

Verwaltungsreform zwischen Wunsch und Wirklichkeit

| | |
|--|-----|
| 1. Einleitung | 104 |
| 2. Verwaltungspolitiken und -reformprojekte | 105 |
| 3. Verwaltungsreformprojekte sind Organisationsentwicklung | 108 |
| 4. Das Einsparungsvolumen darf nicht im Mittelpunkt stehen | 111 |
| 5. Mitbestimmung als Teil einer umfassenden Verwaltungspolitik | 114 |
| 6. Fazit | 116 |

Auszug aus WISO 2/2011

isw

Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften

Volksgartenstraße 40

A-4020 Linz, Austria

Tel.: +43(0)732 66 92 73, Fax: +43 (0)732 66 92 73 - 2889

E-Mail: wiso@akooe.at

Internet: www.isw-linz.at

Georg Feigl

Referent für öffentliche Haushalte der AK Wien, Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik; Mitglied des BEI-GEWUM-Vorstands (Beirat für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen)

1. Einleitung

mystisches Wundermittel Verwaltungsreform

Der Begriff „Verwaltungsreform“ wurde zu einem der am häufigsten gebrauchten und gleichzeitig am schlechtesten definierten Begriffe im öffentlichen Diskurs mit mystischer Dimension¹. So kommt es, dass sie von allen Parteien versprochen und von allen Medien eingefordert wird. Sie wird dabei als Wundermittel zum Abbau der angehäuften Krisenschulden hochstilisiert, das langfristig mehrere Milliarden bringen soll. Nebenbei soll sie zur Lösung nahezu aller Probleme staatlicher Tätigkeit beitragen.

Verwaltungskostensenkung: Abbau von öffentlich Bediensteten

Nachdem das Konsolidierungspaket der Bundesregierung verabschiedet wurde², macht sich Katerstimmung breit. Von den im Vorjahr angekündigten bis zu 3,5 Mrd Euro, die die Regierung bis 2013 in der Verwaltung einsparen wollte, bleibt – ausgehend von der Liste aller Konsolidierungsmaßnahmen³ – wohl nicht allzu viel übrig. Sollten in der Verwaltung Milliarden schlummern, scheinen sie alles andere als problemlos zu lukrieren zu sein. Wenigstens in der Regierung kommt es bereits zu ersten Umdenkprozessen: Nachdem Bundeskanzler Faymann Ende 2009 noch von 3,5 Mrd Euro Einsparungspotential ausging, hielt er ein Jahr später richtiger Weise fest, dass 3 Milliarden Verwaltungskostensenkung einen Abbau von 60.000 öffentlich Bediensteten bedeuten könnte – der nicht ohne Folgen für die Qualität öffentlicher Leistungen wäre. Zum Vergleich: Der Bund verfügt gemäß Personalplan 2011 über weniger als 136.000 Planstellen. Doch die Geister, die man rief, wird man nur schwerlich wieder los.

Verbesserungen bester Schutz vor „ausgehungen“ Staat

Das alles heißt allerdings nicht, dass Fortschritte in der Verwaltung nicht notwendig wären – im Gegenteil: Wahrgenommene Verbesserungen des Staates bzw seiner Leistungen sind der wahrscheinlich beste Schutz vor dem neoliberalen Dogma eines „ausgehungen“ Staates. Wichtig ist dabei das Adjektiv „wahrgenommen“, denn obwohl laufend Reformprojekte umgesetzt werden, wird in der Öffentlichkeit das Bild des Stillstandes vermittelt. Selbst umfassende Projekte wie zB die Haushaltsrechtsreform auf Bundesebene, die internationale Aufmerksamkeit auf sich gezogen hat und von der OECD als nachahmenswert empfohlen wird, gehen hierzulande unter. Das Bild des Stillstandes wird geprägt von einer Allianz aus Populismus, Ideologie und wirtschaftlichen Interessen – in der Hoffnung auf Stimmen bei den nächsten

Wahlen, möglichst niedrige Steuern oder allgemein Maßnahmen in Richtung „mehr privat, weniger Staat“. Unterstützt werden sie dabei durch WirtschaftswissenschaftlerInnen des Mainstreams, die die Realität etwas näher an die Idealvorstellung ihrer Modellwelt, frei von verzerrenden Staatseingriffen, heranführen wollen.

Der wunde Punkt dieser Allianz dürfte im Konkreten liegen. Was genau soll reformiert werden? Woran genau wird Erfolg gemessen? Wer soll wie und bis wann welche konkreten Schritte setzen? Ausgehend von bisherigen Erfahrungen mit gelungenen Verwaltungsreformprojekten: Was sind ambitioniert-realistische Ziele für die nächsten? Diese Fragen werden in den Medien kaum gestellt und bleiben demnach offen. Würden sie gestellt werden, würde die ständige Wiederholung bestehender Vorurteile vom starren, reformunfähigen oder ausufernden Staat bzw überzähligen, faulen und überbezahlten BeamtInnen schnell uninteressant.

*Konkretisierung
durch Antworten
auf Schlüsselfragen*

Geht es doch in Richtung Konkretisierung, folgt zumeist der Verweis auf die Empfehlungen des Rechnungshofs. Da es dort an einer klaren Definition von Verwaltungsreform oder konkreten Reformprojekt designs ebenfalls mangelt, kommt man auch damit nur bedingt weiter. Mit 315 Einzelschlüssen aus der Erfahrung seiner Prüftätigkeit, die in 30 Maßnahmenblöcke eingeteilt werden, sind zumindest eine Reihe an wichtigen Themen benannt⁴.

