



# DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit:

## **Das österreichische Beamtentum am Beginn des 21. Jahrhunderts**

### **Auswirkung des New Public Managements auf den Verwaltungsbereich des Österreichischen Bundesheeres**

Verfasserin

**Silvia Moosmaier**

angestrebter akademischer Grad

**Magistra der Philosophie (Mag. phil.)**

Wien, im Juni 2009

Studienkennzahl lt.  
Studienblatt:

A 0307480

Studienrichtung lt.  
Studienblatt:

Politikwissenschaft

Betreuer:

Univ.Prof. Dr. Peter Gerlich



|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| <b>1</b> | <b>EINLEITUNG</b> .....   | <b>7</b>  |
| <b>2</b> | <b>DAS ÖSTERREICHISCHE BEAMTENTUM</b> .....   | <b>9</b>  |
| 2.1      | <i>Genese der öffentlichen Verwaltung und seiner durchführenden Personen</i> .....                        | 9         |
| 2.2      | <i>Die österreichische Verwaltung von der Mitte des 18. Jahrhunderts bis zum Ende der Monarchie</i> ..... | 10        |
| 2.2.1    | Maria Theresia und Joseph II. ....  | 10        |
| 2.2.2    | Leopold II. ....  | 12        |
| 2.2.3    | Franz I. (II.) ....   | 13        |
| 2.2.4    | Kaiser Ferdinand I. ....  | 14        |
| 2.2.5    | Franz Joseph I. und Karl I. ....  | 15        |
| 2.3      | <i>Öffentliche Verwaltung und Bedienstete von der I. Republik bis zum Ende des II. Weltkrieges</i> .....  | 18        |
| 2.3.1    | Bildung der I. Republik und Zwischenkriegszeit (1918 bis 1929) ....                                       | 18        |
| 2.3.2    | Wirtschaftskrise und große Depression (1929 bis 1938).....  | 21        |
| 2.3.3    | Austrofaschismus von 1933 bis 1938.....   | 22        |
| 2.3.4    | II. Weltkrieg.....  | 23        |
| 2.4      | <i>Der öffentliche Dienst ab 1945</i> .....   | 24        |
| 2.4.1    | Nachkriegszeit.....   | 24        |
| 2.4.2    | Wirtschaftswunder und öffentliche Verwaltung von 1955 bis 1970.....                                       | 26        |
| 2.4.3    | Die Rezession der Weltwirtschaft und der Austro-Keynesianismus in den 70er-Jahren....                     | 27        |
| 2.4.4    | Neoliberalismus in Verwaltung und Wirtschaft (1990 bis 2008).....   | 30        |
| 2.5      | <i>Legitimierungen und Allgemeines zum BeamtInnentum und zur Verwaltung</i> .....                         | 38        |
| 2.5.1    | Verfassungsrechtliche Grundlagen des öffentlichen Dienstes und seiner Bediensteten....                    | 38        |
| 2.5.2    | Gesetzliche Grundlagen für BeamtInnen und der Vertragsbediensteten.....                                   | 39        |
| 2.5.3    | Unterschiede BeamtInnen und Vertragsbedienstete.....  | 40        |
| 2.5.4    | Allgemeines zur Verwaltung.....   | 41        |
| 2.5.4.1  | Politik und BeamtInnen.....   | 41        |
| 2.5.4.2  | Die Kontrolle der Verwaltung.....   | 42        |
| 2.5.4.3  | Personalstände im Bundesdienst.....   | 44        |
| <b>3</b> | <b>NEW PUBLIC MANAGEMENT (NPM)</b> .....  | <b>45</b> |
| 3.1      | <i>Einführung zum NPM</i> .....   | 45        |
| 3.2      | <i>Theorien</i> .....   | 46        |
| 3.2.1    | Globalisierung und Liberalisierung.....   | 46        |
| 3.2.2    | NPM-Theorien.....   | 47        |
| 3.2.2.1  | Neue Institutionenökonomie (NIO).....   | 48        |
| 3.2.2.2  | Neo-Institutionalismus.....   | 51        |
| 3.2.2.3  | Managerialismus.....  | 51        |
| 3.3      | <i>Politische Einstellungen zu den österreichischen Verwaltungsreformen</i> .....                         | 52        |
| 3.4      | <i>Verwaltungsreformen im Geiste des NPM</i> .....  | 53        |
| 3.4.1    | Projekt Verwaltungsmanagement.....  | 54        |
| 3.4.2    | Verwaltungsinnovationsprogramm (VIP).....   | 57        |
| 3.4.3    | Verwaltungsreform 2000 bis 2002.....  | 58        |
| 3.4.4    | Verwaltungsreform 2003 bis 2009.....  | 59        |
| 3.5      | <i>Tools und Steuerungselemente von NPM</i> .....   | 61        |
| 3.5.1    | Budget/Haushaltsführung.....  | 61        |
| 3.5.2    | Flexibilisierungsklausel.....   | 62        |
| 3.5.3    | One Stop Shops.....   | 63        |
| 3.5.4    | Wissensmanagement.....  | 63        |
| 3.5.5    | Personalmanagement/Personalentwicklung.....   | 65        |
| 3.5.6    | Qualitätsmanagement.....  | 68        |
| 3.5.7    | Informationstechnologien.....   | 70        |
| 3.5.8    | Controlling.....  | 72        |
| 3.5.8.1  | Erfolgsmessung.....   | 73        |
| 3.5.8.2  | Evaluation.....   | 74        |

|           |   |           |
|-----------|---|-----------|
| 3.6       | Implementierungsherausforderungen.....                                      | 74        |
| 3.7       | Kritik am NPM .....   | 75        |
| <b>4</b>  | <b>DAS ÖSTERREICHISCHE BUNDESHEER (ÖBH).....</b>                            | <b>77</b> |
| 4.1       | Gesetzliche Grundlagen des Österreichischen Bundesheeres.....               | 77        |
| 4.2       | Das Österreichische Bundesheer und seine Reformen.....                      | 79        |
| 4.2.1     | Die Entwicklung des ÖBH ab 1945 und seine ersten Reformen .....             | 79        |
| 4.2.2     | Heeresgliederung NEU (HG-NEU).....  | 80        |
| 4.2.3     | Heeresgliederung – Strukturanpassung (HG-STRAN).....                        | 81        |
| 4.2.4     | Reorganisation (REORG) 2002.....  | 82        |
| 4.2.5     | Bundesheerreform „Transformation“ .....                                     | 82        |
| 4.2.5.1   | Bundesheer-Reformkommission (BH-RK).....                                    | 82        |
| 4.2.5.2   | Management ÖBH 2010 – Die Realisierung.....                                 | 85        |
| 4.3       | Das Österreichische Bundesheer in der Gesellschaft .....                    | 86        |
| 4.4       | New Public Management in der österreichischen Heeresverwaltung.....         | 87        |
| 4.4.1     | Wissensmanagement (WM) im ÖBH.....  | 89        |
| 4.4.1.1   | WM-Ansätze .....  | 91        |
| 4.4.1.2   | WM Projekte und Etablierungen.....  | 91        |
| 4.4.1.2.1 | Projekt „Wissensmanagement und Wissensbilanz an der ABC-Abwehrschule“ ..... | 91        |
| 4.4.1.2.2 | WM in der Heeresversorgungsschule.....                                      | 92        |
| 4.4.1.2.3 | WM an der Landesverteidigungsakademie (LVAk).....                           | 93        |
| 4.4.1.2.4 | Theresianische Militärakademie (TherMilAk) .....                            | 93        |
| 4.4.1.2.5 | WM-Projekt „Lessons Learned ÖBH“ .....                                      | 94        |
| 4.4.2     | Qualitätsmanagement im ÖBH.....   | 94        |
| 4.4.2.1   | Heeresversorgungsschule (HVS) .....   | 94        |
| 4.4.2.2   | Heeresunteroffiziersakademie (HUAk).....                                    | 95        |
| 4.4.2.3   | Theresianische Militärakademie .....  | 95        |
| 4.4.2.4   | ISO-Zertifizierung im ÖBH .....   | 96        |
| 4.4.3     | IKT-Bereich.....  | 97        |
| 4.4.3.1   | Informationssystem (InfoSys) ÖBH.....                                       | 97        |
| 4.4.3.2   | Publish Manager (PuMa) .....  | 97        |
| 4.4.3.3   | E-Government.....   | 98        |
| 4.4.3.4   | Angewandte Software-Programme im ÖBH.....                                   | 98        |
| 4.4.4     | Ausbildung im ÖBH.....  | 100       |
| 4.4.5     | Facility Management (FM).....   | 102       |
| 4.4.6     | Controlling im ÖBH .....  | 102       |
| 4.4.6.1   | Einführungskonzept „Kosten- und Leistungsrechnung (KuLR) .....              | 103       |
| 4.4.6.2   | Konzept Controlling.....  | 104       |
| 4.4.7     | Flexibilisierungsklausel im ÖBH .....                                       | 106       |
| 4.4.8     | Heereslogistikzentren - Beispiel einer effizienten Umgestaltung .....       | 107       |
| 4.4.9     | Liegenschaftskonversion .....   | 107       |
| 4.4.10    | Corporate Identity (CI) und Leitbilder im ÖBH .....                         | 108       |
| 4.4.10.1  | Öffentlichkeitsarbeit im ÖBH.....   | 109       |
| 4.4.10.2  | Leitbilder.....   | 109       |
| 4.4.10.3  | Corporate Behaviour .....   | 110       |
| 4.4.10.4  | Corporate Communications (Unternehmenskommunikation).....                   | 110       |
| 4.4.10.5  | Corporate Design (Erscheinungsbild des Unternehmens).....                   | 111       |
| 4.4.10.6  | Unternehmenskultur bzw. Organisationskultur im ÖBH .....                    | 111       |
| 4.4.10.7  | Betriebliches Vorschlagswesen.....  | 112       |
| 4.4.11    | Personalmanagement im ÖBH .....   | 113       |
| 4.4.11.1  | Personalprovider .....  | 113       |
| 4.4.11.2  | Personalmarketing.....  | 114       |
| 4.4.11.3  | Personalentwicklungskonzept .....   | 115       |
| 4.4.12    | Wissenschaft und Forschung .....  | 115       |

|          |   |            |
|----------|---|------------|
| <b>5</b> | <b>CONCLUSIO .....</b>  | <b>117</b> |
| 5.1      | <i>Welche Entwicklungen hat es für die öffentlich Bediensteten seit dem 18. Jahrhundert gegeben?.....</i> | <i>117</i> |
| 5.2      | <i>Waren die Reformen der 90er-Jahre aufeinander aufbauend und welche Ziele haben sie verfolgt? .....</i> | <i>119</i> |
| 5.3      | <i>In welchem Zusammenhang stehen die „heereseigenen“ mit den allgemeinen Verwaltungsreformen? .....</i>  | <i>121</i> |
| 5.4      | <i>Welche Auswirkungen hat das NPM auf den Verwaltungsbereich des ÖBH? .....</i>                          | <i>122</i> |
| 5.5      | <i>Sind das BDG und das VBG mit den Ansprüchen des NPM-Personalmanagement kompatibel? .....</i>           | <i>123</i> |
| 5.6      | <i>Resümee.....</i>   | <i>124</i> |
| <b>6</b> | <b>LITERATURVERZEICHNIS .....</b>   | <b>126</b> |
| <b>7</b> | <b>ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS .....</b>  | <b>133</b> |
| <b>8</b> | <b>LEBENS LAUF .....</b>  | <b>136</b> |
| <b>9</b> | <b>ABSTRACT.....</b>  | <b>137</b> |

Alle in dieser Arbeit verwendeten Begriffe, Personen- und Funktionsbezeichnungen beziehen sich ungeachtet ihrer grammatikalischen Form selbstverständlich in gleicher Weise auf Frauen und Männer.

# 1 EINLEITUNG

Meine Arbeit wird sich mit den österreichischen Verwaltungsreformen der letzten 20 Jahre und deren Auswirkung auf die öffentlich Bediensteten, die Verwaltung im Bundesdienst und im Besonderen auf die Heeresverwaltung beschäftigen.

Der Zugang zu dieser Thematik liegt in meiner beruflichen Tätigkeit im Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport sowie in der Tatsache, dass ich Angehörige des BeamtenInnenstandes bin. Da im beruflichen Alltag selten Zeit für umfassende Recherchen zu diesem Themenbereich gegeben ist, habe ich die Gelegenheit genutzt mich im Rahmen meiner Diplomarbeit mit dieser Thematik auseinanderzusetzen.

Ich habe mich entschieden eine literaturbasierte Arbeit zu verfassen, die sich in drei Erfassungskapitel und ein Conclusio aufteilt.

Das erste Kapitel beschäftigt sich intensiv mit der Geschichte des BeamtenInnenums. Es beginnt mit einem kurzen Überblick über die Genese der öffentlichen Verwaltung und setzt mit einer detaillierten Beschreibung der prägenden Zeitspanne der Regierungszeit von Maria-Theresia, Joseph II. und Franz I. (II.) und einem Überblick bis 2008 fort. Dabei wird Wert auf die politischen und wirtschaftlichen Faktoren gelegt. Der letzte Abschnitt des Kapitels beschäftigt sich mit den verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Grundlagen, den Unterschieden zwischen BeamtenInnen und Vertragsbediensteten sowie dem Verhältnis von Politik und BeamtenInnen, der Kontrolle der Verwaltung und den Personalständen im Bundesdienst.

Der zweite Teil führt zunächst in die Thematik des New Public Managements (NPM) ein und setzt sich mit den für NPM relevanten Theorien auseinander. Danach wird auf die Verwaltungsreformen eingegangen und anschließend die Tools und Steuerungselemente von NPM vorgestellt. Abschließend wird über die Implementierungsherausforderungen und über Kritik am NPM berichtet.

Das dritte Kapitel beschäftigt sich mit dem Österreichischen Bundesheer (ÖBH). Es beginnt mit den gesetzlichen Grundlagen, setzt mit der Vorstellung der Heeresreformen fort und gibt einen kurzen Überblick über die Position des ÖBH in der Gesellschaft. Danach werden die Veränderungen im Sinne des NPM ausführlich behandelt.

Das Conclusio wird sich mit den Fragen der Entwicklung des BeamtInnentums, der Kontinuität der Verwaltungsreformen, dem Zusammenspiel der heereigenen mit den allgemeinen Reformen, der Auswirkung des NPM auf den Verwaltungsbereich des ÖBH und der Kompatibilität des BeamtInnendienstrechtsgesetzes und des Vertragsbedienstetengesetzes mit den NPM-Ansätzen auseinandersetzen und mit einem Resümee abschließen.

## **2 DAS ÖSTERREICHISCHE BEAMTENTUM**

### **2.1 Genese der öffentlichen Verwaltung und seiner durchführenden Personen**

Bereits in den alten Hochkulturen des mediterran-vorderasiatischen Raumes (Ägypten, Mesopotamien, Anatolien) hat es Formen einer „öffentlichen Verwaltung“ gegeben. Voraussetzungen waren die Herausbildung einer hierarchischen Herrschaftskultur mit zentralistisch geführtem Staatswesen und das Vorhandensein einer Schrift (z.B. Keilschrift, Hieroglyphen). Die Beauftragten der Machtinhaber wurden mit der Durchführung von Verwaltungsaufgaben betraut und waren ihrem Herrscher in direkter Linie unterstellt.

Die großen Reiche der Antike hatten funktionierende Verwaltungsapparate. Infolge des griechisch-römischen Niedergangs und dem Übergang Europas zum Feudalsystem hat es Veränderungen gegeben. Die damalige Gesellschaft war auf Lehensweitergabe mit Vasallentum als Ständestaat aufgebaut. Neben der Agrarwirtschaft, entwickelten sich machtvolle Städte, die großteils vom Handwerk und Handel lebten. Zwar hatte jeder Stand festgelegte Leistungen an den nächst Höheren zu erbringen, doch gab es keinen Souverän mit umfassender Macht und somit nur einen reduzierten Bedarf an zentraler Verwaltung. Selbstverständlich gab es in regionalen Einheiten (Grundherren, Landesfürsten, Städten) lokale Verwaltungen, die jedoch auf unterschiedliche Art und Weise praktiziert wurden.

Dies änderte sich im 16. Jahrhundert mit der Ausbildung des Absolutismus. In dieser Regierungsform beansprucht der Herrscher, zwar innerhalb der durch Religion und Naturrecht gezogenen Grenzen, ungeteilte und unbeschränkte Macht. Der Souverän führte die Regierungsgeschäfte, erließ Gesetze und war der höchste Richter. Die ständischen Vertretungen verloren ihre Macht in den politischen Entscheidungsprozessen. Hinzu kam, dass durch den seit 1648 mit dem Westfälischen Frieden begonnenen territorialen Staatenbildungsprozess massive wirtschaftliche und gesellschaftliche Veränderungen eingeleitet wurden. Große Zentralisierungs- und Verstaatlichungsprozesse setzten ein, die ein machtvolles und wirtschaftlich erfolgreiches Herrscherhaus zum Ziel hatten. Die Aufstellung von stehenden Heeren, die Einbindung der Kirche in das Staatswesen und eine Wirtschaftsform die später

Merkantilismus<sup>1</sup> genannt wurde, stellten die wichtigsten Änderungen dar. In dieser Zeit wurden konkrete staatliche Maßnahmen zur Erzielung von Gewinnen durch Warenexport und steuerliche Belastung (Zölle) für den Import zentral vorgegeben, sowie der Ausbau von Handelsstrassen und Verkehrswegen gefördert. Um all diese Maßnahmen entsprechend den Wünschen des Souveräns umzusetzen, wurde ein großer Verwaltungsapparat installiert, dessen Bedienstete wiederum dem Herrscherhaus direkt unterstellt waren.

## **2.2 Die österreichische Verwaltung von der Mitte des 18. Jahrhunderts bis zum Ende der Monarchie**

### **2.2.1 Maria Theresia und Joseph II.**

Beginnend mit den Staats- und Verwaltungsreformen von Maria Theresia und ihrem Sohn Joseph II. wurden die Grundlagen und Prinzipien der heutigen öffentlichen Verwaltung geschaffen. Da viele der damals konzipierten Gesetze, Erlässe und Richtlinien heute noch Gültigkeit und Relevanz haben, ist eine nähere Betrachtung angebracht.

Markante Änderungen zu Beginn der Reformen waren unter anderem die Einführung von festen Gehältern für Staatsdiener, die an Stelle der Einkünfte aus Gebühren für die Erledigung von Amtsgeschäften eingeführt wurden sowie die Entwicklung des Grundsatzes der Schriftlichkeit und Dokumentation von Verwaltungstätigkeiten.<sup>2</sup> Die Installierung von fünf zentralen Hofstellen und eines Staatsrates in Wien für die böhmisch-österreichischen Erblande und die Besetzung der Verwaltungsstellen mit Staatsbeamten. Den Landständen wurde das Steuerbewilligungsrecht entzogen und eine neue Strukturierung mit der Gliederung in Gubernien (für Länder) und Kreisämter (für Landesviertel/Regionen) eingeführt. Diese Maßnahmen unterstützten den Wandel vom Feudalstaat zum zentralistisch geführten Staat und ließen die Beamtenschaft als eine Stütze des Souveräns erstarken.

Im Gegensatz zur seiner Mutter, war Joseph II. ein Anhänger des aufgeklärten Absolutismus und sah sich selbst als oberster Diener des Staates. Sein „Hirtenbrief“ aus

---

<sup>1</sup> Merkantilismus steht für die Lehre und Praxis der fiskalisch-interventionistischen Wirtschaftspolitik der Staaten des Absolutismus im 17. und 18. Jahrhundert (Nohlen, Dieter u.a. (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft/Theorien – Methoden - Begriffe, Band 1, Verlag C.H.Beck, München, 2002, Seite 529)

<sup>2</sup> Vgl. Bundeskanzleramt, Der Öffentliche Dienst in Österreich, o.J., Seite 5

dem Jahre 1783 spiegelt seine Werte und Einstellung zur Verwaltung und den durchführenden Organen wider. Es wurde völlige Hingabe an den Dienst und brennendes Interesse für die Bedürfnisse des Staates gepaart mit Schaffensdrang, Innovation und Patriotismus vorausgesetzt. All dies konnte entsprechend den Ideen der Aufklärung nur von mündigen Staatsbürgern erwartet werden. Zu diesem Gedankengut gehörte die Vorstellung, dass alle Menschen gleich sind und mit ihnen ein Gesellschaftsvertrag – zwischen Staat und Bürger – geschlossen wird.<sup>3</sup>

Die den Vorstellungen einer aufgeklärten Gesellschaft folgende Ideologie stand häufig in Diskrepanz zur Wirklichkeit. Dies geht aus den mannigfachen Verordnungen und Bestimmungen hervor, die sowohl dienstliche Belange als auch das Gesellschafts- und Privatleben betrafen und bereits erste Schutzmaßnahmen für Untertanen gegen Willkür und mangelhafte dienstliche Kenntnis von Staatsdienern beinhaltet haben. Exemplarisch seien hier Maßnahmen und Strafen (Einbehaltung von Teilen des Gehaltes bis hin zur Entlassung) bei Korruption und Bestechung sowie die Einführung der Konduitelisten (1781), die der Überwachung und Leistungskontrolle dienten, erwähnt. Weiters gab es „schwarze Listen“, die jährlich Dienstfähigkeitsmängel von Beamten feststellten; unter anderem bedingten Leibes- und Geistesuntauglichkeit eine Pensionierung während „Unfleiß, Unverträglichkeit und üble Aufführung“ nach der zweiten Ermahnung zur Entlassung führten.<sup>4</sup>

Hinsichtlich der ordnungsgemäßen Erfüllung von dienstlichen Angelegenheiten gab es bereits fachspezifische Ausbildungserfordernisse. Zunächst konnten die Staatsdiener die (fehlende) Ausbildung während der Dienstzeit absolvieren, später hatten sie diese jedoch außerhalb des Dienstes durchzuführen. Großer Wert wurde auf die praktische Ausbildung gelegt, die bei hierarchisch niederen Dienststellen am Beginn jeder Aufnahme im Rang eines Konzipienten (vergleichbar mit heutigen PraktikantInnen) vorgesehen war.<sup>5</sup> Aber auch für die konkrete Bearbeitung wurden viele Vorschriften erlassen; erwähnenswert finde ich die „Richtlinien für die rasche Erledigung von Verwaltungsangelegenheiten.“<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Vgl. Heindl, 1991, Seite 22-23

<sup>4</sup> Vgl. Heindl, 1991, Seite 24-28

<sup>5</sup> Vgl. Heindl, 1991, Seite 33-34

<sup>6</sup> Vgl. Heindl, 1991, Seite 74

Richtungweisend war die Ablösung der überlieferten Patrimonialbürokratie durch die Etablierung des Anciennitätsprinzips, das die Beamtenhierarchie vor das Geburtsrecht stellte und jedem Neueintretenden automatisch den letzten Platz in der Hierarchie (seiner Verwendungsgruppe) zugewiesen hat.<sup>7</sup> Diese Maßnahme bedeutete erneut eine Schwächung des Adels und bedingte gleichzeitig eine Stärkung des Bürgertums.

Allgemein gesehen, gab es für Beamte mehr Pflichten als Rechte, selbst Privilegien dienten häufig dem Staatsgedanken und seinem Ansehen.<sup>8</sup>

Eine weitere, den persönlichen Lebensraum einschränkende, Vorschrift war eine strenge Residenzpflicht, die nur bei begründeten Ursachen durch eine „Absentierungslizenz“ unterbrochen werden konnte.<sup>9</sup>

Legendär sind die schlechte Bezahlung der Beamten (sowohl im Dienst- als auch im Ruhestand), die ungenügenden oder fehlenden Aufwandsentschädigungen, wobei besonders unvermögende, dem Bürgerstand angehörende Bedienstete betroffen waren. Selbst die Einführung eines Pensionsanspruches entsprang nicht einem Fürsorgedenken sondern diente ebenfalls der Wahrung des Ansehens der Staatsmacht. Der ab 1781 bestehende Pensionsanspruch sah vor, dass eine Pensionsfähigkeit ab dem Erbringen von 10 Dienstjahren gegeben war. Zwischen 10 und 25 Jahren erhielt man 33 %, von 26 bis 39 Jahre 50 %, mit 40 Jahren 66 % und ab dem 41. Jahr das ganze Gehalt.<sup>10</sup>

### **2.2.2 Leopold II.**

Dieser Herrscher war sich ebenfalls der Notwendigkeit einer funktionierenden Administration bewusst und sah die Beamtenschaft als ein Durchführungselement an, dessen er sich bedienen konnte. Damit im Sinne seiner Interessen gehandelt wurde, behielt er sich unter anderem die Auswahl und Ernennung höherer Beamten vor und erweiterte den Instanzenzug. Er baute das Kontrollsystem Josephs II. aus und ließ unter dem Schwerpunkt der „Aufrechterhaltung der allgemeinen Ruhe“ eine starke Zensur und Kontrolle einführen, die bis in das Privatleben der Amtspersonen hineinreichte. Diese Maßnahmen erschienen zum damaligen Zeitpunkt als angebracht, da sich durch

---

<sup>7</sup> Vgl. Heindl, 1991, Seite 30

<sup>8</sup> Vgl. Heindl, 1991, Seite 28

<sup>9</sup> Vgl. Heindl, 1991, Seite 26

<sup>10</sup> Vgl. Heindl, 1991, Seite 30-32

den Einfluss der Aufklärung eine Opposition innerhalb der Beamtenschaft zu entwickeln begann.<sup>11</sup>

### 2.2.3 Franz I. (II.)

Dieser Kaiser setzte auf Grund seiner Beurteilung der politischen Lage die Reformpolitik seiner Vorgänger nicht fort. Nach den napoleonischen Kriegen betrieb er eine „Politik der Restauration.“<sup>12</sup>

Infolge seiner langen Regierungszeit, verfügte er über eine Fülle von spezifischen und detaillierten Vorschriften. Mit dem Inkrafttreten des Westgalizischen Straf- und Zivilgesetzbuches 1796, dem späteren Allgemeinem Bürgerlichen Gesetzbuch, wurde ein Reglement in Kraft gesetzt, das bis heute seine Gültigkeit hat.<sup>13</sup>

Im Hinblick auf die Beamtenschaft wurden viele Maßnahmen festgesetzt, die zwar der Verwaltung dienlich waren, jedoch das Berufs- und Privatleben der Beamten reglementierten. Unter anderem bestand ein Eheverbot für wenig verdienende Beamte, Aufnahme in den Staatsdienst nur als Staatsbürger bei einem Mindestalter von 18 Jahren und einem Höchstalter für Neueinstellungen von 40 Jahren, Verschwägerte und Blutsverwandte durften in keinem Abhängigkeitsverhältnis stehen, Einschränkung/Verbot von Nebenbeschäftigungen und Privatgeschäften sowie Pensionsverlust für die Angehörigen nach Selbstmord. Bezüglich der Ausbildung wurden, im Gegensatz zu früher, nur noch ausgebildete Juristen aufgenommen, ein Studium während bzw. neben dem Dienst verboten, Dienstprüfungen mussten abgelegt werden (ab 1825 voll ausgebildetes Dienstprüfungssystem).<sup>14</sup>

Allgemein wurde Moralität und Religiosität höher bewertet als besondere Leistungen und Kenntnisse. In seinem Hirtenbrief von 1806 forderte der Kaiser Subordination<sup>15</sup> und Ehrerbietigkeit als oberste Prinzipien sowie die Enthaltung jeder politischen Gesinnung, Ablegung des Diensteides, die Erledigung von Amtsangelegenheiten ohne Rücksicht auf Privatmeinung. Interessant ist der Umstand, dass „Fremde“ gemäß §29 ABGB die österreichische Staatsbürgerschaft durch Eintritt in den öffentlichen Dienst erwerben konnten.<sup>16</sup>

---

<sup>11</sup> Vgl. Heindl, 1991, Seite 35-36

<sup>12</sup> Vgl. Heindl, 1991, Seite 37

<sup>13</sup> Vgl. Heindl, 1991, Seite 65

<sup>14</sup> Vgl. Heindl, 1991, Seite 37-38 und 43

<sup>15</sup> Subordination steht für Unterordnung und Gehorsam (Langenscheid/Fremdwörterlexikon)

<sup>16</sup> Vgl. Heindl, 1991, Seite 44

Es bestand ein absolutes Weisungsrecht des Monarchen und der jeweiligen Vorgesetzten in der Beamtenhierarchie und strenge Gehorsamspflicht der untergeordneten Beamten. Daraus leitete sich die Amtshaftung ab, da die Verantwortung nicht bei den durchführenden Organen lag.<sup>17</sup>

Zur Ahndung von Verstößen wurde ein eigenes Disziplinarverfahren geschaffen. Dieses Verfahren war keines nach dem Strafgesetz, sondern wurde intern durchgeführt und stellte eine Schutzmaßnahme für Beamte dar. Beispielhaft sei hier die Schaffung der Suspension zu erwähnen, die vor einer willkürlichen Entlassung schützen konnte (z.B. für die Dauer eines gesetzlichen Verfahrens gegen den Beamten).<sup>18</sup>

Ab 1820 entwickelte sich ein Beamtendienstrecht, das sowohl der Kontrolle und Disziplinierung als auch zum Ausbau eines Privilegiennetzes genutzt wurde. Unter anderem wurden hier Gehaltsregelungen fixiert und die Möglichkeit von Gehaltsvorschüssen geschaffen, um Korruption und Bestechung entgegen zu wirken.<sup>19</sup>

Die mit dem Wiener Kongress eingeleitete Restauration und der Stabilisierungsgedanke waren für das regierende Haus von enormer Wichtigkeit und erforderten einen funktionierenden Verwaltungsapparat. Der aufkeimende Nationalismus und demokratisches Denken sollten keinen Nährboden finden. In dem Bemühen der Unterdrückung und Kontrolle, wurde die Bürokratisierung und Hierarchisierung des Staatsapparates immer ausgeprägter. Ab 1830 erstarrte die Verwaltung und es wurden weder Änderungen noch funktionale Anpassungen durchgeführt. Lediglich eine gewisse Ausdifferenzierung und Verfeinerung von sozialrechtlichen Detailbestimmungen, wie z.B. die Festlegung der Berechtigung für die Nutzung der I. Klasse bei Bahnfahrten im Rahmen von Dienstreisen, fand statt. Allgemein wurde der Verwaltungsapparat als schwerfällig und veraltet empfunden.

