

KDZ/WIFO – Veranstaltung am 15. November 2007
Verwaltungsreformen in Österreich – Stand und Perspektiven
Thesenpapier von Dr. Elisabeth Dearing

Public Value als Spezifikum der staatlichen Verwaltung

Die Besonderheit der öffentlichen Verwaltung besteht darin, mit Steuergeldern so genannte Public Values zu erzeugen. Als zentrale Public Values können gesehen werden

- Gute Lebensqualität für alle: dazu zählen insbesondere Gesundheit, Bildung, Arbeit und Sicherheit
- Ein effektiver und effizienter Rechtsstaat
- Eine funktionierende Demokratie

Das New Public Management der 1990-er Jahre hat zu guter Lebensqualität beigetragen und einen effizienten Rechtsstaat gefördert. Auf das sinkende Vertrauen der Bevölkerung in Staat und Verwaltung, Ethik und Korruptionsprävention und über lange Jahre knapper werdende Kassen, die die gute Lebensqualität zu gefährden drohen, hat NPM kaum Antworten.

Die Weiterentwicklung von NPM zu Public Governance trägt den geänderten Anforderungen der heutigen Zeit Rechnung und bietet differenzierte Lösungen für komplexer gewordene Problemstellungen. So tragen die wesentlichen Elemente von Public Governance zur Schaffung von Public Value bei:

- **Bürgerbeteiligung im weitesten Sinne und Arbeiten in Partnerschaften** ermöglichen es, dass trotz knapper Kassen weitgehende gute Lebensqualität für alle gesichert und das Vertrauen in den Staat gestärkt werden kann. Bürgerbeteiligung bei der Planung, der Leistungserbringung selbst und bei der Evaluation fördert die Demokratie.
- Die **Transparenz** von Entscheidungsvorgängen und Verantwortlichkeiten schafft Vertrauen, dient der Korruptionsprävention und ermöglicht eine ergebnisorientierte Steuerung der Verwaltung. Dies trägt mittelbar auch zur Sicherung der Lebensqualität bei. Transparenz ermöglicht auch Partizipation und damit Demokratie, denn nur ausreichend informierte Menschen können sinnvoll Beteiligung praktizieren.
- Die **Kohärenz der Aufgabenerfüllung** schafft Vertrauen, wenn sich das Handeln des Staates mit seinen der Öffentlichkeit gegenüber kommunizierten Zielen und Werten deckt.

- **Strategisches Management** im Zusammenwirken zwischen Politik und Verwaltung macht die Verwaltung effizient und effektiv. Vereinbarte Ziele im Rahmen vorhandener Budgets werden vorgegeben und durch ein laufendes Controlling gesteuert. Die Chancen auf eine wirksame Umsetzung von Politiken steigen.

Zum Stand der Verwaltungsreform

Ein kritischer Blick auf den aktuellen Stand der Verwaltungsreform in Österreich zeigt, dass

- jedes Regierungsprogramm als Schwerpunkt „Verwaltungsreform“ enthält, am Ende der Legislaturperiode man dann als Ergebnis festhält: es wurde wieder Personal eingespart jedoch an der Aufgabenverteilung wenig verändert. Grundlegende Neuorientierungen fanden weder im Österreichkonvent noch im jüngst abgeschlossenen Finanzausgleich die notwendigen Mehrheiten.
- Analysen, Konzepte und Vorschläge ausreichend vorliegen, die Umsetzung jedoch nur in Teilbereichen weiter fortgeschritten ist (z.B. im e-Government)
- Stellenplanverhandlungen nach wie vor nicht mit Verwaltungsreform-Vorgaben verknüpft sind.

Wo gibt es derzeit „windows of opportunity“?

Beim **Finanzausgleich** scheint die Tür für die nächsten 6 Jahre zu. Der jüngste Finanzausgleich enthält keine Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung (Stichwort z.B. Landeslehrer), das Thema einer eigenen Steuereinhebungscompetenz der Länder wurde nicht behandelt, eine Entflechtung der komplizierten und damit wenig transparenten Finanzflüsse zwischen den Gebietskörperschaften wurde ebenfalls nicht angegangen. Es bleibt abzuwarten, was die angekündigte Arbeitsgruppe zur Reform des Finanzausgleiches vorlegen wird.

Das neue Haushaltsrecht sieht eine engere Verknüpfung zwischen Budget und angestrebten bzw. erbrachten Leistungen/Wirkungen vor. Dies zwingt die Politik zu konkreteren strategischen Zielsetzungen und einer verstärkten strategischen Steuerung und die Verwaltung zu deren Umsetzung und begleitenden Steuerung. Es zwingt aber auch zu klaren Verantwortlichkeiten und verstärkter Dezentralisierung. Die Philosophie der Flexibilisierungsklausel mit größerem Handlungsspielraum und Platz für Eigeninitiative und Ideen auf Dienststellenebene steht hinter dem neuen Haushaltsrecht. Wenn das neue Haushaltsrecht in Kraft tritt sind Politik und Verwaltung gefordert, sich nicht mehr nur um die

Budgetsteuerung sondern verstärkt um die inhaltliche Steuerung in ihren jeweiligen Verantwortungsbereichen zu kümmern. Dies bedeutet u.a. Dialog und Einigung über Ziele, entsprechende Kennzahlen, ein funktionierendes Controllingssystem und umfassende Weiterbildungsmaßnahmen.