Im Folgenden soll zunächst näher auf die Substanz der Verwaltungsreform – zumindest für den Zweck dieses Artikels – eingegangen werden, die als Kombination aus Verwaltungspolitiken auf allgemeiner Ebene und -reformprojekten auf praktischer Ebene mit dem Fokus Organisationsentwicklung konzipiert wird. Im Anschluss werden Thesen zum Erfolg von Verwaltungsreformprojekten formuliert.

*Mehrdeutigkeit
der Verwaltungsreform
notwendiges Übel*

2. Verwaltungspolitiken und -reformprojekte

Die Schwierigkeit beginnt bereits mit dem Verwaltungsbegriff selbst. Die Auslegung schwankt zwischen einem Synonym für den gesamten öffentlichen Sektor inklusive Geldtransfers bis hin zu jenem relativ kleinen Bereich, der „nur“ die Voraussetzung zur direkten staatlichen Leistungserbringung für die Bevölkerung schafft (Steuervollzug, oberste Regierungs- und

*Verwaltung als
Synonym für
Staatsausgaben?*

Verwaltungsstellen, interne Organisation). Diese unterschiedlichen Sichtweisen sind die Wurzel für die Schätzung möglicher Einsparungsvolumina: mehrere Milliarden von 150 Mrd Staatsausgaben (2010) zu kürzen ist theoretisch möglich, von insgesamt etwa 10 Mrd Ausgaben für die öffentliche Verwaltung im engeren Sinne jedoch nicht⁵.

*staatliche Leitbil-
der nicht aus-
klammern*

Wenn es um Reformen geht, muss zunächst die Richtung geklärt werden. So gelangt man schnurstracks zur Frage nach den Leitbildern, die selbst bei einer engen Definition von Verwaltung staatliche Leitbilder nicht ausklammern kann. Ein „aktivierender Wohlfahrtsstaat“ erfordert eine andere Kernverwaltung als ein „schlanker Staat“.

*„Verwaltungs-
politik“ als Steue-
rung der Inhalte,
Verfahren, Struk-
turen und Stile
der Verwaltung*

Die Ausrichtung der Verwaltung kann als „Verwaltungspolitik“ gefasst werden, daher als „politische Steuerung der Inhalte, Verfahren und Stile der Verwaltungstätigkeit sowie der Organisations- und Personalstruktur der öffentlichen Verwaltung“⁶. Diese Begrifflichkeit hat zwei wesentliche Vorteile: Erstens wird dadurch sichtbar, dass eine passive Haltung immer noch ein Ausdruck einer bestimmten Form der Politik ist – frei nach Watzlawick, kann man als Regierung nicht nicht regieren. Zweitens kann man mittels der etablierten analytischen Differenzierung in Polity (rahmensetzende Institutionen und Normen), Policy (Inhalte und Themen) und Politics (Gestaltungsprozess) unterscheiden und so mehrere Ebenen der Reformpolitik ins Blickfeld rücken⁷. Explizit zu berücksichtigen ist darüber hinaus das Umfeld von Verwaltungspolitiken, sowohl auf Makro- (gesellschaftlicher) wie auch auf Mikroebene (konkretes einzelnes Reformprojekt).

„public value“

Hinter unterschiedlichen Leitbildern bzw Verwaltungspolitiken steckt das – zumindest auf einer pragmatischen Auseinandersetzung um staatliche Leistungen geteilte – Ziel nach dem höchsten zu erzielenden „public value“⁸. Dieser Begriff kann gefasst werden als öffentliches Interesse bzw als Mehrwert in Form einer möglichst guten Lebensqualität für alle, einem effektiven und effizienten Rechtsstaat und einer funktionierenden Demokratie⁹. Dieser in den 1990er-Jahren aufgekommene Begriff versucht zwischen dem neoliberal orientierten Staatsabbau und der zu offenen, blumigen Formulierung des Gemeinwohls zu vermitteln. Es soll so etwas wie ein harter, intersubjektiv nachvollziehbarer Kern

des Werts öffentlicher Leistungen für die BürgerInnen geschaffen werden. Eine direkte, objektive, gar monetäre Bewertung einer Veränderung wird damit freilich nicht erreicht – der Wert bleibt weitgehend durch den sprichwörtlichen Hausverstand bestimmt.

Als weitere Dimension von Verwaltungspolitiken sollten Erkenntnisse aus der Forschung vom Wandel in Organisationen stärker berücksichtigt werden. Im Kern geht es beim Begriff der Verwaltungsreform immer auch um Organisationsentwicklung, daher die bewusste Veränderung von Strukturen, Aktivitäten und Abläufen in Organisationen bzw Staatseinheiten – und das in 2.365 Gebietskörperschaften und deren Teilstrukturen sowie in Tausenden weiteren staatlichen bzw staatsnahen institutionellen Einheiten¹⁰. Anders ausgedrückt geht es also darum, Dinge anders und/oder woanders bzw andere Dinge zu tun. Angesichts dieser Dimension scheint es notwendig, sich von der Vorstellung *einer* großen Verwaltungsreform zu verabschieden und die Verbesserung der Verwaltung stattdessen als eine Vielzahl konkreter Verwaltungsreformprojekte zu denken. Diese sind zumeist innerhalb der jeweiligen Verwaltungseinheiten selbst als Führungsaufgabe umzusetzen – die Bundesregierung hat damit unmittelbar nur in den seltensten Fälle etwas zu tun.

