

# *Verwaltungsreform*



# Inhalt

<b>1. Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2. Analyse</b>	<b>5</b>
2.1 Position des Rechnungshofes	5
2.2 Verwaltungsreform II Vereinbarung	5
2.3 Arbeitsgruppe Konsolidierung	5
2.4. Deregulierung von Bundesrecht	7
2.5. Haushaltsrechtsreform	8
2.6. Verwaltungskosten senken	8
2.7. Entwicklung der Verwaltungssachausgaben	8

# 1. Einleitung

Die öffentliche Verwaltung hat sich bewusst mit den gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Veränderungen auseinanderzusetzen und sich entsprechend den notwendigen Erfordernissen weiter zu entwickeln. Nationale Faktoren wie die demographische Entwicklung und internationale Entwicklungen wie die Globalisierung machen Prioritätensetzungen und Strukturveränderungen notwendig, um die Herausforderungen erfolgreich bewältigen zu können.

Eine schlanke, dynamische und starke Verwaltung ist seit Jahren ein wichtiges Ziel der Bundesregierung, um das Verwaltungshandeln noch bürger/innen- und wirtschaftsfreundlicher und effizienter zu machen, die Qualität der österreichischen Verwaltung zu verbessern und dadurch den Standortvorteil für Österreich zu festigen.

Seit 1997 beschließt jede neue Regierung eine Verwaltungsreform, die die Fülle an Reformmaßnahmen unter einem Dach gemeinsamer Ziele zusammenfasst, koordiniert und evaluiert. Diese Kontinuität ermöglicht die Weiterführung und Vollendung auch mittelfristig angelegter Projekte über die zeitlichen Grenzen der Legislaturperioden hinweg und ist eine unerlässliche Voraussetzung für eine nachhaltige Verwaltungsreform, die ihre Wirkungen oft erst nach Jahren entfaltet.

Eine erfolgreiche Verwaltungsreform in einem föderalen Staat ist nur durch eine gemeinsame Kraftanstrengung aller Gebietskörperschaften möglich. Entsprechende Anstrengungen in diese Richtung erfolgten z.B. im Rahmen des Finanzausgleichs (Verwaltungsreform II Vereinbarung 2005 sowie Aktualisierung 2008) und im Österreich Konvent. Mit Einrichtung der Arbeitsgruppe Konsolidierung setzt sich die Bundesregierung weiterhin dafür ein, dass die notwendigen Verwaltungsreformmaßnahmen im gesamten öffentlichen Sektor angestrebt, entwickelt und umgesetzt werden.

## 2. Analyse

### 2.1 Position des Rechnungshofes

Der Rechnungshof hat 2007 rund 200 Vorschläge zur Verwaltungsreform und zum Bürokratieabbau vorgelegt und dabei auf wichtige Reformbereiche in der öffentlichen Verwaltung hingewiesen, die das Potential haben, die Prozesse und Strukturen in der staatlichen Verwaltung zu verbessern und signifikante Einsparungen zu erzielen.

Die Vorschläge des Rechnungshofes basieren auf Rechnungshofberichten der letzten Jahre und umfassen generelle Ansätze für Verwaltungsreformmaßnahmen wie zum Beispiel Aufgabekritik, Einsatz moderner Steuerungsinstrumente, Harmonisierung der Dienst- und Pensionsrechte, aber auch Verwaltungsreformmaßnahmen in Bereichen mit besonders hohem Reformbedarf, wie z.B. Schulverwaltung, Gesundheit und Pflege oder Förderungswesen.

Im Frühjahr 2008 wurde im Sinne der „Politischen Vereinbarung zur Abänderung des Verwaltungsreform II Abkommens“ eine Arbeitsgruppe zur Prüfung und Umsetzung der Vorschläge des Rechnungshofes eingerichtet. Der Rechnungshof hat in der Folge alle Gebietskörperschaften aufgefordert, zu den Empfehlungen Stellung zu nehmen.

