

Verwaltungsreform in Österreichs Städten – eine Zwischenbilanz

Grundlagenpapier für den Österreichischen Städtetag 2003 in Linz



Mag. Peter Biwald
DI Nikola Hochholdinger
Mag. Irene Sachse

KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung
Mariahilfer Strasse 136 * A-1150 Wien
☎ +43-1-8923483 - ✉ institut@kdz.or.at - www.kdz.or.at

Wien, Mai 2003

Inhaltsverzeichnis

VERWALTUNGSREFORM IN ÖSTERREICHS STÄDTEN – EINE ZWISCHENBILANZ	4
MANAGEMENT SUMMARY	6
TEIL 1 - VERWALTUNGSREFORM UND IHRE RAHMENBEDINGUNGEN	15
1 PUBLIC MANAGEMENT (NPM) ALS REFORMSTRATEGIE IM BUNDESSTAAT	15
1.1 INHALTE UND SCHWERPUNKTE AUF KOMMUNALER EBENE	15
1.2 ZIELE UND ERGEBNISSE AUF BUNDES- UND LÄNDEREBENE	18
1.3 AKTUELLE RAHMENBEDINGUNGEN FÜR DIE STÄDTE.....	22
1.3.1 <i>Kommunale Finanzen, Bundesbudget und Finanzausgleich.....</i>	<i>23</i>
1.3.2 <i>Aufgabenverteilung im Bundesstaat.....</i>	<i>26</i>
1.4 POSITIONIERUNG DER STÄDTE AN DER SCHNITTSTELLE ZUM BÜRGER - KONSEQUENZEN UND RESUMÉ.....	27
TEIL 2 - VERWALTUNGSREFORM IN ÖSTERREICHS STÄDTEN – AKTUELLE ERGEBNISSE.....	29
1 VERWALTUNGSMODERNISIERUNG IM SINNE EINES UMFASSENDEN PUBLIC MANAGEMENT-ANSATZES.....	31
1.1 STRATEGIE UND REFORMKONZEPT.....	31
1.1.1 <i>Schwerpunkte der Modernisierung in den Kommunalverwaltungen</i>	<i>31</i>
1.1.2 <i>Schriftliches Gesamtkonzept</i>	<i>34</i>
1.1.3 <i>Zusammenarbeit in Fragen der Verwaltungsmodernisierung</i>	<i>34</i>
1.2 KONKRETE ANSÄTZE IN DER VERWALTUNGSMODERNISIERUNG	34
1.2.1 <i>Instrumente zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und Qualität der Verwaltungsleistungen.....</i>	<i>35</i>
1.2.2 <i>Maßnahmen der Organisationsentwicklung</i>	<i>37</i>
1.2.3 <i>Einführung von Managementinstrumenten für den Personalbereich.....</i>	<i>38</i>
1.2.4 <i>Nutzung von Vergleichen und anderen Wettbewerbselementen.....</i>	<i>40</i>
1.2.5 <i>Weitere, neue Reformansätze</i>	<i>41</i>
1.3 E-GOVERNMENT	42
1.3.1 <i>Einsatz interner Anwendungen der Gemeinden im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien.....</i>	<i>42</i>
1.3.2 <i>Abwicklungsorientierte Dienstleistungen (Transaktionen) der Gemeinden</i>	

über das Internet	44
1.3.3 Problembereiche von e-Government für Gemeinden	45
2 BÜRGERSERVICE UND KUNDENORIENTIERUNG IN DER KOMMUNALVERWALTUNG	47
2.1 MAßNAHMEN ZUR BÜRGERORIENTIERTEN GESTALTUNG DER VERWALTUNG	47
2.1.1 Umsetzung von Maßnahmen organisatorischer und/oder öffentlichkeitswirksamer Art	47
2.1.2 Leistungen in Bürgerservicestellen/Bürgerbüro	48
2.1.3 Einsatz moderner Kommunikations- und Informationstechnologien	50
2.1.4 Verankerung des Dienstleistungsgedankens	51
2.1.5 Aktive Miteinbeziehung der Bürger in Verwaltung/ Verwaltungsmodernisierung	51
2.1.6 Nutzen der bisherigen Maßnahmen	53
3 EFFEKTE UND AUSWIRKUNGEN BISHERIGER VERWALTUNGSREFORMMAßNAHMEN	54
3.1 ORGANISATORISCHE MAßNAHMEN IM ZUGE DER VERWALTUNGSREFORM	54
4 KÜNFTIGE SCHWERPUNKTE UND NÄCHSTE SCHRITTE IN DER VERWALTUNGSMODERNISIERUNG	58
5 SCHLUSSFOLGERUNGEN AUS DER UMFRAGE	61
TEIL 3 – DIE NÄCHSTEN SCHRITTE UND SCHWERPUNKTE	63
1.1 WAS WURDE ERREICHT? ZENTRALE REFORMERFOLGE DEN LETZTEN JAHREN	63
1.2 WAS IST NOCH OFFEN – REFORMERFORDERNISSE ANGESICHTS BESTEHENDEN LÜCKEN UND NEUER HERAUSFORDERUNGEN!	64
1.3 SPIELRÄUME FÜR DIE STÄDTE UND GEMEINDEN	65
1.4 DIE ZUKUNFT DER VERWALTUNGSMODERNISIERUNG	66
1.5 LITERATURVERZEICHNIS	69

Verwaltungsreform in Österreichs Städten – eine Zwischenbilanz

Verwaltungsreform ist ein Thema, das die österreichischen Städte seit einigen Jahren sehr intensiv beschäftigt. Im Rahmen des Österreichischen Städtetages 2000 in Wels wurde dies breit diskutiert und nun gilt es – vor allem auch durch die neuen Ambitionen auf der Bundesebene – eine Zwischenbilanz zu ziehen. Dabei stehen folgende Fragestellungen im Mittelpunkt:

- Welche Erfolge in der Verwaltungsmodernisierung wurden erzielt, was wurde von den Kommunen bisher erreicht?
- Welchen Nutzen hat die Verwaltungsreform bisher gebracht?
- Was ist bisher offen geblieben?
- Welche Potentiale zur Verwaltungsinnovation bestehen noch?
- Welche Auswirkungen hat eine Neuaufteilung der Aufgaben zwischen den Gebietskörperschaften auf die Verwaltungsreform in den Städten?
- Bestehen Synergieeffekte bei der Übernahme neuer Aufgaben durch die Städte?
- Welche Rolle könnte der private Sektor bei der Leistungserbringung künftig haben?
- Was sollten die Schwerpunkte der Verwaltungsreform in den nächsten Jahren sein?
- Das vorliegende Papier gliedert sich in folgende Abschnitte:
 - Einleitend wird in einem **Management Summary** das Wichtigste für den eiligen Leser¹ zusammengefasst.
 - Anschließend widmet sich der **Teil 1 zentralen Inhalten der Verwaltungsreform und deren Rahmenbedingungen** – dies reicht von den Inhalten und Schwerpunkten auf kommunaler Ebene bis zu den Zielen und Ergebnissen auf Länder- und Bundesebene und den sich daraus ergebenden Rahmenbedingungen und Konsequenzen für die Städte.
 - Der **Teil 2** beschäftigt sich mit dem **aktuellen Reformstand in den Städten**, den Fortschritten gegenüber dem Jahr 2000 sowie den konkreten Ergebnissen und Nutzen der Reformen. Grundlage dafür bildete eine Umfrage, die im April 2003 unter den Mitgliedern des Österreichischen Städtebundes durchgeführt wurde.

Leser, die sich für Detailergebnisse der Umfrage interessieren, finden auf der KDZ-Homepage www.kdz.or.at/ bzw. auf der Homepage des Städtebunds www.staedtebund.at den Materialienband, der eine Aufbereitung der Umfrageergebnisse sowie die Anlagen zu diesem Grundlagenpapier enthält.

¹ Wenn in weiterer Folge personenbezogene Bezeichnungen verwendet werden, sind diese zwar in männlicher Form dargestellt, meinen aber in gleicher Weise sowohl weibliche als auch männliche Personen.

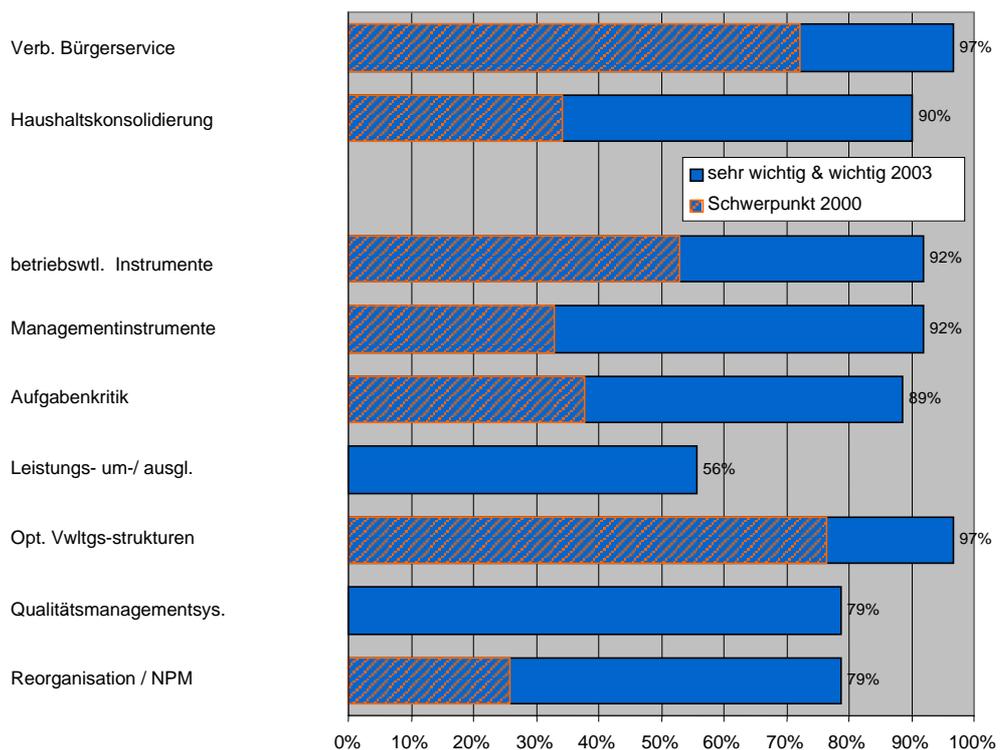
- Im **dritten Teil** des vorliegenden Papiers wird ein **Resumé** gezogen und ein **Ausblick** auf die nächsten Reformschwerpunkte und -schritte gegeben.

Management Summary

Was wurde erreicht – ein erster Überblick

Die **Schwerpunkte der Verwaltungsreform** auf städtischer Ebene haben sich in den letzten Jahren teilweise verschoben. Neben der weiterhin evidenten Bedeutung der Verbesserung des Bürgerservices und der Optimierung der Verwaltungsstrukturen hat insbesondere die umfassende Reorganisation im Sinne des New Public Management stark an Gewicht gewonnen. Folgte im Jahr 2000 knapp 25 Prozent der Städte der NPM-Strategie, ist im Jahr 2003 für fast 80 Prozent der Städte eine umfassende Reformstrategie ein wichtiges Anliegen. Für den Großteil der Städte ist die Verwaltungsmodernisierung sehr eng mit der Haushaltskonsolidierung verknüpft (90 Prozent im Jahr 2003 gegenüber rund 34 Prozent im Jahr 2000), wobei die Verwaltungsmodernisierung eine wichtige Vorleistung für eine nachhaltige finanzielle Konsolidierung bildet.

Übersicht 1: Schwerpunkte der Verwaltungsreform 2000 und 2003

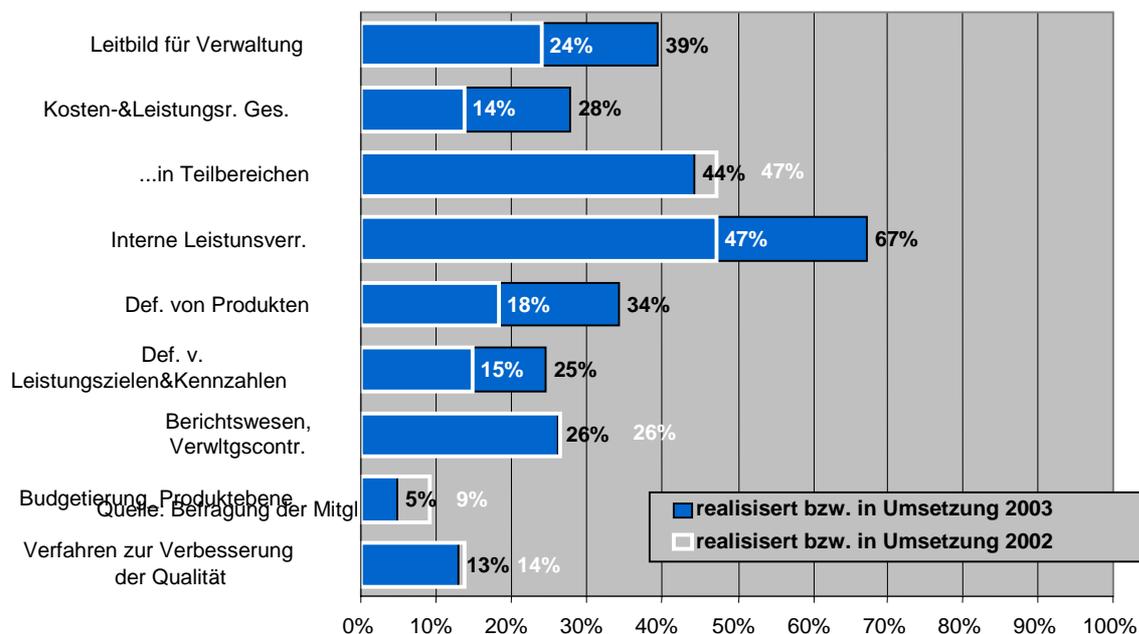


Quelle: Befragung der Mitglieder des Österreichischen Städtebundes im April 2003, KDZ Wien

Die **Strukturreformen** der Städte wurden fortgesetzt. Flache Strukturen und dezentrale Einheiten sind kein Fremdwort mehr, sondern in vielen Städten bereits Realität bzw. in Umsetzung. Damit ist eine kundenorientierte Ausrichtung der Stadtverwaltungen verbunden, wofür einerseits die Bürgerbüros bzw. Bürgerservicestellen (in zwei von drei Städten ist dies bereits realisiert) sprechen, andererseits auch eine Verbesserung der Kundenorientierung im Back Office (Verfahrensverkürzungen, zielgruppenorientiertes Bürgerservice) erreicht wurde. Die Stimmen, die Bürgerservicestellen als Modeerscheinung bezeichnen, werden weniger (so ist beispielsweise nur mehr in knapp 10 Prozent der Städte eine solche Einrichtung nicht vorgesehen), zeigt doch die Praxis, dass neben einer verbesserten Kundenorientierung auch eine Effizienzsteigerung sowie ein Einstieg in eine umfassende Modernisierung der Stadtverwaltung als Erfolge möglich und realistisch sind.

Die **Einführung von betriebswirtschaftlichen Steuerungsinstrumenten** stand im Mittelpunkt der Reformbemühungen der letzten Jahre. Eine wachsende Zahl von Städten (28 Prozent realisiert bzw. in Umsetzung) setzt flächendeckend die Kosten- und Leistungsrechnung zur Steuerung und Verbesserung der Wirtschaftlichkeit ein. Ein großer Teil der Städte kann jedenfalls in zentralen Bereichen auf eine Kosten- und Leistungsrechnung verweisen. Produkt- und Kennzahlenkataloge haben in den letzten Jahren nicht nur an Verbreitung gewonnen (in einem Drittel der Städte bereits realisiert), sondern haben sich auch als nützliche Unterstützung bei der Weiterentwicklung kommunaler Leistungskataloge, -standards wie auch von Strukturen und Prozessen erwiesen. Die Integration des Produktansatzes in das öffentliche Rechnungswesen steht erst am Beginn, was auch auf die fehlenden haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen zurückzuführen ist.

Übersicht 2 – Ausbau der betriebswirtschaftlichen Steuerungsinstrumente



Quelle: Befragung der Mitglieder des Österreichischen Städtebundes im April 2003, KDZ Wien

Forcierung der Bürger- und Kundenorientierung bedeutet nicht nur Einrichten von Servicecentern als One-stop-Shop, mehr als die Hälfte der Städte führen mittlerweile zumindest fallweise Bürgerbefragungen durch, die Einbeziehung der Bürger in die Vorbereitung von Entscheidungen durch Bürgerbeteiligungen hat weiterhin wachsenden Stellenwert. So finden in 80 Prozent der Städte regelmäßig Bürgerversammlungen statt, in jeder zweiten Stadt werden für Planungsprojekte Zukunftswerkstätten und Projektgruppen mit Bürgerbeteiligung eingesetzt.

Bei der **Anpassung des Leistungsprogramms** stehen natürlich auch Auslagerungen im Mittelpunkt der Überlegungen - Fremdvergaben und Eigengesellschaften haben dabei wachsenden Stellenwert, Aufgabenkritik bildet in 9 von 10 Städten einen zentralen Reformschwerpunkt.

Obwohl im Bereich des **e-Government** noch wichtige Rahmenbedingungen fehlen (z.B. e-Signatur) wurden in den letzten Jahren Fortschritte erzielt – immer mehr Produkte werden elektronisch (zumindest teilweise) erledigt, eine Integration der unterschiedlichen Gebietskörperschaften ist in Umsetzung. So sind in jeder zweiten Stadt e-Government-Anwendungen im Einsatz bzw. in Umsetzung, 80 Prozent der Städte setzen für Transaktionen mit anderen Gebietskörperschaften dieses Medium

ein. Ein Drittel der Städte realisiert gerade die Zustellung elektronischer Erledigungen.

Der Realisierungsstand von Qualitätsmanagement bildet für 80 Prozent der Städte einen Schwerpunkt, knapp 30 Prozent der Städte wenden bereits ein konkretes Qualitätsmanagement-System an.

Aktuelle Rahmenbedingungen und Konsequenzen für die Verwaltungsreform

Die beabsichtigte **Haushaltskonsolidierung** auf Bundesebene verbunden mit der Steuerreform wird Auswirkungen auf die Städte haben. Auch wenn dazu das letzte Wort noch nicht gesprochen ist, wird eine Reduktion der Abgabenquote (bis auf 40 Prozent im Jahr 2010) massive Konsequenzen auf die gemeinschaftlichen Bundesabgaben und damit die Ertragsanteile haben. Die öffentlichen Einnahmen werden darunter leiden, angesichts der Gestaltungsmöglichkeiten des Bundes (Gegenfinanzierung durch die Pensionsreform sowie die Erhöhung ausschließlicher Bundesabgaben) wird die Last durch Länder und Gemeinden zu tragen sein. Für die Einnahmenseite kann dies eine eher stagnierende Entwicklung für mehrere Jahre bedeuten.

Mit den bevorstehenden **Neuverhandlungen des Finanzausgleichs** steht die Debatte über einen aufgabenorientierten Verteilungsschlüssel an. Auch wenn einschlägige Studien² zeigen, dass Gemeinden mit wachsender Bevölkerungszahl aufgrund ihrer Funktion ballungsraumspezifische sowie zentralörtliche Aufgaben wahrnehmen und sich daraus ein erhöhter Finanzbedarf ergibt, ist eine weitere Umverteilung zu Kleingemeinden und damit das Einzementieren von nur bedingt effizienten Kleinststrukturen möglich.

Die **Neugestaltung der Aufgabenverteilung** zwischen den Gebietskörperschaften (Stichwort: Bezirkshauptmannschaft als zentrale Anlaufstelle) wird einerseits neue Aufgaben für die Statutarstädte bedeuten, andererseits wird die Stellung der Städte als Dienstleister sowie die Kooperation mit den Bezirksverwaltungsbehörden weiterzuentwickeln sein. An sich kann eine abgestimmte Übertragung von Leistungen auf die städtische Ebene aus Bürgersicht sinnvoll sein, in seriösen Geschäftsbeziehungen ist es jedoch üblich, dass der Übertragung einer Leistung auch eine Gegenleistung (jedenfalls durch Abgeltung des damit verbundenen Aufwandes) gegenübersteht. Eine finanzielle Abgeltung – auch in einer leistungsorientierten Form – kann die Aufgabenübertragung wesentlich erleichtern. Derzeit erfolgt bereits in 84 Prozent der Städte eine Abstimmung und Kooperation mit den Bezirkshauptmann-

² H. Bauer, W. Schönback et al., Aufgabenorientierte Gemeindefinanzierung in Österreich – Befunde und Optionen, Wien 2002

schaften, 39 Prozent der Städte bieten bereits Leistungen der Bezirkshauptmannschaften für ihre Bürger an.

Die Forderung nach **Personalabbau auf allen Gebietskörperschaftsebenen**, wovon 20.000 Dienstposten auf Länder- und Gemeindeebene betroffen sein sollen, steht ebenso im Raum wie die Erstellung eines öffentlichen Eigentumsverzeichnisses.

Wo bestehen noch Optimierungspotentiale?

Eine erste Einschätzung zeigt, dass neue Reformmöglichkeiten insbesondere in folgenden Bereichen bestehen:

- **Facility Management** – mit zentralen Verantwortungsstrukturen bei dezentral wirkenden Anreizsystemen soll ein Einsparungspotential von 20 Prozent für 10 bis 15 Prozent des ordentlichen Haushalts bestehen – Potentiale werden auch von 69 Prozent der Städte gesehen.
- **Geschäftsprozessoptimierung** – d.h. ein flächendeckendes Weiterentwickeln der Prozesse zur Leistungserstellung mit den Zielen Schnittstellenreduktion, Leerlaufminimierung sowie adäquater Technikeinsatz soll Optimierungen ermöglichen – 74 Prozent der Städte sehen dabei Möglichkeiten.
- **e-Government** – vom zusätzlichen Service zur spürbaren Vereinfachung ist Voraussetzung dafür, dass die damit verbundenen Investitionen (zumindest teilweise) auch refinanziert werden können.
- **Aufgabenkritik** hat in den letzten Jahren Verbreitung gefunden, jedoch sind die Potentiale noch nicht ausgeschöpft – insbesondere bei der Zweckkritik (Werden die richtigen Leistungen erbracht?) bestehen noch Optimierungsmöglichkeiten. Dabei kann eine Prioritätensetzung im Rahmen des Strategischen Managements unterstützend wirken.
- **Verwaltungs-/Dienstleistungskooperationen** sind eine wichtige Grundlage dafür, dass bestehende Kleinststrukturen politisch weiter bestehen können, jedoch wirtschaftlich nicht einzementiert werden. Die Städte können bei der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen im Verbund eine wichtige Rolle übernehmen, ihre Kompetenz einbringen, teilweise auch vorhandene Strukturen besser auslasten sowie insgesamt in der Region zu einer effizienteren Leistungserbringung beitragen.
- **Benchmarking** – Standards vorgeben sowie flächendeckende Vergleiche fördern und dadurch auch von „Besseren lernen“ zu können.
- **„Vertragsmanagement“** - Vertragsrevision in zentralen Leistungsbereichen – Soziales, Kultur, usw. mit dem Ziel, einheitliche Vertragsstandards hinsichtlich einzurechnender Kosten und Qualitätsstandards zu schaffen und damit den Ressourceneinsatz zu optimieren. Damit verbunden kann eine leistungskritische Reflexion der Subventions- und Zuschusspraxis sein, in-

wieweit der Status quo mit den Entwicklungszielen und den finanziellen Möglichkeiten übereinstimmt.