konkrete Verwaltungsreformprojekte statt „der“ Verwaltungsreform

Leichter als die positive Definition ist die Abgrenzung von Änderungen, die keine Verwaltungsreformprojekte darstellen. Aktuell wird gerne von „Verwaltungsreform“ gesprochen, wenn eigentlich das Abwälzen der Kosten der Krise auf Staat und breite Bevölkerungsschichten oder allgemein ein Angriff auf die staatliche Funktions- und Leistungsfähigkeit gemeint ist. Auch reine Sparmaßnahmen wie Gehaltskürzungen von BeamtInnen oder ein undifferenzierter Personalabbau quer über alle Bereiche sind zwar Einsparungen, aber ändern an der Verwaltungsorganisation bestenfalls indirekt etwas. Diese begriffliche Vermischung ist Ausdruck impliziter Wunschvorstellungen nach Verwaltungspolitiken, die aus dem Leitbild des schlanken Staates entspringen: Werden öffentliche Leistungen nämlich per se als ineffizient angesehen, kommen als Reformthema nur ihre zu hohen Kosten in Frage, nicht jedoch die spezifische Qualität und Quantität im Sinne einer public-value-Orientierung. Ein Abwälzen der Kosten der Krise auf Staat und breite Bevölkerungsschichten hat mit Verwaltungsreformprojekten nichts zu tun.

Abwälzen der Kosten der Krise hat mit Verwaltungsreformprojekten nichts zu tun

Im Folgenden drei Thesen, wie nun tatsächliche Verwaltungsreformprojekte vorangetrieben werden können:

3. Verwaltungsreformprojekte sind Organisationsentwicklung

Da es Tausende mehr oder weniger selbständige Organisationseinheiten gibt, die den Staat ausmachen, muss auch die Verwaltungsreform mindestens aus Tausenden einzelnen Reformprojekten bestehen, bei denen es hauptsächlich um Organisationsziele und -prozesse sowie Fragen der Steuerung und Personalentwicklung gehen muss. Über einzelne Reformprojekte hinausgehend stellt sich übergeordnet die Frage, wie man Organisationsentwicklung bzw. „organisationales Lernen“¹¹ systematisch verankert bzw. stärkt. Dies erfordert einen tiefgreifenden Kultur- und Organisationswandel in der Verwaltung, die im Wesentlichen wohl immer noch geprägt ist von striktem Regelvollzug, starren Hierarchien und dem alten Bild des „anstaltsmäßigen Herrschaftsverbands“¹². Dieser von Ungleichzeitigkeiten geprägte Prozess ist aber schon längst im Gang, sodass in einigen Bereichen das alte Paradigma bereits aufgebrochen wurde. Eine Verwaltungsreform, das sind Tausende einzelne Reformprojekte plus Kulturwandel in Richtung „lernende Verwaltung“.

Verwaltungsreform sind Tausende einzelne Reformprojekte und Kulturwandel

unterschätzter Faktor öffentlich Bedienstete

Ein weitgehend unterschätzter Faktor sind die öffentlich Bediensteten. Dabei sollten sie eigentlich im Mittelpunkt stehen, denn Organisationskultur ist in erster Linie eine Frage der kollektiven Führungs-, Arbeits- und Kooperationsgewohnheitsmuster¹³. Um diese zu verändern, muss man Unterstützung in der Verwaltung selbst finden. Die Chancen stehen diesbezüglich aber gar nicht so schlecht, denn insbesondere unter den Führungskräften finden sich entgegen – vielleicht jedoch gerade wegen – der öffentlichen Klischees immer öfter PromotorInnen denn BlockiererInnen von Veränderungsprozessen. Beispielsweise ist der freiwillige Zusammenschluss „Führungsforum innovative Verwaltung“ zu nennen, der selbstbewusst die „Themenführerschaft für Innovation in der Verwaltung“¹⁴ anstrebt.

Weiters braucht es Kompetenzzentren, die in Kombination mit Politik und Beschäftigten als tragende Säulen von Verwaltungsreformprojekten im Hintergrund wirken. Das Zentrum für Verwaltungsforschung (KDZ) mit der Plattform Verwaltungskooperation

oder die Sektion III (öffentlicher Dienst und Verwaltungsinnovation) im Bundeskanzleramt können hier als Beispiele genannt werden, auch wenn ihre tatsächliche Wirkungskraft von außen nicht beurteilt werden kann.

Die aktuelle Haushaltsrechtsreform des Bundes – die öffentlich überraschend wenig wahrgenommen wird – kann als Beispiel für eine solche Koalition gesehen werden. Stark getragen von PromotorInnen in der Verwaltung selbst, geht sie weit über Budgetierung hinaus und zielt auf einen tiefgreifenden Wandel der Organisationskultur in der gesamten Bundesverwaltung ab. Mit der vollständigen Implementierung 2013 in allen Verwaltungseinheiten des Bundes soll sie in einigen der zentralen Felder der Organisationsentwicklung – wie Orientierung auf die Wirkung staatlicher Tätigkeit oder die Etablierung von Planungs- und Steuerungshilfen (zB Ressourcen-, Ziel und Leistungspläne auf allen Ebenen) – neue Impulse setzen.

Haushaltsrechtsreform des Bundes als Beispiel

Für die Bundesregierung bestehen zwei wesentliche Herausforderungen in Bezug auf ihre Verwaltungspolitik: Erstens soll sie Organisationsentwicklungsprozesse – und damit einen Kulturwandel – in ihrem Bereich vorantreiben und die Rahmenbedingungen hierfür verbessern. Darunter fällt es, mehr Ressourcen für Kompetenzzentren bzw Projektbegleitung zur Verfügung zu stellen, die Erfolge zu kommunizieren und darüber hinaus die Lust an Veränderungen in der Belegschaft zu fördern (zB Personalentwicklung, öffentlich bekundetes Vertrauen). Es erstaunt, wie wenig auf dieser Ebene zu geschehen scheint, obwohl die Voraussetzungen (Bewusstsein für Relevanz, Stand der Forschung inklusive spezifische Adaption für den öffentlichen Sektor) in letzter Zeit besser wurden.