Aufgrund der eingelangten Stellungnahmen hat der Rechnungshof die „Vorschläge zur Verwaltungsreform und zum Bürokratieabbau“ aktualisiert und Anfang März 2009 in einer aktualisierten Version veröffentlicht. Ein Großteil der Rechnungshofvorschläge aus dem Jahr 2007 war bereits umgesetzt bzw. befindet sich in Umsetzung. Umgesetzt wurden vor allem Vorschläge im jeweiligen verwaltungsinternen Verantwortungsbereich, zum Beispiel Reorganisationsmaßnahmen oder Einführung von Managementmethoden. Deutlich schwieriger gestaltet sich die Umsetzung von Maßnahmen, die ein Zusammenwirken mehrerer Stellen oder Gebietskörperschaften erfordern oder die auf Systemumstellungen oder Kompetenzänderungen abzielen.

### 2.2 Verwaltungsreform II Vereinbarung

Im Rahmen des Paktums zum Finanzausgleich 2008 – 2013 wurde die Verwaltungsreform II Vereinbarung 2005 aktualisiert. Zu den bereits umgesetzten Maßnahmen zählen die Schaffung einer einheitlichen Abgabenordnung, die bereits genannte Prüfung der Umsetzung der Vorschläge des Rechnungshofes, die Einführung eines Pensionskontos für Landeslehrer und die Abschaffung der Selbstträgerschaft (Familienlastenausgleichsfonds) sowie teilweise die gleichwertige Umsetzung der Pensionsreform des Bundes im Bereich der Länder.

### 2.3 Arbeitsgruppe Konsolidierung

Um das von der Bundesregierung vereinbarte Budgetszenario einhalten zu können, sind Konsolidierungsmaßnahmen notwendig. Da die angestrebte Konsolidierung aber nur gemeinsam mit allen Verwaltungsebenen erreichbar sein wird, hat die Bundesregierung beschlossen, gemeinsam mit den Ländern konkrete Reformmaßnahmen zu erarbeiten und umzusetzen.

Am 17. Februar 2009 haben der Bundeskanzler und der Bundesminister für Finanzen den Startschuss gegeben. Auf höchster politischer Ebene wurde eine Arbeitsgruppe Konsolidierung eingerichtet, in der auch die Länder vertreten sind. Neben den Vertretern der Bundesregierung (vertreten jeweils durch die beiden Staatssekretäre aus dem BMF) gehören die Landeshauptleute von Wien und Niederösterreich (vertreten jeweils durch die Landtagspräsidenten) als politische Entscheidungsträger sowie der Präsident des Rechnungshofes und die Leiter des IHS und WIFO als Experten der Arbeitsgruppe an.

Die Arbeitsgruppe Konsolidierung erarbeitet Konsolidierungsvorschläge auf Basis der Arbeiten des Rechnungshofes und des Staatsschuldenuausschusses zum Thema Verwaltungsreform. Die Schwerpunkte umfassen einerseits den gesamten öffentlichen Sektor, wie z.B. die Zusammenführung der Ausgaben-, Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung, Strategieplanung und Steuerung im Gesundheitswesen oder die Harmonisierung der Pensionssysteme von Bund, Län-

dern und Gemeinden, andererseits aber auch spezifische Maßnahmen des Bundes wie z.B. die weitere Konsolidierung des Personalstandes unter Anwendung einer zukunftsorientierten, verantwortungsbewussten Personalplanung.

Die Arbeitsgruppe hat die Behandlung von 11 Arbeitspaketen vereinbart, die im Laufe der Legislaturperiode abgearbeitet werden sollen:

- Pensionen
- Personal
- Bildung
- Wissenschaft und Forschung
- Effizientes Förderwesen
- Bürgerorientierung und Deregulierung
- Effizienz der Verwaltung
- Aufgabenreform und Strukturbereinigung
- Finanzausgleich und Haushaltsrecht
- Gesundheit und Pflege
- Umwelt, Infrastruktur, öffentliche Unternehmen und Fonds

Die Arbeitsgruppe Konsolidierung hat Expertengruppen beauftragt, Problemanalysen zu den einzelnen Arbeitspaketen vorzunehmen. In diesen Expertengruppen sind Expertinnen und Experten des Rechnungshofes, WIFO, IHS, Staatsschuldenuausschusses und KDZ vertreten. Mit Stand Dezember 2010 liegen 6 Problemanalysen zu den Bereichen „Pensionen“, „Bildung“, „Effizienz der Verwaltung“, „Effizienz des Förderwesens“, „Gesundheit und Pflege“ sowie „Aufgabenreform und Strukturbereinigung“ vor. Die Ergebnisse wurden der Arbeitsgruppe Konsolidierung im Laufe 2009 und 2010 präsentiert.

