegen. So wird etwa angeregt, jährliche Zielvereinbarungsgespräche mit den Spitzenführungskräften zu führen und die Aufgabenstellung und Beiträge der Organisationseinheit zu vereinbaren. Die Zielerfüllung ist dann dem Grundgedanken der Wirkungsorientierung folgend Gegenstand der Bilanz über das abgelaufene Jahr. Ausgehend vom jeweiligen politischen Programm sollen jährliche Arbeitsprogramme vereinbart und ressortintern transparent kommuniziert werden. Kommunikation und Abstimmung zwischen politischer Führung und Verwaltungsführung in regelmäßigen Sitzungen zählen ebenso zu den Standards wie die Informationspflicht über Zielerreichung und budgetäre Aspekte an die Politik.

### Heikle Schnittstelle

Erfahrungsgemäß ist ein konstruktives Zusammenwirken zwischen Kabinetten und Verwaltung unerlässlich. Bei Konflikten können hier große Reibungsverluste und Frustrationen auftreten, deren Aus-

wirkungen nicht zu unterschätzen sind. Daher werden für die Zusammenarbeit konkrete Eckpunkte vorgeschlagen: Die Kabinette verfügen über eine klare Aufgabenverteilung, die allen Betroffenen kommuniziert wird. Überschneidungen mit der Verwaltung werden vermieden und ressortbezogene Fachfragen an die Verwaltungsführung gerichtet. Der politische Wille und der Informationsbedarf werden präzise der Verwaltung kommuniziert, umgekehrt gibt die Verwaltung Informationen an die politische Ebene unmittelbar weiter. Sie ist zur Unterstützung der Politik im Wege der Kabinette verpflichtet, berät sie, erarbeitet strategische Konzepte und legt Informationen zeitgerecht und in geeigneter Form vor. Externe Aktivitäten werden mit dem Kabinett abgestimmt. Ein wertschätzender Umgang und regelmäßige Gespräche zählen ebenfalls zu diesem Commitment. Besondere Bedeutung kommt dem Beginn der Legislaturperiode zu. Hier sollte die Chance, mit gemeinsam vereinbarten Standards und Regeln die Weichen für eine erfolgreiche Zusammenarbeit zu stellen, genutzt werden: Zum Start wird eine Klausur vorgeschlagen, in der Rollen- und Aufgabenverteilung, Grundsätze der Steuerung, Arbeitsmodalitäten und Vereinbarungen über Information und Kommunikation gemeinsam verbindlich festgelegt und regelmäßige Abstimmungstreffen vereinbart werden.

### Code of Conduct

Mittlerweile ist der Entwurf mit reger Beteiligung diskutiert worden. Außerdem haben erste Abstimmungsgespräche mit aktiven Kabinettsmitgliedern bzw. Politikern stattgefunden. Fazit: Aus der Führungspraxis bestätigt sich, dass der Erfolg bei der Umsetzung von Projekten an bestimmte Rahmenbedingungen – wie einen klaren politischen Willen mit entsprechenden Zielvorgaben und einen permanenten

## „Wichtig ist eine klare Aufgabenverteilung und eine Begegnung auf Augenhöhe.“

wirkungen nicht zu unterschätzen sind. Daher werden für die Zusammenarbeit konkrete Eckpunkte vorgeschlagen:

Die Kabinette verfügen über eine klare Aufgabenverteilung, die allen Betroffenen kommuniziert wird. Überschneidungen mit der Verwaltung werden vermieden und ressortbezogene Fachfragen an die Verwaltungsführung gerichtet. Der politische Wille und der Informationsbedarf werden präzise der Verwaltung kommuniziert, umgekehrt gibt die Verwaltung Informationen an die politische Ebene unmittelbar weiter. Sie ist zur Unterstützung der Politik im Wege der Kabinette verpflichtet, berät sie, erarbeitet strategische Konzepte und legt Informationen zeitgerecht und in geeigneter Form vor. Exter-

Informationsfluss – geknüpft ist. Aus den Kabinetten sollten klare Vorgaben mit Hintergrundinformationen kommen, es muss auf Augenhöhe miteinander kommuniziert werden. Auch ehemalige Kabinettsmitarbeiter und jetzige Mitglieder des FIV bestätigen, dass ein entsprechender „Code of Conduct“ Sinn macht – auch wenn die Eckpunkte selbstverständlich sein sollten, was wiederum als Argument gegen eine „Selbstbindung“ der Politik genannt wird. Eine genaue Festlegung der Kompetenzen und der Zusammensetzung der Kabinette in der Geschäftsordnung war ebenso Gegenstand des Diskurses wie die Frage, ob nicht doch gesetzliche Regelungen dem „Soft Law“ eines Verhaltenskodex vorzuziehen wären. Aus

Expertensicht sollten jedenfalls verbindliche „Spielregeln“ vorhanden sein, die entsprechende Wirkung entfalten und einzuhalten sind. Allerdings zeigt sich bei einer weitergehenden Analyse, dass eine gewisse Sorge um die Einschränkung von Handlungsspielräumen besteht und die derzeitige Diffusität durchaus ambivalent gesehen wird (vgl. Wolfgang Gratz, *Die Organisation eines Systems ist die Organisation der Unterschiede. Zur Ausgestaltung der Nahtstellen zwischen Politik und Bundesverwaltung in Österreich, 2012, abrufbar unter <http://members.aon.at/wolfganggratz/>*).

### Zielvereinbarungskultur fördern

Um ein entsprechendes Commitment zu erzielen, sollte – wie ein aktives Kabinettsmitglied vorschlägt – der Entwurf mit Kabinettsmitarbeitern und der politischen Ebene gemeinsam weiterentwickelt werden. Mehrheitlich werden die Einführung der Wirkungsorientierung und die damit intendierten Steuerungsmodelle als „Treiber“ für die Einführung einer „Zielvereinbarungskultur“ gesehen. Gleichzeitig legt das Prinzip einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung auch nahe, bestimmte Managementstandards in Form von Zielen, Plänen, Maßnahmen und Indikatoren festzulegen. Zur Unterstützung und Optimierung der Ergebnisse und Wirkungen könnten aus der Sicht des FIV gemeinsam formulierte und vereinbarte Regeln für die Zusammenarbeit einen wichtigen Beitrag leisten. Die entsprechende Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung, dass mehr Verbindlichkeit an der Nahtstelle zwischen Politik und Verwaltung durchaus Vorteile für alle Beteiligten bietet und zu einer Win-win-Situation führen kann, findet gerade statt. ■

MR MAG. HEIDRUN STROHMEYER

ist Präsidentin des Forums Innovative Verwaltung (FIV).



Sie ist Bereichsleiterin für Informationstechnologien, Statistik und Gender im BM für Unterricht, Kunst und Kultur.

MICROSFT

# „Wir wollen die Politik nicht einschränken, sondern unterstützen!“

Die einen entwickeln Strategien und Ziele, die anderen kümmern sich um die operative Umsetzung: Wenn es nur so einfach wäre! Welche Chancen von einem klaren Rollenverständnis zwischen Politik und Verwaltung ausgehen, verraten Sektionschef Manfred Matzka und Landesamtsdirektor Eduard Pesendorfer.

INTERVIEW: GERTRAUD EIBL

**Dr. Eduard Pesendorfer** ist seit 1988 Landesamtsdirektor in Oberösterreich und Gründungsmitglied des FIV.



**Dr. Manfred Matzka** ist seit 1999 Leiter der Sektion I (Präsidium) im Bundeskanzleramt und Präsident der Österreichischen Verwaltungswissenschaftlichen Gesellschaft.