Organisationsentwicklungsprozesse vorantreiben

Zweitens sind Föderalismus- und Organisationsstrukturreformen als zentrale Projekte der Bundesregierung zur Neuorganisation von Aufgaben zwischen Verwaltungseinheiten – und damit die Beseitigung von Mehrgleisigkeiten – in Kooperation mit Ländern, Städte- und Gemeindebund und anderen in Angriff zu nehmen. Eine wichtige Strukturreform in der Regierung, wo der Bund von Ländern und Gemeinden oder aus anderen Staaten lernen könnte, ist eine zentrale Zuständigkeit für die Organisation der Ministerien. Eine relativ weitreichende Kompetenz der einzelnen

Föderalismus- und Organisationsstrukturreformen als zentrale Projekte

MinisterInnen hindert eine effektive und effiziente interne Organisation. Ein „Amt der Bundesregierung“ wie in Deutschland oder ein Pendant zum Magistratsamt der Stadt Wien könnte im IT-Bereich oder beim Fuhrpark- oder Schnittstellenmanagement die Effizienz steigern sowie Jobwechsel innerhalb des öffentlichen Dienstes erleichtern.

alle Einzelprojekte unter der Überschrift „Verwaltungsreform“ zusammenzufassen ist kontraproduktiv

Wie bisher alle Einzelprojekte unter der Überschrift „Verwaltungsreform“ zusammenzufassen ist hingegen kontraproduktiv, weil das die notwendige Auseinandersetzung mit sehr konkreten Strukturen und Aufgaben nicht erleichtert. Die Reformnotwendigkeiten der Schulen haben etwa wenig mit jenen im Bereich der Wirtschaftsförderung und nur zum Teil mit einer breiten Förderalismus-Strukturreform zu tun. Alles in einen Topf zu werfen führt vor allem dazu, dass in der Öffentlichkeit das Bild eines ineffektiven und behäbigen Staates hängen bleibt. Es werden zudem die Erfolge verdeckt, die bereits erzielt wurden: Seit 1997 gab es auf Bundesebene hunderte positive Verwaltungsreformprojekte, zuletzt über 40 Projekte in der Verwaltungsqualitätsoffensive¹⁵. Zu nennen sind etwa der sogenannte „Elektronische Akt“, wo Aktenlauf und -dokumentation durch Digitalisierung beschleunigt und effizienter wurden, oder die verstärkte gemeinsame Nutzung öffentlicher Dienste (Beschaffungswesen) oder Ressourcen (zB Sachverständige, Immobilien) zwischen Bund, Ländern, Gemeinden und ausgegliederter Einheiten (insbesondere in den Landeshauptstädten). Auch die jüngst beschlossene Konzentration der Pflegegeldauszahlung beim Bund wäre ein Beispiel.

obwohl Reformprojekte oft scheitern, lohnt sich Versuch

In der öffentlichen Debatte ebenfalls zu kurz kommt die Erkenntnis, dass Scheitern tiefgreifender Reformprojekte („Change-Projekte“) möglich und nichts Spezifisches der österreichischen Verwaltung, sondern im Gegenteil ein internationaler Normalfall ist – selbst in der „Privatwirtschaft“. Schätzungen¹⁶ zufolge scheitern bis zu 70 % aller Change-Projekte oder bleiben deutlich hinter ihren Erwartungen zurück¹⁷. Selbst wenn die Mehrheit der Verwaltungsreformprojekte nicht die gewünschten Ergebnisse bringt, lohnt es sie zu versuchen, denn andernfalls können gewiss weder positive Veränderungen noch Lernerfolge erzielt werden.

All das beantwortet noch nicht, welche Entwicklungsrichtung eingeschlagen, welche Organisationsziele anvisiert werden sollen. Auf der Ebene der Verwaltungspolitiken führt das zur Frage nach dem Raum zwischen Markt und Hierarchie, der den Ausgangspunkt für das derzeit wissenschaftlich wohl akzeptierteste Steuerungs- bzw Entscheidungsparadigma des „good“ oder „public governance“¹⁸. Die Verwaltung soll dabei so umgebaut werden, dass ein „gutes Regieren“ mit public-value-Orientierung, daher eine „Gesamtsteuerung der gesellschaftlichen Entwicklung unter Einbeziehung verschiedener gesellschaftlicher Akteure“ erzielt wird. Welche konkreten Steuerungsmodi nun allerdings in diesem allgemeinen Rahmen zur Anwendung kommen, lässt sich erst im konkreten Fall bestimmen. Die Grundlage jedes Verwaltungsreformprojektes sollten die allgemeinen Prinzipien Transparenz, Beteiligung, Verantwortung, Effektivität und Kohärenz bilden¹⁹.