#### **2.2.4 Kaiser Ferdinand I.**

Der Sohn Kaiser Franz I. regierte wegen seiner Krankheit mit Unterstützung der „Geheimen Staatskonferenz“, die aus vier Personen bestand und der auch Fürst Metternich angehörte. In dieser politisch unruhigen Zeit des Vormärzes waren zwei konträre Kräfte am Werk. Den Inhabern von Macht und Besitz war der Gedanke der

---

<sup>17</sup> Vgl. Heindl, 1991, Seite 45-46

<sup>18</sup> Vgl. Heindl, 1991, Seite 41-43

<sup>19</sup> Vgl. Heindl, 1991, Seite 40-41 und Seite 56

Restauration nahe, während sich der Großteil der Bevölkerung nach besseren Lebensbedingungen und Partizipation an Macht und Besitz sehnte.

In den Reihen der öffentlich Bediensteten verstärkte sich eine systemkritische Haltung, die sich nicht nur aus der Aufbruchstimmung, sondern auch aus der schlechten wirtschaftlichen Situation bedingte. Obwohl es in den 40er-Jahren einige Erleichterungen in den Dienstvorschriften hinsichtlich der Ausübung von Nebenbeschäftigungen und einige Lockerungen in den Dienstvorschriften (z.B. Auslandsreisen, Beitritte zu wissenschaftlichen Vereinen) gegeben hat, blieb die negative Grundstimmung im öffentlichen Dienst erhalten.<sup>20</sup>

Seitens der Bevölkerung stand das bürokratische System wegen seiner Funktionsunfähigkeit unter starker Kritik. Die mangelhafte Ausbildung und die pedantisch, mechanischen Arbeitsmethoden waren die Hauptbeschwerdepunkte.<sup>21</sup>

### **2.2.5 Franz Joseph I. und Karl I.**

Bereits in den ersten Regierungsjahren von Franz Joseph I. begann eine Periode der Verwaltungsreformen, die sowohl Organisationsänderungen als auch die Reduzierung des Personalstandes und die Senkung von Personalkosten zum Ziel hatte.<sup>22</sup> Markant waren Änderungen in der Entscheidungsfindung und im Verantwortungsbereich. Bereits in der Reichsverfassung von 1849 (die nur verlautbart wurde, aber nie in Kraft trat) wurde das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit geschaffen und löste damit vielfach die Kollegialentscheidungsorgane ab. Betreffend der Abhandlung von Verwaltungsverfahren gab es weiterhin keine gesetzliche Grundlage, sondern nur interne Anordnungen; dies bedeutete, dass Entscheidungen auch ohne Einhaltung der internen Vorgaben Gültigkeit gehabt haben.<sup>23</sup> Eine Neuerung dieser Zeit war die Einführung einer neuen Kategorie von öffentlich Bediensteten, die nahe dem privaten Sektor eingesetzt wurden. Der Typus des Vertragsbediensteten war geboren. Ihm wurden bessere Arbeitsbedingungen und höhere Löhne zugestanden.<sup>24</sup> Unterschiedlich war auch die Durchsetzung von Besoldungsansprüchen. Während für die Beamten das

---

<sup>20</sup> Vgl. Heindl, 1991, Seite 50-51

<sup>21</sup> Vgl. Heindl, 1991, Seite 48 und Seite 51

<sup>22</sup> Vgl. Heindl, 1991, Seite 178

<sup>23</sup> Vgl. Lehner, 1994, Seite 172ff

<sup>24</sup> Vgl. Bundeskanzleramt, Der Öffentliche Dienst in Österreich, o.J., Seite 5

Reichsgericht zuständig war, konnten die privatrechtlich Bediensteten ihre Ansprüche bei den ordentlichen Gerichten erstreiten.<sup>25</sup>

Von Seite der Beamten kam es in dieser Zeit zur Gründung des „Beamtenbundes“ (Vorläufer der heutigen Gewerkschaft Öffentlicher Dienst).<sup>26</sup> Auf Grund des bis zum Ende des I. Weltkrieges für alle BeamtInnen geltenden Koalitionsverbotes (Verbot der politischen Aktivität)<sup>27</sup>, hatte der Verein unpolitisch zu sein.

Durch die autonome Verwaltung die Ungarn zugestanden wurde, kam es 1867 durch die Rückkehr der Staatsdiener aus diesen Gebieten, erneut zu einer Erhöhung des Personalstandes.

Ab dem Jahre 1869 wurden erstmalig Frauen in den Staatsdienst aufgenommen und in den Bereichen des Post- und Telegrafendienstes, des Postsparkassenamtes, der Staatsbahnen, der Polizeidirektion Wien sowie im handelsstatistischen Dienst, in der Statistischen Zentralkommission und der Statthalterei Wien verwendet. Großteils wurden sie auf privatrechtlicher Grundlage in untergeordneten Diensten beschäftigt, nur den Post- und Telegrafenanwältinnen war es möglich, „echte“ Staatsbeamtinnen zu werden<sup>28</sup>. Ein grundsätzliches Ausschlusskriterium für den Staatsdienst war der Familienstand „verheiratet“ oder „verwitwet/geschieden mit unselbständigen Kindern“. Hinsichtlich der Entlohnung gab es grundsätzlich zwei Kategorien: Männer und Frauen. Die Bezüge der Frauen betragen im Durchschnitt mit vergleichbaren Beamten 40 bis 50 % ansonsten 67 bis 80 %. Eine weitere Benachteiligung gab es in der Altersversorgung, die bei verschiedenen Dienstgebern sehr unterschiedlich geregelt war und teilweise gänzlich fehlte. Die den Frauen zugewiesene Arbeit wurde als vorwiegend mechanischer Natur, die keine große Anforderung an die körperlichen und geistigen Kräfte stellte, bewertet.<sup>29</sup>

Im Jahre 1873 wurde das Rang- und Gehaltsgesetz verabschiedet, indem die Bezüge der Staatsangestellten festgelegt wurden.<sup>30</sup>

Ab 1895 gab es Bestrebungen zur Vereinfachung und Effizienz der öffentlichen Verwaltung, die zu Einsparungen am Staatssektor führen sollten.

---

<sup>25</sup> Vgl. Nawiasky, 1902, Seite 210

<sup>25</sup> Vgl. Bundeskanzleramt, Der Öffentliche Dienst in Österreich, o.J., Seite 5

<sup>26</sup> Vgl. Bundeskanzleramt, Der Öffentliche Dienst in Österreich, o.J., Seite 5

<sup>27</sup> Reichsgesetzblatt Nr. 117 vom 27.5.1852

<sup>28</sup> Vgl. Nawiasky, 1902, Seite 208-212

<sup>29</sup> Vgl. Nawiasky, 1902, Seite 216-219

<sup>30</sup> Vgl. Reichsgesetzblatt Nr. 47 vom 15.4.1873

Die Beamtinnensektion des allgemeinen österreichischen Frauenvereines überreichte im Jahre 1901 dem Abgeordnetenhaus eine Petition in der sie eine einheitliche gesetzliche Regelung der Dienst-, Pensions- und Entlohnungsverhältnisse für die mittlerweile knapp 9.000 weiblichen Bediensteten, eine zweijährige Probezeit für eine Definitivstellung mit einem Gehaltsminimum sowie die Aufhebung des Heiratsverbotes und eine Dienstpragmatik für die männliche und weibliche Beamtenschaft forderte.<sup>31</sup>

Die im Jahre 1911 gegründete Verwaltungsreformkommission erarbeitete eine Ministerialordnung mit grundsätzlichen Verfahrensregeln. Ein bekanntes Mitglied dieser Kommission war Hans Kelsen.

Die Kodifizierung des Dienstrechts erfolgte durch die Erlassung der Dienstpragmatik im Jahre 1914. Diese enthielt umfassende Regelungen zu den Bereichen Dienst-, Besoldungs- und Pensionsrecht und unterschied die öffentlich Bediensteten in Beamten- und Staatsdienerschaft.<sup>32</sup> Inhaltlich ist zu sagen, dass die bestehenden Regelungen und Vorschriften grundsätzlich konstant blieben und sozusagen in ein Stück gegossen wurden; erwähnt seien an dieser Stelle einige Eckpfeiler des Beamtentums: Österreichische Staatsbürgerschaft, ehrenhaftes Vorleben und volle Eignung, Diensteid<sup>33</sup>, Treue und Gehorsam, Amtsverschwiegenheit, Wahrung des Standesansehen. Gesetzlich festgelegt wurde auch die Verpflichtung zur Einhaltung der Amtsstunden, das Verbot der Geschenkkannahme, die Meldepflicht von Nebenbeschäftigungen und Abwesenheiten vom Dienst (bei Krankheit wurden die Bezüge weiterbezahlt, bei ungerechtfertigter Abwesenheit vom Dienst wurden die Bezüge nach drei Tagen eingestellt und gegebenenfalls ein Disziplinarverfahren eingeleitet).<sup>34</sup> Das Eheverbot für Frauen wurde teilweise durch eine Anzeigepflicht ersetzt, endgültig aufgehoben wurde es aber erst mit dem Pragmatisierungsgesetz von 1919.

---

<sup>31</sup> Vgl. Nawiasky, 1902, Seite 216-233

<sup>32</sup> Vgl. Bundeskanzleramt, Der Öffentliche Dienst in Österreich, o.J., Seite 5

<sup>33</sup> Vgl. Reichsgesetzblatt Nr. 15 vom 25.1.1914

<sup>34</sup> Vgl. Reichsgesetzblatt Nr. 15 vom 25.1.1914

## **2.3 Öffentliche Verwaltung und Bedienstete von der I. Republik bis zum Ende des II. Weltkrieges**

### **2.3.1 Bildung der I. Republik und Zwischenkriegszeit (1918 bis 1929)**

Die gesellschaftliche und wirtschaftliche Ausgangsbasis der Republik Deutschösterreich bzw. in Folge Österreich, stellte sich folgendermaßen dar: Für einen Großteil der Bevölkerung wurde die Reduzierung auf das Kernland als Zusammenbruch des gesellschaftlichen Systems empfunden. Viele hielten die Überlebenschancen des Landes für gering und wollten einen Anschluss an das „Deutsche Reich“. Die Landwirtschaft war durch die arbeitsteiligen Strukturen der Monarchie mit seinen Erbländern von wichtigen Versorgungsgütern abgeschnitten und das Land war gezwungen, diese Produkte teuer zu importieren. Das Handels-, Banken- und Versicherungswesen war überdimensioniert und entsprach nicht mehr dem aktuellen Bedarf. Obwohl große Industriegebiete (Wiener- und Grazer Becken, Obersteiermark, Vorarlberg) zur Verfügung standen, kam es durch die unruhige Zeit der Neuorientierung und der verringerten Nachfrage (aus den ehemaligen Kronländern) zu großer Produktionsreduzierung, die sich auf die Gesamtwirtschaft (Verminderung der Steuereinnahmen) auswirkten.<sup>35</sup> Auf Grund dieser Wirtschaftslage hat es viele Arbeitslose gegeben, die vom Staat genauso wie die Kriegshinterbliebenen und –versehrten versorgt werden mussten. Da die Staatseinnahmen nicht mit den –ausgaben korrespondierten entstand ein großes Defizit (1921 waren nur noch 36 % der Ausgaben durch Einnahmen gedeckt). Ein weiteres Problem war die Inflation und das Absinken der Durchschnittslöhne, das zu erheblichen Spannungen führte.

Im Bereich der öffentlichen Verwaltung wurde mit Kriegsende die Verwaltungsreformkommission wieder in die Pflicht genommen und durch ihr Wirken konnte die Kontinuität der Verwaltung bis zum in Kraft treten der Verfassung am 1.10.1920 aufrechterhalten werden. Die rechtlichen Rahmenbedingungen der Dienstpragmatik wurden in die Rechtsordnung der Republik übernommen,<sup>36</sup> so auch das Pragmatisierungsgesetz 1919, das durch die Streichung des II. Hauptstückes „Staatsdienerschaft“ vielen Angehörigen dieser Personengruppe eine Übernahme als BeamtInnen ermöglichte. Zur Reduzierung des übergroßen Verwaltungsapparates (der Personalstand war durch den Rückfluss von öffentlich Bediensteten aus den ehemaligen

---

<sup>35</sup> Vgl. Sandgruber, 1995, Seite 337

<sup>36</sup> Vgl. Bundeskanzleramt, Der Öffentliche Dienst in Österreich, o.J., Seite 5

Kronländern überdimensioniert) wurde im Jahre 1919 das Pensionsbegünstigungsgesetz<sup>37</sup> beschlossen, das einerseits „pensionswilligen“ BeamtInnen günstige Konditionen, wie die gestaffelte Anrechnung von zusätzlichen Dienstjahren bot und andererseits Personen mit 65 Jahren bzw. ab einem Alter von 60 Jahren mit 35 Dienstjahren zwangspensionierte. Bereits 1921 wurden in den Ressorts Pläne zum Personalabbau ausgearbeitet.<sup>38</sup>

Die neue Verfassung fixierte und legitimierte die Grundlagen der demokratischen Republik Österreich. Im Art. 18 BV-G wurde das Legalitätsprinzip verankert und somit garantiert, dass jegliches hoheitliche Handeln entsprechend den Gesetzen abgehandelt wird. Eine gesetzliche Regelung bezüglich der Art und Weise der Durchführung von Amtshandlungen wurde im Jahre 1925 mit dem Einführungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen geschaffen.<sup>39</sup>

Auf Grund der schlechten wirtschaftlichen Situation, beantragte die Regierung beim Völkerbund eine Völkerbundanleihe. Diese wurde 1922 genehmigt und unter Akzeptanz der Genfer Protokolle durch das österreichische Parlament ohne die Stimmen der Sozialdemokraten angenommen. Diese Protokolle regelten die Form der Rückzahlung und legten die Vorgangsweise fest, wie Österreich hinsichtlich seiner Sanierung zu agieren hatte. Gesetzlich fixiert wurden diese Vorgaben mit dem Wiederaufbaugesetz vom 27.11.1922. Zur Budgetkonsolidierung wurde ein Sanierungsprogramm beschlossen und Ersparungskommissionen installiert. Vom Bereich der öffentlichen Verwaltung wurde eine deutliche Reduzierung des Kostenaufwandes erwartet. Dieses Ziel sollte durch Straffung der Verwaltungsabläufe, Einschränkung und Kürzung des Rechtsmittel- und Instanzenzuges, Zusammenfassung oder Auflassung von Behörden, Anstalten und Ämtern, Änderungen der staatlichen Organisationsstruktur, Reduzierung von Personalkosten, Sachaufwand für Personal (z.B. Dienstwohnungen wurden nicht mehr unentgeltlich zur Verfügung gestellt) und Personalabbau erreicht werden.

Gemäß den Vorgaben des Völkerbundes, waren ein Fünftel der StaatsdienerInnen im Bereich der Hoheitsverwaltung und ein Drittel im Bereich der staatlichen Betriebe einzusparen.<sup>40</sup> Um die oben angeführten Personalmaßnahmen umsetzen zu können, kam

---

<sup>37</sup> Staatsgesetzblatt (StGBI.) Nr. 411 vom 30.7.1919

<sup>38</sup> Vgl. Ministerratsprotokoll Nr. 54 vom 31.3.1921

<sup>39</sup> Vgl. Lehner, 1994, Seite 285-286

<sup>40</sup> Vgl. Hafner, 1990, Seite 94-97

es zu massiven Änderungen im Dienstrecht (Hebung des Pensionsantrittsalters um fünf Jahre bei gleichzeitiger Senkung der Pensionsbemessungsgrundlage um 11,7 %, Verlängerung der täglichen Arbeitszeit sowie Bezugseinbußen und Steuererhöhungen) und Auflösung vieler Dienstverhältnisse<sup>41</sup> auf Grundlage der Abbaugesetze.<sup>42</sup> Ein Novum war der Angestelltenausgleich, der Staatsangestellte verpflichtete, auch in anderen Dienstzweigen zu arbeiten. Kamen sie dieser Pflicht nicht nach, wurden sie gekündigt, wenn sie den Dienst antraten, hatten sie neuerlich eine Probezeit im Ausmaß von drei Monaten zu bestehen. Wenn sie die geforderte Leistung nicht erbrachten, wurden sie an ihre Dienststelle zurückgesandt und in den meisten Fällen bald darauf entlassen. Eine weitere Maßnahme war der Zwangsabbau für überzählige MitarbeiterInnen, die weniger als drei anrechenbare Jahre im Bundesdienst gearbeitet hatten. Besonders stark von der Aussonderung aus dem Staatsdienst betroffen, waren die verheirateten weiblichen Staatsbediensteten, da sie durch die Familienoberhäupter zu versorgen waren. Die gekündigten männlichen und die allein stehenden weiblichen Bediensteten fielen häufig dem Staat zur Last, da sie arbeitslos blieben<sup>43</sup> (wie ein Großteil der Bevölkerung in dieser Zeit). Aus diesem Grund wurde durch die BeamtInnengewerkschaft reklamiert, dass die Einsparungseffekte durch die hohen Kosten an Sozialleistungen letztlich massiv konterkariert werden würden.<sup>44</sup> In Summe gesehen, wurde der Personalstand von 276.000 auf 189.000 Personen reduziert, also ca. 1/3 eingespart.<sup>45</sup>

Ein weiterer Punkt des Sanierungsplanes war die Neuorganisation von Betriebsverwaltungszweigen (später Bundesbetriebe genannt). Diese wurden mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet und hatten entsprechend gesetzlicher Vorgaben autonom zu wirtschaften. Als Beispiel seien hier Post und Bahn zu erwähnen.

Ein weiteres Thema, das besonders von den Gewerkschaften und sämtlichen Interessensgruppe aufgegriffen wurde, war der Begriff „Arbeitsabbau“ und somit die Forderung nach einer Reduzierung des Arbeitsaufwandes.<sup>46</sup>

Mit dem Gehaltsgesetz 1924 erfolgte für die BeamtInnen eine Einreihung in das Dienstklassensystem, das das System der Rangklassen ablöste.<sup>47</sup>

---

<sup>41</sup> Vgl. Heindl, 1995, Seite 101

<sup>42</sup> BGBl. Nr. 499 vom 24.7.1922 inkl. Novellen

<sup>43</sup> Vgl. Heindl, 1995, Seite 101

<sup>44</sup> Vgl. Neue Freie Presse vom 6.12.1924

<sup>45</sup> Vgl. Hafner, 1990, Seite 50

<sup>46</sup> Vgl. Dorer, 1922, Seite 21

### 2.3.2 Wirtschaftskrise und große Depression (1929 bis 1938)

Ausgehend von einer agrarischen Überproduktion der Vereinigten Staaten von Amerika und der daraus resultierenden Überschwemmung des europäischen Marktes mit billigen Produkten, kam es in Europa durch den Preisverfall zu einer Agrarkrise und in weiterer Folge zu einer Industrie-, Handels- und Bankenkrise. Die Gesamtheit dieser Krisen führte zum wirtschaftlichen Zusammenbruch. Der „Schwarze Freitag“ an der New Yorker Börse läutete die Weltwirtschaftskrise und die Zeit der „Großen Depression“ ein.

Auf Grund der schlechten Wirtschaftslage, sanken die Steuereinnahmen und die Staatsverschuldung stieg stark an, sodass im Jahre 1932 erneut eine Völkerbundanleihe in der Höhe von 300 Millionen Goldkronen aufgenommen werden musste. Die zu erfüllenden Bedingungen wurden mit dem Lausanner Protokoll vereinbart und vom Nationalrat ohne die Stimmen der Sozialdemokraten angenommen und von Bundeskanzler Dollfuß unterzeichnet. Erneuert musste eine Finanzkontrolle (bis 1936) und somit eine Einschränkung der Souveränität sowie eine Erneuerung des Anschlussverbotes hingenommen werden. Das Geld selbst wurde nahezu ausschließlich zur Schuldenabdeckung verwendet.

Hinsichtlich der Leitsätze und Umsetzungsmaßnahmen zur Budgetkonsolidierung berief sich der Bundeskanzler auf Vertreter der österreichischen Schule der Nationalökonomie. Diese waren in ihrer Denkweise dem Liberalismus und Neoliberalismus zuzuordnen und waren Kritiker der sozialistischen Planwirtschaft und Gegner des staatlichen Wirtschafteingriffes; zu ihnen gehörten Ludwig Mises, Friedrich August Hayek und Oskar Morgenstern.

Maßnahmen mit negativer volkswirtschaftlicher Wirkung, waren die Reduktion von staatlichen Investitionen und weitreichende Gehaltskürzungen sowie eine zweite Abbauphase der öffentlich-rechtlich Bediensteten, die mit einer eigenen Abbauverordnung<sup>48</sup> geregelt wurde.

Eine verschleierte Form des Abbaus war die „Beurlaubung gegen Wartegeld.“<sup>49</sup> Dieses Wartegeld konnte fünf Jahre bezogen werden. Nach dieser Frist musste die Beurlaubung in eine dauernde Ruhestandsversetzung umgewandelt werden. Eine Reaktivierung war

---

<sup>47</sup> Bundesgesetzblatt Nr. 245 vom 18.7.1924 - Besoldungsordnung

<sup>48</sup> BGBl. Nr. 380 vom 16.12.1931

<sup>49</sup> BGBl. Nr. 248 vom 18.8.1932

theoretisch möglich, wurde aber nur zur Fristverlängerung benutzt, da bei einer Unterbrechung und einer anschließenden neuerlichen Beurlaubung die Frist wieder neu zu laufen begann.

Infolge der personellen Einsparungen kam es vermehrt zu Engpässen in der Verwaltung.

### **2.3.3 Austrofaschismus von 1933 bis 1938**

Die Wirtschaft war zu dieser Zeit sehr angespannt. Die Industrieproduktion betrug 1933 60 % und die Bauwirtschaft nur ein Drittel des Vorkriegsniveaus, etwas besser lag der Bereich Gewerbe. Die Landwirtschaft hatte den Stand des letzten Vorkriegsjahres überschritten und auch die Energiewirtschaft und die persönlichen Dienstleistungen zeigten Fortschritte. Trotzdem geriet die Lage durch die Krisen in der Metallindustrie und des Baugewerbes und dem Sinken des Außenhandelsvolumens und der allgemeinen Kaufkraft in eine sehr bedrohliche Situation. Im Jahre 1934 betrug die Arbeitslosigkeit 60 % der unselbständig Erwerbstätigen, wobei mehr als die Hälfte der Betroffenen „ausgesteuert“ wurde und somit keine staatliche Unterstützung mehr erhielt.

Zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit wurden von der Regierung Dollfuß 130 Millionen Schilling und von der Regierung Schuschnigg 66 Millionen Schilling in ein Arbeitsbeschaffungsprogramm investiert. Die Mittel wurden für Notstandsarbeiten im Straßen- und Wasserbau eingesetzt und schafften für bis zu 10 % der Beschäftigungslosen Arbeitsplätze. Da nicht in die Entwicklung der Industrie investiert wurde, konnten auch deren Konjunkturprobleme und die damit einhergehende Beschäftigungsquote nicht gelöst werden.<sup>50</sup>

Die schlechte wirtschaftliche Lage wirkte sich auch auf die Staatsangestellten aus. Mit Notverordnung wurde das Doppelverdienergesetz<sup>51</sup> erlassen. Mit diesem Gesetz wurde die Möglichkeit geschaffen, verheiratete Frauen innerhalb einer Frist zu entlassen, wenn der Verdienst des Mannes eine bestimmte Höhe erreicht hatte. Auf Grund dieser Vorschriften ließen sich manche Paare scheiden, um das Einkommen zu sichern. Gegenreaktion des Dienstgebers war, dass Lebensgemeinschaften ohne Trauschein disziplinar geahndet wurden und eine sofortige Entlassung bedingten. Ab 1934 gab es auch Kontrollen hinsichtlich unerlaubter Lebensgemeinschaften. Ein weiterer Entlassungsgrund war die Zugehörigkeit zu verbotenen Parteien, dazu gehörten die

---

<sup>50</sup> Vgl. Sandgruber, 1995, Seite 383

<sup>51</sup> BGBl. Nr. 545 vom 15.12.1933

kommunistische, die nationalsozialistische und die sozialdemokratische Partei.<sup>52</sup> Insgesamt wurde der Personalstand im Jahre 1930 von 183.400 auf 155.740 reduziert.

Die Abgebauten versuchten in der Privatwirtschaft Arbeit zu finden. Ein besonderer Dorn innerhalb der Arbeitslosen waren die frühpensionierten Staatsbediensteten. Diese mussten, um ihre Pension nicht zu verlieren, auf dem Schwarzmarkt arbeiten und konnten dies zu besonders günstigen Preisen tun, da sie ja eine Mindestversorgung hatten.

### **2.3.4 II. Weltkrieg**

Der Anschluss Österreichs an das Deutsche Reich wurde von vielen ÖsterreicherInnen begrüßt. Die Motive waren vielfältig und können in die Kategorien ideologisch-nationalistisch, militärisch-großraumpolitisch und wirtschaftlich-imperialistisch eingeteilt werden. Zum letzten Punkt ist zu sagen, dass die schwache und gering ausgelastete österreichische Wirtschaft, das Vorhandensein von Bodenschätzen (z.B. Eisen, Erz, Magnesit), Holzreichtum, Wasserkraft und die brachliegende Kapazität bei Arbeitskräften und Anlagen sowie die vorhandenen Devisen und Goldreserven für das Deutsche Reich sehr attraktiv waren und zu einem gewaltigen Beutezug für das deutsche Kapital und seinen zahlreiche deutsche Konzerne führte.<sup>53</sup>

Bekanntermaßen kam es 1938 zu einer gewaltigen Verschiebung von Vermögen und Eigentum sowie zur massiven Neustrukturierung und Umgestaltung in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Bereich.<sup>54</sup>

Im gesamten Verwaltungsapparat kam es zu groß angelegten personellen Neubesetzungen. Leitende Positionen wurden mit Funktionären der NSDAP besetzt, aber auch die einfachen BeamtInnen hatten Mitglieder der NSDAP zu sein. Oberster Träger der Verwaltung war der „Führer und Reichskanzler“, der monokratisch agierte.<sup>55</sup>

Mit dem Ostmarkgesetz von 1939 wurde die Ebene der Landesverwaltung durch die Ebene der Gauverwaltung ersetzt (größtenteils entsprachen die Gaugrenzen jedoch den Ländergrenzen). Es folgten Verwaltungsänderungen, die auf eine Dezentralisierung

---

<sup>52</sup> BGBl. Nr. 200 vom 26.3.1933, Nr. 240 vom 10.6.1933 und Nr. 78 vom 12.2.1934

<sup>53</sup> Vgl. Sandgruber, 1995, Seite 403

<sup>54</sup> Vgl. Sandgruber, 1995, Seite 419

<sup>55</sup> Vgl. Lehner, 1994, 1994, Seite 315 und Seite 327-333

abzielten und eine Zerschlagung der führenden Stellung Wiens auf dem Gebiet der administrativen und der wirtschaftlichen Organisationsstrukturen zur Folge hatte.<sup>56</sup>

Es wurde die staatseigene Vereinigte Industrieunternehmen AG gegründet, der unter anderem die Alpendelektrowerke AG und die Reichswerke Hermann Göring zugehörig waren. Andere staatliche Betriebe wurden in deutsche Kontrolle übergeführt ohne die ursprüngliche Form zu verändern (z.B. Bundesforste, verstaatlichte Banken sowie das Tabak- und Salzmonopol).<sup>57</sup>

Markant für die damalige Zeit ist die auf ein Budgetdefizit aufbauende Beschäftigungspolitik, die zu einer Überwindung der Arbeitslosigkeit führte (Reduzierung von 22 % 1937 auf 3,7 % 1939).<sup>58</sup>

## **2.4 Der öffentliche Dienst ab 1945**

### **2.4.1 Nachkriegszeit**

Ähnlich dramatisch wie nach dem I. Weltkrieg war die wirtschaftliche Situation zum Kriegsende. Das österreichische Bruttoinlandsprodukt betrug 1946 etwa 60 % des Volumens von 1937. Die politische und gesellschaftliche Einstellung dieser Zeit war geprägt vom Gedanken des Neubeginns. Trotzdem waren die Einflüsse aus den vergangenen Jahren der Vor- und Kriegszeit erkennbar. Die Wirtschaft baute auf dem Glauben an den Fortschritt und die Technik auf und behielt die Wirtschaftsstruktur der Anschlusszeit bei. Das Steuer- und Handelsrecht, aber auch das Kreditwesen blieb durch das Rechts-Überleitungsgesetz von 1945 bestehen. Auch das ständestaatliche System lebte in Teilbereichen wieder auf und betraf in personeller Hinsicht die Wirtschaftspolitik und wirtschaftspolitische Institutionen wie den überparteilichen Gewerkschaftsbund oder andere Sozialpartnerschaften wie Kammern und Verbände.<sup>59</sup>

Dies hatte zur Folge, dass gerade im Bereich der Wirtschaft eine Entnazifizierung nur beschränkt erfolgte. Trotzdem wurden auf Grund des NSDAP-Verbotsgesetzes 7,5 % der Berufstätigen entlassen oder mit Berufsverbot belegt. Dies betraf etwa 100.000 öffentlich Bedienstete und 70.000 aus der Privatwirtschaft sowie 27.000 Selbständige. Interessanterweise galten von den 537.000 nach dem Verbotsgesetz registrierten

---

<sup>56</sup> Vgl. Sandgruber, 1995, Seite 424

<sup>57</sup> Vgl. Sandgruber, 1995, Seite 419-420 und Seite 423

<sup>58</sup> Vgl. Sandgruber, 1995, Seite 405-406

<sup>59</sup> Vgl. Sandgruber, 1995, Seite 439-440

Personen nur 42.000 als belastet. Der Rest der „Minderbelasteten“ wurde im April 1948 durch ein Amnestiegesetz „reingewaschen“.<sup>60</sup>

Das Behörden-Überleitungsgesetz von 1945 setzte die Verwaltungsorganisation vor dem Anschluss großteils wieder in Kraft, dies betraf auch die Wiederherstellung der Dienstpragmatik mit ihren rechtlichen Rahmenbedingungen. Das Besoldungsrecht wurde 1947 mit dem Gehaltsüberleitungsgesetz geregelt, das Dienst- und Besoldungsrecht für die privatrechtlich öffentlich Bediensteten durch das Vertragsbedienstetengesetz 1948 geregelt.<sup>61</sup> Im gleichen Jahr wurde auch das Amtshaftungsgesetz erlassen, das eine institutionelle Haftungsübernahme für Personen und Sachwerte, die durch gesetzwidrig durchgeführte Amtshandlungen geschädigt worden waren, festlegte. Im Jahre 1950 wurde das Verwaltungsverfahrensgesetz novelliert.

