

## DIE AUFGABENREFORM ALS HERAUSFORDERUNG FÜR EIN NEUES VERWALTUNGSDENKEN

PUSCHNIG Udo

Mag.,

Amt der Kärntner Landesregierung, Österreich

«Wenn über das Grundsätzliche keine Einigung besteht, ist es sinnlos, miteinander Pläne zu schmieden»  
(Konfuzius, um 500 v.Chr.)

Dieses Zitat soll an der Spitze der Überlegungen und Ansätze einer Aufgabenreform stehen. Eine Reform kann nur in einem positiven Umfeld und in einem konsensualen Miteinander gelingen. Grundlage für eine Aufgabenreform muss aber ein klares politisches Bekenntnis sein, denn die notwendigen Weichenstellungen sowie die Zielrichtung sind die Aufgaben der Politik. Aufgabenreform wird sehr oft als «Angstwort» von den in der Verwaltung Tätigen gesehen, wobei diese Angst als unbegründet gesehen werden soll, denn Reform heißt Anpassung an neue Herausforderungen und basiert auf einer Analyse des Ist-Standes. Auch technische Einrichtungen wurden oft mit Skepsis betrachtet und haben sich dann oft als „Segen“ bzw. Arbeitserleichterung für die Benutzer herauskristallisiert. Das Thema der Aufgabenreform bietet aber auch eine Chance, die Verwaltung als modernen und dynamischen Dienstleistungsapparat mit konkurrenzfähigen und kosteneffizienten Produkten zu präsentieren und zu positionieren.

Eine Gebietskörperschaft muss sich, um Aufgaben zufriedenstellend erfüllen zu können, auf die wesentlichen Bereiche konzentrieren. Die wirtschaftliche Dynamik und die Innovationsfähigkeit dürfen nicht durch Gesetze und Verordnungen sowie bürokratischen Perfektionismus behindert werden. Deregulierung, Privatisierung und Verwaltungsreform bzw. –modernisierung sollen Raum für mehr private Initiativen schaffen.

### Ansätze zur Aufgabenreform

Die Versuche einer grundlegenden Verwaltungs- und Bundesstaatsreform haben mittlerweile eine lange politische Geschichte in Österreich. Der Verwaltung wurden im Lauf der Jahre immer mehr Aufgaben aufgebürdet, ohne dass sich die Strukturen entsprechend geändert hätten. Die Erfüllung aller Aufgaben ist durch die Verwaltung aller Gebietskörperschaften in der derzeitigen Form daher kaum noch effizient zu bewältigen und auch nur schwer zu finanzieren. Am Anfang einer Reform muss aber zuerst festgelegt werden, welche Aufgaben die Gebietskörperschaften überhaupt wahrnehmen sollen und dann erst die Art und Weise der Abwicklung, der zu erledigenden Aufgabenstellungen.

Die Analyse des Aufgabenstandes einer Gebietskörperschaft kann sich laut Christoph Reichard an folgenden Fragen orientieren:

- Kann die öffentliche Aufgabe künftig ersatzlos entfallen oder kann die Intensität der Aufgabenwahrnehmung eingeschränkt werden?
- Sollte die öffentliche Aufgabe künftig innerhalb des öffentlichen Sektors von verselbstständigten Einrichtungen (Verantwortungs- bzw. Ergebniszentrum, Eigenbetrieb oder Eigengesellschaften) vollzogen werden?
- Sollte die öffentliche Aufgabe künftig von nichtstaatlichen Trägern vollzogen und daher auf diese übertragen werden?

Im Rahmen eines abgestuften Staatsaufgabenkonzeptes unterscheidet Christoph Reichard vier Aufgabentypen:

