
Wirkungsorientierung in Bezirkshauptmannschaften - Ein länderübergreifendes Pilotprojekt

Benedikt Speer, Kathrin Winkler

Fachhochschule Kärnten, Studienbereich Wirtschaft & Management – Public Management,
Europastraße 4, A-9524 Villach, AUSTRIA

KURZFASSUNG/ABSTRACT:

Vor dem Hintergrund der derzeit im Bund durchgeführten Wirkungsorientierten Haushaltsrechts- und Verwaltungsreform, die nicht nur internationale Beachtung findet, sondern auch von mehreren Bundesländern perspektivisch übernommen werden soll, haben sich mehrere Bezirkshauptmannschaften (BHs) auf freiwilliger Basis zusammengeschlossen, um proaktiv die Definition von Wirkungszielen, -maßnahmen und -indikatoren für ihren Bereich zu erproben. Dieses österreichweit einzigartige Pilotprojekt, das von der Fachhochschule Kärnten und vom KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung begleitet wird, stößt nicht nur in den jeweiligen Bundesländern, sondern auch beim Bund auf großes Interesse. Angesichts gerade erst vorliegender Evaluationsergebnisse der Wirkungsorientierungsreform auf Bundesebene, die durchaus kritisch ausgefallen sind, können die Erkenntnisse aus diesem Pilotprojekt weiterführende Hinweise auf mögliche Implementierungsschwierigkeiten auf der subnationalen Ebene sowie auf sich daraus ggf. ergebende Anpassungserfordernisse liefern.

1 EINLEITUNG

Der Bund hat mit der zweiten Etappe der Bundeshaushaltsrechtsreform vom 1. Jänner 2013 das Steuerungskonzept der „Wirkungsorientierung“ verbindlich eingeführt und damit letztlich einen entsprechenden Reformpfad auch für die Bundesländer und deren Verwaltungen vorgegeben. Es handelt sich um einen großangelegten Veränderungsprozess, der eine völlig neue Steuerungsphilosophie im politisch-administrativen System etablieren soll.[1] Ein derart großangelegtes Vorhaben muss gerade in der Anfangsphase quasi naturgemäß auf zahlreiche Hemmnisse und Abwehrhaltungen stoßen. Dies bestätigen auch die erstmals vorliegenden Evaluationsergebnisse aus Befragungen zentraler Stakeholder.[2] Umso wichtiger ist es, angesichts der in weiterer Folge beabsichtigten Ausdehnung der Wirkungsorientierungsreform auf das gesamtstaatliche System [3], mögliche Umsetzungsschwierigkeiten, organisatorische Voraussetzungen und nicht zuletzt erforderliche Fähigkeiten und potenzielle Ängste von VerwaltungsmitarbeiterInnen und Führungskräften rechtzeitig zu antizipieren. Um sich proaktiv auf die damit eingehenden Herausforderungen vorzubereiten, haben sich mehrere reformaffine BHs aus drei Bundesländern auf freiwilliger Basis mit der Absicht zusammengeschlossen, die Grundsystematik der Wirkungsorientierten Steuerungslogik in einem Pilotprojekt auf die Ebene von Bezirksverwaltungsbehörden zu übertragen und dort zu erproben.

2 ZIELSETZUNG, METHODIK UND VORGEHENSWEISE

Da es bislang keine systematische Befassung mit dieser Thematik auf Ebene der Länderverwaltungen gegeben hat und die personellen sowie zeitlichen Ressourcen der am Projekt beteiligten BHs begrenzt sind, legte die zur Projektsteuerung eingerichtete Gruppe von Bezirkshauptleuten und Wissenschaftlern zunächst eine Rahmenstrategie fest. Daraus resultierte eine bewusste Fokussierung auf drei möglichst repräsentative Bereiche: MitarbeiterInnenführung (intern), KundInnen-/ BürgerInnenorientierung (extern) und soziale Mindestsicherung (gesellschaftlich).

Eine zentrale Erkenntnis dieser ersten Projektphase war, dass sich trotz einschlägiger Schulungen, die vom KDZ und in weiterer Folge vom Controller Institut durchgeführt wurden, die Definition von Wirkungszielen als extrem schwierig erwies. Sowohl die Bezirkshauptleute als

auch die von ihnen eingesetzten ArbeitsgruppenleiterInnen und –mitarbeiterInnen hatten erhebliche Probleme, sich an zu erreichenden Zielwirkungen zu orientieren; stattdessen verfielen sie immer wieder in tradierte, auf den gesetzlichen Erfüllungsauftrag gerichtete Denkmuster. Dennoch konnten schließlich drei Wirkungsziele vereinbart werden:

- (1) „Erhaltung und Stärkung der Motivation der Führungskräfte“ (MitarbeiterInnenführung)
- (2) „Zufriedenheit mit der Bezirksverwaltungsbehörde“ (KundInnen-/ BürgerInnenorientierung)
- (3) „Vermeidung und Bekämpfung von Armut und sozialen Notlagen“ (Soziale Mindestsicherung).

