

Von der neuen Verwaltungsgerichtsbarkeit zur neuen Verwaltung? Eine Reform mit gravierenden Änderungen / BERNHARD RASCHAUER	1
Projekt Bundesfinanzgericht Eine legistische und zeitliche Herausforderung / ALFRED HACKER	4
Eine Perspektive der Länder Über die Trennung zwischen Verwaltung und Gerichtsbarkeit / JOHANNES FISCHER	6
Das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl – rasch und effizient Das neue Bundesamt startet mit Beginn des nächsten Jahres / WOLFGANG TAUCHER	7
„Wir brauchen nachhaltiges Wachstum“ VI im Gespräch mit Sektionsleiter Stefan Imhof / GERTRAUD EIBL	8
Eurokrise: Wie groß, wie riskant, wie teuer? Die Krise verunsichert und wirft Fragen auf. VI hat Antworten / GERTRAUD EIBL	9
Staatsmodernisierung durch mehr Governance Eine neue Publikation macht Zusammenhänge verständlich / ELISABETH DEARING, HELFRIED BAUER	10
Hofburg oder Moderne? Über die Beziehungen zwischen Architektur und Verwaltung / KLAUS HARTMANN	12
„Von nicht gerechtfertigten Reisekosten und langen Krankenständen“ Rechtsseiten / RUDOLF HASCHMANN	14

Von der neuen Verwaltungsgerichtsbarkeit zur neuen Verwaltung?

Alle sprechen von der Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Mindestens ebenso gravierend sind die Vorwirkungen dieser Reform auf die staatliche Verwaltung.

TEXT: BERNHARD RASCHAUER



Die Reform bedeutet u. a. das Ende der administrativen Instanzenzüge.

Dadurch, dass sich das allgemeine Interesse auf die Richterbestellung und auf Einzelheiten künftiger verwaltungsgerichtlicher Verfahren konzentriert,

bleibt unbeachtet, dass dutzende Ressort-Anpassungsgesetze und viele weitere Änderungen von Materiensetzen zu erheblichen Änderungen von Aufbau und

Reformen – Krisen – Kultur

Der Festsaal im Verwaltungsgerichtshof war berstend voll, als das FIV gemeinsam mit dem Juristenverband zum Themenforum „Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit und die Auswirkungen auf die Verwaltung“ einlud. Professor Raschauer geht im Leitartikel pointiert auf verschiedene Aspekte ein: Der administrative Instanzenzug fällt weg, es wird mit einem zukünftigen „Ping-pong“ zwischen Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgericht zu rechnen sein, Anpassungsgesetze sehen für die Verwaltung Nachbesserungsmöglichkeiten, den sogenannten „zweiten Schuss“, vor. Interessant auch die Frage, wie sich die Stärkung des rechtsstaatlichen Prinzips auf das demokratische Grundprinzip der Verfassung auswirkt. Den Herausforderungen der Umsetzung widmen sich die Beiträge aus dem Finanzressort und dem Land Oberösterreich.

Die europäische Finanzkrise wird die österreichische Verwaltung auch weiterhin vor große Anforderungen (neue Sparpakete?) stellen, Informationen zum Eurorettungsschirm und die Sichtweise der internationalen Koordination im BKA runden das Bild ab.

Das FIV hat seinen Kulturschwerpunkt mit der Veranstaltung „Architektur und Verwaltung“ auch 2013 fortgesetzt: Immerhin ist der Staat der größte Bauherr, und die gesetzlichen Rahmenbedingungen und deren Vollziehung prägen den öffentlichen Raum. Auch die Rolle des Denkmalschutzes und die Bedeutung der Architektur für eine kundenorientierte Verwaltung gaben im historischen

Ambiente des Bundesdenkmalamts Anlass für angeregte Diskussionen.

Die „in Gesundheit verbrachten Lebensjahre“ sind neuerdings ein wichtiger Wirkungsindikator im Gesundheitssystem. Dieser Beitrag soll Lust auf das im Herbst geplante Themenforum „Public Governance – Gesundheitsreform“ machen.

Gute Unterhaltung bei Verwaltung Innovativ als Sommerlektüre!

Heidrun Strohmeier
Präsidentin des Führungsforums
Innovative Verwaltung

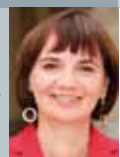


Foto: Studio Wilfried Reisinger

**„Alle reden von der neuen
 Verwaltungsgerichtsbarkeit.
 Es ist angebracht, auch von der
 neuen Verwaltung zu sprechen.“**



Abläufen in Teilen der Bundesverwaltung führen werden. Auch in jedem Bundesland sind dutzende Gesetze anzupassen, doch ist der Änderungseffekt geringer, da die Landesverwaltung traditionell durch einfachere und einheitlichere Organisationsmodelle gekennzeichnet ist.

Pingpong zwischen Behörde und Gericht

Der 1. 1. 2014 bedeutet zunächst einmal das Ende der administrativen Instanzenzüge, also des traditionellen Grundmodells der ordentlichen aufsteigenden Rechtsmittel, der Berufungen. Das hat verwaltungsorganisatorische und staatsorganisatorische Implikationen. Ab dem 1. 1. 2014 wird es nur noch das Pingpong zwischen der einzigen beschleiddzuständigen Verwaltungsbehörde und dem zuständigen Verwaltungsgericht geben. Damit stellt sich die Frage, wer diese einzige zuständige Verwaltungsbehörde sein soll. Steuerungstheoretisch ist dabei durchaus von Bedeutung, dass Berufungs- und Devolutionszuständigkeiten nach der bisherigen Konzeption Teil der ressortinternen Aufsicht und Lenkung durch die instanzmäßig übergeordnete Behörde waren. Nachdem die Verwaltungsreformen der letzten 15 Jahre verstärkt zu Zuständigkeiten der Bezirksverwaltungsbehörden geführt haben, impliziert das Pingpong zwischen diesen Behörden und den Verwaltungsgerichten einen Funktionsverlust der Landesebene und der Ministerialebene. Dazu kommt, dass Verwaltungsgerichte nicht an Erlässe und Weisungen gebunden sind, sodass es auch praktisch-politisch zur Verringerung der

Bedeutung des klassischen Konzepts der „Leitung“ (Art. 20 B-VG) kommen muss. Dies wiederum hat Auswirkungen auf die parlamentarische Kontrolle: Wie soll die Antwort auf eine parlamentarische Anfrage in einer durch Entscheidungen eines Verwaltungsgerichts geprägten Angelegenheit lauten?

Sicherung des demokratischen Grundprinzips

Dies ist nicht als Kritik an der Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu verstehen. Die Stärkung im Bereich des rechtsstaatlichen Grundprinzips der Verfassung ist zu begrüßen. Es darf dabei allerdings nicht die Auswirkung auf das demokratische Grundprinzip der Verfassung unbeachtet bleiben. Es wird daher erforderlich sein, über funktionale Äquivalente zur Sicherung des demokratischen Grundprinzips nachzudenken. Die in den vorliegenden Entwürfen im Übermaß vorgesehenen Amtsbeschwerde- und Amtsrevisionsrechte der obersten Organe widersprechen dem verwaltungsreformatorischen Anliegen der Vermeidung von Doppel- und Mehrfachzuständigkeiten und können daher nur einen Notbehelf für die Übergangsperiode bilden.

Der Entfall von Instanzenzügen wird auch Auswirkungen auf administrative Abläufe haben. Die vorliegenden Entwürfe der Anpassungsgesetze sind zum Teil mit einiger Fantasie bemüht, der Verwaltung den – mittlerweile vielzitierten – „zweiten Schuss“ zu ermöglichen. Unter der verfassungsrechtlichen Vorgabe, dass es keinen Instanzenzug geben darf, kommen zwei Modelle in Betracht: Zum einen kann

man jene Vorgänge ausbauen, die sich im Vorfeld eines Bescheides abspielen, zum anderen jene, die sich im Gefolge der Erlassung eines Bescheides abspielen.

Der eine Ausgangspunkt kann mit dem Mandatsbescheid gemäß § 57 AVG veranschaulicht werden. Auch das zum 1. 1. 2014 novellierte AVG wird dieses Instrument beibehalten, da in der Vorstellung gegen einen Mandatsbescheid kein „Instanzenzug“ zu sehen ist. Im Bereich der Justizverwaltung wird dementsprechend der Kostenbeamte seine Auffassung bekanntgeben; wer damit nicht einverstanden ist, kann einen Bescheid des Gerichtspräsidenten verlangen. Im Recht der Sachverständigen ist „ein Gutachten, mit dem Rechtsfolgen verbunden sind“, vorgesehen. Wer mit diesem Gutachten nicht einverstanden ist, kann den Bescheid des Gerichtspräsidenten verlangen. Ein komplexes Thema ist das Kommandantenverfahren im Heeresdisziplinarrecht. Jedenfalls ist die Anordnung des Kommandanten nicht als mündlich verkündeter Bescheid konzipiert, vielmehr kann in der Folge ein Bescheid der Disziplinarbehörde verlangt werden. Manche Modelle von derartigen „Provisorialentscheidungen“, etwa in der RAO oder im Studienförderungsrecht, werden noch vom Verfassungsgerichtshof auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu prüfen sein.