- Staatliche Kernaufgaben, die auf der Basis eines expliziten gesellschaftlichen Konsenses vom Staat gewährleistet und von diesem vollzogen werden. Dabei handelt es sich in erster Linie um hoheitliche Aufgaben (innere und äußere Sicherheit, Gerichtsbarkeit etc).
- Staatliche Gewährleistungsaufgaben, deren dauerhafte Erbringung der Staat zwar garantiert, bei deren Vollzug jedoch im Einzelfall zu prüfen ist, ob sie effektiver und effizienter von einer staatlichen Einrichtung oder von nichtstaatlichen (privaten) Einrichtungen erledigt werden können.
- Staatliche Ergänzungsaufgaben, bei denen es sich nach explizitem gesellschaftlichen Konsens um nicht-öffentliche Aufgaben handelt, die der Staat wahrnehmen könnte, sofern er dies effektiver und effizienter als Private tun kann (z.B. Gebäudereinigung, Grünflächenpflege, Straßeninstandhaltung).
- Private Kernaufgaben, die auf der Basis eines gesellschaftlichen Konsenses von privaten Unternehmen oder Organisationen des „dritten Sektors“ wahrgenommen werden.

Die oben ausgeführte Gliederung wird auch von Reinhard Mitterlehner für die vier Aufgabentypen der Verwaltungstätigkeit bestätigt bzw. herangezogen. Für Mitterlehner ist ein nicht zu unterschätzendes

Rationalisierungspotential durch die Dezentralisierung von Aufgabenerledigungen zu sehen. Ein Teil der Verwaltungsaufgaben kann von Zentralstellen auf nachgeordnete Einrichtungen abgeschichtet werden, wobei die Rücknahme der Maßnahme offen bleiben soll. Bei entsprechender Kompetenzverteilung müssen den dezentralen Verwaltungsstellen und Ämtern mehr Handlungsspielräume erlaubt werden. Privatwirtschaftliche Methoden sind auf die Verwaltung zu übertragen und somit die Kundennähe und die Wirkungsorientierung zu verbessern.

Mitterlehner sieht in „Mehr privat, weniger Staat“ dezentrale Handlungsfreiheiten im Sinne subsidiaritärer Aufgabenteilung sowie die folgenden Ansätze für das New Public Management:

- Aufgabenkritik und Stopp der Gesetzesflut
- Aufgabenbezogene Produktdefinition und eindeutige Kostenzuordnungen
- Kurze und klare Entscheidungswege mit Handlungsspielraum für eigenverantwortliche Beamte
- Professionelles Kostenmanagement
- Wettbewerbsmäßige Ausrichtung der Verwaltung zur Qualitätsverbesserung und Kostensenkung
- Kooperation der Wirtschaft mit der Verwaltung
- Privatwirtschaftliche Geldbeschaffung (Kostensätze, Sponsoring...)
- Modernes Dienstrecht.

Eine neue Partnerschaft zwischen den staatlichen Instanzen wie zum Beispiel dem Bund und den Ländern leitet Kuno Schedler ab und erstellt folgende Konzeption des Gewährleistungsstaates:

- Über die Aufgabenbreite des Staates entscheiden die politischen Instanzen in den üblichen, demokratisch legitimierten Verfahren.

- Die Leistungstiefe des Staates ist gegenüber dem Wohlfahrtsstaat eingeschränkt; der Service Public erfüllt nur noch die Aufgaben im Kernbereich der staatlichen Verantwortung selbst. Diese Einschränkung ist nicht mit der neo-liberalen „Mini-Staat“-Konzeption gleichzusetzen, da die Verantwortung des Staates für bestimmte wohlfahrtsgewährende Aufgabenbereiche nicht aufgehoben wird. Seine Rolle im Entwicklungsprozess wird hingegen eine völlig andere sein: Der Staat soll die Gesellschaft vermehrt aktivieren, indem auch direktere Partizipation der BürgerInnen/KundInnen an der Leistungserstellung ermöglicht und gefördert wird (von Bandemer et al.).

- Auch die daraus entstehende Gewährleistungsverwaltung handelt zielgerichtet, aber autonomer und mit Verhandlungsspielraum. Über die konkrete Definition der Staatsaufgaben entscheidet nicht der Markt, sondern sie ist nach wie vor das Resultat eines demokratischen Verfahrens. Diese Mechanismen übernimmt die neue Konzeption von jener des Wohlfahrtsstaates.

