

Beiratsbericht

Perspektiven des öffentlichen Dienstes

7 Thesen – 50 Empfehlungen

Gudrun Hock

Markus Klimmer

Barbara Leitl-Staudinger

Renate Meyer

Walter Pfeil

Einar Sladeczek



Sehr geehrte Leserinnen und Leser!

In Österreich läuft schon seit geraumer Zeit eine oft hitzige Diskussion über die Reform des öffentlichen Dienstes. Sie wird freilich oft etwas verkürzt geführt und beschränkt sich meist auf isolierte Fragestellungen des öffentlichen Dienst- und Besoldungsrechts. Fragen, die über die politische Tagesaktualität hinaus greifen, werden viel zu wenig gestellt und diskutiert.

Aus meiner Sicht verdienen aber insbesondere folgende Aspekte eine grundlegende Behandlung:

- Die Sicherung des öffentlichen Dienstes als Garant für die effiziente und bedarfsgerechte Produktion öffentlicher Güter und Leistungen,
- die Förderung der MitarbeiterInnen im öffentlichen Dienst durch den Einsatz moderner Instrumente der Personalentwicklung
- und letztlich auch dienstrechtliche und organisationsspezifische Begleitmaßnahmen.

Ich habe daher sechs unabhängige ExpertInnen ersucht, über die zukünftigen Entwicklungslinien des öffentlichen Dienstes nachzudenken und entsprechende Vorschläge zu formulieren. Die drei Frauen und drei Männer aus den Bereichen Wissenschaft, Politik, Beratung und Gerichtsbarkeit haben in mehreren Arbeitssitzungen einzelne Themenbereiche vertiefend behandelt und sind zu sehr interessanten konkreten Ergebnissen gekommen.

Der nun vorliegende Bericht des Beirates fasst diese Beratungsergebnisse zusammen und soll damit einen regen Diskussionsprozess auslösen. Am Ende eines solchen Prozesses steht ein umfassender Reformentwurf, der dann gemeinsam mit unseren Sozialpartnern in den Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes zu verhandeln ist und schließlich Gegenstand der parlamentarischen Beschlussfassung sein soll.

Ganz besonders herzlich bedanke ich mich für das große Engagement des Beirates. Alle sechs Mitglieder standen unentgeltlich zur Verfügung und haben sowohl in mehreren Arbeitssitzungen als auch in ihren schriftlichen Beiträgen substanzielle Thesen formuliert und 50 konkrete Empfehlungen herausgearbeitet. Mit diesen „Perspektiven des öffentlichen Dienstes“ ist ein weiterer wichtiger Schritt hin zu einer konstruktiven Neuausrichtung des öffentlichen Dienstes in Österreich gesetzt worden.

Gabriele Heinisch-Hosek

Bundesministerin für Frauen
und Öffentlichen Dienst

Inhalt

Inhaltsangabe	2
Die Zusammensetzung des Beirates	3
 Ausgangslage und zentrale Parameter	
Die wesentlichen Herausforderungen des öffentlichen Dienstes	4
Nur ein leistungsstarker Staat kann auf die neuen Herausforderungen adäquat reagieren	5
Zu den Staatsaufgaben der Zukunft	6
 7 Thesen und 50 Empfehlungen	
1. Das Angebot qualifizierter Arbeitskräfte wird knapp	8
2. Diversität als Erfolgsfaktor nutzen	11
3. Gewährleistung eines flexiblen u. bedarfsgerechten Personaleinsatzes	14
4. Aktive Personalentwicklung als Antwort auf dynamische Rahmenbedingungen	16
5. Optimierte und transparente Verwaltungsorganisation durch „Wirkungsorientierung“ und ein modernes Rechnungswesen	23
6. Dienstrechtliche Reformmaßnahmen sichern weiterhin die Leistungs- fähigkeit, Unparteilichkeit und Gesetzestreue der „Bundes-, Landes- und Gemeindeangestellten“.....	29
7. Der Weg zum „Cloud-Computing“– technologiebetriebene Reform des öffentlichen Dienstes	33

Die Zusammensetzung des Beirates

Dipl.Volkswirtin Gudrun Hock

Bürgermeisterin von Düsseldorf

Dr. Markus Klimmer

Managing Director Accenture GmbH, Berlin

Univ.Prof.in Dr.in Barbara Leitl-Staudinger

Vorständin des Instituts für Multimediales Öffentliches Recht
Johannes Kepler Universität Linz

Univ.Prof.in Dr.in Renate Meyer

Vorständin des Instituts für Public Management
Wirtschaftsuniversität Wien

Univ.Prof. Dr. Walter Pfeil

Fachbereich Arbeits-, Wirtschafts- und Europarecht
Universität Salzburg

Dr. Einar Sladeczek

Präsident des Arbeits- und Sozialgerichts Wien

Der Beirat wurde am 17. September 2010 konstituiert und tagte bis zum April 2011 in insgesamt sechs Sitzungen im Bundeskanzleramt.

Ausgangslage und zentrale Parameter

Die wesentlichen Herausforderungen des öffentlichen Dienstes

Zunächst stellt der Beirat fest: Im internationalen Vergleich hat die österreichische Verwaltung ein hohes Niveau und eine lange Tradition. Sie hat immer wieder bewiesen, dass sie auch große Herausforderungen zu meistern in der Lage ist. So wird ihr international attestiert, z.B. in nur wenigen Jahren im Bereich E-Government aus dem europäischen Mittelfeld an die Spitze gelangt zu sein. Die Verwaltung hat also selbst die Messlatte für ihre zukünftige Leistungsfähigkeit gesetzt.

Der öffentliche Dienst als die Summe aller MitarbeiterInnen der Verwaltung ist der Träger des Gemeinwohls und wird auch in der Zukunft das öffentliche Interesse repräsentieren. Die neuen Herausforderungen erfordern neue Ausrichtungen des öffentlichen Dienstes. Diese müssen rechtzeitig getroffen werden, um die Verlässlichkeit zu sichern und das Vertrauen der Gesellschaft in die Verwaltung zu erhalten.

Die Verwaltung ist mit wesentlichen Veränderungstreibern konfrontiert, die auf einem Weg zum öffentlichen Dienst der Zukunft bewältigt werden müssen:

- Eine große **Pensionierungswelle** in den nächsten 15 Jahren gefährdet die Erfahrungsbasis der Verwaltung und die Balance der Aufbauorganisation. Dies bedeutet, dass sich der öffentliche Dienst vom tradierten Laufbahndenken verabschieden und auch verstärkt erfahrene Arbeitskräfte von außerhalb rekrutieren wird.
- Die **Spielregeln am Arbeitsmarkt ändern sich grundlegend**: Die Arbeitskräfte – je qualifizierter, umso mehr – bestimmen zunehmend das Spiel, nicht die Arbeitgeber. Dies bedeutet, dass der öffentliche Dienst sich stärker als attraktiver Arbeitgeber positionieren und die Themen Personalmarketing, Personalrekrutierung und Personalentwicklung offensiv angehen muss.
- Die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger an den öffentlichen Dienst verändern sich: KundInnen-Orientierung, Transparenz und Online-Verfügbarkeit sind hierfür wesentliche Beispiele. Im Mittelpunkt stehen die tatsächlichen Bedürfnisse und Interessen der BürgerInnen unter Wahrung rechtsstaatlicher Prinzipien. Dies bedeutet für den öffentlichen Dienst, dass „Open Government“ und „Wirkungsorientierung“ des Verwaltungshandelns gelebte Realität werden.
- In einer komplexer werdenden Gesellschaft wird auch das Staatshandeln mannigfacher. Neben den Gebietskörperschaften gibt es eine immer breiter werdende Vielfalt weiterer öffentlicher Leistungserbringer. Die Aufgabenverteilung und -abstimmung muss zielgerichtet und unter einer gesamthaften Strategie erfolgen. Ein modernes Rechnungswesen liefert die entsprechende Steuerungsinformation.

- Die technologische Entwicklung verändert die Aufbau- und Ablauforganisationen grundlegend. Die IT-Welten haben sich von Manufakturen zu Fabriken entwickelt, und mit Cloud-Computing steht die nächste Welle schon bevor, also das „Rechenzentrum auf Bedarf aus der Steckdose“. Dies bedeutet für den öffentlichen Dienst die Notwendigkeit der Standardisierung von Verwaltungsprozessen, die Konsolidierung von sog. Back-Offices, auch verwaltebungsebenenübergreifend. Die Zentralisierung von Daten stellt völlig neue und bisher ungelöste Herausforderungen und Chancen für Datenschutz und Datensicherheit dar.
- Die Internationalisierung von Verwaltungshandeln wird weiter voranschreiten. Die Europäisierung (europäischer Verwaltungsverbund) sowie die institutionelle Verflechtung mit internationalen und supranationalen Institutionen bergen für den öffentlichen Dienst neue Herausforderungen, wie z.B. Mehrsprachigkeit auf allen Ebenen, Verhandlungskompetenz und Versiertheit im Umgang mit anderen Verwaltungstraditionen und -kulturen.

