

# Public Management: Reformen in Österreichs Städten

Das KDZ - Zentrum für Verwaltungsforschung hat eine Evaluierung der städtischen Public-Management-Reformen der letzten 15 bis 20 Jahren durchgeführt. Hierfür wurden die BürgermeisterInnen und AmtsleiterInnen der Mitgliedstädte des Österreichischen Städtebundes per Online-Fragebogen um Stellungnahmen ersucht und in acht Städten Fallstudien durchgeführt.

*Thomas Prorok, Klaus Wirth*



Der Reformdruck wird zunehmend größer. Verschiedene Institutionen werden in Zukunft zur Erreichung der Ziele noch enger zusammenarbeiten müssen



In Bezug auf das Reformklima in den Städten/Gemeinden nehmen die BürgermeisterInnen Verwaltungsreformthemen bei den Führungskräften der eigenen Verwaltung, aber auch den ManagerInnen der kommunalen Betriebe stark wahr. Sowohl bei den Beschäftigten und den MandatarInnen als auch der Bevölkerung sehen sie demgegenüber ein deutlich geringeres Interesse. Wenig überraschend ist, dass die BürgermeisterInnen bei den Städten/Gemeinden – im Gegensatz zu Bund und Ländern – in den letzten Jahren deutlich größere Fortschritte in Sachen Verwaltungsreform feststellen.

Danach befragt, auf welchen Gebieten in der eigenen Stadt/Gemeinde die größten Reformerfolge gesehen werden, kristallisiert sich heraus:

Am häufigsten werden Erfolge bei der Verbesserung des Bürgerservices genannt. Sei es durch die Einrichtung eines Bürgerbüros, die Erweiterung der Leistungen oder generell die Vereinfachung von Wegen für die BürgerInnen.

An zweiter Stelle folgen bereits eine Vielzahl von sehr unterschiedlichen Reorganisationsprojekten zur Optimierung von Strukturen und Abläufen. Dabei fällt auf, dass in der zurückliegenden Dekade bei den Städtebundgemeinden viele Projekte im Bereich Bau-/Wirtschaftshof durchgeführt wurden.

An dritter Stelle stehen die Ausgliederungen von Aufgaben/Leistungen in private Organisationsformen und sehr unterschiedliche Maßnahmen/Projekte aus dem Bereich des Finanzmanagements (veränderte Budgetsteuerung, Haushaltskonsolidierung).

### Zukünftige Rahmenbedingungen

Bezogen auf die Zukunft wird eines klar: die Finanzkrise ist für die Städte/Gemeinden noch lange nicht überwunden. Auf die Frage, welches Thema in der eigenen Gemeinde in den nächsten Jahren ganz oben auf der Agenda der Politik- und Verwaltungsentwicklung steht, werden folgende fünf Themen am häufigsten genannt: die Sicherung (teilweise auch der Ausbau) der bestehenden Infrastruktur, die Fortsetzung/Intensivierung der begonnenen Verwaltungsreformbemühungen,

der Ausbau der Gemeindekooperationen und -fusionen, die Standortentwicklung und die Haushaltskonsolidierung.

Breiten Raum nehmen Forderungen nach gesetzlichen Änderungen ein, insbesondere beim Finanzausgleich und der Aufgabenteilung im föderalen Staat. Von den BürgermeisterInnen kommen aber auch konkrete Vorschläge hinsichtlich der Optimierung der Reformprozesse, wobei diese von der Einbeziehung der Betroffenen, über die stärkere Orientierung am Machbaren bis zur Fokussierung auf die Umsetzung reichen.

Weiters gibt es Vorschläge, die mehr Bewegung bei Bund und Ländern fordern und diese beiden insbesondere dazu auffordern, selbst mit gutem Beispiel voranzugehen. Klare Appelle werden auch nach mehr Verantwortlichkeit bei den EntscheidungsträgerInnen gerichtet (persönliche Konsequenzen für das eigene Handeln), und auch mehr Mut bei den politischen EntscheidungsträgerInnen eingefordert. Einige richten den Blick auf das Forcieren von Gemeindekooperationen und Strukturveränderungen.

### Ausgewählte Ergebnisse der Amtsleiterbefragung

Auffallend ist, dass etwa bei der Hälfte aller Gemeindereformprozesse ein konkreter Anlass gegeben war, um in einen Veränderungsprozess einzusteigen. Mehr als 50 Prozent beziehen sich auf Personalwechsel (BürgermeisterIn oder Amtsleitung). Erstaunlich: die meisten der Reformprojekte beruhen nicht auf einem Gesamtmasterplan, sondern auf unterschiedlichen Teilkonzepten.

Bei der Betrachtung von Effekten und Wirkungen von Reformen wurde Folgendes deutlich: die Befragten wiesen darauf hin, merklich Personal eingespart, ohne dabei die Qualität der Leistungen für die BürgerInnen verschlechtert zu haben. Es sei gelungen, das Service für die BürgerInnen zu verbessern (Dienstleistungsgedanke) und gleichzeitig die Kundenzufriedenheit zu steigern. Reformbemühungen hätten auch dazu geführt, dass das Kostenbewusstsein und die Eigenverantwortung der MitarbeiterInnen gestiegen sind.