- Die Grenzen zwischen Staat und Wirtschaft sind im Bereich der Politikimplementation nicht klar gezogen, sondern durch Überschneidungen charakterisiert. Durch „Empowerment“ der Einwohnerinnen und Einwohner sollen diese zur Eigenerstellung öffentlicher Güter angeregt werden; in Public-Private-Partnerships werden öffentliche und private Verantwortung miteinander verbunden. Der traditionelle Obrigkeitsstaat mutiert zum Partner, zum Moderator und Katalysator.

- In diese Implementationsfelder bringt der Staat bewusst Mechanismen ein, die höchste Bedürfnisbefriedigung bei effizienter Erstellung erwirken, ohne sie durch Regulierung erzwingen zu wollen. Diese Mechanismen werden aus der Markttheorie entnommen und auf die konkrete Situation adaptiert.

Diese Konzeption des Gewährleistungsstaates erwirkt nach Schedler eine Vorstellung des politisch-administrativen Systems, welches sowohl sozialstaatliche als auch neo-liberale Ansätze und Züge aufweisen kann. In der Staatskonzeption des Gewährleistungsstaates wird der Entscheid über die Aufgabenbreite und die ideologische Ausgestaltung des Staates entkoppelt von den Fragen der Gestaltung des Service Public und der Aufgabenwahrnehmung. Die Aufgabenbreite wird durch politische Instanzen in demokratischen Verfahren festgelegt, und bei der Aufgabenerfüllung trägt der Staat in allen öffentlichen Bereichen die Gewährleistungsverantwortung, erbringt aber laut Schedler lediglich die sogenannten Kernaufgaben des Staates.

Eine effiziente öffentliche Verwaltung ist ein wesentlicher Standortfaktor und ein wichtiger Wettbewerbsvorteil. Matthias Tschirf definierte im Jahr 1999 folgende Thesen, die das Funktionieren eines Staates auch in Zukunft gewährleisten sollen:

- Der Staat hat auch im nächsten Jahrhundert wesentliche Aufgaben zu erfüllen. Insbesondere in der Innen- und Außenpolitik, der Sicherheit, bei der EU-Integration, in der Organisation der Infrastruktur, der sozialen Stabilität und in der Bildung sind enorme Leistungen erforderlich.

- In Hinblick auf die bewegten finanziellen Rahmenbedingungen muss der Staat flexibler bei der Erfüllung seiner Aufgaben werden.

- Um das Funktionieren des Staates auch im nächsten Jahrhundert zu gewährleisten, bedarf es motivierter Beamter, die zusätzlich von der Politik und der Gesellschaft in ihrer Aufgabe unterstützt werden müssen.

- Ein effizienter Staat, der den Wirtschaftsstandort Österreich sichert, muss die Rolle eines Schiedsrichters in einer komplexen Welt zum Wohle der Bürger spielen.

- Insbesondere aber ständige Aufgabenkritik aller Staatsaufgaben, d.h., dass alte abgebaut werden, um neue übernehmen zu können, noch dazu unter dem Gesichtspunkt immer engerer budgetärer Rahmenbedingungen.

Aus den oben genannten Thesen ergeben sich für Tschirf folgende Schlüsse, die in einer notwendigen Aufgabenreform zusammengefasst sind. Dem Staat kommt eine besondere Rolle als Schiedsrichter zu. Zu erwähnen sind neben den engen gerichtlichen und verwaltungsverfahrenrechtlichen Tätigkeiten Dienstleistungen, die für den Wirtschaftsstandort eine besondere Bedeutung spielen wie das Grundbuch und das Firmenbuch, die in Österreich in vorbildlicher Weise elektronisch erfasst sind sowie schnellere Verwaltungs- und Gerichtsverfahren, denn diese sind für Investitionsentscheidungen von besonderer Bedeutung. Das Ziel müssen flexiblere Behördenentscheidungen sein, denn ein rascher Rechtsschutz ist von erheblicher Bedeutung.

Die Industriellenvereinigung hat einen Katalog zum Thema „Staatsaufgaben – Ein fundamentaler Reformvorschlag der Industriellenvereinigung“ vorgelegt und versteht diesen als Anstoß und Grundlage für eine weiterführende und tiefgreifende Auseinandersetzung mit den Staatsaufgaben als Aufgabenkritik und ihrer Erfüllung als Strukturkritik, mit dem Ziel eines effizienteren aber nicht schwächeren Staates. In diesem Katalog findet sich folgender Prüfrahmen für die Aufgabenreform:

#### **- Politik, Gesellschaft**

Gesellschaftspolitische Wichtigkeit dieser Aufgabe

Hat diese Staatsaufgabe enorme gesellschaftliche Bedeutung?