An der Verstaatlichung von Betrieben wurde festgehalten und mit Verstaatlichungsgesetzen geregelt. Das öffentliche Eigentum betrug etwa ein Fünftel der österreichischen Industrie sowie alle größeren Elektrizitätsversorgungsunternehmen. Das Beschäftigungspotenzial betrug 130.000 Personen. Die Verstaatlichung wurde von der Sozialdemokratischen Partei Österreichs (SPÖ) aus politisch-ideologischen Gründen befürwortet und auch die Österreichische Volkspartei (ÖVP) stimmte zu, da es zu dieser Zeit eine zweckmäßige Maßnahme für das Aufkommen der Wirtschaft darstellte.<sup>62</sup> Im Sinne einer keynesianischen Wirtschaftspolitik wurde die Wirtschaft gelenkt und Beschäftigungspolitik betrieben.

Die Bevölkerung litt in den ersten Jahren nach Kriegsende am schlechten Zustand der Nahrungsmittelversorgung und der hohen Kriminalitätsrate. Erst mit dem Marshall-Plan, der eine Hilfe zur Selbsthilfe darstellte und die Rekonstruktion der Wirtschaft zum Ziel hatte, wurde der Aufschwung eingeleitet.<sup>63</sup>

Bereits in dieser Zeit kam es zur Bildung von sozialpartnerschaftlichen Strukturen, die die fünf Lohn-Preis-Abkommen der Jahre 1947 bis 1951 mitgetragen haben.

---

<sup>60</sup> Vgl. Sandgruber, 1995, Seite 445

<sup>61</sup> Vgl. Bundeskanzleramt, Der Öffentliche Dienst in Österreich, o.J., Seite 5

<sup>62</sup> Vgl. Sandgruber, 1995, Seite 458-459

<sup>63</sup> Vgl. Sandgruber, 1995, Seite 449-451

Im Gegensatz zu Deutschland, gab es in Österreich keine marktwirtschaftliche Ausrichtung, dies führte zu Beginn der 50er-Jahre zur Kritik, wobei vor allem der Kammerstaat, die Macht der Großbanken und der Einfluss des verstaatlichten Sektors hervorgehoben wurden.<sup>64</sup>

Ab 1953 entspannte sich die wirtschaftliche Situation und die Arbeitslosenrate sank auf 8,7 %. Der Budgetkonsolidierung und der Stabilisierung der Währung folgte eine Erschließung von neuen Märkten.<sup>65</sup>

#### **2.4.2 Wirtschaftswunder und öffentliche Verwaltung von 1955 bis 1970**

Mitte der 50er-Jahre erhielt Österreich den Staatsvertrag und das Wirtschaftswunder (1953 bis 1962) setzte ein und konnte mit jährlichen Wachstumsraten von 7 bis 8 % punkten. Die Industrieproduktion war 1959 im Durchschnitt zweieinhalbmal so groß wie im Jahre 1937. Mit dem Ausklingen des Jahrzehnt hatte sich das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft und Sozialpartnerschaft in Verbindung mit dem Austro-Keynesianismus mit seinen Schwerpunkten der steuerlichen Förderung der Kapitalbildung, Stabilität der Währung und der sozialpartnerschaftlichen Einkommenspolitik etabliert. Weitere wichtige Ereignisse waren die Einführung des Sozialversicherungsgesetzes (ASVG) im Jahre 1955 und die Gründung der Paritätischen Kommission im Jahre 1957<sup>66</sup>. Auf Initiative der Gewerkschaft wurde die Arbeitszeit von 48 auf 45 Stunden reduziert.<sup>67</sup>

Für die BundesbeamtInnen trat das Gehaltsgesetz 1956 in Kraft, das die Besoldung festlegte und im Jahre 1965 wurden die Pensionsansprüche der BundesbeamtInnen (bei voller Dienstzeit 80 % des letzten Gehaltes), ihrer Hinterbliebenen und Angehörigen im Pensionsgesetz 1965 geregelt.<sup>68</sup> Eine Wende in der Verantwortung wurde mit dem Organhaftpflichtgesetz 1967 eingeleitet. Dieses legte fest, dass ein durch schuldhaftes und rechtswidriges Verhalten verursachter Schaden, der durch die Organe des Bundes in Vollziehung der Gesetze entstanden ist, monetär zu ersetzen ist.

---

<sup>64</sup> Vgl. Sandgruber, 1995, Seite 467

<sup>65</sup> Vgl. Sandgruber, 1995, Seite 469

<sup>66</sup> Eine klassische Institution der Sozialpartnerschaft. In der Paritätischen Kommission wurden Löhne und Preise festgelegt. Zu dieser Kommission gehörten Regierungsmitglieder (ohne Stimme) und (mit Stimmrecht) Vertreter der Wirtschaftskammer Österreich, der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs, der Bundeskammer für Arbeit und Angestellte und des Österreichischen Gewerkschaftsbundes (Oberndorfer, 2006, Seite 72).

<sup>67</sup> Vgl. Sandgruber, 1995, Seite 471-474 und Lauber, 1997, Seite 549

<sup>68</sup> Vgl. Bundeskanzleramt, Der Öffentliche Dienst in Österreich, o.J., Seite 5

Ab 1965 setzte ein Abschwung der Wirtschaft ein (von dem nicht nur Österreich betroffen war) und es gab eine beträchtliche Erhöhung des Handelsbilanzdefizits. Bezüglich der Westintegration sprachen sich die ÖVP für die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und die SPÖ für die Europäische Freihandelszone (EFTA)<sup>69</sup> aus. Die Entscheidung für die EFTA führte zu Marktanteilsverlusten in den beiden Hauptmärkten Italien und BRD. Es gab die Befürchtung, dass Österreich zu einer „Fremdenverkehrskolonie“ verkomme.<sup>70</sup> Die beiden Großparteien forderten eine neue Industrialisierungswelle und die Etablierung von Wachstumsbranchen, wobei die ÖVP eine generelle Industrieförderung und die SPÖ ein Konzept der selektiven, gezielten Förderung anstrebte.<sup>71</sup>

In den 60er-Jahren hat die Verwissenschaftlichung von Programmdebatten und die Berücksichtigung von Expertenmeinungen in politischen und wirtschaftlichen Fragen begonnen. Ein weiteres Novum war der Einsatz von Großrechnern zur Datenverarbeitung, der auch für politische Zwecke genutzt wurde.<sup>72</sup>

Zur Belebung der Wirtschaft, wurde 1968 ein neues wirtschaftspolitisches Konzept zur Überwindung von kurzfristigen Konjunktur- und langfristigen Struktur- und Wachstumsproblemen im Ministerrat beschlossen. Die Ziele Budgetsanierung, Wirtschaftswachstum und Strukturverbesserung führten zu Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen. Das Konzept war erfolgreich und leitete einen Konjunkturaufschwung ein, der zur europäischen Ebenbürtigkeit und Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Produktionsstruktur führte.<sup>73</sup>

### **2.4.3 Die Rezession der Weltwirtschaft und der Austro-Keynesianismus in den 70er-Jahren**

Der Alleinregierung der ÖVP folgte 1970 die Alleinregierung der SPÖ, die die gestellten strukturpolitischen Weichen fortführte. Einige markante Punkte waren die Regelung des Verhältnisses zur Europäischen Gemeinschaft und daraus folgend, das Freihandelsabkommen mit der EFTA, der Übergang zum Mehrwertsteuersystem und der Konzentrationsprozess innerhalb der verstaatlichten Industrie.<sup>74</sup>

---

<sup>69</sup> Anm. d. Verf.: Die EFTA stellte bei ihrer Gründung das Gegengewicht zur EWG dar.

<sup>70</sup> Vgl. Sandgruber, 1995, Seite 481-484

<sup>71</sup> Vgl. Sandgruber, 1995, Seite 484

<sup>72</sup> Vgl. Sandgruber, 1995, Seite 485-486

<sup>73</sup> Vgl. Sandgruber, 1995, Seite 486-484

<sup>74</sup> Vgl. Sandgruber, 1995, Seite 487-488

Der „Ölschock“ von 1973 brachte eine Wende in der Zusammenarbeit der Großparteien. Es wurden unterschiedliche Konzepte zur Überwindung der Krise entwickelt. Die ÖVP sprach sich für die Wichtigkeit eines freien Marktes aus. Die SPÖ hielt am Austro-Keynesianismus fest und setzte mit einer expansiven Budgetpolitik auf den Vorrang der Vollbeschäftigung und einer Hartwährungspolitik zur Inflationseindämmung. Bis 1975 funktionierte dieses System und Österreich galt als „Insel der Seligen“, danach kam es zu Einbrüchen. Obwohl es von 1976 bis 1980 noch ein respektables Wirtschaftswachstum von durchschnittlich 3,9 % gab, verschlechterte sich die Leistungsbilanz drastisch und durch nachlassende Staatseinnahmen und steigende Ausgabenzuwächse kam es zur Einführung einer Reihe von neuen Steuern und Steuererhöhungen. Die Erhöhung der Staatsausgaben bedingte sich nicht ausschließlich für die Hoheitsverwaltung und die Bereitstellung von Infrastruktur, sondern im vermehrten Maße für Risikoübernahmen als Aktionär und Eigentümer von verstaatlichten Betrieben. Im Sinne der keynesianischen Globalsteuerung wurde das hohe Investitionsniveau für staatliche Betriebe beibehalten und eine verstärkte Hinwendung zur Finalgüterindustrie sowie regionalpolitische Investitions- und Beschäftigungsprogramme beibehalten.<sup>75</sup>

Diese Art der Politik konnte jedoch nur für einen begrenzten Zeitraum erfolgreich sein. Die schwere Rezession der Weltwirtschaft und die enorme Staatsverschuldung zwangen ab Beginn der 80er-Jahre zu einem politischen und wirtschaftlichen Umdenken. Die stetig steigende Arbeitslosigkeit erreichte 1987 eine Rate von 5,6 %. Die passive Arbeitsmarktpolitik der damaligen Zeit umfasste Maßnahmen wie Frühpensionierung, Arbeitslosengeld und Notstandshilfe. Da es die verstaatlichten Unternehmungen verabsäumt hatten, notwendige Strukturanpassungen durchzuführen und sich ihre Kapitalbasis zu bewahren, mussten sie mit Staatsgeldern subventioniert werden. Das Versagen des Keynesianismus ließ neoliberale Ordnungsvorstellungen mit ihren Forderungen nach Privatisierung, Entstaatlichung und freier Marktwirtschaft wieder erstarken.<sup>76</sup> Durch die ÖVP wurden im Sommer 1985 detaillierte Privatisierungs- und Eigentumskonzepte vorgelegt. Erstmals fanden diese Themen großes Interesse in den Printmedien und in der öffentlichen Diskussion.<sup>77</sup> Die immer stärker hervortretende Krise der verstaatlichten Unternehmungen förderte diese Privatisierungsbestrebung, die

---

<sup>75</sup> Vgl. Sandgruber, 1995, Seite 488-491 und 525

<sup>76</sup> Vgl. Sandgruber, 1995, Seite 491-492

<sup>77</sup> Vgl. Kriechbaumer, 1990, Seite 626

einerseits Geld in die Staatskassen brachte und andererseits den Staat vom wirtschaftlichen Risiko entbinden sollte.<sup>78</sup>

Immer mehr setzte sich das Gedankengut von Neoliberalismus und Neokonservatismus durch und löste eine Änderung der gesellschaftlichen Werte aus. Der „mündige Bürger“ wurde dem „verwalteten Bürger“ gegenüber gestellt und in diesem Sinne eine stärkere Partizipation auf allen Gebieten gefordert sowie die Rolle des individuellen Eigentums für die Erhaltung und Gestaltung individueller Freiheiten hervorgehoben.<sup>79</sup> In diese Zeit fallen auch die gesellschaftliche Emanzipation von den Großparteien und die Erosion des politischen Lagerdenkens.

Der neoliberale Kurs wurde nicht nur von der ÖVP vertreten, sondern war auch 1986 im Konzept der SPÖ zur Reduzierung des Defizits auf 2,8 % des Bruttoinlandsprodukts zu spüren. Da die Einbindung der Sozialpartner gegeben war, hielten sich die Widerstände in Grenzen und bezogen sich nur auf die Abmilderung der Konsequenzen z.B. den Personalabbau.<sup>80</sup>

Von 1988 bis 1990 erlebte Österreich einen wirtschaftlichen Aufschwung, der auch durch den politischen Zusammenbruch im Osten und die Wiedervereinigung Deutschlands bedingt wurde. Eine Weichenstellung bedeutete der von der großen Koalition (SPÖ und ÖVP) betriebene Antrag auf Aufnahme in die Europäische Gemeinschaft im Juli 1989.<sup>81</sup>

Im Verwaltungsbereich hat es in diesem Zeitraum einige Modernisierungsmaßnahmen gegeben. Für diese Maßnahmen gab es seit 1970 einen zuständigen Staatssekretär im Bundeskanzleramt, der für die Belange des öffentlichen Dienstes und für Verwaltungsreformen zuständig war.<sup>82</sup> Es folgte die Schaffung des Bundesministeriengesetzes 1973 (Wiederverlautbarung 1986), dieses legt die Anzahl der Bundesministerien und dessen Wirkungsbereiche, die Geschäftsordnung und die Kanzleiordnung fest. Die Dienstpragmatik 1914 wurde durch das BeamtInnen dienstrechtsgesetz 1979 ersetzt.<sup>83</sup> Dieses Gesetz ist für alle im öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis stehenden Personen bindend. In ihm werden alle das

---

<sup>78</sup> Vgl. Sandgruber, 1995, Seite 523

<sup>79</sup> Vgl. Kriechbaumer, 1990, Seite 522-523

<sup>80</sup> Vgl. Lauber, 1997, Seite 552

<sup>81</sup> Vgl. Sandgruber, 1995, Seite 492

<sup>82</sup> Vgl. Dearing, o.J., Vorwort von BM Weiss, Seite B

<sup>83</sup> Vgl. Bundeskanzleramt, Der Öffentliche Dienst in Österreich, o.J., Seite 5

Dienstverhältnis und die Besoldung betreffenden Materien geregelt. Weiters wurde das auf Art. 51 (6) B-VG basierende Bundeshaushaltsgesetz 1986 geschaffen.

#### **2.4.4 Neoliberalismus in Verwaltung und Wirtschaft (1990 bis 2008)**

Das Paradigma der nun folgenden Jahre lautet „der schlanke Staat“.

Dem Konjunkturaufschwung der ausklingenden 80er-Jahre folgte ein Wirtschaftsrückgang und mit ihm erreichte die Arbeitslosigkeit einen Höchststand von 7,2 %.<sup>84</sup>

Im Zusammenhang mit dem EU-Beitritt waren auch Budgetkonsolidierungsmaßnahmen erforderlich. Trotz der durch die Regierung beschlossenen Sparpakete erreichte das Defizit im Jahr des EU-Beitrittes 5 % des Bruttoinlandsproduktes. Die Uneinigkeit der Parteien im Zusammenhang mit den zu setzenden Maßnahmen zur Reduzierung lösten schließlich Neuwahlen aus. Da entsprechend der Maastrichter-Budgetbedingungen das Defizit maximal 3 % betragen durfte, waren auch nach den Wahlen starke Sparmaßnahmen von Nöten. Unter Einbindungen der Sozialpartner kam es zu einer Kürzung von Ausgaben, Steuererhöhungen und einer niedrigen Steigerung der öffentlichen Personalausgaben.<sup>85</sup>

Wirtschaftlich gesehen, setzte die Politik auf Standortsicherung, Privatisierung und Erhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit von österreichischen Unternehmen. Das Wirtschaftswachstum betrug in den Jahren 1996 2 % und 1998 3 %.<sup>86</sup> Von 2000 bis 2006 waren es im Durchschnitt 1,7 % pro Jahr.<sup>87</sup> Die bis dahin großteils betriebene passive Arbeitsmarktpolitik machte einen Wandel zur aktiven durch.

Der Reduzierung des Defizits, folgte mit der schwarz-blauen Wende im Jahre 2000 der Sparkurs zum „Nulldefizit“. Begründet wurde dies mit dem Stabilitätspakt, in dem sich die EU-Staaten (nicht alle) im Zusammenhang mit der Währungsunion zu einem ausgeglichenen Haushalt verpflichtet hatten. Trotz neuerlicher Kürzung der Ausgaben und Steuer- und Abgabenerhöhungen, konnte das Ziel auf Grund des geringen wirtschaftlichen Wachstums nicht erreicht werden.<sup>88</sup> Ab 2000 setzte eine umfassende Privatisierungswelle für die im öffentlichen Eigentum befindlichen Unternehmen ein

---

<sup>84</sup> Vgl. Butschek, 1998, Seite 56 und 57

<sup>85</sup> Vgl. Lauber, 1997, Seite 554

<sup>86</sup> Vgl. Wirtschaftskammer Österreich, 2001, Seite 22

<sup>87</sup> Vgl. Aiginger, 2007, Seite 235

<sup>88</sup> Vgl. Pelinka, 2003, Seite 46-49

(z.B. Strom- und Gasmarkt), die gleichzeitig einen Verlust von Arbeitsplätzen infolge von Rationalisierungsmaßnahmen mit sich zog.<sup>89</sup>

Obwohl mit der Einführung des Euro im Jahre 2002 ein einheitliches Zahlungsmittel für die Europäische Union und somit der Grundstein für einen einheitlichen Markt geschaffen werden konnte, hatte dies auf die österreichische Wirtschaft in den ersten Jahren noch keine bedeutenden Auswirkungen.

Trotz der gestiegenen Erwerbslosigkeit setzte die Regierung die mit geringen Mitteln ausgestattete aktive Arbeitsmarktpolitik fort. Es änderten sich die Voraussetzungen auf Leistungsanspruch, aber auch die Leistungen selbst.<sup>90</sup> Weiters gab es einschneidende Erneuerungen in der sozialen Absicherung (Sozial- und der Pensionsversicherung). Das Gesetz zur Harmonisierung der Pensionssysteme brach mit der traditionellen Organisation der Pensionsversicherung nach Berufsgruppen und baut auf drei Säulen auf: gesetzliche-, private- und Firmenpension. Markant war die Verlängerung der Beitragsdauer und des Durchrechnungszeitraumes. Im Bereich der Familienpolitik wurde ein erwerbszentriertes Karenzgeld abgelehnt und es waren vermehrt Kostenbeiträge an die Krankenversicherungsanstalten zu leisten.<sup>91</sup>

Die Einbindung von Sozialpartnern in den Gesetzgebungsprozess (Begutachtung von wirtschaftlichen und sozialpolitischen Gesetzesvorschlägen) wurde stark reduziert. Eine Interessensakkordierung zwischen Regierung und den Dachverbänden der großen Interessensorganisationen wurde von der Regel zur Ausnahme und betraf größtenteils die ArbeitnehmerInnenschaft.<sup>92</sup>

Obwohl es durch die schwarz-blaue Regierung zu großen Verschiebungen im politischen Kräfte- und Machtverhältnissen kam, gab es nicht nur Veränderungen sondern auch Kontinuitäten. Dazu zählen die EU-Politik (die einerseits bereits vor der Wende von ÖVP-Politikern in den Gremien ausgeübt wurde und andererseits wenig Spielraum für Alleingänge einzelner Länder offen ließ), Orientierung am konservativen Familienbild und Festhalten am Neutralitätsstatus Österreichs.<sup>93</sup>

Die österreichische Wirtschaft war zwischen 2000 bis 2005 real um 1,5 % pro Jahr gewachsen und lag damit nur knapp unter dem des europäischen Durchschnitts. Die

---

<sup>89</sup> Vgl. Tálos, 2006, Seite 332-333

<sup>90</sup> Vgl. Tálos, 2006, Seite 331-332

<sup>91</sup> Vgl. Tálos, 2006, Seite 338-339

<sup>92</sup> Vgl. Tálos, 2006, Seite 336-337

<sup>93</sup> Vgl. Tálos, 2006, Seite 326-330

geringe Steigerung war großteils auf die negative Entwicklung der Binnennachfrage zurückzuführen, die sich aus der hohen Arbeitslosigkeit und den Steuererhöhungen bedungen hat. Die Umverteilungspolitik der schwarz-blauen Regierung begünstigte die Wirtschaft sowie die traditionelle Form der Familie und benachteiligte ArbeitnehmerInnen, Pensionisten und Erwerbslose. Als Beispiel sei hier angeführt: Die Einsparung aus den Pensionsreformen betrug 2005 etwa 2 Milliarden Euro, dies entsprach in etwa den Kosten der steuerlichen Entlastung für Unternehmen.<sup>94</sup>

#### Der öffentliche Sektor in diesem Zeitraum

In Umsetzung der Verwaltungsreformen, kam es unter anderem zur Einführung einer bundesweiten Job-Börse für öffentlich Bedienstete. Ihre Etablierung erfolgte 1992 im Bundeskanzleramt. Diese Stelle unterstützt und vermittelt nicht nur im Bundesgebiet, sondern auch in die Institutionen der Europäischen Union.<sup>95</sup>

Große Veränderungen hat das Besoldungsreform-Gesetz 1994, mit den Kernpunkten „Bezahlung nach Leistung“, der Förderung von Mobilität und eine zeitgemäße Einbindung der MitarbeiterInnen in die Personalplanung und Personalentwicklung gebracht.<sup>96</sup> Zur Umsetzung der „Leistungsbezahlung“ war es notwendig, die Arbeitsplätze an Hand von Richtverwendungen einer Verwendungsgruppe und innerhalb dieser, der Grundlaufbahn oder einer Funktionsgruppe zuzuordnen. Diese Bewertungen erfolgten für alle Ressorts durch das Bundeskanzleramt (BKA).<sup>97</sup> Die Leistung wurde anhand der Funktion ermittelt und drückte sich monetär in der „Funktionszulage“ aus, die zum Grundgehalt zugerechnet wurde.<sup>98</sup> Das bedeutete eine Abschaffung des altgedienten Dienstklassensystems mit seinem Dienstaltersprinzip, das den höchsten Gehalt zum Ende des Arbeitslebens vorsah und von einer Beförderung von behördeninternen Beförderungsrichtlinien (Wartefristen), Arbeitsplatzbewertungen und Leistungsfeststellungen abhängig war.<sup>99</sup>

In die Besoldungsreform sind Erkenntnisse aus dem Projekt „Verwaltungsmanagement“ eingeflossen. Dazu gehörten das MitarbeiterInnengespräch, die Lockerung des Versetzungsschutzes, zeitlich begrenzte Vergabe von ausgewählten

---

<sup>94</sup> Vgl. Marterbauer, 2006, Seite 253-254 und 264

<sup>95</sup> Vgl. Dearing, o.J., Seite 25

<sup>96</sup> Vgl. BKA, Die Besoldungsreform 1994, Arbeitsbehelf, Seite 15-17

<sup>97</sup> Vgl. BKA, Besoldungsreform, 1995, Seite 82-83

<sup>98</sup> Vgl. Bundeskanzleramt, Der Öffentliche Dienst in Österreich, o.J., Seite 5

<sup>99</sup> Vgl. BKA, Die Besoldungsreform 1994, 1995, Seite 15

Führungspositionen. Außerdem wurde versucht, entsprechend der jeweiligen Verantwortung und Leistung zu entlohnen.<sup>100</sup>

Das MitarbeiterInnengespräch ist ein Instrument der Personalplanung und -entwicklung. Jeder Bediensteten sind dabei die wesentlichen Aufgaben ihres Arbeitsplatzes bekannt zu machen und ihre Leistung an diesen Aufgaben zu messen. Die Leistung der einzelnen Person soll im Rahmen der Gesamtleistung herausgearbeitet und die Arbeit gelobt oder Verbesserungen besprochen werden. Der Bereich der Weiterbildung und Entwicklungsmöglichkeiten sind anzusprechen und abzuklären.<sup>101</sup> Dieses Gespräch hat einmal jährlich stattzufinden, ist von den mit der Fachaufsicht betrauten Personen durchzuführen und gliedert sich in zwei Teile: Im Teil 1 ist anhand einer Erörterung der Aufgabenstellung des Arbeitszieles der Organisationseinheit der Beitrag der MitarbeiterIn zu vereinbaren und im Teil 2 werden die Maßnahmen zu Erhaltung und Verbesserung der Leistung der MitarbeiterIn festgelegt.<sup>102</sup>

Der Beitritt zur Europäischen Union am 1.1.1995 brachte substantielle Veränderungen in rechtlicher Hinsicht als auch in Vollziehungsangelegenheiten. Das Gemeinschaftsrecht definiert Beamte als Personen, die unmittelbar hoheitliche Angelegenheiten durchzuführen haben und für die eine Pragmatisierung im Sinne der Gewaltentrennung eines Rechtsstaates nützlich und erforderlich ist. Daraus ergab sich, dass nur noch konkret definierte Personengruppen für eine Definitivstellung vorgesehen und Bedienstete von staatlichen und staatsnahen Betrieben generell ausgeschlossen sind.

Die Besoldungsreform 1994 der öffentlich-rechtlich Bediensteten und die EU-Regelungen betreffend der öffentlich Bediensteten führten mit 1.1.1999 zur Reform des Vertragsbedienstetenrechts mit dem die Ablöse der BeamtInnenschaft durch Vertragsbedienstete eingeläutet wurde. Die wichtigsten Änderungen waren:

- Umstellung der Entlohnungsschemata v (VB des Verwaltungsdienstes) und h (VB des handwerklichen Dienstes) auf die Entlohnungsschemata I (Angestellte) und II (Arbeiter).

---

<sup>100</sup> Vgl. Dearing, o.J., Seite 26

<sup>101</sup> Vgl. BKA, Die Besoldungsreform 1994, 1995, Seite 17

<sup>102</sup> Vgl. §45a Besoldungsreform-Gesetz 1994

- Die im Zuge der Umsetzung der Besoldungsreform 1994 erfolgte Arbeitsplatzbewertung und die Arbeitsplatzzuordnung werden somit auch im VB-Bereich angewendet.
- Jede Entlohnungsgruppe umfasst einheitlich 21 Entlohnungsstufen und garantiert durch die zweijährigen Vorrückungsschritte ein stabiles Einkommen.
- Die Aktivlebensverdienstsumme entspricht jener der Beamten. Es wurde jedoch der Alterslastigkeit durch höhere Anfangsgehälter der VB entgegengewirkt.
- Bei dauernder Betrauung mit einem Arbeitsplatz gebührt eine Funktionszulage.
- Es besteht ein Rechtsanspruch und die Verpflichtung auf eine arbeitsplatzbezogene dienstliche Ausbildung.
- Ein Dienstverhältnis einer Vertragsbediensteten kann mangels Bedarf nur dann gekündigt werden, wenn die Person zum Zeitpunkt der Kündigung das 50. Lebensjahr noch nicht vollendet hat und bereits 10 Jahre in einem Dienstverhältnis stand. Ferner wird sichergestellt, dass der Dienstgeber vor einer Kündigung wegen Bedarfsmangels der Vertragsbediensteten innerhalb des Wirkungsbereiches des Ressorts einen verfügbaren Arbeitsplatz ihrer Entlohnungsgruppe (jedoch nicht seiner Bewertungsgruppe) zu suchen und anzubieten hat.
- Bei der Versetzung an einen anderen Dienstort sind die persönlichen, familiären und sozialen Verhältnisse der Vertragsbediensteten zu berücksichtigen und eine angemessene Übersiedlungsfrist zu gewähren.
- Vertragsbedienstete, die ab 1.1.1999 in ein Dienstverhältnis eintreten, werden in das Beamten-, Kranken- und Unfallversicherungsgesetz, also in die Beamtenversicherungsanstalt (BVA) übernommen.<sup>103</sup>

---

<sup>103</sup> Vgl. Korecky, Peter u.a.: Vertragsbedienstetenreformgesetz/Erläuterungen zum Gehaltsschema für Vertragsbedienstete im öffentlichen Dienst, Gewerkschaft Öffentlicher Dienst, Besoldungsreferat, 1999, Wien (<http://www.sbg.ac.at/da2/vbrg-korecky.htm> vom 1.3.2009)

Der BeamtInnenvorbehalt für Leitungsfunktionen in einem Bundesministerium ist 1999 endgültig gefallen.<sup>104</sup> Im §9 des Bundesministeriengesetzes ist festgelegt, dass geeignete Bedienstete zu betrauen sind, jedoch besteht für Vertragsbedienstete (VB) im Anschluss an die Bestellung das Recht, über Antrag, in ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis übernommen zu werden.

Seit 1.1.2003 sind durch eine Änderung des BDG 1979 die obersten Dienstbehörden (Ministerien) für die Grundausbildung ihrer Zivilbediensteten zuständig.

Hinsichtlich des BeamtInnenpensionsgesetzes gab es ab 1997 große Veränderungen.<sup>105</sup> Ein Rückblick auf das Pensionsgesetz für BundesbeamtInnen (Bundesgesetzblatt I Nr. 340/1965) zeigt, dass der BeamtIn ein Ruhebezug gebührte, der sich aus dem Ruhegenuss und den gebührenden Zulagen zusammensetzte. Die Ruhegenussbemessungsgrundlage bildete 80 % des ruhegenussfähigen Monatsbezuges. Der Anspruch entstand nach einer ruhegenussfähigen Gesamtdienstzeit von mindestens 10 Jahren im Ausmaß 50 v.H. der Ruhegenussbemessungsgrundlage und erhöhte sich um 2 v.H. pro Jahr. Das bedeutete, dass BeamtInnen nach 35 Dienstjahren 80 % ihres letzten Monatsbezuges als Pension bekamen. Dies erklärt sich auch aus der Tatsache, dass BeamtInnen zeitlebens BeamtInnen bleiben und nur vom Aktivstand in den Ruhestand wechseln.