In der Folge beauftragte die Arbeitsgruppe Konsolidierung eigene Vorbereitungsgremien, die mit Vertreterinnen und Vertretern der betroffenen Organisationseinheiten der Gebietskörperschaften und Expertinnen und Experten aus Rechnungshof, WIFO, IHS, KDZ sowie Staatsschuldenuausschuss besetzt sind, mit der Erarbeitung von Lösungsvorschlägen zu den von der Arbeitsgruppe Konsolidierung anerkannten Problemen. Mit Stand Dezember 2010 wurden der Arbeitsgruppe Konsolidierung konkrete Lösungsvorschläge aus den Bereichen „Pensionen“, „Bildung“ und „Effizienz der Verwaltung“ vorgelegt. Weitere Lösungsvorschläge in den Bereichen „Effizienz des Förderwesens“,

„Gesundheit und Pflege“ sowie „Aufgabenreform und Strukturbereinigung“ werden demnächst erwartet. Die Entscheidung über die Umsetzung trifft sodann die politische Ebene.

Darüber hinaus wird im Rahmen von Österreich-Gesprächen unter Beteiligung aller parlamentarischen Parteien über den Fortschritt der Verwaltungsreform-bemühungen berichtet. Am 9. Juli 2009 wurde im Nationalrat im Rahmen eines Österreich-Gesprächs die Einsetzung eines Unterausschusses zum Verfassungsausschuss vereinbart, um im Bereich der Bildung eine Einigung zu erzielen und die erforderlichen verfassungsrechtlichen Grundlagen zu erarbeiten.

### **2.3.1 Arbeitspaket „Schulverwaltung“**

Die Expertengruppe legte ihre Problemanalyse am 24. März 2009 der Arbeitsgruppe Konsolidierung vor. Verbesserungsbedarf ist insbesondere in der Input/Output Relation und Zielorientierung gegeben. Es bestehen Doppelgleisigkeiten z.B. in der Verwaltung, im Personalwesen, im Controlling, in der Schulaufsicht und im Gebäudemanagement.

Verschiedene Lösungsvorschläge liegen vor und sind Gegenstand der politischen Diskussion.

### **2.3.2 Arbeitspaket „Effizienz der Verwaltung“**

Die Expertengruppe legte ihre Problemanalyse mit den fünf Teilpakten Verwaltungskooperation, Verwaltungssteuerung, E-Government, Optimierung der Supportprozesse und Vergabe am 24. März 2009 der Arbeitsgruppe Konsolidierung vor.

Aufgrund des umfangreichen Themenbereiches erfolgt die Vorlage von Lösungsvorschlägen an die Arbeitsgruppe Konsolidierung sukzessive.

Am 15. September 2009 wurde vom Ministerrat die Umsetzung von insgesamt 32 Projekten zu den Themen E-Government, Supportprozesse und zu Verwaltungsreformmaßnahmen einzelner Ressorts beschlossen. Zurzeit befinden sich 45 konkrete Projekte in Umsetzung, wie z.B. die Konsolidierung und Harmonisierung von E-Government Anwendungen, die Einrichtung von One-Stop-Shop Verfahren für Lebenssituationen wie Geburt, Eheschließung und Tod sowie Gewerbeanmeldung, Kooperationen im Bereich Ausbildung und Personalentwicklung, Ausweitung von Shared Services

auf Landeshauptstädte und auf ausgegliederte und nachgeordnete Dienststellen und länder-übergreifende Sachverständigenpools. Bei den bisher in Angriff genommenen Projekten wird mittelfristig von einem Einsparungspotential von rd. 100 Mio € p.a. ausgegangen. Zu den weiteren Maßnahmen zählen die Erarbeitung gemeinsamer Grundsätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung, die Evaluation ausgegliederter Einheiten in allen Gebietskörperschaften und Verbesserungen im gemeinsamen Einkauf bzw. stärkere Nutzung der Bundesbeschaffung GmbH und Erweiterung der Möglichkeiten für Gemeindeverbände.