Gefahr einer Zwei-Klassen-Gesellschaft?

Selbstregulierung, Selbsthilfe, „Dritter Sektor“

Könnten nicht NGOs, private Vereine oder die Bürger selbst diese Aufgabe erledigen?

Doppelgleisigkeit/Subsidiarität

Welche Behörden sind derzeit zuständig? Könnte diese Aufgabe von einer niedrigeren Stufe des Staatswesens wahrgenommen werden?

Staatliche Zwangs- und Befehlsgewalt

Das Gewaltmonopol des Staates darf nicht angetastet werden!

#### **- Ökonomische Effizienz**

Verhältnismäßigkeit/Kosten-Nutzen-Analyse/Vertretbarer Verwaltungsaufwand

Ist Aufwand verhältnismäßig und vertretbar? Welche Kosten, welcher Nutzen?

Effizienz, Privat oder Staat?

Wer erbringt diese Aufgabe kostengünstiger, der Staat oder private Anbieter? Ergeben sich daraus etwaige Folgekosten?

Qualität der Leistung

Besteht die Gefahr eines Absinkens des Leistungsniveaus im Falle der Privatisierung der Aufgabe?

Wettbewerb

Auf ein staatliches Monopol darf kein Privates folgen!

Ist der Wettbewerb in diesem Bereich gewährleistet?

Erlös/Kosten der Privatisierung

Welche finanziellen Auswirkungen auf den Staat hat die Privatisierung der Aufgabe?

#### **- Rechtliche Schranken**

Verfassungsrechtliche, gesetzliche oder vertragliche Schranken

Welche normativen Hindernisse stehen einer Entstaatlichung einer Aufgabe entgegen? Notwendige Novellierungen?

Internationale Verpflichtungen

Bestehen völker- oder gemeinschaftsrechtliche Schranken?

Öffentliches Recht oder Privatrecht

Genügt nicht auch zivilrechtliches Vertrags-, Haftpflicht- und Schadenersatzrecht den Anforderungen?

Grundrechte, öffentlich rechtlicher Rechtsschutz

Wäre der Verzicht auf den Rechtsschutz durch UVS, VfGWH, VwGH und Art. 133 Z4-Behörden für den Bürger verkraftbar?

Art. 6 MRK?

Eingriffsmöglichkeiten

Der öffentlichen Hand müssen auch nach einer Privatisierung bzw. Aufgabenabgabe Möglichkeiten einer Einflussnahme im Falle von Fehlentwicklungen bleiben?

### **WOLV-Teilprojekt „Organisatorische Aufgabenreform“**

Im Amt der Kärntner Landesregierung, der Administration des Bundeslandes Kärnten, erfolgte Ende Dezember 2000 die konstituierende Sitzung der Arbeitsgruppe zum Teilprojekt „Organisatorische Aufgabenreform“ des Gesamtprojektes „WOLV – Wirkungsorientierte Landesverwaltung“. Die Ausgangssituation war eine gemeinsame Diskussion über die Qualität und Quantität der Aufgaben der Kärntner Landesverwaltung, mit dem Ziel der Politik einen Katalog für einen Diskussionsprozess bzw. eine zielgerichtete Entscheidungsfindung vorzulegen.

Die Arbeitsgrundlagen der genannten Arbeitsgruppe waren folgende:

- Produkt- und Leistungskatalog des Teilprojektes „Betriebswirtschaftliche Instrumente“
- Arbeitspapier Verwaltungsreform „Landesverwaltung 1999-2004“
- Vorschläge des Teilprojektes „Legistische Aufgabenreform“
- Weitere Vorschläge der Arbeitsgruppe

Das Arbeitspapier zur Verwaltungsreform wurde analysiert, die Produktgruppen der bestehenden Abteilungen des Amtes der Kärntner Landesregierung, der Administration des Bundeslandes Kärnten, wurden von der Arbeitsgruppe „Organisatorische Aufgabenreform“ auf Basis des Produkt- und Leistungskataloges des Teilprojektes „Betriebswirtschaftliche Instrumente“ sowie auf Basis der zum damaligen Zeitpunkt geltenden rechtlichen Bestimmungen systematisiert. Die Arbeiten der Arbeitsgruppe wurden abgeschlossen und die entsprechenden Ergebnisse liegen im Amt der Kärntner Landesregierung auf.