Nur ein leistungsstarker Staat kann auf die neuen Herausforderungen adäquat reagieren

Auch der moderne Staat des 21. Jahrhunderts muss ein starker Staat sein. Öffentliche Leistungen haben auch in Zukunft eine zentrale Bedeutung und bedürfen einer entsprechenden Leistungsstärke des Staates. Als Träger von Staatsaufgaben tritt der Staat als Produzent oder Gewährleister von Gütern und Leistungen auf, stützt sich auf einen demokratisch legitimierten Auftrag und sorgt für eine entsprechende Finanzierung. Nur ein leistungsstarker öffentlicher Dienst kann flexibel auf neue Entwicklungen reagieren und politische Programme zielgerichtet umsetzen.

Staatsaufgaben werden von der öffentlichen Verwaltung vollzogen. Die Qualität und Leistungsstärke des öffentlichen Dienstes ist somit der zentrale Erfolgsfaktor bei der Erstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen. Der öffentliche Dienst muss sich daher auch in Zukunft „auf Augenhöhe“ mit seinen PartnerInnen befinden. Für die Leistungsstärke des öffentlichen Dienstes ist nicht dessen quantitative Größe maßgeblich, sondern dessen Kompetenz. Eine hohe Eigenkompetenz der MitarbeiterInnen im öffentlichen Dienst sichert deren flexiblen Einsatz und die zielgerichtete Umsetzung politischer Programme.

Zu den Staatsaufgaben der Zukunft

Der Staat wird auch in Zukunft einen großen Teil der im öffentlichen Interesse der Gesellschaft (Gemeinwohl) stehenden Aufgaben – also der „öffentlichen Aufgaben“ – wahrzunehmen haben. Auch wenn wichtige öffentliche Aufgaben von Verbänden und

Vereinen, Kirchen, Non-Profit-Organisationen oder Non-Governmental-Organisations sowie sonstigen gesellschaftlichen Einrichtungen erfüllt werden, so fällt doch dem Staat eine Garantenstellung für die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben zu. Nimmt er eine öffentliche Aufgabe selbst wahr, so wird sie zur „Staatsaufgabe“ und als Staatsaufgabe ist sie quasi automatisch eine „Verwaltungsaufgabe“.

Ein detaillierter Katalog der konkreten „öffentlichen Aufgaben“ wie auch der zukünftigen „Staatsaufgaben“ lässt sich heute seriös nicht erstellen. Es steht aber fest, dass auch in Zukunft eine Reihe von wichtigen Aufgaben in die Verantwortung des Staates fallen wird. Neben den genuin staatlichen Hoheitsaufgaben, wie sie etwa in der Sicherheits- oder klassischen Ordnungsverwaltung sowie in der Rechtspflege durch die Gerichte bestehen, werden auch in den Bereichen Bildung und Wissenschaft, soziale Sicherheit, Gesundheit und Pflege, Umweltschutz, Infrastruktur der unterschiedlichsten Art bis hin zur Freizeitgestaltung wesentliche Ingerenzen in der Verantwortung des Staates liegen.

Welche Aufgaben in 20 Jahren aber nun konkret in die Zuständigkeit des Staates fallen werden, kann nicht vorherbestimmt werden, sondern geht letztlich auf eine Entscheidung des demokratischen Gesetzgebers zurück. Die Parlamente des Bundes und der Länder, aber auch die Gemeinderäte sind die Repräsentanten der Gesellschaft und haben die Aufgabe, einen Konsens über den staatlichen Leistungskatalog herzustellen. Mediale und auf den modernen Informationstechnologien beruhende Diskurse können die demokratische Willensbildung unterstützen. Allerdings besteht auch die Gefahr der ungenügenden Repräsentation in solchen Diskursen.

**7 Thesen
und
50 Empfehlungen**

These 1

Das Angebot qualifizierter Arbeitskräfte wird knapp

In den kommenden Jahren ist – nicht zuletzt aus demografischen Gründen – ein Mangel an qualifizierten Arbeitskräften zu erwarten. Der Arbeitsmarkt wird weniger nachfragebestimmt, sondern in einem stärkeren Ausmaß angebotsbestimmt sein. Statt wie bisher aus einem großen Arbeitskräfteangebot auswählen zu können, wird sich die öffentliche Verwaltung in Zukunft aktiv um die Anwerbung von qualifiziertem Personal kümmern müssen. Dabei werden entsprechende Arbeitsbedingungen eine zentrale Rolle spielen, wobei der Staat in dieser Hinsicht eine Vorreiterrolle einnehmen sollte. Denkbar ist, dass sich in der öffentlichen Verwaltung eine stabile „Kernverwaltung“ herausbildet, die nach Bedarf ergänzt wird und daher einen flexiblen, kapazitätsorientierten Personaleinsatz erfordert.

Noch ist es nicht so weit. Der in der Personalwirtschaft angekündigte „War for Talents“ wird derzeit noch angeregter postuliert, denn auf einer breiten Ebene geführt. Aber eines scheint klar zu sein. Aufgrund der demografischen Entwicklung wird es eine verstärkte Nachfrage nach Arbeitskräften geben; und das gilt besonders für qualifizierte Kräfte. Die öffentliche Verwaltung wird davon naturgemäß auch betroffen sein, ist sie doch der größte Arbeitgeber in Österreich. Darüber hinaus gilt der öffentliche Dienst als zuwenig flexibel, um seine Nachfrageposition auf dem Arbeitsmarkt stark auszuspielen. Eine zurückhaltende Aufnahmepolitik im öffentlichen Dienst in den letzten Jahren verstärkt dieses Phänomen.

Steigerung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes

Je attraktiver ein Arbeitgeber ist, umso größer ist naturgemäß der Wunsch, dort zu arbeiten. Die Tätigkeit im öffentlichen Dienst wird in dieser Hinsicht ambivalent eingeschätzt. Einerseits bestehen eine große Zufriedenheit, weil ein hohes Maß an Selbstverwirklichung besteht sowie die Genugtuung, am Gemeinwohl mitzuarbeiten. Andererseits trübt die oft sehr pauschale Kritik der Öffentlichkeit die Stimmung.

Förderung der MitarbeiterInnen-Qualifizierung

Durch eine gezielte Entwicklung von Qualifizierungsprogrammen im Rahmen der beruflichen Weiterbildung (Personalentwicklung) könnte eine stärkere Bindung der MitarbeiterInnen durch spezifische Public-Management-Angebote erreicht werden. Anzudenken wäre weiters die Etablierung von Qualifizierungsprogrammen für den öffentlichen Dienst vor Aufnahme des Dienstverhältnisses. Das darf freilich nicht zu einer „bloßen Auslagerung“ bzw. Vorverlagerung der dienstlich relevanten Ausbildung führen, sondern könnte zu einer attraktiven Kombination von Studium und Arbeit führen.

Verstärkte „Akademisierung“

Die Tätigkeit im öffentlichen Dienst ist in hohem Maße wissensbasiert. Die Struktur des Dienstrechts, das traditionell vorbildungsorientiert ist, muss diese Wissensbasiertheit abbilden. Neue akademische Ausbildungen auf Grundlage des „Bologna-Prozesses“, wie insbesondere die Bachelor-Studiengänge sollten daher im Dienstrecht „verwurzelt“ sein, ohne dass es zu einer undifferenzierten Anerkennung auf Basis der „vor-Bologna-Architektur“ kommt. Eine solche wäre aufgrund der zu erwartenden hohen Kosten nicht vertretbar.

Der Beirat empfiehlt:

- **Die Schaffung einer internen „Personalagentur“, die unter der Leitung des (personalkoordinierenden) Bundeskanzleramtes in die bestehende Verwaltungsorganisation eingebettet ist, die die Aufgaben Personalmarketing, Personalrekrutierung und Personalentwicklung übernimmt und etabliert. Diese Agentur erarbeitet gemeinsam mit den Ressorts die ressortübergreifenden Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen. Sie übernimmt auch wichtige Ausbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen und schafft damit einen bundesverwaltungsinternen Stellenmarkt unter Berücksichtigung von ÖBB, Post und Telekom sowie weiterer bundesnaher Organisationseinheiten.**
- **Die Etablierung eines „Fast Tracks“ nach Vorbild angloamerikanischer Ansätze zur Rekrutierung erfahrener Arbeitskräfte von außerhalb der Verwaltung sowie zur Gewinnung und Entwicklung von Führungskräftenachwuchs. Hierzu muss ein Integrationskonzept für externe Kräfte erarbeitet und organisatorisch unterlegt werden, damit es zu hohen Erfolgsquoten kommt.**
- **Dezentrale Arbeitsmärkte stärker zu nutzen und sich bei Entscheidungen über Ansiedlungen an den (regionalen) Arbeitsmärkten zu orientieren. Ein Beispiel wäre etwa bei Schließungen von Kasernen Personal und Gebäude für dezentral durchführbare Aufgaben zu nutzen.**

- Die stärkere Nutzung internationaler Arbeitsmärkte und Verlagerung der Wertschöpfungskette, wobei Lohndumping aktiv entgegen gewirkt werden muss.
- In einigen schlecht bezahlten Branchen, in denen die Qualität besonders wichtig ist (wie etwa in der Pflege oder in bestimmten Erziehungsbereichen), die Entlohnung vom Arbeitsmarkt teilweise zu entkoppeln und allenfalls etwas anzuheben.
- Die Schaffung eigener universitärer Ausbildungsprogramme für den öffentlichen Dienst nach internationalem Vorbild wie etwa der „Hertie School of Governance“ (Berlin) oder der „John F. Kennedy School of Government“ (Harvard). Dadurch soll nicht zuletzt eine hohe Bindung der AbsolventInnen an den öffentlichen Dienst erreicht werden.
- Erhöhung der zeitlichen und örtlichen Flexibilität im Personaleinsatz. So könnten die Möglichkeiten erweitert werden, zeitweise von zu Hause aus zu arbeiten (Teleworking), wobei dabei die entsprechenden Rahmenbedingungen in Hinblick auf den Datenschutz gegeben sein müssen.