Ab 1997 begannen massive Verschlechterungen hinsichtlich des Anspruches und der Höhe des Ruhebezuges. Als Basis für die Ruhegenussbemessungsgrundlage wurde nicht mehr der letzte Monatsbezug herangezogen, sondern es wurden Durchrechnungszeiträume festgelegt. Waren es zunächst die „besten“ 216 Beitragsmonate (BGBl. I Nr. 138/1997), verlängerte sich der Durchrechnungszeit bis dato auf 480 Monate. Ein Anspruch auf Ruhebezug kann erst nach 15 Dienstjahren geltend gemacht werden und der volle Anspruch besteht erst nach 45 Dienstjahren.

Die de facto-Aufhebung bzw. ein Ausgleiten des Pensionsversicherungsgesetzes 1965 wurde im BGBl. I Nr. 71/2003 verlautbart. Für alle ab dem 1.1.2005 ernannten BeamtInnen gilt das allgemeine Pensionsgesetz (Pensionsharmonisierungsgesetz - BGBl. I Nr. 142/2004) Die Überleitungsbestimmungen sehen vor, dass das Beamtenpensionsgesetz für öffentlich-rechtlich Bedienstete, die vor dem 1.1.1955 geboren wurden, weiterhin gilt. Für BeamtInnen, die vor dem 1.1.2005 ernannt worden

---

<sup>104</sup> Vgl. Hartmann, 2006, Seite 304

<sup>105</sup> Vgl. Bundeskanzleramt, Der Öffentliche Dienst in Österreich, o.J., Seite 5

sind und ab dem 1.1.1955 geboren sind, kommt es zu einem Splitting der Systeme und einer Vielzahl von Sonderregelungen.<sup>106</sup>

Im Zeichen der Reformen hat sich auch die Personalrekrutierung in den Bundesdienststellen verändert. Zu erwähnen sei hier die Studienbeihilfenbehörde (nachgeordnete Dienststelle des BMWF), die BewerberInnen im eigenen Assessmentcenter testet. Dabei werden nicht nur fachlichen Qualifikationen ermittelt, sondern Eigenschaften wie Teamfähigkeit, soziale Sensibilität und Kooperationsfähigkeit, aber auch die Leistungsbereitschaft und die Fähigkeit mit Konflikten bzw. Kritik umzugehen, festgestellt. Vorteil einer solchen umfangreichen Fähigkeitsfeststellung ist die Vermeidung von Kosten durch Fehlbesetzungen.<sup>107</sup>

Die Förderung und Forderung von Mobilität findet auch im BDG im §39a ihren Niederschlag. BeamtInnen können mit ihrer Zustimmung zu Ausbildungszwecken oder als nationale ExpertInnen zu einer Einrichtung, die im Rahmen der europäischen Integration oder der OECD tätig ist, entsendet werden. Dies gilt auch für im Bundesinteresse gelegene Tätigkeiten zu einer sonstigen zwischenstaatlichen Einrichtung oder für Tätigkeiten im Rahmen von Partnerschaftsprojekten auf Grund von Außenhilfsprogrammen der Europäischen Union. Wird eine BeamtIn Mitglied des Europäischen Parlaments oder der Kommission, wird sie unter Entfall der Bezüge gemäß §19 Abs. 1 Z2 BDG außer Dienst gestellt. Für alle anderen Tätigkeiten im Rahmen der Europäischen Union kann entsprechend dem §75 Karenzurlaub (Urlaub gegen Entfall der Bezüge) gewährt werden.

Im Auftrag der Regierung wurde eine Arbeitsgruppe installiert, die einen Verhaltenskodex (Code of Conduct) für öffentliche Bedienstete für den Bereich Korruption ressortübergreifend zu erarbeiten hatte. In dieser Gruppe wirkten die SpezialistInnen aller Ministerien, des Rechnungshofes sowie der Bundesländer, der Landesrechnungshöfe, des Gemeindebundes, des Städtebundes und der Gewerkschaft Öffentlicher Dienst und der Gewerkschaft der Gemeindebediensteten mit.<sup>108</sup>

Um im Bereich der öffentlichen Verwaltung eine zielgerichtete akademische Ausbildung für den Bereich des Ressourcenmanagements (Personal-, Finanz- und Organisationsmanagement) sicher zu stellen, wurde der Fachhochschul-Bachelor-

---

<sup>106</sup> Vgl. Bundeskanzleramt, Der Öffentliche Dienst in Österreich, o.J., Seite 17

<sup>107</sup> Vgl. Promberger, 2007, Seite 151

<sup>108</sup> Vgl. Bundeskanzleramt, Das Personal des Bundes, 2008, Seite 54 und 55

Studiengang „Public Management“ geschaffen, der ab Herbst 2008 berufsbegleitend angeboten wurde.<sup>109</sup> Diese Ausbildung stellt eine Weiterentwicklung des „Aufstiegskurses“<sup>110</sup> zu einem allgemein anerkannten Ausbildungsprodukt (Bolognakonformität) dar und steht auch Vertragsbediensteten offen. Mit der Dienstrechtsnovelle 2008 erfolgte eine Gleichstellung der Fachhochschulstudien mit Universitätsstudien in allen Verwendungen, für die kein spezielles Studium vorgesehen (z.B. Medizinstudium) ist. Weiters wurde mit der Novelle festgelegt, dass die „Beamtenaufstiegsprüfung“<sup>111</sup> durch die Berufsreifepfung ersetzt wird.<sup>112</sup>

Die Möglichkeit zur Absolvierung von Praktika wurde geschaffen. Ziel ist es, durch Kennenlernen von anderen Denkweisen, Arbeitsmethoden und Organisationsstrukturen die Motivation und Innovationsfähigkeit der Bundesbediensteten zu fördern. Diese Mobilitätsmaßnahme wird vom BKA gefördert. Es gibt die Möglichkeit des Austausches in Österreich, aber auch mit sieben Partnerländern (Finnland, Großbritannien, Schweden, Deutschland, Italien, Frankreich und Slowenien) oder mit der Europäischen Kommission.

Im Rahmen der Personalentwicklung wurde als karrierefördernde Maßnahme für Frauen das „Cross Mentoring-Programm“ entwickelt. Dabei unterstützen MentorInnen, die bereits Karriere gemacht haben, Kolleginnen aus anderen Ministerien bei ihrer Karriereentwicklung für die Dauer eines Jahres. Betreut wird dieses Projekt vom BKA.<sup>113</sup>

---

<sup>109</sup> Vgl. Bundeskanzleramt, Das Personal des Bundes, 2008, Seite 62 und 63

<sup>110</sup> Gemäß Anlage 1, BDG, Ernennungserfordernisse und Definitivstellungserfordernisse, Punkt 1.13 ersetzt ein Aufstiegskurs das Ernennungserfordernis des Abschlusses eines Hochschulstudiums für die Verwendungsgruppe A1 (höherer (akademischer) Dienst).

<sup>111</sup> Gemäß Anlage 1, BDG, Ernennungserfordernisse und Definitivstellungserfordernisse, Punkt 2.13 ersetzt ein die Beamten-Aufstiegsprüfung das Ernennungserfordernis der erfolgreich abgelegten Reifepfung einer höheren Schule für die Verwendungsgruppe A2 (gehobener Dienst).

<sup>112</sup> Vgl. Schnedl, Norbert: Dienstrechtsnovelle 2008/Ein Kurzbericht in: GÖD – Der öffentliche Dienst aktuell, Ausgabe 1, Februar 2009, Seite 18-19

<sup>113</sup> Vgl. Bundeskanzleramt, Das Personal des Bundes, 2008, Seite 71 und 72

## **2.5 Legitimierungen und Allgemeines zum BeamtInnenum und zur Verwaltung**

### **2.5.1 Verfassungsrechtliche Grundlagen des öffentlichen Dienstes und seiner Bediensteten**

Gemäß Art. 18 B-VG darf die gesamte staatliche Verwaltung nur auf Grund der Gesetze ausgeübt werden (Legalitätsprinzip). Da die Bindung an die Gesetze vorgegeben ist, wird daraus das Gebot abgeleitet, dass der Gesetzgeber auch inhaltlich ausreichende Regelungen zu treffen hat. Eine Präzisierung der gesetzlichen Regelungen erfolgt durch die Verwaltungsbehörden innerhalb ihres Wirkungsbereiches in Form von Verordnungen. Seit dem Beitritt zur Europäischen Union (EU) kann das Handeln der Vollziehung auch durch das Gemeinschaftsrecht bestimmt sein, das eine Vorrangwirkung vor widersprechendem nationalen Recht besitzt.<sup>114</sup>

Im Art. 19 B-VG werden die obersten Organe der Vollziehung genannt. Diese sind die BundespräsidentIn, die BundesministerInnen und StaatssekretärInnen sowie die Mitglieder der Landesregierungen. Art. 20 B-VG legt fest, dass unter der Leitung der obersten Organe nach den Bestimmungen der Gesetze auf Zeit gewählte oder ernannte berufsmäßige Organe die Verwaltung führen. Soweit verfassungsgesetzlich nicht anders bestimmt, sind diese Organe an die Weisungen der ihnen vorgesetzten Organe gebunden und diesen für ihre amtliche Tätigkeit verantwortlich. Eine Weisung kann nur ablehnt werden, wenn sie von einem unzuständigen Organ erteilt wird oder die Befolgung gegen strafgesetzliche Vorschriften verstoßen würde.<sup>115</sup> Weiters sind die Organe zur Amtsverschwiegenheit verpflichtet, diese stellt eine Dienstpflicht dar und ist im BeamtInnendienstrechtsgesetz (BDG) genau geregelt. Die ebenfalls festgeschriebene Auskunftspflicht wird in Auskunftspflichtgesetzen geregelt. Grundsätzlich ist jede Person berechtigt Auskunft zu begehren, jedoch kann es durch Verschwiegenheitsverpflichtungen zu Einschränkungen kommen.<sup>116</sup>

Die Kompetenzverteilung der Verwaltungsaufgaben auf Bund und Länder erfolgt großteils in den Art. 10 bis 15 B-VG. Der Art. 69 B-VG legt fest, dass die obersten Verwaltungsgeschäfte, soweit sie nicht der BundespräsidentIn übertragen sind, durch die Bundesregierung zu erledigen sind. Zur Besorgung der Geschäfte der

---

<sup>114</sup> Vgl. Mayer, 2007, Seite 129, 132, 133 und 140

<sup>115</sup> Vgl. Mayer, 2007, Seite 129 und 152

<sup>116</sup> Vgl. Mayer, 2007, Seite 160, 162 und 163

Bundesverwaltung sind gemäß Art. 77 B-VG die Bundesministerien und die ihnen unterstellten Ämter berufen. Die Zahl der Bundesministerien, ihr Wirkungsbereich und ihre Einrichtung werden durch Bundesgesetze bestimmt. Der Wirkungsbereich eines Ministeriums ergibt sich in der Regel aus dem Bundesministeriengesetz in Verbindung mit den jeweiligen Materiengesetzen.<sup>117</sup>

Im B-VG ist der Begriff „Beamter bzw. Beamtin“ nicht direkt ausgedrückt. Aus diesem Grund steht immer die Frage nach der institutionellen Absicherung und des Bestandsschutzes des BerufsbeamtenInnentums und die Frage nach einem Vorbehalt bestimmter Funktionen im Raum. Zur Zeit hat sich mit der Staatspraxis auch die herrschende Lehre durchgesetzt, dass sich aus Art. 20 BV-G weder eine Vorprägung bestimmter dienstrechtlicher Modelle noch ein Vorbehalt von bestimmten Verwaltungsangelegenheiten zugunsten von InhaberInnen bestimmter dienstrechtlicher Stellungen ergibt. Der Verfassungsgerichtshof erkennt jedoch das Begriffsbild der BundesbeamtenInnen als verfassungsrechtlich vorgegeben. Gemäß Art. 106 B-VG besteht ein verfassungsrechtlich normierter BeamtenInnenvorbehalt für RichterInnen, Mitglieder der unabhängigen Verwaltungssenate und noch weiteren speziell genannten Funktionen.<sup>118</sup>

### **2.5.2 Gesetzliche Grundlagen für BeamtenInnen und der Vertragsbediensteten**

Zu den wichtigsten gesetzlichen Grundlagen zählen für BeamtenInnen das umfangreiche BeamtenInnen-Dienstrechtsgesetz (BDG) 1979, das Gehaltsgesetz (GG) 1956 und das Pensionsgesetz (PG) 1965 sowie in jüngster Zeit, das allgemeine Pensionsgesetz (APG).

Für die Vertragsbediensteten ist das Vertragsbedienstetengesetz 1948 mit seinen dienst- und besoldungsrechtlichen Bestimmungen und für das Pensionsrecht das allgemeine Sozialversicherungsgesetz und ebenfalls das APG maßgeblich.

Von Bedeutung sind auch das Bundesministeriengesetz (BMG) 1992, das Bundes-Personalvertretungsgesetz (PVG) 1967 und das Bundes-Gleichbehandlungsgesetz (B-GBG) 1993.

---

<sup>117</sup> Vgl. Mayer, 2007, Seite 288-289

<sup>118</sup> Vgl. Hartmann, 2006, Seite 304

### **2.5.3 Unterschiede BeamtInnen und Vertragsbedienstete**

BeamtInnen stehen in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis, das durch den Hoheitsakt der Ernennung begründet wird. Das privatrechtliche Dienstverhältnis der Vertragsbediensteten wird durch einen Dienstvertrag geschlossen. Im Falle der Verletzung von Dienstpflichten, unterstehen BeamtInnen einem eigenen Disziplinarrecht und die VB dem Arbeitsgericht.

Im Zusammenhang mit der Aufnahme gibt es Erfordernisse. Für BeamtInnen sind die Ernennungserfordernisse: die österreichische Staatsbürgerschaft (Hoheitsverwaltung) oder die Staatsangehörigkeit zu einem EU-Staat, volle Handlungsfähigkeit, persönliche und fachliche Eignung für die bestmögliche Erfüllung von Aufgaben, die mit der vorgesehen Verwendung verbunden sind, ein Lebensalter von mindestens 18 und höchstens 40 Jahren. Des Weiteren gilt es, besondere Ernennungserfordernisse zu erfüllen, die in der Anlage 1 zum BDG geregelt sind. So ist es z.B. für die Verwendungsgruppe A2 erforderlich, die Reifeprüfung (Matura) oder die BeamtInnenaufstiegsprüfung (Berufsreifeprüfung) absolviert zu haben (§4 BDG).

Im Unterschied dazu, haben die Vertragsbediensteten als Aufnahmeerfordernis nicht die Auflage zur bestmöglichen Erfüllung ihrer Aufgaben, sondern nur zu Erfüllung, das Mindestalter für einen Eintritt beträgt 15 Jahre und falls keine geeigneten BewerberInnen vorhanden sind, kann in Ausnahmefällen von bestimmten Voraussetzungen abgesehen werden. Die besonderen Aufnahmeerfordernisse entsprechen denen der BeamtInnen, eine große Ausnahme sind jedoch die Vertragsbediensteten des Verwaltungsdienstes. Für diese Gruppe gibt es keine rechtlichen Einstufungshindernisse und auch keine ausbildungsmäßigen Erfordernisse, sie sind gemäß ihrer Verwendung einzustufen und zu entlohnen (§3 VBG).

Grundsätzlich können beide Arten mit hoheitlichen Aufgaben betraut werden, wobei es bei VB auf einigen Gebieten, z.B. RichterInnen, Ausschlüsse gibt.

Eine Kündigung (§32 VBG) ist bei Vertragsbediensteten im ersten Jahr ohne Angaben von Gründen, danach aus Bedarfsmangel, unbefriedigender Arbeitserfolg, Mangel der körperlichen oder geistigen Eignung, pflichtwidriges Verhalten, Wegfall der Handlungsfähigkeit und Nichterfüllung der Grundausbildung möglich. Diese Gründe gelten auch für BeamtInnen im provisorischen Dienstverhältnis, ein weiterer ist die Nichterfüllung von Definitivstellungserfordernissen (§10 BDG). Mit der Definitivstellung sind BeamtInnen unkündbar, es gibt jedoch Gründe die zu einer

Auflösung der Dienstverhältnisse führen (§20 BDG). Diese sind eine zweimalige negative Leistungsfeststellung infolge eines Disziplinarerkenntnisses und der Verlust der österreichischen Staatsbürgerschaft.

Die Vertragsbediensteten erhalten eine Abfertigung (§35 und §84 VBG). Alle die nach dem 1.1.2003 ein Dienstverhältnis begründet haben, auf Basis des betrieblichen Mitarbeitervorsorgegesetzes. Die BeamtInnen erhalten grundsätzlich keine Abfertigung, außer wenn sie ohne Anspruch auf Ruhegenuss, durch Kündigung des provisorischen Dienstverhältnisses, innerhalb von 6 Monaten nach Eheschließung oder nach Geburt/Adoption eines Kindes aus dem Dienststand ausscheiden (§26 GehG).

#### **2.5.4 Allgemeines zur Verwaltung**

Lange Zeit wurde die öffentliche Verwaltung mit dem von Max Weber<sup>119</sup> geschaffenen Bürokratiebegriff gleichgesetzt. Dieser stellt die bürokratische Herrschaft als die reinste Form der legalen rationalen Herrschaft dar, die sich auf eine bürokratische Organisation, die nach dem tayloristischen (arbeitsteiligen) Wertesystem eingerichtet ist, stützt und durch einen von BeamtInnen durchgeführten regelgebundenen und kontinuierlichen Betrieb gekennzeichnet ist. Das System beruht auf dem Hierarchieprinzip, der Weisungsgebundenheit der Untergebenen, der Schriftlichkeit und der erfolgsunabhängigen Entlohnung. Weber sieht in dieser Verwaltungsform die Verhinderung von Bevorzugung oder Benachteiligung durch willkürlichen Entscheidungen und somit die Garantie zur Gleichbehandlung gleicher Sachverhalte.

Demgegenüber steht der alltagssprachliche Gebrauch von Bürokratie, der damit eine unnötige Vergrößerung des öffentlichen Verwaltungsapparates und eine unzeitgemäße (unmoderne) und zeitraubende Erledigungsabwicklung meint.

##### **2.5.4.1 Politik und BeamtInnen**

Häufig wird der Einfluss der öffentlich Bediensteten auf die Politik thematisiert und als undemokratisch bzw. nicht korrekt wahrgenommen. Bekanntermaßen erfolgt durch die Regierungspartei bzw. Regierungskoalition die Besetzung der Bundesministerien mit Vertretern der Fraktion bzw. Fraktionen. Die MinisterInnen können sich nur mit einem kleinen Kern an Vertrauten umgeben, alle anderen Bediensteten sind bereits im jeweiligen Ressort vorhanden. Selbstverständlich werden die Grundlinien von den

---

<sup>119</sup> Der Idealtypus wurde in Max Webers Werk „Wirtschaft und Gesellschaft“ aus dem Jahre 1921 gezeichnet.

RessortleiterInnen vorgegeben, die Ausarbeitungen der verschiedenen Aufgaben erfolgen jedoch durch die Fachabteilungen z.B. Entwürfe zu Regierungsvorlagen oder parlamentarische Anfragen. Besonders die mit Leitungsfunktion ausgestatteten Personen, die direkt mit der MinisterIn und ihrem Kabinett/MinsterInnenbüro zusammenarbeiten, weisen über ihr Sachverstandsmonopol zumindest einen indirekten Einfluss bei Entscheidungsfindungen auf.<sup>120</sup>

#### 2.5.4.2 Die Kontrolle der Verwaltung

Grundsätzlich kann zwischen vorgängiger, begleitender und nachträglicher Kontrolle unterschieden werden. Die österreichische Rechtsordnung und Kontrollpraxis orientiert sich am Prinzip der politischen, rechtlichen und finanziellen Kontrolle. Die einzelnen Kontrollinstrumente können häufig mehreren Arten der Kontrolle zugeordnet werden.<sup>121</sup>

Nicht nur die Gesetzgebung sondern auch die Kontrolle gehört zu den klassischen Aufgaben des Parlaments. Im Abschnitt „Mitwirkung des Nationalrates und des Bundesrates an der Vollziehung des Bundes“ (Art. 50 – 55 B-VG) erfolgt die nähere Regelung. Zu den Kontrollinstrumenten zählen:

- Interpellationsrecht

Es umfasst alle Formen des parlamentarischen Fragerechtes. Fragen können an Regierungsmitglieder, an die PräsidentInnen, die Obleute der Ausschüsse und an die PräsidentIn des Rechnungshofes gerichtet werden.

- „Aktuelle Stunde“

Fünf Abgeordnete können die Durchführung spätestens 48 Stunden vor einer Plenarsitzung schriftlich unter Angabe des Themas verlangen. Die „Aktuelle Stunde“ dauert in der Regel 60 bis 70 Minuten, wobei der PräsidentIn nach 90 Minuten das Recht zukommt, diese für beendet zu erklären. Die „Aktuelle Stunde“ ist geeignet, kurzfristig auf aktuelle Themen zu reagieren.

---

<sup>120</sup> Vgl. Oberndorfer, 2006, Seite 40-44

<sup>121</sup> Vgl. Neisser, 2006, Seite 383-384

- Resolutionsrecht

Das Resolutionsrecht ist die Befugnis einer parlamentarischen Mehrheit ihre Vorstellungen über die Ausübung der Vollziehung mittels einer EntschlieÙung Ausdruck zu verleihen. Diese Entschlüsse haben jedoch keine rechtliche Bindung.

- Untersuchungsausschüsse

Dieses Instrument steht nur dem Nationalrat zur Verfügung. Dieser kann mit Beschluss einen Untersuchungsausschuss einsetzen.

- Ständige Unterausschüsse

Im B-VG sind zum Zweck der Kontrolle einige Unterausschüsse vorgesehen: Budgetausschuss (Vorberatung des Bundesfinanzgesetzes), Unterausschuss des Innenausschusses „zur Überprüfung von Maßnahmen zum Schutze der verfassungsmäßigen Einrichtungen und ihrer Handlungsfähigkeit“, ein Unterausschuss zum Verteidigungsausschuss und der Unterausschuss des Rechnungshofes.

- Sonstige Kontrollbefugnisse

Es geht hierbei primär um Antragsrechte. So können ein Drittel der Abgeordneten des Nationalrates ein Bundesgesetz beim Verfassungsgerichtshof anfechten. Dient der Opposition als besondere Möglichkeit der Kontrolle auf Verfassungskonformität von Gesetzesbeschlüssen. Aufträge an den Rechnungshof durch den Nationalrat oder durch mindestens 20 Abgeordnete.<sup>122</sup>

Ein weiteres Kontrollinstrument ist der Verwaltungsgerichtshof, der zur Sicherung der Gesetzmäßigkeit der gesamten öffentlichen Verwaltung berufen ist. Er überprüft die Gesetzmäßigkeit von Bescheiden und bietet Rechtsschutz gegen die Untätigkeit der Verwaltung (Art. 129 B-VG).

---

<sup>122</sup> Vgl. Neisser, 2006, Seite 383 - 401

### 2.5.4.3 Personalstände im Bundesdienst

Im Jahr 1977 gab es 284.214 Dienstposten für Bundesbedienstete. Davon entfielen fast 50 % auf Bundesbetriebe und Monopole und nur 2 % waren in Zentralstellen beschäftigt oder als oberste Organe tätig.<sup>123</sup> Im Vergleich dazu, betrug der Personalstand in den Jahren 2000 162.561 Personen, 2003 150.132 Personen und 2007 nur noch 132.731 Personen.<sup>124</sup> Dies bedeutet eine Reduzierung von ca. 20 % - davon entfallen 14 % auf Ausgliederungen und 6 % auf den Bundesbereich, wobei die großen Personaleinsparungen im Verwaltungsdienst durchgeführt wurden.<sup>125</sup>

Im Vergleich mit anderen EU-Ländern liegt Österreich gemäß einer Studie der OECD aus dem Jahre 2004 mit seinen 12,8 %-igen Anteil an öffentlichen Bediensteten an der Gesamtbeschäftigung an einem der untersten Plätze. Den höchsten Anteil haben Norwegen (32,9 %), Schweden (31,6 %) und Dänemark (30,5 %).<sup>126</sup>

Das Einkommen im öffentlichen Dienst zeigt im Vergleich mit der Privatwirtschaft, dass die mittleren Einkommen der Männer im öffentlichen Dienst niedriger sind. Bei den Frauen ist es umgekehrt.<sup>127</sup>

---

<sup>123</sup> Vgl. Fischer, 2004, Seite 94

<sup>124</sup> Vgl. Bundeskanzleramt, Das Personal des Bundes, 2008, Seite 4 und 36

<sup>125</sup> Vgl. Bachmayer, 2008, Seite 33

<sup>126</sup> Vgl. Bundeskanzleramt, Das Personal des Bundes, 2008, Seite 6

<sup>127</sup> Vgl. Bundeskanzleramt, Das Personal des Bundes, 2008, Seite 10

### 3 NEW PUBLIC MANAGEMENT (NPM)

#### 3.1 Einführung zum NPM

Bis zum Ende der 80er-Jahre entsprach die österreichische Verwaltung dem von Max Weber (1864 bis 1920) beschriebenen bürokratischen Modell.<sup>128</sup> Danach haben im Zuge von Verwaltungsreformen Managementtechniken aus der Privatwirtschaft Einzug in den öffentlichen Sektor gehalten, die den neoliberalen Forderungen nach weniger Regulierung, mehr Wettbewerb, Reduzierung der Kosten sowie mehr Qualität und Bürgernähe Rechnung getragen haben. Die Entwicklungsstränge sind unterschiedlich und werden auch verschieden bezeichnet. In Österreich, Großbritannien und den USA werden diese Techniken „New Public Management“ genannt, in Deutschland „Neue Steuerungsmethoden“ und in der Schweiz „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung“.<sup>129</sup> Somit gibt es keine einheitliche Bezeichnung und genauso verhält es sich mit weiteren Begriffen dieses Metiers wie Führung, Koordination, Guidance, Benchmarking, Downsizing, die aus unterschiedlichen Traditionen stammen.<sup>130</sup>

Gemeinsam ist allen Varianten, dass sich ihr Handeln nicht am Input<sup>131</sup>, sondern am Output<sup>132</sup> orientiert. Diese Art der Konzeption stellt einen Paradigmenwechsel in der Verwaltungsführung dar, da sich die öffentliche Verwaltung bis dahin gegenüber den Bürgern über einen Rechte- und Pflichtenkatalog definiert hat. Dies bedeutete, dem Bürger zu geben, was im rechtens zustand. Kundenzufriedenheit und -orientierung waren dabei kein Thema.<sup>133</sup>

Output-orientierte Managementmethoden basieren auf einer Steigerung der Effektivität, der Effizienz und der Angemessenheit. Eine Steigerung der Effizienz wird durch den Einsatz von zweckmäßigen Führungsinstrumenten erreicht und die Angemessenheit steigt durch verbesserte Entscheidungsgrundlagen für politische Aufträge.<sup>134</sup> Als Hauptpunkte gelten Dezentralisierung, die Überwindung hierarchischer Steuerung und

---

<sup>128</sup> Vgl. Fellmann, 2000, Seite 7

<sup>129</sup> Vgl. Friedrichsmeier, 2000, Seite 56

<sup>130</sup> Vgl. Jann, 1998, Seite 21 und 27

<sup>131</sup> Input bezeichnet den Ressourceneinsatz wie Personal, Sachmittel, Finanzmittel, Informationen usw., die zur Leistungserbringung in der Verwaltung erforderlich sind (Vgl. Promberger, 2005, Seite 281)

<sup>132</sup> Output sind die von einer Verwaltungseinheit erbrachten Produkte und Leistungen (Vgl. Promberger, 2005, Seite 283)

<sup>133</sup> Vgl. Friedrichsmeier, 2000, Seite 58

<sup>134</sup> Vgl. Friedrichsmeier, 2000, Seite 56

Kontrolle durch eigenverantwortliche Regelkreise sowie Transparenz bei den Entscheidungsprämissen, den Kosten und den Ergebnissen des Verwaltungshandelns.<sup>135</sup>

Basierend auf einer Vernetzung von Planung, Entscheidung, Vollzug und Kontrolle sowie der grundsätzlichen Umwandlung traditioneller Verwaltungseinheiten zu Dienstleistungszentren, können drei Ansätze unterschieden werden:<sup>136</sup>

- Aufteilung der staatlichen Verwaltung in kleinere und größere Einheiten (Agenturen) unter der Leitung einer ManagerIn, welche ausschließlich der MinisterIn untersteht. Agiert wird auf Basis von Rahmenpapieren, die Ziele, Aufgaben, Managementkonzepte, Entscheidungskompetenzen sowie Kontroll- und Reportingpflichten usw. regeln. Es besteht in der Regel eine flexible Budgetzuweisung entsprechend den jährlich festzulegenden Zielvorgaben.<sup>137</sup>
- Trennung von Politik und Verwaltung. Die Politik bzw. ihre politischen VertreterInnen geben die Verwaltungs- und Vergabeziele vor und die Verwaltung sorgt für die Durchführung.<sup>138</sup> Die einzelnen Verwaltungseinheiten agieren sowohl intern als auch extern wie in der freien Marktwirtschaft. Das bedeutet, dass interne Leistungen auf die jeweiligen Kostenstellen verrechnet werden.<sup>139</sup>
- Die Verwaltungsleistungen stehen im Mittelpunkt und werden als Produkte definiert und einzeln budgetiert.<sup>140</sup>

## **3.2 Theorien**

### **3.2.1 Globalisierung und Liberalisierung**

Durch die weltweite Globalisierung und Liberalisierung sind die Forderungen nach einer über die nationalen Grenzen hinaus gehenden freien Marktwirtschaft immer mehr in das Wirtschaftsleben und in die gesellschaftliche Denkweise eingeflossen.

Der Liberalismus hat sich im 19. Jahrhundert ausgeprägt und baut auf dem Gedanken der Trennung von Staat und Gesellschaft auf. Er fußt auf einem bürgerlich-liberalen

---

<sup>135</sup> Vgl. Jann, 1998, Seite 21

<sup>136</sup> Vgl. Fellmann, 2000, Seite 7

<sup>137</sup> Vgl. Fellmann, 2000, Seite 7-8

<sup>138</sup> Vgl. Fellmann, 2000, Seite 8

<sup>139</sup> Vgl. Fellmann, 2000, Seite 8

<sup>140</sup> Vgl. Fellmann, 2000, Seite 8

Gedankengut, bei dem der private Unternehmer im Mittelpunkt der wirtschaftlichen Entwicklung steht.