Die Systematisierung erfolgte in folgenden drei Gruppen:

Gruppe I:

Gewährleistungsverantwortung und Erfüllungsverantwortung durch das Land; d.h., das Land hat die Gewährleistung, dass eine Leistung zielgerecht erbracht wird sowie die Erbringung und der Vollzug einer Leistung intern im eigenen Wirkungsbereich sichergestellt wird.

Gruppe II:

Gewährleistungsverantwortung ohne Erfüllungsverantwortung durch das Land; d.h., das Land hat die Gewährleistung, dass eine Leistung zielgerecht erbracht wird, die Erbringung und der Vollzug der Leistung kann, aber muss nicht, intern im eigenen Wirkungsbereich erfolgen, sondern kann auch extern abgewickelt werden.

Gruppe III:

Keine Gewährleistungsverantwortung und keine Erfüllungsverantwortung durch das Land; d.h., das Land hat keine Gewährleistung, dass eine Leistung erbracht wird, die Erbringung und der Vollzug der Leistung müssen nicht durch das Land erbracht bzw. sichergestellt werden. Es stellt sich in dieser Gruppe die Entscheidung nach der Aufgabenbreite des Landes. Erfolgt die politische Entscheidung, eine Aufgabe durch das Land sicherzustellen, dann hat für die Erbringung und den Vollzug einer Leistung ein Kostenvergleich zwischen interner und externer Leistungserbringung zu erfolgen.

Nach Vorliegen der Systematisierung der Produktgruppen erfolgte eine Durchsicht und Abstimmung des Kataloges gemeinsam mit dem Leiter des Teilprojektes „Legistische Aufgabenreform“, um eine legistische

Abstimmung vorzunehmen. Die Systematisierung hat auch ergeben, dass Abteilungen mit sehr breit gefächerten Aufgabenbereichen unter Beiziehung externer Experten restrukturiert werden sollten.

Auf Basis von Unterlagen erfolgte eine Beratung bzw. Diskussion über den Einsatzbereich und die Modelle von Förderbanken. Nach Ansicht der Arbeitsgruppe soll das Modell der „L-Bank (Landeskreditbank Baden-Württemberg-Förderbank)“ durch das Teilprojekt weiterverfolgt werden. Eine Exkursion mit zahlreichen Fachgesprächen in Stuttgart hat die Professionalität des Instrumentariums dieser Förderbank belegt und ergeben, dass auf Basis der gewonnenen Erkenntnisse in den Bereichen Effizienz von Förderabwicklung, Personalmanagement, Controlling und Kundennähe sowie Produktinnovation eine weitere Beratung über die Vorgangsweise auf politischer Ebene erfolgen sollte.

Folgende Ansätze für die Abwicklung der Aufgaben der Kärntner Landesverwaltung werden von der Arbeitsgruppe vorgeschlagen:

- Eigenleistungen durch die Landesverwaltung
- Fremdvergabe, Ausgliederung oder Privatisierung nach einem Kostenvergleich und einer politischen Festlegung
- Abschaffung von Leistungen
- Um- bzw. Restrukturierung von Aufgabenbereichen
- Modell einer Förderbank

### **Schlussbemerkung**

Ruth Richardson, ehemalige neuseeländische Finanzministerin und dann Beraterin internationaler Institutionen, Regierungen und privater Firmen, hat im Jahr 1997 in Wien bei einem Symposium zum New Public Management folgende abschließende Aussage getroffen: „Meine Erfahrung sagt mir immer, wenn es um große Probleme geht, dann sollte man große Lösungen ansprechen. Große Probleme können nie mit kleinen Lösungen bekämpft werden. Meine Erfahrung sagt mir, kühne Lösungen sind stets die besten Lösungen. Und: Fortschritt ist abhängig von einer klaren und attraktiven Vision, von einer umfassenden und detaillierten Strategie. Vor allem aber: Alle müssen die Ansicht teilen, dass sich die Mühe lohnt.“