Der zweite Ausgangspunkt ist aus dem Institut der Berufungsvorentscheidung bekannt. An ihre Stelle wird zum 1. 1. 2014 die Möglichkeit einer Beschwerdevorentscheidung treten; auch dieses Institut kann „angereichert“ werden. Im Universitätsrecht werden die Senate Zuständigkeiten als Berufungsbehörden gegenüber



dem Rektorat verlieren. Wird gegen einen Bescheid des Rektorats Beschwerde erhoben, so soll das Rektorat künftig dem Senat im Rahmen der Beschwerdeentscheidung Gelegenheit zur Erstellung eines Gutachtens geben, das auch dem Verwaltungsgericht vorzulegen ist.

Von der Verwaltungs- zur Justizsache

Bei alledem sollte nicht übersehen werden, dass der Antragsteller bzw. Beschwerdeführer im Allgemeinen eine Entscheidung des Gerichts anstrebt. Vor diesem Hintergrund betrachtet, können sich Anreicherungen der administrativen Abläufe als bloße „Verzögerungen“ darstellen.

Verwaltungssachen werden aufgrund einer Beschwerde zu Justizsachen. Sie werden allerdings in der Folge wieder zu Verwaltungssachen. Ein verwaltungsgerichtliches Erkenntnis, mit dem ein verwaltungsbehördlicher Bescheid abgeändert wird, kann also – an diese Vorstellung werden wir uns erst gewöhnen müssen – in der Folge Gegenstand von Anpassungs- oder Änderungsbescheiden sein, wenn das, wie z. B. in § 79 GewO, gesetzlich vorgesehen ist.

Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag wird es künftig nicht mehr geben. Hunderte solcher Kollegialbehörden werden zum 1. 1. 2014 durch Federstrich des Verfassungsgesetzgebers aufgelöst. Etwa die Datenschutzkommission, der Umweltsenat, der Bundeskommunikationssenat, die Schienen-Control-Kommission, die Unabhängige Heilmittelkommission oder die Personal-

vertretungs-Aufsichtskommission, nicht dagegen die Regulierungskommission im Energiebereich oder die Kommissionen im Telekom- und Post-Dienstbereich. Soweit es um Rechtsmittelzuständigkeiten solcher Kollegialorgane geht, liegt dies in der Logik der neuen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Andere Funktionen müssen anders zugeordnet werden, etwa zur neuen Datenschutzbehörde im BKA. Gleichwohl überrascht es auf den ersten Blick, dass manche der verfassungsgesetzlich aufgelösten Kollegialbehörden sogleich zum 1. 1. 2014 einfachgesetzlich wieder eingeführt werden sollen, etwa die Schienen-Control-Kommission oder die Unabhängige Heilmittelkommission oder der Urheberrechtssenat und nicht zuletzt die Personalvertretungs-Aufsichtskommission. In diesem Zusammenhang ist freilich zu beachten, dass diese wiederbelebten Kommissionen keine Rechtsmittelzuständigkeiten haben dürfen, sondern eigene Kompetenzbereiche aufweisen müssen.

Zuständigkeitsmodelle

Künftig ist schließlich mit einem Nebeneinander von zwei Modellen von Zuständigkeiten der ordentlichen Gerichte in administrativen Bescheidangelegenheiten zu rechnen. Bekannt ist das Modell der „sukzessiven Gerichtsbarkeit“, in dessen Rahmen der Bescheid der Verwaltungsbehörde mit der Anrufung des Gerichts außer Kraft tritt. Mit 1. 1. 2014 wird der neue Art. 94 Abs. 2 B-VG die Gesetzgebung ermächtigen, ein ganz anderes Modell einzuführen, nämlich ein ordentliches Rechtsmittel gegen den verwaltungsbehördlichen Bescheid an das ordentliche Gericht. Dies

ist z. B. in Disziplinarangelegenheiten der Rechtsanwälte und der Notare vorgesehen, könnte aber auch eine Wiederbelebung des ursprünglichen Konzepts des § 106 StPO betreffend die gerichtliche Kontrolle der Kriminalpolizei ermöglichen. In großem Umfang ist der Einsatz dieses Modells in den Entwürfen des Justiz- und des Sozialressorts vorgesehen. Das neue Modell, bei dem die Rechtmäßigkeit des angefochtenen Bescheids den Verfahrensgegenstand bildet, schließt jedoch den Fortbestand des alten Modells der sukzessiven Zuständigkeiten in den herkömmlichen Bereichen nicht aus.

Alle reden von der neuen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die vorstehenden Überlegungen sollen verdeutlichen, dass es auch angebracht ist, von der neuen Verwaltung zu reden. ■

PROF. DR. BERNHARD RASCHAUER ist Leiter der Abteilung Wirtschaftsrecht des Instituts für Staats- und Verwaltungsrecht am Juridicum Wien. Professor Raschauer war von September 2000 bis März 2001 Leiter der von der Bundesregierung eingesetzten Aufgabenreformkommission und von Juli 2003 bis Februar 2005 Mitglied im Österreich-Konvent. Von 1985 bis 1991 war er Leiter der Umweltsenatschaft im Amt der niederösterreichischen Landesregierung. Seit 2000 ist Bernhard Raschauer Mitglied



PRIVAT

des Umweltsenats (Berufungsbehörde in UVP-Verfahren) im Bundesministerium für Forst- und Landwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft.

Projekt Bundesfinanzgericht

Mit der Einrichtung der Verwaltungsgerichtsbarkeit erfolgt seit Jahrzehnten die größte Reform in der Geschichte der österreichischen Gerichtsbarkeit. Die Umsetzung der Verwaltungsgerichtsbarkeitsnovelle 2012 im Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen (BMF) war eine legistische und zeitliche Herausforderung.

TEXT: ALFRED HACKER

Die Politik und die Vertreter der Rechtslehre diskutieren seit langem über die Einführung erstinstanzlicher Verwaltungsgerichte, bedeutet dies doch einen nicht ganz abschätzbaren

Einfluss auf die (politische) Steuerbarkeit der exekutiven Staatsgewalt. Im Bereich der Finanzverwaltung könnten verwaltungsgerichtliche Entscheidungen durchaus auch budgetäre Auswirkungen haben.

Als Zwischenlösung wurden im Wirkungsbereich des Finanzressorts 1988 die unabhängigen Verwaltungssenate eingeführt. Mit der Abschaffung der Finanzlandesdirektionen 2003 kam es zur Einführung des Unabhängigen Finanzsenats als Abgabenbehörde II. Instanz.

Der Unabhängige Finanzsenat (UFS) ist seit seiner Einrichtung durchaus erfolgreich und mit hoher Akzeptanz tätig. Ein Gericht ist er allerdings nicht. Die Geschäftsfälle werden nicht über eine feste Geschäftsverteilung im Voraus zugeteilt. Die einem Gericht innewohnende kollegiale Justizverwaltung ist nicht gewichtig genug ausgeprägt. Die Unabhängigkeit der in der Rechtsprechung tätigen Mitglieder darf im Hinblick auf die dominierende Stellung der Senatsvorsitzenden bezweifelt werden.

Meilensteine der Reform

Der Verfassungsgesetzgeber hat durch die Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 (BGBl. I Nr. 51) die Bundesverfassung geändert und damit die Einrichtung der zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit im Frühjahr 2012 im Nationalrat beschlossen. Die Verwaltungsgerichtsbarkeitsnovelle normiert das sogenannte „9 plus 2“-Modell. Das bedeutet, dass insgesamt elf Verwaltungsgerichte in Österreich einzurichten sind. Jedes Bundesland erhält ein Verwaltungsgericht des Landes. Für den Bund wird ein Verwaltungsgericht des Bundes für allgemeine verwaltungsrechtliche Materien (z. B. Asylrecht) sowie ein Verwaltungsgericht des Bundes für Finanzen eingerichtet. Hierbei handelt es sich um das Bundesverwaltungsgericht und das Bundesfinanzgericht. Das Bundesfinanzgericht gehört zum BMF,



das Bundesverwaltungsgericht zum BKA. Im Gegenzug dazu werden alle UVS, der UFS und unzählige Kollegialbehörden der Verwaltung abgeschafft.