These 2

Diversität als Erfolgsfaktor nutzen

Die Verwaltung in einem demokratischen Rechtsstaat sollte im Idealfall die Zusammensetzung der Gesellschaft in all ihren Facetten repräsentieren und umfasst Internationalität, Interkulturalität sowie gleichermaßen Aspekte des Geschlechts des Alters, der sexuellen Orientierung, der Religion u.v.a. Diese Vielfalt (Diversität, Diversity) ist ein wesentlicher Faktor für die Akzeptanz der Verwaltung und damit des gesamten Staates. Das kann naturgemäß nicht so weit gehen, dass jeder soziologisch relevante Faktor einer Gesellschaft in der öffentlichen Verwaltung zwingend abgebildet sein muss. Folgende Diversitäts-Aspekte sind jedenfalls zu verfolgen:

Frauen als Zielgruppe für den öffentlichen Dienst

Bereits heute steigt die Qualifikation junger Frauen kontinuierlich. Gleichzeitig ist davon auszugehen, dass die Frauenerwerbsquote in Österreich steigen wird. Allerdings sind auch im öffentlichen Dienst immer noch mehr Männer als Frauen beschäftigt. Gerade in Hinblick auf den zu erwartenden Arbeitskräftemangel stellen Frauen daher eine große Zielgruppe und besondere Personalressource für den öffentlichen Dienst dar; insbesondere auch als „High Potentials“. Hier sind neben monetären Anreizen (etwa geringere Einkommensunterschiede als in der Privatwirtschaft) attraktive Arbeitsbedingungen ein Ansatzpunkt, den öffentlichen Dienst für Frauen interessant zu machen.

Gleichmäßige Altersverteilung im öffentlichen Dienst

Die Zurückhaltung in der Personalaufnahme seit nunmehr über 15 Jahren hat Spuren hinterlassen. Was als Erfolg in der personellen Redimensionierung des öffentlichen Dienstes zu werten ist, ist unter dem Gesichtspunkt einer gleichförmigen Altersverteilung der MitarbeiterInnen problematisch. In Zukunft wäre verstärkt darauf zu achten, keine allzu großen Verzerrungen in der altersspezifischen Verteilung zuzulassen.

Internationalisierung des öffentlichen Dienstes

Die Zusammensetzung der Gesellschaft wird in Zukunft noch bunter sein. Zuwanderung, Internationalisierung der Ausbildung und der Arbeitswelt (Arbeitsmigration) führt zu einem Zusammenwachsen der Gesellschaften. Die dennoch vorhandenen Unterschiede werden damit sichtbarer und enthalten ein soziales Gefahrenpotenzial. Der im Dienstrecht für bestimmte Bereiche bestehende Inländervorbehalt verliert immer mehr an Bedeutung.

MitarbeiterInnen mit besonderen Bedürfnissen

Die gesellschaftliche Verantwortung als Arbeitgeber gilt in besonderer Hinsicht für die öffentliche Verwaltung. Die Integration von Menschen mit Behinderungen muss vorangetrieben werden, damit der öffentliche Dienst seiner Vorbildfunktion für den allgemeinen Arbeitsmarkt gerecht wird.

Quotierung als Lösungsansatz

Folgende Aspekte wurden dabei diskutiert:

- Bei der Besetzung von Führungsfunktionen ist auf Vielfalt zu achten und dabei insbesondere eine angemessene Berücksichtigung von Frauen anzustreben.
- Proaktiv verpflichtende Quoten sollen angestrebt werden.
- Aktives Diversity-Management, Migranten als Chance, professionelle Einbindung.
- Personalentscheidende Organe sind so zusammenzusetzen, dass deren Mitglieder insgesamt über die zur ordnungsgemäßen Wahrnehmung der Aufgaben erforderlichen Kenntnisse, Fähigkeiten und fachlichen Erfahrungen verfügen.
- Personalverantwortliche sollen für ihre Besetzungen konkrete Ziele benennen, die unter Beachtung der organisationsspezifischen Situation den internationalen Background, potenzielle Interessenkonflikte sowie eine festzulegende Altersgrenze und Vielfalt berücksichtigen. Diese konkreten Ziele sollen insbesondere auch eine angemessene Beteiligung von Frauen vorsehen.
- Vorschläge an die zuständigen Entscheidungsorgane sollen diese Ziele berücksichtigen.

Der Beirat empfiehlt:

- **In allen Bereichen bei der Personalpolitik auf Vielfalt (Diversität, Diversity) zu achten und dabei insbesondere eine angemessene Berücksichtigung von Frauen anzustreben. Dafür werden angemessene, verpflichtende Quotenregelungen explizit empfohlen.**
- **Eine gezielte Rekrutierung in Segmenten, die gegenwärtig unterrepräsentiert sind, sowie generell ein aktives Diversity-Management.**
- **Die Zielsetzungen sowie der Stand der Umsetzung von Diversity-Management-Maßnahmen sollen in einem Corporate-Governance-Bericht veröffentlicht werden.**
- **Die zunehmende Internationalisierung erfordert geeignete Maßnahmen zur Gegensteuerung:**
 - **Polizei und Schulen brauchen mehr Personen mit „Migrations-Hintergrund“**
 - **das Vertreten österreichischer Interessen im Ausland bedarf einer entsprechenden Sprach- und Verhandlungskompetenz.**

These 3

Gewährleistung eines flexiblen und bedarfsgerechten Personaleinsatzes

Die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung verändern sich ständig, weil sich relevante Determinanten verschieben: So geht etwa die Zahl der SchülerInnen zurück, der Pflegebedarf steigt, Zollgrenzen und Grenzkontrollen fallen weg, Rechtsstreitigkeiten werden komplizierter. Solche und viele andere Phänomene sorgen dafür, dass sich Aufgabenfelder vergrößern, neue Aufgaben hinzukommen und manchmal auch, dass Aufgaben gänzlich wegfallen. Ebenso werden durch das Erzielen von Rationalisierungseffekten Arbeitsplätze obsolet. Damit verändert sich auch der Personalbedarf.

Mit diesen Entwicklungen ist im öffentlichen Bereich immer wieder ein unerwünschtes Ergebnis verbunden: Manche Bereiche haben einen dringenden Personalbedarf, andere haben einen Personalüberhang. Aufgrund der hohen Bestandsicherheit der öffentlichen Dienstverhältnisse und auch der oft zögerlichen Bereitschaft der öffentlichen Dienstgeber, rechtzeitig die erforderlichen Personalmaßnahmen zu setzen, findet eine Abstimmung der Personalkapazitäten nicht statt. In einer besonderen Weise ist dieses Phänomen in Infrastrukturbereichen wie etwa bei der Bahn oder in der Telekommunikation zu beobachten.

Eine etwas andere Art von „Fehlbeschäftigung“ ist im Sicherheitsbereich festzustellen. Gerade bei militärischen Einrichtungen oder auch in der Exekutive ist die volle Einsatzfähigkeit nicht über das gesamte Berufsleben gewährleistet; bereits ab dem 30. Lebensjahr kann sie deutlich abnehmen. Karrierewünsche werden enttäuscht und auch der Ruf nach gesamtgesellschaftlich kaum akzeptierten und unververtretbaren „Frühpensionierungsaktionen“ wird laut.

Mangelnder Personalbedarfsausgleich beim größten Arbeitgeber

Derzeit sind im öffentlichen Dienst (also beim Bund sowie bei den Ländern und den Gemeinden) über 350.000 Menschen beschäftigt. Im öffentlichen Sektor, also unter Einschluss der staatsnahen Organisationen, sind es über 500.000. So gesehen ist der öffentliche Bereich der bei weitem größte Arbeitgeber in Österreich. Ein Personalbedarfsausgleich findet jedoch nur ungenügend statt. Die dienstrechtliche Vielfalt in den verschiedenen Gebietskörperschaften und stark ausgeprägte Ressort-Interessen im Bundesbereich dämpfen das Mobilitätspotenzial zusätzlich.