Die **EU-Dienstleistungsrichtlinie** sieht in ihrem Artikel 8 vor, dass „alle Verfahren....problemlos aus der Ferne und elektronisch abwickelbar“ sind. Weiters ist vorgesehen, dass es eine einheitliche Ansprechstelle geben muss, die die notwendigen Informationen für den zukünftigen Dienstleister elektronisch zur Verfügung stellt und das Verfahren dann auch elektronisch abwickelt. Der Geist hinter der Dienstleistungsrichtlinie ist geprägt vom Grundsatz der Verwaltungszusammenarbeit auch über die Grenzen hinweg. Jüngst haben die Länder beschlossen, dass die geforderten einheitlichen Ansprechstellen bei den Ämtern der Landesregierungen eingerichtet werden sollen. Weiters herrscht weitgehend Übereinstimmung darüber, dass das Prinzip der „einheitlichen Ansprechstelle“ auch für InländerInnen gelten muss. All diese Vorgaben sind eine große Chance für die Verwaltung, konkret darüber nachzudenken, wie sie jenseits von horizontalen und vertikalen Aufgabenverteilungen den potentiellen Dienstleistern rasch und unbürokratisch das Anbieten ihrer Dienstleistung ermöglichen kann. Die konkrete Ausgestaltung wird noch zu regeln sein. Vielleicht wird es in Zukunft möglich, dass ein Bundesland jenseits der örtlichen Zuständigkeitsgrenzen für einen Fachbereich alle Verfahren bei sich konzentriert oder dass das Land für den Bund und seine Städte und Gemeinden Verfahren abwickelt. Qualitätsstandards dafür könnten von Bund und Städten/Gemeinden vorgegeben werden.

Die **Verwaltungsqualitätsoffensive** der Bundesregierung kann als Orientierung auf mehr Public Value durch den Staat und als Chance gesehen werden, ergebnisorientierte Steuerung voranzutreiben. Ergebnisorientierte Steuerung ist eine Form des intelligenten Sparens jenseits der traditionellen Rasenmähermethode. Durch das Führen mit Zielen und Zahlen werden Leistungsqualitäten und –quantitäten transparent, es bringt den LeistungsempfängerInnen Klarheit und ermöglicht eindeutige Verantwortlichkeiten auf den jeweiligen Ebenen. Das Streben nach einheitlichen Qualitätsstandards, Leistungsverbesserung durch Qualitätsvergleiche, die Einführung von Qualitätsmanagement und die Anwendung des CAF sind nur einige Stichworte dazu, die auf die Ausführungen der FSTS Silhavy rückverweisen.

Schlussfolgerungen:

- Nur durch eine ergebnisorientierte Steuerung der Verwaltung kann die Leistungsqualität bei laufender Budgetkonsolidierung aufrechterhalten werden. Dies kann zu einer eminent politischen Frage werden, wenn Lebensqualität zu einem entscheidenden Faktor bei Wahlen wird. Ergebnisorientierte Steuerung bedeutet eine Steuerung, die die Budget- und Personalsteuerung einerseits mit der Leistungs- und Wirkungssteuerung andererseits zusammenführt, sie sozusagen integriert.
- Sowohl bei der Verwaltungsreform selbst als auch bei der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben steigert eine abgestimmte koordinierte Vorgangsweise die Effizienz und Effektivität. Eine Verwaltungsreform durch e-Government allein wird wenig Effekt haben. Vielmehr müssen vor oder bei der Einführung neuer e-Governmentlösungen immer auch die Verfahren und Aufgaben hinterfragt und dann auch die einzelnen Verfahrensschritte in Frage gestellt werden. Wenn die Strafregisterbescheinigung elektronisch zur Verfügung gestellt wird und die Firmen zwar davon besonders profitieren, hätte man sich vorher wohl auch fragen müssen, warum es überhaupt notwendig ist, dass Firmen bei jeder Anbotlegung eine Strafregisterbescheinigung vorlegen müssen. Wenn im Rahmen der Staatsreform ein einheitlicher Anlagen- und Parteienbegriff gefordert wurde, eine Expertengruppe aber zur Erkenntnis gelangt ist, dass dies nicht sinnvoll ist sondern vielmehr einheitliche Qualitätsstandards besser das Ziel „raschere Verfahren und akzeptierte Entscheidungen“ erreichen, so wird auch hier deutlich, dass rechtliche Lösungen allein oft nicht möglich sind oder zu eindimensional, um das angestrebte Ziel zu erreichen.
- Dass verstärkte Kooperation und zwar horizontal zwischen den Bundesländern bzw. den Gemeinden und Städten und vertikal zwischen Bund, Ländern und Städten/Gemeinden ein viel versprechender Lösungsansatz jenseits der bisher weitgehend ergebnislosen Diskussion um die bundesstaatliche Aufgabenverteilung ist, wird spätestens die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie zeigen.
- Last but not least könnten die bisherigen Ausführungen auch als Diskussionsbeitrag zur Frage der Staatsaufgaben gesehen werden. Die Liste der Bemühungen zu klären, was nun Kernaufgaben des Staates sind und was nicht, ist lang. Vielleicht könnte die eingangs behandelte Idee des „Public Value“ insofern dazu beitragen eine Lösung zu finden, als all das, was Public Value erzeugt, jedenfalls Staatsaufgabe sein muss. Dies bedeutet nun nicht, dass der Staat wirklich alles selbst erledigen muss, aber es bedeutet, dass der Staat dafür die Verantwortung trägt. Ob er die Aufgabe selbst

erledigt, diese in Partnerschaft mit privaten Anbietern oder mit NGOs oder mit den BürgerInnen selbst bleibt zu entscheiden.