Der Neoliberalismus ist eine vor allem nach dem II. Weltkrieg aufgetretene Modifikation des Liberalismus. Das Kernstück ist die Befürwortung des Marktwettbewerbes. Der Neoliberalismus wendet sich gegen staatliche Intervention in der Wirtschaft und sieht die Aufgabe des Staates in der Herstellung eines allgemeinen Ordnungsrahmens mit effizienten Verwaltungsstrukturen. Die Misserfolge des staatsinterventionistischen Handels in den 70er-Jahren, ließen den Neoliberalismus als Weltanschauung in den meisten (größtenteils westlich orientierten) Staaten erstarken. Gegner kritisieren, dass diese wirtschaftlichen Reformen die gesellschaftliche Spaltung zwischen arm und reich vertieften.<sup>141</sup>

Globalisierung ist ein seit der Mitte der 90er-Jahre verwendeter Begriff, mit dem die steigende weltweite Verflechtung der Ökonomien und der Finanzmärkte bezeichnet wird. Aber auch die rasche Vermehrung und Verdichtung grenzüberschreitender gesellschaftlicher Interaktionen, die in räumlicher und zeitlicher Hinsicht die nationalen Gesellschaften immer stärker miteinander verbinden, werden unter diesem Begriff subsumiert.<sup>142</sup>

Obwohl ein freier Markt einen freien Wettbewerb inkludiert, ist für die öffentliche Verwaltung nur der Wettbewerb auf internen Märkten zielführend, da öffentliche Aufgaben politische, soziale, kulturelle, gesellschaftliche und ökologische Dimensionen zu berücksichtigen haben und nicht auf Gewinnmaximierung ausgerichtet sind. Dies bedeutet, dass Effizienz und Effektivität sehr stark von Gruppeninteressen abhängen. Der Erfolg kann häufig nur durch „weiche“ Messungsarten ermittelt werden.<sup>143</sup>

### **3.2.2 NPM-Theorien**

In den auf NPM fokussierten Verwaltungsreformdiskussionen kommt immer wieder der wissenschaftlich-theoretische Bereich zur Sprache. Dabei gibt es zwei Diskussionsstränge: die strukturalistischen und die methodologisch individualistischen Theorien. Ziemliche Einigkeit besteht hinsichtlich der Annahme, dass die Zeit der

---

<sup>141</sup> Vgl. Nohlen, Dieter u.a. (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft/Theorien - Methoden - Begriffe, Band 1, Verlag C.H.Beck, München, 2002, Seite 569-570

<sup>142</sup> Vgl. Nohlen, Dieter u.a. (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft/Theorien - Methoden - Begriffe, Band 1, Verlag C.H.Beck, München, 2002, Seite 293

<sup>143</sup> Vgl. Friedrichsmeier, 2000, Seite 61

„Großen Theorien“ vorbei ist und das Bekenntnis zum Theorien- und Methodenpluralismus.<sup>144</sup>

Im Bereich der strukturalistischen Theorie, ist für NPM die Systemtheorie von Bedeutung. Dabei basiert das Systemverständnis bei Reformdiskussionen vielfach auf einfachen Input-Throughput-Output-Modellen, die ihren Ursprung vielfach in kybernetischen Regelkreismodellen haben. Die „Neueren Systemtheorien“ (beginnend mit Luhmann 1984) beschäftigen sich mit der Modernisierung der Gesellschaft und der Herausbildung funktionaler Teilsysteme (z.B. Politik, Wissenschaft), die in sich abgeschlossen und sich autopoietisch verselbstständigt haben. Sie kommunizieren über eigene Codes, die nur für sie verständlich sind. Für NPM ist die autopoietische Wende für die darin implizierte Steuerungsproblematik in den Diskussionen relevant.<sup>145</sup>

Für die individualistischen Theorien sind die Ansätze der Institutionentheorien gebräuchlich. Dazu ist grundsätzlich zu sagen, dass die klassische Organisationstheorie ein Spezialgebiet der Verwaltungswissenschaft war und diese ein Teilgebiet der Politikwissenschaft. Heutzutage gilt die Organisationstheorie auch als Spezialgebiet der Institutionenökonomie, die ihrerseits wieder ein Teilgebiet der Ökonomie ist.<sup>146</sup>

Mit der Wiederentdeckung der Bedeutung von Institutionen für das Handeln von AkteurInnen gewannen die „Neuen Institutionentheorien“ an Bedeutung. Dazu gehören die auf Rational Choice-Basis operierende „Neue Institutionenökonomie“ und der konstruktionistisch orientierte „organisationssoziologische Neo-Institutionalismus“ bzw. der historische „Institutionalismus der Politikwissenschaften“.<sup>147</sup>

### 3.2.2.1 Neue Institutionenökonomie (NIÖ)

Der Rational Choice-Ansatz geht im wesentlichen von der Existenz individueller Nutzenfunktionen und dem Streben nach individueller Nutzenmaximierung sowie der Fähigkeit von AkteurInnen aus, zielorientiert und zweckrational vorzugehen.<sup>148</sup> Diese Annahme bezieht sich auf alle Menschen, also auch auf Bedienstete im öffentlichen Sektor. Damit wird die Vorstellung von „sich für den Dienst aufopfernden ohne

---

<sup>144</sup> Vgl. Neisser, 1998, Seite 23-24

<sup>145</sup> Vgl. Neisser, 1998, Seite 24-25

<sup>146</sup> Vgl. Jann, 1998, Seite 42

<sup>147</sup> Vgl. Neisser, 1998, Seite 25

<sup>148</sup> Vgl. Neisser, 1998, Seite 25

Eigeninteresse agierenden Personen“ aufgegeben und ein realistischer, wirklichkeitsnaher Standpunkt eingenommen.<sup>149</sup>

Die verschiedenen Varianten der Neuen Institutionenökonomik beschäftigten sich mit Koordinations- und Organisationsproblemen und berücksichtigen den institutionellen Rahmen (Staat, Gesetze, Verträge, soziale Normen usw.) in ihren Analysen. In der neueren ökonomischen Theorie ist das Subsidiaritätsprinzip<sup>150</sup> integriert, das sich auch im Dezentralisierungsbestreben des NPM widerspiegelt.<sup>151</sup>

Bei der Neuen Institutionenökonomie gibt es drei wichtige Ansätze:

- Property Rights-Ansatz

Dabei steht die Gestaltung, Verteilung und Übertragung von Handlungs- und Verfügungsrechten im Vordergrund. Der Fokus liegt auf der Frage, welche Verteilung der Verfügungsrechte (unter Beachtung der Transaktionskosten) die effizienteste Nutzung des Gutes impliziert. Der Ansatz geht davon aus, dass je vollständiger die Handlungs- und Verfügungsrechte an einem Gut den einzelnen AkteurInnen zugeordnet sind, desto effizienter werden diese mit den ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen umgehen. Dabei wird gerne mit Eigentumssurrogaten<sup>152</sup> wie Beteiligungsmodelle, ertragsabhängige Remuneration, Wettbewerb und kulturellen Normen (Fairness) gearbeitet. Das Gebiet der öffentlichen Verwaltung war bis in die 80er-Jahre durch eine starke „Verdünnung“ der Verfügungsrechte und hohe Transaktionskosten geprägt.

Aus diesem Ansatz können für NPM die Bestrebungen für das Globalbudget, die Flexibilisierungsklausel sowie die grundsätzliche Zuteilung von größerer Verantwortung abgeleitet werden.<sup>153</sup>

- Transaktionskosten-Ansatz

Dieser berücksichtigt neben den Herstellungskosten für eine bestimmte Leistung auch die Transaktionskosten (z.B. Informations-, Anbahnungs-, Kontroll- und Anpassungskosten). Grundsätzlich fallen Transaktionskosten beim Übergang

---

<sup>149</sup> Vgl. Erlei u.a., 2007, Seite 352

<sup>150</sup> Subsidiaritätsprinzip bedeutet, dass übergeordnete Gemeinschaftsformen nur für Aufgaben eintreten sollen, die kleinere gesellschaftliche Einheiten nicht erfüllen können (Langenscheidt/Fremdwörterlexikon)

<sup>151</sup> Vgl. Neisser, 1998, Seite 26

<sup>152</sup> Eigentumssurrogaten, (Ersatz für Eigentum) rechnet man alle Eigenschaften zu, die ähnliche Anzeizeffekte haben, wie das Eigentum selbst.

<sup>153</sup> Vgl. Neisser, 1998, Seite 26-27

von Eigentumsrechten an und betreffen in der Regel KäuferIn und VerkäuferIn, wenn auch meistens in unterschiedlicher Höhe. Sie steigen proportional zur Häufigkeit des Austausches (Kontroll- und Anpassungskosten), bei Spezifität (der Leistung/des Produkts) und je größer die Unsicherheit betreffend der Transaktion und des Verhaltens der AkteurInnen ist. Treffen die erwähnten Punkte zu, ist eine hierarchische Koordinationsform von Vorteil, also die Verbindung mit einer konkreten PartnerIn. Trifft dies nicht zu, wird der Marktkoordination der Vorzug gegeben.

Der Transaktionskosten-Ansatz gibt eine Hilfestellung für die Entscheidung „Selbstmachen oder Ankaufen“, indem ermittelt wird, unter welchen Bedingungen die Transaktionskosten höher oder niedriger sind und dadurch die Gesamtkosten beeinflussen. Im Zusammenhang mit NPM betrifft dies die Frage, welche Staatsaufgaben ausgelagert werden sollen und welche nicht.<sup>154</sup>

- Principal-Agent-Ansatz

Bei diesem Ansatz steht die Beziehung zwischen der AuftraggeberIn (principal) und der AuftragnehmerIn (agent) im Mittelpunkt ausgehend von der Annahme, dass Zweitere vorhandene, nicht vertragliche geregelte Handlungsspielräume zu ihrem Vorteil nützt.<sup>155</sup>

Da eine konkrete und eindeutige Vorgabe von Handlungsweisen bzw. Leistungserbringung, die alle Eventualitäten berücksichtigt, nur selten durchführbar ist und in der Regel eine Informationsasymmetrie zwischen den PartnerInnen besteht, konzentriert sich der Principal-Agent-Ansatz auf eine anreizoptimale Gestaltung von Verträgen, die die Interessendivergenz von Principal und Agent möglichst stark reduziert.<sup>156</sup>

Dieser Ansatz kommt sowohl organisationsintern als auch -extern zu Anwendung. Im Sinne von NPM steht die Forderung nach einer verstärkten Beachtung von agierenden Personen und die daraus abgeleitete Einkalkulierung von menschlichen Verhaltensmustern in die Konzepte und Planungen.

---

<sup>154</sup> Vgl. Neisser, 1998, Seite 27-28

<sup>155</sup> Vgl. Neisser, 1998, Seite 28 und Erlei, 2007, Seite 357

<sup>156</sup> Vgl. Neisser, 1998, Seite 28

### 3.2.2.2 Neo-Institutionalismus

Da bei diesem Ansatz Interessen und Präferenzen das Ergebnis von gesellschaftlichen Normen und Werten sind, wird die Relevanz der ökonomischen Rationalität zur Erklärung von sozialem Verhalten in Frage gestellt.

Dies trifft in der öffentlichen Verwaltung das Gebiet der „Legitimation“. Durch veränderte Werte und Einstellung der Gesellschaft ist der Staat gefordert, seine „Daseinsberechtigung“ immer wieder erneut herzustellen.<sup>157</sup>

### 3.2.2.3 Managerialismus

In der Managementlehre gibt es zwei traditionelle Sichtweisen: Den institutionellen Ansatz, der mit Management eine Gruppe von Personen oder Organisationseinheiten mit Führungs- und Steuerungsbefugnissen meint und einen funktionalen Ansatz, der den Komplex von Steuerungsaufgaben, die bei der Leistungserstellung und –sicherung in arbeitsteiligen Systemen erbracht werden müssen, als Ausgangspunkt sieht.<sup>158</sup>

In der Verwaltungspraxis steht die Bezeichnung Managerialismus für die Anwendbarkeit der privatwirtschaftlichen Managementlehre und ihrer Instrumente im öffentlichen Sektor, also für den funktionalen Ansatz.<sup>159</sup> Betont werden die Rolle der Führungskräfte, der Steuerungsinstrumente und die Übernahme von Verantwortung zur Leistungserfüllung.

---

<sup>157</sup> Vgl. Neisser, 1998, Seite 29

<sup>158</sup> Vgl. Jann, 1998, Seite 13

<sup>159</sup> Vgl. Neisser, 1998, Seite 568-569 Glossar

### **3.3 Politische Einstellungen zu den österreichischen Verwaltungsreformen**

*„Eine Ökonomisierung der Staatstätigkeit kann als Anpassung, aber auch als Vorwärtsverteidigung und Selbstbehauptung der Politik im veränderten Kräftefeld der dynamisierten Wirtschaftsgesellschaft verstanden werden.“<sup>160</sup>*

Nicht alleine der Einfluss des Neoliberalismus, sondern auch einsetzende Ressourcenknappheit im öffentlichen Sektor und ein Modernisierungsdruck durch die Mitgliedschaft in der Europäischen Union, haben die Verwaltungsreformen ab Ende der 80er-Jahre zu einem großen politischen Thema werden lassen.

Ein Blick in die Grundsatzprogramme der Regierungsparteien und in die letzten Regierungsprogramme begründet die gesetzten Schritte im öffentlichen Sektor. Seitens ÖVP und FPÖ ist die Förderung und Stärkung der heimischen Wirtschaft und ihrer Unternehmen immer ein Grundsatz gewesen. Beide Parteien stehen für wenig Regulierung durch den Staat und für eine Einschränkung der Rechte der ArbeitnehmerInnen, zugunsten der Interessen der Wirtschaft. Die SPÖ bildet hier den Gegenpol und setzt sich traditionell für die Rechte der ArbeitnehmerInnen und deren Partizipation an den Wirtschaftserträgen ein und ist sich dennoch der Wichtigkeit der Stärkung des Wirtschaftsstandortes bewusst. Hinsichtlich der öffentlichen Verwaltung waren sich alle Parteien einig, dass Veränderungen erforderlich sind. Selbstverständlich fließen die Grundeinstellungen der Parteien in ihre Ideen und Beiträge zur Umsetzung von Verwaltungsreformen ein. Während es der SPÖ häufig an zeitgemäßen Strukturen und Arbeitsweisen gelegen war und ein Mittelweg zwischen Regulierung und Deregulierung angestrebt wurde, orientierte sich das Interesse von ÖVP und FPÖ an Erleichterungen für ihr Klientel z.B. Vereinfachung sämtlicher die Unternehmensgründung betreffende Verwaltungsabläufe, unbürokratische Regelungen für Saisonarbeiter.

Markant für NPM ist die Tatsache, dass sie mit sämtlichen Strategien der politischen Parteien und Strömungen korrespondiert.<sup>161</sup> Dies liegt vermutlich daran, dass NPM als Alternative zur uneingeschränkten Privatisierung von Aufgaben gilt und als Ziel einen

---

<sup>160</sup> Hablützel, 1999, Seite 107

<sup>161</sup> Vgl. Friedrichsmeier, 2000, Seite 56

öffentlichen Sektor darstellt, der im Vergleich mit früher mehr Leistung für weniger Geld erbringt.<sup>162</sup>

### **3.4 Verwaltungsreformen im Geiste des NPM**

Die Geschichte der Verwaltungsreformen existiert seitdem es Verwaltung gibt. Immer wurden Einsparungen am personellen und materiellen Sektor bei gleichbleibender Leistung gefordert und entsprechend den gültigen politischen und gesellschaftlichen Normen argumentiert.

Zurückschauend auf das vorherige Jahrhundert, wurde gleich zu dessen Beginn eine Ersparungskommission eingesetzt. In den 20er- und 30er-Jahren gab es durch den Wandel zur Republik sehr umfangreiche Reformen sowie eine Neuorganisation der staatlichen Verwaltung und großen Personalabbau. Nach dem II. Weltkrieg kam es im Jahre 1949 in den Bundesministerien zum Einsatz von Einsparungskommissären, die 1952 zu einer Arbeitsgemeinschaft für Verwaltungsreformen zusammengefasst wurde. Das 1964 eingerichtete Expertengremium zur Verwaltungsvereinfachung wurde 1966 durch die Verwaltungsreformkommission abgelöst.<sup>163</sup>

Zielten die umfassenden Reformansätze der 60er- und frühen 70er-Jahre auf eine Rationalisierung der politisch-administrativen Entscheidungen ab, standen die 70er-Jahre unter dem Begriff „New Public Administration“ und beschäftigten sich mit dem Ausbau einer stärker demokratisch verantwortlichen, partizipierenden und sozial gerechteren Verwaltung. In den 80er-Jahren kam es durch budgetäre Zwänge und neokonservativen Einflüssen zu einer Reduzierung und Privatisierung von Staatsaufgaben und ab den 90er-Jahren zur Entwicklung von NPM.<sup>164</sup>

Im Zusammenhang mit der Entwicklung der Reformen wurde festgestellt, dass die Verwaltung mehr Flexibilität benötigt um Neuerungen umsetzen zu können. Betriebswirtschaftliche Vorteile der Outputorientierung können nur in einem Umfeld generiert werden, dessen Organisation nicht in jedem Schritt vorprogrammiert und zentral gesteuert ist. Die existenten Systeme wiesen jedoch eine besonders dichte, rechtlich fixierte Struktur auf, die wenig Gestaltungsspielraum und Änderungspotenzial ermöglicht hat.<sup>165</sup>

---

<sup>162</sup> Vgl. Jann, 1998, Seite 23

<sup>163</sup> Vgl. Dearing, o.J., Vorwort von BM Weiss Seite A - B

<sup>164</sup> Vgl. Neisser, 1998, Seite 19

<sup>165</sup> Vgl. Hablützel, 1999, Seite 107

Aus diesem Grund war die nach tayloristischen Prinzipien arbeitsteilig organisierte Verwaltung an die neuen Anforderungen anzupassen. Dazu gehören eine Dynamisierung der Aufbauorganisation sowie Rahmengesetze anstelle von Detailnormierungen und daraus resultierend, eine Ausdünnung von Vorschriften und Anweisungen.<sup>166</sup>

In den 90er-Jahren traten somit neue Forderungen an die öffentliche Verwaltung heran. Die Themen der Bürgerorientierung, Internationalisierung und Budgetkonsolidierung, aber auch ein Durchleuchten von Prozessabläufen fanden Einzug in die Verwaltungsreformen. Die Konzepte dieser Zeit basieren bereits auf einem NPM-Ansatz, der zur Jahrtausendwende um den „Good Governance Aspekt (Einbeziehung von Stakeholdern in Entscheidungsprozesse)“<sup>167</sup> erweitert wurde.<sup>168</sup>

### **3.4.1 Projekt Verwaltungsmanagement**

Im Frühjahr 1988 wurde mit einem Ministerratsbeschluss das „Projekt Verwaltungsmanagement“ (1988 bis 1994) für die gesamte Bundesverwaltung etabliert und zeigte bereits NPM-Ansätze. Das Ziel war die Straffung der Aufgaben- und der Führungsstruktur, die Steigerung der Arbeitsproduktivität um 20 % innerhalb von vier Jahren und die Senkung der Verwaltungskosten, unter der Prämisse der Entlastung der Führungskräfte von Routineaufgaben, eine ausgewogene Arbeitsverteilung auf die MitarbeiterInnen der Verwaltung, eine vermehrte Kundenorientierung und Wahrung der Ressorthoheit.<sup>169</sup>

Die Umsetzung wurde in drei Phasen geteilt. Die erste Phase von 1988 bis 1989 bestand in einer Verwaltungsanalyse durch externe BeraterInnen unter Einbeziehung interner ExpertInnen an der fast alle Ministerien teilnahmen. Als Ergebnis wurden über 3.500 Vorschläge mit Maßnahmen zur Effizienzsteigerung ermittelt. Davon entfielen jeweils ein Drittel auf die Verbesserungen der Aufbau- und Ablauforganisation sowie auf die Art der Aufgabenerfüllung hinsichtlich ihres Umfangs und Wirksamkeit, jeweils ein

---

<sup>166</sup> Vgl. Hablützel, 1999, Seite 107

<sup>167</sup> Good Governance bedeutet die Wirksamkeit des Staates nach wie vor zu gewährleisten und gesellschaftlichen Bedürfnissen ein entsprechendes Leistungsspektrum anzubieten (Strunz, 2007, Seite 161) oder anders ausgedrückt ist es auch die konsequente Weiterführung von NPM-Reformen, wobei zu den Innenreformen eine Verbesserung der Außen- und Zukunftskompetenz gesetzt wurde (Löffler, 2003, Seite 267)

<sup>168</sup> Vgl. Herbeck, 2005, Seite 242-243

<sup>169</sup> Vgl. Fellmann, 2000, Seite 10

Sechstel auf die Verwaltungsführung und den Bereich Informatik, persönliches Arbeitsumfeld.<sup>170</sup>

Die zweite Phase von 1989 bis 1993 beschäftigte sich intensiv mit den erforderlichen Vertiefungsstudien zu den Ergebnissen der Phase 1 zu den Schwerpunkten: Abbau kompetenzmäßiger Überschneidungen, Führung und Personalwesen, Haushaltswesen und Controlling (gemäß Ministerratsbeschluss vom 28.7.1992 ist in jedem Ministerium ein Verwaltungs-Controlling-System aufzubauen), Informatikleitkonzept, Raumkonzept, Kanzleiwesen, technische Kommunikation und Dokumentation, Genehmigung und Abrechnung von Dienstreisen und Zusammenlegung der Wetterdienste. Die letzte Phase (1990 bis 1994) war der Auswertung und Umsetzung von Ergebnissen der Vorphasen gewidmet.<sup>171</sup> Im Arbeitsübereinkommen zwischen der SPÖ und der ÖVP über die Bildung einer gemeinsamen Bundesregierung für die XVIII. Gesetzgebungsperiode des Nationalrates vom Dezember 1990 wurde unter anderem vereinbart, dass jedes Mitglied der Bundesregierung für das Projekt „Verwaltungsmanagement“, insbesondere für die Umsetzung im jeweiligen Ressort, verantwortlich ist.<sup>172</sup>

Entsprechend der Erkenntnis, dass „Führung und Personalwesen“ langfristig für eine Produktivitätssteigerung erforderlich sind, wurde beim Projekt Verwaltungsmanagement für diesen Bereich mit Ministerratsbeschluss vom 21.5.1991 folgendes festgelegt: Ein Personalentwicklungskonzept für die Bundesverwaltung mit den Schwerpunkten der Entwicklung von Leitbildern und strategischer Zielsetzungen in jedem Ressort, Verknüpfung der Personalplanung mit den vorgegebenen Ressortzielen, professionelle PersonalentwicklerInnen in jedem Ressort, Einrichtung einer zentralen Koordinationsstelle für Personalentwicklung im BKA, Führungskräfte als Hauptverantwortliche für personenbezogene Personalentwicklung, gezielte Laufbahn und Karriereplanung von Führungskräften und MitarbeiterInnen, systematische Auswahl von Führungskräften, Pool von ausgebildeten ProjektmitarbeiterInnen für das Veränderungsmanagement sowie ressortübergreifende Projekte. Zum Schwerpunkt Führungskräfteentwicklung gehört der Führungskräftenachwuchs, die Entwicklung modellhafter Führungslaufbahnen unter Betonung des Rotationsprinzips sowie periodische Beurteilung des Führungspotentials durch verschiedene Vorgesetzte. Die

---

<sup>170</sup> Vgl. Fellmann, 2000, Seite 10

<sup>171</sup> Vgl. Fellmann, 2000, Seite 10-11

<sup>172</sup> Vgl. Dearing, o.J., Vorwort von BM Weiss Seite C

Implementierung eine Jobbörse als zentrale Clearing- und Beratungsstelle zur Betreuung des verwaltungsinternen Arbeitsmarktes und zur Förderung der Mobilität im öffentlichen Dienst. Die Reform der Grundausbildung hat als Prämissen das Einsetzen der Ausbildung unmittelbar mit dem Eintritt in den Staatsdienst, stärkere Verknüpfung der Tätigkeit am Arbeitsplatz mit ressortinterner sowie ressortübergreifender lehrgangsmäßiger und arbeitsplatzbezogener Ausbildung, stärkere Betonung sozialkommunikativer Fähigkeiten im Rahmen der Aus- und Weiterbildung, Lösung der Grundausbildung von der Bindung an die Dienstprüfung und Verstärkung des Ressortteiles in der Grundausbildung. Neu waren auch die Arbeitsplatzbeschreibungen und –bewertungen sowie die Reduzierung der Mitwirkungsrechte des BKA und des BMF im Personalbereich.<sup>173</sup>

Obwohl das Projekt eine Reihe guter Konzepte erarbeitet hatte, kam es aufgrund des mangelnden politischen Willens und dem teilweisen Desinteresse der Verwaltungsführungspersonen, durch die Skepsis der MitarbeiterInnen, den komplizierten Macht- und Informationsprozessen nur zur fragmentierten Umsetzung der Konzepte. Auch die mehrmaligen Wechsel an den Ressortspitzen sowie im Bereich der ProjektbetreuerInnen und die fehlenden externen und internen Marketingmaßnahmen, übten einen negativen Einfluss aus. Eine weitere Erkenntnis war die Tatsache, dass Reformen nur schrittweise durchgeführt werden können und stets der Unterstützung der gesamten Bundesregierung und der obersten Führungsebene bedürfen.<sup>174</sup>

Zur Messbarkeit des Erfolges wird einerseits angeführt, dass sich qualitative Fortschritte nicht immer in Geldwerten ausdrücken lassen und andererseits angeführt, dass aus Kostengründen keine Erfolgsmessung durchgeführt werden konnte.<sup>175</sup> Hinzu kommt, dass eine konkrete Messung auf Grund fehlender Kosten und Leistungsdaten in vielen Bereichen gar nicht möglich ist.<sup>176</sup>

---

<sup>173</sup> Vgl. Dearing, o.J., Seite 20-22

<sup>174</sup> Vgl. Fellmann, 2000, Seite 11- 12 und

Dearing, o.J., Vorwort von BM Weiss, Seite I

<sup>175</sup> Vgl. Dearing, o.J., Vorwort von BM Weiss, Seite I

<sup>176</sup> Vgl. Dearing, o.J., Seite 128

### 3.4.2 Verwaltungsinnovationsprogramm (VIP)

Dieses Programm startete mit Ministerratsbeschluss vom 3.12.1997 und endete im Juni 1999. Im VIP wurde erstmalig konkret die Einführung von New Public Managementelementen gefordert und Ziele wie der Umbau vom Hoheitsstaat zum Dienstleistungsstaat, eine jährliche Produktivitätssteigerung, Einsparungen in der Bundesverwaltung sowie die Reduzierung von Bundespersonal und die Einführung eines effizienten Personalmanagements festgelegt.<sup>177</sup>

Im Unterschied zum Vormodell war die Struktur insgesamt schmaler und bestand aus den ProgrammauftraggeberInnen, der Programmleitung und dem Programmbeirat sowie den ProjektleiterInnen und Maßnahmenverantwortlichen.<sup>178</sup>

Zu den Schwerpunkten zählten die Zusammenführung von Ergebnis- und Ressourcenverantwortung, E-Governmentoffensive, Organisationsreformen, Qualitätsmanagement sowie die Fortführung laufender Verwaltungsreformprojekte.<sup>179</sup>

Im Rahmen dieses Programms wurden 10 Projekte und 50 Maßnahmen realisiert. Dazu gehörten unter anderem:

- „help.gv“  
Als umfassendes Behördeninformationssystem mit der Möglichkeit, Amtswege online zu erledigen
- Musteramt Bezirkspolizeikommissariat Liesing  
Verbesserung des Kundenservices durch Vereinfachung der Verwaltungsabläufe, Verbesserung des EDV-Einsatzes sowie der Einführung von Qualitätsmanagement und Kennzahlen
- Leitbild für den Bundesdienst  
Enthält Aussagen zur Rolle der Bundesbediensteten gegenüber den Bürgern und Elemente des Arbeits- und Führungsstils

---

<sup>177</sup> Vgl. Fellmann, 2000, Seite 12, Bundeskanzleramt, Der öffentliche Dienst in Österreich, o.J., Seite 23 und Oberndorfer, 2006, Seite 57-58

<sup>178</sup> Vgl. Fellmann, 2000, Seite 12

<sup>179</sup> Vgl. Bundeskanzleramt, Der Öffentliche Dienst in Österreich, o.J., Seite 23 und Oberndorfer, 2006, Seite 58-59

- Reform des Bundeshaushaltsrechtes

Diverse Vorarbeiten für ein neues Haushaltsrecht mit Einführung einer outputgesteuerten Budgetierung, einer Flexibilisierungsklausel, der Möglichkeit zur Verwendung selbst erzielter Einnahmen im eigenen Bereich, Rücklagenbildung, Leistungsprämien für am Erfolg beteiligte MitarbeiterInnen

- Dienstrechtsreform

Ein wichtiger Punkt ist die Produktivitätssteigerung durch verkürzte Entscheidungsstrukturen

- Neues Vertragsbedienstetenrecht

Der Schwerpunkt ist die Zulassung von Vertragsbediensteten in alle Bereiche des öffentlichen Dienstes einschließlich der Führungspositionen sowie eine leistungsgerechte Entlohnung mit einem auf die Lebensverdienstsumme bezogenen flacheren Entgeltverlauf.<sup>180</sup>

Ergänzend zu den Projekten wurden Maßnahmen wie die Ausgliederung von Bundessporthäusern, Bundestheater, Heeresämter, Verwaltungsakademie des Bundes u.a., die Universitätsreform und die Reduzierung von Planstellen in der Bundesverwaltung durchgeführt.<sup>181</sup>

Ein weiterer wichtiger Punkt war die Festschreibung, dass in den Zentralstellen des Bundes das Globalbudget<sup>182</sup> eingeführt werden soll.