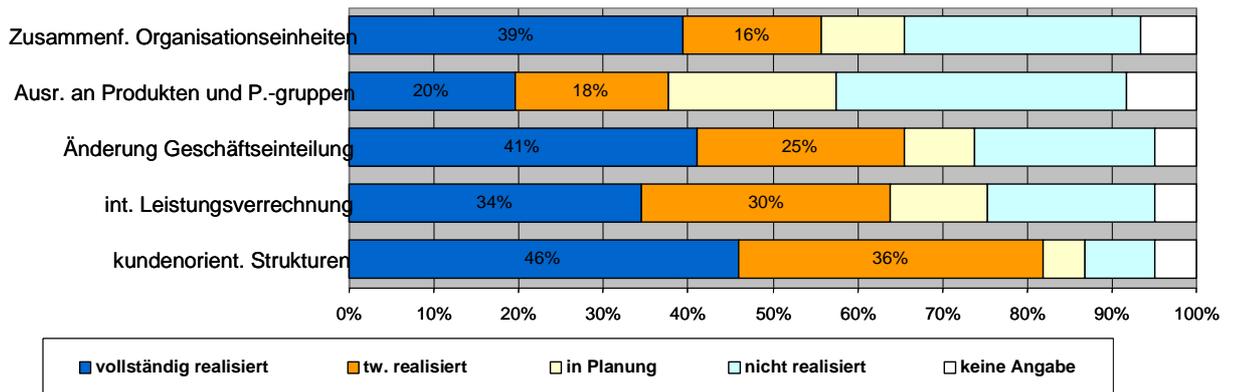
- **Auslagern privatwirtschaftlicher Bereiche** in Eigengesellschaften um die Effizienz zu erhöhen und stille Reserven zu aktivieren und verwertbar zu machen. Im Mittelpunkt muss eine nachhaltige Effizienzerhöhung und damit Entlastung der Städte stehen, alles andere fällt unter den Begriff „Kreative Buchführung“ und ist in der Regel nicht nachhaltig (wie auch Beispiele aus der New Economy seit 2001 zeigen).

Erzielter Nutzen und Reformausblick – die nächsten Schwerpunkte

Im Großteil der Städte brachten die Verwaltungsreformen kundenorientierte (in jeder zweiten Stadt bereits vollständig realisiert) und gestraffte Strukturen (bei 39 Prozent bereits vollständig realisiert), die sich häufig an Produkten und Produktgruppen ausrichten. Für vier Fünftel der Städte standen Qualitätsverbesserungen im Mittelpunkt, die zumindest teilweise bereits realisiert werden konnten. Je ein Drittel konnte dies mit Einsparungen im Personal- und Sachaufwandsbereich verknüpfen. Eine Leistungsreduktion bzw. ein Leistungsverzicht hatte nur für eine Minderheit der Städte Bedeutung.

Wachsenden Stellenwert haben Kooperationen mit privaten Leistungserbringern in Form von Public Private Partnership (für 50 Prozent der Städte in Realisierung) sowie Outsourcing-Bemühungen (für 69 Prozent der Städte in Realisierung). Privatisierungen wurden bei der Mehrheit der Städte nicht realisiert.

Übersicht 3 – Auswirkungen der Verwaltungsreform in den Städten



Quelle: Befragung der Mitglieder des Österreichischen Städtebundes im April 2003, KDZ Wien

Die Veränderungen sind auch für die Mitarbeiter spürbar gewesen: Verantwortungsdelegation und breitere Aufgabengebiete wurden mit gezielten Personalentwicklungsmaßnahmen und Weiterbildung verknüpft.

Aus Sicht der Städte werden die nächsten **Reformschwerpunkte** in den Bereichen Kundenorientierung, Kostenoptimierung, Geschäftsprozessoptimierung sowie e-Government liegen. Weiters zeigen die Erhebungen, dass insbesondere beim strategischen Management, Qualitätsmanagement, der Definition von Qualitätsstandards gegenüber dem Bürger wie auch bei der Führungskräfteentwicklung noch großer Handlungsbedarf besteht. Im Qualitätsmanagement bietet sich ein Einstieg über den CAF – Common Assessment Framework an, einem Selbstbewertungsansatz, der einerseits über seine Kriterienfelder einen ganzheitlichen Ansatz fördern, andererseits vom Zugang her partizipativ im Sinne des Einbeziehens eines großen Teils der Organisation angelegt ist.

Der Status quo zeigt, dass die Städte eine zentrale Funktion als Servicedienstleister für die Bürgerinnen und Bürger haben. Daraus definiert sich auch das künftige Verhältnis zu den Bezirkshauptmannschaften.

Für die Weiterentwicklung der Verwaltungsreform sind von **Bundes- und Länderseite** Vorleistungen zu erbringen, wobei insbesondere die Klärung der e-Signatur, eine Rechtsbereinigung und -vereinfachung (Stichworte: Bauordnung, Feuerpolizeigenden) und ein professionelles Übergabemanagement bei der künftigen Übertragung weiterer Leistungen wichtige Anliegen der Städte bilden. Weiters würde ein flexibleres und vereinfachtes Haushaltsrecht, das die Outputkomponente berücksichtigt, der Verwaltungsmodernisierung zusätzliche Schubkraft verleihen können.

Die aktuelle Städtebefragung zeigt, dass die Verwaltungsreform im Vergleich zum Jahr 2000 breiter wurde. Einerseits, indem mehr Städte in den verschiedensten Reformbereichen bereits Realisierungen erreicht haben, andererseits indem sich die Mehrheit der Städte mittlerweile an umfassenden Reformstrategien im Sinne des NPM orientiert. Weiters zeigt sich, dass NPM nicht gleichzusetzen ist mit Einsparungen, jedoch eine Voraussetzung dafür bildet. Trotzdem steht eine Minderheit der Städte noch am Beginn der Reformen und zeigt noch wenig Ansätze einer umfassenden Weiterentwicklung der Stadtverwaltung. Angesichts der wahrscheinlichen Finanzknappheit in den kommenden Jahren werden in diesen Städten rasch Maßnahmen hinsichtlich erfahrener Reformkompetenz und -flexibilität erforderlich sein.

Ein Schlüssel für eine erfolgreiche Reform bildet ein **professionelles Change-Management**. Zentrale Schlüsselfaktoren bilden dabei eine klare, konsistente Reformstrategie, die von der Einschätzung der Status und den sich ändernden Rahmenbedingungen die Veränderungsziele wie auch –bereiche benennt. Dies bildet eine wichtige Voraussetzung, die erforderliche Veränderungsbereitschaft (in Form von Akzeptanz) und -fähigkeit (Kultur, Einstellung, Qualifikationen) der Verwaltung und ihrer Mitarbeiter schaffen zu können. Schließlich sind Veränderungen als professionelles Projekt mit entsprechendem Projektmanagement und -controlling zu gestalten. Verwaltungsreformen sind eine zentrale Führungsaufgabe, eine Delega-

tion auf eine nachgeordnete Ebene kann die Ursache für Probleme wie auch Scheitern sein. Erfolgreiches Change Management bedarf einer ausreichenden Beteiligung der Mitarbeiter, aber auch klarer Führungsentscheidungen und -strukturen. Die Erfahrungen europäischer Länder (z.B. Deutschland, Schweiz und Niederlande) zeigen auch, dass ganzheitliche Verwaltungsmodernisierung ein langjähriges Projekt ist (und nach 15 Jahren intensiver Reform dies noch immer auf der Tagesordnung stehen kann), sowie neben der Zeit die erforderliche personelle Kapazität und Kompetenz auf den verschiedensten Ebenen einen Schlüsselfaktor bildet.

Zu einem Ausblick zur „**Zukunft der Verwaltungsmodernisierung**“ sollen einige Thesen aus einer aktuellen Publikation³ beitragen:

1. Ein umfassender Wandel der Organisationskultur ist in der öffentlichen Verwaltung notwendig – eine neue Fehlerkultur, Lernen aus Selbstevaluierung und Vergleichen wie auch kooperative Umgangsformen bilden den Schwerpunkt.
2. Die Qualität der Verwaltungsleistungen und die verstärkte Bürgerorientierung hängen eng mit der Motivation, der Ausbildung und der Führung der Mitarbeiter zusammen.
3. Wettbewerb ist ein Kernelement für das öffentliche Management und bedeutet auch ein Vergleichen mit anderen Verwaltungen, mit privaten Anbietern oder dem Dritten Sektor.
4. Der öffentliche Sektor – somit mehr als die öffentliche Verwaltung – ist im Umbruch. Eine umfassende Neugestaltung des Finanzausgleichs, eine weitreichende Bundesstaatsreform wie auch ein neues öffentliches Rechnungswesen sind daher aktuelle Themen.
5. Die Integration der Politik in den Reformprozess ist bisher zu kurz gekommen. Strategisches Management steht an, eine Politikmodernisierung im Sinne von Good Governance kann dabei unterstützen.
6. Verwaltungsmodernisierung ist mit dem flächendeckenden Umsetzen der Kosten- und Leistungsrechnung oder von Controlling nicht zu Ende – Wissensmanagement, regelmäßige Anpassung von Strukturen und Prozessen wie auch der Strategien bilden die neuen Herausforderungen.
7. Die Beteiligung der Bürger an politischen Entscheidungen sowie am Verwaltungshandeln ist zu verstärken.
8. Good Governance ist eine umfassende Strategie zur Modernisierung des öffentlichen Sektors und bezieht alle Akteure (Politik, Verwaltung, Bürger, Dritter Sektor, Wirtschaft etc.) ein. Die Instrumente und Ansätze von NPM sind Grundvoraussetzung für Good Governance.

³ H.Bauer, M. Hödl, Zusammenfassung und Schlussfolgerungen, in: H. Bauer, P. Biwald, E. Dearing, Öffentliches Management in Österreich – Realisierungen und Perspektiven, Wien 2003



9. Die öffentliche Verwaltung erbringt vielfach Leistungen mit hoher Qualität. Eine integrierte Qualitätssicherung wird derzeit öfters vernachlässigt. Ein breit angelegtes Qualitätsmanagement knüpft an die zentralen Komponenten des NPM (Bürger-, Mitarbeiter-, Wettbewerbs-, Leistungs- und Wirkungsorientierung) an.

Teil 1 - Verwaltungsreform und ihre Rahmenbedingungen

1 Public Management (NPM) als Reformstrategie im Bundesstaat

New Public Management bildet die zentrale Reformstrategie auf den unterschiedlichen Gebietskörperschaftsebenen. So hat sich der Bund bereits Ende der 90er-Jahre diesem Ansatz verschrieben, fast alle Länder folgen bei ihrer Verwaltungsreform der NPM-Strategie, auf der kommunalen Ebene hat New Public Management sowohl bei größeren (z.B. Wien, Graz, Salzburg, Innsbruck und Linz) wie auch bei mittleren (z.B. Wels, Villach, Knittelfeld, Bregenz, Feldkirch) und bei kleineren Kommunen (z.B. Seekirchen am Wallersee und die anderen CIVES-Gemeinden in Salzburg) großen Stellenwert.

NPM gilt als Sammelbegriff einer Reorganisation auf drei Ebenen⁴:

- An Stelle der Allzuständigkeit des Staats tritt das Setzen auf Zusammenarbeit aber auch auf Konkurrenz mit anderen Sektoren der Gesellschaft, insbesondere mit dem erwerbswirtschaftlichen, mit dem Non-Profit-Bereich und mit den Bürgern.
- Nach außen gerichtete Strukturreformen mit einer stark an den Kunden, das sind die Nutzer und Begünstigten der öffentlichen Aufgaben, ausgerichteten Leistungspalette bilden dabei einen zentralen Schwerpunkt. Verknüpft wird dies mit einer verstärkt nutzerorientierten Leistungsfinanzierung sowie mit Ansätzen zur Schaffung von Wettbewerbsbedingungen und Wettbewerbsäquivalenten (z.B. Vergleiche mit anderen Verwaltungen, „Lernen von den Besten“).
- Die „Binnenmodernisierung“ kommt nicht zu kurz, im Mittelpunkt stehen dabei umfassende interne Reorganisationen von Strukturen, Geschäftsprozessen (Verfahren) und der Personaleinsatz öffentlicher Verwaltungen und ihrer betrieblichen Einrichtungen. Es geht dabei um eine „neue Steuerung“, eine „Steuerung auf Abstand“ verbunden mit einem grundsätzlichen Wechsel von der Input- zur Outputorientierung.

1.1 Inhalte und Schwerpunkte auf kommunaler Ebene

Die „Binnenmodernisierung“ hat bei den Reformen auf kommunaler Ebene zentralen Stellenwert. So wurden in den letzten drei Jahren Strukturreformen weiter umgesetzt – neben der Straffung der Aufbauorganisation – weniger Abteilungen und

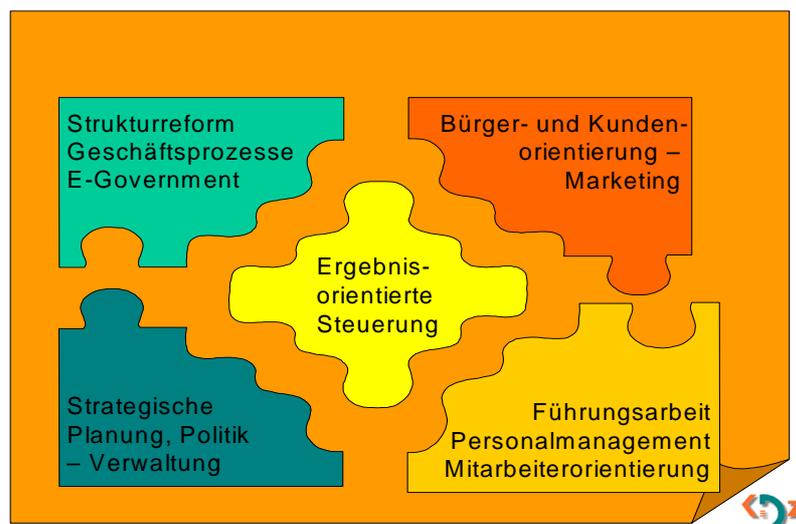
⁴ Siehe auch H. Bauer, (New) Public Management und Governance – zentrale Strategien der Verwaltungs- und Politikmodernisierung, in: Öffentliches Management in Österreich – Realisierungen und Perspektiven, Wien 2003

Fachbereiche, weniger Hierarchiestufen – findet insbesondere die kundenorientierte Ausrichtung der Verwaltung wachsende Bedeutung.

Damit eng verbundenen ist der Ausbau der Bürger- und Kundenorientierung. Bürgerbüro/-servicestellen gibt es bereits in der Mehrzahl der Städte, Bürgerbefragungen bilden eine wichtige Grundlage für das Einbeziehen der Bürger in Entscheidungen, die damit verbundenen Einschätzungen und Rückmeldungen bilden die Grundlage für die Anpassung und Weiterentwicklung des Leistungsprogramms.

Finanz- und betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente wurden in den letzten drei Jahren umfassend eingeführt. Globalbudgets, Kosten- und Leistungsrechnungen, Produkt- und Kennzahlenkataloge finden wachsenden Stellenwert in der kommunalen Praxis, wobei eine wachsende Diskrepanz zwischen Städten, die diese Instrumente bereits flächendeckend einsetzen und Städten, die noch am Beginn sind, besteht.

Die Inhalte der Reformen sind im nachfolgenden Schaubild zusammengefasst, wobei im Kern der Veränderungen die Umstellung auf eine ergebnisorientierte Steuerung steht, jedoch auch die anderen Elemente bedeutend für eine ganzheitliche und nachhaltige Reform sind.



Ergebnis- und Wirkungsorientierung erfordert insbesondere auch strategisches Management und damit eine sehr intensive Einbeziehung der Politik in die Verwaltungsreform. In der Praxis zeigen sich in diesem Reformfeld noch Lücken, die die Entfaltung der Reformfolge behindern.

Zur praktischen Umsetzung der Organisationsgrundsätze des NPM kommen in der Verwaltungspraxis eine große Zahl von Gestaltungselementen zum Einsatz:

Ansatzpunkt	Gestaltungselement im New Public Management (NPM)
„Politische“ Steuerung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Strategisches Management auf der Ebene der politischen und administrativen Führung (v.a. zur Festlegung der zentralen öffentlichen Leistungen und deren Finanzierung); ▪ Trennen von politisch-administrativer Führung und Ausführung der Aufgaben - „Steuern auf Abstand“ durch Kontraktmanagement
Organisations- strukturen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dezentralisierungs-, Entflechtungs- und/oder Verselbständigungsstrategien (Dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung); ▪ Aufbau von dezentralen Organisationsstrukturen mit relativ eigenständigen Teileinheiten, angelehnt an Konzern- oder Holdingstrukturen; ▪ Veränderung der Rolle und Funktion der Querschnittseinheiten (bieten Service für die strategische Arbeit und für die operativen Einheiten);
Verfahren und Führungs- instrumente	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ergebnisorientierung durch Festlegen von „Produkten“ (Output) und gewünschten Wirkungen („Outcome“); ▪ Controlling über Leistungsberichte, Kosten- u. Leistungsrechnung, Kennzahlen, Wettbewerb, Wirkungsanalysen (Evaluierungen); ▪ Zusammenführen von Fach- und Ressourcenverantwortung auf der Ebene der ausführenden Organisationseinheiten, interne Leistungsverrechnung;
Personal- und Organisations- entwicklung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vermehrte Verantwortung für Führungskräfte auf allen Ebenen; ▪ Personalentwicklung durch Ausbau der Weiterbildung, Mitarbeitergespräche, Karriere- u. Verwendungsplanung; ▪ Organisationsentwicklung durch umfassende Delegationsansätze sowie durch Betonen von Team- und Projektarbeit; ▪ flexiblere Personalwirtschaft; ▪ gesamthaft durch Entwickeln einer neuen Corporate Identity, positive Einstellung zu Innovationen und Wettbewerb; ▪ externe Beratung zur Unterstützung
Außenverhältnis	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ausbau der Kundenorientierung durch Marketing, Public Relations und Qualitätsmanagement; ▪ Öffnen zu Wettbewerb und Forcieren verwaltungsübergreifender Vergleiche

So unterschiedlich die Strategien und eingesetzten Instrumente als auch die administrativen und politischen Strukturen zwischen den verschiedenen Staaten und deren Verwaltungen auch sind, so zeigen sie, dass eine Reform nach den konzeptionellen Vorstellungen des NPM machbar ist!

Die Detailergebnisse der aktuellen Umfrage unter den Städten findet sich im Teil 2 dieses Papiers. Vorweg kann gesagt werden, dass die Verwaltungsreform neben mehr Bürgerservice auch Erfolge im Finanz- und Kostenbereich zeigt. Die konsequente Umsetzung von Public Management schafft sowohl im Personal- wie auch Sachkostenbereich namhafte Spielräume, ohne auf eine unreflektierte Leistungskürzung zurückgreifen zu müssen.

1.2 Ziele und Ergebnisse auf Bundes- und Länderebene

Die österreichische Bundesregierung ist im Jahr 2000 mit einem ambitionierten Verwaltungsreformprogramm angetreten, den „Verwaltungsstaat zum Bürger- und Leistungsstaat weiterzuentwickeln“⁵, wofür folgende Leitlinien festgelegt wurden:

- Die Verwaltungswege und –verfahren sind zu vereinfachen und bürgernäher zu gestalten.
- Amtswege sind durch Anwendung des One-stop-Prinzips zu reduzieren.
- Die Zugangsmöglichkeiten zu den Verwaltungen über elektronische Medien sollen verbessert werden.
- Die Aufgabenverteilung soll optimiert werden, Mehrfachzuständigkeiten zwischen sowie innerhalb der Ressorts sollen vermieden werden.
- Zur Aufgaben- und Ausgabenreform soll eine von externen Experten getragene Aufgaben- und Ausgabenreformkommission Vorschläge zu einer mittel- und langfristigen Aufgabenentlastung und damit verbundenen Ausgabenentlastung vorlegen.

Einen ersten wichtigen Meilenstein bildete das **Verwaltungsreformgesetz 2001**, mit der die Basis für folgende Reformziele gelegt wurde:

- die Bezirksverwaltungsbehörden bilden die primär zuständigen Verwaltungsbehörden im Bundesstaat,
- die Instanzenwege werden gekürzt,
- die Unabhängigen Verwaltungssenate werden zu in der Sache entscheidenden Berufungsbehörden ausgebaut,
- das „One-Stop-Shop“-Prinzip soll durch die Schaffung einer echten Verfahrenskonzentration verwirklicht sowie

⁵ Siehe „Die österreichische Verwaltungsreform“ – unter www.bka.gv.at/verwaltungsreform

- im Rahmen des Zustellgesetzes werden Voraussetzungen zur Nutzung moderner Kommunikationsmittel zur Verfahrensvereinfachung geschaffen.

Nach dem **One-Stop-Prinzip** soll die Bezirksverwaltungsbehörde die erste Anlaufstelle für behördliche Verfahren werden, wodurch Instanzenzüge bis in die Bundesministerien hinein drastisch reduziert werden. Damit verbunden ist auch eine weitgehende Verfahrenskonzentration, womit Konsenswerber grundsätzlich nur mehr einen Ansprechpartner haben und die erforderlichen Bewilligungen in einem Verfahren gebündelt werden.

Mit der **Optimierung der Aufgabenverteilung** ging insbesondere eine Übertragung von Aufgaben an die Länder und Statutarstädte einher. Das Melde-, Pass- und Fundwesen wurde an die Statutarstädte übertragen, worüber anschließend Bilanz gezogen wird. (Siehe Kap. 1.3.3)

Die **Aufgabenreformkommission** verfolgte das Modell einer gestuften Verantwortung des Staates⁶. Danach können Angelegenheiten im öffentlichen Interesse einer bloßen Regulierungsverantwortung oder einer darüber hinausgehenden Gewährleistungsverantwortung oder auch einer darüber hinausgehenden Leistungsverantwortung des Staates zuzuordnen sein. Ein Rückzug des Staates zugunsten privater Leistungserbringung setzt für die Kommission voraus, dass überhaupt ein Markt besteht oder geschaffen werden kann und nicht bloß öffentliche Monopole durch private Monopole ersetzt werden. Soweit dem Staat weiterhin eine Gewährleistungsverantwortung zuzuordnen ist, sind neue Steuerungsinstrumente zu entwickeln, die die Gewährleistung ermöglichen. Eine auf die Aufgabenrevision aufbauende Organisationsreform wird zu einer vereinfachten Struktur der öffentlichen Verwaltung führen müssen. Eine grundlegende formale Rechtsbereinigung und die inhaltliche Verbesserung der Rechtsvorschriften ermöglicht eine Verringerung und Vereinfachung der Aufgaben öffentlicher Verwaltung.