Raum zwischen Markt und Hierarchie Ausgangspunkt für „good“ oder „public governance“

4. Das Einsparungsvolumen darf nicht im Mittelpunkt stehen

Die weltweiten Verwaltungspolitiken bzw -reformprojekte der letzten Jahrzehnte koppelten unter dem Paradigma des „New Public Management“²⁰ einen Umbau der staatlichen Bürokratie an eine zunehmende Ökonomisierung des staatlichen Handelns mit dem überwiegenden Ziel, den Staat auf möglichst kostengünstige Kernaufgaben einzuengen. Dabei werden Mittel (Finanzen) und Ziele (Staatsaufgaben) tendenziell verwechselt. Beispielsweise im öffentlichen Verkehr tritt dann anstelle des gesellschaftlichen Ziels, möglichst viele Menschen mit möglichst attraktiven öffentlichen statt – letztlich teureren und umweltschädlicheren – privaten Verkehrsmitteln zu transportieren, das Ziel möglichst geringer öffentlicher Ausgaben für Bus, Bahn usw. Die Probleme von komplexen und damit langsameren öffentlichen Entscheidungssystemen wurden tendenziell so aufgelöst, dass sie vor allem durch Privatisierungen, Ausgliederungen oder interne Neuausrichtung auf rein ökonomische Zweckrationalität sukzessive ausgehöhlt wurden²¹. Konzernabschlüsse ausgegliederter Kapitalgesellschaften sind zB punkto Wohnbau- und Verkehrspolitik manchmal bereits aussagekräftiger als die Gemeindefinanzen selbst – zu Lasten der parlamentarischen Kontrolle und der Möglichkeit, soziale, ökologische und andere Ziele einzufordern.

Paradigma des „New Public Management“: Staat auf möglichst kostengünstige Kernaufgaben reduzieren

Geht es in erster Linie um Einsparungen, so ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass nachhaltige und sinnvolle Reformen im Sinne eines Public-value-Ansatzes letztlich auf der Strecke bleiben. So kostet etwa gerade der Aufbau bestmöglicher Rahmenbedingungen für Verwaltungsreformprojekte Geld. Insbesondere wenn undifferenzierte Personaleinsparungen am Anfang einer „Verwaltungsreform“ stehen, wird der Erfolg sogar doppelt gefährdet: Erstens wird der Aufbau zusätzlicher Personalkapazitäten für die Prozessbegleitung erschwert. Da diese aber notwendig ist, wird der Mangel dann manchmal durch die Hintertür – erst recht wieder teuren – „externer Beratung“ behoben. Zweitens wird diese Form der Reform zu Demotivation und Verweigerung statt Motivation zur Beteiligung bei den öffentlich Bediensteten führen.

*Einsparungsfo-
kus kann sinn-
volle Reformen
gefährden*

Zu diesen strukturellen Kosten kommt hinzu, dass manche Reformprojekte neben höheren Personal- und Beratungskosten auch höhere Investitionskosten verursachen können. Es ist daher wenig überraschend, dass in den wenigen durchgeführten Evaluierungen nur selten klare Einsparungseffekte festgestellt wurden²². Gerade bei – im Sinne einer Steigerung des public value – relativ erfolgreichen Reformen wie etwa E-government-Lösungen bleibt der Einsparungseffekt fraglich. Alle, die bereits eine ArbeitnehmerInnenveranlagung oder ähnliches via Finanz Online gemacht haben, werden den Wert dieser Maßnahmen ohne Zweifel zu schätzen wissen. Ob Investitions- und IT-Kosten hier die Einsparungen überwogen haben, ist jedoch nicht sicher – aber eben auch nicht wichtig. Für das deutsche 3-Jahres-Projekt „BundOnline 2005“, bei dem ab 2001 350 Dienstleistungen des Bundes online zugänglich gemacht wurden, wurde im Vorfeld alleine mit Investitionskosten von 1,65 Mrd Euro gerechnet²³. Dem stand ein geschätztes Einsparungspotential von 400 Mio Euro jährlich gegenüber. Selbst wenn die Zahlen tatsächlich so eingetreten sind, dauerte es also 5 Jahren, ehe eine Entlastung für den Staatshaushalt zu verzeichnen war.

*nur selten klare
Einsparungsef-
fekte festgestellt*

*Milliardenschwe-
re Einsparungen
nur mit Leis-
tungseinschrän-
kungen*

Milliardenschwere Einsparungen, die relativ rasch für die Budgetkonsolidierung zu lukrieren wären, sind illusorisch und haben das Potentiale, den Rückhalt des Staates in der Öffentlichkeit zu gefährden. Kurzfristige Einsparungen sind nur mit Verwaltungs- politiken möglich, die Leistungseinschränkungen für BürgerInnen oder öffentlich Beschäftigte bedeuten – in diesem Fall sollte

man seriöserweise jedoch nicht mehr von Verwaltungsreformen sprechen. Natürlich kann man über die Verhältnismäßigkeit der Kosten für öffentlich Bedienstete diskutieren – Einsparungen im Milliardenbereich sind aber definitiv unrealistisch: So betrug etwa der Gesamtpersonalaufwand aller Bundesbediensteten zuletzt etwas über 7 Mrd Euro. Um über eine Milliarde Einsparungsvolumen zu erzielen, müssten beispielsweise alle AHS-LehrerInnen entlassen oder die Gehälter aller Bundesbediensteten um mehr als 10 % gekürzt werden. Beides ist, gelinde formuliert, nur schwer vorstellbar – insbesondere dann nicht, wenn gleichzeitig das aktuelle Leistungsniveau aufrecht erhalten werden soll.