Nach Beendigung des VIP hat die Programmleitung die Ziele als erreicht erklärt und festgehalten, dass durch klare Zielsetzung und entsprechende Marketingmaßnahmen die Akzeptanz durch die verstärkte Einbindung nachgeordneter Dienststellen erhöht werden konnte.<sup>183</sup>

### **3.4.3 Verwaltungsreform 2000 bis 2002**

Diese Reform hatte starke budgetäre Hintergründe, da es im öffentlichen Sektor bis 2003 zu einem ausgeglichenen Budget kommen sollte. Zu den Zielen gehörten die generelle Reduzierung der Verwaltungskosten, die Stärkung des Wirtschaftsstandortes

---

<sup>180</sup> Vgl. Fellmann, 2000, Seite 12-13

<sup>181</sup> Vgl. Fellmann, 2000, Seite 13-15

<sup>182</sup> Mehr dazu unter Punkt 3.5.1 Budget/Haushaltsführung

<sup>183</sup> Vgl. Fellmann, 2000, Seite 14

Österreich und die Verbesserung der Servicequalität durch eine konsequente Ausgaben- und Aufgabenreform.<sup>184</sup>

Durch eine Aufgabenreformkommission wurden Vorschläge generiert, die sich mit der Ausschaltung von Doppelgleisigkeiten sowie der Notwendigkeit und der Aktualität von Staatsaufgaben befassten. Im Reformprojekt Impuls01 wurde unter der Mitwirkung der Ministerien ein Konzept zur ganzheitlichen Budgetrestrukturierungsstrategie sowie eine Katalysatorwirkung für eine generelle Verwaltungsmodernisierung geschaffen.<sup>185</sup>

Danach wurden auf politischer Ebene durch eine 8er-Runde aus Bundes- und LandespolitikerInnen die Vorschläge geprüft und ein Verwaltungsreformpaket beschlossen, das im März 2001 durch das mit neuen Schwerpunkten versehene VIP II zur Umsetzung kam. In das VIP II waren vermehrt privatwirtschaftliche Methoden eingeflossen, die mit Struktur- und Organisationsreformen einhergingen und eine verstärkte Nutzung von Informationstechnologie inkludierten. Das Einsparungspotential für alle Gebietskörperschaften wurde mit 1,5 Milliarden Euro beziffert.<sup>186</sup>

#### **3.4.4 Verwaltungsreform 2003 bis 2009**

Im Regierungsprogramm 2003 wurde die Fortsetzung der Verwaltungsreform beschlossen und des VIP II weitergeführt. Das bedeutete, dass die Ziele gleich geblieben sind. Die Einsparungen bis 2006 wurden mit 1,3 Milliarden Euro und einem Personalabbau von 10.000 Vollbeschäftigtenäquivalenten (Bezeichnung bzw. Messeinheit für Arbeitsplätze mit Vollbeschäftigung) berechnet. Als Neuerung wurde ein Umsetzungscontrolling eingeführt.<sup>187</sup>

Im Jahre 2003 wurde der Österreich Konvent mit dem Ziel der Schaffung einer strukturierten Verfassung, die eine zukunftsorientierte, bürgerfreundliche, kostengünstige, transparente und effiziente Erfüllung der Staatsaufgaben impliziert, ins Leben gerufen. Der Endbericht wurde 2005 an den Bundespräsidenten übergeben und enthielt eine grundlegende Reform der Verwaltung. Dazu zählten die Reform des öffentlichen Dienstes und des Schulwesens, Abschwächung des Legalitätsprinzips, Einführung von E-Government<sup>188</sup> und die Lockerung der strikten Weisungsbindung.<sup>189</sup>

---

<sup>184</sup> Vgl. Herbeck, 2005, Seite 245

<sup>185</sup> Vgl. Herbeck, 2005, Seite 245-246

<sup>186</sup> Vgl. Herbeck, 2005, Seite 246

<sup>187</sup> Vgl. Herbeck, 2005, Seite 247

<sup>188</sup> Unter Electronic Government wird die Abwicklung von Information-, Kommunikations- und Transaktionsprozessen zur Erbringung einer Verwaltungsdienstleistung durch den Einsatz von

An dieser Stelle sei auch eine Studie erwähnt, in der im Jahr 2003 Führungskräfte des öffentlichen Dienstes zur Verwaltungsreform befragt wurden. Diese konstatierten einen hohen Reformbedarf und waren gleichzeitig mit den bisherigen Reformen unzufrieden. Sie forderten in ein Gesamtkonzept eingebettete strukturelle Maßnahmen, anstelle reiner Budgetsanierung, sowie personelle und budgetäre Autonomie.<sup>190</sup>

Aufgrund des Regierungsprogrammes der XXIII. Gesetzgebungsperiode, wurde beim Bundeskanzleramt eine Expertengruppe für Staats- und Verwaltungsreformen eingerichtet, die Formulierungsvorschläge zu den im Regierungsprogramm aufgelisteten Themenbereichen (z.B. Grundrechtsreform – einheitlicher, übersichtlicher, EU-konformer Grundrechtskatalog, Aufgabenverteilung zwischen Länder und Bund, Wahlrecht – wählen mit 16 Jahren, Öffentlicher Dienst, Verstärkte Bürgerorientierung, Aufgabenreform – volkswirtschaftliche Folgekosten von Gesetzen und Verordnungen, Informationspflicht zwischen Ministerien, Verfassungsbereinigung) vorlegen sollte. Dieser Expertengruppe gehörten neben je zwei von den Regierungsparteien entsandten VertreterInnen auch zwei von den Ländern nominierte Mitglieder an. Vorsitzender der Expertengruppe war der Leiter des Verfassungsdienstes im Bundeskanzleramt.

Folgende Punkte konnten einer Erledigung zugeführt werden: Die Agenda Wahlrecht (BGBl. I Nr. 27/2007) und Teile der Agenden Kontrolle, Rechtsschutz und Verfassungsbereinigung (BGBl. I Nr. 2/2008). Der Entwurf einer B-VG-Novelle mit Textvorschlägen zu den Bereichen Kompetenzverteilung, Schulverwaltung, Länderautonomie und Gemeinden konnte auf Grund der vorzeitigen Beendigung der XXIII. Gesetzgebungsperiode nicht mehr umgesetzt werden.<sup>191</sup>

Am 17.2.2009 wurde erneut eine Arbeitsgruppe zur Verwaltungsreform eingesetzt. Auch diese Gruppe wird aus einem großen Fundus an Reformvorschlägen schöpfen können und doch wieder vor dem Problem der Machbarkeit stehen.<sup>192</sup>

---

Informations- und Kommunikationstechnologien innerhalb und zwischen Behörden sowie zwischen Behörden und Privatpersonen bzw. Unternehmen verstanden (Becker u.a., 2007, Seite 21)

<sup>189</sup> Vgl. Oberndorfer, 2006, Seite 60

<sup>190</sup> Vgl. Hammerschmid, 2005, Seite 57-65

<sup>191</sup> Vgl. BKA/Fachinhalte/Verfassungsdienst/Bundesverfassung: Expertengruppe Staats- und Verwaltungsreform (XXIII. GP), [http://www.frauen.bka.gv.at/site/cob\\_33723/5732/default.aspx\\_vom 1. März 2009](http://www.frauen.bka.gv.at/site/cob_33723/5732/default.aspx_vom_1._März_2009)) und BKA, Expertengruppe Staats- und Verwaltungsreform: Staatsreform/Allgemeines/Vorlage 27, 11.3.2008

<sup>192</sup> Vgl. Heigl, Andrea: Verwaltungsreform/Geld und Ideen versichern, Der Standard vom 18.2.2009, Seite 36

## **3.5 Tools und Steuerungselemente von NPM**

### **3.5.1 Budget/Haushaltsführung**

NPM ist kein kurzfristiges Budgetsanierungsprogramm, sondern auf eine langfristige Strukturkorrektur ausgerichtet. Im Hinblick darauf, gilt es einige „Schwächen“ der traditionellen Haushaltsführung des öffentlichen Sektors aufzuzeigen: Dazu gehört die mangelnde Transparenz durch hohe Detaillierung der Budgetposten und das Leeren der Ansätze zum Jahresende.<sup>193</sup> Dies bedeutet, dass eine Übernahme von nicht verbrauchtem Budget in das nächste Geschäftsjahr grundsätzlich nicht möglich ist und die Höhe des nächsten Budgets an den tatsächlichen Verbrauch des Vorjahres angepasst wird (also verringert wird). Weiters sind alle erzielten Einnahmen, insoweit sie nicht zweckgebunden sind, an das Finanzministerium abzuliefern.

Der Ansatz für mehr Eigenverantwortung und Flexibilität ist das Globalbudget. Dies ist ein durch die politisch-administrative Führung eingeräumter Finanzrahmen für einzelne Ressort bzw. Fachbereiche, einzelne Dienststellen, Betriebe oder Organisationen. Vorgabe ist es, mit den bereitgestellten Mitteln konkrete Leistungsvereinbarungen zu erfüllen. In den Leistungsvereinbarungen werden nicht nur die Aufgaben und Ziele, sondern auch die Kompetenzen und Verantwortlichkeiten geregelt. Verwaltungintern sind sie Management-Vereinbarungen und nach außen Verträge.<sup>194</sup> Der Vorteil liegt in der Flexibilität der finanziellen Mittel, so können nicht verbrauchte Gelder in das nächste Kalenderjahr transferiert oder aber auch Vorgriffe auf das nächste Jahr getätigt werden. Die leitenden Personen haben die Fach- und Ressourcenverantwortung zu übernehmen. Das Verbleiben eines gewissen Anteiles von ersparten Ressourcen im Bereich der Organisationseinheit stellt einen weiteren Anreiz für Effizienz- und Produktivitätszuwächse dar. Das Globalbudget verändert somit die geltenden Kernpunkte der Jährlichkeit und die zeitliche Budgetbindung.

Ab dem Jahr 2013 wird infolge der Haushaltsrechtsreform<sup>195</sup> das wirkungsorientierte Globalbudget eingeführt werden. Es wird vier zentrale Grundsätze der Haushaltsführung geben: Wirkungsorientierung (konkrete Wirkungs- und Leistungsziele), Transparenz (klare Erkennbarkeit der haushaltspolitischen Ziele und Nachvollziehbarkeit der Ergebnisse der Haushaltsführung), Effizienz (wirtschaftlicher,

---

<sup>193</sup> Vgl. Friedrichsmeier, 2000, Seite 57-58

<sup>194</sup> Vgl. Schedler u.a., 2000, Seite 139 und 147

<sup>195</sup> Vgl. BGBl. I Nr. 1/2008 – Bundesverfassungsgesetz mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz und das Bundeshaushaltsgesetz geändert wird.

sparsamer und zweckmäßiger Einsatz der Budgetmittel) und die Darstellung der finanziellen Lage des Bundes (Budgetwahrheit und Prinzip der Bruttobudgetierung).<sup>196</sup> Außerdem ist bei der Haushaltsführung die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern anzustreben. Im Art. 51 B-VG wurde das Bundesfinanzrahmengesetz festgeschrieben.

### **3.5.2 Flexibilisierungsklausel**

Die Flexibilisierungsklausel ist im §17a und b des Bundeshaushaltsgesetzes geregelt und wurde erstmals im Rahmen des Verwaltungsinnovationsprogramms als Projekt gestartet. Ziel dieses Versuches war es die Frage zu klären, ob eine budgetäre Autonomie die Effizienz und Effektivität der Mittelverwendung und den Erfolg einer Organisationseinheit verbessern kann.

Im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen und nach Anhörung des Rechnungshofes, kann ein haushaltsleitendes Organ mittels Verordnung bei einzelnen Organisationseinheiten diese Klausel anwenden.

Die Kernelemente dieser Klausel sind eine mehrjährige konkrete Planung und Ressourcenflexibilität sowie die Schaffung von Anreizsystemen. Es haben Leistungsvereinbarungen zu erfolgen, die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zwischen Verwaltungsführung, Verwaltungseinheiten und Dritten konkret regeln.<sup>197</sup> Ein Controllingbeirat begleitet und evaluiert die Einheiten. Des weitern ist vor Ablauf des Projektzeitraumes eine Erfolgskontrolle durchzuführen. Dazu gibt es auch konkrete Verordnungen, wie die Verordnung des Bundesministers für Finanzen über das Budget- und Personalcontrolling (Controllingverordnung) – BGBl. II Nr. 223/1999 und die Verordnung des Bundesministers für Finanzen zur Festlegung von einheitlichen Grundsätzen zur Durchführung der finanziellen Erfolgskontrolle bei Anwendung der Flexibilisierungsklausel (Erfolgskontrollen-Verordnung) – BGBl. II Nr. 28/2001.

Abgesehen von der privatwirtschaftlichen Bewirtschaftung, wurde hier erstmals die Gelegenheit geschaffen, Gewinne zum Jahresende nicht an das Finanzamt abführen zu müssen, sondern für die eigene Organisationseinheit entsprechend den Vereinbarungen des mehrjährigen Programms verwenden zu können.

---

<sup>196</sup> Vgl. Moser, 2007, Seite 467-468

<sup>197</sup> Vgl. Schedler u.a., 2000, Seite 147

Die Erfahrungen haben gezeigt, dass die Anwendung der Flexibilisierungsklausel zur Leistungsverbesserung und Budgeteinsparung geführt hat. Als weiterer Effekt konnte sowohl in der Führung als auch im MitarbeiterInnenbereich ein Bewusstseins- und Kulturwandel festgestellt werden. Durch Eigenverantwortung und Selbständigkeit ist es zu einer verstärkten Identität mit der eigenen Dienststelle und zu einer deutlichen Motivationssteigerung gekommen, die sich auch in einer zielorientierten und kostenbewussteren Arbeitsweise sowie dem verstärkten Einsatz von betriebswirtschaftlichen Instrumenten widerspiegelt.<sup>198</sup>

### **3.5.3 One Stop Shops**

Mit der formalen Aufwertung der Bezirksverwaltungsbehörden durch das Verwaltungsreformgesetz 2001 konnten Zuständigkeiten gebündelt werden und die Erledigung von Verfahren durch „EINEN“ behördlichen Ansprechpartner für die BürgerInnen, aber auch innerhalb der Behörden vereinfacht werden.<sup>199</sup>

### **3.5.4 Wissensmanagement**

*„Wissensmanagement, das Wissen über das Wissen und namentlich über dessen Pflege an der Schnittstelle von Unternehmensstrategie und Personalpolitik, erweist sich als wettbewerbs- und erfolgskritischer Faktor, insbesondere wenn der Wissensbegriff nicht zu eng gefasst wird: Wissen, Können und Wollen müssen in der Organisation ausreichend vorhanden, richtig verteilt und rasch einsetzbar sein.“<sup>200</sup>*

Ein funktionierendes Informations- und Kommunikationswesen ist unabdinglich, um das in der Organisation vorhandene Wissen zu erheben, aufzubauen, zu dokumentieren und zugänglich zu machen.<sup>201</sup>

Auch für staatliche Organisationen wird es immer wichtiger, Informationen zu filtern und Wissen umfassend zu nutzen. Je nach Organisationskultur, kann es Probleme hinsichtlich der Bereitschaft von Wissensweitergabe geben und hierarchisch gestaltete Bereiche belassen häufig Wissen in den höheren Etagen und schließen MitarbeiterInnen mit geringem Status in vielen Bereichen aus.<sup>202</sup>

---

<sup>198</sup> Vgl. BKA, Endbericht über die Evaluierung des Instruments der Flexibilisierungsklausel, Seite 66

<sup>199</sup> Vgl. Herbeck, 2005, Seite 252

<sup>200</sup> Hablützel, 1999, Seite 113

<sup>201</sup> Vgl. Promberger, 2007, Seite 33

<sup>202</sup> Vgl. Promberger, 2007, Seite 95-98

Die Vorteile eines funktionierenden Wissensmanagements sind der schnelle Zugriff auf interne und externe Informations- und Wissensquellen, die Reduzierung des Zeitaufwand bei der Suche nach Informationen, die Vermeidung von Redundanzen und die Förderung der Kommunikations- und Kooperationsbereitschaft sowie der Teamentwicklung.<sup>203</sup>

Wissensmanagement ist ein systematischer und strukturierter ganzheitlicher Top-Down-Ansatz zur Steigerung der Innovationsfähigkeit, der Prozesseffizienz und der Anpassungsfähigkeit an veränderte Anforderungen in Organisationen.<sup>204</sup>

Wissensmanagement kann sowohl auf Geschäftsprozesse aufgebaut als auch separat (Orientierung an den Firmenzielen) entwickelt werden.<sup>205</sup>

- Im ersten Fall stellt das Fachkonzept des Geschäftsprozessmanagement in dem die Aktivitäten, Personen und Daten erfasst wurden, die Grundlage für das Wissensmanagement dar. Darauf aufbauend, wird relevantes Wissen identifiziert und strukturiert, um danach ein System zur Bewahrung, zum Austausch und zur Nutzung von Wissen festzulegen.<sup>206</sup>
- Im zweiten Fall werden die Geschäftsprozesse durch die Bereitstellung eines Zugriffs auf ein WM-System unterstützt. Es kann sich hierbei auch um einen automatisierten, technisch unterstützen Wissenszugriff handeln, der während einer Prozessausarbeitung zur Verfügung gestellt wird z.B. Zugriff auf das für die aktuelle Aufgabe relevante Wissen unterstützen.<sup>207</sup>

Grundsätzlich gibt es in einer Organisation explizites und implizites Wissen. Explizites Wissen kann auch als „sichtbar“ bzw. dokumentiert bezeichnet werden (z.B. dokumentierte Standardabläufe oder Projekterfahrungen) – also Wissen der Organisation als Gesamtes. Implizites Wissen ist großteils an Personen gebunden und kann nur durch Umwandlung in explizites Wissen der Organisation zugänglich gemacht werden z.B. verborgenes Expertenwissen, Handlungskompetenz und

---

<sup>203</sup> Vgl. Promberger, 2007, Seite 96

<sup>204</sup> Vgl. Abecker u.a., 2002, Seite 1-2

<sup>205</sup> Vgl. Abecker u.a., 2002, Seite 4

<sup>206</sup> Vgl. Abecker u.a., 2002, Seite 4

<sup>207</sup> Vgl. Abecker u.a., 2002, Seite 4

Erfahrungswissen.<sup>208</sup> Die Erfassung von explizitem Wissen erfolgt durch IKT-Maßnahmen und die Erfassung von implizitem Wissen durch Kommunikation.<sup>209</sup>

### 3.5.5 Personalmanagement/Personalentwicklung

Zu diesem Thema gibt es viele Ansätze, dazu gehören:

1. *„New Public Management erfordert insgesamt eine geänderte Personalarbeit, die nicht aus bürokratischer Personalverwaltung besteht, sondern über Output- und Prozessorientierung zu einem neuen Führungsverständnis führt. Diese Neuorientierung lässt sich durch den Human Resource Management-Ansatz erreichen, der über die Strategieorientierung der Outputsteuerung und über die Leistungsorientierung der Prozessoptimierung gerecht wird.“*<sup>210</sup>
2. Die Personalführung stellt ein Element der Unternehmensführung dar und ist somit Teil der Unternehmenspolitik. Aus diesem Grund ist die Personalpolitik ein strategisch wichtiges Instrument und steht mit der erfolgreichen Aufgabenerfüllung in direktem Zusammenhang.<sup>211</sup>
3. *„Die vordringliche Aufgabe der Personalentwicklung besteht darin, die vorhandenen Fähigkeiten und Neigungen der Mitarbeiter zu erkennen, zu entwickeln und sie mit den jeweiligen Erfordernissen der Arbeitsplätze in Übereinstimmung zu bringen.“*<sup>212</sup>
4. Die erfolgreiche Umgestaltung des öffentlichen Bereiches ist nur unter Einbeziehung seiner Bediensteten möglich.<sup>213</sup>

Allgemein ist zu den Bediensteten zu sagen, dass diese in ihren soziokulturellen Kontext eingebunden sind und gemeinsame Denkmuster und Wertevorstellungen über „ihren Dienst“ haben. Dazu gehört die Annahme, dass BeamtInnen in einer festen Amtshierarchie mit festen Amtskompetenzen ihren Amtspflichten nachkommen. Hinzu kommt, dass sich die öffentlich Bediensteten als eine von der übrigen Bevölkerung abgegrenzte Gruppe empfinden, dies wird durch ein eigenes Dienst- und Besoldungsrecht, der disziplinierten Verantwortung und durch den internen

---

<sup>208</sup> Vgl. Abecker u.a., 2002, Seite 2

<sup>209</sup> Vgl. Abecker u.a., 2002, Seite 14

<sup>210</sup> Oechsler, 1998, Seite 182

<sup>211</sup> Vgl. Wagner, 1998, Seite 82

<sup>212</sup> Mentzel, 1994, Seite 15

<sup>213</sup> Vgl. Euringer, 1999, Seite 83

Sozialisationsprozess ausgelöst und reproduziert. Diese Einstellung verstärkt sich, je länger eine Person im öffentlichen Sektor beschäftigt ist.<sup>214</sup>

Das Einbeziehen dieser kulturellen Dimension ist für die erfolgreiche Umsetzung von Reformen von großer Bedeutung. Entbürokratisierung verlangt ein Veränderungsmanagement mit integriertem Ansatz, das neben der strategischen und strukturellen auch die kulturelle Dimension berücksichtigt. Denn nur ein Kulturwandel garantiert den Verwaltungsreformen Schubkraft, Eigendynamik und Nachhaltigkeit.<sup>215</sup>

Weiters ist in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen, dass sich die Berufsethik der öffentlich Bediensteten im Wandel befindet. Es entwickeln sich nicht nur positiv konnotierte Eigenschaften wie Managementfähigkeiten, Selbstführung, Flexibilität und Mobilität. Durch die eingeforderte neoliberale DienstEinstellung werden verstärkt Individualinteressen an die Stelle der Gemeinwohlorientierung treten.<sup>216</sup> Dies bedeutet, dass sich Werte wie Gehorsam, Pflichterfüllung, Disziplin verringern und Werte wie Emanzipation, Toleranz, Selbstbestätigung und Selbstverwirklichung erhöhen werden.

Es wäre von großer Bedeutung, die öffentlichen Bediensteten zur Annahme von Änderungen zu motivieren, da ein Wandel von Einstellung und Akzeptanz nicht angeordnet werden kann. Die Leistungsbereitschaft und Leistungsfähigkeit der MitarbeiterInnen wird maßgeblich durch den geeigneten Einsatz von Instrumenten der Personalauswahl, Personalplanung, Personalentwicklung und des Personalcontrolling bestimmt. Motivationssteigernd ist eine ausgewogenen Kombination von materieller Vergütung (z.B. Leistungsprämie) und immateriellen Anreizen (z.B. bessere Arbeitsbedingungen, größere Spielräume).<sup>217</sup> Besonders wichtig ist Kommunikation und Information sowie die Integration der Bediensteten in veränderte Bearbeitungsvorgaben und in neue Aufgabengebiete.<sup>218</sup> Bekanntermaßen ist Führung sowohl mit der Erfüllung von Sachzielen als auch mit der Steuerung von Menschen gleichzusetzen. Vorgesetzte üben dabei sowohl ein Motivations- als auch eine gruppenerhalt-stärkende Kohäsionsfunktion aus.<sup>219</sup>

---

<sup>214</sup> Vgl. Fischer, 2004, Seite 97 und 98

<sup>215</sup> Vgl. Hablützel, 1999, Seite 108-110

<sup>216</sup> Vgl. Reichard, 1998, Seite 66-67

<sup>217</sup> Vgl. Strunz, Herbert: Management im Militär in: ÖMZ 2/2007, Seite 161 (heereseigene Fachzeitschrift), Anm. d. Verf.: Prof. Dr. Strunz ist seit 1993 Professor an der Westsächsischen Hochschule Zwickau/D, seit 2006 Professor an der Universität Trencin/SL, Fakultät für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften und Mitglied der Wissenschaftskommission beim BMLV

<sup>218</sup> Vgl. Wagner, 1998, Seite 93

<sup>219</sup> Vgl. Wagner, 1998, Seite 83

In Sinne von NPM ist es erforderlich, dass Arbeitsplätze mit gut qualifizierten MitarbeiterInnen besetzt werden und eine regelmäßige Aus- und Weiterbildung erfolgt.<sup>220</sup> Angestrebt wird, Lernen und Arbeiten näher zusammenzuschließen, damit die Integration neu erworbenen Wissens in den Arbeitsprozess ohne Wissensverlust erfolgen kann.<sup>221</sup> Weiters soll handlungsrelevantes Faktenwissen und soziales wie strategisches Können verstärkt „on the job“ erworben, eingeübt und erneuert werden, damit sich praktisches und theoretisches Wissen in Handlungskompetenz niederschlagen und bewähren kann.<sup>222</sup>

Entsprechend NPM, definiert sich der Führungsprozess heute bereits weniger über die Zuweisung von Arbeiten, sondern vielmehr dadurch, dass mittels Zielvereinbarungen Rahmenbedingungen und Freiräume geschaffen werden, innerhalb derer die mit Fach- und Ressourcenverantwortung ausgestatteten Bediensteten ihre Aufgaben eigenverantwortlich und effizient erfüllen können.<sup>223</sup>

Idealerweise sollten die Früchte der Verwaltungsmodernisierung auch auf der Ebene der Beschäftigten ankommen. Dazu gehören neue Arbeitsorganisationen wie flexible Teamarbeit, projektbasiertes Management und die Einbeziehung der MitarbeiterInnen und ihrer Interessensvertretungen in den Visions- und strategischen Planungsprozess, da solche Maßnahmen die Legitimations- und Leistungspotentiale steigern.<sup>224</sup>

Um die angeführten Fakten berücksichtigen zu können, sind Konzepte mit vorausschauender Personalentwicklung zu erstellen. Ein Umstand, der im öffentlichen Sektor häufig noch nicht sehr ausgeprägt ist. Als Beispiel sei hier erwähnt, dass es vielfach keine Gesamtschau über die Eignungsprofile der MitarbeiterInnen gibt.<sup>225</sup>

Eine mögliche Gliederung des Personalmanagements ist die Schaffung der Bereiche: Rekrutierung, Motivation/Honorierung, Beurteilung, Erhalt und Einsatz, Entwicklung und Führungsthematik.<sup>226</sup>

Zu einer umfassenden Personalentwicklung, die das interne Potential fördert und vorhandenen Ressourcen nutzen möchte, gehört neben adäquaten Schulungs- und Entwicklungskonzepten auch der Bereich der Persönlichkeitsentwicklung.<sup>227</sup>

---

<sup>220</sup> Vgl. Herbeck, 2005, Seite 254

<sup>221</sup> Vgl. Hablützel, 1999, Seite 110-111

<sup>222</sup> Vgl. Hablützel, 1999, Seite 113

<sup>223</sup> Vgl. Promberger, 2007, Seite 33

<sup>224</sup> Vgl. Naschold, 1999, Seite 29

<sup>225</sup> Vgl. Wagner, 1998, Seite 83

<sup>226</sup> Vgl. Promberger, 2007, Seite 79

Im Feld der Motivation wurden zu den vorhandenen Möglichkeiten wie Belohnungen und Belobigungen neue Leistungs- und Motivationsanreize geschaffen. Dazu gehören das MitarbeiterInnengespräch, interne Wettbewerbe, die Anerkennung von Leistungen im Rahmen von internen Festakten, Arbeitszeitmodelle, Einbindung in die Belange des Ressorts.<sup>228</sup>

Die Personalbeurteilung erfolgt anhand von Akteneinsicht in erledigte Geschäftsfälle, Begleitung bei Kontrollen und Beobachtung der Arbeitsweise, der MitarbeiterInnengespräche sowie der Kostenrechnungsergebnisse und der Abwesenheitszeiten. Im Zusammenhang mit der Beurteilung kommen auch die Belohnungen zum Tragen.<sup>229</sup>

Zusammenfassend sind die Ziele der Personalentwicklung:

- Die Steigerung der Qualifikation aller MitarbeiterInnen
- Die Förderung von Führung und Motivation
- Die Förderung der Persönlichkeitsentwicklung
- Die Förderung einer kommunikativen Unternehmenskultur<sup>230</sup>

### **3.5.6 Qualitätsmanagement**

Da es im Bereich des öffentlichen Dienstes keinen mit der Privatwirtschaft vergleichbaren Wettbewerbsgedanken gibt, jedoch der systematische Einbezug desselben ein nennenswertes Charakteristikum von NPM ist, wurden Plattformen etabliert, um einen Wettbewerb bzw. Vergleich für öffentliche Güter und Dienstleistungen zu schaffen. Dazu gehört das Common Assessment Framework (CAF), das von den EU-Ministern für den öffentlichen Dienst ins Leben gerufen wurde und im Mai 2000 bei der 1. Europäischen Qualitätskonferenz für öffentliche Verwaltungen in Lissabon präsentiert wurde. Grundsätzlich geht es dabei um die Selbstbewertung von Organisationen und um Erfahrungsaustausch im Zusammenhang mit Verwaltungsmodernisierung und Leistungsverbesserung im öffentlichen Dienst. Einer der Hauptziele ist es, ein gemeinsames europäisches Qualitätsbewertungsmodell

---

<sup>227</sup> Vgl. Promberger, 2007, Seite 33

<sup>228</sup> Vgl. Promberger, 2007, Seite 150

<sup>229</sup> Vgl. Promberger, 2007, Seite 80-81

<sup>230</sup> Vgl. Bundeskanzleramt, Der Öffentliche Dienst in Österreich, o.J., Seite 22

zu schaffen, mit dem Organisationsprofile erstellt und daraus Stärken und Schwächen abgeleitet werden können.<sup>231</sup>

Eine weitere Methode für den Vergleich ist Benchmarking. Dabei werden ähnliche Einheiten, Verfahren oder Leistungen anhand wichtiger quantitativer und qualitativer Merkmale verglichen. Zur korrekten Durchführung bedarf es der Einführung von Qualitätsstandards, die ein konsequentes Qualitätsmanagement ermöglichen.<sup>232</sup>

Die Qualitätsorientierung steht in engem Zusammenhang mit der Leistungs- und Kundenorientierung und ist eines der zentralen Anliegen des NPM. Hergebrachter Weise wird Qualität im öffentlichen Dienst mit Recht und Ordnungsmäßigkeit gleichgesetzt. Der Ansatz von NPM bezieht sich jedoch auf eine leistungsorientierte Steuerung für die Bedarfsträger. Es werden folgende Qualitätsgebiete unterschieden: Ergebnis- oder Produktqualität, Politische Qualität (Beurteilung der öffentlichen Leistung nach ihrer gesellschaftlichen Auswirkung), Prozessqualität, Input-, Struktur- und Potentialqualität (Qualifikationsstruktur und –niveau der Bediensteten, Organisationsstruktur, technische Infrastruktur und Räumlichkeiten), Kundenbezogene Qualität (Nutzen für die Konsumenten) und wertbezogene Qualität (ob der für die Leistung entrichtete Preis auch dem tatsächlichen Wert entspricht). Um alle verschiedenen Qualitätsarten bewirtschaften zu können, ist ein umfassendes Qualitätsmanagementsystem erforderlich.<sup>233</sup>