Auch im Steuer- und Zollbereich sind die Zeiten der Berufung und des Entscheidens von (nur) weisungsfreien Verwaltungsbeamten über Bescheide der Abgaben- und Finanzstrafbehörden vorbei. Ab 2014 gibt es das gerichtliche Beschwerdeverfahren. Betroffen davon sind alle Bürger, die gegen Bescheide eines Finanzamtes, Zollamtes oder einer Finanzstrafbehörde vorgehen wollen. Ab 2014 entscheiden nur mehr verfassungsrechtlich mit allen Richterrechten ausgestattete Verwaltungsrichter über diese Beschwerden.

Herausforderungen der Legistik

Das BMF ist intensiv mit der Umsetzung der Vorgaben des Bundesverfassungsgesetzgebers in der Verwaltungsgerichtsbarkeitsnovelle 2012 befasst. Das bedeutet die legistische und organisatorische Umsetzung der Einrichtung des Bundesfinanzgerichtes, damit das neue Bundesfinanzgericht mit 1. Jänner 2014 seine Entscheidungstätigkeit ohne Hindernisse aufnehmen kann.

Die primäre Herausforderung in der Legistik bestand darin,

- die Umsetzung einer echten zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit (1. Stufe Verwaltungsgericht, 2. Stufe Verwaltungsgerichtshof) in Angelegenheiten der Abgaben- und Finanzstrafverfahren einfachgesetzlich zu vollenden,
- die Gewährleistung der Unabhängigkeit des Gerichtes von der Verwaltung auszugestalten (Stichwort: Berichtswesen, Aufgaben des BMF etc.),
- der gesamten Organisationsstruktur des Bundesfinanzgerichtes eine Gerichtsqualität im Sinne des Art. 6 MRK zu verleihen (Stichwort: Festlegung der Rechte und Aufgaben der Präsidentin / des Präsidenten, Einrichtung der kollegialen Justizverwaltung, Festlegung des Normenrahmens für eine feste Geschäftsverteilung, Ausgestaltung der Unabhängigkeit der

richterlichen Mitglieder, Einrichtung von Personalentscheidungssenaten etc.),

- die rechtliche und organisatorische Überleitung des UFS in das Bundesfinanzgericht sicherzustellen (Stichwort: Übergangs- und Überleitungsbestimmungen),
 - die Anpassung der Verfahrensgesetze (BAO, FinStrG, AVOG, ZollR-DG etc.) an die verfassungsrechtlichen Vorgaben herbeizuführen,
 - mögliche Effizienzsteigerungen und Verfahrensvereinfachungen durch Adaptierungen des Verfahrensrechts in der Bundesabgabenordnung und im Finanzstrafgesetz zu erreichen,
 - die Einbettung des Bundesfinanzgerichts in den Verantwortungsbereich des Finanzressorts unter Wahrung der Unabhängigkeit des Gerichtes zu bewältigen (Budgetangelegenheiten, Personalangelegenheiten, IT-Unterstützung etc.).
- Darüber hinaus wird eine weitgehende Harmonisierung der beiden Bundesverwaltungsgerichte angestrebt.

Zeitliche und inhaltliche Herausforderung

Unter der Leitung einer dreiköpfigen Projektleitung (bestehend aus dem Abteilungsleiter Organisation der Steuer- und Zollverwaltung, dem Verfahrensrechtsexperten des BMF und der Präsidentin des UFS) fanden im Sommer und Herbst 2012 zahlreiche Projektsitzungen statt. Nach intensiver Arbeit in zahlreichen Arbeitsgruppen, mehreren Abstimmungsrunden mit dem BKA und einer breit angelegten Gesetzesbegutachtung konnten folgende Komponenten geschaffen werden:

- mit dem Finanzverwaltungsgerichtsbarkeitsgesetz 2012 – FVwGG 2012 das Bundesfinanzgerichtsgesetz – BFGG für die Einrichtung des Bundesfinanzgerichtes,
- eine novellierte BAO mit einem völlig neuen Rechtsmittelverfahren, das auf das gerichtliche Beschwerdeverfahren umgestellt wurde,
- ein modifiziertes FinStrG, das ebenfalls an eine zweistufige Verwaltungsgerichtsbarkeit angepasst wurde,

- ein adaptiertes ZollR-DG, das ein mit dem Steuerverfahren harmonisiertes Zollverfahren regelt.

Für das BMF war es eine enorme Herausforderung, ein derart breites legistisches Vorhaben in einem äußerst knappen Zeitrahmen umzusetzen, galt es auch, dem demokratischen Prinzip Rechnung zu tragen. Denn jede Gruppe (zukünftige Richter des BFG, Finanzämter, Zollämter und Finanzstrafbehörden, Interessenvertretungen, Vertretungen der rechtsberatenden Berufe, politische Entscheidungsträger etc.) soll ihre Anliegen einbringen können. Zudem sollte auch dem Aspekt der Erhöhung des Rechtsschutzniveaus und der Erzielung von Beschleunigungseffekten und Verwaltungsvereinfachungen Genüge getan werden.

Das Projekt Bundesfinanzgericht ist für das BMF noch nicht abgeschlossen. Derzeit wird intensiv an einer optimalen IT-Unterstützung des Bundesfinanzgerichtes gearbeitet. Die Vorlageprozesse der Beschwerdefälle von den Finanz- und Zollämtern und Finanzstrafbehörden sind neu zu gestalten, und es sollen in Zukunft nur mehr automationsunterstützt Geschäftsfallvorlagen erfolgen.

Weiters sind die Experten der Abgabenbehörden in vielen Infoveranstaltungen auf die neue Rechtslage, insbesondere auf die neuen Verfahrensprozesse, vorzubereiten. ■■■

MAG. ALFRED HACKER ist Leiter der Abteilung IV/2 – Organisation der Steuer- und Zollverwaltung im Bundesministerium für Finanzen und war in den letzten Jahren mit wichtigen Organisationsreformen im Finanzressort befasst. Maßgeblich



PRIVAT

beteiligt war er u. a. am Legistikprojekt „Umsetzung der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, Einrichtung des Bundesfinanzgerichtes“.

Eine Perspektive der Länder

Am 1. Jänner 2014 geht sie in die Umsetzung, die Einführung der (Landes-)Verwaltungsgerichtsbarkeit. Prämisse ist eine klare Trennung zwischen Verwaltung und Gerichtsbarkeit.

TEXT: JOHANNES FISCHER

Die Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist eine Reform der Verwaltung und der Gerichtsbarkeit. Auf der Ebene der Länder verfügt die Reform über den Vorteil, dass diese bei der Neugestaltung der Landesverwaltungsgerichtsbarkeit auf Erfahrungswerte mit und aus den UVS zurückgreifen können. Die Verwaltungsgerichte werden demnach nicht auf die „grüne Wiese“ gestellt. Wenngleich die Unabhängigen Verwaltungssenate (UVS) als hybride Konstruktionen formal als Verwaltungsbehörden agierten, waren sie bereits in ihrem Kern gerichtsförmig organisiert. Der inhaltliche Schritt zu einem echten Gericht ist kein weiter. Wessen es bedarf, ist eines – am Bild der etablierten Gerichtsbarkeit orientierten – Maßes an Unabhängigkeit, welche durch den Gesetzgeber sicherzustellen ist.

Übergangsmanagement

Eine zentrale Phase, in der man den Grundstein für das künftige Funktionieren der Verwaltungsgerichtsbarkeit legt, ist die Übergangsphase. Im Sinne einer planenden Verwaltung ist ein vorausschauendes

Übergangsmanagement geboten, will man diesen Übergang für die Bürger effizient, kostenschonend und ohne wesentliche Rechtsschutzeinbußen gestalten.

In Oberösterreich ist man sich dieser Situation bewusst. Mit dem Management- und Unternehmenskonzept des Landes Oberösterreich (WOV 2021) für eine wirkungsorientierte Landesverwaltung wurde einer der wesentlichsten Grundsteine für nachhaltige Verwaltungsentwicklung gelegt. Dazu beitragen soll ein optimaler personeller, finanzieller und technischer Mitteleinsatz.

Vorrangiges Ziel muss es sein, den Abbau der mit Jahresbeginn auf die Landesverwaltungsgerichte zukommenden Verfahren (Startpakete), welche bei den bisherigen Rechtsmittelbehörden anhängig waren und auf die Verwaltungsgerichte mit dem Stichtag 1. Jänner 2014 übergeleitet werden, möglichst umgehend in Angriff zu nehmen. Erfahrungswerte zeigen, dass eine geringe Zahl offener Verfahren sowie der damit einhergehende Überblick wesentlich dazu beitragen, neue Verfahren rascher erledigen zu können.