Schaffung eines „internen Arbeitsmarktes“

Zur Überwindung dieser „Fehlallokation“ im öffentlichen Sektor sollte ein transparenter interner Arbeitsmarkt für den gesamten öffentlichen Dienst geschaffen werden, in dem folgende Mechanismen wirken:

- Exklusive Alleinvermittlung von TeilnehmerInnen des internen Arbeitsmarktes.
- Setzung positiver und auch negativer Anreize für eine Erhöhung der Mobilitätsbereitschaft.
- Ernsthafte Qualifizierungsprogramme als zentrale Aufgabe (und keine Scheinqualifizierungen).
- Monitoring: Kompetenzprofile der MitarbeiterInnen identifizieren und nutzbar machen.
- Vereinheitlichung des Dienstrechts als Mobilitätsvoraussetzung.
- Die verwaltungsinterne Personalagentur (siehe These 2) fungiert als organisatorische Basis dieses Arbeitsmarktes.

Der Beirat empfiehlt:

- **Die Schaffung eines internen Arbeitsmarktes im öffentlichen Dienst unter Heranziehung der neu geschaffenen Personalagentur (siehe These 2).**
- **Ein strukturiert implementiertes Monitoring über Potenziale aller Bediensteten sowie die Erstellung von Kompetenz-Profilen. Dadurch können etwa Sprachkenntnisse erkannt und genutzt werden.**
- **MitarbeiterInnen mit besonderen, nicht das gesamte Berufsleben ausübenden Aufgaben (wie etwa im militärischen Dienst) werden nur befristet beschäftigt. Parallel zur dienstlichen Verwendung werden sie für eine Folgeverwendung in anderen Bereichen der Verwaltung oder der Erwerbswirtschaft qualifiziert.**

These 4

Aktive Personalentwicklung als Antwort auf dynamische Rahmenbedingungen

Im öffentlichen Dienst sind weiterhin lange Dienstverhältnisse zu erwarten. Die zu erwartende Alterspyramide der Beschäftigten birgt weitere Herausforderungen. Dazu verändern sich die öffentlichen Aufgaben ständig. Das erfordert von den MitarbeiterInnen ein großes Maß an Flexibilität. Vor allem aber ist hier eine moderne, vorausschauende und aktive Personalentwicklung nötig: Der Staat muss als Dienstgeber dynamische Karriereverläufe ermöglichen, sowie Fortbildungsmaßnahmen und Mobilitätsförderung gewährleisten.

1. Die Verwaltung als attraktiver Arbeitgeber

Die öffentliche Verwaltung braucht ebenso wie die Erwerbswirtschaft bestens ausgebildete BewerberInnen, um erfolgreich zu sein. ArbeitgeberInnen-Attraktivität fasst alle Faktoren zusammen, die ArbeitnehmerInnen bewegen, sich zu bewerben. Die Faktoren werden gezielt und passend für die Organisation und ihre MitarbeiterInnen bestimmt und in Form einer Arbeitgebermarke nach innen und außen kommuniziert.

MitarbeiterInnen binden und halten

Das Spektrum reicht von herausfordernden Tätigkeiten, finanziellen Anreizen und Vergünstigungen, familienfreundlichen Arbeitszeitmodellen, die die Karrieremöglichkeiten nicht beeinträchtigen bis hin zu einer von Vertrauen und Verantwortungsbewusstsein geprägten Führungs- und Unternehmenskultur: Attraktive ArbeitgeberInnen finden leichter passende BewerberInnen und erzielen eine hohe Verbundenheit und Loyalität ihrer MitarbeiterInnen.

Vorteile für die Verwaltung

Eine hohe ArbeitgeberInnen-Attraktivität wirkt direkt auf das Unternehmensergebnis und die Wertschaffung. Sie senkt nicht nur die Rekrutierungskosten und die Rate der ungewollten Fluktuation. Die Verbundenheit der MitarbeiterInnen zeigt sich vielmehr auch in einer gesteigerten Leistungsbereitschaft und erhöht so die Performanz der Verwaltung nachhaltig.

Der Beirat empfiehlt:

- **Die Steigerung der Attraktivität der öffentlichen Verwaltung als Arbeitgeber, um qualifizierte MitarbeiterInnen zu finden und zu halten.**
- **die Schaffung von Anreizen und Vergünstigungen, familien- und karrierefreundlicher Arbeitszeitmodelle, herausfordernder Aufgaben und Tätigkeiten, attraktiver Karrieremöglichkeiten u.a.m.**
- **Die Entwicklung einer auf Vertrauen und Verantwortungsbewusstsein fußenden Führungs- und Unternehmenskultur.**

2. Personalauswahl und Einstiegsausbildung

Die stark aufstiegsorientierte Personalpolitik hat in einzelnen Bereichen dazu geführt, dass z.B. im gehobenen Dienst kaum noch junge BerufseinsteigerInnen mit Matura anzutreffen sind, weil die diesbezüglichen Arbeitsplätze von Bediensteten besetzt werden, die einen berufsbegleitenden Aufstieg vollzogen haben. Bei der Besetzung von Arbeitsplätzen wäre ein ausgewogenes Verhältnis von internen und (jungen) externen BewerberInnen anzustreben. Dabei muss es aus Gründen der Objektivität einen echten Wettbewerb zwischen Internen und Externen geben.

Der Beirat empfiehlt:

- **Eine objektive und transparente Möglichkeit zur Teilnahme an Auswahlverfahren von internen und externen BewerberInnen um Aufnahme in die Verwaltung und den weiteren Aufstieg samt dazu gehöriger Professionalisierung.**
- **Eine Verschränkung von Arbeiten und Studieren, in dem Lernen am Arbeitsplatz und Studieren an einer Universität oder Fachhochschule eine Einheit bilden. Die Kombination beruflicher Praxis mit wissenschaftlichem Lernen soll die Grundlage für spätere Führungs- und Fachkarrieren bilden.**

3. Einkommen**Einkommensverlauf**

Die Fortführung der bestehenden Einkommensverläufe mit niedrigem Einstiegseinkommen und einem stark senioritätsorientierten Verlauf würde dazu führen, dass gute MitarbeiterInnen nicht kommen und andere bei stetig steigendem Einkommen nicht mehr freiwillig gehen.

Laufbahnmodell versus Arbeitsplatzmodell

Das bestehende Modell der Arbeitsplatzbewertung mit seiner Vielzahl an Funktionsgruppen zeigt sich als faktisches Mobilitätshindernis. Ein Laufbahnmodell, das die Vorteile des seinerzeitigen „Dienstklassensystems“ enthält, könnte wieder diskutiert werden, da es einen flexibleren Personaleinsatz ermöglicht.

„Marktgerechte“ Entlohnung

Der Austausch von Personal zwischen der Wirtschaft und der Verwaltung würde ermöglichen, dass neue Ideen in die Verwaltung einfließen. Marktgerechte Entlohnung auch in der Verwaltung ist eine Voraussetzung für diesen gewünschten Wechsel.

Der Beirat empfiehlt:

- **Bei gleichbleibendem Lebenseinkommen höhere Einstiegsgehälter bei flacheren Gehaltsanstiegen und eine klare gesetzliche Regelung, um flexible Arbeitszeitmodelle zu ermöglichen, welche die öffentlichen Erfordernisse und die Interessen der DienstnehmerInnen angemessen berücksichtigen.**
- **Individualisierte Karriereverläufe zu definieren und gezielt durch Personalentwicklungs-Maßnahmen (Bildung, Förderung, Entwicklung) umzusetzen.**
- **Personalentwicklungs-Strategien mit folgenden Mindeststandards:**
 - **Verpflichtende Konzepte**
 - **flächendeckendes MitarbeiterInnen-Gespräch, Potenzialanalyse**
 - **Qualifizierungs- und Fortbildungsplanung als Basis individualisierter Karriereverläufe**
 - **Motivation von Frauen, proaktive Quotensteuerung**
- **Rahmenbedingungen zu schaffen, die für die Bediensteten flexible Wechsel zwischen den Gebietskörperschaften und zwischen Wirtschaft und Verwaltung ermöglichen, ohne auf das Instrument des Sondervertrages angewiesen zu sein (etwa „BeamtlInnen auf Zeit“).**

4. Personalführung

Führungskräften kommt im Rahmen eines strategischen Wandels der Unternehmens- und der Lernkultur eine bedeutende Rolle zu. In einem systemischen Verständnis ist Führung kreativer Umgang mit Unsicherheiten, Visionsarbeit sowie sichtbares Engagement für die Umsetzung von Leitbildern. Gleichzeitig gewährleistet sie auch Festigkeit und Steuerhoheit in einem Bereich, in dem es linear wenig zu steuern gibt.