An Empfehlungen der Aufgabenreformkommission, die insbesondere die kommunale Ebene betreffen, sind nachfolgende hervorzuheben und hinsichtlich der Konsequenzen einzuschätzen:

a) Kommunale Ver- und Entsorgung

Vorschlag: Seitens der Aufgabenreformkommission wurde empfohlen, die einschlägigen Landesgesetze so zu gestalten, dass ein Anschlusszwang betreiberneutral bei Anlagen vorgesehen wird, die der Entsorgung für die BürgerInnen dienen. Damit verbunden sollte eine Ausschreibungspflicht gesetzlich verankert werden, um einem

⁶ Siehe dazu wie auch zu den weiteren Ausführungen „Bericht der Aufgabenreformkommission“, Wien März 2001

Bieter, der zu definierter Qualität einen preisgünstigeren Betrieb erwarten lässt, diese Leistung zu übertragen.

Konsequenz: In der Praxis kann dieses Ansinnen nur dann funktionieren, wenn es einen ausreichenden Wettbewerb am Markt gibt und damit ein Übergang von einem öffentlichen in ein privates Monopol vermieden wird.

b) Schulverwaltung

Vorschlag: Die öffentlichen Schulen sollen im Rahmen staatlicher Vorgaben zur selbständigen Geschäftsführung befugt werden, über autonome Einnahmequellen verfügen sowie im Rahmen von Globalbudgets als Dienstgeber fungieren.

Konsequenz: Dies hieße, die Bereitstellung der Pflichtschulen aus der Gemeindekompetenz herauszulösen.

c) Gesundheitsverwaltung

Vorschlag: Alle Spitäler, die mit öffentlichen Mitteln arbeiten, sollen einer von Bund und Ländern gemeinsam eingerichteten strategischen Holding unterstellt werden.

Konsequenz: Damit verbunden wäre eine Übergabe der noch bestehenden städtischen Krankenanstalten in diese Holding einschließlich einer Ablöse der seitens der Städte bisher (mit)finanzierten Investitionen.

d) Eigenregieleistungen

Vorschlag: Die Kosten der Eigenregieleistungen sollen verpflichtend ermittelt und veröffentlicht werden. Eigenregieleistungen sind mit dem Fremdbezug zu vergleichen und die Gründe für die getroffene Entscheidung zu veröffentlichen. Periodische Vergleiche der Kostenstruktur sollen verpflichtend durchgeführt werden; eine Angleichung der Dienstrechte sollte erfolgen.

Konsequenz: Veröffentlichung der Kostenrechnungsergebnisse für Eigenerbringung, was dem privaten, potentiellen Mitbewerber Vorteile schaffen könnte.

Von den vier dargestellten Punkten wurde bisher keiner in die Realität umgesetzt.

In der **Bundesverwaltung selbst laufen Reformen** mit folgenden Schwerpunkten:

- Aufgabenreform und Straffung von Abläufen in allen Ministerien,
- Leistungsorientierte Verwaltungsführung – insbesondere Controlling, Flexibilisierungsklausel, Kosten- und Leistungsrechnung sowie Leistungskennzahlensystem für die Bundesverwaltung,
- Bürgerorientierung mit den Schwerpunkten von Kundenbefragungen sowie der Bürgerserviceplattform help.gv.at im Internet,

- Qualitätsmanagement mit Forcierung und Unterstützung von Selbstbewertungsansätzen (CAF – Common Assessment Framework und EFQM) sowie
- Personalentwicklung und -management.

Am Beispiel der Leistungsorientierten Verwaltungsführung zeigt sich, dass der Bund mit der Umsetzung unterschiedlich weit ist⁷. So sind die Leistungskennzahlen bereits weitgehend umgesetzt und finden sich jährlich im Leistungsbericht der Bundesverwaltung wieder; weiters werden die Leistungskennzahlen im Arbeitsbehelf des Bundesvoranschlages gem. § 34, Abs. 3, Z. 5 Bundeshaushaltsgesetz und als Basis für eine Leistungsrechnung des Bundes benötigt. Für die Kosten- und Leistungsrechnung liegt seit Frühjahr ein Konzept für eine flächendeckende Einführung, das derzeit umgesetzt wird. Seit Mitte 2002 arbeitet der Bund an einem Leistungskatalog. Die Flexibilisierungsklausel räumt ausgewählten Organisationseinheiten die Möglichkeit ein, in Erfüllung ihrer vereinbarten Leistungsvorgaben über einen bestimmten Projektzeitraum (die Gültigkeit der Flexibilisierungsklausel läuft bis 31.12.2006) ihre Einnahmen und Ausgaben eigenverantwortlich zu steuern. Derzeit sind vier Strafvollzugsanstalten, das Bundsamt für Wasserwirtschaft, die Bundesanstalt für Bergbauernfragen, die Finanzprokuratur und das Zentrale Melderegister so genannte "Flexieinheiten", die in den Genuss dieses Instruments der budgetären Selbstständigkeit kommen.

Auf **Landesebene** hat New Public Management einen zentralen Stellenwert, wie ein aktueller Prüfbericht des Rechnungshofes zeigt⁸. Die Gewichtung ist in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich, jedoch sind der ergebnisorientierte Ansatz (Stichwort: Produkte und Kennzahlen) sowie Bürger- und Kundenorientierung (Stichwort: One-Stop-Shop) die Gemeinsamkeiten in der Ausrichtung der Verwaltungsreform, wie auch die nachfolgende Übersicht zeigt. Dabei werden ausgewählte NPM-Instrumente auf Basis des erwähnten Rechnungshofberichts nach „bereits realisiert“, „in Umsetzung“, „in Planung“, „derzeit noch kein Thema“ klassifiziert, wodurch ein besserer Überblick über den Realisierungsstand gegeben werden soll. Die Grundgesamtheit bilden acht Bundesländer, Wien wurde und ist in diesem Papier den Städten zugerechnet.

⁷ Siehe dazu E. Dearing, New Public Management in der Österreichischen Bundesverwaltung, in: H. Bauer, P. Biwald, E. Dearing, a.a.o.

⁸ Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes, New Public Management in den Ländern, Wien 2002

Übersicht 4 – Realisierungsstand der Verwaltungsreform in den Ländern

Reformbereiche/Anzahl der Länder	bereits realisiert	in Umsetzung	in Planung	derzeit noch kein Thema
1. Kosten- und Leistungsrechnung				
a) Flächendeckend	1	4	3	-
b) Teilbereiche bzw. Einmalkostenrechnung	4			
2. Produktkatalog	4	-	3	1
3. Controlling	1	4	1	2
4. Qualitätsmanagement – in Teilbereichen	1	4	1	2
5. Dezentrale Ressourcenverantwortung - Globalbudgets	2	1	3	2
6. Benchmarking	3	4	-	1
7. Bürgerservicestellen	3	2	3	-
8. e-Government	-	8	-	-
9. Aufgabenkritik	3	2	1	2
10. Kontraktmanagement	2	2	1	3

Anmerkung: die Auswertung bezieht sich auf 2002 – Quelle: Wahrungsnehmungsbericht des Rechnungshofes New Public Management in den Ländern, Wien 2002, Auswertung durch KDZ

Die Übersicht zeigt, dass die Mehrzahl der Länder bei den zentralen Ansätzen und Instrumenten von New Public Management bereits in Umsetzung waren bzw. diese realisiert haben.

1.3 Aktuelle Rahmenbedingungen für die Städte

Die kommunalen Finanzen wie auch die künftigen Reformschritte in den Städten sind in einem großen Ausmaß von externen Rahmenbedingungen geprägt. Einen wichtigen Ausgangspunkt dabei bildet das **Regierungsprogramm**, wobei insbesondere nachfolgende Inhalte für die Kommunen von Bedeutung sind:

- konsensuale Einsparungen entsprechend der Aufgabenaufteilung bei Ländern, Städten und Gemeinden – wobei in Summe von 3 Mrd. Euro pro Jahr, d.h. 1 Mrd. Euro für jede Gebietskörperschaftsebene, ausgegangen wird;
- Erhebung des vorhandenen Eigentums bei Bund, Ländern, Gemeinden und Fonds als Grundlage für ein öffentliches Eigentumsverzeichnis;
- Redimensionierung des öffentlichen Sektors auf OECD-Durchschnitt;

- Einführung eines aufgabenorientierten Bevölkerungsschlüssels im Finanzausgleich;
- weiterer Ausbau der Bezirksverwaltungsbehörden zu zentralen Anlaufstellen.

Von der Ausgabenseite zeigt sich, dass eine gleichmäßige Aufteilung der Einsparungen auf alle Gebietskörperschaftsebenen unverhältnismäßig wäre. So ist das Verhältnis bei den Personalausgaben inkl. Pensionen zwischen Bund, Ländern ohne Wien, Wien und Gemeinden im Jahr 2001 rund 10,4 zu 5,4 zu 3,1 zu 2,8.⁹ Auf Basis der Gesamtausgaben 2001¹⁰ beläuft sich das Verhältnis auf 97,5 Bund, 23,1 Länder ohne Wien, 10,1 Wien sowie 13,8 Gemeinden.

1.3.1 Kommunale Finanzen, Bundesbudget und Finanzausgleich

Die aktuell vorliegenden Daten beziehen sich auf das Jahr 2001, in dem aufgrund von Vorzieheffekten ein starkes Wachstum der Gemeindeeinnahmen (+4,2 Prozent gegenüber dem Vorjahr) zu verzeichnen war. Diese Vorzieheffekte werden sich 2002/2003 negativ auf die Gemeindefinanzen auswirken. Der Rückgang der Verschuldungsquote auf rund 70 Prozent wurde mit sinkenden Investitionsausgaben „erkauft“, das Investitionsvolumen lag 2001 preisbereinigt um mehr als ein Fünftel unter dem Vergleichswert des Jahres 1995. Nach „**Maastricht**“ wiesen die Gemeinden einen Überschuss von **236 Mio. Euro** auf und trugen damit wesentlich zum gesamtstaatlichen Nulldefizit bei. Der **Saldo der laufenden Gebarung**, der sich aus der Gegenüberstellung der ordentlichen Einnahmen und Ausgaben ergibt, war im Jahr 2001 mit **659 Mio. Euro** um mehr als 20 Prozent unter dem Vorjahreswert. Unter Berücksichtigung der Tilgungen war die freie Finanzspitze im Jahr 2001 negativ.

⁹ Statistik Austria, Gebarungsübersichten 2001, Wien 2002, Tabellen 2.1.1.3, 3.1.1.6, 4.1.1.7 sowie 5.1.1.6

¹⁰ Statistik Austria, Gebarungsübersichten 2001, Wien 2002, Tabellen w.o.

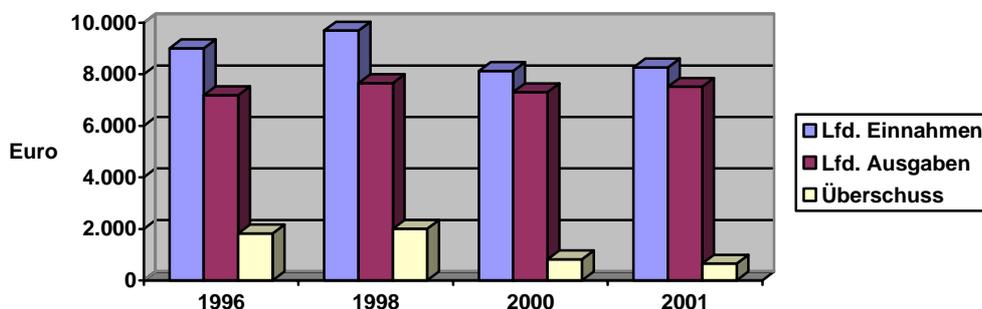


Abbildung 1: Überschuss der laufenden Gebarung (Gemeinden ohne Wien) Quelle: Statistisches Jahrbuch Österreichischer Städte 2001, ÖGZ 3/2003

Seit dem Jahr 1998 ist der Überschuss der laufenden Gebarung um zwei Drittel gesunken, was auf nahezu gleich bleibende Einnahmen bei stark steigenden laufenden Ausgaben zurückzuführen ist. Der Anstieg der laufenden Ausgaben ist fast ausschließlich auf die Zunahme der laufenden Transferzahlungen (+548 Mio. Euro zwischen 1996 und 2000) zurückzuführen. Der Aufwand für aktive Beschäftigte erhöhte sich um 2,6 Prozent von 2,26 Mrd. Euro (1996) auf 2,32 Mrd. Euro (2000), dem eine Zunahme des Personalstandes um 0,8 Prozent von 81.049 Bedienstete (1996) auf 81.734 Bedienstete (2000) gegenübersteht.

Im **Personalbereich** zeigt sich die zwischen 1996 und 2000 ein nahezu gleich bleibender Personalstand in den Gemeinden ohne Wien (81.049 Dienstposten 1996 gegenüber 81.734 Dienstposten 2000 bzw. +0,8 Prozent) bei einem ebenso nahezu gleich bleibenden Aufwand für aktive Beschäftigte (2.262 Mio. Euro 1996 gegenüber 2.320 Mio. Euro 2000 bzw. + 2,5 Prozent). Unter Berücksichtigung der Vorrückungstangente (rund 4,5 Prozent 1996 – 2000) sowie der Gehaltsanpassungen (rd. 2,5 bis 3 Prozent in diesem Zeitraum) kann von einem relativen Rückgang des Personalaufwandes der Gemeinden von rund 5 Prozent gesprochen werden. Ursachen dafür sind, nicht besetzte Dienstposten (die in der veröffentlichten Statistik jedoch mitgezählt werden) sowie eine höhere Teilzeitquote (was in der Statistik einen Dienstposten bedeutet, in der Realität jedoch einem Vollzeitäquivalent von 0,5 bis 0,8 Dienstposten entspricht).

Die **Konsolidierung des Bundesbudgets** bringt folgende Konsequenzen für die Städte und Gemeinden:

- Aus der Steuerreform per 1.1.2004 sind die Gemeinden bei der Reduktion der Lohn- und Einkommensteuer mit 13,1 Prozent an den Ausfällen beteiligt, denen Mehreinnahmen aus der Erhöhung der Mineralölsteuer mit einem

Anteil von 2,1 Prozent sowie aus der Erhöhung der Energieabgaben mit einem Anteil von 4,8 Prozent gegenüberstehen. Daraus ergeben sich mit den Verzögerungseffekten bei der Einkommenssteuer in den nächsten Jahren **Mindereinnahmen** in den Jahren 2004 bis 2006 von insgesamt **188 Mio. Euro**.

- Die beabsichtigte Integration der Notstandshilfe in die Sozialhilfe wird die Länder und Gemeinden in den nächsten Jahren substanziell belasten.
- Die geplante Pensionsreform wird mittel- bis langfristig die Sozialhilfebudgets zusätzlich belasten sowie den Eigenleistungsanteil bei der Finanzierung sozialer Dienste reduzieren.

Das derzeitige **Finanzausgleichsystem** hat in letzten Jahren bereits zu namhaften Verschiebungen zwischen den Gebietskörperschaften geführt. So zeigt eine aktuelle Studie¹¹, dass

- der Anteil der Gemeinden am gesamten Abgabenertrag in den 90er-Jahren beachtlich gesunken ist, wodurch den Städten und Gemeinden jährlich rund 500 Mio. Euro entgehen;
- die Länder immer höhere Umlagenzahlungen von den Gemeinden verlangen (jährliche Zuwachsraten der Umlagenzahlungen betragen 5 bis 10 Prozent), womit – bei stagnierenden Ertragsanteilen – der Finanzierungsspielraum eingeschränkt wird;
- der abgestufte Bevölkerungsschlüssel die durch mit der Gemeindegröße zusätzlich notwendig werdenden Dienstleistungen (beginnend von ganztägigen Kindergärten über Horte, Jugendbetreuungseinrichtungen bis hin zum öffentlichen Nahverkehr) verbundenen Kostensteigerungen nicht voll abdeckt, weshalb die Städte für die Erbringung der zentralörtlichen Funktion in erheblichem Maße Gemeindeabgaben verwenden müssen;
- für kleinere Gemeinden die Ertragsanteile zwar niedriger sind, doch steht ihnen ein Großteil der Mittel der Bedarfszuweisungen zur Verfügung;
- der höhere abgestufte Bevölkerungsschlüssel der größeren Städte zu einem erheblichen Teil durch die höheren Pro-Kopf-Zahlungen der Städte bei den Umlagen egalisiert wird.

Eine weitere aktuelle Studie weist auf Ineffizienzen von Kleinststrukturen hin¹². Daraus können sich neue Kooperationserfordernisse ergeben, um durch Dienstleistungsverbände effiziente Einheiten zu schaffen. Seitens der Städte könnte dabei verstärkt die eigene Kompetenz wie auch Kapazität eingebracht werden. Auch

¹¹ Schönback/Bauer, Aufgabenorientierte Gemeindefinanzierung in Österreich, Wien 2002

¹² Hinweise dafür gibt es in G. Lehner, Aufgabenorientierter Finanzausgleich, Wien 2003, wo in den Bereichen allgemeine Verwaltung, öffentliche Sicherheit und Ordnung, Straßenerhaltung und kom-

Strukturbereinigungen in Form von Gemeindegemeinschaften bieten dabei eine Alternative, sind jedoch derzeit politisch nur schwer umsetzbar.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sowohl die finanzielle Entwicklung als auch externe Reformvorhaben den Druck auf die städtischen Finanzen erhöhen werden und daher Verwaltungsreform auch künftig nicht nur ein wichtiges Thema, sondern ein zentraler Bestandteil für das Sichern der eigenen Handlungsfähigkeit sein wird.

1.3.2 Aufgabenverteilung im Bundesstaat

Mit dem Österreich-Konvent soll nicht nur eine neue Verfassung geschaffen werden, sondern auch die Aufgaben zwischen den Gebietskörperschaften neu verteilt werden. Die Realität zeigt, dass bei der Leistungserbringung im föderalen Bundesstaat folgende Arbeitsteilung besteht:

- Hoheitliche Leistungen mit einer stark personenbezogenen Ausrichtung sowie Leistungen der Daseinsvorsorge werden in der Regel von der kommunalen bzw. städtischen Ebene erbracht. Dadurch wird eine größere Bürgernähe und Bürgerorientierung erzielt. Kritisch zu hinterfragen ist der Effizienzaspekt, der insbesondere bei kleineren Gemeinden als Leistungserbringer als Gegenargument angeführt werden könnte.
- Hoheitliche Leistungen mit einem Raum- bzw. Institutionenbezug (Stichwort: Wirtschaft) sowie dem Ordnungsaspekt (Strafamt aber auch Pässe und Führerscheine) werden im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung von den Ländern bzw. Bezirkshauptmannschaften sowie Statutarstädten erbracht.
- Regulierungs- und teilweise Gewährleistungsfunktion haben großteils der Bund, teilweise auch die Länder.

Dem steht derzeit – auf Basis der Personalaufwendungen - folgender Mitteleinsatz gegenüber (Details siehe ebenfalls im Materialienband):

- Beim Bund liegt der Schwerpunkt der Personalausgaben in den Bereichen Vertretungskörper und allgemeine Verwaltung, Öffentliche Ordnung und Sicherheit sowie Schulen und Wissenschaft liegt – darin sind nahezu 80 Prozent der Personalressourcen gebunden.

munale Einrichtungen (Wasser, Abwasser, Müll) Gemeinden unter 500 EW einen höheren Aufwand je Einwohner haben als Gemeinden zwischen 1.000 und 20.000 Einwohner.

- In den Ländern liegen die Schwerpunkte in den Bereichen Unterricht und Gesundheit, die ebenfalls 80 Prozent der Personalaufwendungen ausmachen.

Auf kommunaler Ebene sind die Schwerpunkte breit gestreut – vom Dienstleistungsbereich (insbesondere Ver- und Entsorgungsleistungen), Straßen und Infrastruktur über Unterricht und Erziehung (Kinderbetreuung) bis zu Kultur und Gesundheit.

1.4 Positionierung der Städte an der Schnittstelle zum Bürger - Konsequenzen und Resumé

Die Städte haben mit ihren Verwaltungen den direktesten Zugang zu den Bürgern. Folglich werden derzeit der Großteil der öffentlichen Dienstleistungen im Bereich Hoheitsverwaltung wie auch Daseinsvorsorge, die von den Bürgern direkt vor Ort benötigt und nachgefragt werden, auch dort angeboten. Dieses Faktum hat sich bewährt und führt nicht nur zu größerer Kundenorientierung sondern ist auch im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit der passende Ansatz. In den meisten Städten besteht eine Abstimmung und Kooperation mit den Bezirkshauptmannschaften, 39 Prozent der Städte bieten auch Leistungen aus dem BH-Bereich an.

Im Sinne des One-Stop-Gedankens könnten noch öffentliche Dienstleistungen, die eine potentielle hohe Nachfrage vor Ort haben, jedoch dort noch nicht angeboten werden, an die Städte übertragen werden. Beispiele dafür sind die seit heuer bestehende Möglichkeit (im Sinne eines Rechtsanspruchs), Passanträge und die Ausfolgung in seiner Gemeinde zu erledigen. Beim Angebot solcher Dienstleistungen in den Städten (und der damit verbundenen Entlastung der Bezirkshauptmannschaften sowie Landes- und Bundesverwaltungen) sollte jedoch eine verursachungsgerechte Abgeltung selbstverständlich sein.

In diesem Zusammenhang kann und wird auch die Kooperation zwischen den Stadtverwaltungen und den Bezirkshauptmannschaften künftig größere Bedeutung haben. Die Städte können – wo sie nicht selbst Bezirksverwaltungsbehörde sind – neben ihrer Kompetenz die direkte Erreichbarkeit vor Ort einbringen.

Der knapper werdende finanzielle Spielraum macht das Thema Verwaltungsreform weiterhin zu einem zentralen Inhalt der künftigen Arbeit im städtischen Bereich. Auch wenn New Public Management als ganzheitlicher Ansatz vereinzelt bereits als überholte Strategie eingeschätzt wird, so zeigt gerade die aktuelle Städtebefragung (siehe anschließender Teil 2), dass die Städte vermehrt ganzheitlichen Reformstrategien folgen und es dazu auch keine Alternativen gibt. Einseitige Konsolidierungsmaßnahmen greifen in der Regel zu kurz, nach kurzfristigen Erfolgen ist das Poten-



tial bald verbraucht. Umfassende Reformansätze brauchen zwar mehr Zeit, sind jedoch auch hinsichtlich der Erfolge nachhaltiger.

Teil 2 - Verwaltungsreform in Österreichs Städten – aktuelle Ergebnisse

Um aktuelle Informationen zu den aktuellen Schwerpunkten aber v.a. auch den praktischen Ansätzen der Verwaltungsmodernisierung in österreichischen Gemeinden zu gewinnen, wurde im April 2003 eine schriftliche Umfrage bei den Mitgliedern des Österreichischen Städtebundes durchgeführt (insgesamt rund 249 Gemeinden). Die Ergebnisse dieser Umfrage bei den Mitgliedern des Österreichischen Städtebundes sind in den folgenden Kapiteln dargestellt.