Konzept nicht verwässern

Einen wichtiger Aspekt bei der Gestaltung der Verwaltungsgerichtsbarkeit nach dem „9 + 2“-Modell war, durch den Wegfall einer Vielzahl von Behörden und Sonderbehörden im Wesentlichen elf Rechtsschutzkompetenzzentren zu schaffen. Die Verfassung geht dabei von abgerundeten Zuständigkeiten aus, die durch den jeweils zuständigen Gesetzgeber mit Zustimmung der jeweils anderen Gebietskörperschaft flexibel umverteilt werden können. Dabei sollte bedacht werden, dass eine Filetierung von Materien so weit wie möglich unterbleibt. Dies würde im Ergebnis dazu führen, dass die Orientierung für den Bürger erschwert wird und ein zusätzlicher Ressourcenaufwand dadurch entsteht, dass mehrere Gerichte in ein und derselben Materie in Weiterbildungmaßnahmen investieren müssen. Auch wenn der 1. Jänner 2014 für manche noch entfernt scheint, hat sowohl für die Organisationsverantwortlichen im Bereich der Ämter der Landesregierungen, aber auch für jene innerhalb der künftigen Gerichtsstruktur die Zukunft bereits mit der Beschlussfassung der Reform am 15. Mai 2012 im Nationalrat begonnen. ■



DR. JOHANNES FISCHER ist Präsident des Landesverwaltungsgerichts Oberösterreich und Präsident des Unabhängigen Verwaltungssenats (UVS) des Landes Ober-

österreich. Er ist Lehrbeauftragter an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Linz, Institut für Verwaltungsrecht und Verwaltungslehre.



Das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl – rasch, effizient und einheitlich

Zeitgleich mit der Umsetzung der Verwaltungsgerichtsbarkeit nimmt am 1. Jänner 2014 das neue Bundesamt für Fremdenwesen seine Arbeit auf. Die dafür nötigen Gesetzesänderungen wurden bereits beschlossen.

TEXT: WOLFGANG TAUCHER

Ab 1. Jänner 2014 wird es in Fremden- und Asylgänden ein Amt, einheitliche Verfahren und eine Ansprechstelle geben. Künftig wird ein Sachbearbeiter für alle Verfahrensbereiche im Falle eines Fremden im Rahmen der Kompetenzen des neuen Bundesamts

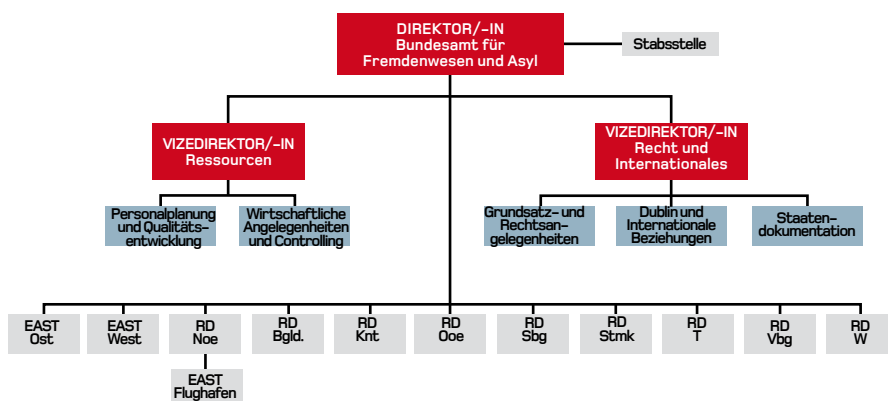
Organisationsstruktur

Die schlanken Prozesse spiegeln sich auch in der Organisationsstruktur wider. Das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl ist eine dem Bundesministerium für Inneres (BMI) unmittelbar nachgeordnete Behörde mit einer Zentrale in Wien und einer

Attraktiver Arbeitgeber

Mit der strukturellen Abbildung der Aufgaben „Qualitäts- und Personalentwicklung“ sowie „Controlling und Steuerung“ oder „Grundsätzliche Rechtsangelegenheiten“ in der Zentrale des BFA sind diese bereits Programme des neuen Amtes. Das BFA bietet interessante Tätigkeiten und Perspektiven im Bereich Asyl- und Fremdenwesen. Vor allem in den Bundesländern entstehen mit dem BFA neue Berufsfelder. Im Rahmen von Aus- und Fortbildungen bietet das neue Bundesamt den Mitarbeitern nicht nur interessante Möglichkeiten, sich beruflich weiterzuentwickeln und ihre Kompetenzen zu erweitern und zu vertiefen, sondern auch individuelle Personalentwicklungschancen und damit Aufstiegsmöglichkeiten.

Geplante Organisationsstruktur des Bundesamtes für Fremdenwesen und Asyl



zuständig sein. Die dafür nötigen Gesetzesänderungen wurden im Juli 2012 im Parlament beschlossen. Mit dem im April 2013 kundgemachten Fremdenbehördenneustrukturierungs-Anpassungsgesetz wurden die dafür notwendigen Anschlussstücke geschaffen, insbesondere wurde der Verfahrensübergang von den derzeit zuständigen Behörden zum neuen BFA geregelt. Damit wurde eine weitere wichtige Etappe in der Umsetzung dieses Verwaltungsreform-Projekts erreicht. Durch die Bündelung der Kompetenzen von 194 Behörden in einem Amt entfallen unnötige Parallelstrukturen. Die einheitliche österreichweite Steuerung gewährleistet, dass künftig auch auf Änderungen und aktuelle Ereignisse rascher und flexibler reagiert werden kann.

Regionaldirektion in jedem Bundesland. Weitere Organisationseinheiten des BFA sind die Erstaufnahmestellen (EAST) Ost und West sowie die EAST Flughafen. Die EAST Flughafen wird personell von der Regionaldirektion Niederösterreich mitbetreut. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, in den Bundesländern Außenstellen der Regionaldirektionen einzurichten. Das BFA wird von einer Direktorin bzw. einem Direktor geführt. Dieser Person sind die Direktionsbereiche „Ressourcen“ und „Recht und Internationales“ unterstellt, welche von den VizedirektorInnen geleitet werden. Jede Regionaldirektion in den Bundesländern wird von einer Regionaldirektorin bzw. einem Regionaldirektor geleitet, der einen Stellvertreter hat. Dieses Führungsduo wird künftig gemeinsam die Geschicke der Regionaldirektion leiten.

Weitere Schritte

Seit Jänner 2013 werden das gesamte Jahr hindurch in mehreren Phasen die personellen Ressourcen konkretisiert. Im Sommer 2013 starten auch die Schulungen für die künftigen Mitarbeiter, um sie bestmöglich für die Tätigkeit im BFA vorzubereiten. Ziel ist es, bedarfsgerechte Schulungen von Praktikern für Praktiker anzubieten. Derzeit werden die letzten Projektschritte geleistet, etwa das Raum- und Funktionsprogramm und ein ganzheitliches Qualitätsmanagementsystem.



MAG. WOLFGANG TAUCHER ist Direktor des Bundesasylamtes und Leiter des Projekts zur Einrichtung des Bundesamtes für Fremdenwesen und Asyl.

„Wir brauchen nachhaltiges Wachstum“

Stefan Imhof leitet die Sektion für Koordination im Bundeskanzleramt. Bei ihm laufen die Fäden der internationalen Angelegenheiten zusammen. Mit Verwaltung Innovativ spricht er über „Europa in der Krise“ und die Auswirkungen auf seine Arbeit.

TEXT: GERTRAUD EIBL

Das Schlagwort Krise dominiert seit langem die politische Agenda. Inwiefern bestimmt die Krisenthematik Ihre tägliche Arbeit?

Sehr stark. Wir bewegen uns seit 2008 in verschiedenen Phasen ein und derselben Krise. Wir haben uns erst mit der Finanzkrise beschäftigt, dann hatten wir eine Wirtschaftskrise, eine Staatsschuldenkrise und eine damit verbundene neuerliche Bankenkrise. Wir haben ein niedriges Wachstum, in vielen Ländern sehr hohe Arbeitslosigkeit und Jugendarbeitslosigkeit. Die Probleme, die aus einer hohen Staatsschuldenbelastung kommen, sind noch nicht gelöst. Insofern beschäftigt mich das täglich.



Dr. Stefan Imhof leitet seit 2012 die Sektion IV im Bundeskanzleramt. Davor war er unter anderem im Bundesministerium für Finanzen und im britischen Finanzministerium HM Treasury tätig.

Wo sehen Sie die größten Herausforderungen auf dem Weg zum Wirtschaftswachstum?

