

# Wie gelingen Verwaltungsreformen?

„Rahmenbedingungen erfolgreicher Verwaltungsreformen“ war das Thema einer Veranstaltung der ÖVG am 30. Jänner 2015 in Wien. Drei Referenten betrachteten das Thema aus unterschiedlichen Perspektiven.

**W**enn in Österreich irgendwo jemand aufsteht und laut erklärt: „Eine Verwaltungsreform ist dringend geboten“, so findet er sicher allgemeine Zustimmung, schon deshalb, weil jeder darunter etwas anderes versteht.“ Dieser Satz des österreichischen Verwaltungsjuristen Karl Brockhausen vor über 100 Jahren zeigt, dass die Reform der öffentlichen Verwaltung auf eine lange Geschichte blicken kann.

„Gerade die Erfahrungen vergangener Reformbemühungen können dazu dienen, Schlüsse für die Zukunft zu ziehen“, sagte Sektionschef Dr. Manfred Matzka, Präsident der Österreichischen Verwaltungswissenschaftlichen Gesellschaft (ÖVG) bei der ÖVG-Veranstaltung „Rahmenbedingungen erfolgreicher Verwaltungsreformen“ am 30. Jänner 2015 im Bundeskanzleramt.

Welche Voraussetzungen müssen Reforminitiativen im Verwaltungsbereich haben, um von der Entscheidungsebene tatsächlich umgesetzt zu werden und nach der Ausarbeitungsphase nicht in einer Schublade zu verschwinden? Antworten darauf versuchten drei Vortragende zu geben – Univ.-Prof. Dr. Rudolf Thienel, Präsident des Verwaltungsgerichtshofes und Co-Vorsitzender der von der Bundesregierung eingerichteten Aufgabenreform- und Deregulierungskommission, Mag. Ulrike Buchacher, Leiterin der Bezirkshauptmannschaft Murtal (Steiermark), und FH-Prof. Dr. Benedikt Speer, Programm- und Studiengangleiter Public Management der Fachhochschule Kärnten.

**Reformvoraussetzungen.** Prof. Rudolf Thienel präsentierte zehn Voraussetzungen, ohne die Reformvorhaben in der Verwaltung aus seiner Sicht zum Scheitern verurteilt seien. Zuerst müsste von den politischen Entscheidungsträgern vorgegeben werden, „was sie tatsächlich wollen.“ Schon der Begriff der „Verwaltungsreform“ sei dabei so vielschichtig und unterschiedlich in Gebrauch, „dass man sich zu Recht fragen könnte, was überhaupt geändert werden soll“. Die aktuelle Arbeit der Aufgabenreform- und Deregulierungskommission, die Thienel mit Univ.-Prof. Dr. Clemens Ja-

bloner, seinem Vorgänger im Amt des Verwaltungsgerichtshofs-Präsidenten, leitet, habe dazu eine gewisse Orientierung gegeben: „Es muss ein Prozess sein, der sich stetig weiter entwickelt, eigentlich eine Abfolge von Projekten.“ Bei einer angestrebten Änderung müsse klar gestellt werden, wozu diese gut sei: „Es bedarf eines Anstoßes von außen, um gewisse Trägheiten zu überwinden.“ So hätte es ohne finanzielle Engpässe wohl 1925 keine Verwaltungsreform gegeben. Das, was in der Folge zu ändern sei, sollte realistisch eingeschätzt werden. „Man sollte nichts beschönigen, aber auch nichts verteufeln“, unterstrich Thienel.