### **2.3.3 Arbeitspaket „Pensionen“**

Die Expertengruppe legte ihre Problemanalyse am 9. Dezember 2009 der Arbeitsgruppe Konsolidierung vor. Die in den letzten Jahren durchgeföhrten Pensionsreformen im öffentlichen Bereich haben bereits zu umfangreichen Einsparungen gefördert, tragen jedoch in unterschiedlichem Ausmaß zur Erhöhung der Leistungsgerechtigkeit und der Finanzierbarkeit der Beamtenpensionssysteme bei. Der Rechnungshof stellte fest, dass bei weiteren Reformen ein zusätzliches Einsparungspotential von insgesamt ca. 714 Mio. € von 2010 bis 2049 auf Ebene der Länder möglich wäre. Darüber hinaus zeigte die Problemanalyse Sonderpensionsrechte bei öffentlichen Unternehmen wie ÖBB, OeNB oder ORF auf.

Der Bericht des Vorbereitungsgremiums wurde der Arbeitsgruppe am 23. Februar 2010 zur weiterführenden Behandlung und politischen Beschlussfassung übergeben. Es haben noch nicht alle Länder die entsprechenden notwendigen Schritte für eine Harmonisierung unternommen. Weiters werden Änderungen in den Sonderpensionsrechten angestrebt.

### **2.3.4. Arbeitspaket „Effizienz des Förderwesens“**

Die Expertengruppe legte ihre Problemanalyse am 14. Mai 2010 der Arbeitsgruppe Konsolidierung vor. Probleme ergeben sich vor allem in der Steuerung und Koordinierung auf Grund der institutionellen Vielfalt und Unüberschaubarkeit der Förderungslandschaft. Das Vorbereitungsgremium erarbeitet derzeit Lösungsvorschläge.

Die Transparenzdatenbank soll ab 2012 die systematische Erfassung und Abstimmung der einzelnen öffentlichen Leistungen ermöglichen. Für die politischen Entscheidungsträger ist die Transparenzdatenbank in Verbindung mit vorhandenen Datenbanken ein Controlling Instrument, mit dem unter anderem ein Überblick über gewährte Leistungen erfolgen kann. Vorhandene Doppelförderungen können dadurch analysiert werden. Weiters wird die Erbringung der geforderten Nachweise bei Amtswegen erleichtert.

### **2.3.5. Arbeitspaket „Gesundheit und Pflege“**

Die Expertengruppe legte ihre Problemanalyse am 9. Juni 2010 der Arbeitsgruppe Konsolidierung vor. Probleme werden insbesondere in der komplexen verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung, in den Schnittstellen zwischen Krankenanstalten, niedergelassenem Bereich und Pflege sowie aufgrund der zersplitteten Finanzierungs- und Organisationsstrukturen gesehen. Das Vorbereitungsgremium arbeitet derzeit an Lösungsvorschlägen für diesen Bereich.

### **2.3.6. Arbeitspaket „Aufgabenreform und Strukturbereinigung“**

Die Expertengruppe legte am 24. August 2010 die Problemanalyse der Arbeitsgruppe Konsolidierung vor. Die wesentlichsten Anliegen der Expertengruppe betreffen Aufgabekritik auf allen staatlichen Ebenen und eine Zusammenführung von Finanzierungs-, Aufgaben- und Ausgabenverantwortung. Das Vorbereitungsgremium erarbeitet derzeit Lösungsvorschläge für diesen Bereich.

