

Referat – Pro Scientia Graz

23.03.2021

Lukas Grangl

Verwaltungsreformen – Wie veränderbar sind staatliche Strukturen?

Reform der Österreichischen Bundesverwaltung (2009+)

Kernfragen

Wie veränderbar, „liquide“ sind staatliche Strukturen? Was ist überhaupt „Verwaltung“? Welche Hoffnungen und Ziele, Probleme und Herausforderungen sind mit ihrer Veränderung verbunden?

Was ist Verwaltung?

„Verwaltung“ ist der **umfassende Begriff für die Organisation Staat** und somit ein **plurales Phänomen**, in dem **hohe Interdependenzen** von **formellen** und **informellen Strukturen** bestehen und in das vielfältige Einflusskanäle aus ihrer Umwelt existieren. Es liegt ein komplexes Netzwerkgeflecht aus Innen- und Außenbeziehungen (zu Politik, Gesellschaft, Wirtschaft etc.) vor. Verwaltung ist gleichzeitig auch ein **vielschichtiges** Phänomen, in dem sich verschiedene, über-, unter- und gleichgeordnete Ebenen überlagern (EU – Bund – Land – Kommunen; „Mehrebenengovernance“).

Verwaltung – das ist vor dem Hintergrund der Frage nach ihrer Veränderbarkeit zu betonen – agiert im **Zieldreieck** aus (a) Effektivität – (b) demokratischer Legitimität und – (c) Effizienz.

Verwaltungsreformen in Österreich

In Österreich besteht eine lange Historie angekündigter und gescheiteter Reformen, die einen Antwortversuch auf wahrgenommene Fehlentwicklungen (Rückgang Finanzmittel, Ineffizienzen Föderalismus etc.) darstellen. Ein Beispiel für dieses Scheitern ist der „Österreich-Konvent“ (2003 – 2005). Aktuell läuft seit 2009 eine Verwaltungsreform auf **Bundesebene**, die dem **New Public Management-Ansatz (NPM)** folgt und die hier im Fokus steht.

Verwaltung ALT und NEU – Input- oder Outputorientierung?

Die „klassische“ **Verwaltung deutsch-österreichischer Rechtstradition** zeichnet sich durch eine **Orientierung am Input** aus, stellt sich also primär die Fragen: Was habe ich? → Was kann

ich daraus machen? Die führte zu einer tendenziell **reaktiven, kurzfristig orientierten, inkrementellen Arbeitsweise** (sukzessives Abarbeiten von aufkommenden Aufgaben).

Das **NPM** versucht dies – orientiert an den Organisations- und Ablaufmodellen der Privatwirtschaft – **durch eine sog. „Outputorientierung“ zu ersetzen**. Dabei soll zuerst die Frage nach dem **Ziel** (Was will ich?) geklärt werden, bevor die Frage nach den Ressourcen (Wie komme ich dahin?) gestellt wird. Eine reaktive **Grundhaltung** soll durch eine **aktiv-planende (in Worten des Reformansatzes: „Wirkungsorientierung“)** ersetzt werden. Einen Überblick über die Kernelemente eines (idealtypischen) NPM-Ansatzes gibt folgende Darstellung:

Ansatzpunkt	Maßnahmen
Organisationsstrukturen	Dezentralisierungs-, Entflechtungs- und Verselbstständigungsstrategien
Verfahren	Ergebnisorientierung durch Kosten-/Leistungsrechnung, outputorientiertes Rechnungswesen und Wirkungsanalysen, Controlling; Kontraktmanagement: Klare Verantwortungsabgrenzungen zwischen Politik und Verwaltung
Personal	Organisationsentwicklung durch die Einrichtung von Kooperations-, Partizipations-, und Gruppenelementen; Einbezug externer Beratungen Personalentwicklung Aufbau einer „Corporate Identity“
Außenverhältnis	Kundenorientierung zentral; Qualitätsmanagement und Wettbewerbsorientierung

Abbildung 1: Kernelemente des NPM - Übersicht, Quelle: Eigene Darstellung, nach Bogumil/Jann 2009, 236.

Phasen der Reform & Ziele

Die **erste Phase (ab 01.2009)** zeichnete sich durch wesentliche **Vorarbeiten** zur Umstellung der Grundorientierung (Input- zu Outputorientierung) aus: Etablierung einer mittelfristigen Planung, Einführung verbindlicher Ausgabenobergrenzen, Prioritäten und Zielsetzungen sowie einem Strategiebericht.

Die **zweite Phase (ab 01.2013)** zielte auf die **Implementation neuer Organisationsstrukturen und -prozesse**, der Entwicklung/Implementation der notwendigen IT-/und techn. Infrastruktur, Schulungen, Berichtswesen (Transparenz, interner Informationsaustausch) etc.