Im weiteren Verlauf der Reform sei die Einbindung aller Beteiligten unumgänglich; Ziele sollten ambitioniert, aber nicht unerreichbar formuliert werden. Bei zu hoch gesteckten Zielen könnte leicht Scheitern drohen – unter dem Motto: „Wenn das nicht klappt, dann hat alles keinen Sinn.“ So sei etwa eine Forderung der Abschaffung der Bundesländer in Österreich vollkommen unreal; viel eher sollte man im Sinne von Karl Poppers „Stückwerktechnologie“ einen Schritt nach dem anderen setzen und das Angestrebte möglichst „lösungsneutral“ formulieren. „Der Österreich-Konvent ist vor zehn Jahren letztlich an einem zu hohen Ziel gescheitert – einer neuen Verfassung“, erläuterte Thienel. Rückblickend sei der Konvent ein Teilerfolg geworden – durch viele Einzelprojekte wie der neuen erstinstanzlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit und der Grundrechtsbeschwerde, die nach und nach verwirklicht worden seien.

Verwaltungsreformen könnten nur dann funktionieren, wenn die passende Gelegenheit dazu gegeben sei: „Das richtige Projekt muss mit den richtigen Personen und dem richtigen Zeitpunkt zusammenpassen“, sagte der Verwaltungsgerichtshofs-Präsident. Bei der Umsetzung sollten Reformprojekte individuell, ihrer Eigenart nach, behandelt werden – nicht nach Schemata und Lehrbuchvorgaben, da sich „die Fantasie nicht erzwingen lässt“. Erfolge müssten transparent gemacht und „verkauft“ werden – um Gerüchten zu begegnen

und um Beteiligte zu motivieren. Auch die Abschlussphase dürfe nicht unterschätzt werden. Die Arbeiten sollten nachvollziehbar gemacht und veröffentlicht werden – zur nachhaltigen Dokumentation und zu Evaluierungszwecken. „Schließlich ist nach der Reform auch vor der Reform“, betonte Thienel.

**Bezirkzusammenführung.** Mag. Ulrike Buchacher, Leiterin der Bezirkshauptmannschaft „Murtal“ in der Obersteiermark, informierte über ein Beispiel eines „erfolgreichen Verwaltungsreformprojekts“: Am 1. Jänner 2012 wurden die Bezirke Judenburg und Knittelfeld zum Bezirk „Murtal“ zusammengeführt – nach nur sechsmonatiger Projektdauer. Der dem Projektauftrag zugrundeliegende politische Auftrag wurde am 30. Juni 2011 von den „Reformpartnern“ der Landesregierung formuliert. Buchacher, die damals die Bezirkshauptmannschaft Judenburg leitete, wurde Projektleiterin. Die politischen Vorgaben seien „eindeutig“ gewesen: „Keine Nachteile für Bürger, nach Möglichkeit Effizienzsteigerungen und das Lukrieren von Einsparungspotentialen“. Diese Vorgaben wurden laut Buchacher erfüllt: Der Sitz der neuen Bezirkshauptmannschaft ist in Judenburg, als Anlaufstelle für die Bürgerinnen und Bürger gibt es nach wie vor eine Außenstelle in Knittelfeld. Effizienzsteigerungen seien vor allem durch Kompetenzkonzentrationen und die Vereinheitlichung von Arbeitsprozessen erreicht worden.

„Durch die Restrukturierungsmaßnahmen konnte bisher rund eine Million Euro pro Jahr eingespart werden.“ Das Projekt umfasste zehn Phasen, 70 Arbeitspakete wurden aufeinander abgestimmt. Das Reformprojekt bezog sich ausschließlich auf die Zusammenführung der Bezirkshauptmannschaften, hatte aber weitgehende Auswirkungen, da zu einem Bezirk auch viele weitere Einrichtungen gehören, die normativ mit dem Begriff „Bezirk“ verknüpft sind – so etwa das Bezirksgericht, die Bezirksjägermeister, die Bezirkskammern für Land- und Forstwirtschaft, Bezirksparteien und die Bezirkspolizeikommanden. Sehr wichtig sei es gewesen, die



„Rahmenbedingungen erfolgreicher Verwaltungsreformen“: Rudolf Thienel, Ulrike Buchacher, Benedikt Speer, Manfred Matzka.