## **2.4. Deregulierung von Bundesrecht**

Die Länder haben im Rahmen der Konsolidierungsverhandlungen auch Vorschläge betreffend Deregulierung von Bundesrecht vorgelegt. Das BMF hat gemeinsam mit den betroffenen Bundesministerien sowie Ländervertretern die Vorschläge diskutiert und vereinbart, dass einige Vorschläge bereits 2011 berücksichtigt werden können. Andere Vorschläge bedürfen noch einer

längerer Bearbeitungszeit bzw. Klärung noch offener Punkte. Ziel der Reformbemühungen ist es, Bürgerinnen und Bürger von überbordenden Rechtsvorschriften zu entlasten, den Wirtschaftsstandort Österreich zu stärken, die Verwaltungskosten in der öffentlichen Verwaltung zu reduzieren und EU-Umsetzungen zu überprüfen und - wo möglich - zu vereinfachen.

## 2.5. Haushaltsrechtsreform

Bereits eingeführte Instrumente wie Controlling, Flexibilisierungsklausel und Kosten- und Leistungsrechnung erleben durch die umfassendste Haushaltsrechtsreform in der jüngeren Geschichte Österreichs eine wesentliche Weiterentwicklung.

Mit dem 2009 eingeführten Instrument des Bundesfinanzrahmens wurden bereits konkrete Schritte gesetzt. Durch dieses Instrument erfolgt eine mehrjährige Budgetplanung, die die Planungssicherheit erhöht und eine berechenbare und nachhaltige Budgetpolitik unterstützt. So hat der Finanzrahmen bei der Erstellung der Jahresbudgets für die notwendige Finanzdisziplin gesorgt. Der Erfolg 2009 zeigt, dass das „Dezemberfeuer“ erfolgreich bekämpft wurde und die Ressorts die Möglichkeit genutzt haben, Rücklagen zu bilden.

Ein weiterer Schritt für die 2. Etappe der Haushaltsrechtsreform 2013 erfolgte bereits durch die Schaffung der notwendigen gesetzlichen Rahmenbedingungen. Ab 2013 richtet sich das Budgetmanagement auf die Erreichung von Zielen und Wirkungen aus. Durch die neue Unterteilung in Global- und Detailbudgets wird das Bundesbudget übersichtlicher, verständlicher und flexibler handhabbar. Die konkreten Umsetzungsmaßnahmen für das Inkrafttreten der 2. Etappe sind voll im Gange.

Die Haushaltsrechtsreform hat international ein ausgezeichnetes Feedback erhalten und wird bereits zu den internationalen Best Practice Beispielen gezählt. (Siehe Budgetbericht Punkt 5.7. „Haushaltsrechtsreform“)

## 2.6. Verwaltungskosten senken

Um die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes zu erhöhen und die Unternehmen nachhaltig zu entlasten, wurde von der österreichischen Bundesregierung die

Initiative „Verwaltungskosten senken für Unternehmen“ ins Leben gerufen. Ziel ist es die Gesamtbelastung der österreichischen Wirtschaft um mehr als 1 Mrd. € zu reduzieren.

Nach dem erfolgreichen Start der Unternehmensinitiative wurde das Programm „Entlastung der Bürger/innen in Verwaltungsverfahren“ gestartet. 150 konkrete Maßnahmen wurden beschlossen, die die Bürgerinnen und Bürger substantiell entlasten werden.

Die beschlossenen Maßnahmen befinden sich in Umsetzung bzw. sind teilweise bereits abgeschlossen. (Siehe eigene Beilage bzw. Budgetbericht Punkt 5.8. Initiativen „Verwaltungskosten senken für Bürger/innen und Unternehmen“)

## 2.7. Entwicklung der Verwaltungssachausgaben

Personal- und Verwaltungsreformmaßnahmen in der Bundesverwaltung haben bisher zu erheblichen Einsparungen geführt. Die Erfolge in den Bemühungen der Verwaltungsreform zeigen sich insbesondere in der Entwicklung der Personalausgaben und der Personalstände (siehe Beilage Personal), aber auch in der Entwicklung der Verwaltungssachausgaben.