Tabelle 0-1 Beteiligung an der Befragung

Gemeindegröße	Anzahl der Fragebögen nach Bundesland									
	Burgenland	Kärnten	Niederösterreich	Oberösterreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Wien	Summe
bis zu 10.000 EW	1	1	8	5	3	7	1			26
10.001 bis 30.000 EW	1	2	6	6	1	4	1	2		23
mehr als 30.000 EW		2	2	3	1	1	1	1	1	12
Insgesamt	2	5	16	14	5	12	3	3	1	61
	Anteile									
bis zu 10.000 EW	4%	4%	31%	19%	12%	27%	4%	0%	0%	100%
10.001 bis 30.000 EW	4%	9%	26%	26%	4%	17%	4%	9%	0%	100%
mehr als 30.000 EW	0%	17%	17%	25%	8%	8%	8%	8%	8%	100%
Insgesamt	3%	8%	26%	23%	8%	20%	5%	5%	2%	100%

Quelle: Befragung der Mitglieder des Österreichischen Städtebundes im April 2003, KDZ Wien

Der Fragebogen bestand aus vier Teilen zu den Themenbereichen:

- I. **Schwerpunktthema Verwaltungsmodernisierung** im Sinne eines umfassenden Public Management-Ansatzes – inklusive einer detaillierten Erhebung zum Thema **e-Government**
- II. **Schwerpunktthema Bürgerservice** und Kundenorientierung der Kommunalverwaltung
- III. **Effekte und Auswirkungen** bisheriger Verwaltungsreformmaßnahmen (seit dem Jahr 2000)
- IV. **Künftige Schwerpunkte** und nächste Schritte hinsichtlich Verwaltungsmodernisierung in österreichischen Gemeinden

Mit insgesamt **61 zurückgesendeten Fragebögen** konnte eine **Rücklaufquote** von rund **25 Prozent** erreicht werden, die insgesamt für eine zufriedenstellende Validität der Ergebnisse sorgt. Von den Städten über 30.000 Einwohnern kann eine Voller-

fassung vorgelegt werden, von den Städten zwischen 10.000 und 30.000 Einwohnern konnten immerhin 40 Prozent erfasst werden.

Im Vordergrund dieser Befragung stand einerseits die Erhebung von aktuellen Schwerpunkten der Modernisierung von kommunalen Verwaltungen in Österreich, andererseits wurden die diesjährigen Ergebnisse mit jenen der Befragungen zur Verwaltungsmodernisierung, die im Vorfeld des Städtetages 2000 (zu den Themen Verwaltungsreform und Bürgerservice) und 2001 (zum Thema „High Tech & Lebensqualität“) stattfanden, verglichen. Damit ist erstmals auch eine detaillierte Auswertung und Darstellung von **Entwicklungstrends in den Gemeindeverwaltungen** in den letzten Jahren möglich.

Als *Maßstäbe zur Beschreibung* des gegenwärtigen Entwicklungsstandes standen den Gemeinden zur Verfügung (unsere Interpretationsweise ist in der Klammer angegeben):

- *bereits realisiert* (d.h. die Maßnahmen sind abgeschlossen und werden vermutlich praktiziert);
- *wird derzeit umgesetzt* (d.h. die Konzeptionsphase ist abgeschlossen und die Realisierung bereits im Gange);
- *ist in Planung* (d.h. eine Auseinandersetzung mit der Thematik hat stattgefunden und - auch wenn gegenwärtig noch nicht abzusehen ist, wann das Instrument eingesetzt werden soll - es besteht gegenüber dem Instrument eine grundsätzlich positive Grundeinstellung);
- *unklar bzw. nicht vorgesehen* (d.h. der Meinungsbildungsprozess ist noch nicht abgeschlossen, eine Auseinandersetzung mit der Thematik hat möglicherweise noch nicht stattgefunden, oder eine klare Ablehnung gegenüber dem Instrument ist bereits erfolgt).

Sofern von den Gemeinden bei den Fragen keine Angaben gemacht wurden, haben wir dies in der Auswertung gesondert berücksichtigt. Wir gehen jedoch davon aus, dass eine nicht erfolgte Angabe mit der Aussage „unklar“ gleichgesetzt werden kann, was wir bei der Beurteilung der Ergebnisse dann dementsprechend berücksichtigt haben.

Mehrfachnennungen waren bei einzelnen Fragestellungen möglich. Vergleiche mit den Ergebnissen aus den Befragungen 2000 bzw. 2001 sind folgendermaßen angeführt: (2000: 20 Prozent).

Die Detailergebnisse der Umfrage befinden sich auf der KDZ-Homepage www.kdz.or.at/ bzw. auf der Homepage des Städtebunds www.staedtebund.at im

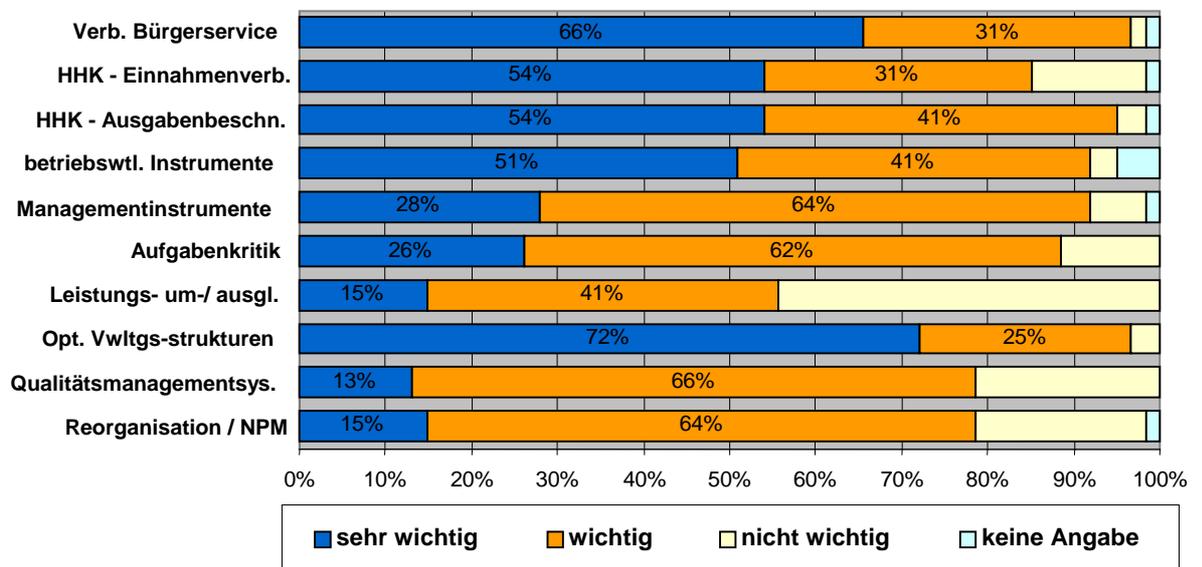
Materialienband, der eine detaillierte Aufbereitung der Umfrageergebnisse sowie die Anlagen zu diesem Grundlagenpapier enthält.

1 Verwaltungsmodernisierung im Sinne eines umfassenden Public Management-Ansatzes

1.1 Strategie und Reformkonzept

1.1.1 Schwerpunkte der Modernisierung in den Kommunalverwaltungen

Abbildung 1-1 Schwerpunkte der Modernisierung in den Kommunalverwaltungen, 2003

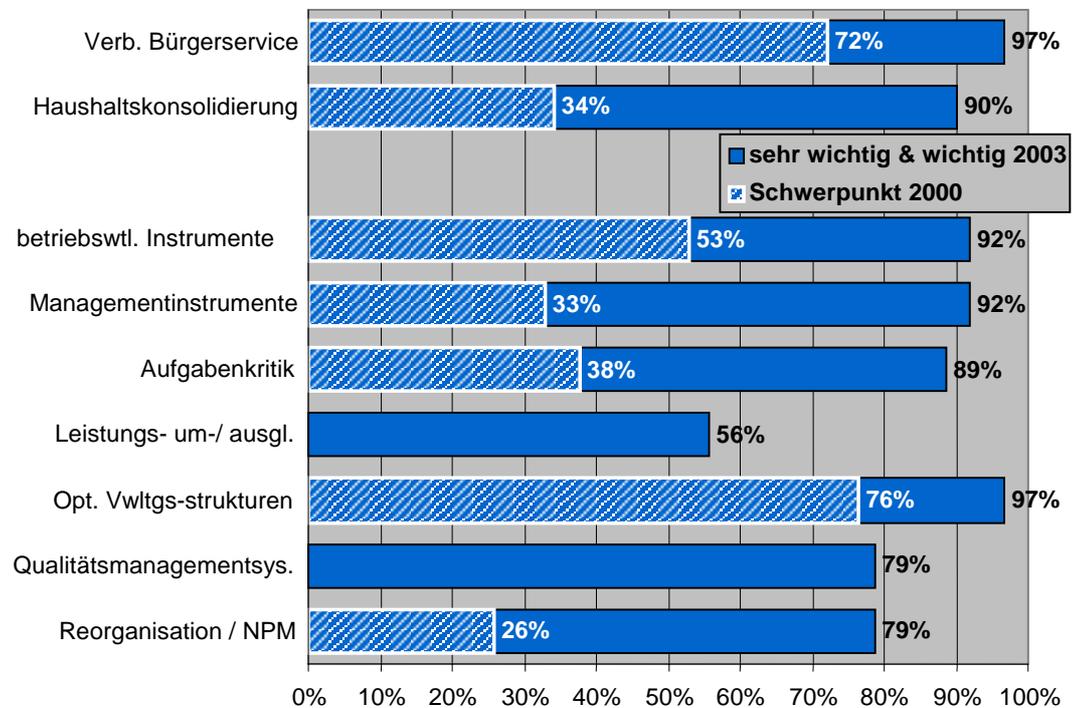


Quelle: Befragung der Mitglieder des Österreichischen Städtebundes im April 2003, KDZ Wien

Die Gemeinden wurden gebeten, die Bedeutung der einzelnen Maßnahmen mit „sehr wichtig“, „wichtig“ oder „nicht wichtig“ festzulegen. Bei den abgefragten Modernisierungsbereichen handelt es sich mehrheitlich um Maßnahmenbereiche zur punktuellen Verbesserung und Optimierung der Verwaltung. Mit der zuletzt abgefragten Kategorie „(weit reichende) Reorganisation der Verwaltung entsprechend den Maßgaben des NPM oder ähnlicher Konzepte“ sollte sichtbar werden, welchen Anteil umfassende Verwaltungsreformkonzepte im Verhältnis zu den sonstigen Modernisierungsbemühungen haben.

Da in der Erhebung 2000 bei dieser Frage lediglich die Schwerpunktsetzung der Gemeinden erhoben wurde, ist ein Vergleich nur eingeschränkt möglich, bietet aber dennoch einige Hinweise auf die Entwicklung.

Abbildung 1-2 Schwerpunkte der Modernisierung in den Kommunalverwaltungen, 2000-2003



Quelle: Befragung der Mitglieder des Österreichischen Städtebundes im April 2003, KDZ Wien

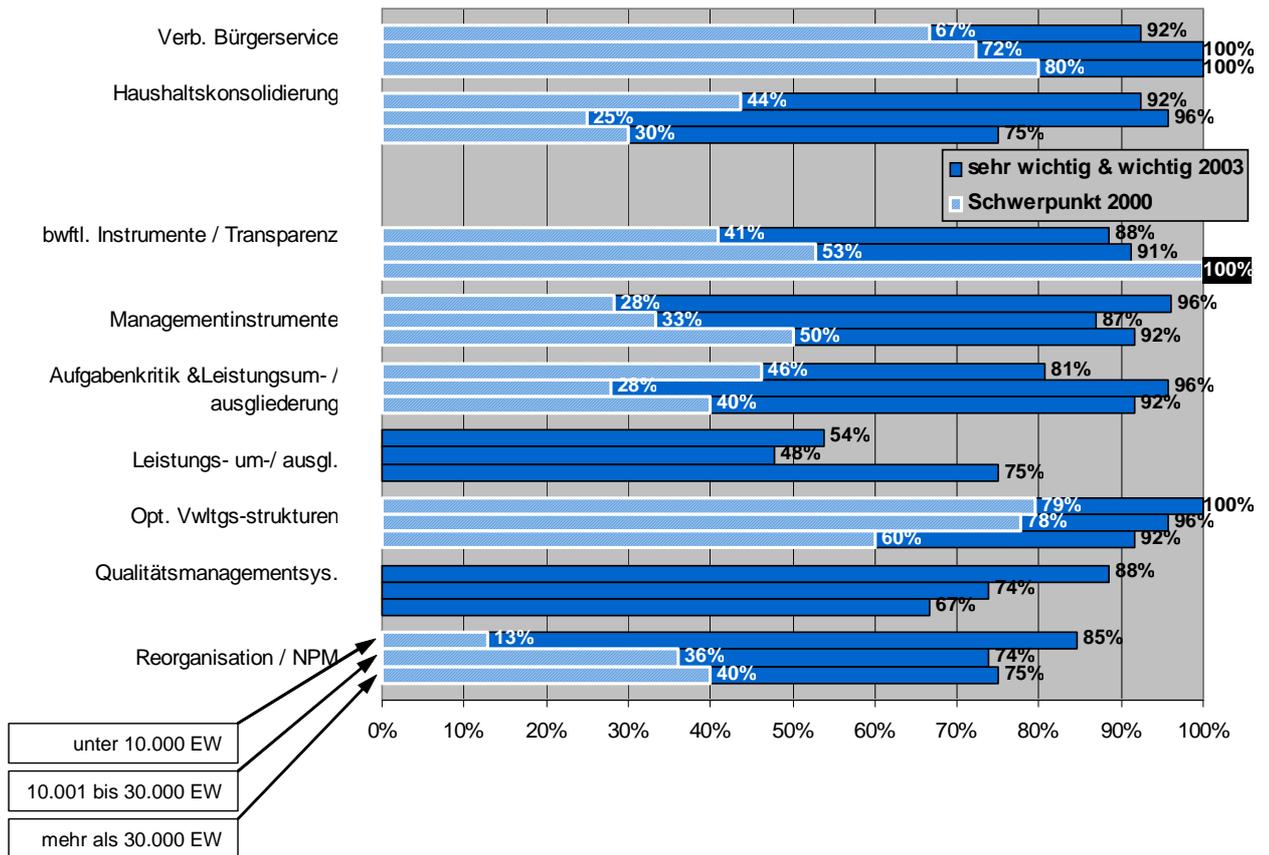
Vergleicht man diese Ergebnisse mit jenen aus den Vorjahren, zeigt sich, dass

- besondere Schwerpunkte der Verwaltungsmodernisierung gegenwärtig die Verbesserung des Bürgerservice und die Optimierung der Verwaltungsstrukturen (97 Prozent) sowie die Einführung ausgewählter betriebswirtschaftlicher Instrumente und die Einführung von Managementinstrumenten im Personalbereich (je 92 Prozent) bilden;
- die größte Steigerungsrate verzeichnet die Einführung von Managementinstrumenten für den Personalbereich (+59 Prozentpunkte), weitreichende Umstrukturierungsmaßnahmen der Verwaltung im Sinne des NPM-Konzepts und die Einführung (+53 Prozentpunkte) betriebswirtschaftlicher Instrumente.

Unterschiede nach Größenklassen

Analysiert man die Antworten nach Größenklassen¹³ zeigt sich folgendes Bild:

Abbildung 1-3 Schwerpunkte der Modernisierung nach Größenklassen, 2000-2003



Quelle: Befragung der Mitglieder des Österreichischen Städtebundes im April 2003, KDZ Wien

- Bei Gemeinden unter 10.000 Einwohnern ist vor allem eine Zunahme bei folgenden Modernisierungsschwerpunkten festzustellen: Umstrukturierungsmaßnahmen der Verwaltung im Sinne des NPM-Konzepts, bei Einführung von Managementinstrumenten im Personalbereich und bei Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung.
- Gemeinden mit 10.000 - 30.000 Einwohnern sowie Gemeinden mit über 30.000 Einwohnern weisen ähnliche Schwerpunkte (allerdings mit unterschiedlich hoher Ausprägung) auf, nämlich Aufgabenkritik/Um- und Ausglie-

¹³ 26 Gemeinden bis 10.000 Einwohner, 23 Gemeinden bis 30.000 Einwohner, 12 Gemeinden über 30.000 Einwohner.

derung von Leistungen, Haushaltskonsolidierung mit traditionellen Mitteln und Einführung von Managementinstrumenten im Personalbereich.

- Die Verbesserung des Bürgerservice wird mittlerweile bei kleinen und großen Gemeinden annähernd als gleich wichtig eingeschätzt (zum Vergleich: im Jahr 2000 war dieser Schwerpunkt bei kleinen und großen Städten deutlich stärker ausgeprägt als bei mittelgroßen Städten).
- Ebenso zeigt die aktuelle Befragung, dass laufende Modernisierungsbestrebungen zur weit reichenden Umgestaltung entsprechend der konzeptionellen Vorstellungen des NPM nicht nur schwerpunktmäßig von den Städten über 10.000 Einwohnern getragen werden, sondern auch von kleinen Städten mit weniger als 10.000 Einwohnern.

1.1.2 Schriftliches Gesamtkonzept

Die Erneuerung einer Verwaltungsorganisation bedarf eines stimmigen Reformkonzepts, das einerseits die grundlegenden Ziele der Erneuerung beschreibt und andererseits auch die Umsetzungsstrategie skizziert. Aus den Antworten wird deutlich, dass noch immer nur eine Minderheit der Gemeinden (**23 Prozent**) ein schriftliches Gesamtkonzept für die Modernisierung ihrer Verwaltung haben (2000: 17 Prozent).

1.1.3 Zusammenarbeit in Fragen der Verwaltungsmodernisierung

Im Hinblick auf die Nutzung von Synergieeffekten bzw. die Nutzung von vorhandenem praktischen Wissen kann es sinnvoll sein, bei Modernisierungsprojekten die direkte Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden zu suchen. Die Umfrage zeigt nun, dass die **interkommunale Zusammenarbeit** in Fragen der Verwaltungsmodernisierung von 46 Prozent der Gemeinden (2000: 26 Prozent) praktiziert wird. Demgegenüber arbeiten fast **69 Prozent** (2000: 45 Prozent) der Gemeinden mit **externen Beratern** zusammen.

1.2 Konkrete Ansätze in der Verwaltungsmodernisierung

Im folgenden Kapitel wird ein vertiefender Einblick in die aktuellen Bemühungen österreichischer Städte gegeben und speziell aufgezeigt, welche konkreten Ansätze der Verwaltungsmodernisierung in den Gemeinden verfolgt werden und welchen Entwicklungsstand die jeweiligen Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung haben.

Als *Themenschwerpunkte* wurden abgefragt:

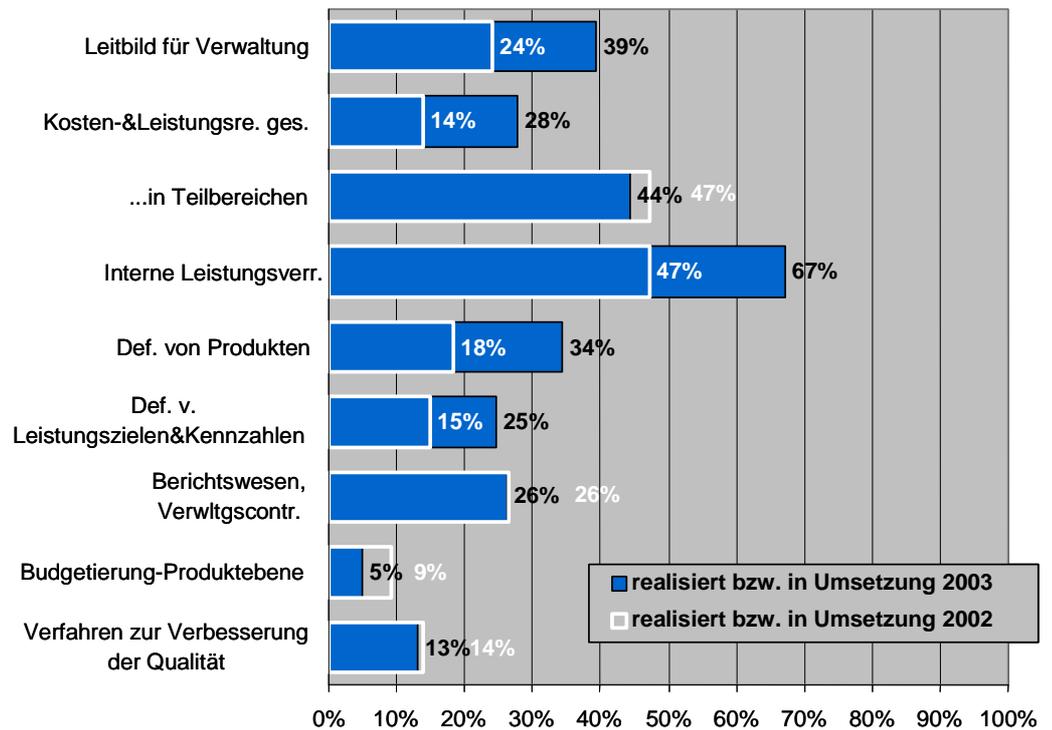
- Instrumente zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und Qualität von Verwaltungsleistungen;
- Maßnahmen der Organisationsentwicklung;

- Instrumente für ein modernes Personalmanagement;
- Nutzung von Wettbewerbselementen.

1.2.1 Instrumente zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und Qualität der Verwaltungsleistungen

Drei Gruppen von Instrumenten zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und Qualität wurden abgefragt: Das Vorhandensein eines „Leitbildes“ für die Verwaltung, das als übergeordnete „Werteklammer“ dient und mit den darin festgeschriebenen Leitlinien u. a. auch einen wichtigen Orientierungsrahmen für die Arbeit einer Verwaltung bildet. Daneben Instrumente, die im engeren Sinne für die Steuerung der Wirtschaftlichkeit (wie etwa die Kostenrechnung, die Definition von Produkten und Kennzahlen etc.) aber auch der Qualität der Verwaltungsleistungen (Verfahren zur Qualitätssicherung, Kennzahlen etc.) relevant sind.