Dennoch können trotz dieser Einschränkungen Einsparungen erreicht werden. Das ist vor allem dort möglich, wo mehrere Organisationseinheiten zumindest so ähnliche Tätigkeiten ausüben, dass sich Zusammenlegungen auszahlen. Ein Beispiel dafür ist der Schulbereich, wo eine zentrale Kompetenzstelle für das Lehrpersonal ausreicht, sofern Personalentscheidungen direkt an der Schule getroffen werden. Weitere Beispiele sind das Beschaffungswesen, die Finanzierungstätigkeit oder Infrastruktureinrichtungen, wo eine stärkere Zentralisierung zu Effizienzgewinnen führen kann. Hier müsste es darum gehen, bestehende Strukturen noch stärker zu nutzen (Bundesbeschaffung, ÖBFA, BIG etc.), ein „Amt der Bundesregierung“ zu schaffen (oder zumindest Präsidialsektionen zusammenzulegen) und Kooperationen (beispielsweise zwischen Gemeinden oder Spitälern) zu fördern. So können Doppelgleisigkeiten insbesondere im Förderungswesen (zB Landwirtschaft, Familie, Kultur) auch eher vermieden werden.

Einsparungen dort, wo mehrere Organisationseinheiten ähnliche Tätigkeiten ausüben

Einsparungen sind weiters dort möglich, wo eine grundlegende Aufgabenkritik schon lange ausständig ist. Das betrifft das Außenministerium mit seiner üppigen Außenvertretung parallel zu EU-Vertretungen, die Landwirtschaft mit unzureichend veränderten, aufgeblähten eigenen Strukturen trotz jahrzehntelanger Schrumpfung des Sektors oder das Bundesheer, das im Wesentlichen immer noch auf eine umfassende Landesverteidigung – nach dem Szenario einer Invasion – ausgerichtet ist und von Doppelgleisigkeiten nur so strotzt: eigener Geheimdienst, eigene Spitälern, eigener Wetterdienst, eigenes Tankstellennetz, Militärattachés, Offizierscasinos und breit über das Bundesgebiet verstreute großzügige, selbst bewirtschaftete Liegenschaften. Als

Einsparungen auch durch grundlegende Aufgabenkritik

Positivbeispiel kann die Zollverwaltung genannt werden, die mit dem Fall der Grenzkontrollen einer recht raschen Reorganisation unterzogen wurde.

Ein wesentlicher Teilaspekt der Aufgabenkritik und -reorganisation betrifft die föderale Struktur Österreichs, die eine zentrale Ursache für Mehrgleisigkeiten ist: In vielen Fällen wäre es sinnvoller, ganze Einheiten (Kleinstgemeinden, Bezirke, Kleinstspitäler, Wetter- und Nachrichtendienste) oder einzelne Aktivitäten (insbesondere Kompetenzen einzelner Länder, zB bei Spitälern, LehrerInnen, Jugendschutzgesetzen etc.) zusammenzufassen – oder zumindest Kooperationen zu forcieren. Aber auch hier schlummern keine Milliarden. Im Gegenteil dürfte eine ehrliche Analyse im Sinne einer Public-value-Orientierung gerade auf Gemeindeebene qualitative und/oder quantitative Defizite im Leistungsangebot ergeben. Beispielsweise müsste für Kinderbetreuung, Pflege, Integration oder Sozialarbeit wohl mehr ausgegeben werden.

Föderalismusreform kann Einsparungen bringen, aber keine Milliarden

5. Mitbestimmung als Teil einer umfassenden Verwaltungspolitik

Gerade demokratisch legitimierte Leistungen sind besonders effektiv zu gestalten, denn der Staat ist – im Gegensatz zur Privatwirtschaft – der gesamten Bevölkerung verpflichtet. Anstatt dem Paradigma eines „New-Public-Managements“ zu folgen und zu versuchen, den öffentlichen Sektor privatwirtschaftlicher Organisation anzunähern, ist deshalb im Gegenteil genau dessen Spezifikum des Public Value zu fördern. Der leider immer noch verbreiteten Unkultur in der Verwaltung, BürgerInnen wie lästige BittstellerInnen zu behandeln, ist nicht eine letztlich ebenfalls unbefriedigende KundInnenorientierung entgegenzusetzen, bei der über Qualität und Quantität der Leistungserbringung die Leistungserbringer letztlich autokratisch entscheiden. Zudem kann die Dienstleister-Perspektive eine stärkere Selektivität der Interessendurchsetzung bis hin zu einem schlichten Ausschluss von der Leistung für den weniger zahlungskräftigen Teil der Bevölkerung sowie für den anderen Teil den endgültigen Abbau der Mitbestimmungs- und Kontrollmöglichkeiten bedeuten – so marginal diese zuvor auch gewesen sein mögen. Dem ist die Perspektive einer Interaktion zwischen öffentlich Bediensteten

Perspektive einer Interaktion zwischen öffentlich Bediensteten und BürgerInnen auf Augenhöhe statt KundInnenorientierung

und BürgerInnen auf Augenhöhe als gleichberechtigte Mitglieder in einer demokratisch organisierten Gesellschaft entgegenzusetzen.

Nach den Demokratisierungsschritten in den 1970ern und 1980ern gab es wenig Weiterentwicklung bei Entscheidungs- und Willensbildungsprozessen, obwohl sich der Wunsch nach aktiver Beteiligung eher intensiviert hat²⁵. Heute gilt es deshalb wieder Entscheidungsprozesse zu finden, die eine stärkere Beteiligung der hauptsächlich involvierten Akteure ermöglichen. Es gilt also aktuelle Formen des damaligen Leitbildes einer „Durchflutung aller Gesellschaftsbereiche mit Demokratie“ zu entwickeln. Das brächte Vorteile für Politik und Verwaltung: Ihre Legitimität würde ebenso gestärkt werden wie jene ihrer konkreten Reformprojekte. Wie die Erfahrungen aus Zukunftswerkstätten, Planungszellen und BürgerInnenforen zeigen, lässt sich nämlich durch neue Mitbestimmungsformen die Durchsetzungsfähigkeit von Projekten durch das Organisieren von Konsens steigern und eine neue Sichtweise durch die stärkere Einbeziehung von Alltagsexpertise gewinnen²⁶.