Abgehend von den anfänglichen rein technischen Qualitätsmerkmalen, flossen KundInnen- und MitarbeiterInnensicht, Organisationskultur, Umwelt usw. in das System ein. So wurde aus der reinen Produktqualität ein umfassendes Unternehmens- bzw. Organisationsqualitätsmanagement, das auch als Total Quality Management (TQM) bezeichnet wird. Für den öffentlichen Bereich ist TQM nur begrenzt einsetzbar und hat im Wesentlichen nur eine handlungsleitende Funktion. Ein passendes und gerne verwendetes Tool ist eine Zertifizierung nach ISO 9001.<sup>234</sup> In der Verwaltung haben

---

<sup>231</sup> Vgl. BKA/Beitrag über CAF 2006, Seite 4-5

<sup>232</sup> Vgl. Schedler, 2000, Seite 162

<sup>233</sup> Vgl. Promberger, 2007, Seite 27-29

<sup>234</sup> Die Internationale Normungsorganisation setzt Normen für bestimmte Bereiche fest. Vor Zertifizierung einer Organisation oder Firma wird das Bestehen der vorgeschriebenen Normen überprüft. Die ISO 9000 umfasst Grundsätze und die Definitionen jener Begriffe, die in der gesamten Normenreihe verwendet werden. ISO 9001 legt die Normen für ein Qualitätsmanagementsystem fest. Zu den Zielen, die mit ISO 9001 erreicht werden sollen gehören: Kundenorientierung, Kundenzufriedenheit, Reduktion der Prozess- und Schattenkosten sowie der eingesetzten Ressourcen, Verbesserung der internen Abläufe und Kommunikation, Stärkung der Mitarbeitermotivation, Steigerung des Verantwortungsbewusstseins, Steigerung des Werts der Organisation, Sicherung des Wissens ([www.on-norm.at](http://www.on-norm.at) vom 15.1.2009, Grün,

sich zwei Schwerpunkte entwickelt: technische und rechtliche Normen sowie Kundennutzen.<sup>235</sup>

Der „Speyer Qualitätswettbewerb“ ist einer der bekanntesten Wettbewerbe, der es sich zur Aufgabe gemacht hat, den Gedanken einer umfassenden Qualitätsorientierung in öffentlichen Organisationen nachhaltig zu verankern. Er existiert seit 1992 und findet in der Regel alle zwei Jahre statt. Die Universität der Verwaltungswissenschaften in Speyer verleiht ihren Preis an innovative öffentliche Organisationen aus Deutschland, Schweiz und Österreich. Dieser Preis wird für Modernisierungsmaßnahmen vergeben und umfasst unter anderem die Bereiche MitarbeiterInnenorientierung, Kommunikationsfähigkeit, BürgerInnenorientierung, Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit. Markant für diesen Wettbewerb ist die Selbstbewertung der Teilnehmer. Österreichische Preisträger sind: Stadt Feldkirch, Stadt Linz und Marktgemeinde Langenrohr (1996), Bezirkshauptmannschaft Zell am See, Österreichische Studienbeihilfenbehörde, das BMF erhielt den Projektpreis für www.help.gv.at (1998), die Stadt Salzburg für den Bereich Bürgerorientierung und Electronic Government und die Stadtgemeinde Schwechat für den Bereich Bürgerorientierung (2000), im Bereich Personalmanagement die Bundeskellereiinspektion Wien, die Versicherungsanstalt des österreichischen Bergbaus (2002), der Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, die Stadt Feldkirch und das BMF/Sektion IV für die partnerschaftliche Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben, für Qualität in der Verwaltung der Oberösterreichische Landesrechnungshof, das Arbeitsmarktservice Burgenland, im Bereich E-Government das BMF/IT-Sektion, Amt der Kärntner Landesregierung, Bezirkshauptmannschaft Hermagor, Parlamentsdirektion und BKA, im Personalmanagement das BMF, Finanzverwaltung Region Süd und im Bereich Korruptionsbekämpfung das Magistrat der Stadt Wien, Magistratsdirektion (2005).<sup>236</sup>

### **3.5.7 Informationstechnologien**

Die Möglichkeit umfangreiche Veränderungen in der öffentlichen Verwaltung durchzuführen, ist nicht zuletzt auf die großen Fortschritte im Bereich der Informationstechnologien zurückzuführen.

---

Karl: Eine ON Fachinformation/Qualität richtig managen/Überblick über die Internationale Normenreihe ISO 9000 – die Basis für ständige Verbesserung und Business Excellence, Seite 2 - 4)

<sup>235</sup> Vgl. Promberger, 2007, Seite 27-29

<sup>236</sup> Vgl. Herbeck, 2005, Seite 254 und Promberger, 2007, Seite 41-53

Entsprechend den Vorgaben der EU alle wesentlichen öffentlichen Leistungen bis Ende 2005 im Internet zur Verfügung zu stellen, wurde im Mai 2003 die „E-Government Initiative“ gestartet. Das bekannteste und mit vielen Preisen prämierte Projekt ist help.gv.at, das die Möglichkeit bietet Amtswegen im Internet auf Basis eines virtuellen One Stop Shop zu erledigen. Der Aufbau des Menüs ist kundInnenorientiert und konzentriert sich auf die wesentlichen Lebenssituationen der Menschen.<sup>237</sup>

Einen Quantensprung bedeutete die Einführung des Elektronischen Aktes (ELAK) in den Zentralstellen des Bundes, die im Regierungsprogramm 2000 beschlossen wurde. An dieser Stelle muss erwähnt werden, dass es bereits im Projekt „Verwaltungsmanagement“ das Pilotprojekt ELAK gegeben hat.<sup>238</sup> Im Juli 2001 wurde mit Ministerratsbeschluss das Projekt „ELAK im Bund“ beschlossen und das BKA mit der Koordinierung betraut. Die technischen, organisatorischen und budgetären Verantwortlichkeiten lagen jedoch bei den jeweiligen Ministerien. Vorgesehen war eine Einproduktstrategie mit einem gestaffelten Rollout. Die ersten Bundesdienststellen waren das Bundeskanzleramt und das Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten.

Durch die Einführung des ELAK im Jahre 2005 ist es zu einer Ablöse der traditionellen papierorientierten Bearbeitung gekommen. Die Vorteile sind eine Verkürzung der Bearbeitungsdauer von Akten durch automatisierte Geschäftsprozesse und der elektronische Informations- und Verfahrensfluss mit anderen Bundesdienststellen ohne Medienbrüche.<sup>239</sup>

Österreich wurde 2006 und 2007 Europameister im E-Government. Diese Auszeichnung wird jährlich durch die Management- und Informationstechnologie-Beratung vergeben, die im Auftrag der Europäischen Union agiert. Besonders das Portal help.gv.at und die BürgerInnenkartenfunktion als einheitliches österreichisches System der elektronischen Identifizierung (digitale Unterschrift) haben zu diesem Erfolg beigetragen.<sup>240</sup>

---

<sup>237</sup> Vgl. Herbeck, 2005, Seite 257

<sup>238</sup> Vgl. Dearing, o.J., Seite 50

<sup>239</sup> Vgl. <http://www.digitales.oesterreich.gv.at/site/5286/Default.aspx#a1> vom 7.10.2008 (Seite des BKA)

<sup>240</sup> Vgl. <http://www.digitales.oesterreich.gv.at/site/5247/default.aspx> vom 7.10.2008 (Seite des BKA)

### 3.5.8 Controlling

Dieses zentrale Element der Binnensteuerung unterstützt die Führung durch die Lieferung von Information und Daten, die als Entscheidungshilfen (Abschätzung der Auswirkungen von Entscheidungen und der Korrektur von Fehlentscheidungen) dienen und trägt somit zur Steuerung der Effektivität, der Effizienz und des Finanzmittelbedarfes bei.<sup>241</sup>

Das Controlling lässt sich in die Bereiche Strategisches und Operatives Controlling gliedern. Zum Strategischen gehören Felder wie die Formulierung von Programmzielen, Folgekosten von Rechtsnormen, Strategisches Berichtswesen und zum Operativen die Kosten- und Leistungsrechnung, Leistungskataloge, Operatives Berichtswesen, Unterstützung der Führungskräfte.<sup>242</sup>

Eines der wichtigsten Tools um Controlling durchzuführen, ist ein Kostenrechnungssystem (Grundsätzlich gilt es zu sagen, dass mit der Einführung NPM und seiner Output-Orientierung das öffentliche Rechnungswesen um die Faktoren der Planung, Steuerung und Kontrolle zu erweitern war). Je nach organisatorischen Anforderungen wird dabei nach Voll- oder Teilkostenrechnung, einer Ist- und Plankostenrechnung oder einer einfachen Kostenanalyse unterschieden.<sup>243</sup> Bei der Vollkostenrechnung werden die gesamten Kosten einer Abrechnungsperiode auf die produzierten und abgesetzten Leistungen verteilt. Bei der Teilkostenrechnung werden die Einzelkosten verursachungsgerecht auf die Leistungen verrechnet. Die Ist-Kostenrechnung ermittelt die tatsächlich angefallenen Kosten eines Kostenträgers während die Plankostenrechnung aktuelle Kosten mit der zukünftigen Marktentwicklung in Zusammenhang setzt.<sup>244</sup>

Eine Ebene höher steht das Kostenmanagement, das aufbauend auf den Ist- und Plankosten darauf abzielt, betriebliche Aktivitäten unter Kostengesichtspunkten zu verändern.<sup>245</sup>

Sehr wichtig sind auch die Leistungs- und Kostenkennzahlen. Eine Möglichkeit zur Ermittlung ist die Balanced Scorecard von Kaplan und Norton, die sowohl die Vision

---

<sup>241</sup> Vgl. Friedrichsmeier, 2000, Seite 60 und Promberger, 2007, Seite 33, 133 und 157

<sup>242</sup> Vgl. Promberger, 2007, Seite 157

<sup>243</sup> Vgl. Dearing, o.J., Seite 142

<sup>244</sup> Vgl. Macha, 1998, Seite 27-29

<sup>245</sup> Vgl. Burger, 1995, Seite 4

und Strategie eines Unternehmens als auch relevante interne und externe Aspekte sowie deren Wechselwirkung berücksichtigt und in der Lage ist eine aussagekräftige Leistungs- und Wirkungsinformation zu erbringen.<sup>246</sup>

Der Ministerrat hat mit seinen Beschlüssen vom 3.10.2000 und 29.11.2000 die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung in den Ressorts beschlossen. Damit sollen Planung, Steuerung und Kontrolle der Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Wirksamkeit des Verwaltungshandelns durch die Bereitstellung von Kosten- und Leistungskennzahlen unterstützt werden. Als elektronische Standardsoftware für die gesamte Bundesverwaltung wurde „HV-SAP“ vorgesehen.<sup>247</sup>

Durch die Verordnung „Kosten- und Leistungsrechnung“ (BGBl. II Nr. 526/2004) wurde mittlerweile in allen Bundesministerien die Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt. Die Nutzung dieser Daten ist jedoch noch gering, da kaum steuerungsrelevante Leistungen enthalten sind. Ein weiterer Grund ist, dass der Bedarf an Daten erst durch die Dezentralisierung von Verantwortung gegeben ist.<sup>248</sup>

#### 3.5.8.1 Erfolgsmessung

Zur Beurteilung ob vorgegebene Ziele erreicht wurden, ist es im NPM erforderlich, dass die vereinbarten Leistungen und Wirkungen messbar sind.

Doch gerade im Bereich der öffentlichen Verwaltung gilt es als Tatsache, dass meist keine klare Ursache-Wirkungsbeziehung zwischen dem Output einer administrativen Einheit und deren Outcome<sup>249</sup> (Wirkung) ermittelt werden kann, da die Auswirkung auf die Gesellschaft auf Grund der vielfältigen Einflüsse, nicht auf konkrete Produkte zurückgeführt werden kann.<sup>250</sup>

Der messbare Teil beschränkt sich somit auf Produkte bzw. Dienstleistungen. Hier ist ein klares Anforderungsprofil nach Menge, Kosten, Qualität, Zeit und Ort festzulegen. Selbstverständlich sind bei der Planung auch mögliche Veränderungen im Umfeld der

---

<sup>246</sup> Vgl. Promberger, 2007, Seite 159 und  
[www.controllingportal.de/Fachinfo/Kennzahlen](http://www.controllingportal.de/Fachinfo/Kennzahlen) vom 19.10.2008

<sup>247</sup> Vgl. <http://www.bundes-klr.at/konzept2.pdf>, Konzept Phase II, Teil A, Seite 5 vom 27.12.2008

<sup>248</sup> Vgl. Bundeskanzleramt, Das Personal des Bundes, 2008, Seite 72

<sup>249</sup> Outcome bezeichnet die externen Effekte des staatlichen Leistungsvollzugs also die gesellschaftliche Wirkung des Verwaltungshandelns (Vgl. Promberger, 2005, Seite 283)

<sup>250</sup> Vgl. Gantner, 1999, Seite 123

Leistungserbringung zu berücksichtigen und Indikatoren und Leistungsvereinbarungen immer wieder anzupassen.<sup>251</sup>

Es wird zwischen einer „harten“ und einer „weichen“ Messungsart unterschieden. Erstere erfasst den Mittelverbrauch in Relation zum generellen Mittelplan. Zweitere misst die Wirkung auf dem Kundenmarkt.<sup>252</sup>

Am häufigsten wird für die Input-Seite eine Kosten- und Leistungsrechnung zur Feststellung der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns eingesetzt. Für die Output-Seite wird eine Nutzevaluation verwendet, die sich hauptsächlich auf die Kundenzufriedenheit konzentriert.

### 3.5.8.2 Evaluation

Im Bereich der Evaluation können durch die Gleichzeitigkeit von Verwaltungsmodernisierungsprozessen in mehreren Politikbereichen Probleme auftreten, da durch die Veränderung von Parametern, die sich gegenseitig beeinflussen, eine Zurechnung von Kausalitäten schwierig bis unmöglich wird.<sup>253</sup>

Eine wettbewerbliche Evaluation von Verwaltungen erfolgt durch Vergleiche zwischen einzelnen Verwaltungseinheiten auf einer möglichst objektiven Basis. Das fördert die Verbreitung der Verwaltungsinnovationsidee und trägt zur nachhaltigen Vertiefung der einzelnen Reforminhalte bei.

## 3.6 Implementierungsherausforderungen

Zu den Problembereichen im Zuge der Verwaltungsmodernisierung zählen die Anwendung des betriebswirtschaftlichen Instrumentariums sowie Struktur- und Kulturprobleme in der Verwaltung selbst.<sup>254</sup>

Bei der Implementierung von NPM, das nicht nur einen System-, sondern auch einen Kulturwechsel bedingt, stoßen die durchführenden Personen häufig auf Widerstand innerhalb des Systems. Viele MitarbeiterInnen haben Ängste und wollen an den gewohnten Handlungsweisen und Arbeitsabläufen festhalten. Um solchen Befürchtungen entgegen wirken zu können, ist eine Einbeziehung in die Reformphasen sicherzustellen um die Notwendigkeit von Entwicklung und Veränderung sowie deren

---

<sup>251</sup> Vgl. Gantner, 1999, Seite 123

<sup>252</sup> Vgl. Friedrichsmeier, 2000, Seite 59

<sup>253</sup> Vgl. Gantner, 1999, Seite 123

<sup>254</sup> Vgl. Gantner, 1999, Seite 122

Vorteile zu vermitteln.<sup>255</sup> Eine Reform hat Aussicht auf Erfolg, wenn für die Beschäftigten Zielklarheit, Information, Transparenz, Führungskultur und Mitarbeiterentwicklung gegeben ist.<sup>256</sup>

Im Bereich des betriebswirtschaftlichen Instrumentariums ist es österreichische Realität, dass schon die Einführung einer Kosten-Leitungs-Rechnung als Basis für ein Controlling einen vieljährigen Prozess darstellt.<sup>257</sup>

Ein nicht zu unterschätzender Faktor ist die Finanzierung der Implementierung der NPM-Verwaltungsreformen.

### **3.7 Kritik am NPM**

Obwohl das Ziel klar ist und befürwortet wird, gibt es auch einige Kritikpunkte. Dazu gehört die Ansicht, dass alte Ideen in neuer Verpackung verkauft werden, dass viele Reformen ein Arbeitsbeschaffungsprogramm von Unternehmensberatungen sind, dass sich eine neue Verwaltungskultur entwickelt, in der das Medium Geld und das Kriterium der Wirtschaftlichkeit alle anderen Steuerungsmedien dominieren, dass die kontinentaleuropäische Prägung des öffentlichen Sektors bewusst aufgegeben wird, dass Dezentralisierung und Verselbständigung die Rechtssicherheit, die Gleichbehandlung und Kohärenz des Verwaltungshandelns beeinträchtigen und dass intern stark differenzierte Systeme zur Verselbständigung neigen.<sup>258</sup>

Häufig wird auch auf die unterschiedlichen Ausgangspunkte des öffentlichen im Vergleich mit dem privaten Sektor hingewiesen. Der private Sektor agiert zur Erwirtschaftung von Gewinn, während der öffentliche Sektor in erster Linie dem Allgemeinwohl zu dienen hat und viele Bereiche wirtschaftet, die nicht gewinnbringend sind. Hinzu kommt, dass öffentliche Leistungen in vielen Bereichen hinsichtlich ihres Erfolges, Impacts und Outcomes (Wirkung) nur schwer messbar sind und eine Bindung an politische, haushalts- und personalrechtliche Vorgaben besteht.<sup>259</sup>

Durch die Entwicklung einer neoliberalen Grundüberzeugung wurden die öffentlichen Einrichtungen soweit als möglich privaten Organisationen angeglichen und in diesem Zusammenhang auch häufig unangepasste Konzepte übernommen und aus diesen

---

<sup>255</sup> Vgl. Fellmann, 2000, Seite 8, Gantner, 1999, Seite 125 und Promberger, 2007, Seite 75

<sup>256</sup> Vgl. Gantner, 1999, Seite 125

<sup>257</sup> Vgl. Gantner, 1999, Seite 122

<sup>258</sup> Vgl. Jann, 1998, Seite 25-26

<sup>259</sup> Vgl. Jann, 1998, Seite 38

selektiv Elemente zu Implementierung ausgewählt.<sup>260</sup> Weiters ignorieren die neuen universellen Managementansätze die spezifischen nationalen, kulturellen und politischen Kontexte. Es wird auch nicht berücksichtigt, dass es der öffentliche Sektor mit heterogenen, konfliktreichen politischen Interessensstrukturen sowie mit einem pluralen Stakeholder-Mix zu tun hat. Auch der Ansatz, die öffentlichen Leistungen als Produkte zu deklarieren, greift zu kurz und stellt eine verengte ökonomische Sichtweise dar.<sup>261</sup>

---

<sup>260</sup> Vgl. Reichard, 1998, Seite 63-64

<sup>261</sup> Vgl. Jann, 1998, Seite 37 und 43 und  
Vgl. Reichard, 1998, Seite 67

## **4 DAS ÖSTERREICHISCHE BUNDESHEER (ÖBH)**

### **4.1 Gesetzliche Grundlagen des Österreichischen Bundesheeres**

Im Verfassungsrecht haben nachstehende Artikel Relevanz für die österreichische Landesverteidigung:

Im Art. 9a B-VG wird die umfassende Landesverteidigung festgelegt. Diese besteht aus den Teilbereichen militärische, geistige, zivile und wirtschaftliche Landesverteidigung.

Der Art. 79 Abs. 1 B-VG bestimmt das Bundesheer zur militärischen Landesverteidigung und legt mit seiner Novelle von 1975 die Organisation des Wehrsystems als Milizsystem fest. Im Art. 9a Abs. 3 B-VG wird die allgemeine Wehrpflicht für alle österreichischen männlichen Staatsbürger festgelegt und mit Abs. 4 wurde die Möglichkeit eines freiwilligen Dienstes im Bundesheer als Soldatin für österreichische Staatsbürgerinnen geschaffen.

Zu den Hauptaufgaben des ÖBH zählen gemäß Art. 79 Abs. 3 B-VG neben der militärischen Landesverteidigung, der Schutz der verfassungsmäßigen Einrichtungen und der demokratischen Freiheiten der EinwohnerInnen Österreichs, die Aufrechterhaltung der Ordnung und Sicherheit im Inneren und die Hilfeleistung bei großen Naturkatastrophen oder Unglücksfällen.

Der Art. 23f B-VG regelt die uneingeschränkte Mitwirkung an der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union (EU) einschließlich der Petersberg-Aufgaben. Dazu gilt es zu sagen, dass Österreich entsprechend des Amsterdamer Vertrages auch militärische Krisenmanagement-Aufgaben übernommen und beschlossen hat, militärische Fähigkeiten im gesamten Spektrum der Petersberg-Aufgaben einzubringen. Ursprüngliche Agenden sind die humanitären Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei Krisenbewältigung einschließlich der Maßnahmen zur Herbeiführung des Friedens. Zum erweiterten Spektrum gehören gemeinsame Abrüstungsmaßnahmen (Programme zur Waffenzerstörung und Rüstungskontrolle), militärische Beratung und Unterstützung (Zusammenarbeit mit Streitkräften eines Drittlandes), Konfliktverhütung und

Stabilisierungsmaßnahmen nach Konflikten sowie Unterstützung bei der Terrorismusbekämpfung auf Ersuchen der Behörden eines Drittlandes.<sup>262</sup>

Ein weiteres, wenn auch schon konkreteres Gesetz, ist das Bundesverfassungsgesetz über Kooperation und Solidarität bei der Entsendung von Einheiten und Einzelpersonen in das Ausland (BGBl. I Nr. 38/1997). Österreich entsendet aus folgenden Gründen:

- solidarische Teilnahme an Maßnahmen der Friedenssicherung einschließlich der Förderung der Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Schutz der Menschenrechte im Rahmen einer internationalen Organisation (Vereinte Nationen, NATO/PfP) bzw. der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), in Durchführung von Beschlüssen der Europäischen Union im Rahmen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, Maßnahmen der humanitären Hilfe, der Katastrophenhilfe, Maßnahmen der Such- und Rettungsdienste oder Übungen und Ausbildungsmaßnahmen zu den genannten Zwecken sowie
- zur Durchführung von Übungen und Ausbildungsmaßnahmen im Bereich der militärischen Landesverteidigung.

Auch das Bundesverfassungsgesetz vom 25.10.1955 über die Neutralität Österreichs stellt eine Grundlage für die militärische Landesverteidigung dar. Darin erklärt Österreich zum Zwecke der dauernden Behauptung seiner Unabhängigkeit nach Außen und zum Zwecke der Unverletzlichkeit seines Gebietes, seine immerwährende Neutralität und bekundet die Absicht, diese mit allen zu Gebote stehenden Mitteln aufrecht zu erhalten und zu verteidigen.

Auf einfacher gesetzlicher Ebene ist das Wehrgesetz 2001, indem die verfassungsrechtlichen Vorgaben spezifiziert und konkretisiert werden, die Grundlage für das ÖBH. Die wichtigsten Punkte im ersten Hauptstück sind Bestimmungen zum Wehrsystem, zu den Aufgaben des Bundesheeres und zur Ausübung der Befehlsgewalt. Das zweite Hauptstück gliedert sich in die Abschnitte Ergänzung und Wehrdienst (Aufnahmebedingungen, Dauer der Wehrpflicht), Organisation und Aufgaben der Stellungskommissionen, Stellung, Präsenzdienstleistung (Präsenzdienstarten, Grundwehrdienst, Milizübungen, freiwillige Waffenübungen und Funktionsdienste, Wehrdienst als Zeitsoldat, Einberufung zum Präsenzdienst), besondere Bestimmungen über den Miliz- und Reservestand und besondere militärische Dienstleistungen

---

<sup>262</sup> Vgl. Bericht der Bundesheerreformkommission, o.J., Seite 9 und 169-170

(Ausbildungsdienst, Sonderbestimmungen für Frauen und Wehrpflichtige, Miliztätigkeiten von Frauen). Die weiteren Hauptstücke beschäftigen sich mit den Pflichten und Rechten der SoldatInnen, den Strafbestimmungen (Umgehung der Wehrpflicht, Verletzung der Stellungspflicht) und den Sonder- und Schlussbestimmungen (Behördenzuständigkeiten, Verweisung auf andere Bundesgesetze).

Wie für alle Ministerien, ist auch für das BMLV<sup>263</sup> das Bundesministeriengesetz 1986 wirksam. Dieses legt die Zahl, den Wirkungsbereich und die Einrichtung der Bundesministerien fest.

## **4.2 Das Österreichische Bundesheer und seine Reformen**

### **4.2.1 Die Entwicklung des ÖBH ab 1945 und seine ersten Reformen**

Bereits 1945 versuchte die provisorische Staatsregierung mittels Regierungserklärung die Errichtung einer „bescheidenen Wehrmacht“. Dies wurde jedoch von den Besatzungsmächten abgelehnt. Neuerliche Vorstöße führten 1948 auf Grund der politischen Blockbildung von West und Ost zum Aufbau von mobilen Gendarmerieeinheiten und zur Formierung von Alarmbataillonen, der Gendarmerie, in den westlichen Besatzungszonen. Die materielle Ausrüstung erfolgte durch die USA. In Abgrenzung zur Gendarmerie, wurden diese militärischen Einheiten als „B-Gendarmerie“ bezeichnet. Die Bundesregierung beschloss 1951 den Ausbau der B-Gendarmerie und die Aufnahme von ehemaligen Wehrmachtsoffizieren. Bereits im nächsten Jahr wurde ein Organisationsrahmen festgelegt, der eine Stärke von 5.000 Personen vorsah.<sup>264</sup>

Am 7.9.1955 wurde durch den Nationalrat das Wehrgesetz beschlossen. Damit waren die rechtlichen Voraussetzungen für den Aufbau des ÖBH geschaffen. Mit der Heeresgliederung 1956 wurde der Annahme Rechnung getragen, dass der Schwerpunkt im grenznahen Abwehrkampf liegt. Aus diesem Grund wurde gepanzerten Verbänden große Bedeutung zuerkannt. Der vorgesehenen Anzahl von 60.000 Soldaten standen real 40.000 Soldaten gegenüber. Den ersten Einsatz hatte das Bundesheer während der

---

<sup>263</sup> Anm. d. Verf.: Das Bundesministerium für Landesverteidigung hat mit der Bundesministeriengesetzesnovelle 2008 per 1.2.2009 seine Bezeichnung in Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport geändert.

<sup>264</sup> Vgl. Hessel, Friedrich: Die Streitkräfteentwicklung des Bundesheeres der Zweiten Republik in: ÖMZ 2/2005, Seite 168 (Anm. d. Verf.: General i.R. Hessel gehörte bis 2002 dem BMLV an und war in seiner letzten Funktion stellvertretender Generaltruppeninspektor).

Ungarnkrise im Herbst 1956. Bereits 1962 gab es eine erste Umgliederung, in der territoriale Aufgaben von Einsatzaufgaben getrennt wurden. Die territorialen Militärkommanden waren für den Grenzschutz zuständig und zur beweglichen Kampfführung waren Brigaden vorgesehen.<sup>265</sup>

Im Jahr 1968 gab es ein Sparpaket, bei dem es zur Verringerung von Truppen, zur Verkürzung der Präsenzdienstzeit und zur Umgestaltung des ÖBH in eine milizartige Struktur kam. Daraus abgeleitet, kam es 1971 zu einer Wehrgesetznovelle und zur Einsetzung einer Bundesheerreformkommission, die auf Basis des Wehrsystems und der Einsatzkonzeption einen Vorschlag zur Streitkräftestruktur zu erbringen hatte. Entsprechend des Vorschlages entstand die „Heeresgliederung 1972“, die das Schwergewicht auf die Landwehr legte, eine Bereitschaftstruppe von 15.000 und einen Mobilmachungsrahmen von 150.000 Soldaten festlegte.<sup>266</sup>

Durch das Bundeskanzleramt wurde 1985 der Landesverteidigungsplan herausgegeben. Dieser fußte auf einer Entscheidung des Nationalrates aus dem Jahre 1975 für eine umfassende Landesverteidigung<sup>267</sup> (Art. 9a B-VG). In diesem Dokument wurde die Verteidigung Österreichs umfassend dargestellt und der politische Wille zu dieser Art der Verteidigung zum Ausdruck gebracht. Markante Schwerpunkte, neben dem Schutz der Bevölkerung und des Staates, waren: Verhinderung eines bewaffneten Angriffs auf Österreich und Vermeidung der Einbeziehung Österreichs in bewaffnete Konflikte, Unterscheidung zwischen Krisenfall, Neutralitätsfall und Verteidigungsfall und die Ausrichtung der Streitkräfte nach einem Defensivkonzept.<sup>268</sup>

#### **4.2.2 Heeresgliederung NEU (HG-NEU)**

Mit Ministerratsbeschluss vom 14.7.1992 wurde die Heeresgliederung-NEU beschlossen. Damit reagierte das BMLV auf das veränderte sicherheitspolitische Lagebild (Ende des Kalten Krieges) in Europa. Es wurde von einer Raumverteidigung auf eine grenznahe Verteidigung umgestellt.

---

<sup>265</sup> Vgl. BMLV, Wehrpolitische Informationen, 2008, Seite 115 und 118

<sup>266</sup> Vgl. BMLV, Wehrpolitische Informationen, 2008, Seite 118

<sup>267</sup> Die umfassende Landesverteidigung besteht aus den Teilbereichen militärische, geistige, zivile und wirtschaftliche Landesverteidigung.