Abbildung 1-4 Instrumente zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und Qualität der Verwaltungsleistungen, 2000-2003



Quelle: Befragung der Mitglieder des Österreichischen Städtebundes im April 2003, KDZ Wien

Die Gesamtschau der Antworten zeigt bei den betriebswirtschaftlichen Instrumenten zur Wirtschaftlichkeitssteuerung deutliche Unterschiede in Bezug auf den Realisierungsgrad aber auch in Bezug auf die Planungen:

- Beim Thema „**Leitbild für die Verwaltung**“ ist ein hoher Realisierungsgrad **39 Prozent** (2000: 24 Prozent) zu erkennen. Gleichzeitig zeigt die Befragung, dass diesbezüglich noch Umsetzungspotenzial vorhanden ist: zumindest weitere 20 Prozent der befragten Gemeinden planen die Umsetzung eines Leitbilds.
- Das Instrument der **Kosten- und Leistungsrechnung für die gesamte Verwaltung** wird im Vergleich zum Jahr 2000 mittlerweile von doppelt so vielen Gemeinden (28 Prozent) realisiert bzw. befindet sich in Umsetzung. Die Kostenrechnung- und Leistungsrechnung für Teilbereiche der Verwaltung ist vor allem in Ver- und Entsorgungsbetriebe (44 Prozent), in Wirtschaftshöfen (43 Prozent) und im Straßen- und Verkehrsbereich (26 Prozent) realisiert bzw. befindet sich in Umsetzung. Schlusslichter bilden Schulverwaltungen/Ausbildungseinrichtungen (5 Prozent), Hoheitsverwaltung und Gesundheitsbereich (je 11 Prozent).
- Sowohl in Bezug auf die erfolgte, die laufende und die geplante Realisierung nimmt die **Interne Leistungsverrechnung** einen hervorgehobenen Stellenwert ein. Knapp 2/3 (67 Prozent) der befragten Gemeinden geben an, eine interne Leistungsverrechnung bereits realisiert zu haben bzw. diese gegenwärtig umzusetzen. Gegenüber dem Jahr 2000 bedeutet dies eine Steigerung von 20 Prozentpunkten. Wertmäßige Anlagenverzeichnisse wurden von 51 Prozent der befragten Gemeinden für die Hoheitsverwaltung, von 56 Prozent für die Privatwirtschaftsverwaltung und von 74 Prozent für die Unternehmen und Betriebe lt. Abschnitte 85-89 realisiert oder befinden sich in Umsetzung.
- Die **Definition von „Produkten“** für die gesamte Verwaltung und die Definition von Leistungszielen und Kennzahlen für die „Produkte“ ist mittlerweile von rund einem Drittel bzw. einem Viertel der Gemeinden realisiert/in Umsetzung. (2000: 18 bzw. 15 Prozent).
- Unverändert blieb der Realisierungsstand von „**Ergebnisorientiertem Berichtswesen, Verwaltungscontrolling**“ (26 Prozent). Hier gilt noch immer, dass die beiden Reformelemente zusammen mit den Planungen der Gemeinden zukünftig möglicherweise erst längerfristig für jede zweite Gemeinde relevant werden.
- Unverändert im Zeitvergleich blieb auch der Realisierungsstand der „**Maßnahmen/Verfahren zur Verbesserung der Qualität**“ (z.B. Qualitätsmanagement, ISO 9000, TQM, Qualitätszirkel). Soweit Qualitätsmanagementmaßnahmen einen Schwerpunkt der Verwaltungsmodernisierung bilden, werden vor allem der Speyerer Qualitätswettbewerb (13 Prozent), ISO

9001: 2000 (10 Prozent) und das Common Assessment Framework (8 Prozent) umgesetzt. Speyerer Qualitätswettbewerb, ISO 9001:200 und CAF sind vor allem für große Städte ein Thema. Einzelnennungen bezogen sich auf Qualitätszirkelarbeit und kommunalen Erfahrungsaustausch. Für den überwiegenden Teil der Befragten (durchschnittlich über 70 Prozent) sind Qualitätsmanagementmaßnahmen kein Schwerpunktthema. Die Gründe dafür bedürfen einer gesonderten Analyse.

- **Globalbudgets** wurden erst von 13 Prozent realisiert bzw. derzeit umgesetzt, wobei die Gemeinden über 30.000 EW eine Vorreiterrolle einnehmen. In Gemeinden aller Größenklassen gibt mehr als die Hälfte aller befragten Gemeinden an, dass der Meinungsbildungsprozess noch nicht abgeschlossen ist, oder eine Auseinandersetzung mit der Thematik möglicherweise noch nicht stattgefunden hat bzw. eine klare Ablehnung gegenüber dem Instrument besteht.

1.2.2 Maßnahmen der Organisationsentwicklung

Modernisierungen der Verwaltung setzen nicht nur bei den eingesetzten Instrumenten, sondern häufig zunächst bei den Organisationsstrukturen an. Zur Einschätzung der von den Gemeinden gesetzten Maßnahmen der Organisationsentwicklung wurden abgefragt

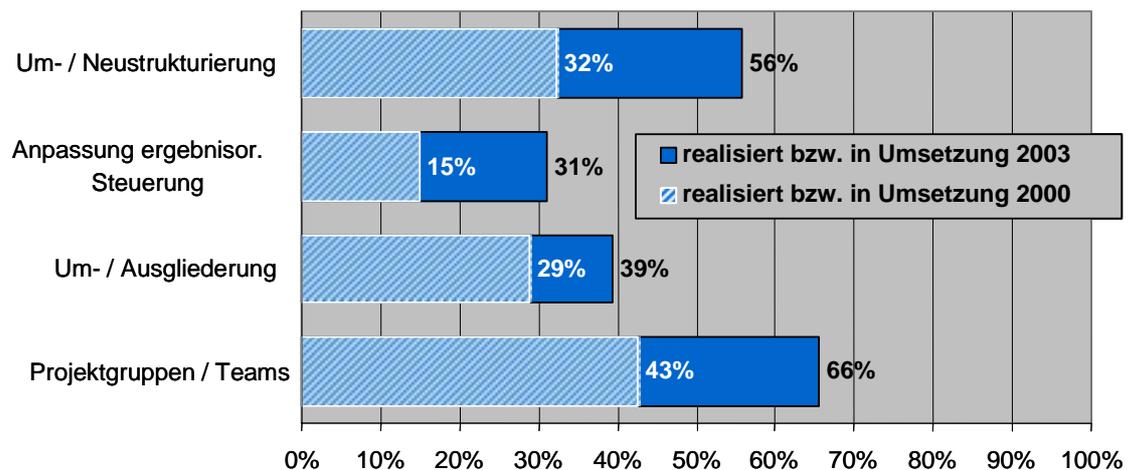
- die Nutzung von flexiblen Organisationsformen, v.a. für die Durchführung von Projekten,
- Maßnahmen der externen Modernisierung durch Aus- und Umgliederung von Aufgabenbereichen,
- partielle Anpassungen der Verwaltungsorganisation und zuletzt
- Maßnahmen der Um-/Neustrukturierung der gesamten Verwaltung.

Einige zentrale Ergebnisse der Befragung sind:

- Einen besonderen Schwerpunkt der Modernisierung bildet eindeutig **die Um- und Neustrukturierung der gesamten Verwaltung** aber gleichermaßen auch die **Um- und Ausgliederung von einzelnen Organisationseinheiten bzw. Aufgabenbereichen**. Hier haben jeweils (einschließlich der derzeit in Umsetzung befindlichen Projekte) mehr als 50 Prozent der Gemeinden entsprechende Maßnahmen gesetzt. Nimmt man die Planungen noch hinzu, steigt der Anteil auf über 70 Prozent.
- Die Nutzung von flexiblen **Projektgruppen** für die Organisationsentwicklung wird von zunehmend mehr Gemeinden – nämlich von rd. 2/3 der Befragten genutzt (2000: 43 Prozent).
- Seit dem Jahr 2000 bereits hat sich die Anzahl der Gemeinden, die das Instrument **Anpassung der Organisation an die Erfordernisse ergebnis-**

orientierter Steuerung nutzen verdoppelt (nunmehr 31 Prozent). Vorreiter sind auch hier die großen Städte, insbesondere wenn man den Planungsaspekt berücksichtigt.

Abbildung 1-5 Maßnahmen der Organisationsentwicklung, 2000-2003



Quelle: Befragung der Mitglieder des Österreichischen Städtebundes im April 2003, KDZ Wien

1.2.3 Einführung von Managementinstrumenten für den Personalbereich

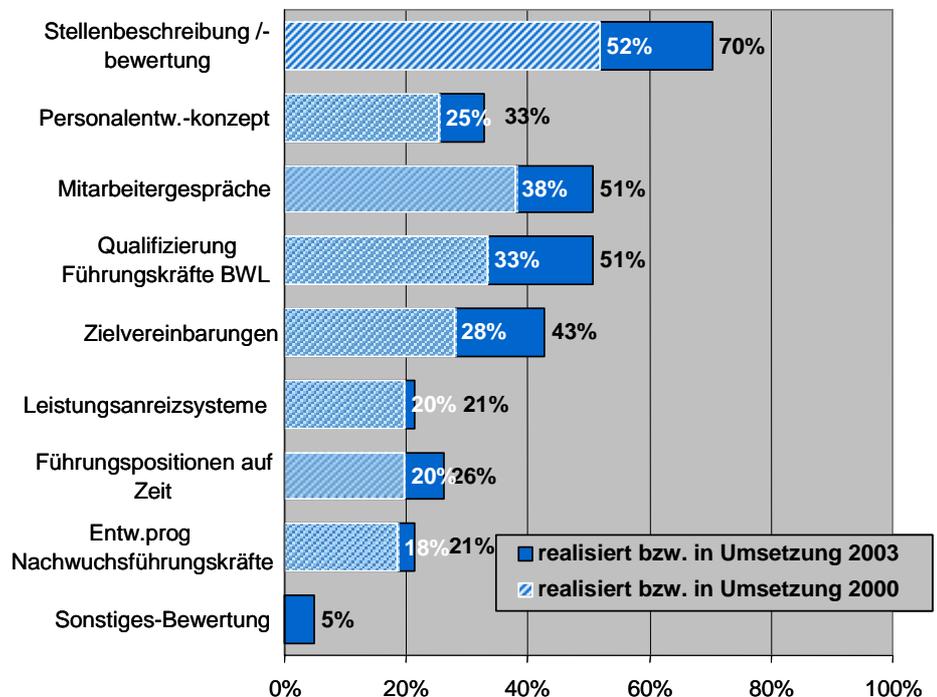
Verwaltungsreform betrifft nicht nur Organisationsstrukturen, Abläufe und Stellenbeschreibungen, sie bauen vielmehr auf Menschen mit unterschiedlichen Einstellungen, Anschauungen, persönlichen Stärken und Schwächen (etc.) auf. Mit dem Wandel des Bildes vom Mitarbeiter haben sich auch die Managementinstrumente für den Personalbereich verändert.

Bei den Modernisierungsinstrumenten für den Personalbereich zeigt sich folgendes Bild:

- Alles in allem genießt die Modernisierung des Personalbereichs einen relativ hohen Stellenwert, da die realisierten Ansätze - unter Berücksichtigung der Planungen - meist über 50 Prozent liegen.
- **Stellenbeschreibungen und -bewertungen** als Festlegung von Strukturen der Verhaltenslenkung sind noch immer jener Bereich, der bei den Städten derzeit am stärksten entwickelt ist: 70 Prozent (2000: 52 Prozent). Zusammen mit den noch geplanten Maßnahmen liegt der Wert sogar bei über 88 Prozent.

- Die **Durchführung von formalisierten Mitarbeitergesprächen** (inkl. individueller Entwicklungsplanung) ist – neben den Stellenbeschreibungen – in Bezug auf den Realisierungsgrad am weitesten fortgeschritten (51 Prozent) und wird unter Berücksichtigung der derzeit in Realisierung bzw. Planung befindlichen Projekte auch künftig einen hohen Stellenwert einnehmen. Kleine und große Städte weisen in diesem Punkte den höchsten Realisierungsgrad auf.
- Ähnlich stellt sich die Situation auch für die Einführung von **mehrwährigen Personalentwicklungskonzepten** dar (+7 Prozentpunkte, nunmehr 33 Prozent). Gezielte Maßnahmen zur systematischen **Qualifizierung der Führungskräfte in betriebswirtschaftlichen Themen** (v.a. NPM) werden von der Hälfte der befragten Städte realisiert. Bezieht man die Planungen mit ein, werden künftig mehr als 70 Prozent der Städte dieses Instrument implementiert haben.
- Weiter gestiegen ist seit der letzten Befragung das Ergebnis für die Anwendung von „**Führen durch Zielvereinbarungen**“ dar: 43 Prozent (2000: 28 Prozent). Damit wird deutlich, dass viele Verwaltungen sich schrittweise der verstärkten Ergebnisorientierung der Verwaltungsarbeit - auch im Bereich der Führungskonzeption - zuwenden.

Abbildung 1-6 Einführung von Managementinstrumenten im Personalbereich, 2000-2003



Quelle: Befragung der Mitglieder des Österreichischen Städtebundes im April 2003, KDZ Wien

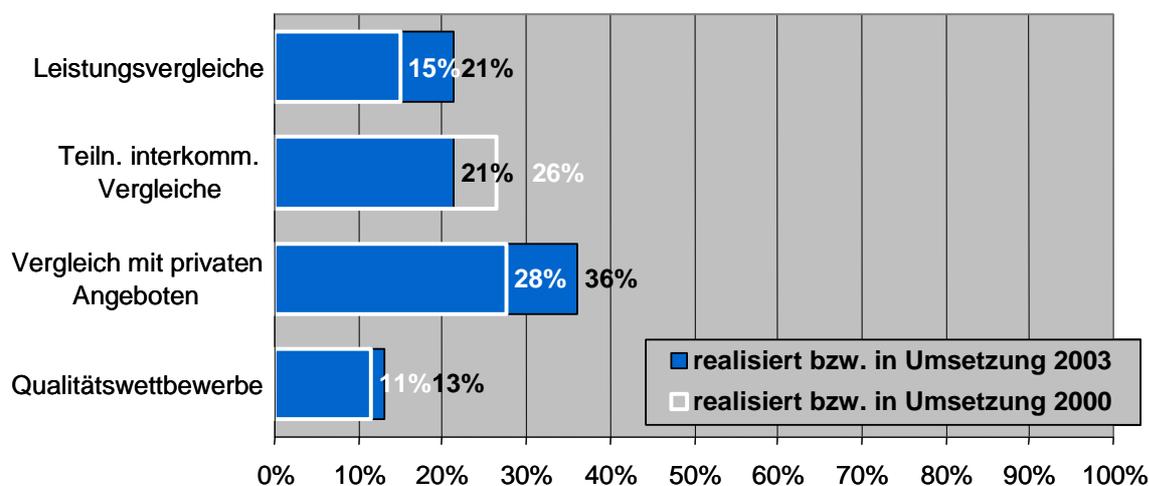
Zu den Themen, die gegenwärtig noch immer nicht im Zentrum aktueller Bemühungen und Planungen stehen, zählen

- das Einführen von Leistungsanreizsystemen (monetäre und nicht-monetäre Anreize); wenn überhaupt, wird dieses Instrument vor allem von großen Städten realisiert;
- die Vergabe von Führungspositionen auf Zeit (obwohl hier eine positive Entwicklung sichtbar ist) sowie
- das Entwickeln und Anbieten von speziellen Entwicklungsprogrammen für Nachwuchsführungskräfte.

Vereinzelt wird in Krisensituationen Coaching für Mitarbeiter angeboten.

1.2.4 Nutzung von Vergleichen und anderen Wettbewerbselementen

Abbildung 1-7 Nutzung von Vergleichen und anderen Wettbewerbselementen, 2000-2003



Quelle: Befragung der Mitglieder des Österreichischen Städtebundes im April 2003, KDZ Wien

- Die **Nutzung von Vergleichen und Wettbewerbselementen** scheint (vor allem wenn man auch die Antwortkategorie „in Planung“ einbezieht) ein Schwerpunkt in großen Städten zu sein. Nur bei der Teilnahme an interkommunalen Vergleichen ziehen mittlere Städte mit Städten über 30.000 Einwohner prozentuell betrachtet gleich. 77 Prozent der Gemeinden unter 10.000 Einwohner gaben an,

dass die Teilnahme an interkommunalen Vergleichen unklar bzw. nicht vorgesehen ist.

- Auch unter Berücksichtigung der noch relativ offenen Antwortkategorie „geplant“ bleiben die Antworten in allen Kategorien trotz moderater Zunahme verglichen mit den Ergebnissen der Befragung im Jahr 2000 unter 50 Prozent. Die geringste Bedeutung hat bei den Gemeinden die „Teilnahme an Qualitätswettbewerben“, wie etwa dem regelmäßigen Speyerer Qualitätswettbewerb, wobei dieses Instrument überwiegend große Städte nutzen.
- Demgegenüber messen die Gemeinden dem Instrument des „Vergleichs von Verwaltungsleistungen mit privaten Angeboten“ (z.B. die Durchführung von Markttests) relativ hohe Bedeutung bei (36 Prozent). Hier ist jedoch anzumerken, dass dieses Instrument noch wenig entwickelt ist und sich noch immer in der Erprobungsphase befindet. Die hohen Angaben „bereits realisiert“ bedürfen vermutlich einer vertiefenden Prüfung.
- Dass die „Durchführung von systematischen Leistungsvergleichen innerhalb der Verwaltung“ (z.B. bezogen auf Qualität oder Kosten von Leistungen) innerhalb der abgefragten Wettbewerbselemente zurückfällt, ist vor dem Hintergrund der Notwendigkeit zur Messung und Sichtbarmachung von Leistungen, Ergebnissen und Wirkungen des Verwaltungshandelns zu bedauern.

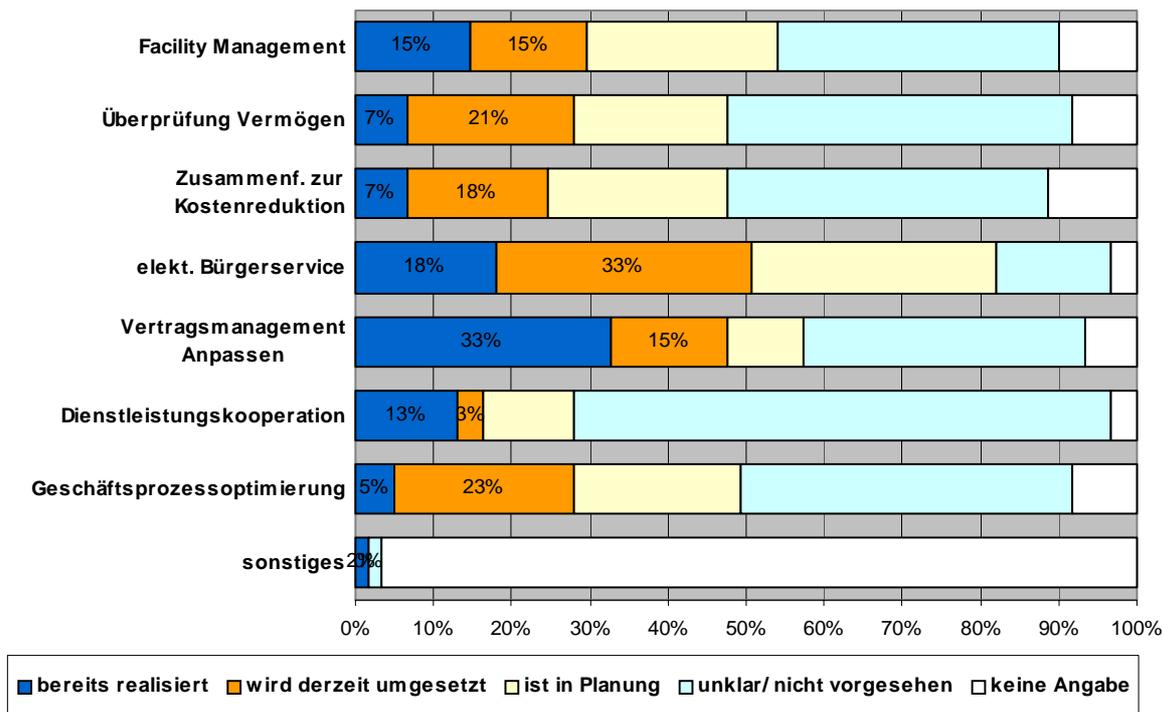
1.2.5 Weitere, neue Reformansätze

Seit der letzten Befragung haben einige Themen wie beispielsweise Facility Management und Dienstleistungskooperationen etc. an Bedeutung gewonnen.

- In rund 50 Prozent der befragten Gemeinden wurde **elektronisches Bürgerservice und Vertragsmanagement** (Anpassen der Leistungs-Verträge mit Externen) bereits realisiert bzw. werden gegenwärtig umgesetzt, wobei weitere 30 Prozent der Befragten künftig Aktivitäten im Themenfeld elektronisches Bürgerservice planen. Betrachtet man die Ergebnisse nach Größenklassen, zeigt sich in allen Größenklassen ein annähernd gleich hoher Realisierungsstand hinsichtlich des elektronischen Bürgerservice.
- **Facility Management** und **Geschäftsprozessoptimierung** spielen bei rund einem Drittel der Gemeinden eine zentrale Rolle und wurden bereits realisiert oder werden gerade umgesetzt.
- Anzumerken ist, dass Facility Management bislang vor allem in kleinen und großen Städten bereits realisiert wurde oder gerade umgesetzt wird.
- Schlusslicht bilden die **Dienstleistungskooperationen** zur gemeinsamen Leistungserbringung mit Nachbargemeinden z.B. im Bereich Bauhof, Kindergarten und Grünflächenpflege. Bei diesem Punkt antworteten rund 70 Prozent mit „unklar bzw. nicht vorgesehen“.

- Weitere Aktivitäten, die im Rahmen der Modernisierungsbestrebungen gesetzt werden, sind ein verstärkter Ausbau der EDV sowie die Forcierung von Projektmanagement.