Das größte Problem sind die hohen Arbeitslosenraten. Wir müssen nachhaltiges ökonomisches Wachstum schaffen – kein Wachstum, wie in den Jahren vor 2008, das auf einer Kreditblase basiert hat. Die Herausforderung besteht auch darin, die Stabilisierung auf den Finanzmärkten zu vervollständigen, da ist schon viel passiert.

Haben die Krisenländer langfristig eine Chance, auf einen Wachstumspfad zu kommen?

Wenn man sich das institutionelle Gefüge der EU im Jahr 2008 anschaut, sieht man, dass bis heute viel unternommen wurde. Von den ersten Rettungsmaßnahmen bis hin zum ESM. Es wurden viele Koordinierungsmechanismen eingeleitet, jetzt gilt es, diese auch umzusetzen. Vor zwei Jahren war die hohe Jugendarbeitslosigkeit noch kaum ein Thema. Im Finanzrahmen 2014–2020 sind nun zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt worden, es ist eine Jugendgarantie in Europa geplant. Insofern haben diese Länder eine Chance, wenn es gelingt, wieder auf einen nachhaltigen Wachstumspfad zu kommen. Diese Maßnahmen sollen dazu beitragen.

Ist die Jugendarbeitslosigkeit nicht schon lange Thema?

Sie ist 2009 dramatisch gestiegen. 2010/11 hat man regelmäßig über das Auseinander-

derbrechen der Eurozone gesprochen, das ist momentan nicht mehr das große Thema. Das Thema Arbeitslosigkeit hat meiner Meinung nach erst kürzlich den Stellenwert bekommen, den es verdient. Man hat lange geschaut, dass das Finanzsystem stabil bleibt, damit nicht ein Staatsbankrott nach dem anderen entsteht.

Greifen die Maßnahmen erst später, weil die Umsetzung der Planung hinterhinkt?

Man sagt immer, dass die EU zu langsam entscheidet, aber ist erstaunlich, wie viel die EU doch entschieden hat. Natürlich werden Entscheidungen oft erst dann getroffen, wenn Probleme akut sind. Und dann wünscht man sich eine schnellere Reaktion der Union. Kaum mehr vertretbar sind allerdings die hohen sozialen Kosten, die sogenannten Anpassungskosten. Es ist allerhöchste Zeit, hier zu reagieren. Viele Maßnahmen brauchen Zeit für die Umsetzung. Der Effekt hinkt nach, das stimmt. Und das geht mit sehr hohen sozialen Kosten einher.

Steht der schlimmste Teil der Krise noch bevor?

Da stellt sich die Frage, was bisher die schlimmste Phase der Krise war. Ich glaube, dass die Krise erst dann vorbei ist, wenn man auf einen stabilen und nachhaltigen Wachstumspfad zurückkehrt. So lange die sozialen Kosten für die Menschen in Europa exorbitant hoch sind, ist das nicht der Fall.

Eurokrise: Wie groß, wie riskant, wie teuer?

Bankenkrise, Staatskrise, Eurokrise ... der Krisenbegriff dominiert die politischen Agenden. Wo aber liegen die Ursachen? Und womit müssen wir noch rechnen? Verwaltung Innovativ gibt Antworten auf brisante Fragen.

TEXT: GERTRAUD EIBL

1. Wo liegen die Ursachen der Eurokrise?

Als Folge der Weltfinanzkrise 2008 legten die Regierungen in Europa umfangreiche Konjunkturpakete auf und retteten ihre notleidenden Finanzinstitute. Irland und die Länder Südeuropas übernahmen sich dabei – ihre Haushalte gerieten in Schieflage. Nachdem Griechenland im Herbst 2009 die jahrelange Verschleierung hoher Defizite zugab, verloren die Investoren ihr Vertrauen in die Zahlungsfähigkeit Griechenlands und anderer Euroländer. Die Zinsen auf Staatsanleihen schossen in die Höhe und machten die finanzielle Lage einiger Länder noch instabiler. Verstärkt wurde die Panik durch übertriebene Medienberichterstattung. Nach bilateralen Krediten der Euroländer an Griechenland im April 2010 wurde im Folgemonat der Eurorettungsschirm EFSF ins Leben gerufen. Parallel hält die Europäische Zentralbank mit Stützungskäufen an den Staatsanleihemärkten das Zinsniveau niedrig. Die Lage hat sich vorerst beruhigt.

2. Wie funktionieren die Eurorettungsschirme EFSF und ESM?

Die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität EFSF ist eine Zweckgesellschaft mit Sitz in Luxemburg, die mit Garantien der Euroländer ausgestattet ist. EUR 780 Mrd. Garantien ermöglichen es der EFSF, an den Kapitalmärkten bis zu EUR 440 Mrd. auszuliehen und diese Gelder an hilfsbedürftige Länder weiterzureichen. Offiziell erfolgt diese finanzielle Hilfe nur unter strikten wirtschaftspolitischen Auflagen, etwa Sparkurs und Reformen. In der Vergangenheit



44 Prozent der Österreicher glauben, dass der schlimmste Teil der Eurokrise noch bevorsteht. Tatsächlich sollen die Risiken für ein erneutes Aufflammen nicht unterschätzt werden.

wurden die wirtschaftspolitischen Bedingungen jedoch immer wieder gelockert. EFSF war ein Provisorium, ihr Nachfolger ist seit September 2012 der Europäische Stabilitätsmechanismus ESM. Eine Barreserve von EUR 80 Mrd. und Garantien der Euroländer i. H. v. EUR 620 Mrd. ermöglichen ein Ausleihvolumen von EUR 500 Mrd. Für neue Hilfsprogramme ist EFSF nicht mehr aktiv. Sie führt jedoch noch laufende Programme für Portugal und Irland sowie das zweite Paket für Griechenland zu Ende.

3. Wie hoch sind die finanziellen Risiken für Österreich?

EFSF wird insgesamt EUR 192 Mrd. Euro an Griechenland, Irland und Portugal auszahlen. Österreichs Anteil liegt bei rund EUR 5,3 Mrd. Hinzu kommen noch einmal rund EUR 1 Mrd. aus EFSM, einem kleineren Hilfstopf der Europäischen Kommission, und rund EUR 2,4 Mrd. aus Hilfen im Rahmen bilateraler Kredite an Griechenland unter dem ersten Hilfspaket.

Die Eventualverbindlichkeiten unter ESM werden gesondert berechnet: Österreichs

Anteil am ESM-Stammkapital beträgt rund EUR 19,5 Mrd. Der Anteil an der Barreserve beläuft sich auf EUR 2,23 Mrd. ESM hat derzeit EUR 100 Mrd. für Hilfen an spanische Banken bereitgestellt, dazu gesellen sich EUR 9 Mrd. für Zypern. Nicht ausgeschlossen ist, dass weitere Länder Hilfe unter dem ESM beantragen könnten – darunter Slowenien.

4. Was ist die Rolle der EZB? Drohen jetzt Geldentwertung und Inflation?

Um das Zinsniveau für Staaten niedrig zu halten, kauft die EZB seit Mai 2010 Staatsanleihen – nicht nur von den Staaten selbst, sondern auch vom sog. Sekundärmarkt, d. h. von Investoren. EZB-Präsident Draghi hat im letzten September angekündigt, das Ankaufprogramm im Falle eines Falles auszuweiten, um schädliche Spekulation gegen Euroländer zu verhindern.

Inflation droht so lange nicht, wie die Konjunktur noch am Boden liegt und die Kreditvergabe moderat ist. Gleichwohl besteht langfristig das Risiko, dass die Menschen das Vertrauen in die gemeinsame Währung

verlieren und in Sachwerte fliehen – eine Inflation der Vermögenspreise wäre dann die Folge, so Nicolaus Heinen, Europa-analyst bei der Deutschen Bank.

5. Werden Länder die Eurozone verlassen? Drohen Nord- und Südeuro?

Das ist eher unwahrscheinlich. Politisch gibt es eine klare Verpflichtung der Staats- und Regierungschefs, den Euro zu halten. Rechtlich sind die Voraussetzungen dafür nur schwer zu schaffen. Und auch rein praktisch würde sich eine neue, schwache Landeswährung in den Ländern des Südens nicht durchsetzen können: Die Nutzung von Geld ist Vertrauenssache – Konsumenten und Investoren würden stets jene Währung für ihre Zahlungen nutzen, der sie ihr Vertrauen schenken. Der Euro würde in der Nutzung weiter dominieren.

6. Was unternehmen die Staats- und Regierungschefs der Eurozone, damit sich derartiges nicht wiederholt? Haben die Krisenländer langfristig eine Chance?