In der zweiten, derzeit noch laufenden Projektphase sollten daraus von den jeweiligen Arbeitsgruppen konkrete Maßnahmen abgeleitet werden. So war im Bereich der MitarbeiterInnenführung zunächst eine Status Quo-Erhebung zur Motivation der Führungskräfte aller beteiligten BHs erforderlich, um auf dieser Basis organisationsspezifische Maßnahmen, Zeitpläne und Indikatoren festlegen zu können. Bei den von der FH Kärnten durchgeführten Workshops zeigte sich, dass der Entwicklungsstand der beteiligten Behörden sowohl zwischen als auch innerhalb der Bundesländer erheblich divergierte. Zur Erreichung desselben Wirkungszieles waren daher z.T. völlig unterschiedliche Maßnahmenpläne erforderlich. Dies belegt, dass bei der Übertragung der Wirkungsorientierung auf die Länderverwaltungen trotz eines vordergründig homogenen rechtlichen, formalen und organisatorischen Rahmens eine entsprechende behördeninterne Adaptierung unumgänglich ist.

Für das zweite Wirkungsziel wurde eine telefonische und schriftliche Befragung durchgeführt (n = ca. 800), um die Zufriedenheit der KundInnen/ BürgerInnen mit den Dienstleistungen der BHs zu erheben. Ausgehend von den Ergebnissen dieser Befragung werden derzeit in allen beteiligten BHs in Arbeitsgruppen individuelle Maßnahmen diskutiert.

Wie auch teilweise auf der Bundesebene zu beobachten war, erwies sich das dritte Wirkungsziel als zu wenig konkret und als zu ambitioniert, sodass eine Umformulierung erfolgen muss. Auch hierin liegt eine der wichtigen „lessons learned“ des Pilotprojektes, da ohne eine entsprechende externe Begleitung und Bestärkung bereits in diesem Stadium eine Demotivierung der Arbeitsgruppenmitglieder eingetreten wäre, die in der Reformpraxis zu Widerständen und letztlich zu einem Scheitern des Projekts hätte führen können.

3 STATUS QUO UND AUSSICHTEN

Das Pilotprojekt hat damit bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt wichtige verwaltungswissenschaftliche und –praktische Erkenntnisse gezeitigt. Zum einen liegen für die Bereiche der Motivation und Arbeitszufriedenheit von Führungskräften der BHs sowie zur Zufriedenheit von KundInnen/ BürgerInnen mit den Dienstleistungen von BHs aussagekräftige empirische Daten vor, die von der FH Kärnten erhoben, ausgewertet und mit den Projektteilnehmer in Workshops bearbeitet wurden. Die daraus resultierenden Maßnahmenpakete sind folglich empiriegestützt und auf den Entwicklungsstand der jeweiligen Organisation angepasst. In der aktuellen Umsetzungsphase wird mit Hilfe konkreter Aktions- und Zeitpläne die laufende Überwachung, Kontrolle und wirkungsorientierte Steuerung der Reformmaßnahmen gewährleistet. Wichtig für die wissenschaftliche Absicherung ist auch, dass die BHs dabei von der FH Kärnten begleitet und evaluiert werden. Das Interesse der Bundesverwaltung an dem Pilotprojekt belegt, dass dadurch ebenenübergreifend Wissensdefizite abgebaut und ggf. Synergieeffekte erzielt werden können. In weiterer Folge sind eine gemeinsame Konferenz sowie die Veröffentlichung der Projektergebnisse beabsichtigt.

LITERATURVERWEISE

- [1] Steger, Gerhard (2007): Ziele und Umsetzung der Haushaltsrechtsreform des Bundes, in: Das öffentliche Haushaltswesen (ÖHW), 48 (1-2), S. 5-9; ders. (2009): Die Haushaltsrechtsreform des Bundes, in: Journal für Rechtspolitik (JRP), 17 (1), S. 23-36; Geppl, Monika & Seiwald, Johann (2012): Wirkungsorientierte Steuerung: Chancen und Spannungsfelder, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich (ÖHW), 53 (1-3), 38-52; Egger-Peitler, Isabell (2013): Wie Wirkungen den Bund steuern – ein neues Steuerungskonzept für den österreichischen Bund, in: Verwaltung und Management, 19 (2), S. 82- 89.
- [2] Hammerschmid, Gerhard & Grünwald, Alexander (2014): Fokusstudie - Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung. Erfolge – Potentiale – Perspektiven, hrsg. Bundeskanzleramt, Wien; Winkler, Kathrin (2014): Wirkungsorientierung in Österreich am Beispiel der Bundeshaushaltsrechtsreform, Masterarbeit, Fachhochschule Kärnten (gesperrt).
- [3] So sieht z.B. der Entwurf zur Neugestaltung der Voranschlags-Rechnungsabschluss-Verordnung (VRV) für Länder und Gemeinden eine Haushaltsrechtsreform und die Implementierung der Wirkungsorientierung vor; vgl. Verordnung des Bundesministers für Finanzen, mit der Form und Gliederung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Länder, der Gemeinden und von Gemeindeverbänden geregelt werden (Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997 - VRV 1997), BGBl II 787/1996 idgF.