Das Gesamtprojekt „WOLV – Wirkungsorientierte Landesverwaltung“ liegt mit ersten konkreten Ergebnissen und Maßnahmen vor und soll von allen, der Politik und der Verwaltung, in einem gemeinsamen Miteinander umgesetzt bzw. verwirklicht werden, denn die Kärntner Landesverwaltung ist ein wesentliches Qualitätsmerkmal für die Position des Wirtschaftsstandortes Kärnten im internationalen Wettbewerb. Erste Schritte wurden bisher eingeleitet.

### **LITERATUR**

1. Aiginger K. / Farnleitner H. / Koren S. / Raidl C. / Stadler W. (Hg.): Impulse für das Unternehmen Österreich. Eine Experten-Agenda zur Zukunftssicherung. Die neuen Spielregeln in der Euro-Liga, Erneuerung Schlüsselkompetenzen, Wege zum schlanken Staat, Wirtschaftsverlag Ueberreuter, Wien, 1999.
2. Benz A.: Der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse, 1. Auflage, Oldenbourg Verlag, München/Wien, 2001.
3. Bösenberg D./Hauser R.: Der schlanke Staat. Learn-Management statt Staatsbürokratie, Econ Verlag, Düsseldorf / Wien / New York / Moskau, 1994.
4. Hawlik J. / Schüssel W.: Mehr Privat – weniger Staat: Anregungen zur Begrenzung öffentlicher Aufgaben, Signum Verlag, Wien, 1983.
5. Kärntner Verwaltungsakademie (Hg): Wirkungsorientierte Landesverwaltung (WOLV), Bildungsprotokolle, Band 7, Kärntner Druck- und Verlagsgesellschaft, Klagenfurt, 2001.
6. Mitterlehner R. / Kyrer A. (Hg): New Public Management. Effizientes Verwaltungsmanagement zur Sicherung des Wirtschaftsstandortes Österreich, 2. Auflage, Österreichischer Wirtschaftsverlag, Wien, 1998.
7. Osborne D./Gaebler T (aus dem Englischen vom Mader F., bearbeitet von Mix U. und Heisig U.): Reinventing Government. Mit Unternehmergeist zum innovativen Staat, Signum Verlag, Wien, 1997.
8. Potacs M. / Rondo-Brovetto P. (Hg): Beiträge zur Reform der Kärntner Landesverwaltung, Manz Verlag, Wien, 2001.
9. Reichard C.: Managementkonzeption des öffentlichen Verwaltungsbetriebes, Verlag Duncker & Humblot, Berlin, 1973.
10. Reichard C.: Umdenken im Rathaus, 3., unveränderte Auflage, Edition Sigma, Berlin, 1994.
11. Reutner F.: Der effiziente Staat – Fiktion oder Vision? Unternehmerische Konzepte für Lebensqualität und Wohlstand, 3., ergänzte Auflage, Verlag Gabler, Wiesbaden, 1997.
12. Schedler K. / Proella I.: New Public Management, Verlag Haupt, Bern / Stuttgart / Wien 2000.
13. Vereinigung Österreichischer Industrieller (Hg): Wege aus der Budgetmisere. Vorschläge zur Gewinnung autonomer Handlungsspielräume im Hinblick auf den EU-Beitritt, Wien, 1994.
14. Vereinigung Österreichischer Industrieller (Hg): Staatsaufgaben. Ein fundamentaler Reformvorschlag der Industriellenvereinigung, Wien, o.J.
15. Zernatto C.: Politik der radikalen Mitte, 1. Auflage, Verlag Carinthia, Klagenfurt, 1998.

Пушніг У. Реформа завдань як виклик для нового мислення управління / Крайовий уряд Каринтії, Австрія

Пушніг У. Реформа задач как вызов для нового мышления управления / Краевое правительство Каринтии, Австрия