Das große Aber... Widerstand gegen die Veränderungen

Zentrale Akteure der **NPM-Reform auf Bundesebene** sind die **Bundesministerien**, sowie parteilich (Große Koalition 2013–2017) verbundene Sozialpartner (WKO, AK). Mit aktuellem Stand zeigt sich ein „gemischtes“ Bild des Reformerfolges in Österreich. Es lassen sich drei wesentliche Herausforderungsfelder der österreichischen Reform feststellen:

1. Komplexität des Datenmanagements

- Daten können nicht adäquat & zeitgerecht erhoben + verarbeitet + analysiert + entscheidungsrelevant werden, es entstehen „Datenfriedhöfe“.
- Transparenzproblem – Wie sollen BürgerInnen/ Journalisten/ Politiker/ Verwaltungsmitarbeitende spezifische Fachinhalte verstehen? (Nicht-Experten)
- Daten erlauben keine Verbindung zwischen dem Budget und der Wirkungsorientierung (Planungsprozess)

2. Wirkungsziele und Kennzahlen

- Geringes Ambitionsniveau – Eigeninteresse der Bundesministerien sich positiv darstellen (Latte niedrig legen - Legitimitätsfrage)

3. Berichtswesen

- Transparenzrelevant – Legitimität
- Gemischte Qualität der Berichte, aber zunehmend besser.
- Positiv: Wirkungsmonitor

In Summe zeigt sich ein **differenziertes Bild der Umsetzung in Österreich**, wobei viele der angestrebten Veränderungen aus verschiedenen Gründen nur teilweise erreicht werden konnten. Es gelang umfangreiche neue Abläufe zu etablieren und einen ersten Kulturwandel von einer Input- zu einer Outputorientierung zu erreichen. Verwaltung ist aber ein lebendiges System, das seine eigenen Widerstände hervorbringt, die einer „Liquidität“ der Strukturen entgegenwirken und deren Bestand festigen. **Typische Widerstandskomplexe**, die allgemein, aber auch im gegebenen Fall, festzustellen sind:

- **Mikropolitische Strategien** der Verwaltungsakteure – Kampf um den eigenen Einflussbereich (Vorbeugung Verlust / Ausweitung Einfluss)
- **Parteiendifferenz**
- Fachverwaltungen vs. Steuerungspolitiker (zB Finanzminister, der als erfolgreich gelten kann, wenn er Budgetexpansion verhindern kann vs. Fachministerin, die dann als erfolgreich ist, wenn entsprechende (idR kostspielige) Projekte umgesetzt werden können)
- **Informationsüberlastung** des politisch-administrativen Systems („zu viele Infos“, „zu kompliziert“ vs. „Politik versteht das nicht“ etc. auf Seiten der Verwaltung)
- **Missachten der Eigenlogik** des politisch-administrativen Systems (Macht)
- **Planungsprobleme:**
 - Zielproblem – Politiker formulieren nur ungern Ziele – wäre eine Möglichkeit der interessierten Öffentlichkeit Politik daran zu messen...

- Indikatorenproblem – Messaufwand (wie eine komplexe Wirklichkeit unter Zeitdruck zur Planung hinreichend erfassen?)
- Informationsverarbeitungsproblem – entstehen sog. „Datenfriedhöfe“
- Prognoseprobleme – Kontingenz & Komplexität

Fazit

Die Verwaltungsreform in Österreich zeigt einerseits die (graduelle) Veränderbarkeit staatlicher Organisationsstrukturen und -abläufe auf, andererseits aber auch die deutliche Resilienz gegenüber Veränderungen. Diese Widerstandsfähigkeit führt auch dazu, dass mit NPM-Verwaltungsreformen verbundene Hoffnungen häufig nicht erfüllt werden (Holtkamp 2012).

Quellenangaben und Literaturtipps

Berka, Walter (2016): Verfassungsrecht. Grundzüge des österreichischen Verfassungsrechts, Wien: Verlag Österreich.

Bogumil, Jörg / Jann, Werner (2009): Verwaltung und Verwaltungswissenschaften in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft, Wiesbaden: Springer VS.

Kegelman, Jürgen (2007): New Public Management. Möglichkeiten und Grenzen des Neuen Steuerungsmodells, Wiesbaden: Springer VS.

Holtkamp, Lars (2012): Verwaltungsreformen. Problemorientierte Einführung in die Verwaltungswissenschaft, Wiesbaden: Springer VS.

Schedler, Kuno / Proeller, Isabella (2011): New Public Management, Wien: Haupt Verlag.

Empfehlung für all jene, die sich für die Arbeit der staatlichen Verwaltung interessieren:

Wirkungsmonitor der Österreichischen Bundesverwaltung

Bundesministerium für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport (BMKÖS) (2020) Wirkungsmonitoring Österreichische Bundesverwaltung, in:

<https://www.wirkungsmonitoring.gv.at/index.html>