Konkret könnte das im Schulbereich eine Stärkung der Schulpartnerschaft (vor allem dezentral in Form des Schulgemeinschaftsausschusses) und einer Direktwahl der überregionalen Vertretungen bedeuten. In den Kommunen könnte eine Mitbeziehung der Bevölkerung in die Ressourcenplanung der lokalen Verwaltung mittels sogenannter „partizipativer Budgets“ versucht werden. Auch Fahrgastbeiräte, die in öffentlichen Verkehrsbetrieben die NutzerInnen-Interessen direkt einbringen, könnten mehr Mitbestimmung und konkrete Leistungsverbesserungen mit sich bringen.

Verwaltungsreformprojekte sollten daher immer auch darauf abzielen, eine partizipativere, transparente und effektivere Leistungserbringung zu ermöglichen. Effektivität und Kohärenz können gesteigert werden, indem als Zwischenschritt zur weitergehenden Mitbestimmung sowohl die gesamte Leistungspalette wie auch einzelne Leistungen stärker auf die Bedürfnisse der Bevölkerung bzw der hauptsächlich involvierten Gruppen ausgerichtet werden. Die breitere direkte Beteiligung kann bei fehlender objektiver Interessenübereinstimmung ein Ausweg

Entscheidungsprozesse, die eine stärkere Beteiligung der hauptsächlich involvierten Akteure ermöglichen

*Beispiele:
Schulpartnerschaft, partizipative Budgets, Fahrgastbeiräte*

sein, Pattsituation aufzulösen und Reformen doch noch zu ermöglichen. Beispielsweise könnte versucht werden, die stockende Schulreform durch eine stärkere Miteinbeziehung der Schulpartner auf allen Ebenen wieder in Schwung zu bringen. In letzter Konsequenz sollte eine Ausweitung der Mitbestimmung auch Volksbefragungen oder -abstimmungen als Ausweg gänzlich festgefahrener Probleme der staatlichen Leistungserbringung umfassen. Zumindest in deutschen Kommunen waren diesbezüglich in den letzten beiden Jahrzehnten vermehrt positive Beispiele zu verzeichnen²⁷.

6. Fazit

aktive Organisationsentwicklung, Transparenz und Information als Zwischenschritt zu Ausbau der direkten gesellschaftlichen Mitbestimmungsmöglichkeiten

Zufriedenheit mit kollektiv organisierten Leistungen schafft die Voraussetzung für den weiteren notwendigen Ausbau sozialer Dienstleistungen (zB Kinderbetreuung, Bildung, Pflege, Sozialarbeit). Sie bietet letztlich auch den besten Schutz vor einer neuerlichen Angriffswelle gegen den Staat, die im Zuge des Abbaus der Krisenschulden in Europa bereits deutliche Konturen annimmt – vor allem in den besonders stark betroffenen Staaten wie Griechenland, Portugal, Irland oder Großbritannien. Das erfordert Verwaltungspolitiken und konkrete Verwaltungsreformprojekte, die mehr sein müssen als Kostensenkungsprogramme. Aktive Organisationsentwicklung sowie mehr Transparenz und Information als Zwischenschritt zu einem Ausbau der direkten gesellschaftlichen Mitbestimmungsmöglichkeiten sind dabei in den Mittelpunkt zu rücken.

Verwaltungsreformprojekte jedenfalls eine immerwährende Herausforderung

In einer dynamischen Gesellschaft werden Verwaltungsreformprojekte jedenfalls eine immerwährende Herausforderung darstellen. Diese Herausforderung sollte angenommen werden, indem aktiver Verwaltungspolitik das Leitbild der „lernenden Verwaltung“ zu Grunde gelegt wird²⁸. Ein solches Leitbild kann nicht zuletzt von der unrealistischen Vorstellung befreien, durch die Verwaltungsreform ein perfektes Gesamtsystem in einem großen Wurf schaffen zu können.

Anmerkungen

1. vgl. <http://www.steuermuhen.at/index.php/effizienter-staat-statt-neue-steuern>
2. siehe etwa Chaloupek, G. / Feigl, G. / Schlager, Ch. / Rossmann, B., Budgetanalyse 2011, Wien 2010
3. <http://images.derstandard.at/2010/10/27/papier.pdf>
4. Rechnungshof, Vorschläge des Rechnungshofes zur Verwaltungsreform und zum Bürokratieabbau, erschienen in der Reihe Positionen 2009/1 als Verwaltungsreform II, Wien 2009