### Eine gelungene Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung braucht Regeln. Welche sind das Ihrer Erfahrung nach?

**MATZKA:** Eigentlich braucht es nur eine Grundregel: die Politik bestimmt Strategie und Ziel, die Verwaltung die operative Umsetzung. Jede der beiden Seiten akzeptiert diese Arbeitsteilung und trägt für ihren jeweiligen Bereich die Verantwortung. Die Verwaltung macht also keine Politik, und die Politik überlässt das „Wie“ des Verwaltens den Profis.

**PESENDORFER:** Wichtig ist ein klares Rollenverständnis. Die Politik hat die politischen Entscheidungen zu treffen, der Geschäftsapparat hat sie bei der Bildung dieser Entscheidungen zu unterstützen und die Entscheidungen zu vollziehen. Die Politik soll das Ministerium bzw. die Landesregierung operativ umsetzen lassen und über Controlling sicherstellen, dass die Ziele erreicht werden. Politische Entscheidungen dürfen nicht vom Kabinett getroffen werden. Unsere größte Sorge ist, dass die Kabinette zu regieren beginnen.

### Inwieweit ist eine effiziente Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung personell bedingt, inwieweit strukturell?

**MATZKA:** Beide Faktoren sind wohl gleich wichtig. Leichter ist es, strukturelle



PHOTOS.COM

Eine klare Rollenabgrenzung zwischen „Steuern“ und „Rudern“ ist die Grundlage für das gelungene Zusammenwirken zwischen Politik und Verwaltung.

Klarheit zu schaffen. Das kann man über Gesetze, Regierungsbeschlüsse, klare Vorgaben der Ressortführung, organisatorische und prozedurale Festlegungen. Die personelle Komponente lässt sich nicht einfach regeln – es geht auch darum, dass eine Kultur des gemeinsamen Verständnisses besteht, dass grundsätzliches Vertrauen entgegengebracht wird und dass einige Grundregeln des Umgangs gelten.

**PESENDORFER:** Die Struktur ist von untergeordneter Bedeutung. Wenn eine Struktur nicht gelebt wird, hilft das gar nichts. Ich kann in einer schlechten Struktur sehr gut regieren, wenn die Leute ihre Aufgabe ernst nehmen und zusammenarbeiten. 90 Prozent aller Probleme

## „Unsere größte Sorge ist, dass Kabinette zu regieren beginnen.“ Eduard Pesendorfer

Grundlage dafür, dass die politische Spitze eines Ressorts jeweils für das kommende Jahr die großen Ziele und Schwerpunkte festlegt und die Erreichung zu Jahresende evaluiert bzw. nachsteuert. Umgekehrt hat die Verwaltung klare Teilziele und Maßnahmen vorzugeben, die auf ihre Ebene heruntergebrochen werden.

**PESENDORFER:** In der Wirkungsorientierung gibt es eine relativ klare Trennung zwischen Strategie und operativer Tätigkeit. Wenn die Wirkungsorientierung ernst genommen wird, kommt es zu einer Schärfung des Rollenverständnisses.

**PESENDORFER:** Ich habe von Anfang an die Einheit der Verwaltung postuliert. Das ist halt wieder sehr personell bedingt und kommt drauf an, wie jemand seine Rolle lebt. Ich glaube, dass es eine vernünftige Entwicklung zu klaren Rollenbildern gibt. Natürlich ist bei uns alles überschaubarer und somit leichter, dieses Rollenverständnis zu verankern. Beim Bund sieht es schon komplexer aus. Mein Appell an die Politik lautet deshalb: Bringt euch persönlich ein!

### Welches Potenzial haben die vom FIV entworfenen „Regeln für die gute Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung“?

**MATZKA:** Das lässt sich noch nicht abschätzen, aber jedes gescheite Papier hat einen Effekt auf die zum Thema geführte Diskussion. Eine entscheidende Frage ist, ob sich etwa die Bundesregierung zu Beginn der nächsten Funktionsperiode hier generell zu einigen Klarstellungen und Festlegungen versteht.

**PESENDORFER:** Inhaltlich halte ich es für eine gute Zusammenstellung. Eher wittern wir Widerstand auf der politischen Ebene, weil da oft Angst besteht, dass wir die Politik in ihrer Entscheidungsfreiheit binden und sie in ihrer politischen Freiheit einschränken wollen. Wir wollen sie hingegen besser unterstützen, und dazu braucht es klare Regeln.

## „Wichtig ist eine Kultur des gemeinsamen Verständnisses.“ Manfred Matzka

bzw. Erfolge sind personell bedingt, diese Überzeugung habe ich gewonnen. Deshalb bin ich auch ein großer Anhänger der Personalentwicklung.

### Inwieweit ist zu erwarten, dass die Implementierung der Wirkungsorientierung die Prozesse zwischen Politik und Verwaltung beeinflusst?

**MATZKA:** Wenn man diese neuen Instrumente ernst nimmt, kann das sehr viel in der Rollenabgrenzung zwischen „Steuern“ und „Rudern“ helfen. Sie sind die

### Welche Veränderungen haben Sie hinsichtlich der Zusammenarbeit an den Schnittstellen über die Jahre hinweg wahrgenommen?

**MATZKA:** Der personelle Umfang der Kabinette ist angewachsen, ebenso der Grad ihrer Involvierung ins operative Geschäft. Beides hat die Qualität des Verwaltens und Regierens nicht verbessert. Hier wäre ein genereller Code of Conduct notwendig, wie er in der EU in Bezug auf Kommissare, Kabinette und Dienste besteht.



THINKSTOCK

# Staatliche Finanzspekulationen

In der Diskussion um Finanzspekulationen verschiedener staatlicher Institutionen wird auch die Forderung nach der Neuorganisation des Öffentlichen Rechnungswesens auf der Grundlage eines doppischen Rechnungsstils erhoben. Zu fragen ist, ob damit Finanzspekulationen offengelegt bzw. verhindert werden können.

TEXT: REINBERT SCHAUER

**S**pekulationen sind Geschäftstätigkeiten, die durch das Ausnutzen von Preisunterschieden für „Waren“ (Wertpapiere, Währungen) zu verschiedenen Zeitpunkten eine Gewinnerzielung ermöglichen sollen. Diese Gewinnchance ergibt sich aus einem frühzeitigen Erkennen und Ausnutzen von vermuteten Fehleinschätzungen über künftige Kursentwicklungen durch Marktteilnehmer auf Basis von „asymmetrischen Informationen“. Die Gewinne eines Marktteilnehmers sind somit immer Verluste anderer Marktteilnehmer. Spekulationsgeschäfte sind demnach Wettgeschäfte, und es stellt sich vorweg die an ethischen Kriterien zu beantwortende Frage, ob die Treuhandfunktion öffentlicher Verwaltungen es überhaupt zulässt, mit Steuergeldern zu spekulieren. Spekulationen bedingen den Einsatz von Finanzinstrumenten. Es handelt sich dabei um Verträge, die bei einer Organisation zu einem finanziellen Vermögenswert und bei Dritten zu einer Verbindlichkeit oder einem Eigenkapitalposten führen.