Abbildung 1-8 Weitere Reformansätze, 2003



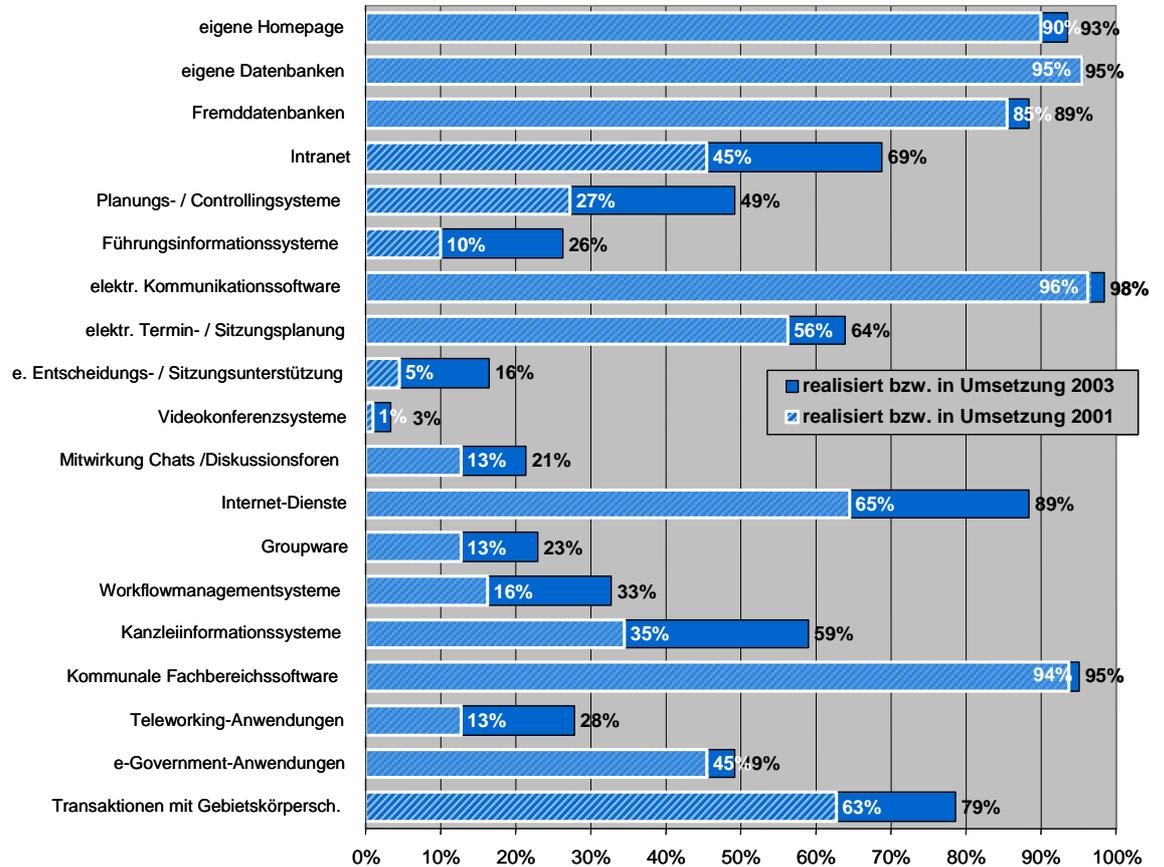
Quelle: Befragung der Mitglieder des Österreichischen Städtebundes im April 2003, KDZ Wien

1.3 e-Government

1.3.1 Einsatz interner Anwendungen der Gemeinden im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien

Dieser Fragenkomplex richtete sich an den konkreten Einsatz von Hard- und Softwarelösungen in den Gemeinden. Abgefragt wurden allerdings nicht nach Einzelprodukten von Herstellern, sondern nach Produkt- bzw. Systemkategorien, unterteilt nach dem Interaktionsgrad auf den drei Ebenen von e-Government:

- „Information“,
- „Kommunikation“ und
- „Transaktion“

Abbildung 1-9 Interner Einsatz von IKT – Anwendungen, 2001-2003


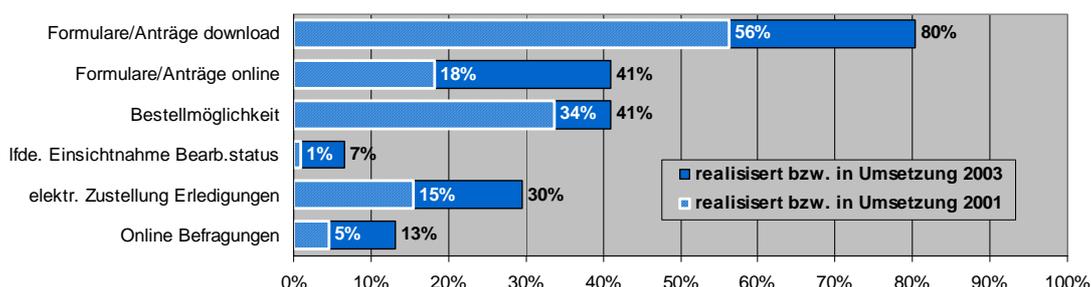
Quelle: Befragung der Mitglieder des Österreichischen Städtebundes im April 2003, KDZ Wien

- Den höchsten Realisierungsgrad zeigen gemeindeübergreifend folgende Anwendungen: elektronische Kommunikationssoftware (98 Prozent), gemeindeeigene Datenbanken (95 Prozent), eigene Homepage (93 Prozent), Transaktionen mit Gebietskörperschaften (79 Prozent) und Internet-Dienste (89 Prozent). Die größten Zunahmen (von rund je 25 Prozentpunkten seit der letzten Befragung) verzeichnen die Anwendungen Intranet, Planungs- und Controllingsystem, Internetdienste und Kanzleinformationssysteme.
- Keinen Schwerpunkt stellen derzeit elektronische Entscheidungs- und Sitzungsunterstützung (16 Prozent), Videokonferenzsysteme (3 Prozent) und die Mitwirkung bei Chats/Diskussionsforen (21 Prozent) dar.
- Workflowmanagementsysteme wurden bei rund einem Drittel der befragten Gemeinden realisiert bzw. werden gerade umgesetzt.
- e-Government-Anwendungen (z.B. zum Bestellen von Verbrauchsgütern im Internet) werden von rund der Hälfte der Gemeinden eingesetzt.

1.3.2 Abwicklungsorientierte Dienstleistungen (Transaktionen) der Gemeinden über das Internet

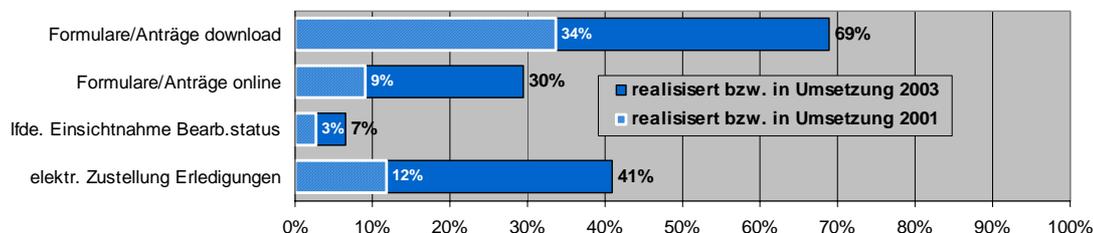
Unter „abwicklungsorientierten Dienstleistungen“ im Sinne der IKT versteht man technische Einrichtungen und Verfahren, die es erlauben, zumindest wesentliche – wenn nicht alle - Elemente eines Geschäftsvorgangs elektronisch abzuwickeln, wobei hier Dienstleistungen für die Bürger und für die Wirtschaft unterschieden werden.

Abbildung 1-10 e-Government-Dienstleistungsangebot für Bürger, 2001-2003



Quelle: Befragung der Mitglieder des Österreichischen Städtebundes im April 2003, KDZ Wien

Abbildung 1-11 e-Government-Dienstleistungsangebot für die Wirtschaft, 2001-2003



Quelle: Befragung der Mitglieder des Österreichischen Städtebundes im April 2003, KDZ Wien

- Interessant erscheint, dass vergleichbare IKT-Dienstleistungen für Bürger (z.B. Formulare/Anträge downloaden, Formulare/Anträge online) mit Ausnahme der elektronischen Zustellung im Schnitt einen höheren Realisierungsgrad aufweisen, als jene für die Wirtschaft.
- Die stärkste Zunahme in Hinblick auf den Realisierungsstand ist beim Herunterladen von Formularen/Anträgen für Bürger zu erkennen (+24 Prozentpunkte); bei mittlerweile 80 Prozent der Befragten ist dieser Ansatz realisiert/in Umsetzung; der Vergleichswert für die Wirtschaft liegt bei 69 Prozent.

- Ebenfalls stark zugenommen hat die Realisierung von Anträgen/ Formularen für Wirtschaft und Bürger per Internet und liegt nunmehr bei (30 bzw. 41 Prozent).
- Die laufende Einsichtnahme spielt für beide Bereiche (Wirtschaft und Bürger) eine eher untergeordnete Rolle (7 Prozent); die elektronische Zustellung von Erledigung dürfte im Wirtschaftsbereich umfassender realisiert sein (41 Prozent), im Vergleich dazu Bürger 30 Prozent.
- Wenig Relevanz haben Befragungen für Bürger per Internet: obwohl der Stand der Realisierung seit 2001 um fast 10 Prozentpunkte gestiegen ist, liegt er gegenwärtig bei nur bei 13 Prozent.

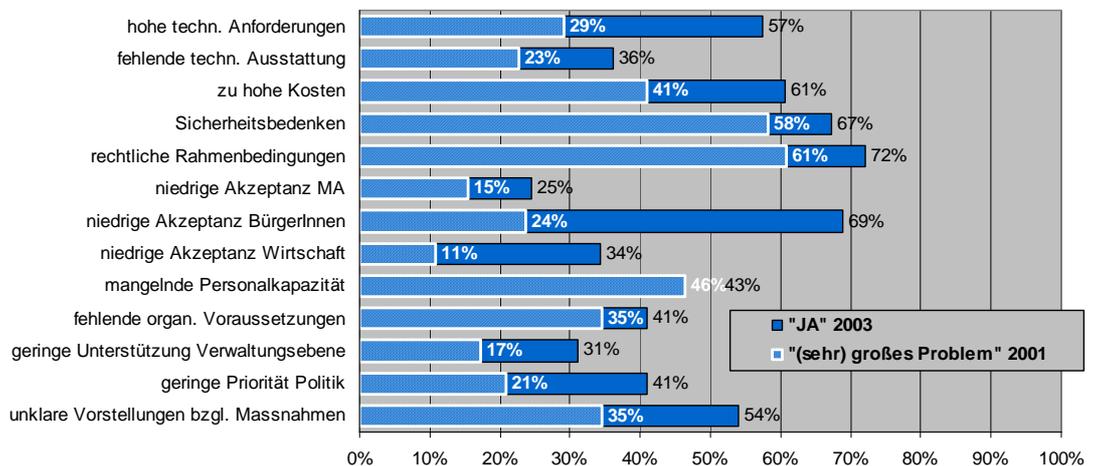
Sonstige Maßnahmen, die von den Befragten genannt wurden:

- Unternehmensplattform Graz (moderiertes Service f. d. Wirtschaft: Jobbörse, Weiterbildung, Nachrichten, Foren, ...)
- Veröffentlichung v. Vergabeverfahren

1.3.3 Problembereiche von e-Government für Gemeinden

Die Probleme, die sich aus der Ein- bzw. Fortführung von e-Government in den befragten Gemeinden ergeben, haben seit 2001 zum Teil eine deutliche Verschiebung erfahren.

Abbildung 1-12 Probleme bei der Einführung von E-Government 2001-2003



Quelle: Befragung der Mitglieder des Österreichischen Städtebundes im April 2003, KDZ Wien

Die drei größten Problembereich sind:

- die unzureichenden rechtlichen Rahmenbedingungen (72 Prozent),

- die niedrige Akzeptanz der Bürger (69 Prozent); dieser Aspekt hat die Sicherheitsbedenken, die in der 2001-Befragung noch Platz 2 einnahmen, auf Platz 3 verdrängt;
- Sicherheitsbedenken und offene Sicherheitsfragen (67 Prozent).

Stark gestiegen sind nach Ansicht der Gemeinden,

- die niedrige Akzeptanz/Nachfrage der Bürger (+45 Prozentpunkte, nunmehr 69 Prozent);
- Probleme, die aus den hohen technischen Anforderungen resultieren (57 Prozent),
- sowie Probleme, die aus zu hohen Kosten, der geringen Priorität auf politischer Ebene und durch unklare Vorstellungen über zu setzende Maßnahmen (jeweils + 20 Prozentpunkte) entstehen.

Etwas entspannt dürfte sich die Einschätzung hinsichtlich der Problematik fehlender Personalkapazitäten bei der Ein- und Fortführung von e-Government (-4 Prozentpunkte, nunmehr 43 Prozent) haben.

2 Bürgerservice und Kundenorientierung in der Kommunalverwaltung

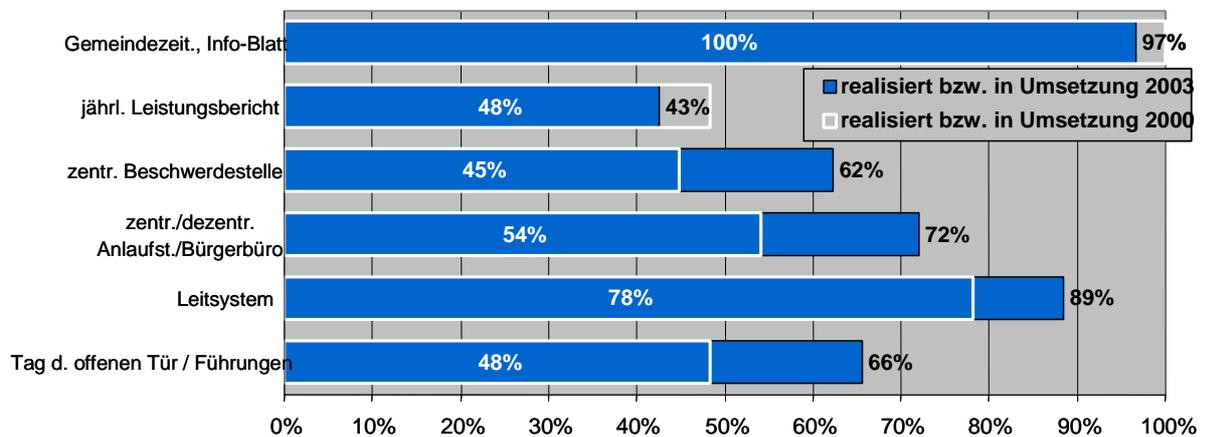
Neben der Verbesserung der Wirtschaftlichkeit gilt der Optimierung der Kundenorientierung der Verwaltung seit einigen Jahren ein besonderes Augenmerk. Dabei konzentrieren sich die Bemühungen u.a. auf Verbesserungen

- in der kundenorientierten Gestaltung und des leichteren und bequemerem Zugangs zu Leistungen von Gemeindeverwaltungen,
- der Verbesserung der Transparenz der Geschäftsprozesse,
- der rascheren und umfassenderen Kommunikation mit den Kunden,
- oder auch der kundenfreundlichen Umgestaltung von Organisationen und Amtsgebäuden.

2.1 Maßnahmen zur bürgerorientierten Gestaltung der Verwaltung

2.1.1 Umsetzung von Maßnahmen organisatorischer und/oder öffentlichkeitswirksamer Art

Abbildung 2-1 Organisatorische und öffentlichkeitswirksame Maßnahmen, 2000-2003



Quelle: Befragung der Mitglieder des Österreichischen Städtebundes im April 2003, KDZ Wien

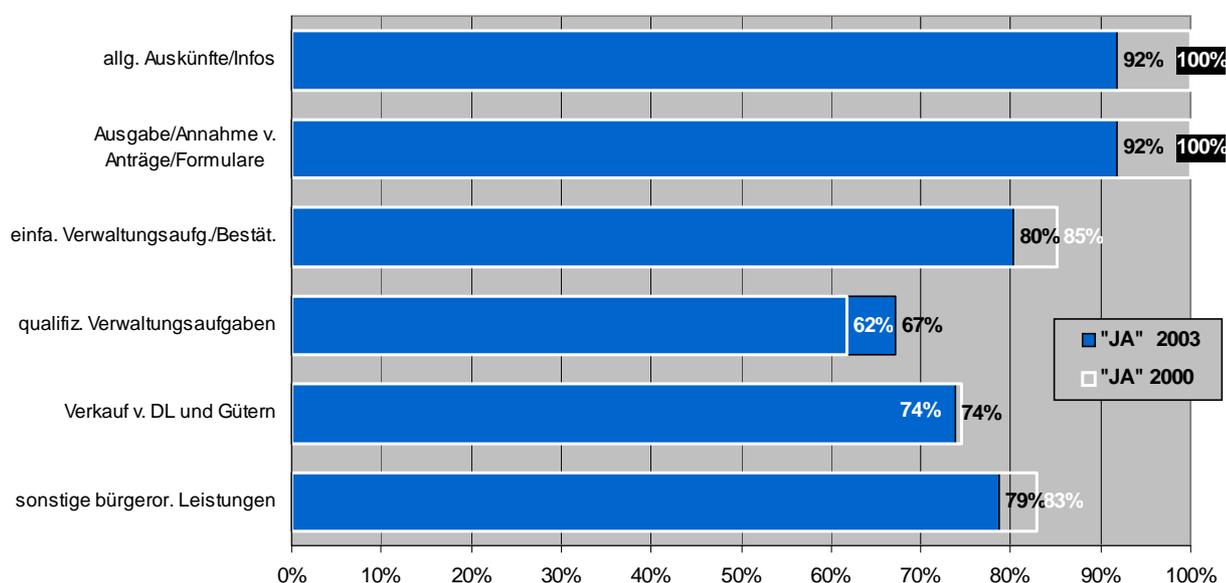
Die Ergebnisse der Befragung zeigen folgendes Bild:

- Bereits selbstverständlich sind **Gemeindezeitung** oder gemeindezeitungsähnliche Informationsblätter sowie ein bürgerfreundliches Leitsystem, das alle befragten Gemeinden realisiert haben bzw. derzeit umsetzen.

- **(De-)zentrale Anlaufstellen** für Bürger bzw. über eine zentrale Beschwerdestelle verfügen über rund 2/3 bzw. 3/4 der befragten Gemeinden.
- Aktiv waren die Gemeinden seit dem Jahr 2000 insbesondere bei der Einrichtung von Beschwerdestellen und Bürgerbüros, sowie bei der Realisierung eines Tages der offenen Tür. Konkret ist in diesen Bereichen eine Steigerung von rd. 20 Prozentpunkten erkennbar.

2.1.2 Leistungen in Bürgerservicestellen/Bürgerbüro

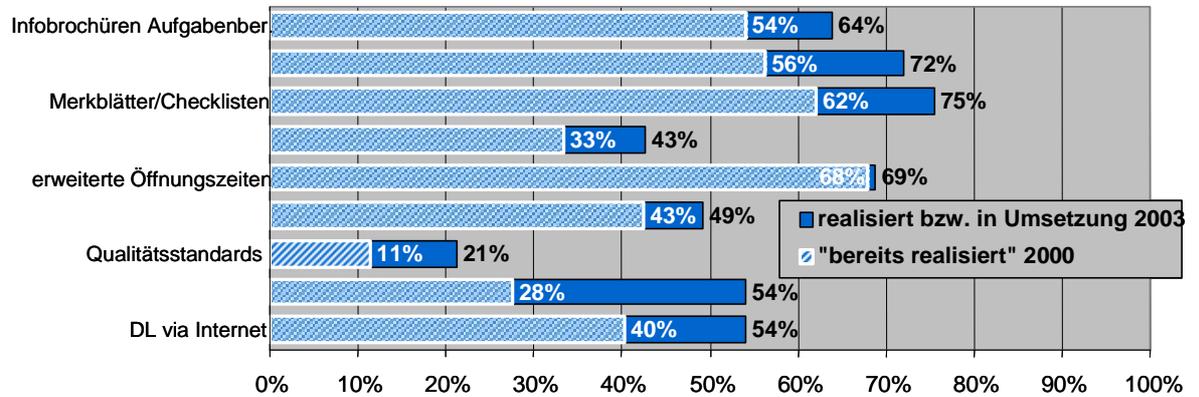
Abbildung 2-2 Leistungen im Bürgerservicestellen/Bürgerbüro, 2000-2003



Quelle: Befragung der Mitglieder des Österreichischen Städtebundes im April 2003, KDZ Wien

- Die Befragung macht deutlich, dass es im Vergleich zur Befragung im Jahr 2000 nur geringe Änderungen im Antwortverhalten der Befragten gibt.
- Schwerpunktmäßig werden von über 80 Prozent der Gemeinden in den Bürgerservicestellen (noch immer) allgemeine Auskünfte erteilt, Formulare/Anträge ausgegeben bzw. entgegengenommen sowie einfache Verwaltungsaufgaben erledigt. In zwei von drei Städten werden jedoch aus qualifizierte Verwaltungsleistungen direkt erledigt.

Abbildung 2-3 Weiter organisatorische Maßnahmen in den einzelnen Dienststellen, 2000-2003



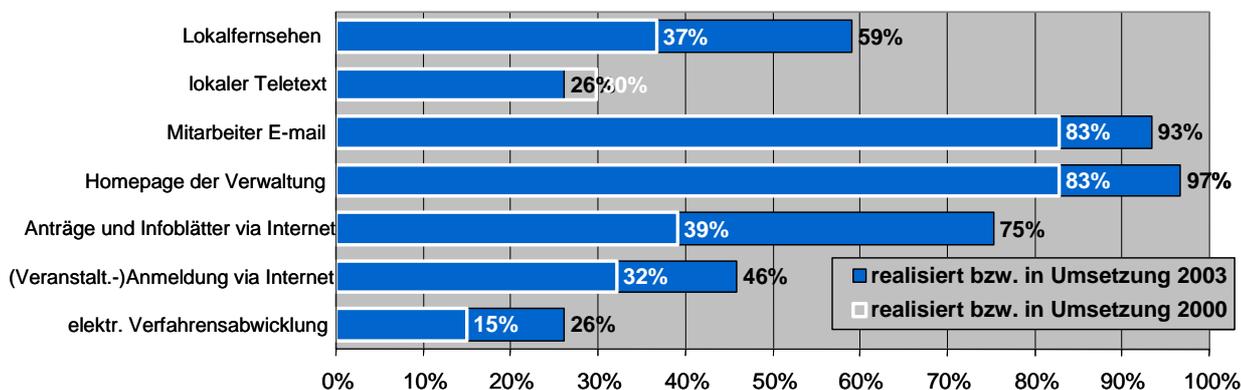
Quelle: Befragung der Mitglieder des Österreichischen Städtebundes im April 2003, KDZ Wien

Darüber hinaus werden in den einzelnen Dienststellen folgende weitere Leistungen erbracht, wobei sich im Schnitt die Anzahl der Gemeinden, die diese Leistungen erbringen, um 10-15 Prozent erhöht hat. Dies betrifft insbesondere

- Merkblätter/Checklisten (75 Prozent)
- kinder- und behindertengerechte Zugänge/Wartezonen (72 Prozent),
- das Angebot von Infobroschüren (64 Prozent),
- Festschreibung von Qualitätsstandards (21 Prozent)
- Gegenüber der Vergleichserhebung im Jahr 2000 hat sich die Anzahl jener Gemeinden die Maßnahmen zur Verfahrensbeschleunigung realisiert haben, verdoppelt (nunmehr (54 Prozent).
- Das Angebot von Dienstleistungen via Internet sowie die Durchführung von Kunden-/Bürgerbefragungen wurde bereits bei rund der Hälfte der Gemeinden realisiert bzw. befindet sich in Umsetzung.