Ziele des Projekts offen zu kommunizieren – sowohl gegenüber der Bevölkerung, als auch den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. „Um Ängste abzubauen“, betonte Buchacher. Die Medien hätten den Verwaltungsreformprozess durch ihre positive und erwartungsvolle Berichterstattung unterstützt. Nach der ersten Bezirkszusammenführung wurden in der Steiermark sechs weitere Bezirke fusioniert; auch die Gemeindefeststrukturreform wurde mit 1. Jänner 2015 umgesetzt. Erfolgsfaktoren waren für Buchacher vor allem die eindeutigen politischen Vorgaben, die genügend Handlungsspielraum für die Umsetzung ließen, ein präziser Zeitplan und die aktive Kommunikation mit allen Betroffenen. Auf externe Berater sei verzichtet worden.

**Input der Wissenschaft.** Demgegenüber betonte Dr. Benedikt Speer, Professor für Verwaltungsmanagement an der Fachhochschule Kärnten und wissenschaftlicher Leiter bei Verwaltungsreformprojekten, den Wert seriöser externer Begleiter: „Die Wissenschaft kann von außen vieles anders betrachten, da sie nicht betriebsblind ist.“ Allerdings müsse vor einer Reform immer der Kontext und die Eigenheit des jeweiligen Landes bzw. der Organisation beachtet werden. Verwaltungswissenschaftliche

Fachliteratur aus Deutschland sei in Österreich oft schon deshalb schwer anwendbar, weil es rund 1.500 unterschiedliche Begriffe der Verwaltung gebe. „Alleine das Beschreiben einer geplanten Verwaltungsreform kann durch die Verschiedenheiten zum Teil zur Verzweiflung führen.“ Zu den Besonderheiten Österreichs, die Verwaltungswissenschaftler aus dem Ausland entdecken, gehörten laut Speer ein stark durchorganisiertes politisches System und eine primär auf Konsens und Stabilität ausgerichtete Gesellschaft. „Da gibt es nicht überall Reformfreudigkeit.“

Zum Teil würden Reformschritte gesetzt, die in der Praxis kaum gelebt werden könnten. So sei beispielsweise in manchen Ländern eine leistungsorientierte Besoldung für Gemeindebedienstete eingeführt worden, ohne dass es dazu eine adäquate Leistungsmessung gebe. „Leistungsorientierte Bezahlung ist im öffentlichen Dienst generell keine gute Idee – wegen einer ganz anderen Motivationslage als in der Privatwirtschaft“, betonte Speer. Daher sei die Implementierung von Erkenntnissen aus dem privaten Sektor für die Verwaltung teils nicht ratsam. „Vieles aus dem New Public Management passt nicht hierher.“

In manchen Staaten, die als Vorreiter der neuen Verwaltungsführung gelten, sei eine nachholende Verwaltungsmo-

derneisierung betrieben worden – etwa in Großbritannien oder Neuseeland. „Reformen, die zu spät kommen, haben Folgen, die wir nicht abschätzen können.“ So sei etwa die Reformkommission, die in Österreich die Novelle 1925 des Bundes-Verfassungsgesetzes vorbereitete und die endgültige Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern festlegte, durch die wirtschaftlichen Probleme der 1920er-Jahre und externen politischen Druck in ihren Handlungsspielräumen stark eingeschränkt worden. Manche Probleme habe man unter diesen Bedingungen lediglich verschieben können – so seien etwa zahlreiche entlassene Beamte, die der geplanten Verschlinkung des öffentlichen Dienstes zum Opfer gefallen waren, in der Folge in die „soziale Verelendung“ geschlittert und hätten sich politisch radikalisiert.

Für erfolgreiche Reformvorhaben der Verwaltung braucht es für Benedikt Speer daher vor allem ein fundiertes Wissen über die komplexe Realität solcher Prozesse, institutionellen und persönlichen Mut, Ehrlichkeit gegenüber sich selbst und der eigenen Situation sowie die Einbeziehung valider wissenschaftlicher Erkenntnisse: „Nur so können seriös die Ängste vor notwendigen Schritten abgebaut und populistische Schnellschüsse verhindert werden.“

Gregor Wenda