## Kameralistik oder Doppik?

Es stellt sich nun die Frage, inwieweit staatliche Finanzspekulationen im Öffentlichen Rechnungswesen eine Abbildung finden. In der für Länder und Gemeinden maßgeblichen Kameralistik werden allein Zahlungsströme dokumentiert. Finanzspekulationen werden nicht ausgewiesen, weil der Abschluss einer spekulativen Geschäftstätigkeit noch nicht unmittelbar zu Zahlungen führt. Liegen der Finanzspekulation Wertpapierankäufe zugrunde, kommt es zum Ausweis einer Ausgabe. Der damit verbundene Zugang von Wertpapieren wird mangels einer umfassenden Vermögensrechnung nur in einer Beilage zum Rechnungsabschluss mit dem Nominalwert, nicht jedoch mit einem aktuellen Tageswert ausgewiesen. In der für Unternehmen nach UGB und für den Bund nach BHG 2013 maßgeblichen Doppik kommt es zu einer ressourcenverbrauchsorientierten Darstellung der Verwaltungsaktivitäten, indem zwischen bestands- und/oder erfolgswirksamen Geschäfts-(Gebarungs-)fällen diffe-

renziert und eine Substanzmehrung oder -schmälerung als zeitraumbezogenes Ergebnis ermittelt wird. Bei diesem Rechnungsstil sind Wertverluste von Wertpapieren als Vermögensschmälerungen und drohende Verbindlichkeiten im Zuge von Finanzspekulationen als Rückstellungen nachzuweisen, weil sie einen Ressourcenverbrauch darstellen. Allenfalls sind außerbücherlich Haftungen bzw. Eventualverbindlichkeiten auszuweisen.

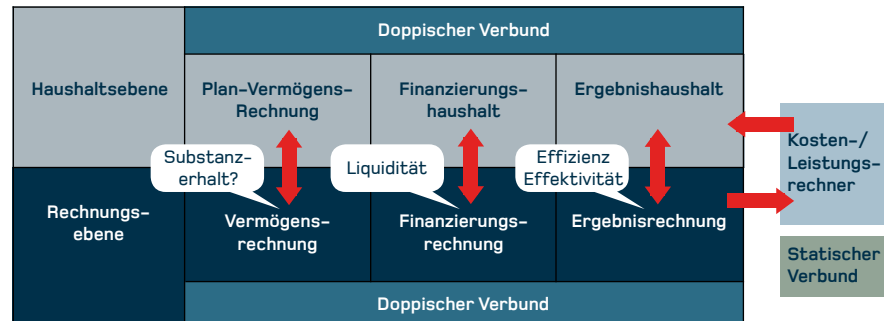
## Integrierte Verbundrechnung

In der staatlichen Verrechnung geht es nicht um das Problem, ob die Kameralistik oder die Doppik der geeigneteren Rechnungsstil sei, sondern es ist eine Integrierte Verbundrechnung einzufordern, die aus einer zeitraumbezogenen Finanzierungsrechnung (sie bildet die Zahlungsströme ab), einer ebenso zeitraumbezogenen Ergebnisrechnung (sie bildet den Ressourceneinsatz als Aufwand und den Mittelzuwachs als Ertrag ab) sowie einer zeitpunktbezogenen Vermögens- (und Schulden-)rechnung besteht, die den Fi-

finanzierungssaldo und den Ergebnissaldo aufnimmt. Eine solche Drei-Komponenten-Rechnung sieht das BHG 2013 bereits im Sinne der International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) vor. Für die Haushaltsplanung ist es wesentlich, dass nicht nur eine Finanzplanung im Wege des Finanzierungshaushalts, sondern auch eine Ressourceneinsatz- und Leistungsplanung im Wege des Ergebnishaushalts erfolgt. Der Nachweis des Bestandes an Vermögen und Schulden zu einem bestimmten Stichtag (statische Betrachtung) tritt gegenüber dem Nachweis der Veränderungen an Vermögen und Schulden im Zeitablauf (dynamische Betrachtung) deutlich zurück. Das Ausmaß der Substanzveränderungen je Rechnungsperiode hat unmittelbar mit der Einhaltung des Prinzips der intergenerativen Gerechtigkeit zu tun, wonach eine Generation nicht mehr Ressourcen verbrauchen soll, als sie an Mitteln aufzubringen imstande ist. Die Konkretisierung dieses Prinzips erfordert den jährlichen Abgleich zwischen Aufwendungen und (Abgaben-)Erträgen und somit eine Steuerung über den Ergebnishaushalt.

### Nachweis von Finanzinstrumenten

Die VRV sieht für Länder und Gemeinden weder eine umfassende Vermögensrechnung noch eine Ergebnisrechnung vor, Informationen über Wertpapiere, Beteiligungen und Haftungen sind nur den Beilagen zum Rechnungsabschluss zu entnehmen. Der Bund hat aktive Finanzinstrumente (keine Beteiligungen), Währungstauschverträge sowie Haftungen in einem sonstigen Verrechnungskreis darzustellen (§ 93 BHG). Damit wird nicht explizit § 237a UGB gefolgt, demzufolge Art und Umfang der derivativen Finanzinstrumente im Anhang mit dem beizulegenden Zeitwert anzugeben sind. Hier sind die beiden Standards IPSAS 28 und 29 wesentlich konkreter,



In der staatlichen Verrechnung geht es nicht um die Frage: Doppik oder Kameralistik? Die Lösung ist eine Integrierte Verbundrechnung.

die die Darstellung, Erfassung und Bewertung von Finanzinstrumenten zum Inhalt haben. Danach hat jede öffentliche Einheit die Zielsetzungen und Verfahren des Finanzrisikomanagements (Währungs-, Zinsänderungs-, Markt- und Ausfallsrisiken) sowie die Absicherungsmethoden zu erläutern.

### Rechnungskonsolidierung mit ausgegliederten Verwaltungseinheiten

Durch die Vielzahl an ausgegliederten Verwaltungseinheiten mit eigener Rechtspersönlichkeit kommt es in der Praxis zu vielen außerbudgetären Finanzierungen und zu Finanzspekulationen, für die die Trägerverwaltung Haftungen übernimmt. Dies macht eine gesamthafte Darstellung der Trägerverwaltung mit den ausgegliederten Einheiten notwendig. IPSAS 6 fordert diese Rechnungskonsolidierung ein, sie wird aber vom BHG 2013 noch nicht vorgeschrieben und ist einer weiteren Etappe in der Haushaltsrechtsreform des Bundes vorbehalten. So ist es erklärlich, dass die in den Rechnungsabschlüssen von Bund, Ländern und Gemeinden ausgewiesenen Schulden bei weitem nicht mit den Angaben über die Verschuldung des Sektors Staat im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (ESVG 95) übereinstimmen. Konkreter Handlungsbedarf besteht nun in der Umsetzung der EU-Fiskalrahmenrichtlinie in nationales Recht (Richtlinie 2011/85/EU des Rates vom 8. 11. 2011), wonach sämt-

liche Maßnahmen (wie Rechnungswesen, Statistik, Prognosen, numerische Haushaltsregeln und mittelfristiger Haushaltsrahmen) alle Teilsektoren des Staates zu umfassen und in kohärenter Weise abzudecken haben. Jährlich ist an Eurostat ein Bericht über Staatsgarantien, Haftungen, Eventualverbindlichkeiten, notleidende Darlehen und Verbindlichkeiten öffentlicher Unternehmen zu geben.

### Internes Kontrollsystem

Auch diese weitreichenden Dokumentationspflichten können öffentliche Finanzspekulationen nicht verhindern. Durch die erhöhte Transparenz in der Gebarung und durch ein effektives internes Kontrollsystem können sie jedoch wesentlich erschwert werden. Ein internes Kontrollsystem zielt auf eine organisatorische Absicherung der Verfahrensabläufe (z. B. Sicherstellung des Vier-Augen-Prinzips, Trennung unvereinbarer Tätigkeiten) und die Erkennung und Analyse von Risikobereichen ab. Damit wird das Risikomanagement zu einer wesentlichen Aufgabe für die oberste Verwaltungsführung. ■

DKFM. DR. REINBERT SCHAUER ist emeritierter Universitätsprofessor und Ordinarius für



Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung und der öffentlichen Dienste (bis 2012) an der Johannes-Kepler-Universität Linz.