Für die Berechnung der Verwaltungssachausgaben werden Ausgaben nach Postengruppen herangezogen. Die ermittelten laufenden Ausgaben (sonstige Verwaltungs- und Betriebsausgaben) werden um Personalausgaben im weiteren Sinn (z.B. Vergütungen, Inlands- und Auslandsreisen und Aufwandsentschädigungen etc.), Finanzierungskosten (Zinszahlungen, Familienleistungen) und sonstige Transferzahlungen (insbesondere gemeinwirtschaftliche Leistungen) bereinigt und in der Folge als Verwaltungssachausgaben im engeren Sinn bezeichnet.

Generell ergeben sich Veränderungen allein durch den Umstand, dass im Rahmen der 1. Etappe der Haushaltsrechtsreform neue Verbuchungsmethoden eingeführt wurden.

Die Verwaltungssachausgaben im engeren Sinn verzeichnen 2009 einen Rückgang von 1 % bzw. eine Ausgabenminderung von 32 Mio. €. Im Vergleich dazu stiegen 2008 die Verwaltungssachausgaben um 8 % bzw. 188 Mio. €. Das zeigt, dass gezielt gesetzte Maßnahmen

dem inflationsbedingten Wachstumstrend in den Verwaltungssachausgaben entgegenwirken konnten.

Da Verwaltungssachausgaben jährlichen Schwankungen unterliegen können, macht es Sinn, die Ausgabenentwicklung auch in einem längeren Zeitraum zu analysieren. Im Zeitraum 2002 bis 2009 erhöhten sich die Verwaltungssachausgaben um rund 309 Mio. € bzw. 13,6 % (im Vergleichszeitraum 2001 bis 2008 +436 Mio. € bzw. +19,7 %). Das ergibt eine durchschnittliche jährliche Ausgabensteigerung von 1,9 % und liegt somit unter dem Durchschnittswert des Vergleichszeitraums 2001 bis 2008 mit +2,8 % und zeigt, dass die Verwaltungssachausgabensteigerung durch den Erfolg im Jahr 2009 eingebremst werden konnte.

**Verwaltungssausgaben im engeren Sinn nach Bereichen**  
in Mio. €

	BRA 2002	BRA 2003	BRA 2004	BRA 2005	BRA 2006	BRA 2007	BRA 2008	BRA 2009	BRA Veränd. abs.	BRA Veränd. % 02-09
<b>Instandhaltung</b>	261	274	238	243	261	309	358	287	27	10%
Transporte	33	33	31	38	39	34	42	33	-0	-1%
Nachrichtenübermittlung, Post, Telefon	127	138	124	125	122	122	121	139	12	9%
Rechtsaufwand	81	83	92	108	103	114	120	131	50	61%
Versicherungen	5	5	5	6	5	5	6	6	2	36%
Schadensfälle	8	14	11	8	9	10	15	9	0	2%
Miete	826	848	639	652	680	709	729	740	-86	-10%
Gebühren f. die Benutzung d. Einrichtungen, Abgaben	18	16	32	13	15	15	14	16	-2	-13%
Sonstige Gebühren und Kostenersätze	11	9	10	11	11	10	10	11	0	1%
Lizenzgebühren	33	40	28	24	33	30	36	39	6	18%
Amtspauschale	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2%
Repräsentationsausgaben	6	5	6	7	14	7	8	5	-1	-9%
Bibliothekserfordernisse	2	2	0	0	0	0	0	0	-2	-91%
Mitgliedsbeiträge	37	35	35	35	39	38	38	37	1	2%
Entgelte f. so. Leistungen - Einzelpersonen	73	80	72	77	58	103	84	94	21	29%
Entgelte f. so. Leist.Unternehmen/jur. Pers.	748	831	749	802	840	911	1.024	1.024	276	37%
Mautgebühren; Kostenersätze Verw.leistung	7	7	9	9	9	11	11	14	7	94%
Übrige Ausgaben	2	2	2	2	2	2	2	2	-0	-16%
<b>Summe</b>	<b>2.278</b>	<b>2.423</b>	<b>2.083</b>	<b>2.160</b>	<b>2.242</b>	<b>2.431</b>	<b>2.619</b>	<b>2.587</b>	<b>309</b>	<b>14%</b>

Quelle: Bundesministerium für Finanzen