## Erste Folgerungen – Einschätzungen

Die Erkenntnisse aus der Umfrage sowie die Auswertungen der Fallstudien erlauben es, erste Thesen zu formulieren, die im Laufe des Projekts noch näher geprüft werden müssen. Diese Teilaspekte geben jedoch einen interessanten Einblick in die aktuelle Diskussion der Verwaltungsentwicklung. Demzufolge liegt ein Schwerpunkt auf der Weiterentwicklung der Organisation und dem Ausbau der Bürger-/Kundenorientierung. Ein eindeutiger Bezug zwischen den Reformbemühungen und den Konzepten des Public Managements (PM) ist nicht unmittelbar erkennbar. Deutlich wird aber auch, dass das Reformfeld über alle Städte hinweg sehr breit ist. Auch wenn sich die Effekte nicht unmittelbar messen lassen, sehen die Verantwortlichen selbst viel Positives in den zurückliegenden Maßnahmen. Gleichwohl wird Diskussionsbedarf bezüglich der Fortsetzung der Reformbemühungen deutlich:

### 1) Kritischer Faktor: Politik und Verwaltung

Die Politik soll gleichsam Auftraggeber der Verwaltung sein, ihr die zur Erreichung der politisch gewollten Ziele notwendigen Mittel zur Verfügung stellen und dafür die verbindliche Zusage der „Lieferung“ erhalten. Dieses zentrale Element des PM wird durch Zielvereinbarungen zwischen Politik und Verwaltung umgesetzt. Dabei zeigt sich jedoch in vielen Fällen, dass dieser Schritt nicht gegangen wird und somit das gesamte Konzept des PM an einem neuralgischen Punkt unvollendet bleibt.

### 2) Nachhaltigkeit von Reformen

Sobald Reformdruck nachlässt, läuft man Gefahr, dass das System in einen früheren Systemzustand zurück schwingt. Dieses generelle Phänomen zeigt auch, dass Veränderungen oftmals personenabhängig sind. Oft fällt eine Organisation nach dem Weggang der PromotorInnen in den Ursprungszustand zurück – Reformbemühungen scheinen wirkungslos zu werden.

### 3) Governance als Reformansatz

Die Reformansätze der Governance spielen im Alltag eine geringe Rolle. Einerseits wird

Governance nicht als umfassender und relevanter Reformansatz wahrgenommen. Andererseits spielen einzelne Elemente von Governance – wie Transparenz, Vernetzung, Teilhabe, Mitwirkung und Verantwortlichkeit – geringe Rollen im Alltag des öffentlichen Sektors. Hier hinkt Österreich anderen Ländern hinterher.

### 4) Bürgerpartizipation fördern und fordern

Bürgerorientierung ist ein zentrales Prinzip von Politik und Verwaltung in Österreichs Städten. Die Beteiligung von BürgerInnen ist jedoch erst im Anfangsstadium. Die zahlreichen Bürgerhaushalte in Deutschland zeigen das Potenzial, das im Thema Bürgerbeteiligung stecken könnte. Partizipation weitergedacht führt zur Bürgermitwirkung



– einem Thema, das noch kaum wahrgenommen wird. Trotzdem gibt es erste Anzeichen, wie zum Beispiel eigene Büros zur Unterstützung des Ehrenamts.

### 5) Zusammenarbeit der Regionen

Städte verfügen als Zentren oder Teile regionaler Wachstumsräume über hohes Kooperationspotenzial, welches den BürgerInnen und der Wirtschaftlichkeit zu Gute kommt. Dieses Potenzial wurde vielfach noch nicht ausgeschöpft. Aufgrund der angespannten finanziellen Situation sowie des sich ändernden gesellschaftlichen, ökologischen und wirtschaftlichen Umfelds besteht hier Handlungsbedarf.

### 6) Steuerungsdefizit: Ausgliederung

Reformen zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit, Kundenorientierung und des Personalmanagements ließen sich in privat-rechtlich organisierten Gesellschaften leichter

umsetzen als in den Stadtverwaltungen selbst – ein Beweggrund für die zahlreichen Ausgliederungen. Diese Tatsache ist im Sinne von PM zu hinterfragen. Das nunmehrige Eigenleben der zahlreichen ausgegliederten Unternehmen kann von Stadtpolitik und -verwaltung kaum mehr gesteuert werden. Strategisches Beteiligungsmanagement ist häufig nicht anzutreffen.

### 7) Personalentwicklung als Schwachstelle

Personalmanagement und -entwicklung ist oft wenig ausgeprägt. Obwohl Weiterbildung auf hohem Niveau angeboten wird, wird dies nur marginal für die langfristige Entwicklung der MitarbeiterInnen eingesetzt. Oftmals fehlen für Personalmanagement die Verantwortung oder die notwendigen Kapazitäten. Ein Indiz hierfür sind mangelnde Mitarbeitergespräche als zentraler Bestandteil von Personalmanagement und -entwicklung.

### 8) Aufgaben- und Produktkritik

Ein effektives Controllingsystem dient der frühzeitigen Gegensteuerung von drohenden Zielverfehlungen und darf nicht nur auf Kosten fokussieren. Es bezieht Geld, Mengen und Qualität der Leistungen ein und schafft ein System der internen Leistungsverrechnung. Mit der Definition typischer Produkte und Leistungen werden die Ergebnisse und Wirkungen festgelegt. Die Weiterentwicklung des Controllings in Richtung Leistungscontrolling und der Aufbau von Produktbudgets sind zukünftige Herausforderungen. Auf dieser Basis lässt sich Aufgaben- und Produktkritik objektiv bewerkstelligen.

### 9) Reform-Erfolgsfaktor: „gemeinsam“

Die Erfolgsfaktoren bei der Umsetzung von Public Management-Reformen sind vielfältig. Dazu zählen einerseits die wesentliche Bereitschaft der Verantwortlichen (der/die BürgermeisterIn), hinter den Projekten zu stehen, und andererseits eine hohe Mitarbeiterbeteiligung, sodass diese auch Verantwortung für die Projekte und die Organisation als Ganzes übernehmen können. Eine positive Lernkultur und ein hohes Maß an langfristiger Aus- und Weiterbildung sind im höchsten Maß erforderlich.