# Was teuer ist, muss (nicht) unbedingt gut sein

Die Leistungen der Schüler in österreichischen Schulen sind bei standardisierten Messungen mittel bis schlecht, die Kosten des Bildungswesens aber vergleichsweise hoch und steigend. Diese generelle Rhetorik wird als Mantra ständig wiederholt. Wo aber liegen die Ursachen für das Missverhältnis?

TEXT: LORENZ LASSNIGG

**D**er kürzlich veröffentlichte „Nationale Bildungsbericht“ hat das Missverhältnis zwischen Kosten und Leistungen eindrücklich betont, aber auch die umfassenden Gegenmaßnahmen analysiert, die seitens des Ressorts seit einigen Jahren gesetzt werden. Betrachtet man die Kosten pro Schüler, so wird klar, dass es mit der zuständigen Verwaltung nicht zum Besten bestellt sein kann. Zwei weitere Aspekte des Mantras sind (1) Annahmen über hohe unmittelbare Verwaltungskosten und (2) Ineffizienzen des Föderalismus in der Bildungsverwaltung. Eine Schwäche der Bildungspolitik besteht darin, dass die Budgetausgaben in den Auseinandersetzungen unter den Beteiligten regelmäßig als der zentrale Parameter für politischen Erfolg angesehen werden, während evidenzbasierten ökonomischen Betrachtungsweisen eine untergeordnete Stellung zukommt. Es herrscht die implizite Logik eines Luxusgutes: Was besonders teuer ist, muss auch gut sein.

## Je weniger, umso besser?

Ein Beispiel, an dem sich die Geister scheiden, ist die Zahl der Schüler pro Klasse. Dies ist der am stärksten kostentreibende Faktor, und es besteht robust die Meinung: je weniger, umso besser, was ökonomisch übersetzt heißt: je geringer die Produktivität, umso besser. Diese Frage ist auch eine wichtige Forschungsfrage, und die Evidenzen zeigen ziemlich klar, dass innerhalb bestimmter Grenzen diese Zahl keine Wirkung auf die Leistungen hat. Die schwache Stellung ökonomischer Betrachtungen zeigt sich auch darin, dass dieser zentrale Parameter der Bildungspolitik aufgrund von fiktiven Werten diskutiert wird. Wir können die durch-

schnittlichen Zahlen berechnen, aber diese sagen uns nicht, wie viele Schüler tatsächlich im Unterricht in einer Klasse sitzen, da es verschiedenste Regelungen über Klassenteilungen gibt, die den Durchschnittswert reduzieren. Diese effektive Zahl an Schülern pro Klasse ist aber schlicht nicht bekannt, und sie ist auch nicht einfach zu eruieren, da im Laufe der Jahre ein derart komplexes Regelwerk an Grenzwerten und Bedingungen aufgebaut wurde, dass die zugänglichen

scheint klar, dass die Ursachen weniger in den unmittelbaren Verwaltungskosten, sondern größtenteils in der komplexen Arbeitsorganisation der Lehrpersonen liegen, die ja auch Verwaltungstätigkeiten einschließen. Sichtbar wird dieses Phänomen darin, dass die hohen Kosten pro Schüler in einer niedrigen Zahl an Schülern pro Lehrperson im internationalen Vergleich zum Ausdruck kommt, die fiktive Zahl der Schüler pro Klasse aber im Vergleich hoch ist.



Eine Reform des bürokratischen Systems gilt als wesentlicher Schritt zur Verbesserung des Verhältnisses zwischen Kosten und Leistungen im Bildungswesen.

Daten nicht ausreichend transparent sind. Diese Situation ist insofern symptomatisch, als wir eben das angesprochene Mantra über das Missverhältnis von Kosten und Leistungen schon seit Jahren haben, aber die Ursachen dafür nicht ausreichend bekannt sind. Das IHS hat bereits in mehreren Studien versucht, diese Ursachen aufzudecken, was aber nur teilweise gelungen ist. Es

## Optimierungsbedarf

Die Politik reagiert in dieser Situation gemischt. Erstens wurde viel aufgewendet, um die fiktive Zahl an Schülern pro Klasse zu reduzieren, zweitens besteht ein breites Arsenal an Maßnahmen, um die Qualität zu erhöhen. Hier gibt es im Falle von hohen Kosten und geringer Effizienz aus ökonomischer Sicht zwei unterschiedliche



Ansätze: die Qualität zu erhöhen oder die Kosten zu senken. Empirisch wirkt eher der zweite Ansatz, der beispielsweise im erfolgreichen Finnland in der Krise der 1990er angewendet wurde. In Österreich wird versucht, bei beträchtlichen zusätzlichen Kosten die Qualität zu erhöhen. Massive Initiativen sind die Bildungsstandards, die Neue Mittelschule, die Maturareform, die neue Lehrerbildung und die Reform des Dienstrechts.

Um die Qualität zu erhöhen, wird aus Sicht ökonomischer Evidenzen ein Spektrum an institutionellen Maßnahmen vorgeschlagen, dem die österreichische Politik in Teilen folgt. Tabelle 1 zeigt die unterstützenden und beeinträchtigenden Faktoren für die Qualität.

Solange diese Kongruenz nicht gegeben ist, bestehen unlösbare Koordinationsprobleme bei der Verbesserung der Effizienz zwischen Bund und Ländern. Dies ist konzeptionell seit langem klar und zeigt sich auch in empirischen Analysen zur Ressourcenverwendung.

**2.** Reform des bürokratischen Systems durch Schulautonomie und zentrale Standards und Kontrolle. Hier liegt die entscheidende Frage der Verlagerung von Kompetenzen zu den Schulen, die in den Debatten um den Verteilungs-Föderalismus zum Ausdruck kommt. Nach den vergleichenden Analysen gibt es keinen wirkungsbezogenen Grund, in einem kleinen Land eine derartige föderale Ebene einzuschieben. Der oft herangezogene Vergleich mit der

formelbasierte Finanzierung. Dieser Punkt betrifft das Dienstrecht und den Einfluss der Arbeitsmarktparteien. Die Dynamik der Auseinandersetzungen um diese Fragen zeigt deutlich, dass hier strukturelle Probleme vorliegen. Ein entscheidender Punkt besteht darin, dass in diesem tayloristischen System von den Grundstrukturen der Arbeitsorganisation her die Weichen für die politische Verteidigung des Status quo gestellt sind und die Professionalisierung und Qualitätsverbesserung keine oder nur eine schwache institutionelle Unterstützung hat.

**4.** Gerechter und sinnvoller regionaler Ausgleich. Die bisherige Entwicklung der bildungspolitischen Parameter in den Ländern zeigt keine nachvollziehbare Struktur, sodass offensichtlich unterschiedliche Interessen verfolgt werden, die jedoch keine rationale Erklärung bieten. Beispielsweise gibt es keine adäquaten Reaktionen auf die demografische Entwicklung, die für die Länder sehr unterschiedlich prognostiziert wird. Es ist nicht erkennbar, wie in den gegenwärtigen Strukturen sinnvolle Verteilungsmechanismen entstehen sollen.