Professionalisierung der Identifizierung,

Auswahl und Ausbildung von Führungskräften

Die zu erwartende Verknappung erfordert die vorausschauende Identifizierung und Qualifizierung von „High Potentials“. Auch mit vorhandenen MitarbeiterInnen aller Altersgruppen sollten Potenzialanalysen gemacht werden, um geeignete Leute zu finden. Die Ausbildung sollte verpflichtend und qualitätsgesichert sein und sich an der Strategie ausrichten.

Vergrößerung der Führungsspanne – flachere Hierarchien

Sichtbarer Ausdruck von fehlenden Karrieremöglichkeiten im Fach- und Projektmanagementbereich sind eine Vielzahl von kleinen Organisationseinheiten bis hin zu „Ein-Personen-Referaten“. Die Entscheidungsfindung und der Prozessablauf sind deshalb oft umständlich und dauern lang. Die Erhöhung der Führungsspanne und damit verbunden flachere Hierarchien würden helfen, sich rasch auf geänderte Anforderungen einstellen zu können, ohne jedes Mal den beschwerlichen Weg von Organisationsänderungen gehen zu müssen.

Fach- und Projektmanagement-Karrieren als Ergänzung

In Abgrenzung von der Führungskarriere geht es bei einer Fachkarriere nicht um den Aufstieg in der Hierarchie, sondern um die kontinuierliche Erweiterung der fachlichen Kompetenz und die Übernahme immer größerer Verantwortung. Folgende Elemente sind dabei kennzeichnend:

- Es gibt Berufsbilder und Rollen für FachexpertInnen.
- Anforderungen und Kompetenzen für die Fachlaufbahnen sind beschrieben.
- Fachkarriere und Führungskarriere sind gleichwertig.
- Es gibt eine Hierarchie von Karrierestufen in jeder Fachlaufbahn.
- Es gibt Entwicklungs- und Qualifizierungsprogramme für die Fachlaufbahnen.

Der Beirat empfiehlt:

- **Die Durchführung von Potenzialanalysen mit vorhandenen MitarbeiterInnen aller Altersgruppen zur Identifizierung geeigneter KandidatInnen für Führungs- und Fachkarrieren.**
- **Die Bildung eines exklusiven Führungskräfte-Entwicklungsprogrammes mit definiert exklusivem Führungspool und Förderungsprogramm, Transparenz in der Identifikation der künftigen Führungskräfte („Goldfischteich“).**

- **Im gesamten öffentlichen Dienst echte Personalführung zu etablieren sowie die entsprechende Ausbildung für alle Führungskräfte zu forcieren.**
- **Die Einrichtung und Qualitätssicherung einer verpflichtenden Aus- und Weiterbildung, die sich an der Strategie ausrichten.**
- **Die Definition von Berufsbildern und Rollen für FachexpertInnen, die Einrichtung von Karrierestufen sowie Entwicklungs- und Qualifizierungsprogramme dafür.**

5. Gesundheit und Alter

Die demografische Entwicklung zeigt, dass wir in den nächsten Jahren weniger junge und mehr ältere DienstnehmerInnen haben werden.

Präventive Gesundheitsmaßnahmen

Krankheitsbedingte Fehlzeiten verursachen in der öffentlichen Verwaltung genauso wie in der Erwerbswirtschaft hohe Kosten. Eine breite betriebliche Gesundheitsvorsorge ist sowohl aus betriebs- als auch aus volkswirtschaftlichen Rücksichten anzubieten.

Altersgerechtes Arbeiten

Typische Vorzüge älterer Dienstnehmer sind hohe Detailkenntnis, soziale Kompetenz samt funktionierenden Netzwerken und ein reicher Erfahrungsschatz. Altersgerechte Jobs und gelungene organisatorische Modelle (z.B. intergenerative Arbeits- und Lern-Tandems) sollen die Motivation sicher stellen. Eine lebenszyklusorientierte Personalentwicklung schafft bzw. erhält dafür die Voraussetzungen.

Altersdiskriminierung

Die Diskriminierung älterer ArbeitnehmerInnen führt zu Demotivation bis hin zu „innerer Kündigung“. Zum Abbau der Altersdiskriminierung wären die Personalpolitiken zu überprüfen, von der Rekrutierung über den Einsatz, von der Personalentwicklung bis zur Beurteilung und Entlohnung.

Gleitender Übergang in die Pension, „Alters-Teilzeit-Modelle“, „PensionistInnen“ als wertvolle Personalreserve

Zahlreiche PensionistInnen würden gerne auch über die Pension hinaus arbeiten. Für die Verwaltung stellen diese Personen mit ihrer Kompetenz und ihrem Engagement eine wertvolle „Personalreserve“ dar, die für einen konkreten Bedarf kurzfristig

und flexibel eingesetzt werden kann, wenn das auch im Interesse des Dienstgebers liegt.

Der Beirat empfiehlt:

- **Die Überprüfung der Personalpolitiken (Rekrutierung, Personaleinsatz, Personalbeurteilung, Entlohnung), um Altersdiskriminierung zu beseitigen und künftig zu vermeiden.**
- **Die Einrichtung begleitender Gesundheitsmaßnahmen, um die Leistungsfähigkeit der MitarbeiterInnen über den gesamten Erwerbszyklus zu erhalten.**
- **Die Schaffung altersgerechter Jobs, eine am Lebenszyklus arbeitender Menschen orientierte Personalentwicklung und organisatorischer Modelle, welche die Leistungswilligkeit dieser Zielgruppe erhalten und steigern.**
- **Die Erweiterung der Möglichkeiten eines gleitenden Überganges in die Pension in einem größeren Zeitfenster – etwa zwischen 60 und 70. Es soll am Ende des Berufslebens einen flexiblen Übergang in die Pension geben. Ausgehend vom derzeitig normierten Pensionsantrittsalter von 65 sollte ein vorzeitiges Ausscheiden zu einer Verkürzung der Ansprüche, ein längeres Arbeiten, das auch im Interesse des Dienstgebers liegt, könnte hingegen zu deren Erhöhung führen. Ebenso sollte die Arbeitszeit nach Ausmaß und Lage flexibel gestaltet werden können.**
- **Die Schaffung von Möglichkeiten, die ein Nebeneinander zwischen „Pension“ und partieller „beruflicher“ Tätigkeit ermöglichen.**

6. Personalauswahl als zentraler Erfolgsfaktor

Eine gelungene Personalauswahl ist ein entscheidender Erfolgsfaktor für die Verwaltung in der Gegenwart und in der Zukunft. Vor allem bei lebenslangen Karrieren in der öffentlichen Verwaltung, wie sie auch in Zukunft zu erwarten sein werden, kommt einer sorgfältigen Personalauswahl, welche den Ansprüchen nach Objektivität und Transparenz gerecht wird, besondere Bedeutung zu.

7. Personalentwicklung

Neben zentralen Aspekten und Methoden der Personalentwicklung kommt dem Management und der MitarbeiterInnenführung eine besondere Bedeutung zu. Die dienstrechtlichen und (arbeits-)organisatorischen Grundlagen bilden entscheidende Rahmenbedingungen. Weitere Eckpunkte sind Wissensmanagement, Lernen und die Weiterbildung. Unverzichtbare Wegbegleiter in die Zukunft sind die Organisationsberatung und das Management von Veränderungen. Internationalität, Interdisziplinarität

und Intergenerativität sind weitere Notwendigkeiten, die überdies den Horizont erweitern.

Lebenslanges Lernen

Berufsvorbereitendes (Aus-)Lernen wird den Anforderungen in der Zukunft nicht gerecht. Lebenslanges Lernen erfordert ein integrales Verständnis der im Lebenslauf sich kontinuierlich entwickelnden Kompetenzen.

Dualität von Kompetenz- und Organisationsentwicklung

In der Praxis ist eher eine Trennung von Aus- und Weiterbildung einerseits und strukturellen Fragen andererseits zu bemerken. Die MitarbeiterInnen benötigen Gestaltungskompetenzen, um mit den inhaltlichen, sozialen, methodischen und emotionalen Anforderungen an den Arbeitsplätzen selbständig zurecht zu kommen und gleichzeitig die Organisation zu entwickeln.

Der Beirat empfiehlt:

- **Die Einrichtung von verpflichtenden Personalentwicklungs-Konzepten in allen Bereichen des öffentlichen Dienstes, für die Mindestanforderungen wie etwa MitarbeiterInnen-Gespräche oder ein Qualifizierungs- und Fortbildungsplan sowie Organisationsentwicklungs-Maßnahmen definiert sind.**

These 5

Optimierte und transparente Verwaltungsorganisation durch „Wirkungsorientierung“ und ein modernes Rechnungswesen

Die BürgerInnen stellen heute hohe Anforderungen an die staatliche Aufgabenerfüllung. Der frühere Hoheitsstaat, in dem die BürgerInnen als BittstellerIn gegenüber den staatlichen Einrichtungen auftraten, ist heute weitestgehend abgelöst von Erwartungen nach einer transparenten, effizienten und effektiven öffentlichen Aufgabenerfüllung. Angesichts immer teurer werdender öffentlicher Leistungen verlangen die BürgerInnen ein faires Preis-/Leistungsverhältnis, eine angemessene Qualität und Schnelligkeit in der Erbringung öffentlicher Leistungen. Bürokratische Inflexibilität und Selbstbezogenheit werden immer weniger toleriert. Gestaltendes politisches Handeln in den Gebietskörperschaften erfordert daher eine leistungsfähige Verwaltung. Diese muss ihre Stärke aus der Qualität und Transparenz ihrer Arbeit beziehen und zur Gestaltung und zum Vollzug politischen Willens fähig sein.