Neue Mechanismen wurden aufgesetzt, die dafür sorgen sollen, dass Wirtschaftspolitik und Neuverschuldung nicht aus dem Ruder laufen. Ihre Wirksamkeit ist jedoch fraglich, da die Euroländer souveräne Staaten bleiben. Hinzu kommt, dass Reformen der Kommission von den Bevölkerungen nur unwillig akzeptiert werden. Reformkurs und Sparen ist im Süden Europas eher ein Projekt von Jahrzehnten als von Jahren.

7. Steht der schlimmste Teil der Krise noch bevor?

Das denken laut Eurobarometer 44 Prozent aller Österreicher. Die Risiken für ein erneutes Aufflammen der Eurokrise sollten nicht unterschätzt werden. Noch immer sind internationale Investoren verunsichert. Auch wenn Rettungsschirme und EZB im Einsatz sind: Politische Risiken wie etwa eine gescheiterte Abstimmung über Reformen, ein Regierungsrücktritt oder ein eurokritisches Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts könnten Ängste über eine erneute Verschärfung der Krise neu entfachen.

Staatsmodernisierung durch mehr Governance

Die Auseinandersetzung mit „Gutem Regieren“ gilt als Erfolgsfaktor für Politik und Verwaltung. Ein neu erschienenes Buch macht die Zusammenhänge von Public Governance und öffentlichem Management verständlich.

TEXT: ELISABETH DEARING, HELFRIED BAUER

Mehr Demokratiequalität durch Transparenz und Bürgerbeteiligung könnten in Österreich die Vertrauenskrise bekämpfen. Ebenso würden gemeinsame Werte die Orientierung für Politik und Verwaltung erhöhen und eine besser koordinierte Aufgabenerfüllung die nachhaltige Performance des Staates sichern.

Allerdings führt der Begriff Public Governance in Politik und Verwaltung zu Unsicherheiten, was eine vertiefte Auseinandersetzung notwendig macht. Das neu erschienene Buch „Bürgernaher aktiver Staat“ von H. Bauer und E. Dearing soll dazu beitragen, die theoretischen Konzepte von Public Governance und die Zusammenhänge mit öffentlichem Management verständlich zu machen. Zu betonen ist, dass öffentliche/s Governance/Management anderen Zielen als privatem Wirtschaften verpflichtet ist und wesentlich anspruchsvoller als die Steuerung im erwerbswirtschaftlichen Bereich ist.

Ersetzt Public Governance öffentliches Management?

Mit Public Management versucht die politisch-administrative Führung seit den 1990er-Jahren, die traditionellen bürokratischen Handlungsformen durch betriebswirtschaftliches Denken und die staatliche Aufgabenerfüllung durch eine Öffnung zu mehr Wettbewerb zu erneuern bzw. zu verbessern. Mit den starken Komponenten des Führens mit Zielen, der Messung der Zielerreichung sowie mit der Befähigung der Mitarbeiter aller Ebenen wurden wesentliche Voraussetzungen zur Steuerung und Kontrolle bereitgestellt. Es verbleiben

aber noch größere Bereiche für Managementreformen, man denke etwa an ein transparentes und vergleichbares öffentliches Haushaltswesen aller staatlichen Ebenen. Dabei wird klar, dass eine mehrdimensionale Steuerung, insbesondere über die Beiträge zur angestrebten Wirkung und über den Ressourceneinsatz pro Leistungseinheit, nicht nur die Bürger besser informiert. Sie bietet auch Orientierung für die Arbeit der ausführenden Mitarbeiter.

Public Governance löst Public Management nicht ab, sondern bietet einen erweiterten Steuerungsansatz, bei dem das gesellschaftliche Umfeld in die staatliche Problemlösung in vielfacher Weise einbezogen wird. Der PG-Ansatz trägt dem Umstand Rechnung, dass der Staat die Probleme nicht ohne Partner lösen kann, dass Steuerungssysteme über betriebswirtschaftliche und rechtliche Mechanismen hinaus weiterentwickelt werden müssen. Dies ist nicht als „technokratisches“ Reformprojekt zu handhaben, sondern braucht eine Diskussion der Werte, Ziele und demokratischen Legitimation des öffentlichen Handelns sowie Änderungen der Organisationskultur. Schließlich setzt Public Governance auf ein verbessertes Zusammenwirken aller Akteure in Wirtschaft und Gesellschaft, was Transparenz in hohem Ausmaß erfordert. Am Beginn dieses Prozesses sollte ein Dialog über gemeinsame Werte stehen. So werden beispielsweise auch Dientrechtsreformen so lange Stückwerk bleiben, als sich die Verhandlungspartner nicht mit den Werten des öffentlichen Dienstes auseinandersetzen. Fragen wie „Wollen wir kritische und innovative Mitarbeiter fördern?“ oder „Was bedeutet Kundenorientierung für ei-



THINKSTOCK

nen Lehrer?“ sollten diskutiert werden, bevor man über Stundenverpflichtungen und Gehälter spricht.

Strategien nicht nur formulieren, sondern auch umsetzen

Nach jahrelanger Diskussion ist im Jahr 2012 ein strategischer Meilenstein in der Gesundheitsreform gesetzt worden. Bund, Länder und Sozialversicherungsträger haben gemeinsam ein partnerschaftliches Steuerungssystem entwickelt. Wesentliche Prinzipien sind u. a. der Public-Health-Ansatz, der die Mitverantwortung jedes Einzelnen betont und die Krankenversorgung um Gesundheitsförderung und Prävention ergänzt. Damit verbunden ist ein Wertekonsens und ein Bekenntnis zur Wirkungsorientierung. Das gemeinsame Ziel ist die Steigerung der in Gesundheit verbrachten Lebensjahre um zwei Jahre in den nächsten zwei Dekaden. Die Umsetzung dieser Strategie erfolgt äußerst schleppend. Wesentliche Meilensteine sollten bis September 2013 abgeschlossen sein, derzeit ist jedoch erst der Strukturplan Gesundheit Österreich (des Bundes) in Ausarbeitung, wobei sich die Länder bei ihren Plänen auf den Bundes-Strukturplan beziehen sollten. Auch die Diskussion in den Ländern ist teils wenig fortgeschritten. Im Regierungsprogramm der Kärntner Zukunftskoalition 2013–2018 findet sich beispielsweise kein konkreter Bezug zu dieser Aufgabe. Bund und Län-

der haben sich über gemeinsame Indikatoren zur Wirkungsmessung noch nicht verständigt, die Interessenvertretungen sind noch nicht ausreichend in die gemeinsame Verantwortung für ein zukunftsfähiges Gesundheitswesen einbezogen worden, und die Verlagerung von stationären zu ambulanten Diensten ist kaum konkretisiert und finanziell geregelt.

Auch beim aktuellen Strategiebericht des Bundes 2014–2017 sind qualitative Strategie- und Umsetzungsdefizite erkennbar. So heißt es dort etwa: „Schon mit dem Budget 2011 wurde ein Bündel an Konsolidierungsmaßnahmen in Höhe von 13,6 Mrd. € (2011–2014) beschlossen (Budgetbegleitgesetz 2011) und konsequent umgesetzt.“ Offen bleibt, worin die Umsetzung konkret besteht, ob Evaluierungen durchgeführt und gesicherte Daten als Basis für eine zukünftige Strategie herangezogen werden können. An anderer Stelle wird auf die zusätzlichen Investitionen in Universitäten und in der Forschung hingewiesen. Unklar bleibt auch hier, welche Investitionen gemeint sind, zumal in der UG 31 (Wissenschaft und Forschung) der Rahmen der Gesamtausgaben von 2014–2017 rückläufig ist. Nach dem Konzept von Public Governance sind Transparenz, das Evaluieren gesetzter Maßnahmen und „evidenzbasiertes Entscheiden“ zentrale Kriterien für Steuerungsqualität. Dies erscheint im Strategiebericht nicht ausreichend verwirklicht.

Eine verstärkte öffentliche Diskussion über die wichtigen Beiträge von Public Governance zu mehr Lebensqualität, Fairness, Effizienz und Effektivität scheint dringend geboten. ■■■



HELFRIED BAUER,
ELISABETH DEARING
ÖGB-Verlag
2013 || 344 Seiten ||
EUR 29,90
ISBN: 978-3-7035-1527-9

DR. HELFRIED BAUER ist Finanzwissenschaftler



PRIVAT

und befasst sich mit Public Management und Governance in Forschung und Lehre. Er leitete rund 35 Jahre das KDZ-Zentrum für Verwaltungsforschung.

DR. ELISABETH DEARING ist Verwaltungsjuristin, war 18 Jahre Leiterin der Abteilung Verwaltungsreform im Bundes-



PRIVAT

kanzleramt und als Vortragende u. a. an der FH Campus Wien – Public Management tätig. Seit 2010 ist sie Abteilungsleiterin im Rechnungshof.