2.1.3 Einsatz moderner Kommunikations- und Informationstechnologien

Abbildung 2-4 Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologien, 2000-2003



Quelle: Befragung der Mitglieder des Österreichischen Städtebundes im April 2003, KDZ Wien

Am häufigsten wurden realisiert:

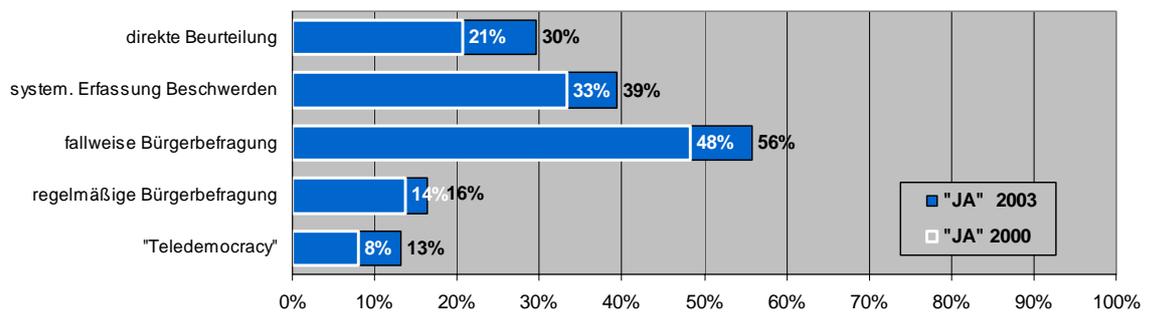
- Homepage, Internetpräsentation der Verwaltung (97 Prozent),
- e-mail-Erreichbarkeit der Mitarbeiter (93 Prozent),
- die Möglichkeit Anträge/Infoblätter über Internet abzurufen (75 Prozent), wobei sich die Anzahl der Gemeinden seit der letzten Befragung fast verdoppelt hat.
- Inwieweit die leichte Abnahme bei der Realisierung von lokalem Teletext (-4 Prozentpunkte) auf eine reale Abnahme zurückzuführen ist, müsste allenfalls gesondert überprüft werden.
- Den höchsten Prozentsatz bezüglich der Antwortkategorie „unklar/nicht vorgesehen“, weisen Lokalfernsehen (41 Prozent) und lokaler Teletext (64 Prozent) auf.
- Ebenfalls 41 Prozent der Befragten vermerkten beim Punkt elektronische Verfahrensabwicklung „unklar/ nicht vorgesehen“. Zieht man die Planungen in Betracht, so könnten künftig insgesamt rund 50 Prozent aller Gemeinden sich mit dem Thema auseinandergesetzt haben.

2.1.4 Verankerung des Dienstleistungsgedankens

- Die Befragung zeigt, dass die überwiegende Mehrheit der Befragten auf Schulungen setzt (80 Prozent); bei 69 Prozent wird Kundenfreundlichkeit als Personalbeurteilungskriterium genutzt und bei rund 60 Prozent wird Kundenfreundlichkeit durch Führungskräfte anerkannt.
- Wenig abgewinnen können die Gemeinden einer Wahl zum freundlichsten Beamten von (5 Prozent realisiert/in Umsetzung), was sich auch deutlich in der Antwortkategorie „unklar/nicht vorgesehen“ niederschlägt (93 Prozent).
- Entwicklungspotenzial dürfte es beim Punkt internes Vorschlagswesen geben. Berücksichtigt man die Planungen, so betrachten dies über 80 Prozent der Befragten als taugliches Instrument zur Verankerung des Dienstleistungsgedankens.

2.1.5 Aktive Miteinbeziehung der Bürger in Verwaltung/ Verwaltungsmodernisierung

Abbildung 2-5 Form der Einholung von Verbesserungsvorschlägen von Bürgern, 2000-2003



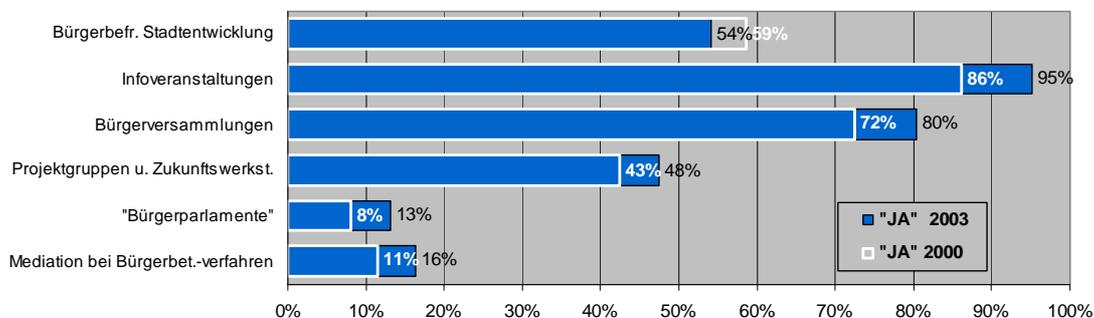
Quelle: Befragung der Mitglieder des Österreichischen Städtebundes im April 2003, KDZ Wien

Die Befragung 2000 ergab ähnliche Ergebnisse, allerdings mit durchschnittlichen Zunahmen bei den abgefragten Punkten zwischen 3 und 9 Prozentpunkten.

Am häufigsten werden Bürger mittels unregelmäßig stattfindender Bürgerbefragungen (56 Prozent), die systematische Erfassung und Auswertung von Beschwerden (39 Prozent) und über eine direkte Beurteilung von Verwaltungsdienstleistungen (30 Prozent) miteinbezogen.

Eine untergeordnete Rolle spielt die Einbindung mittels Teledemocracy (13 Prozent) und regelmäßige Bürgerbefragungen (16 Prozent).

Abbildung 2-6 Einbindung von Bürgern in Planungsprozesse und Projekte, 2000-2003



Quelle: Befragung der Mitglieder des Österreichischen Städtebundes im April 2003, KDZ Wien

Auch die Einbindung von Bürgern in Planungsprozesse zeigt, mit leichten Zunahmen, ein ähnliches Bild wie 2000:

- Die Einbindung erfolgt überwiegend durch Informationsveranstaltungen (95 Prozent), Bürgerversammlungen (80 Prozent) und Projektgruppen/Zukunftswerkstätten (48 Prozent).
- Bürgerparlamente und Mediation bei Bürgerbeteiligungsverfahren wird nur von 13 bzw. 16 Prozent der befragten Gemeinden als Form der Bürgereinbindung umgesetzt, wobei sich seit dem Jahr 2000 die Anzahl jener Gemeinden, die diese Instrumente einsetzt, geringfügig (5 Prozentpunkte) erhöht hat.

2.1.6 Nutzen der bisherigen Maßnahmen

79 Prozent der Befragten (2000: 21 Prozent) geben an, dass die von Ihnen getroffenen Maßnahmen zur Verbesserung des Bürgerservice und der Kundenorientierung von den Bürgern positiv gewürdigt werden.

Dies bezieht sich vor allem auf folgende Maßnahmen:

Maßnahmen	Anzahl der Nennungen
Bürgerbüro/Bürgerservice, Verbesserung d. Raumkonzeptes;	9
e-Government-Angebote, Webseiten im Internet	4
Beschwerdemanagement	1
Homepage, Amtsblatt/Gemeindezeitung	8
Bürgerbeteiligungen, Bürgerversammlungen; Info-Veranstaltungen; direkter Kontakt Verwaltung/Politik, Bürgerbefragung	11
Freundlicher Umgang mit Bürgern, offenes u. transparentes Erscheinungsbild, geringe Wartezeit, Kompetenz d. Mitarbeiter, Engagement der Mitarbeiter	8
rasche unbürokratische Abwicklung, kurze Wartezeiten, Verkürzung von Wegen	6
Städteentwicklungsprojekte, Öffnung d. Gemeindeverwaltung (z.B. Ausstellungen), Hochwassereinsatz, Winterdienst	3

Die Frage, ob sich die Erwartungen der Gemeinden an die von Ihnen realisierten kundenfreundlichen Nachrichten größtenteils erfüllt haben, beantworten 75 Prozent mit ja (2000: 21 Prozent), was nahezu eine Verdopplung bedeutet.

Folgende Maßnahmen zur Optimierung, wurden von den Befragten Gemeinden als am besten gelungen bezeichnet:

Maßnahmen	Anzahl der Nennungen
Bürgerbüro/Bürgerservicestelle (mit flexiblen Öffnungszeiten) Konzentration vieler Agenden im Bürgerbüro	12
Homepage/Internetauftritt/Diskussionsforum	9
Umorganisation der Dienststellen Kundenfreundliche Umgestaltung d. Gemeindeamtes	4
Öffnungszeiten: Langer Nachmittag flexible Öffnungszeiten	2
Verkürzungen der Bearbeitungszeit	2
(online-)Gemeindezeitung	2
Durchführung v. Bürgerbefragungen u.	2
bürgerfreundliches Rathaus	1
Bürgerversammlungen	1
Einstellung der Mitarbeiter zu d. Bürgern	1
Elektronische Aktenverfolgung	1

Maßnahmen	Anzahl der Nennungen
freundliche, kompetente Mitarbeiter	1
Gleitzeit	1
Info-Folder	1
Infostelle im Rathaus	1
Kundenbezogene Weiterbildung Seminare (Konfliktmanagement, Umgang mit „schwierigen“ Kunden)	1
Lokalfernsehen	1

Die Frage, warum die Erwartungen bei Realisierung von kundenfreundlichen Maßnahmen nicht erfüllt wurden, haben die Gemeinden so beantwortet:

- Bürger sind anspruchsvoller u. selbstbewusster geworden u. erwarten sich Bürgerfreundlichkeit von vornherein (Bürgerorientierung als Selbstverständlichkeit)
- Bürgerfreundlichkeit der Verwaltung ist aufgrund der vorgegebenen gesetzlichen Bestimmungen nicht so leicht durchführbar
- Desinteresse der Bürger
- bürgerfreundliche Maßnahmen lassen sich nur schrittweise einführen
- fehlende Mitarbeitermotivation
- politische Schwerfälligkeit
- unzureichende rechtliche u. organisatorische Rahmenbedingungen im e-Government; mangelnde Kooperationsbereitschaft d. Wirtschaft

3 Effekte und Auswirkungen bisheriger Verwaltungsreformmaßnahmen

Die zu den folgenden Ergebnissen korrespondierenden Fragen wurden erstmals im Fragebogen des Jahres 2003 gestellt. Ein konkreter Vergleich mit den Ergebnissen einer Befragung im Jahr 2000 ist nicht möglich.

3.1 Organisatorische Maßnahmen im Zuge der Verwaltungsreform

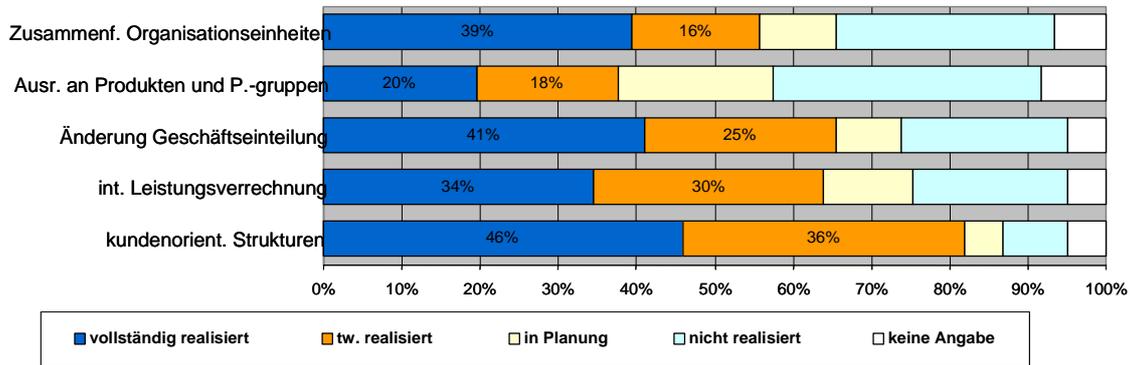
Entsprechend der Angaben der befragten Gemeinden wurden im Zuge der Verwaltungsreform folgende Änderungen vollständig realisiert:

- von 46 Prozent kundenorientierte Strukturen,
- von 41 Prozent Änderungen der Geschäftseinteilung und
- von 39 Prozent Zusammenfassen von Organisationseinheiten.

Nicht realisiert wurde von rund einem Drittel eine Ausrichtung der Organisation an Produkten und Produktgruppen (im Vergleich dazu: wurde von 38 Prozent vollständig bzw. tw. realisiert).

Mögliches künftiges Potenzial besteht beim Zusammenfassen von Organisationseinheiten und bei der internen Leistungsverrechnung (28 Prozent bzw. 20 Prozent „nicht realisiert“)

Abbildung 3-1 Realisierte organisatorische Änderungen, 2003



Quelle: Befragung der Mitglieder des Österreichischen Städtebundes im April 2003, KDZ Wien

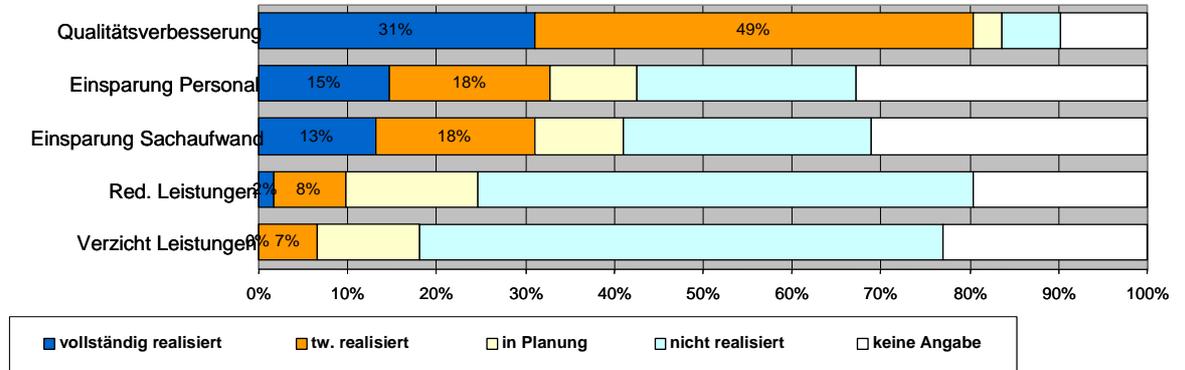
Hinsichtlich der Auswirkungen von Verwaltungsreformmaßnahmen auf die Leistungen der Organisation, zeigt sich, dass

- 80 Prozent der Befragten eine vollständige bzw. zumindest eine teilweise Realisierung von Qualitätsverbesserungen feststellten und
- bei je einem Drittel Einsparungen bei Personal und Sachwand (teilweise) realisiert werden konnten.

Nicht umgesetzt werden konnte eine Reduzierung der Leistungen bei 56 Prozent und ein Verzicht auf Leistungen bei 60 Prozent der befragten Gemeinden.



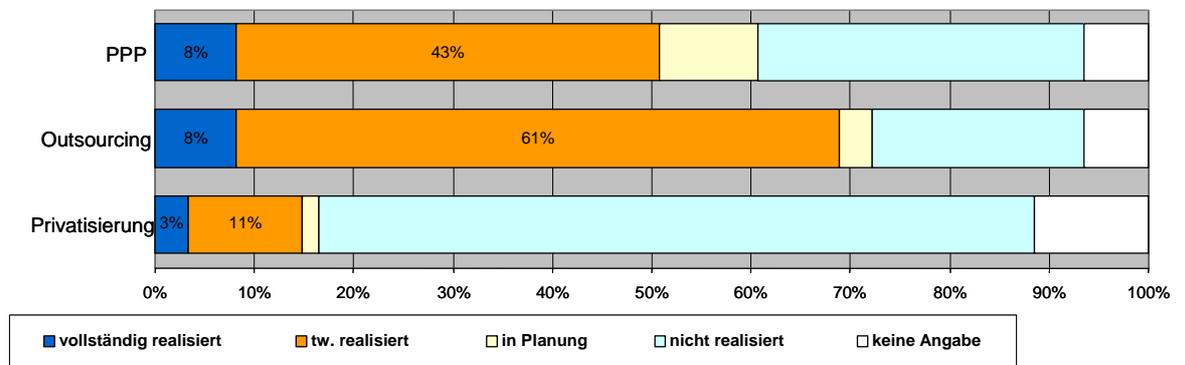
Abbildung 3-2 Auswirkungen auf die Leistungen der Organisation 2003



Quelle: Befragung der Mitglieder des Österreichischen Städtebundes im April 2003, KDZ Wien

Der private Sektor spielt im Rahmen der Verwaltungsreform in Form von Public Private Partnerships und bei der Fremdvergabe-Outsourcing eine Rolle; 61 Prozent der befragten Gemeinden haben PPP und 43 Prozent haben Fremdvergabe – Outsourcing zumindest teilweise realisiert. Komplette Auslagerung wurde von 14 Prozent vollständig/teilweise realisiert, für 72 Prozent ist dies nicht der Fall.

Abbildung 3-3 Rolle des privaten Sektors in der Verwaltungsmodernisierung, 2003

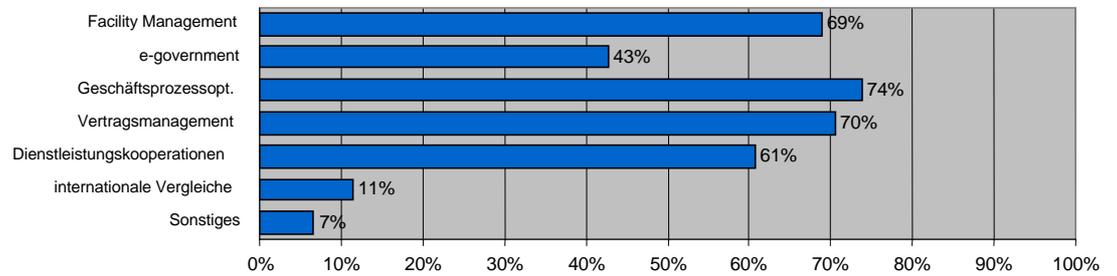


Quelle: Befragung der Mitglieder des Österreichischen Städtebundes im April 2003, KDZ Wien

Einsparungen sind aus der Sicht der befragten Gemeinden in erster Linie

- durch Geschäftsprozessoptimierung (74 Prozent),
- durch Vertragsmanagement - Anpassen von Verträgen mit Externen (70 Prozent) und Facility Management (69 Prozent) umzusetzen.

70 Prozent sind der Meinung, dass Einsparungen nicht mit internationalem Vergleich erzielt werden können, 54 sind bei e-Government dieser Meinung.

Abbildung 3-4 Bewertung des Einsparungspotentiales, 2003


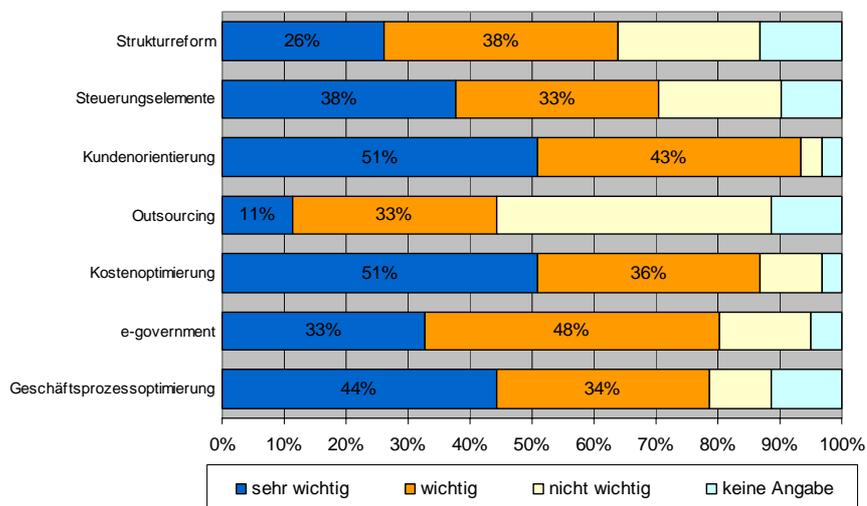
Quelle: Befragung der Mitglieder des Österreichischen Städtebundes im April 2003, KDZ Wien

Die Verwaltungsreformmaßnahmen hatten folgende Auswirkungen auf die Mitarbeiter der befragten Gemeinden:

- 80 Prozent geben an, dass mit Verwaltungsreform eine teilweise/vollständige Erweiterung des Aufgabengebietes verbunden war,
- bei fast 2/3 der Befragten wurde gezielte Ausbildung teilweise/vollständig realisiert,
- bei 60 Prozent kam es zu einer teilweisen bzw. vollständigen Dezentralisierung der Kompetenzen.

4 Künftige Schwerpunkte und nächste Schritte in der Verwaltungsmodernisierung

Abbildung 4-1 Bewertung des Einsparungspotentiales, 2003



Quelle: Befragung der Mitglieder des Österreichischen Städtebundes im April 2003, KDZ Wien

- Für 94 bzw. 87 Prozent stehen im Rahmen der Verwaltungsreform innerhalb der nächsten Jahre Kundenorientierung und Kostenoptimierung im Vordergrund;
- Rund 80 Prozent halten den Themenbereich Geschäftsprozessoptimierung und den Themenbereich e-Government für wichtig bzw. sehr wichtig (obwohl 15 Prozent e-Government als „nicht wichtig“ einstufen).
- Einen Ausbau der Steuerungselemente halten 71 Prozent der befragten Gemeinden für sehr wichtig bzw. wichtig.
- Bezüglich des Themenbereichs Outsourcing sind die Befragten geteilter Meinung: je 44 Prozent schätzen dieses Thema als (sehr) wichtig bzw. nicht wichtig für ihre Organisation ein.

Konkrete Schritte in Bezug auf die Verwaltungsreform ...	Anzahl der Nennungen
Aufbau- und Ablauforganisation	
Optimierung Aufbauorganisation	6
Geschäftsprozessoptimierung	4
Workflow	3
Bessere Aufgabenverteilung	1
anzukämpfen, dass nicht noch mehr Aufgaben v. Bund u. Land auf d. Gemeinden ohne notwendigen Entschädigung übertragen werden	1
Effizienzsteigerung - Verringerung Aktenlaufzeiten	1
Neubau Rathaus	1
Bürgerservice/-orientierung	
Einrichtung Bürgerservicestelle	5
Kontinuierlicher Ausbau der Internet-Kommunikation mit den Bürgern und Kunden	2
Bürgernähe in Bezug auf elektron. Angebot v. Verwaltungsdiensten forcieren	1
Evaluierung der Bürgerservicestelle	1
Personal	
Verstärkte Aus- u. Weiterbildung insbesondere in der Führungsebene	3
Dienstpostenbewertung	2
Personalentwicklungsplan	2
Stellenbeschreibungen	2
Vermehrte Delegation von Verantwortung an Mitarbeiter	1
neues Gehaltssystem	1
Einführen d. (richtigen) Mitarbeitergesprächs	1
Steuerung	
Einführung (einer flächendeckenden) Kostenrechnung	6
Produktkatalog	4
Strategisches Management	2
Controlling	2
Interne Leistungsverrechnung	2
Ausbau der Steuerungselemente	2
Umsetzung einer produktorientierten Organisationsstruktur	1
Vertiefung der Produktsteuerung	1
Strategische Zielformulierung inkl. Kennzahlensystem	1
Berichtswesen	1
Kostenoptimierungsprogramme einführen	1



Konkrete Schritte in Bezug auf die Verwaltungsreform ...	Anzahl der Nennungen
e-Government	
Erweiterung e-Government	3
ELAK umsetzen	3
Organisationshandbuch (Aufbau, Abläufe, Qualitätsstandards)	2
Teilnahme an gewerbe-online help gv.at	1
Vermehrter elektron. Verkehr mit dem Bürger	1
Sonstiges	
Schnittstellenmanagement Politik-Verwaltung	2
Projektmanagement (Optimierung, Einführung)	2
Facility Management	2
Ehrenamt u. Bürgerengagement in d. Verwaltungsreform zu integrieren	1
Aufbau eines QM-System	1
Aufgabenkritik zwecks nachhaltiger Einsparungen	1

5 Schlussfolgerungen aus der Umfrage

Die Ergebnisse der Befragung geben einerseits einen Einblick in die derzeit laufenden Modernisierungsbemühungen der österreichischen Gemeinden, andererseits sind auch erstmals Trends seit dem Jahr 2000 (bzw. 2001 für den e-Government-Themenbereich) sichtbar gemacht worden. Gleichzeitig bilden diese Ergebnisse auch den Ausgangs- und Ansatzpunkt für eine Verbesserung und Optimierung der laufenden Modernisierungsbemühungen österreichischer Städte und Gemeinden.