Diese Aktionslinien haben trotz der bedeutenden Anstrengungen in wichtigen Teilbereichen nach wie vor Gültigkeit. Die teilweise propagierte „Lösung“, der Bund sollte die Grundsätze geben, die von den Ländern verwirklicht werden sollen, erscheint abstrakt sehr klar, in der Praxis führt dies angesichts der komplexen Realität und der bildungspolitischen Grundsatzkonflikte mit Sicherheit zu neun unterschiedlichen Bildungssystemen mit wesentlich verstärkten Koordinationsproblemen. Es sei daran erinnert, dass nach dem oft zitierten Schweizer Beispiel Niederösterreich für all seine in Wien studierenden Einwohner einen entsprechenden Pro-Kopf-Betrag bezahlen müsste.

DR. LORENZ LASSNIGG ist Senior Researcher und Leiter der Forschungsgruppe *equi-employment-qualification-innovation* ([www.equi.at](http://www.equi.at)) am Institut für Höhere Studien in Wien.



IHS-EDU

### Qualität unterstützende und beeinträchtigende Faktoren aus ökonomischer Sicht

Qualität unterstützende Faktoren (sollen sein)	Qualität beeinträchtigende Faktoren (sollen nicht sein)
1 zentrale Prüfungen	
2 zentrale Standards und Kontrolle	
3 Aufmerksamkeit der LehrerInnen für Schülerbewertung	
4 Schulautonomie in Prozess- und Personalfragen	9 Schulautonomie über Budget
5 Lehrereinfluss auf Lehrmethoden	10 Lehrereinfluss über Arbeitsausmaß
6 Einfluss der Eltern	11 Einfluss der LehrerInnengewerkschaft
7 Privatschulen mit staatlicher Finanzierung/Förderung	
8 Verwaltung auf mittlerer Ebene; nicht eindeutig	

Manche Faktoren sind gegeben (3, 5, 7, 9), manche sind mit Vehemenz in Arbeit (1, 2), bei den restlichen Faktoren gibt es teilweise heftige politische Diskussionen (4, 10) oder sie werden eher nicht operativ politisch thematisiert (6, 11). Aus den konzeptionellen und empirischen Analysen der IHS-Studie wurden vier Aktionslinien abgeleitet:

**1.** Eine Bereinigung der politischen Zuständigkeiten in Richtung der Kongruenz von Mittelaufbringung und Mittelvergabe.

Schweiz ist nicht treffend, da in der Schweiz erstens die Kantone das Geld ausgeben, das sie aufbringen, und zweitens die föderale Struktur auch gerade dort als entscheidendes Hemmnis für Bildungsreformen gesehen wird. Die Schulautonomie hat in Österreich gegenüber dem Gewicht der Länder nur wenig Bedeutung. Sie wird gefordert, scheitert aber am Einfluss der Länder.

**3.** Reform der Arbeitsbeziehungen durch radikale Vereinfachung der Besoldung und

# Digitale Verwaltung – Fluch oder Segen?



Seit den 90er-Jahren hat die digitale Verwaltung unmittelbare Auswirkungen auf Bürger und Unternehmen. Mit E-Government wird vielfach eine neue Dimension in der IT-gestützten Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürger erreicht.

TEXT: ARTHUR WINTER

**E**ine der wesentlichen Voraussetzungen für eine direkte Kommunikation war die Öffnung der Verwaltung. 15 Jahre ist es nun her, dass mit dem Bürgerportal [www.help.gv.at](http://www.help.gv.at) eine auf Lebenssituationen aufgebaute Servicelinie angeboten wurde. Zeitgleich wurde mit dem Rechtsinformationssystem RIS eine neue Dimension im Zugang des Bürgers zum Recht geschaffen. Vor zwei Jahrzehnten war es noch undenkbar, sämtliche Novellen sowie die letzte gültige Fassung eines Gesetzes als Kunsttext sofort abrufbar zu haben. Auch der Gedanke, dass Abgabepflichtige ihre Daten unmittelbar einsehen und elektronisch verbindliche Abgabenerklärungen abgeben können, war in einer konventionellen, papierbasierten Verwaltung unmöglich. Mit Finanz Online wurde ein weiterer Meilenstein des E-Government gesetzt, der mittlerweile auf breite Akzeptanz gestoßen ist. So wurden im vergangenen Jahr bereits mehr als 50 Prozent der Arbeitnehmerveranlagungen vollelektronisch über Finanz Online eingereicht und im Schnitt binnen einer Woche erledigt. Mit dem ELAK – dem elektronischen Akt – ist ein weiterer Meilenstein gelungen; sämtliche Ressorts verwenden damit das gleiche System für

Um von den neuen Techniken nicht beherrscht zu werden, ist es wichtig, diese zu beherrschen.

Aktenerstellung, Approbation, Verschreibung und Weiterleitung an andere Stellen. Die Geschwindigkeit der Kommunikation und die Möglichkeit, kurzfristig Änderungen durchzuführen, hat aber auch dazu geführt, dass der Druck enorm gestiegen ist, bis zum letzten Augenblick Änderungen einzuarbeiten. Trotzdem ist heute ein Arbeiten ohne ELAK oder RIS in vielen Bereichen der Verwaltung nicht mehr vorstellbar.

#### Die Technik beherrschen

Um von den neuen Techniken nicht beherrscht zu werden, ist es wichtig, diese zu beherrschen. Vielfach werden Neuerun-

Austausch von schriftlichen Mitteilungen zwischen Behörden, Gerichten und Personenstandsbehörden zur Gänze entfällt, da der aktuelle Personenstand für alle Behörden und Gerichte jederzeit abfragbar ist. Die Führung eines bundesweit zentralen Registers mit Rechtsverbindlichkeit ermöglicht es außerdem, die örtliche Zuständigkeit neu zu gestalten, sodass bei der jeweils sachlich zuständigen Behörde in ganz Österreich Anträge eingebracht werden können.

#### Prozessorientierte Gestaltung

Der föderale Bundesstaat führt durch seine Zuständigkeitsregeln zu einer stark

zessorientierte Gestaltung wird auch die Schnittstellen zur Wirtschaft und zu den Kammern berücksichtigen.

#### Chancen und Gefahren

Eine neue Dimension ist die Möglichkeit des öffentlichen Zugangs zu Daten der Verwaltung. Open Government Data ist das Schlagwort für die Nutzung nicht-personenbezogener Daten durch die Allgemeinheit. Fördert die Offenheit des Netzes in Zukunft auch demokratische Entwicklungen? Die aktuelle Diskussion über das Amtsgeheimnis und die geforderte Transparenz zeigen einen deutlichen Trend in diese Richtung.

## „Die fortschreitende Digitalisierung der Verwaltung wird in Zukunft zu strukturellen Änderungen führen.“

gen eingeführt, ohne auf eine entsprechende Ausbildung der Mitarbeiter zu achten. Ausbildung kostet, und Kurse fallen daher oft einem falsch verstandenen Sparen zum Opfer. Eine ständige Überforderung der Mitarbeiter ist mit Dauerstress verbunden und häufig als eine der Ursachen für das „Burnout-Syndrom“ zu sehen. Technologische Entwicklungen wie PC, Handy, Internet und E-Mail haben sich in atemberaubender Geschwindigkeit durchgesetzt und führen zu neuen Formen des mobilen Arbeitens – verbunden mit neuen Problemen. Die ständige Erreichbarkeit am Diensthandy, das Arbeiten von zu Hause aus – all das bringt neben neuen Möglichkeiten auch Gefahren mit sich.