QUERKRAFT ARCHITECTEN

Auch moderne Gebäude können schnell zum Denkmal mutieren, wie sich am Museum Liaunig im Kärntner Neuhaus an der Drau zeigt.

Hofburg oder Moderne?

Architektur und Verwaltung waren Gegenstand eines FIV-Themenforums, das im gastfreundlichen Ambiente des Bundesdenkmalamtes in der Wiener Hofburg stattfand. Diskutiert hat Barbara Neubauer, die Präsidentin des Bundesdenkmalamtes, mit dem Architekten Jakob Dunkl.

TEXT: KLAUS HARTMANN

Architektur und Verwaltung sind zwei Lebenswelten, die vielfältig zueinander in Beziehung stehen. Deshalb wurde dieses Thema aufgegriffen und Gegenstand eines moderierten Gesprächs zwischen zwei führenden Persönlichkeiten des österreichischen Baugeschehens. Die folgenden drei Aspekte standen dabei im Mittelpunkt:

Die Verwaltung als behördliche Determinante der Architektur

Die Verwaltung determiniert die Architektur in Gestalt von behördlichen Entscheidungen, ob sie nun auf einer der vielen österreichischen Bauordnungen basieren oder aber auf dem Denkmalschutzgesetz. Diese Determinanten werden oft als lästig bis einschränkend gesehen. Insbesondere die Parallelwelt des Föderalismus wird kritisiert, doch sieht Jakob Dunkl in den Gesetzen auch ein positives Steuerungselement und fordert sogar im Bereich der Raumordnung

eine höhere Regulierungsdichte, um die Zersiedlung insbesondere des ländlichen Raumes einzubremsen. Demgegenüber erkennt Barbara Neubauer in den gesetzlichen Energiesparvorgaben ein Denkmalschutzproblem, lassen sich doch kunsthistorisch wertvolle Gebäudefassaden oft nur schwer „thermisch sanieren“. Nicht unwesentlich für eine kritische Sichtweise sind die hohen Kosten, die aus den komplexen gesetzlichen Anforderungen herrühren und von den Bauträgern zu leisten sind und oft als ungerechtfertigte Mehrkosten betrachtet werden. Doch sind die vorgeschriebenen Breiten der Stiegen oder die Beschaffenheit von Türen und Fenstern nicht auf den ersten Blick etwa als Schutzbestimmungen für behinderte Mitmenschen erkennbar. Bauliche Schutzmaßnahmen gegen Brand-, Erdbeben- oder auch Überschwemmungsschäden werden in Anbetracht des gerne verdrängten Unglücks-Ausgeliefertseins ohnehin lediglich in einem kurzen Zeitfenster unmittelbar

nach einer stattgefundenen Katastrophe akzeptiert – und anschließend wieder negiert.

Die Verwaltung als Auftraggeber

Der Staat und somit die Verwaltung ist der größte österreichische Bauherr und damit ein wichtiger Auftraggeber auch für die Architekten. Das Vergaberecht macht es zwar allen Beteiligten nicht immer ganz leicht, doch das Bauen für die öffentliche Hand ist in der Regel attraktiv und sehr begehrt. Geht es doch oft um wichtige Bauwerke im öffentlichen Interesse – sei es ein Schulbau oder ein Kindergarten oder auch eine Müllverbrennungsanlage. Der Staat verfolgt darüber hinaus mit seinen Bauten auch ein gewisses Repräsentationsbedürfnis, das freilich in historischen Zeiten deutlich ausgeprägter war als in der demokratischen Gegenwart. Dass man dabei als Architekt in eine moralische Zwickmühle geraten kann, räumt auch Jakob Dunkl ein, wenn man an die gigantomanischen Prunkbauten des Na-



Der Staat verfolgt als Bauherr nicht zuletzt ein Repräsentationsbedürfnis. Das illustriert die Rückübersiedlung des BMF in die renovierten Räumlichkeiten in der Johannesgasse 5.

BMF / ANNA BLAU

„Der Staat ist der größte österreichische Bauherr.“

tionalsozialismus denkt. Barbara Neubauer weist darauf hin, dass die Bedeutung als Denkmal nicht zwingend in der großen architektonischen Geste liegen muss, sondern dass auch in kleinen architektonischen Details oft hohe Denkmalqualitäten stecken. Nicht allein der ästhetische Wert konstituiert ein Denkmal. Die Denkmaleigenschaft kann auch aufgrund der historisch-politischen Bedeutung zuerkannt werden, beispielsweise einer baulichen Anlage eines NS-Konzentrationslagers.

Auch die öffentliche Erscheinung einer Stadt wird maßgeblich von ihren Bauten

dem an Jahren „jüngsten“ österreichischen Denkmal eindrucksvoll zeigen lässt – dem Museum Liaunig im Kärntner Neuhaus an der Drau. Dieses wurde im Jahr 2008 von den querkraft-Architekten fertiggestellt, denen auch Jakob Dunkl seit 1996 als Gründungsmitglied angehört.

Die Architektur als Raum, in dem Verwaltung stattfindet

Die Architektur schafft auch den Raum, in dem der öffentliche Dienst mit seinen Ämtern und Behörden zu Hause ist, in dem die Kinder unterrichtet werden und die Studie-

Der demokratisch verfasste Rechtsstaat zeigt sich nicht nur in den Gesetzen und behördlichen Bescheiden, sondern findet in Parlaments-, Gerichts- und Amtsgebäuden statt. Der früher sogenannte „Parteienverkehr“ von Kunden in den amtlichen Front-Offices wird in einem hohen Ausmaß von baulichen Maßnahmen strukturiert. Das konstruktive Eingehen auf die dort tätigen Menschen ist der zentrale Erfolgsfaktor für eine erfolgreiche Verwaltung. Dazu leistet die Architektur einen entscheidenden Beitrag.

Auf die Frage, ob die Präsidentin des Bundesdenkmalamtes ihre Behörde statt in der Hofburg in einem modernen architektonisch anspruchsvollen Gebäude domiziliert sehen würde, antwortete Barbara Neubauer klar mit Nein. Wer kann es ihr verübeln, dachten viele, die diesem Gespräch im Ahnensaal des Bundesdenkmalamtes im Schweizerhof der Wiener Hofburg beiwohnten. Jakob Dunkl könnte freilich überlegen, wie die Frau Präsidentin in dieser Frage vielleicht doch noch von der Moderne zu überzeugen wäre. ■

MAG. KLAUS HARTMANN, Vizepräsident des FIV, ist stellvertretender Leiter der Sektion III im Bundeskanzleramt und Leiter der Verwaltungsakademie des Bundes.



PRIVAT

„Auch in architektonischen Details stecken hohe Denkmalqualitäten.“

geprägt. Deshalb sind Streitereien über das Stadtbild oder die Zulässigkeit von Hochhäusern gern geführte Diskussionen, die seit einigen Jahren unter der tatkräftigen Patronanz des UNESCO-Weltkulturerbe-Reglements stattfinden. Da wird aber auch von der Gefahr der Musealisierung moderner Großstädte gesprochen. Barbara Neubauer hält dem entgegen, dass gerade die wertvolle historische Bausubstanz die besondere Attraktivität der europäischen Städte wie auch Wiens ausmacht. Doch können auch moderne Gebäude sehr schnell zum Denkmal mutieren, wie sich an

renden ihr Wissen erwerben, wo Kranke in öffentlichen Spitälern gesund und Häftlinge hoffentlich geläutert werden. Und auch das Wohnen unter dem meist kommunalen Schuttschirm erfolgt naturgemäß unter architektonischen Gestaltungsparametern. Dabei sind viele Anforderungen unter einen Hut zu bringen: Nüchternheit und Zweckmäßigkeit werden angestrebt, Sparsamkeit und Energieeffizienz werden vorausgesetzt – das öffentliche Bauen hat vielfach Vorbildcharakter und stellt deshalb die ArchitektInnenschaft vor große Herausforderungen.