Die sehr differenzierte Organisationsstruktur des öffentlichen Sektors in Österreich steht dieser Anforderung zunächst im Wege. Neben der Verwaltungsorganisation der jeweiligen Gebietskörperschaften gibt es noch eine Reihe von selbständigen Einrichtungen im Einflussbereich des Bundes, der Länder und der Gemeinden. Viele dieser Einrichtungen sind aufgrund von Ausgliederungsmaßnahmen aus der jeweiligen Verwaltungsorganisation hervorgegangen. Eine gesamthafte Steuerung dieser Bereiche wird durch die heterogene Organisationsstruktur erschwert.

„Shared Services“ bei Querschnittsaufgaben, insbesondere im Personalmanagement

In der Bundesverwaltung führt die Stellung von 19 „obersten Organen“ zu einem Nebeneinander vieler Agenden insbesondere im Bereich der „inneren Dienstleistungen“, während in den Ländern bereits zentrale Verwaltungsaufgaben jeweils in einem einheitlichen „Amt der Landesregierung“ zusammengefasst sind. Zwar wurden bereits auf der Bundesebene einige „Querschnittsaufgaben“ organisatorisch zusammengefasst und als „Shared Services“ konzentriert und auf diese Weise einige professionelle zentrale Dienstleister geschaffen, wie etwa für die Immobilienverwaltung, für die IT-Leistungen, für große Beschaffungsbereiche u.a.m. Dieser Shared-Service-Gedanke fehlt aber noch überwiegend in der Personalverwaltung.

Neue Verwaltungsstrukturen zur Unterstützung der Wirkungsorientierung

Weitere Organisationsoptimierungen könnten darüber hinaus durch Standardisierungen der Organisationstypen in der Verwaltung erfolgen, die folgendem Strukturmodell folgen:

- Einrichtung der Bundesministerien als strategische Einheit mit Aufgaben der Politikberatung, Gesetzesproduktion sowie der Steuerungskompetenzen für die operativen Bereiche.
- Schaffung von selbständigen Einrichtungen für die operative Ebene der öffentlichen Leistungserbringung, wie sie derzeit zum Großteil durch die sog. „nachgeordneten Dienststellen“ oder auch durch „ausgegliederte Rechtsträger“ erfolgt. Diese Einrichtungen müssen nicht zwingend als eigenständige juristische Personen eingerichtet sein und werden über Zielvereinbarungen gesteuert; mit eigener Personalhoheit und flexiblen „Globalbudgets“. Entsprechende (gesetzliche) Organisationsmodelle stehen allen Gebietskörperschaften zur Verfügung und ermöglichen ihnen im Rahmen ihrer Organisationshoheit eine adäquate Verwaltungsorganisation, die auf ihre Rolle und Bedürfnisse als öffentliche Leistungserbringer zugeschnitten ist. Als ein internationales Vorbild könnte die „Anstalt öffentlichen Rechts“ nach deutschem Verwaltungsorganisationsrecht dienen.

Mit diesen beiden organisatorischen Kompetenzregelungen – einer straffen, strategischen Führung einerseits und weitestgehend eigenständigen Verwaltungseinheiten mit umfassenden Ressourcenkompetenzen andererseits – sowie flankiert von einem einheitlichen Governance-Regime für den „ausgegliederten Bereich“ wären die organisatorischen Voraussetzungen für die jüngst von der österreichischen Bundesverwaltung vorgegebene Neuausrichtung auf das System der Wirkungsorientierung im Prinzip geschaffen: Unter dem Gesichtspunkt der sog. „Outcome-Steuerung“ soll die bisherige lediglich auf „Input-Faktoren“ oder reine Mittelflüsse ausgerichtete traditionelle „Ressourcen-Verbrauchs-Orientierung“ in der Verwaltung abgelöst werden.

Die Straffung von Organisationen und die Schaffung effizienter Ablaufprozesse helfen zwar die Aufgabenverteilung und Leistungsfähigkeit zu optimieren. Eine reine Organisationsbetrachtung greift dabei allerdings zu kurz: Bei der Wirkungsorientierung werden Zielvereinbarungen zwischen der jeweiligen Verwaltungsspitze und den Fachverwaltungen über Quantität und Qualität der gewünschten Verwaltungsleistung

geschlossen und deren Einhaltung kontrolliert. Das ist ohne eine Bewertung von Produkten, Leistungen und die Zurechnungen des Ressourcenverbrauchs kaum möglich. Im Kern geht es daher vielmehr um die Frage, die richtigen und verwaltungsgerechten Finanzmanagementverfahren zu finden und einzuführen, die nach den Prinzipien des Rechts- und Sozialstaates arbeiten, aber politische Entscheidungen mit Informationen unterlegen, die die Effizienz und die Effektivität staatlichen Handelns überhaupt sichtbar machen. Ein modernes Rechnungswesen, das diese Absicht unterstützt, ist dabei unabdingbar.

Modernes Rechnungswesen als Grundlage für eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung

Wirkungsorientierte Entscheidungen benötigen Daten, die aus dem Rechnungswesen stammen. Transparenz gewährleistende, aber gleichzeitig auf den öffentlichen Sektor abgestimmte Instrumente sind erforderlich, um die EntscheidungsträgerInnen mit den notwendigen Informationen zu versorgen. Weder auf die Kameralistik noch auf die Doppelte Buchführung (Doppik) basierende Rechensysteme schaffen – für sich genommen – hinreichende Transparenz oder Informationen für solche wirkungsorientierte Entscheidungen, da ihre Aussagekraft betreffend auf einzelne Produkte und Dienstleistungen bezogene Kosten- und Erlöskategorien und ihre Eignung für Output- oder Outcome-Darstellungen stark eingeschränkt ist. Die Kosten- und Leistungsrechnung ist ein flexibleres Steuerungsinstrument, das – wenn für den jeweiligen Aufgabenbereich adäquat adaptiert – die Entscheidungsfindung und das laufende Controlling unterstützt. Letztendlich ist die Verknüpfung aller Rechensysteme zentral.

Die Aufgabe einer Kosten- und Leistungsrechnung besteht darin, den verwaltungsinternen Ressourcenverbrauch zu erfassen, um ihn dann verursachungsgerecht auf die erstellten Produkte zu verteilen. Der Vorteil der Kosten- und Leistungsrechnung liegt darin, dass sie zur Transparenz von Anbieterentscheidungen beiträgt: Wenn bislang in aufgabenkritischen Verfahren die Spareffekte bestimmter Leistungseinschränkungen gesondert ermittelt werden mussten, stellt ein modernes Rechnungswesen entsprechende Informationen regelmäßig und aktuell bereit und hilft den Verantwortlichen bzw. politischen EntscheidungsträgerInnen fundierte Entscheidungen

zu treffen und liefert mittels geeigneter Kennzahlen Informationen darüber, inwieweit die beabsichtigten Ziele erreicht werden.

Ein modernes Rechnungswesen für die öffentliche Verwaltung erfordert ein adäquates Kennzahlensystem, das sich pragmatisch an die Beschreibung von beabsichtigten Zielen heranwagt. Sowohl Output- wie auch Outcome-Kennzahlen sollten von Verwaltungsspitze und Fachabteilung gemeinsam entwickelt und vereinbart werden, um vom Know-Know der MitarbeiterInnen optimal zu profitieren, die Akzeptanz zu erhöhen, bei Zielvereinbarungen Missverständnisse auszuräumen und nicht zuletzt um pragmatische Lösungen für oftmals nicht exakt definierbare Wirkungen zu finden.

Die Bilanz – wem nutzt sie?

Aus den Erfahrungen, die insbesondere bei der Anwendung ausgefeilter Systeme des Rechnungswesens im deutschen Kommunalbereich gemacht wurden, resultieren folgende Überlegungen von Gudrun Hock, Bürgermeisterin in Düsseldorf:

Bei der Erfassung und Bewertung des erforderlichen öffentlich genutzten Vermögens empfiehlt sich eine pragmatische Herangehensweise für die folgende Mindeststandards gelten sollten:

- Bewertung grundsätzlich nach Anschaffungs- und Herstellungskosten.
- örtliche Richtwerte für den Altbestand an unbebauten und bebauten Grundstücken.
- Zuordnung der Vermögenswerte zum Produktplan.
- Bauten und Baudenkmäler werden bewertet, wenn diese Verwaltungs- und Betriebsvermögen zuzuordnen sind und einer technischen und wirtschaftlichen Wertminderung unterliegen.
- Örtliche Abweichungen von Bewertungsstandards und Grundsätzen sind zu dokumentieren.