#### Absehbare Änderungen

Die fortschreitende Digitalisierung der Verwaltung wird in Zukunft auch zu strukturellen Änderungen führen können. Mit dem Zentralen Personenstandsregister des BMI werden Services angeboten, die dazu führen werden, dass der

fragmentierten Verwaltung in der Fläche. Die Digitalisierung in Verbindung mit der Virtualisierung ermöglicht es, dass durch die Erweiterung um eine logische Schicht (bei help.gv.at ist dies die Lebenssituation) eine einheitliche Sicht nach außen dargestellt wird. Die tatsächliche Aufbauorganisation tritt beim ersten digitalen Behördenkontakt nicht in Erscheinung. Unterschiedliche Behörden verschiedener Gebietskörperschaften können auf dieser Basis durch vernetzte digitale Verwaltung in kooperativer Form gemeinsam Aufgaben erledigen. Das Zentrale Personenstandsregister und das Unternehmensserviceportal sind Beispiele für diese Entwicklung. Ein anderes Projekt zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung durch digitale Verwaltung ist die Neugestaltung des Gewerbeverfahrens. Die Länder mit ihren Gewerbebehörden arbeiten hier mit dem BMWFJ eng zusammen, um dezentrale Arbeitsabläufe mit einem modernen zentralen Gewberegister zu kombinieren. Diese neue pro-

Die digitale Verwaltung ist mittlerweile aus unserem täglichen Leben nicht mehr wegzudenken. Wie sie von jedem Einzelnen für bestimmte Zwecke angewandt wird und welchen konkreten Nutzen jeder individuell davon hat, bestimmt letztlich das Urteil: Fluch oder Segen! ■

PROF. DR. ARTHUR WINTER war viele Jahre Leiter der IT-Sektion im Finanzministerium und hat in dieser Funktion maßgeblich an der Entwicklung des E-Government in Österreich beigetragen. Seit 2010 hat er eine Gastprofessur an der Donau-Universität Krems im



DONAU UNIVERSITÄT KREMS

Department für E-Governance. Neben seiner Lehrtätigkeit ist ein Forschungsschwerpunkt der Ausbau und die Harmonisierung der Register für die Verwaltung.

# Die richtigen Dinge richtig tun

Die restriktive Aufnahmepolitik im Bundesdienst führt zu Personalengpässen. Aufgabenkritik mit anschließender Aufgabenreduktion kann nachhaltig entgegensteuern.

TEXT: ANDREAS THALLER, HARALD VEGH



Nach einer Aufgabenreduktion müssen die Prozesse weiterhin ineinandergreifen. Am besten funktioniert dies, wenn die Organisationseinheit eingebunden wird.

**Z**iel einer Aufgabenkritik ist es, rasch Potenziale zu heben. Denn Alternativen, die zeitnah durchgeführt werden können, gibt es kaum. Wichtig ist es, der Belegschaft klar zu kommunizieren, dass die Aufgabenkritik das einzige rasch und nachhaltig wirksame Instrument zur Vermeidung von Engpässen ist. Folgende Ansätze sind zu unterscheiden:

## Zweckkritik:

Bei der Zweckkritik wird hinterfragt, ob eine Aufgabe durchgeführt werden muss (dies ergibt sich z. B. aus rechtlichen Grundlagen oder wichtigen Bürgerinteressen). Aufgaben können dann entfallen, wenn wichtige Interessen nicht gefährdet sind. Dabei ist die Frage zu stellen, ob die Quantität, Qualität oder Intensität einer Aufgabe verändert werden kann. Außerdem sollte klar dargelegt werden, welche Konsequenzen eine Aufgabestreichung oder Änderung hat. Diese Darlegung ist die Grundlage für eine Entscheidung der obersten Führungsebene.

## Vollzugskritik:

Im Rahmen der Vollzugskritik werden Geschäftsprozesse analysiert und optimiert.

Bei der Zweckkritik steht also die Effektivität – „die richtigen Dinge tun“ – im Mittelpunkt, bei der Vollzugskritik die Effizienz – „die Dinge richtig tun“. Die Zweckkritik geht der Vollzugskritik logischerweise immer voraus. Mit der Zweckkritik sind rasch und relativ einfach nennenswerte Entlastungen zu erreichen.

## Konkrete Umsetzung

Ein wesentlicher Faktor für den Erfolg der Aufgabenreduktion ist, dass die Vorschläge zur Streichung von Aufgaben aus den Organisationseinheiten selbst kommen. An der Motivation, den Aufgabenumfang zu reduzieren, sollte es nicht mangeln; die Alternative wäre nämlich, gleiche Menge und Qualität der Arbeit mit weniger Personal zu erbringen. Voraussetzung ist, dass die Organisationseinheiten wissen, wie hoch die Entlastung (in Vollbeschäftigungsäquivalenten/VBÄ) sein soll. Dafür ist es notwendig, jenen Prozentsatz in VBÄ zu kennen, der aufgrund des Aufnahmestopps einzusparen ist. Dieser Prozentsatz gilt als Mindestvorgabe für die Organisationseinheiten. Als Beispiel sei angeführt, dass in einer Organisationseinheit fünf Prozent des Personals (in VBÄ) nicht nachbesetzt werden, wonach es er-

forderlich ist, am Ende der Aufgabenkritik so viele Aufgaben zu streichen oder zu ändern, dass eben eine Entlastung in Höhe von fünf Prozent eintritt. Eine bloße Verschiebung von Aufgaben zu anderen Organisationseinheiten ist auf jeden Fall zu vermeiden. Sinnvoll ist eine Einbindung der entsprechenden Arbeitnehmervertreter in den Prozess. In der Zentralstelle des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz wurde der Aufgabenkritikprozess wie folgt umgesetzt: Im ersten Schritt machten die Abteilungsleiter Vorschläge betreffend Streichungen (Ergebnis eines abteilungsinternen Prozesses). Einsparungspotenziale waren in VBÄ anzuführen und der Zeitpunkt für eine mögliche Umsetzung anzugeben. Im zweiten Schritt kam es zur Freigabe durch die zuständige Sektionsleitung in Abstimmung mit den anderen Sektionsleitungen, wobei Änderungen möglich waren. Im dritten Schritt erfolgte die endgültige Genehmigung durch die Ressortleitung. Nach Abschluss dieses Prozesses wurde mit der Umsetzung begonnen. Diese wird durch ein Monitoring begleitet, welches Aufschluss darüber gibt, welche Potenziale tatsächlich gehoben werden konnten. ■

SEKTIONSCHEF ING. MAG. ANDREAS THALLER



ist Leiter der Sektion I – Personal, Budget, Support, IT und Controlling – im Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz.

MAG. HARALD VEGH ist Leiter der Abteilung



I/A/5 – Personal- und Organisationsentwicklung, Verwaltungsinnovation – im Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz.

# Tax Compliance in der vernetzten Gesellschaft

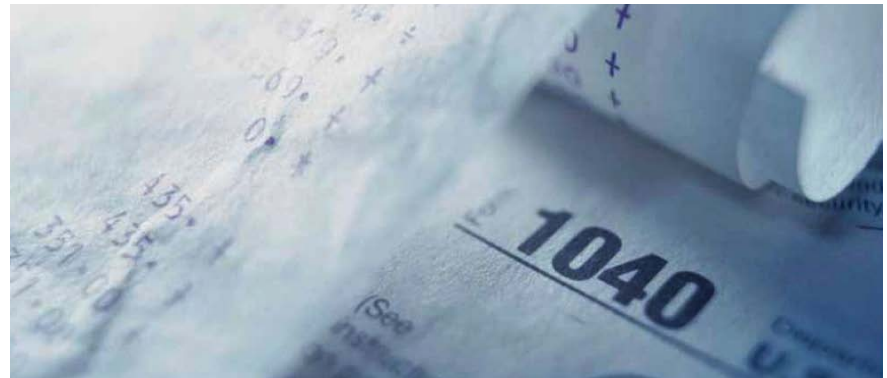
Die Beziehungen zwischen Steuerzahlern und Steuerverwaltungen standen im Zentrum der in den Jahren 2011 und 2012 durchgeführten Veranstaltungsreihe „Steuer und Moral“. Ein internationales Publikum diskutierte über Steuerehrlichkeit, Anreizsysteme und Sanktionen.