„Von nicht gerechtfertigten Reisekosten und langen Krankenständen“

TEXT: RUDOLF HASCHMANN

VERWALTUNGSGERICHTSHOF

Verwendungsänderung innerhalb der Dienststelle, Organisationsänderung, neuer Arbeitsplatz umfasst mehr als 75 % des alten Arbeitsplatzes, Entzug der Verwendung unzulässig, aber geringfügige Verwendungsänderung zulässig (VwGH v. 17. 4. 2013, 2012/12/0125)

Auch bei Verwendungsänderungen innerhalb ein und derselben Dienststelle kommt es nur deshalb darauf an, ob noch auf einem der im Zuge einer Organisationsänderung neu gebildeten Arbeitsplätze mehr als 75 % der bisherigen Arbeitsplatzaufgaben des Beamten zusammengefasst erhalten geblieben sind, weil diesfalls jedenfalls ein Entzug dieser verbleibenden 75 % nicht zulässig wäre. Dies verbietet es jedoch keinesfalls dem Beamten, den durch die Organisationsänderung neu geschaf-

fenen Arbeitsplatz, an dem noch mehr als 75 % seiner bisherigen Arbeitsplatzaufgaben zusammengefasst erhalten geblieben sind, in seiner neukonfigurierten (leicht veränderten) Form im Wege einer Verwendungsänderung zuzuweisen. Oder – anders gewendet – die zitierte Judikatur soll den Beamten davor schützen, dass eine geringfügige (unter 25 % gelegene) Änderung seiner Verwendung an ein und derselben Dienststelle zum Entzug dieser Verwendung insgesamt führt; sie soll ihn demgegenüber nicht davor schützen, dass ihm eine geringfügig veränderte Verwendung im Wege einer Verwendungsänderung zugewiesen wird.

Verjährung führt nicht zum Erlöschen des Anspruchs (VwGH v. 17. 4. 2013, 2012/12/0160)

Der Eintritt der Verjährung führt – wie sich aus § 13b Abs. 3 GehG 1956 ergibt –

nicht zum Erlöschen eines Anspruches, sondern bewirkt lediglich, dass sich dieser in eine Naturalobligation verwandelt. Die Gebührllichkeit eines Anspruches (hier auf Vergütung von Mehrdienstleistungen) darf daher nicht unter Hinweis auf Verjährung verneint werden. Hingegen ist die Dienstbehörde nicht daran gehindert, neben der Feststellung der Gebührllichkeit eines Anspruches auch festzustellen, dass in Ansehung desselben Verjährung eingetreten ist.

Reisegebühren: Nur gerechtfertigter Mehraufwand wird ersetzt (VwGH v. 13. 3. 2013, 2012/12/0089)

Die Reisegebührenvorschrift räumt dem Beamten gewisse Rechte ein, nämlich unter bestimmten Voraussetzungen den Ersatz eines durch eine bestimmte Dienstverrichtung verursachten Mehraufwandes zu verlangen. Diese Rechte finden allgemein ihre Schranke in dem Grundsatz

der Reisegebührenvorschrift, dass nur ein solcher Mehraufwand vom Bund ersetzt wird, der gerechtfertigt ist. Dieser Grundsatz wird deutlich in § 1 Abs. 2 RGV 1955 zum Ausdruck gebracht, wonach ein Anspruch auf Ersatz des Mehraufwandes dann nicht besteht, wenn der Beamte durch Nichtbenützung eines zur Verfügung stehenden Massenbeförderungsmittels, durch eine dienstlich unbegründete Verlängerung der Dauer der Dienstreise, durch Unterlassung der zweckmäßigen Verbindung mehrerer Dienstverrichtungen oder auf eine sonstige Weise dem Bund einen ungerechtfertigten Aufwand verursacht. Wenn nun vorgesehen ist, dass im Falle der Benützung eines unentgeltlich zur Verfügung gestellten Kraftfahrzeuges keine Reisekostenvergütung gebühre, dem Bund also dieser Aufwand erspart wurde, ergibt sich aus dem Zusammenhang mit der erwähnten grundsätzlichen Bestimmung des § 1 Abs. 2 RGV, dass die Reisekostenvergütung zu versagen ist, wenn die Nichtbenützung des Fahrzeuges auf eine nicht gerechtfertigte Weigerung des Beamten zurückgeht.

Allgemeine Dienstpflichten, Verhalten am Arbeitsplatz (VwGH v. 15. 2. 2013, 2013/09/0001)

Für die gute Zusammenarbeit in einer Behörde ist es wünschenswert, dass jeder Beamte seinen Kollegen und Vorgesetzten mit der Achtung und Hilfsbereitschaft begegnet, die er selbst von ihm erwartet. Nicht jede unpassende Äußerung und nicht jedes Vergreifen im Ausdruck gegenüber einem Vorgesetzten stellt schon eine Dienstpflichtverletzung dar. Es sind die Bedingungen des Einzelfalles entscheidend. An spontane mündliche Äußerungen sind geringere Anforderungen zu stellen als an schriftliche. Einer verständlichen

Erregung ist billigerweise Rechnung zu tragen. Die Grenze der Pflichtwidrigkeit ist erst erreicht, wenn die menschliche Würde eines Kollegen oder Vorgesetzten verletzt oder wenn der Betriebsfriede und die dienstliche Zusammenarbeit anderweitig ernstlich gestört wird.

Kritische Äußerungen allein noch kein Mobbing (VwGH v. 25. 1. 2013, 2012/09/0154)

Die Aussage der Volksschuldirektorin, die Lehrerin der 1. Klasse Volksschule „sei nicht teamfähig, solle sich an eine andere Schule versetzen lassen“, stellt für sich allein genommen kein die „menschliche Würde“ verletzendes oder dies bezweckendes oder sonst diskriminierendes „Mobbing“ dar.

OBERSTER GERICHTSHOF

Kündigung wegen langer Krankenstände (VwGH v. 17. 12. 2012, 90bA33/12m)

Die Gemeinde Wien ist zur Kündigung eines Vertragsbediensteten berechtigt, wenn dieser für die Erfüllung seiner Dienstpflichten gesundheitlich ungeeignet ist. Eine Kündigung, die auf überdurchschnittlich lange Krankenstände während einer längeren Zeit gestützt wurde, verlangt auch eine entsprechend ungünstige Zukunftsprognose. Die Prognose geht vom Kündigungszeitpunkt aus. Dabei wird auf regelmäßig auftretende und laufend ansteigende Krankheitstage abgestellt. Beim Erfordernis des „längeren Zeitraums“ wird von der Rechtsprechung darauf abgestellt, dass sich die über dem Durchschnitt liegenden Krankenstände über mehrere Jahre erstreckten. Bei der Annahme überdurchschnittlicher Krankenstände orientiert sich die Rechtsprechung an Krankenständen, die jährlich sieben Wochen und darüber ausmachen.

Die Beurteilung des Berufungsgerichts, dass im Fall des Klägers ein der Prognose zugrunde liegender Zeitraum von 14 Monaten (Jänner 2010 bis Ende Februar 2011) noch keine ausreichende Grundlage für eine ungünstige Prognose darstelle, ist im Hinblick auf die Rechtsprechung, die üblicherweise auf sich über mehrere Jahre erstreckende, über dem Durchschnitt liegende Krankenstände abstellt, vertretbar. Es gibt insoweit keine starren Grenzen.

BERUFUNGSKOMMISSION

Versetzung an anderen Dienstort, wesentlicher wirtschaftlicher Nachteil, Wegfall von Reisegebühren, Wegstrecke von 55 km (20. 12. 2012, 95/9-BK/12)

Einen Anspruch, auf dem neuen Arbeitsplatz wieder in gleicher Weise verwendet zu werden, besteht nicht. Unabhängig davon hätte der Berufungswerber als „Springer“ immer damit rechnen müssen, dass er bei Bedarf auch dauernd an seiner Dienststelle, und damit ohne Reise- und Zuteilungsgebühren, eingesetzt wird. Diesen Umstand hätte der Berufungswerber auch beim Kauf eines neuen Fahrzeuges berücksichtigen müssen. Im Übrigen kann allein bei einem Anfahrtsweg von ca. 55 km von einem wesentlichen wirtschaftlichen Nachteil, welcher der Versetzung entgegensteht, nicht gesprochen werden, zumal der Berufungswerber die Möglichkeit hat, einen Fahrtkostenzuschuss zu beantragen. Es gibt viele (Tages-)Pendlere, die täglich größere Strecken zur Erreichung ihres Dienstortes zurücklegen müssen. ■



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, Freyung 1, 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)

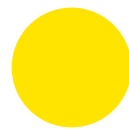
Anzeigenkontakt: Johannes Dieminger, Tel.: +43 1 54664-281, j.dieminger@wirtschaftsverlag.at

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

AutorInnen dieser Ausgabe: Helfried Bauer, Elisabeth Dearing, Gertraud Eibl, Johannes Fischer, Alfred Hacker, Klaus Hartmann, Rudolf Haschmann, Bernhard Raschauer, Wolfgang Taucher

Grafik-Design: Antonia Stanek, Druck: Friedrich VDV GmbH, 4020 Linz Erscheinungsweise: 3 bis 4 x jährlich.

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



LICHT
FÜR DIE WELT



Mit 25 Euro
monatlich
schenken
Sie einem
behinderten
Kind Zukunft.