5. http://www.statistik.at/web_de/statistiken/oeffentliche_finanzen_und_steuern/oeffentliche_finanzen/staatsausgaben_nach_aufgabenbereichen/034704.html
6. Bach, T. / Jantz, B. / Veit, S., Verwaltungspolitik als Politikfeld, in: Handbuch zur Verwaltungsreform (4. Auflage), Wiesbaden 2011, S. 527
7. ebd.
8. Meynhardt, T., Public Value, in: Handbuch zur Verwaltungsreform (4. Auflage), Wiesbaden 2011, S. 518ff.
9. vgl. Dearing, E., Verwaltungsreformen in Österreich – Stand und Perspektiven, in: Reformen der vertikalen Aufgabenverteilung und Verwaltungsmodernisierung im Bundesstaat, Wien 2008, S. 123ff.
10. Statistik Austria, Geburten und Sektor Staat Teil I 2009, Wien 2010, S. 27
11. Schridde, H., Change Management, in: Handbuch zur Verwaltungsreform (4. Auflage), Wiesbaden 2011, S. 279
12. Weber, M., Politik als Beruf, München 1919, zitiert aus <http://www.textlog.de/2280.html> (30.4.2011)
13. vgl. Schäfer, F., Change Management für den Öffentlichen Dienst, Hamburg 2005, S. 13
14. <http://www.fiv.at/verein/index.php>
15. <http://m.bmf.gv.at/BUDGET/budgets/2009/beilagen/Verwaltungsreform.pdf>
16. Picot, A. / Freudenberg, H. / Gaßner, W., Management von Reorganisationen, Wiesbaden 1999, S. 2
17. Es ist hingegen eine besondere Ironie der real existierenden rechten Opposition, dass gerade sie, die kulturelle Beharrlichkeit bis zur unüberbrückbaren Wurzel kulturalisierter Konflikte überhöhen, die Herausforderung des Kulturwandels in der Verwaltung trivialisieren.
18. Klenk, T. / Nullmeier, F., Public Governance als Reformstrategie (2. Auflage), Düsseldorf 2004, S. 10
19. Bauer, H., Steigerung der Lebensqualität durch „politische Steuerung“, in: Verwaltung Innovativ, Beilage zur Wiener Zeitung vom 9.11.2004, Wien 2004, S. 4
20. siehe etwa Schröter, E., New Public Management, in: Handbuch zur Verwaltungsreform (4. Auflage), Wiesbaden 2011, S. 79ff.
21. vgl. Rossmann, B., Bundesstaats- und Verwaltungsreform – Kein Allheilmittel zur Sanierung der Staatsfinanzen, in: Kurswechsel 4/2009, Wien 2009, S. 102–111
22. Wollmann, H. / Kuhlmann, S., Evaluierung von Verwaltungsmodernisierung, in: Handbuch zur Verwaltungsreform (4. Auflage), Wiesbaden 2011, S. 563ff.
23. Fox, D., E-Government, in: Datenschutz und Datensicherheit 27, Wiesbaden 2003, S. 103
24. Einschränkend ist jedoch festzuhalten, dass Verwaltungsreformprojekte, die die KundInnenorientierung stärken, trotzdem eine Verbesserung bringen können, wenn sie zumindest dazu führen, dass BürgerInnen erstmals in der Rolle als DienstleistungsnehmerInnen ernst genommen werden – was nichts daran ändert, dass sie einfach auch dann hinter ihrem Potential zurückbleiben. Vgl. Jann, W. et al., Status-Report Verwaltungsreform, Berlin 2004, S. 71
25. siehe Klenk, T. / Nullmeier, F., Public Governance als Reformstrategie (2. Auflage), Düsseldorf 2004, S. 54
26. ebd., S. 57ff.
27. Jann, W. et al., Status-Report Verwaltungsreform, Berlin 2004, S. 69f.
28. Blanke, B., Verwaltungsreform als Aufgabe des Regierens – Einleitung, in: Handbuch zur Verwaltungsreform (4. Auflage), Wiesbaden 2011, S. XIII

INSTITUT FÜR SOZIAL- UND WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

WISO

WIRTSCHAFTS-UND SOZIALPOLITISCHE ZEITSCHRIFT

Die Zeitschrift WISO wird vom Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften (ISW) herausgegeben. Sie dient der Veröffentlichung neuer sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse sowie der Behandlung wichtiger gesellschaftspolitischer Fragen aus Arbeitnehmersicht.

Lohnpolitik, soziale Sicherheit, Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit, Arbeit und Bildung, Frauenpolitik, Mitbestimmung, EU-Integration - das sind einige der Themen, mit denen sich WISO bereits intensiv auseinander gesetzt hat.

WISO richtet sich an BetriebsrätInnen, GewerkschafterInnen, WissenschaftlerInnen, StudentInnen, Aktive in Verbänden, Kammern, Parteien und Institutionen sowie an alle, die Interesse an Arbeitnehmerfragen haben.

Erscheinungsweise: vierteljährlich

Preise:* Jahresabonnement EUR 22,00 (Ausland EUR 28,00)
Studenten mit Inskriptionsnachweis EUR 13,00
Einzelausgabe EUR 7,00 (Ausland EUR 12,00)

(* Stand 2005 - Die aktuellen Preise finden Sie auf unserer Homepage unter www.isw-linz.at)

Wir laden Sie ein, kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen ein WISO-Probeexemplar zu bestellen. Natürlich können Sie auch gerne das WISO-Jahresabonnement anfordern.

Informationen zum ISW und zu unseren Publikationen - inklusive Bestellmöglichkeit - finden Sie unter www.isw-linz.at.



Oberösterreich

BESTELLSCHEIN*

Bitte senden Sie mir kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen

- 1 Probeexemplar der Zeitschrift WISO
- 1 ISW Publikationsverzeichnis

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements (Normalpreis)

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements für StudentInnen mit Inskriptionsnachweis

* Schneller und einfacher bestellen Sie über das Internet: www.isw-linz.at

Name _____

Institution/Firma _____

Straße _____

Plz/Ort _____

E-Mail _____

BESTELLADRESSE:

ISW
Volksgartenstraße 40, A-4020 Linz
Tel. ++43/732/66 92 73
Fax ++43/732/66 92 73-28 89
E-Mail: wiso@akoee.at
Internet: www.isw-linz.at