TEXT: EDUARD MÜLLER

**W**ie lässt sich Good Public Governance auf das Thema Tax Governance übertragen?

Diese und weitere Fragen wurden von einem internationalen Teilnehmerkreis im Rahmen der Veranstaltungsreihe – ausgerichtet vom Finanzministerium, dem Institut für Österreichisches und Internationales Steuerrecht der WU Wien und der Fakultät für Wirtschaftspsychologie der Universität Wien – diskutiert. Immer mehr Steuerverwaltungen beschäftigen sich mit der Frage, wie das Verhalten der Steuerzahler in Richtung Steuerehrlichkeit beeinflusst werden kann und welche Möglichkeiten der Legislative und der Exekutive dabei zur Verfügung stehen. Der relevante Faktor im Verhalten der Steuerzahler wird als Tax Compliance bezeichnet, also als individuelle Bereitschaft, geltende Steuergesetze freiwillig zu achten und steuerlichen Pflichten korrekt nachzukommen. Aus der Perspektive des Staates geht es dabei darum, durch Anreize zur Kooperation und Sanktionierung von Nichtkooperation eine zwar hoheitlich kontrollierte, aber in der laufenden Umsetzung weitgehend selbstregulierte Steuerehrlichkeit zu erreichen.

Diese Perspektive des Staates korrespondiert mit den aktuellen Entwicklungen auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungsreform. Good Public Governance impliziert ein ganzheitliches Verständnis von Regierung und Verwaltung, das eine Gesamtsteuerung der gesellschaftlichen und ökonomischen Entwicklung unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft umfasst. Die Handlungsfelder liegen in institutionalisierten und offenen Regelsystemen, interaktiven Arrangements (Kooperation, Konsultation, Information), organisati-



onsübergreifenden Interaktionen (interorganisatorische Perspektiven) sowie in Modi kollektiven Handelns (Netzwerke und Kooperationen statt Hierarchie und Wettbewerb).

## Handlungsfelder für Steuerverwaltungen

Inhaltlich orientierte sich die Konferenz am Modell der sogenannten Compliance-Pyramide, die die strategische Grundlage vieler Finanzverwaltungen im Umgang mit den Steuerzahlern liefert (die österreichische Finanzverwaltung hat die daraus abgeleiteten Maßnahmen in ihr „Fair-Play-Programm“ einfließen lassen): Dem Gedanken der Adäquanz folgend, sollen Steuerzahler abhängig von ihrem Verhalten und den dahinterstehenden Motiven behandelt werden. Das heißt, kooperative Steuerzahler sollen unterstützt werden, unkooperative Steuerzahler sollen mit zunehmend schärferen Machtmitteln von Strafen bis zum Marktausschluss konfrontiert werden. In Anlehnung an dieses Verständnis war die Konferenz in vier Panels organisiert:

- 1) Steuerkriminalität und Sanktionen: Analyse aktueller Entwicklungen im Bereich des Steuerbetruges sowie von Möglichkeiten und Grenzen von Sanktionen.
- 2) Steuerhinterziehung und aggressive

Steuerplanung: Diskussion über die Abgrenzung von Steuerplanung und aggressiver Steuerplanung, die Bedeutung des Steuersystems und die Rolle der Steuerberater.

3) Unterstützende Beziehungen: Präsentation von Anreizsystemen für die Kooperation von Steuerverwaltung und Steuerzahlern, Erörterung des Wechselspiels von Vertrauen und Macht.

4) Freiwillige Steuerehrlichkeit: Diskussion über die Notwendigkeit der Sichtbarkeit von Betrugsbekämpfung, über die Vorteile von Abzugssteuern und individuelle Verhaltensmuster.

Lebhafte Diskussionen sowie Nachlesen in nationalen und internationalen Fachpublikationen bestätigen nicht nur die Bedeutung des Themas, sondern auch die Notwendigkeit eines interdisziplinären Zugangs zum Thema Steuerehrlichkeit.



Dkfm. EDUARD MÜLLER, MBA ist Stellvertretender Leiter der Sektion IV im Bundesministerium für Finanzen.



# Von Reisegebührenvorschriften und Urlaubswiderruf

TEXT: RUDOLF HASCHMANN

**VERFASSUNGSGERICHTSHOF**  
**Verletzung im Gleichheitsrecht durch Abweisung des Antrags einer Beamtin auf Schadenersatz wegen Verletzung des Gleichbehandlungsgebotes beim beruflichen Aufstieg; Außerachtlassung des konkreten Sachverhaltes hinsichtlich der Qualifikation des mit der Leitungsfunktion betrauten Mitbewerbers sowie Unterlassung der Ermittlungstätigkeit im Hinblick auf eine diskriminierende Bemerkung während eines Hearings (VfGH v. 27. 6. 2012, B1186/11)**

Willkürliche, mit dem Inhalt der Akten in Widerspruch stehende Annahme der belangten Behörde, dass Dienstgeberaufgaben in Abwesenheit des Leiters einer Zweigstelle vom stellvertretenden Leiter, Herrn B, nahezu eigenständig wahrgenommen worden seien, obwohl aus einer Stellungnahme klar hervorgeht, dass der Bewerber den Zweigstellenleiter nur im

Zeitraum 2001 bis 2002 in 5 bis 6 Wochen pro Jahr vertrat und kein Fall bekannt ist, in dem er irgendwelche Personalentscheidungen in diesem Zeitraum getroffen hätte.

Bemerkungen, wie die im Rahmen des Verfahrens gestellte Frage, „warum Frauen nicht in der Erziehung der Kinder ihre Erfüllung finden können“, sind geeignet, Frauen von Bewerbungen auf Leitungspositionen abzuhalten. Dass diese Bemerkung getätigt wurde, wurde nicht bestritten. Dennoch hat die belangte Behörde jegliche Auseinandersetzung hiermit unterlassen.

**VERWALTUNGSGERICHTSHOF**  
**Reisegebührenvorschrift: Begriffe „Dienststelle“ und „Versetzung“ (VwGH v. 18. 12. 2012, 2010/09/0200)**

Der Begriff „Dienststelle“ in der RGV ist im Gegensatz zu seinem Verständnis in sonstigen Bereichen des Dienstrechtes

nicht organisatorisch, sondern mit örtlichem Bezug zu sehen. Als „Dienststelle“ im Sinn der RGV können nur die Räume eines Amtsgebäudes angesehen werden. Einer Versetzung i. S. d. § 2 Abs. 4 RGV 1955 ist auch eine Verlegung der Dienststelle an einen anderen Ort gleichzuhalten.

