

Wirkungsorientierte Verwaltung

Die Erfahrungen in der Bundesverwaltung bei der Umsetzung der „wirkungsorientierten Folgenabschätzung“ waren Thema einer Veranstaltung des Innenministeriums und des FIV in Wien.

Das seit 1. Jänner 2013 geltende Haushaltsrecht des Bundes hat die Arbeit an Gesetzen, Verordnungen, zwischenstaatlichen Vereinbarungen und anderen rechtssetzenden Maßnahmen grundlegend verändert – diese müssen seither systematisch erfasst und von den mit der Erstellung des jeweiligen Entwurfes betrauten Dienststelle hinsichtlich ihrer zu erwartenden Auswirkungen beurteilt werden. Die *wirkungsorientierte Folgenabschätzung (WFA)* soll als einheitliches und umfassendes Instrument der wirkungsorientierten Haushaltsführung dienen und Ziele, Maßnahmen und Auswirkungen von legislativen Vorhaben so früh wie möglich aufzeigen. Frühere Berechnungen, etwa die Verwaltungskosten für Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen, wurden in das neue Folgenabschätzungssystem integriert. Als Teil der Materialien von Gesetzes- und Verordnungsentwürfen ist die WFA öffentlich zugänglich und soll Verwaltungshandeln und Gesetzgebung transparenter machen.

Dr. Gerhard Hammerschmid, Professor an der *Hertie School of Governance* in Berlin, wurde vom Bundeskanzleramt 2014 mit der Erstellung einer Studie über die bisherigen Erfahrungen mit der WFA in Österreich beauftragt. Diese sollte sich mit der Einführung und Umsetzung der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung beschäftigen und alle wesentlichen Akteure einbeziehen. Zwischen Mai und November 2014 erhob Hammerschmid zusammen mit Mag. Alexander Grünwald, MPA, die Problemfelder und formulierte Fragestellungen, führte strukturierte Interviews mit 40 Experten und Führungskräften bei zehn obersten Bundesbehörden und Organen durch und wertete weitere 77 Online-Fragebögen aus.



Gerhard Hammerschmid: „Österreich hat sich einem internationalen Trend angeschlossen, aber in sehr kurzer Zeit enorm viel geleistet.“

Die Einführung einer Abschätzung von Auswirkungen rechtlicher Vorhaben, also eines „Impact Assessment“, sei international schon länger etabliert, sagte Hammerschmid bei einer Veranstaltung des Bundesministeriums für Inneres und des *Führungsforums Innovative Verwaltung (FIV)* zum Thema wirkungsorientierte Folgendabschät-

Agreements“ in Großbritannien ab 1998, die „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung“ (WVO) der Schweiz ab den 1990er-Jahren und das „Neue Steuerungsmodell“ in Deutschland ab 1993.

Österreich sei laut OECD zwar ein „Spätstarter“ bei der Anwendung eines ergebnisorientierten Haushaltssystems, „dafür ist die Umsetzung hier wahnsinnig schnell passiert“, sagte Hammerschmid. „Andere Staaten wie das für Verwaltungsreformen bekannte Australien haben das aktuell bestehende System über einen Zeitraum von fast drei Jahrzehnten aufgebaut.“

IT-Tool und Handbuch. Bei der WFA sind in der Vorbereitung eines Gesetzes oder einer Verordnung nicht nur budgetäre Konsequenzen zu beachten, sondern auch ökonomische, ökologische und soziale. Dazu werden den Legisten unterstützende Hilfsmittel wie ein IT-Tool und ein Handbuch zur Verfügung gestellt.

Praktiker sehen zum Teil dennoch einen hohen Aufwand in der neuen Form des Arbeitens – so muss derzeit auch bei der Verordnung eines Ministers, in der lediglich auf Grund der Inflation einige Geldbeträge anzupassen sind, der gesamte Prozess des WFA mit allen Perspektiven durchgeführt

ZUR PERSON



Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid ist *Professor of Public and Financial Management* an der *Hertie School of Governance* in Berlin und ehrenamtlicher wissenschaftlicher Leiter des Instituts für den öffentlichen Sektor e.V. Er studierte Betriebswirtschaftslehre an der Universität St. Gallen und promovierte an der Wirtschaftsuniversität Wien mit einer international vergleichenden Studie über Reformen des Public Managements. Danach arbeitete er in der Bundesverwaltung an der Umsetzung von Reformprojekten und lehrte bis 2008 an der WU Wien, wo er das Institut für Public Management mit aufbaute.

www.oeffentlicherdienst.gv.at

werden. „Es würde viel dafür sprechen, sich hier auf Maßnahmen für signifikante Auswirkungen zu konzentrieren“, sagte Hammerschmid. „Die Vorgangsweise in Österreich ist sehr komplex, mit vielen Dimensionen. Dies habe ich bislang in keinem anderen Land gesehen.“ Hammerschmid verwies auf Deutschland, wo nur dann eine WFA erstellt wird, wenn mit einem Verwaltungsaufwand von mindestens einer Million Euro zu rechnen ist. Dies würde die Flut der Einschätzungsvorgänge einschränken, wie sie derzeit in Österreich besteht. Zudem wird die WFA in Deutschland von einer unabhängigen Institution, dem Normenkontrollrat, und einer zentralen Geschäftsstelle im Bundeskanzleramt koordiniert, die von Mitarbeitern des Statistischen Bundesamts unterstützt werden. Aufgrund der Unabhängigkeit des Normenkontrollrats könne es auch dazu kommen, „dass ein von der Regierung gewolltes Gesetzesvorhaben durch die externe Sicht ziemlich in die Kritik gerät“.