(1) Keine Verwaltungsreform/ -modernisierung ohne Reformstrategie.

Obwohl bei fast allen abgefragten Themenbereichen in österreichischen Städten durchgängig eine prozentuelle Steigerung der Ergebnisse zu erkennen ist, so macht das Ergebnis der Befragung klar, dass teilweise noch immer eine partielle Modernisierung der Verwaltung im Hinblick auf die Verbesserung des Bürgerservice und der Kundenorientierung aber auch der Wirtschaftlichkeit gegenüber einer umfassenden Reform entsprechend dem Konzept des NPM überwiegt.

Die Aufgabe der Gemeinden wäre es daher ein Reformkonzept zu entwerfen, das neben den konkreten Inhalten der Reformstrategie eine klare Veränderungsstrategie enthält, die festschreibt, wie man den Wandel konkret meistern will und wie die notwendige Veränderungsbereitschaft (Akzeptanz) und -fähigkeit (Kultur, Einstellung, Qualifikationen) der Verwaltung und aller Mitarbeiter geschaffen werden kann. Augenmerk sollte auch verstärkt der Prozesssteuerung geschenkt werden und daher sollten die Reformbemühungen als professionelles Projekt mit entsprechendem Projektmanagement und -controlling abgewickelt werden.

(2) Verwaltungsreform ist Führungsaufgabe.

Eine Delegation der Projektverantwortung auf eine nachgeordnete Ebene oder einzelne Funktionsträger, wie z.B. den Controller, führen zum Scheitern der Bemühungen. Verwaltungsreformen sind zwar Lernprozesse der Organisationsentwicklung, die zwingend der Beteiligung der Mitarbeiter bedürfen. Gleichfalls ist aber darauf hinzuweisen, dass die Umsetzung von Reformen klarer Führungsentscheidungen und -strukturen bedarf.

(3) Verwaltungsmodernisierung geht über Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen hinaus.

Auch wenn finanzielle Engpässe der öffentlichen Hand häufig einen Anstoß zur Reform geben, ist zu bedenken, dass eine ausschließliche Betrachtung nach Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten zu kurz greift: Verwaltungsmodernisierung bedeutet

jedenfalls auch Verbesserung der Bürger- und Kundenorientierung und bezieht die Qualität der Verwaltungsleistungen mit ein.

(4) Sicherstellen, das bereits Erreichtes beibehalten bzw. wenn notwendig auch weiterentwickelt wird.

Die Umfrage zeigt, dass Österreichs Städte im Vergleichszeitraum umfangreiche Verwaltungsreformaktivitäten gesetzt haben. Sinnvoll ist es daher, den in verschiedenen Bereichen bereits erreichten hohen Standard, wie z.B. im Bereich des Bürgerservice, auch durch entsprechende Maßnahmen abzusichern. Dem kann beispielsweise durch regelmäßige Evaluierungen (auch in Form von Bürger- und Mitarbeiterbefragungen) und der damit verbundenen Setzung von Maßnahmen zur (allfälligen) Anpassung Rechnung getragen werden.

(5) Verwaltungsreform beschränkt sich nicht nur auf die kommunale Ebene!

Wie bereits im Jahr 2000 festgestellt, ist eine zwischen den bundesstaatlichen Ebenen abgestimmte Reform - respektive Verwaltungspolitik - notwendig. Die bereits erkennbaren positiven Reformansätze auf der Bundes- wie auch der Länderebene müssen rasch mit den Bemühungen der Gemeinden zu einer konsistenten Reformpolitik zusammengeführt werden.

Teil 3 – Die nächsten Schritte und Schwerpunkte

1.1 Was wurde erreicht? Zentrale Reformerfolge den letzten Jahren

Im Großteil der Städte brachten die Verwaltungsreformen kundenorientierte (in jeder zweiten Stadt bereits vollständig realisiert) und gestraffte Strukturen (bei 39 Prozent bereits vollständig realisiert), die sich häufig an Produkten und Produktgruppen ausrichten. Für vier Fünftel der Städte standen Qualitätsverbesserungen im Mittelpunkt, die zumindest teilweise bereits realisiert werden konnten. Je ein Drittel konnte dies mit Einsparungen im Personal- und Sachaufwandsbereich verknüpfen. Eine Leistungsreduktion bzw. ein Leistungsverzicht hatte nur für eine Minderheit der Städte Bedeutung.

Wachsenden Stellenwert haben Kooperationen mit privaten Leistungserbringern in Form von Public Private Partnership (für 50 Prozent der Städte in Realisierung) sowie Outsourcing-Bemühungen (für 69 Prozent der Städte in Realisierung). Privatisierungen wurden bei der Mehrheit der Städte nicht realisiert. Dies wird auch in einer anderen aktuellen Befragung der Städte bestätigt¹⁴.

Die Veränderungen sind auch für die Mitarbeiter spürbar gewesen: Verantwortungsdelegation und breitere Aufgabengebiete wurden mit gezielten Personalentwicklungsmaßnahmen und Weiterbildung verknüpft.

Die Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung hat in den letzten drei Jahren an Bedeutung gewonnen und bildet 2003 verstärkt einen Schwerpunkt der Verwaltungsreform (für 85 Prozent der Städte). Haushaltskonsolidierung bedeutet jedoch nicht undifferenziertes Ausgabenkürzen, sondern ist eng mit der Aufgabenkritik und dem Einführen von betriebswirtschaftlichen Managementinstrumenten verknüpft. Eine umfassende Reorganisation im Sinne des New Public Management bildet dabei für fast 80 Prozent der Städte die gemeinsame Basis. Damit zeigt sich, dass in Österreichs Städten Verwaltungsmodernisierung im Vordergrund steht und dabei auch wichtige Impulse für die Haushaltskonsolidierung gebracht werden.

Jene Städte, die sich bereits seit einigen Jahren mit einer umfassenden Verwaltungsreform beschäftigen, konnten im Personal- und Sachaufwandsbereich bereits einige namhafte Optimierungen erzielen und damit einen wichtigen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung erreichen.

¹⁴ Siehe Ch. Pramböck, Neue Organisationsformen und Finanzierungsinstrumente in Österreichs Städten, in: Österreichische Gemeindezeitung, Nr. 6, Juni 2003, S. 35 - 39

1.2 Was ist noch offen – Reformerfordernisse angesichts bestehenden Lücken und neuer Herausforderungen!

Aus Sicht der Städte werden die nächsten **Reformschwerpunkte** in den Bereichen Kundenorientierung, Kostenoptimierung, Geschäftsprozessoptimierung sowie e-Government liegen. Weiters zeigen die Erhebungen, dass insbesondere beim strategischen Management, Qualitätsmanagement, der Entwicklung von Qualitätsstandards sowie der Führungskräfteentwicklung großer Handlungsbedarf besteht. Im Qualitätsmanagement bietet sich ein Einstieg über den CAF – Common Assessment Framework an, einem Selbstbewertungsansatz, der einerseits über seine Kriterienfelder einen ganzheitlichen Ansatz fördert, andererseits vom Zugang her partizipativ im Sinne des Einbeziehens eines großen Teils der Organisation angelegt ist. Der Status quo zeigt, dass die Städte eine zentrale Funktion als Servicedienstleister für die Bürgerinnen und Bürger haben. Daraus definiert sich auch das künftige Verhältnis zu den Bezirkshauptmannschaften. Aufgrund der Kompetenz und der Vor-Ort-Präsenz der Stadtverwaltungen ergeben sich für die künftige **Neuaufteilung öffentlicher Dienstleistung** folgende wichtige Kriterien:

- Personenbezogene Dienstleistungen sind prädestiniert in den städtischen Servicezentren vor Ort angeboten zu werden;
- Leistungen der Daseinsvorsorge sind städtisch/regional zu gewährleisten;
- Dienstleistungen zur Standortsicherung sind ebenfalls im städtischen/regionalen Bereich anzusiedeln;
- Kooperationen in der Leistungserbringung können Effizienzgewinne bringen – die Städte mit ihren Betrieben bieten sich als Kompetenzzentren für die Erbringung kommunaler/regionaler Dienstleistungen an.

Die Städte sind ein **Universaldienstleister**, der für den Bürger die erste Zugangsmöglichkeit zum Service und zur öffentlichen Dienstleistung bedeutet. Im Sinne des One-Stop-Ansatzes sind somit möglichst viele Dienstleistungen an dieser Ebene anzubieten, für eine One-Stop-Erledigung aus Bürgersicht zu sorgen sowie dem Leistungserbringer die Dienstleistung auch entsprechend abzugelten.

Für die Weiterentwicklung der Verwaltungsreform sind von **Bundes- und Länderseite** Vorleistungen zu erbringen, wobei insbesondere die Klärung der e-Signatur, eine Rechtsbereinigung und -vereinfachung (Stichworte: Bauordnung, Feuerpolizeigenden) und ein professionelles Übergabemanagement (insbesondere gemeinsamer, zentraler Ansprechpartner, Übernahme von Einrichtungsgegenständen einfach und direkt, Bereinigung der Rechtshistorie – Generalerlass, rechtzeitiges Bereitstellen der Unterlagen, verbindliche Übernahmefristen, alle Informationen bereitstellen) bei der künftigen Übertragung weiterer Leistungen wichtige Anliegen der

Städte bilden. Gemeinsam mit einem flexibleren und vereinfachten Haushaltsrecht, das die Outputkomponente berücksichtigt, können die vorher genannten Punkte der Verwaltungsmodernisierung zusätzliche Schubkraft verleihen. Die e-Signatur erleichtert die Umsetzung elektronischer Erledigungen und kann damit ein wichtiger Beitrag zur verstärkten Nutzung durch die Bürger und Entlastung der Verwaltungen sein. Eine Rechtsbereinigung kann verfahrensbeschleunigend wirken und vorhandene, an sich nicht-wertschöpfende Ressourcen freispielen. Mit einem flexibleren Haushaltsrecht können die Produkte auch in das externe Rechnungswesen integriert werden und somit die Input- und Outputkomponente im zentralen Planungs- und Entscheidungsinstrument des öffentlichen Bereichs, dem Budget bzw. Voranschlag, zusammengeführt und integriert werden.

1.3 Spielräume für die Städte und Gemeinden

Die Übernahme zusätzlicher Leistungen durch die Städte macht dort Sinn, wo es einerseits für den Bürger von Vorteil ist (z.B. durch raschere und einfachere Erreichbarkeit der Leistung), andererseits auch die Wirtschaftlichkeit gefördert wird. Dies trifft auf Leistungen zu, die häufig nachgefragt werden und aus Bürgersicht an einer Stelle erledigt werden können. Voraussetzung eines Angebots in den Städten ist eine Abgeltung der daraus entstehenden Kosten, wobei dabei auch eine Grenzkostenbetrachtung vertretbar sein kann.

Jene Leistungen, die vollständig übertragen werden (bspw. Meldewesen in der Vergangenheit, Führerscheinwesen in Zukunft), sind zu den Vollkosten (insbesondere Personal- und Sachkosten) abzugelten.

Aus Sicht der Städte bestehen noch Spielräume für Optimierungen in nachfolgenden Bereichen:

- Facility Management (für 70 Prozent der Städte)
- e-Government (für 43 Prozent der Städte)
- Geschäftsprozessoptimierung (für 74 Prozent der Städte)
- Vertragsmanagement (für 70 Prozent der Städte)
- Dienstleistungskooperationen (für 61 Prozent der Städte)
- Aufgabenkritik, die angesichts wichtiger Erfolge noch weiterzuentwickeln ist.

Die aktuelle Städtebefragung zeigt, dass die Verwaltungsreform breiter wurde. Einerseits, indem mehr Städte in den verschiedensten Reformbereichen bereits Realisierungen erreicht haben, andererseits indem sich die Mehrheit der Städte mittlerweile an umfassenden Reformstrategien im Sinne des NPM orientiert. Trotzdem zeigt sich, dass eine Minderheit noch am Beginn der Reformen steht und noch wenig Ansätze einer umfassenden Weiterentwicklung der Stadtverwaltung erkennbar sind. Jene Städte mögen bisher nicht den „Leidensdruck“ verspürt haben, jedoch

sind sie dem Risiko ausgesetzt, dass die wahrscheinliche Finanzknappheit in den kommenden Jahren rasche Handlungen bei noch nicht erfahrener Reformkompetenz und -flexibilität erfordert.

Ein Schlüssel für eine erfolgreiche Reform bildet ein **professionelles Change-Management**. Zentrale Schlüsselfaktoren bilden dabei eine klare, konsistente Reformstrategie, die von der Einschätzung der Status und den sich ändernden Rahmenbedingungen die Veränderungsziele wie auch –bereiche benennt. Dies bildet eine wichtige Voraussetzung, die erforderliche Veränderungsbereitschaft (in Form von Akzeptanz) und –fähigkeit (Kultur, Einstellung, Qualifikationen) der Verwaltung und ihrer Mitarbeiter schaffen zu können. Schließlich sind Veränderungen als professionelles Projekt mit entsprechendem Projektmanagement und -controlling zu gestalten. Verwaltungsreformen sind eine zentrale Führungsaufgabe, eine Delegation auf eine nachgeordnete Ebene kann die Ursache für Probleme wie auch Scheitern sein. Erfolgreiches Change Management bedarf einer ausreichenden Beteiligung der Mitarbeiter, aber auch klarer Führungsentscheidungen und –strukturen. Die Erfahrungen europäischer Länder (z.B. Deutschland, Schweiz und Niederlande) zeigen auch, dass ganzheitliche Verwaltungsmodernisierung ein langjähriges Projekt ist (und nach 15 Jahren intensiver Reform dies noch immer auf der Tagesordnung stehen kann), sowie neben der Zeit die erforderliche personelle Kapazität und Kompetenz auf den verschiedensten Ebenen einen Schlüsselfaktor bildet.

1.4 Die Zukunft der Verwaltungsmodernisierung

In den letzten Monaten haben sich Stimmen verstärkt, die New Public Management als Zeitgeisterscheinung bereits im Auslaufen gesehen haben. Die aktuelle Umfrage des Österreichischen Städtebundes zeigt das Gegenteil – in Österreichs Städten hat NPM eine wachsende Bedeutung.

Das Thema Modernisierung der öffentlichen Verwaltung kann weiterhin als aktuell bezeichnet werden. Mit der Zwischenbilanz in diesem Papier sollen gleichzeitig neue Impulse für die künftigen Modernisierungsschritte gegeben werden. Perspektivlosigkeit würde Stillstand und somit Rückschritt bedeuten. Abschließend sollen daher einige Thesen zur „Zukunft der Verwaltungsmodernisierung“ aus einer aktuellen Publikation¹⁵ zusammenfassend dargestellt werden:

1. **Ein umfassender Wandel der Organisationskultur ist in der öffentlichen Verwaltung notwendig.**

Dazu zählen auch das Orientieren an den Leistungen, das Bewerten der eige-

¹⁵ H. Bauer, M. Hödl, Zusammenfassung und Schlussfolgerungen, in: H. Bauer, P. Biwald, E. Dearing, Öffentliches Management in Österreich – Realisierungen und Perspektiven, Wien 2003

nen Lage durch Selbstevaluation (bspw. auf Basis des CAF – Common Assessment Framework) und eine neue Fehlerkultur. Weiters ist auf kooperative und selbstkritische „Umgangsformen“ innerhalb der Verwaltung zu achten. Hier zeigen sich wichtige Anknüpfungspunkte zur Weiterentwicklung des Personalmanagements sowie des Führungsverständnisses.

2. **Die Qualität der Verwaltungsleistungen und die verstärkte Bürgerorientierung hängen eng mit der Motivation, der Ausbildung und der Führung der Mitarbeiter zusammen.**

Die Arbeit in Teams, neue Anreizsysteme, gemeinsame Zielbildung sowie die Akzeptanz von anderen Meinungen sind einzelne Aspekte, die wesentlich zu einer gesteigerten Mitarbeitermotivation beitragen. Entscheidend ist dafür auch eine entsprechende Qualifizierung der Führungskräfte.

3. **Wettbewerb ist ein Kernelement für das öffentliche Management und bedeutet auch ein Vergleichen mit anderen Verwaltungen, mit privaten Anbietern oder dem Dritten Sektor.**

Wettbewerb trägt zum Erkennen der eigenen Schwächen, aber auch der Stärken bei – der Vergleich macht letztlich sicher. Somit können Elemente des Wettbewerbs als „Motor“ der Veränderung angesehen werden.

4. **Der öffentliche Sektor – somit mehr als die öffentliche Verwaltung – ist im Umbruch.**

Finanzierungskrisen, demografische Veränderungen und neue Anforderungen an den öffentlichen Sektor stellen diesen gleichzeitig vor gewaltige Probleme. In Österreich ist daher die erst im Ansatz befindliche Aufgabenreform fortzusetzen. Dazu zählen bspw. eine umfassende Neugestaltung des Finanzausgleichs bzw. eine weitreichende Bundesstaatsreform. Für die Bewältigung der Finanzierungskrisen ist auch ein transparentes Rechnungswesen mit neuen Prinzipien des öffentlichen Haushaltswesens (u.a. Globalbudget, vermehrte Anreize zur wirtschaftlichen Gestion) nötig.

5. **Die Integration der Politik in den Reformprozess ist bisher zu kurz gekommen.** Einerseits bedarf es klarer, strategischer Entscheidungen der Politik für die öffentliche Verwaltung. Andererseits müssen Handlungsspielräume geschaffen werden, die der Verwaltung mehr Eigenständigkeit und Flexibilität sichern. Grundlage dafür ist eine Politikmodernisierung im Sinne von Good Governance (dazu zählen u.a. verstärkte Weiterbildung politischer Funktionäre, klare politische Aufträge, Entwicklung von Strategien), um das derzeitige System der Demokratie mittel- und langfristig abzusichern.

6. **Verwaltungsmodernisierung ist mit dem flächendeckenden Umsetzen der Kosten- und Leistungsrechnung oder von Controlling nicht zu Ende.**

Neue Ansätze für die Steuerungs Bemühungen entstehen; heute ist einer der wichtigsten das Wissensmanagement. Die Gesellschaft, der öffentliche Sektor und somit die Verwaltung sehen sich immer wieder neuen Herausforderungen

gegenüber, die ein permanentes Adaptieren der Strukturen, der eigenen Leistungen sowie ein kritisches Selbstbegutachten des eigenen Tuns erfordern. Somit sind Anpassungen, Optimierungen und Veränderungen der Strategien zu einem wesentlichen Bestandteil des öffentlichen Managements geworden. Um diesen Wandel zu bewältigen, ist auch ein entsprechendes Management – Change Management – notwendig.

7. ***Die Beteiligung der Bürger an politischen Entscheidungen sowie am Verwaltungshandeln ist zu verstärken.***

Der Wandel vom Hoheits-, über den Dienstleisterstaat hin zum aktivierenden Staat, der sich auf das Setzen von Leistungsstandards einlässt, ist voll im Gang. Daher zeigt sich, dass Bürgerbeteiligung mit einer modernen Politik und reformierten Verwaltung einhergehen sollte. Ein neues Rollenverständnis aller Beteiligten ist gefragt, Flexibilität und Offenheit wären unablässig zu fördern.

8. ***Good Governance stellt als eine umfassende Strategie zur Modernisierung des öffentlichen Sektors die Einbeziehung aller Akteure (Politik, Verwaltung, Bürger, Dritter Sektor, Wirtschaft etc.) sicher.***

Die Instrumente und Ansätze von New Public Management sind Grundvoraussetzung für erfolgreiche Good Governance-Reformen. So schaffen bspw. betriebswirtschaftliche Instrumente wie Kontrakte und der Produktansatz die für Good Governance erforderliche Transparenz für politische Entscheidungen und ihrer finanziellen Auswirkungen.

9. ***Die öffentliche Verwaltung erbringt vielfach Leistungen mit hoher Qualität. Eine integrierte Qualitätssicherung wird derzeit öfters vernachlässigt. Ein breit angelegtes Qualitätsmanagement knüpft an alle Komponenten des NPM (Bürger-, Mitarbeiter-, Wettbewerbs-, Leistungs- und Wirkungsorientierung) an.***

Wenn der Kulturwandel Einzug gehalten hat – d.h., dass Schwächen zugegeben, Stärken erkannt und ausgebaut werden – wird die Selbstevaluation der eigenen Leistungen keine Hürden mehr vorfinden. Zu hoffen ist, dass in nächster Zeit auch das Beurteilen der Wirkungen der öffentlichen Aufgabenerfüllung leichter – z.B. durch Operationalisieren des vieldeutigen Begriffs der Nachhaltigkeit – und Standardisierung zugänglich wird. Somit wird der Wechsel von der Input-, über die Output- hin zur Outcomeorientierung vollständig erreicht.

1.5 Literaturverzeichnis

- Bauer H., Biwald P., Dearing E: Öffentliches Management in Österreich – Realisierungen und Perspektiven, Wien 2003
- Bauer H., Schönböck W., et.al.: Aufgabenorientierte Gemeindefinanzierung in Österreich – Befunde und Optionen, Wien 2002
- Bericht der Aufgabenreformkommission, Wien 2002 unter www.bmols.gv.at/verwaltungsreform
- Biwald P., Laubreyter M.: Informationstechnologien im Dienste der Bürger, Arbeitspapier zum Österreichischen Städtetag 2001 in Villach
- Lehner G.: Aufgabenorientierter Finanzausgleich, Wien 2003,
- Pramböck Chr.: Neue Organisationsformen und Finanzierungsinstrumente in Österreichs Städten, in: Österreichische Gemeindezeitung, Nr. 6, Juni 2003, S. 35 - 39
- Prorok T, Sallmann R.: e-Government – Revolution der öffentlichen Verwaltung?, Arbeitspapier zum Österreichischen Städtetag 2001 in Villach
- Rechnungshof: „New Public Management in den Ländern“. In: Wahrnehmungsbericht Reihe Oberösterreich Nr. 6/2002
- Statistik Austria, Gebarungsübersichten 2001, Wien 2002
- Schedler/Proeller, New Public Management, 2.Auflage, Bern Stuttgart, Wien 2003
- Wirth K., Zeman-Steyrer G.: Der öffentliche Sektor im Umbruch – Die Verwaltung auf dem Weg zum NPM, Grundlagenpapier zum Österreichischen Städtetag 2000 in Wels
- Wirth K., Zeman-Steyrer G.: Städte und ihre Bürger – Bürger im Zentrum der Reformbemühungen, Grundlagenpapier zum Österreichischen Städtetag 2000 in Wels