**Grenzen des „Anspruchs“ auf Herabsetzung der Wochen- dienstzeit (VwGH v. 14. 11. 2012, 2009/12/0189)**

Ein Anspruch auf Herabsetzung der regelmäßigen Wochendienstzeit nach § 50a Abs. 1 BDG 1979 kann grundsätzlich nur nach Maßgabe der im Stellenplan vorgesehenen Stellen bestehen. Dabei haben die personalführenden Stellen zwar die im Stellenplan eröffneten Gestaltungsmöglichkeiten auszunützen, doch ist auch zu berücksichtigen, dass eine nach der Lebenserfahrung erforderliche „Personalreserve“ zum Ausgleich unvorhersehbarer Personalausfälle bestehen muss und dass

absolute Rechtsansprüche auf Herabsetzung der regelmäßigen Wochendienstzeit (oder Erteilung eines Karenzurlaubes, wie etwa nach dem Mutterschutzgesetz) vorrangig zu befriedigen sind.

### **Urlaubswiderruf durch die Dienstbehörde; rechtswidrige Ermahnung wegen Anmeldung zu einem Seminar der Gewerkschaft ohne vorheriges Urlaubsansuchen (VwGH v. 10. 10. 2012, 2010/12/0198)**

Beruft sich die Dienstbehörde als Grund für den Urlaubswiderruf darauf, dass die persönliche Dienstleistung des Beamten in Anbetracht der zahlreichen Aufgaben seiner Abteilung, der Personalknappheit und seiner Verantwortlichkeit für bestimmte Aufgaben während eines Teils des ursprünglich als Zeiten des Erholungsurlaubes vorgesehenen Zeitraumes erforderlich gewesen sei, ist dies nicht rechtswidrig. Der Annahme von relevanten „Dienstesrücksichten“ stünde in diesem Fall auch nicht entgegen, wenn die Personalknappheit, wie vom Beamten behauptet, auf einem „Organisationsverschulden“ der Dienstbehörde in der Vergangenheit zurückzuführen gewesen wäre.

Erfolgt eine Ermahnung eines Beamten ausschließlich deshalb, weil er die Anmeldung zu einem Seminar der Gewerkschaft vorgenommen hatte, ohne zuvor sicherzustellen, dass ihm Sonder- oder Erholungsurlaub gewährt wird, ist diese rechtswidrig, weil es eine Angelegenheit des privaten Lebensbereiches des Beamten ist, ob er sich ohne definitive Entscheidung seiner Dienstbehörde über einen Erholungs- oder Sonderurlaub zu einer privaten Tätigkeit anmeldet oder nicht.

Eine im Zuge des Mitarbeitergesprächs getroffene „Bildungsvereinbarung“ räumt dem Beamten nicht das Recht ein, Seminare ohne Bewilligung von Sonderurlaub, gleichsam als Dienstversehung zu besuchen, stellt doch die Vereinbarung gemäß

§ 45a Abs. 2 Z. 2 BDG 1979 lediglich eine Grundsatzvereinbarung dar.

Da es sich bei der Entscheidung über die Gewährung von Sonderurlaub gemäß § 74 BDG 1979 um eine im Ermessen der Dienstbehörde liegende Maßnahme handelt, kann der Behörde nicht entgegengetreten werden, wenn sie die Gewährung der Sonderurlaube für Seminarbesuche aus nachvollziehbaren Gründen (Beamter gehört nicht zur unmittelbaren Zielgruppe des Seminars, eigenes Angebot eines vergleichbaren Seminars für Bedienstete durch die Dienststelle und restriktive Handhabung des Ermessens bei Sonderurlauben) versagt, auch wenn man im Zuge dieser Ermessensentscheidung eine für die Gewährung des Sonderurlaubes sprechende „Bildungsvereinbarung“ miteinbezieht.

### **OBERSTER GERICHTSHOF**

#### **Jubiläumswendung, kein freies Ermessen des Dienstgebers (VwGH v. 27. 11. 2012, 80bA67/12d)**

Die Voraussetzungen für die Gewährung einer Jubiläumswendung entsprechen in Bezug auf das Merkmal „treue Dienste“ jenen, die nach § 20c GehG für Bundesbeamte maßgebend sind. Eine solche Zuwendung darf vom Dienstgeber grundsätzlich nur dann verweigert werden, wenn ein Vertrauensverlust durch objektive Gründe gerechtfertigt ist, die den Vertragsbediensteten einer Belohnung für treue Dienste unwürdig machen. Die Gewährung fällt daher nicht in das freie Ermessen des Dienstgebers.

### **DISZIPLINAROBERKOMMISSION**

#### **Finanzbeamter, Teamleiter, unzulässige Nebenbeschäftigung, Aufgaben eines Parteienvertreters gegenüber Steuerbehörde (28. 12. 2012, 63/13-DOK/12)**

Die vom Beschuldigten nebenberuflich wahrgenommenen Aufgaben eines Partei-

vertreter gegenüber der Steuerbehörde (Verfassen von oder zumindest Beteiligung am Abfassen von Rechtsmitteln für Steuerpflichtige, Erledigung der Buchhaltung für steuerpflichtige Unternehmer, in diesem Zusammenhang Verbuchen von Belegen, Erstellung von Bilanzen, Wahrnehmung steuerlicher Interessen Abgabepflichtiger gegenüber der Finanzbehörde durch persönliches Auftreten gegenüber den zuständigen Beamten des Ressorts, d. h. gegenüber Kollegen) widerstreiten in jedem Fall – auch dann, wenn Gewerbsmäßigkeit nicht vorliegt – den Aufgaben von Bediensteten der Finanzverwaltung und ist auch hier die Bipolarität der Rollen gegeben, die nach den Erfahrungen des täglichen Lebens sehr wohl geeignet ist, das Vertrauen der Bevölkerung (der Abgabepflichtigen) in die sachliche und gesetzestreue Aufgabenerfüllung durch den konkreten Beamten, aber auch durch die Bediensteten der Finanzverwaltung insgesamt massiv zu beeinträchtigen.

#### **Meinungsäußerungsfreiheit, öffentliche Kritik an Behörde, Grenzen, Vorwurf des Amtsmissbrauchs (15. 10. 2012, 67/10-DOK/12)**

Mit dem vom beschuldigten Beamten in einem Leserbrief gegenüber seinem vorgesetzten Minister erhobenen Vorwurf des „offensichtlichen Amtsmissbrauchs“ hat er zweifellos den Rahmen sachlicher Kritik verlassen, sodass es sich um keine vom Grundrecht auf Meinungsfreiheit gemäß Art. 13 StGG bzw. Art. 10 EMRK geschützte Meinungsäußerung mehr handelt, sondern diese Äußerung eine Dienstpflichtverletzung gemäß § 43 Abs. 2 BDG darstellt.



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

### **IMPRESSUM**

Medieninhaber und Herausgeber: FIV Führungsforum Innovative Verwaltung (1010 Wien, Rockgasse 6, Tel.: +43 664 365 55 48, office@fiv.at)

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)

AuthorInnen dieser Ausgabe: Gertraud Eibl, Rudolf Haschmann, Lorenz Lassnigg, Eduard Müller, Reinbert Schauer Heidrun Strohmeyer, Andreas Thaller, Harald Vegh, Arthur Winter

Grafik-Design: Antonia Stanek, 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.



Spendenkonto  
PSK 7199.000

Drehen Sie ihr Schicksal!

[www.mfm.at](http://www.mfm.at)

Hunger kommt nicht über Nacht. Genauso wenig wie Veränderung. Deshalb setzt *Menschen für Menschen* langfristige Entwicklungsprojekte um. Gemeinsam mit den Menschen in Äthiopien arbeiten wir an Erfolgen, die bleiben. Helfen Sie mit – als *Mensch für Menschen*.

Hilfe zur Selbstentwicklung

Karlheinz Böhm's Äthiopienhilfe