Nutzen und Kritik. Laut der von Hammerschmid und Grünwald erstellten Studie haben in der österreichischen Bundesverwaltung nach knapp zwei Jahren 55 Prozent der Befragten den potenziellen Nutzen einer WFA für die Wirkungssteuerung er-



Veranstaltung des BMI und des FIV: Sektionschef Mathias Vogl, Verwaltungsexperte Gerhard Hammerschmid.

kannt. 63 Prozent gingen zudem von einer steigenden Relevanz in der Zukunft aus. Dennoch wurde in den Ministerien noch immer eine eher kritische Grundstimmung zur wirkungsorientierten Steuerung beobachtet. Als Kritikpunkte wurde insbesondere notiert, dass die WFA einen „erheblichen Mehraufwand“ darstelle, auf Unterschiedlichkeiten bei den Regelungsvorhaben zu wenig Rücksicht genommen werde, eine „versprochene Erweiterung von Handlungsspielräumen bisher kaum wahrnehmbar“ sei und ein „Mehrwert kaum erkannt“ werde. Als Handlungsempfehlungen hielten die Autoren fest, dass bei Regelungsvorhaben zukünftig nach dem Kriterium der „Wesentlichkeit“ zu differenzieren sei, die momentan ressortintern ablaufen-

den WFA-Prozesse samt IT-Lösungen zentralisiert werden sollten, die Evaluierung „wesentlicher“ Regelungsvorhaben professionalisiert werden sollte und der Austausch zwischen den Ressorts zu fördern sei. Die OECD empfahl bereits 2012, dass die oberste politische Ebene sich klar für die neue Form der Steuerung aussprechen müsse, um ihr zum Erfolg zu verhelfen, dass aber auch Transparenz, eine Qualitätssicherung samt der Evaluierung von Verbesserungspotenzialen und die Kommunikation von Umsetzungserfolgen wichtig seien.

Optimierung der WFA. Mag. Ursula Rosenbichler, für das Wirkungscontrolling des Bundes zuständige Abteilungsleiterin im Bundeskanzleramt, kündigte bei der Veranstaltung an, dass an einer Optimierung der WFA gearbeitet werde – ausgehend von den bisherigen Erfahrungen. Die WFA solle „schlanker“ werden und, abhängig vom rechtlichen Vorhaben, unterschiedlich detailliert sein. Der Prozess könnte damit in Zukunft vereinfacht und beschleunigt werden, ohne die ursprünglichen Ziele der Wirkungsorientierung außer Acht zu lassen. Eine Änderung der WFA-Grundsatz-Verordnung mit diesen Inhalten wurde vom Bundeskanzleramt zur Begutachtung bis 9. März 2015 ausgesandt.

Gregor Wenda

VERWALTUNGSREFORM

Gemeindestrukturreform

Die Steiermark, in der seit 2010 mehrere Verwaltungsreformen laufen, hat mit Jahresbeginn 2015 die Anzahl ihrer Gemeinden in etwa halbiert. Mit der Gemeindestrukturreform wurden durch Zusammenlegungen aus ehemals 542 Kommunen 287. Im Zuge der Fusionen, die zum Teil auch über die Grenzen politischer Bezirke hinweg verliefen, wurden neue Katastralgemeinden geschaffen. Die Steiermark galt lange als das Bundesland mit der kleinteiligsten Gemeindestruktur: Bis zur Reform waren 32 Prozent aller österreichischen Gemeinden unter 1.000 Einwohner in der Steiermark;

seit 2015 sind es nur noch 3,6 Prozent. Der Bund stellte als Anreiz im Rahmen des Finanzausgleichs pro wegfallender Gemeinde 200.000 Euro zur Verfügung; das Land stellte einen Reformfonds auf, der eine Unterstützung für administrative Kosten bei Vereinigungen (Anschaffung neuer EDV, Drucksorten u. a.) bringen sollte.

Seit 2011 hatte es in der Steiermark bereits vereinzelt Gemeindefusionen sowie die Verschmelzung von sechs Bezirken zu drei neuen Bezirken gegeben. Die Neustrukturierung unter dem Motto „Stärkere Gemeinden – größere Chancen“ sollte unter anderem „wirtschaftlichere, leistungsfähigere und professionellere Gemeinden“ schaffen

und „real bestehende Siedlungsverflechtungen in den administrativen Strukturen der Gemeinden abbilden“. 365 Gemeinden nutzten in einer Vorschlagsphase von September 2011 bis Jänner 2012 die Möglichkeit, selbstständig Anregungen für neue Gemeindestrukturen einzubringen. Mit Vertretern von 455 steirischen Gemeinden wurden Gespräche geführt, in der Umsetzungsphase ab 1. Februar 2013 folgten über 1.000 weitere Gespräche mit Gemeindevertretern. Den rechtlichen Rahmen für die Neuordnung bildete das Steiermärkische Gemeindestrukturreformgesetz.

In Österreich bestehen seit 1. Jänner 2015 2.102 Gemeinden. *G. W.*