Durch die Einführung der doppelten Buchführung ergibt sich automatisch eine Vermögensrechnungsbilanz. Die Sinnhaftigkeit einer Bilanz für die öffentliche Verwaltung ist jedoch unter ExpertInnen umstritten.

Die Bilanz ist – vereinfacht ausgedrückt – lediglich eine Gegenüberstellung von Vermögen (als Gesamtheit aller im Betrieb eingesetzten Wirtschaftsgüter und Geldmit-

tel) und Fremdkapital (als Summe aller Schulden gegenüber Gläubigern) eines jeweiligen Betriebes, mit dem Ziel, aus der Differenz zwischen Vermögen und Verbindlichkeiten, dem sog. Reinvermögen, die Deckungsfähigkeit der eingegangenen Verbindlichkeiten darzustellen (= Eigenkapital).

Diese Information soll vor allem folgenden Zielsetzungen dienen:

- dem Schutz der GläubigerInnen
- dem Schutz der GesellschafterInnen
- dem Schutz der vertraglich am Gewinn beteiligten ArbeitnehmerInnen
- dem Schutz der Finanzbehörden vor falschen Aussagen über die Besteuerungsgrundlagen
- dem Schutz der am Betrieb interessierten Öffentlichkeit
- dem Schutz des Betriebes vor einem plötzlichen wirtschaftlichen Zusammenbruch

Keine dieser Zielsetzungen sind für den öffentlichen Sektor aufgrund seiner Besonderheiten relevant. Im Gegenteil könnten bilanzielle Aussagen über eine vorliegende Überschuldung oder eines Erfolges zu falschen Signalen im politischen Entscheidungsprozess oder gegenüber GläubigerInnen führen und im Falle einer Überschuldung folgt keine rechtliche Konsequenz einer Insolvenz. Hinzu kommt, dass die für den öffentlichen Sektor typische Bewertungsprobleme bzw. -spielräume (etwa bei Straßen, Brücken, Plätzen, Denkmälern, öffentlichen Kunstgegenständen, etc.) keine exakten Aussagen oder gar Vergleichbarkeiten zulassen und dass eingeschränkte Wiederveräußerungsmöglichkeiten der meisten Vermögenswerte eine reale wirtschaftliche Deckungsfähigkeit für Verbindlichkeiten kaum gewährleisten.

Dieser kritischen Einschätzung folgt die Frage, ob sich der Arbeitsaufwand zur Erstellung einer Bilanz überhaupt für den öffentlichen Bereich lohnt. Es liegt daher der Schluss nahe, dass die Bilanz als Ausfluss der doppelten Buchführung allenfalls ein Nebenprodukt und wenn überhaupt erkenntnisreich, mit all ihren Mängeln, lediglich für die internen Finanzverantwortlichen der öffentlichen Verwaltung sein kann und empfiehlt eine pragmatische Umgehensweise mit derselben und die Konzentration aller Anstrengungen auf die aus der doppelten Buchführung resultierende Erfolgsrechnung und auf die daran angegliederte und produktorientierte Kosten- und Leistungsrechnung.

Der Beirat empfiehlt:

- **Die Positionierung der Bundesministerien als strategische Einheit mit Aufgaben der Politikberatung, der Produktion von Gesetzesentwürfen sowie der Steuerungskompetenz für den operativen Bereich.**
- **Wo inhaltlich möglich und sinnvoll die Schaffung von selbständigen Einrichtungen für den operativen Bereich, die mit klaren Zielvereinbarungen gesteuert werden. Eine eigenverantwortliche Personalführung und flexible „Globalbudgets“ ermöglichen ein effizientes und effektives Management.**
- **Ein einheitliches Governance-Regime für die ausgegliederten Einheiten. Dazu ist die Kreation von auf die Bedürfnisse der öffentlichen Leistungserbringung ausgerichteten (gesetzlichen) Organisationsmodellen (etwa nach dem Vorbild der deutschen „Anstalt öffentlichen Rechts“), die von allen Gebietskörperschaften und auch gebietskörperschaftsübergreifend genutzt werden kann, überlegenswert.**
- **Die Implementierung und organisatorische Zusammenfassung von Shared-Services im Personalmanagement, um damit die einzelnen Ressorts bzw. Fachbereiche zu entlasten (von standardisierten Tools für Aufnahmeverfahren bis hin zur Lohnbuchhaltung).**
- **Die Implementierung eines modernen Rechnungswesens, das die wirkungsorientierte Zielerreichung auf Basis von adäquaten Output- und Outcome-Kennzahlen ermöglicht. Zu warnen ist vor allzu detaillierten und aufwändigen Bewertungsmaßnahmen, die insbesondere in der Bilanz ihren Niederschlag finden.**

These 6

Dienstrechtliche Reformmaßnahmen sichern weiterhin die Leistungsfähigkeit, Unparteilichkeit und Gesetzestreue der „Bundes-, Landes- und Gemeindeangestellten“

Die speziellen Anforderungen an den öffentlichen Dienst haben zu einem gesetzlichen Sonderdienstrecht in den jeweiligen Gebietskörperschaften geführt. Dies ist aber auf Dauer nur zu rechtfertigen, wenn es dafür eine einheitliche Rechtsform gibt, in der die erforderliche Flexibilitäts- und Mobilitätsbereitschaft, aber auch ein bedarfsgerechter Bestandschutz gewährleistet sind.

Mehr Flexibilität und Mobilität im öffentlichen Dienst

Die signifikante Besonderheit im öffentlichen Dienst im Vergleich zu den Arbeitsverhältnissen in der Erwerbswirtschaft wird auch weiterhin darin liegen, dass die Dienstverhältnisse in der öffentlichen Verwaltung deutlich länger andauern, ja oftmals die gesamte Berufskarriere umfassen. Aus diesem Umstand resultiert als zentrale Folgewirkung eine hohe Bestandsicherheit, umso mehr als die Dienstverhältnisse überdies noch einen spezifischen dienstrechtlichen Bestandschutz aufweisen.

Damit erhält der Dienstgeber treue, verlässliche und loyale MitarbeiterInnen; von denen dann aber auch eine entsprechende Flexibilitäts- und Mobilitätsbereitschaft im Arbeitseinsatz erwartet werden darf. Während in den klassischen Dienstrechten – wie etwa in der „Dienstpragmatik“ aus dem Jahre 1914 – dem lebenslangen „pragmatischen“ Dienstverhältnis hohe Mobilitätsanforderungen wie etwa eine breite Versetzungsmöglichkeit gegenüberstanden, hat diese Flexibilität im Laufe der Zeit faktisch stark abgenommen, obwohl die Bestandsicherheit im Wesentlichen dieselbe geblieben ist. Das öffentliche Dienstrecht und insbesondere dessen praktischer Vollzug gelten daher heute nicht zu Unrecht als besonders starr und unflexibel. Ein modernes Dienstrecht für die öffentliche Verwaltung muss daher einen flexiblen Arbeitseinsatz der MitarbeiterInnen gewährleisten, wenn die hohe individuelle Arbeitsplatzsicherheit noch gerechtfertigt sein soll.

Dienstrecht als „Sonderarbeitsrecht“

Aufgrund der komplexen Organisationsstrukturen des Staates wird es auch in Zukunft nicht bloß einen einzigen Dienstgeber in Gestalt einer einheitlichen juristischen Person geben. Neben dem Bund sowie den Länder, Gemeinden und sonstigen öffentlich-rechtlichen Rechtsträgern im Einflussbereich der Gebietskörperschaften wird es eine Reihe weiterer Einrichtungen geben, die eine Dienstgeberfunktion ausüben. Damit lässt sich die bisherige Stellung des öffentlichen Dienstrechts als gesetzliches „Sonderarbeitsrecht“ auch weiterhin rechtfertigen. Dabei ist jedenfalls zu berücksichtigen, dass die Wahrnehmung von Staatsaufgaben gewissen Eigengesetzlichkeiten unterliegt. Staatsaufgaben als Leistungen im öffentlichen Interesse erfordern einen leistungsfähigen öffentlichen Dienst und stehen unter den garantierten Anforderungen, dass sie unparteilich wahrgenommen werden und einer grundsätzlichen Gesetzesbindung unterliegen. Für den Bund kommt noch hinzu, dass es aufgrund seiner vielfältigen innerorganisatorischen (parallelen) Wahrnehmung der Dienstgeberfunktion einer einheitlichen Steuerungsfunktion bedarf. Alle diese Anforderungen können am besten in Gestalt eines gesetzlich normierten Dienstrechts erfüllt werden, das auch in Zukunft einer sozialpartnerschaftlichen „Akkordierung“ unterzogen werden muss.

Reduktion der „dienstrechtlichen Überfülle“,

Einheitlichkeit für die „Bundes-, Landes- und Gemeindeangestellten“

Besonders kritisch wird auch die „dienstrechtliche Überfülle“ in Österreich gesehen, wo nicht nur gebietskörperschaftsübergreifend über 30 verschiedene kodifizierte Dienstrechte gelten, sondern es auch innerhalb der Gebietskörperschaften sowohl öffentlich-rechtliche als auch vertragliche Dienstrechte gibt. Das ist eindeutig zu viel: Mehr „Einheitlichkeit“ ist das Gebot der Stunde. Diese Forderung nach mehr Einheitlichkeit im Dienstrecht hat mehrere Dimensionen. In einem gebietskörperschaftsübergreifenden Kontext ist nicht verständlich, dass nicht nur für jedes Bundesland, sondern auch für die Gemeinden eines Bundeslandes oder sogar für manche Landeshauptstädte eigene Dienstrechtsgesetze erlassen werden, die einander im Ergebnis doch recht ähnlich sind. Das führt neben einer unterschiedlichen Personaladministration zu einer unerwünschten Beschränkung der Mobilität der öffentlich Bediensteten zwischen den Gebietskörperschaften.

Aber auch die beiden unterschiedlichen Rechtsformen im Dienstrecht – eine öffentlich-rechtliche und eine vertragliche – sind für ein effizientes Personalmanagement hinderlich, noch dazu, weil es keine inhaltlichen Kriterien über die jeweilige Anwendbarkeit gibt. In der Praxis hat sich die Anwendung des Vertragsbedienstetengesetzes durchgesetzt, wo dies faktisch möglich ist. Allerdings ist für große Bereiche des Bundesdienstes – wie z.B. für die Exekutive – ausschließlich der Einsatz des öffentlich-rechtlichen Dienstrechts vorgesehen. Die Entwicklung einer einheitlichen Rechtsform für das Dienstrecht einer Gebietskörperschaft oder noch viel besser, für das gesamte Bundesgebiet wäre daher anzustreben.

Die Einheitlichkeit sollte ihren Ausdruck auch in einer gemeinsamen gesetzlichen Grundlage finden, nach der dann für die einzelnen Gebietskörperschaften „Bundesangestellte“, „Landesangestellte“ und „Gemeindeangestellte“ tätig werden.

Die Pragmatisierung steht auf dem Prüfstand

Die sog. „Pragmatisierung“ – also die grundsätzliche Unkündbarkeit eines öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses – wird immer stärker hinterfragt. Viele sehen in ihr ein ungerechtfertigtes Privileg der BeamtInnen. Dabei wird verkannt, dass das staatspolitische Schutzobjekt der Pragmatisierung nicht der oder die BeamtIn ist, sondern vor allem die Unparteilichkeit und Gesetzestreue der Verwaltung. Durch den dienstrechtlichen Schutz sollen die Betroffenen in die Lage versetzt werden, ungerechtfertigte (auch politische) Einflussversuche abzuwehren, ohne dadurch in ihrer beruflichen Stellung existenziell bedroht zu werden. Freilich ist derzeit der gefährdete Personenkreis deutlich kleiner als der geschützte – die Pragmatisierung wird also „überschießend“ angewendet.

Dienstrechtliche Bestandschutzmaßnahmen haben in der öffentlichen Verwaltung eine Berechtigung. Es ist aber zu bemerken, dass sie nicht zwangsläufig eines öffentlich-rechtlichen Dienstrechtes bedürfen – genauso gut könnten sie in einem vertraglichen Dienstverhältnis zwingend für einen tatsächlich gefährdeten Personenkreis vorgesehen werden.

Der Beirat empfiehlt:

- **Die Besonderheiten bei der Wahrnehmung von Staatsaufgaben begründen auch weiterhin die Stellung des Dienstrechts als gesetzliches Sonderarbeitsrecht.**
- **Ein modernes Dienstrecht für die öffentliche Verwaltung muss einen flexiblen Arbeitseinsatz der MitarbeiterInnen gewährleisten – das ist die Konsequenz der hohen Arbeitsplatzsicherheit.**
- **Insbesondere in der Bundesverwaltung erfordern die bestehenden Steuerungsdefizite ein gesetzliches Dienstrecht.**
- **Maßnahmen der Vereinheitlichung im äußerst vielfältigen Dienstrecht der Gebietskörperschaften fördern die Mobilität zwischen den Gebietskörperschaften sowie die allgemeine Übersichtlichkeit.**
- **Eine einheitliche Rechtsform im Dienstrecht erleichtert die Personaladministration für die „Bundes-, Landes und Gemeindeangestellten“.**
- **Der dienstrechtliche Bestandschutz hat in bestimmten Bereichen der öffentlichen Verwaltung seine Berechtigung, soweit die Unparteilichkeit und Gesetzestreue tatsächlich gefährdet sind.**

These 7

Der Weg zum „Cloud-Computing“ Technologiegetriebene Reform des öffentlichen Dienstes

Österreich hat sich im letzten Jahrzehnt in der Spitzengruppe der Modernisierung durch E-Government in Europa beständig etabliert. Dieses Momentum muss auch bei den nächsten Technologiewellen beibehalten werden. Dazu müssen die Möglichkeiten von neuer Technologie und IT auch als Reformchancen begriffen und genutzt werden. Die Geschwindigkeit der Veränderung in der Privatwirtschaft ist enorm und nimmt ständig zu. Um einen Vergleich zu bemühen: Während sich große Teile des öffentlichen Dienstes trotz großer Modernisierungserfolge noch in der Zeit der „IT-Manufaktur“ (und den entsprechenden Kosten) bewegen, hat die Privatwirtschaft den Sprung in die „IT-Fabrik“ längst geschafft und setzt nun zum Sprung in die „IT on demand“ an, wobei die Rechenzentrumskapazität nicht mehr selbst produziert wird, sondern „quasi aus der Steckdose“ kommt. Große weltweit tätige Anbieter wie Amazon und Google haben gigantische Kapazitäten aufgebaut, sodass die Kosten „pro Stück IT“ für die KundInnen in Cent-Beträge gesunken sind, wo bis vor kurzem noch hohe Euro-Beträge standen.

Dass die öffentliche Verwaltung diese Entwicklung rasch nachvollziehen muss, steht außer Frage: Nur dann wird man sich eine kostengünstige IT leisten können. Da Verwaltungen aber heute oft noch in den „Manufakturen“ gefangen sind, muss es hier rasch zu Durchbrüchen kommen. So können „Front-“ und „Back-Office“ künftig voneinander getrennt werden und etwa „Back-Office-Bereiche“ unabhängig von den jeweiligen „Front-Offices“ auch zusammengelegt werden. So haben z.B. mehrere deutsche Bundesländer den gemeinsamen Dienstleister „Dataport“ als Anstalt öffentlichen Rechtes gegründet.

Dazu bedarf es einiger Voraussetzungen:

- Standardisierung der IT-Abbildung von Verwaltungsprozessen. Nutzung von Standard-Software wo immer möglich.
- Konsolidierung seitens der IT-Dienstleister: Österreich hat hier mit dem Bundesrechenzentrum einen leistungsfähigen Nukleus. Dieser könnte auch für Bundesländer oder Gemeinden tätig werden, entweder als Full-Service-Dienstleister oder für wichtige Fachverfahren.

- Datenschutz und Datensicherheit: Bei zentralisierter Datenhaltung besteht eine exponentiell steigende Gefahr von Datenmissbrauch und Unsicherheit.

Für übergreifende Verwaltungsverfahren sollte unmittelbar in Angriff genommen werden: Harmonisierung und Interoperabilität der Verfahren, Verwaltungsregister, Amtssignaturen, einheitliche Mail-Accounts für den öffentlichen Sektor in Österreich, Archivservices, Portalservices, gesicherte Identifikation und Authentifizierung, Formularservice u.a.m.

Der Beirat empfiehlt:

- **Umsetzung und Weiterentwicklung der Strategie für eine „Verwaltungs-Cloud Österreich“.**
- **Schaffen von Transparenz heutiger Standards von Datenschutz und Datensicherheit, Verpflichtung sämtlicher Rechenzentren zur Zertifizierung auf Basis gültiger internationaler Standards.**
- **Erarbeitung einer Strategie für umfassenden Datenschutz und Datensicherheit, um zukünftigen technologischen Entwicklungen (wie etwa der „Cloud“) gerecht zu werden.**
- **Eine weiter gehende Konsolidierung der Rechenzentren innerhalb der Bundesverwaltung, einen einzigen gemeinsamen Shared-Service-Dienstleister (für typische Querschnittsprozesse wie etwa die Personaladministration), an dem alle Bedarfsträger beteiligt sind.**
- **Verwaltungsprozesse auf Basis der Möglichkeiten von Software und IT neu denken und gestalten, statt bestehende Prozesse abzubilden, weil die Individualisierung den Vorteil nimmt.**

Impressum:

Medieninhaber: Bundeskanzleramt – Sektion III
Wien I., Hohenstaufengasse 3

Redaktion: Klaus Hartmann

Druck: Bundesministerium für Inneres – Druckservice
Wien, im Juli 2011