<sup>268</sup> Vgl. BMLV, Wehrpolitische Informationen, 2008, Seite 119

Kernpunkte waren die Reduzierung des Mobilmachungsrahmens auf 120.000 Personen, Schaffung einer neuen Organisationsstruktur entsprechend den neuen Anforderungen sowie die Bildung von rasch verfügbaren Kräften im Umfang von 15.000 Personen.<sup>269</sup>

#### **4.2.3 Heeresgliederung – Strukturanpassung (HG-STRAN)**

Zu den Kernaufgaben der Landesverteidigung entwickelte bzw. erweiterte sich in den 90er-Jahren infolge der Mitwirkung Österreichs an der Friedenssicherung und Konfliktverhütung im Rahmen internationaler Organisationen sowie internationale Hilfeleistung bei Katastrophen und Einsätzen zur humanitären Hilfe das Aufgabenspektrum.<sup>270</sup>

Gemäß Vereinbarung, legte der Bundesminister für Landesverteidigung nach Abschluss der Heeresgliederung NEU der Regierung und dem Parlament den Situationsbericht 96 vor. Dieser enthielt neben der Darstellung des Ist-Standes (inkl. Ressourcendarstellung) nach Einnahme der HG-NEU eine Beurteilung der sicherheitspolitischen Entwicklung Europas und den sich daraus ableitenden Folgen für die Landesverteidigung unter Berücksichtigung der neuen Mitgliedschaften und Teilnahmen Österreichs. Dazu gehörten die Mitgliedschaft in der EU, Teilnahme an der Partnerschaft für den Frieden im Rahmen der NATO, Beobachterstatus in der Westeuropäischen Union (WEU). Dieser Entwicklung wurde durch die „Strukturanpassung der Heeresgliederung NEU (HG-STRAN)“ Rechnung getragen (Ministerratsbeschluss vom 1.4.1998). Der Heeresumfang wurde auf 110.000 Soldaten festgelegt, territoriale Strukturen verkleinert und das Kommando für internationale Einsätze gebildet.<sup>271</sup>

Im Dezember 2001 wurde durch den Nationalrat die „Österreichische Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin“ angenommen, in der sich die österreichische Sicherheitspolitik am Prinzip der umfassenden Sicherheitsvorsorge orientiert und auf ein systematisches Zusammenwirken verschiedener Bereiche der Politik auf Basis entsprechender Teilstrategien aufbaut. Das Einsatzkonzept des ÖBH sieht seine Aufgaben in der Abhaltung, Sicherung und Abwehr.<sup>272</sup>

---

<sup>269</sup> Vgl. Büro für Wehrpolitik, 1992, Seite 1 und BMLV, Wehrpolitische Informationen, 2008, Seite 120

<sup>270</sup> Vgl. BMLV, Wehrpolitische Informationen, 2008, Seite 121

<sup>271</sup> Vgl. BMLV, Wehrpolitische Informationen, 2008, Seite 121

<sup>272</sup> Vgl. BMLV, Wehrpolitische Informationen, 2008, Seite 123-124

#### **4.2.4 Reorganisation (REORG) 2002**

Die „Reorganisation der Führungsstruktur der obersten und oberen Führung“ wurde 2001 angeordnet und hatte das Ziel, die Führungsstruktur an den verringerten Truppenumfang und auf die Erfordernisse an der Mitwirkung an multinationalen Sicherheitsstrukturen anzupassen, strategische Angelegenheiten in der Zentralstelle zu konzentrieren und 20 % des Personals einzusparen. Die Annahme erfolgte zum Stichtag 1.12.2002.<sup>273</sup>

#### **4.2.5 Bundesheerreform „Transformation“**

##### **4.2.5.1 Bundesheer-Reformkommission (BH-RK)**

Im Rahmen der BH-RK hat es eine umfangreiche Konzeptentwicklung gegeben, die nicht nur quantitative Sachaspekte, sondern auch gesellschaftliche und soziokulturelle Zusammenhänge berücksichtigt hat.

In Vorbereitung für die BH-RK, wurde durch das Bundesministerium für Landesverteidigung (BMLV) die Basis für die Sachgebiete „Verteidigungspolitik und politisch-strategische Rahmenbedingungen“, „Gefährdungs- und Bedrohungslage“ sowie die „Aufgabenstruktur des Österreichischen Bundesheeres“ erarbeitet. Ausgehend von der „Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin“ und der daraus zu entwickelnden Teilstrategie „Verteidigungspolitik“, wurden die aktuellen Fakten analysiert und daraus die erwartbaren Herausforderungen an die österreichische Verteidigungspolitik für den Zeitraum 2010 bis 2015 abgeleitet. Das Ergebnis dieser Ermittlung stellte die Grundlage für eine umfassende, langfristige und nachhaltige Reform des Bundesheeres dar.<sup>274</sup>

Das Ziel der BH-RK war die Anpassung des Österreichischen Bundesheeres an die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts unter besonderer Berücksichtigung der europäischen Dimension, einschließlich der Perspektive einer gemeinsamen Verteidigung. Dazu wurden Vorschläge ausgearbeitet, um die Strukturen und Fähigkeiten des Bundesheeres an diese Aufgaben anzupassen. Für die Bearbeitung im Rahmen der BH-RK waren vor allem die Aspekte der Rolle des Bundesheeres im nationalen und internationalen Zusammenhang, die Ressourcenzuordnung für die Erreichung der Ziele, die Aufgabenbeschreibung auf strategischer Ebene sowie zentrale Aussagen zu den Fähigkeiten von Bedeutung. Als „Leitdokumente“ dienten die

---

<sup>273</sup> Vgl. BMLV, Wehrpolitische Informationen, 2008, Seite 124

<sup>274</sup> Vgl. BH-RK/Grundlagen BMLV, 2003, Seite 1

Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin, die Teilstrategie „Verteidigungspolitik“ und das Regierungsprogramm für die XXII. Gesetzgebungsperiode.<sup>275</sup>

Ausgehend von der geltenden Verfassungslage war die Kommission der Auffassung, dass den neuen Risiken, Gefahren und Bedrohungen auch von einem neutralen Staat wie Österreich nur durch eine zunehmende Zusammenarbeit im Rahmen der internationalen Gemeinschaft und Solidarität im Rahmen der EU begegnet werden kann.

Der Bericht der BH-RK wurde 14.6.2004 dem Nationalen Sicherheitsrat übergeben und von diesem am 24.6.2004 einstimmig beschlossen, die Empfehlungen zur Kenntnis zu nehmen.<sup>276</sup>

Zu den Empfehlungen der BH-RK gehörten:

- Das Bundesheer hat die volle staatliche Souveränität auch unter den geänderten sicherheitspolitischen Voraussetzungen zu gewährleisten sowie Hilfe in Fällen eines Terroranschlags, Naturkatastrophen und durch Menschen verursachte Katastrophen sowie Assistenzleistungen auf Ersuchen ziviler Behörden zu erbringen.

- Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)

Schaffung der Voraussetzungen für eine militärische Beteiligung Österreichs an Operationen der multinationalen Konfliktprävention und des Krisenmanagements. Kooperationen mit EU-Partnern zum Zweck der Abstimmung multinationaler Verbände und angemessene Mitwirkung Österreichs in militärischen EU-Führungsstrukturen. Enge Zusammenarbeit mit der NATO im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden zur Herstellung der Interoperabilität für militärische Einsätze.

- Bedrohungs- und Risikoanalyse

Höchstmöglicher Schutz für die eingesetzten Truppen (Force Protection) im Ausland und Bereithaltung von ausreichenden Kräften für Katastrophenfälle, Terroranschlägen oder sicherheitspolizeilichen Assistenzleistungen.

---

<sup>275</sup> Vgl. BH-RK/Grundlagen BMLV, 2003, Seite 3-4

<sup>276</sup> Vgl. ÖBH-2010/Die Realisierung, o.J., Seite 36

- Streitkräfteentwicklung

Zur Erfüllung der militärischen Aufgaben ist ein Personalstand von 50.000 Personen erforderlich. Dieser soll zur Hälfte aus Kaderpersonal und aus Milizkräften bestehen. Der Personalstand in der Grundorganisation und der Einsatzorganisation soll sich die Waage halten. In der Bundesverfassung soll Vorsorge getroffen werden, dass künftig eintretende BerufssoldatInnen zu Auslandseinsätzen verpflichtet sind.

- Material- und Infrastruktur

Organisation, Dislokation und Personalstruktur sind ausschließlich auf Funktionalität auszurichten. Eine rasche Modernisierung der Ausrüstung ist erforderlich. Entsprechend den neuen Aufgaben, ist eine Reduktion der Liegenschaften bis zu 40 % vorgesehen.

- Budget

Unter Berücksichtigung des internationalen Standards soll die Budgetstruktur und das derzeitige Budgetvolumen schrittweise so angepasst werden, dass die Anteile für Investitionen mittelfristig mindestens ein Drittel der Gesamtausgaben des Kapitel 40 (Militärische Landesverteidigung) im Bundesvoranschlag erreichen können.

- Bundesheer und Gesellschaft

Setzung von gesamtgesellschaftlichen Bildungs-, Informations- und Kommunikationsmaßnahmen einschließlich einer entsprechenden Öffentlichkeitsarbeit, die den Informationsstand der Bevölkerung zu sicherheits- und militärpolitischen Themen und Inhalten im Sinne einer gesellschaftspolitischen Bewusstseinsbildung sichert.

- Alltag im Bundesheer

verstärkte Setzung sozialer Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Einführung von Mentoring- und Coachingverfahren

Weiterentwicklung der MitarbeiterInnenorientierung

Einführung eines einheitlich anwendbaren Anerkennungssystems mit Geld- oder Sachleistungen sowie der Möglichkeit der vorzeitigen Beförderung

Verstärkter Einsatz des innerbetrieblichen Vorschlagswesens

Sicherstellung einer angemessenen Wohnraumversorgung für BerufssoldatInnen

Erarbeitung eines neuen Dienst- und Besoldungsrechtes, das den Anforderungen des ÖBH gerecht wird

Optimierung des Wechsels zwischen zivilen und militärischen Berufen einschließlich der gegenseitigen Anerkennung und Anrechnung

Einführung eines flexiblen Wochendienstzeitmodells, das eine planbare, garantierte Freizeit sicherstellt und gleichzeitig den dienstlichen Interessen Rechnung trägt.

Schaffung von zeitgemäßer Betreuungsinfrastruktur<sup>277</sup>

#### 4.2.5.2 Management ÖBH 2010 – Die Realisierung

Politische Grundlagen für die Reform sind die Beschlüsse des Nationalen Sicherheitsrates vom 23.5.2005 sowie des Ministerrates vom 24.5.2005 (Gliederung) und vom 27.6.2005 (Dislokation).

Die Entwicklung der Konzepte erfolgte durch die Reformgruppe „Management ÖBH 2010“, die über 40 formalisierte Einzelprojekte und Arbeitsgruppen betrieben hat.

Nach der Festlegung der Neuorientierung des ÖBH, die auf der HG-STRAN 1998 und der REORG 2002 aufbaut, mussten passende Organisationslösungen gefunden werden. Entsprechend dem Ziel die Kernaufgaben bestmöglich zu erfüllen, wurden die mittelbar zum Kerngeschäft gehörenden Organisationseinheiten (Grundorganisation) als dienstleistungs- und kostenorientierte Verwaltung mit flexiblen Organisationslösungen konzipiert.<sup>278</sup>

Im Bereich der Personalstruktur ist eine Anpassung an die aktuellen und künftigen Anforderungen erforderlich. Es bedarf der Schaffungen eines bedarfsbezogenen und

---

<sup>277</sup> Vgl. Bericht der Bundesheerreformkommission, Seiten 47-70

<sup>278</sup> Vgl. Commenda, 2008, Seite 43

flexiblen Laufbahnsystems und einer Optimierung des Personaleinsatzes zu Gunsten der Truppe. Außerdem ist in der Verwaltung eine Reduzierung der Zivilbediensteten vorgesehen, um ältere SoldatInnen am Ende ihrer Laufbahn im Verwaltungsbereich beschäftigen zu können.<sup>279</sup>

Ein weiteres Problem im Zusammenhang mit der Umsetzung von Reformen ist die Tatsache, dass Österreich im Gegensatz mit vergleichbaren Staaten deutlich unter der Marke von einem Prozent des Bruttoinlandsprodukts budgetiert wird.<sup>280</sup> Zum langfristig erforderlichen Investitionsaufwand für die Heeresreform hat das BMLV insoweit beizutragen, dass es nicht mehr benötigte Infrastruktur veräußert und den Erlös in erforderliche Infrastruktur investiert.<sup>281</sup>

### **4.3 Das Österreichische Bundesheer in der Gesellschaft**

Das österreichische Militär ist ein soziales Subsystem, das funktionell mit der Gesamtgesellschaft verbunden ist. Es agiert entsprechend dem politischen Auftrag. Trotzdem können in einer demokratischen Gesellschaft die militärischen Leistungen nur erbracht werden, wenn sie auch von der Gesellschaft getragen werden, andernfalls kann ein Verlust oder die Reduzierung der materiellen und ideellen Basis drohen.<sup>282</sup>

Während der politisch-militärische Rahmen durch gesetzliche Vorgaben genau geregelt ist, bezieht sich der zivil-militärische Aspekt auf die sozial-politischen und kulturellen Faktoren, die das Verhältnis maßgeblich beeinflussen. Zu beachten ist der Umstand, dass die Arbeit der Streitkräfte keine, wie etwa die Tätigkeit von Polizisten und Ärzten, täglich präsent ist. Viele Handlungen sind präventiv, wie die Friedenssicherung im Ausland und im Kollektiv mit anderen Armeen und verschiedenen Bündnissen. Auch die Inlandseinsätze in Katastrophenfällen und Grenzschutz sind häufig nur von lokaler Wichtigkeit. Dies bedeutet, dass die Sinnvermittlung von sicherheitspolitischen und militärischen Maßnahmen oftmals nur auf abstrakt-hypothetische zukünftige Eventualitäten gerichtet werden kann. Es ist aber unbestritten, dass das ÖBH die einzige österreichische Organisation ist, die neben einer raschen Reaktionsfähigkeit, straffer Organisation und technischer Kompetenz auch über ausreichend personelle und

---

<sup>279</sup> Vgl. Commenda, 2008, Seite 40-41

<sup>280</sup> Vgl. Commenda, 2008, Seite 42

<sup>281</sup> Vgl. ÖBH2010/Die Realisierung, o.J., Seite 44

<sup>282</sup> Vgl. BMLV, Wehrpolitische Informationen, 2008, Seite 45

materielle Ressourcen für sicherheitspolitische Maßnahmen, Katastropheneinsätze und Terroranschläge verfügt.<sup>283</sup>

Die heutige Gesellschaft Österreichs tendiert (wie in vielen westlichen Ländern) zur Individualisierung sowie zur Spezialisierung und Professionalisierung. Hinzu kommt die grundsätzliche Forderung nach einer gewaltfreien Friedensgestaltung. Dies führt einerseits zum Wunsch nach einem Berufsheer und dem Ende der Wehrpflicht und andererseits zur grundsätzlichen Ablehnung der Streitkräfte.<sup>284</sup>

#### **4.4 New Public Management in der österreichischen Heeresverwaltung**

*„Die ‚Unternehmens- bzw. Betriebsführung‘ im Militär umfasst die Ressortführung, die Führung der Friedensorganisation und die gesamte Verwaltung. Dabei ist nach managementspezifischen und nach betriebswirtschaftlichen Kriterien vorzugehen. Ziel ist die Schaffung optimaler Voraussetzungen und Rahmenbedingungen zur Erfüllung militärischer Aufträge.*

*Die ‚militärische Führung‘ hingegen ist verantwortlich für die Streitkräfte- bzw. Truppenführung und die Führung der militärischen Organisation bei Einsätzen und Übungen. Dabei ist nach militärischen Gesichtspunkten und militärischen Führungsmethoden vorzugehen (also nach branchenspezifischen Grundsätzen und Verfahren). Managementspezifische und betriebswirtschaftliche Kriterien sind gegebenenfalls zu berücksichtigen. Ziel ist die Erfüllung des jeweiligen militärischen Auftrages.“<sup>285</sup>*

Aus dieser Definition geht hervor, dass die Verwaltung von der militärischen Führung abgegrenzt ist. Trotzdem ist „Das Verwalten“ in allen militärischen Bereichen präsent, da jede materielle und personelle Ressource in bestimmter Art und Weise zu administrieren ist.

Eine weitere Differenzierung die heeresintern getroffen wird ist die Unterscheidung in Allgemeine Verwaltung und Heeresverwaltung. Da diese nur materieller Art und nicht funktionaler Natur ist, hat sie keine Relevanz hinsichtlich der Administration. Aus

---

<sup>283</sup> Vgl. BMLV, Wehrpolitische Informationen, 2008, Seite 45-46

<sup>284</sup> Vgl. BMLV, Wehrpolitische Informationen, 2008, Seite 47

<sup>285</sup> Strunz, Herbert: Österreichs Bundesheer/Public Management/Möglichkeiten im militärischen Bereich in: Truppendienst 5/2007, Seite 2, (<http://www.bundesheer.at/truppendienst/ausgaben/artikel.php?id=634> vom 25.10.08)

diesem Grund wird in dieser Arbeit unter dem Begriff Heeresverwaltung auch die Allgemeine Verwaltung subsimiert.

Bereits im Rahmen des Projekts Verwaltungsmanagement (1988 bis 1994) ist es zu etlichen Veränderungen gekommen. Von insgesamt 67 Reformvorschlägen des Ressorts konnten 61 % realisiert werden und die gesetzten Ziele hinsichtlich einer Aufgabenstraffung, gerechten Aufgabenverteilung und Straffung der Führungsstruktur durch die großräumige Beseitigung von Doppelgleisigkeiten, der Abschaffung einer Hierarchieebene und einer im Zuge der Neuorganisation erfolgten Neuverteilung der Aufgaben erfüllt werden.<sup>286</sup>

Zu den umgesetzten Projekten gehören: Im Bereich „Haushaltswesen und Controlling“ die Berechnung der Kosten für das internationale Berichtswesen. Die Kostenrechnung im Rahmen der Planung und Abwicklung von UN-Einsätzen, in der Heereszeuganstalt Wels, dem Heeresspital und dem Amt für die Wehrtechnik.<sup>287</sup>

Weiters ging der Militärwetterdienst gemäß Ministerratsbeschluss vom 17.12.1991 in Kooperation mit der Zentralanstalt für Meteorologie und Geodynamik im BMWF und dem Flugwetterdienst des Bundesamtes für Zivilluftfahrt im Rahmen des BMöWV. Zweck war die Nutzung des Synergiepotentials und die straffe und regionale Steuerung aller drei Wetterdienste. Dabei wurde im Juni 1993 mit dem Bundesminister für öffentliche Wirtschaft und Verkehr ein Verwaltungsübereinkommen geschaffen, in dem vereinbart wurde, dass die Aufgaben des Militärwetterdienstes in Linz, Graz und Innsbruck durch das Bundesamt für Zivilluftfahrt übernommen werden. Durch diese Maßnahme konnte der militärische Personalstand um 15 MitarbeiterInnen verringert werden.<sup>288</sup>

Im militärischen Bereich sind viele Verwaltungselemente vorhanden und das Ordnungsprinzip „Hierarchie“ durchzieht die gesamte Organisation. Die Hierarchie bietet ein bewährtes System an Struktur, Funktionssicherheit und Stabilität der Einsatzbereitschaft. Im militärischen Einsatz sind die Interaktionen durch Befehle und Regeln formalisiert. Dennoch hat sich in den letzten Jahren das „effect based“-Prinzip (wirkungsorientiertes Prinzip) in vielen Bereichen etablieren können. Der Bereich der

---

<sup>286</sup> Vgl. Dearing, o.J., Seite 89-91

<sup>287</sup> Vgl. Dearing, o.J., Seite 29, 32 und 89

<sup>288</sup> Vgl. Dearing, o.J., Seite 58-60

Hierarchieverflachung ist jedoch eher im Verwaltungsbereich als im militärischen Einsatzbereich zu finden.

#### **4.4.1 Wissensmanagement (WM) im ÖBH<sup>289</sup>**

*„Wissensmanagement im Bundesheer umfasst das systematische und systemische Erfassen – Aufbereiten – Teilen von vorhandenen (teilweise dokumentierten) und neuem Wissen durch die koordinierte Steuerung und Ausnützung von WM-Prozessen.“<sup>290</sup>*

Im ÖBH gibt es ein eigenes Konzept für Wissensmanagement, das den Status eines Querschnittskonzeptes hat und in allen Konzepten zu berücksichtigen ist. Die Entscheidung, Wissensmanagement im ÖBH zu integrieren, liegt in den Anforderungen an eine Armee des 21. Jahrhundert und in der unternehmenstheoretischen Erkenntnis, dass Wissen eine unternehmensstrategische Ressource von höchstem Stellenwert ist.<sup>291</sup>

Das ÖBH sieht es als notwendig an, zur Erfüllung der Aufgaben das Wissen und die Kenntnisse der MitarbeiterInnen in der Art zu strukturieren, dass mit Unterstützung von Informations- und Kommunikationstechnologien das Zusammenspiel von persönlichem und organisationalem Wissen optimiert und neues Wissen durch Synergieeffekte generiert und bereitgestellt wird.<sup>292</sup>

Die Gesamtverantwortung trägt der Generalstabschef. Die Abteilung für Wissenschaft, Forschung und Entwicklung (zuständige Fachabteilung in der Zentralstelle) entwickelt, basierend auf den Vorgaben des Generalstabes, das WM-Konzept und das WM-Programm für das ÖBH. Sie wird im Bereich dokumentationsorientiertes WM durch die Zentraldokumentation der Landesverteidigungsakademie, für das prozessorientierte WM durch das Zentrum für Führungsunterstützung/Basis und für das technische WM durch das Zentrum für Führungsunterstützung/Engineering organisatorisch und fachlich unterstützt.<sup>293</sup>

Die Zielsetzungen des Konzeptes sind: die Darstellung des Ist-Zustandes, Schaffung von Grundlagen für ein unternehmensweites WM, Festlegung von Verantwortlichkeiten für die Organisation von WM im ÖBH, Zuordnung von neuen Systemen bzw. Verfahren zum Austausch von Wissen und Information im ÖBH, Ermöglichung und

---

<sup>289</sup> Vgl. Konzept „Wissensmanagement“, ÖBH 2010, 2008

<sup>290</sup> Vgl. Konzept „Wissensmanagement“, ÖBH 2010, 2008, Seite 6

<sup>291</sup> Vgl. Konzept „Wissensmanagement“, ÖBH 2010, 2008, Seite 4 und 11

<sup>292</sup> Vgl. Konzept „Wissensmanagement“, ÖBH 2010, 2008, Seite 4

<sup>293</sup> Vgl. Konzept „Wissensmanagement“, ÖBH 2010, 2008, Seite 23 und 24

Gestaltung der Qualitätskontrolle für WM und Schaffung einer Kommunikationsplattform von WM-Inhalten im ÖBH.<sup>294</sup>

Der Zweck von WM wird so formuliert:

- Etablierung einer lernenden Organisation durch Planung, Steuerung, Evaluierung, Implementierung und Controlling von WM-Systemen und WM-Elementen
- Optimierung der Wissensbasis unter Einbeziehung von MitarbeiterInnen, Technik und Organisation
- Unterstützung der Führungsprozesse und Beschleunigung der Entscheidungsprozesse
- Ermöglichung eines bedarfsgerechten Wissenstransfers von der Organisation zu den MitarbeiterInnen und wieder in die Organisation zurück.<sup>295</sup>

Als Werkzeuge werden im ÖBH unter anderem Dokumentenmanagement-, Contentmanagement- und Portal-Systeme sowie Reporting- und Mindmap-Tools genutzt. Zur Erhöhung von Genauigkeit und Vollständigkeit werden semantisch unterstützte Suchfunktionen (Retrieval und Text Mining) eingesetzt. Das Intranet des ÖBH steht als virtuelle Plattform und interne Infrastruktur sowohl für strukturierte als auch für unstrukturierte Informationen zur Verfügung.<sup>296</sup>

Der aktuelle Entwicklungsstand<sup>297</sup> von WM im ÖBH begrenzt sich derzeit auf ein Informationsmanagement (Teilaspekt von WM). Es gibt jedoch schon verschiedene Ansätze und auch einzelne Projekte, die in Teilbereichen durchgeführt wurden/werden. Leider werden diese Arbeiten oft nicht in jener Art und Weise praktiziert, die für ein korrektes WM erforderlich sind. Häufig bleiben Projekte eigenständig und sind nicht vernetzt z.B. Heeresausbildungsstätten.<sup>298</sup>

---

<sup>294</sup> Vgl. Konzept „Wissensmanagement“, ÖBH 2010, 2008, Seite 10

<sup>295</sup> Vgl. Konzept „Wissensmanagement“, ÖBH 2010, 2008, Seite 12

<sup>296</sup> Vgl. Konzept „Wissensmanagement“, ÖBH 2010, 2008, Seite 14 und 15

<sup>297</sup> Ist-Stand mit Stichtag 27.2.2008

<sup>298</sup> Vgl. Konzept „Wissensmanagement“, ÖBH 2010, 2008, Seite 16-18

#### 4.4.1.1 WM-Ansätze<sup>299</sup>

- Allen MitarbeiterInnen steht eine Administrationsinfrastruktur mit Berechtigungssystemen und Werkzeugen zur Verfügung. Da auf der technischen Infrastruktur der Verarbeitungsebenen sowohl strukturierte als auch unstrukturierte Informationen verarbeitet werden, ist es möglich, Informationen für das WM zu generieren und zur Verfügung zu stellen.
- Im Bereich eines Fachportals werden von der zentralen Dokumentationsstelle der Landesverteidigungsakademie offene (nicht geheime) Fachinformationen erfasst, verwaltet und zur Verfügung gestellt.
- Es finden im gesamten ÖBH unterschiedliche Kooperationen mit externen Wissensträgern statt, z.B. Austausch mit der Deutschen Bundeswehr und in- und ausländischen Universitäten.
- Weiters stehen das Intranet und das Internet für den Datenaustausch zur Verfügung und stellen eine wesentliche Komponente für den Wissenskreislauf dar.

#### 4.4.1.2 WM Projekte und Etablierungen

##### 4.4.1.2.1 *Projekt „Wissensmanagement und Wissensbilanz an der ABC-Abwehrschule“*

Eine Wissensbilanz macht die Zusammenhänge zwischen organisationalen Zielen, den Prozessen, dem intellektuellen Kapital und der Leistung von Organisationen sichtbar und generiert Kenngrößen für strategische Entscheidungen und Potentiale. Nach der Modellierung der Wissensbilanz und Anbindung der erforderlichen Schnittstellen, kann das „Wissens-Performance-Cockpit“ generiert werden, aus dem sich die Wissensbilanz-Berichte erstellen lassen. Im Performance-Cockpit werden die Ursache- und Wirkungszusammenhänge transparent dargestellt und ermöglichen eine frühzeitige Schwachstellenidentifizierung und somit eine rechtzeitige Gegensteuerung. Zusätzlich schaffen die Berichte der Wissensbilanz eine nachvollziehbare Argumentation, um den Leistungsumfang der Organisation entsprechend darzustellen und zu kommunizieren.<sup>300</sup>

Die Projektleitung bediente sich bei der Erstellung der Wissensbilanz dem System PROMOTE mit der dazugehörigen Software.

---

<sup>299</sup> Vgl. Konzept „Wissensmanagement“, ÖBH 2010, 2008, Seite 17

<sup>300</sup> Vgl. Göllner, 2008, Seite 8, 38 und 39

*„PROMOTE ist ein integrierter Ansatz zum geschäftsprozessorientierten Wissensmanagement, der alle Phasen des Managementzyklus von der Strategieentwicklung über Planung und Umsetzung bis zum Controlling umfasst (...) Der PROMOTE-Ansatz besteht aus einer Methodologie für geschäftsprozessorientiertes Wissensmanagement und einem Software-Werkzeug, das die verschiedenen Phasen der Methodologie unterstützt.“<sup>301</sup>*

PROMOTE gibt keine Vorgaben hinsichtlich der einzusetzenden Methoden und Technologien. Einander ergänzende und verknüpfbare Methoden sind die Personifizierungs- und die Kodifizierungsstrategie. Erstere geht davon aus, dass das Wissen der Menschen von vorrangiger Bedeutung ist und identifiziert relevante Wissensträger. Zweitere sucht impliziertes Wissen in explizites Wissen zu transformieren und danach in kodifizierter Form den Anwendern zur Verfügung zu stellen.<sup>302</sup>

Im Conclusio des Projektberichtes wird als positives Ergebnis angeführt, dass durch die Schaffung von transparenten Abläufen die Grundlage zur Steuerung in den Bereichen Einsatz, Lehre und Forschung, für Bildungs- und Forschungscontrolling zur Betriebssteuerung und -planung, für die Entwicklung und Umsetzung der Organisationsfähigkeit und zur Verbesserung der Planungssicherheit hergestellt wurde. Als zusätzlicher Effekt kam es zu einer Standardisierung der ABC-Terminologie und -Prozesse.<sup>303</sup>

#### *4.4.1.2.2 WM in der Heeresversorgungsschule*

Diese Schule stellt mit der Heereskraftfahrerschule seit 2002 die logistische Ausbildung im ÖBH sicher. Sie besteht aus einer Stabsabteilung und vier Lehrabteilungen. Diese Organisation hat seit 2002 ein Leitbild in Verwendung und seit 2003 wird eine Kosten- und Leistungsrechnung betrieben. Der Wunsch eine optimale Aufbau- und Ablauforganisation zu schaffen, hat zur Beschäftigung mit dem WM geführt.

Es wurde eine Wissensdatenbank entwickelt, die die Funktion eines militärischen „Logistik-Thesaurus“ wahrnimmt. Jede Lehrabteilung hat ein eigenes Referat für Grundlagen. Hier erfolgt die Sammlung, Auswertung und Evidenthaltung von relevantem Wissen. Zur Qualitätskontrolle wird die Balanced Score Card eingesetzt und

---

<sup>301</sup> Hinkelmann u.a., 2002, Seite 67-68

<sup>302</sup> Vgl. Hinkelmann u.a., 2002, Seite 66

<sup>303</sup> Vgl. Göllner, 2008, Seite 40

mit Hilfe der Kennzahlen die Qualität der Wissensvermittlung bei den Lehrgangsteilnehmern gemessen.

#### 4.4.1.2.3 WM an der Landesverteidigungsakademie (LVAk)

Die Landesverteidigungsakademie ist die höchste militärische Bildungs- und Forschungseinrichtung im ÖBH. Diese Organisation steht sowohl für institutionelles wie individuelles Lernen.

Im Bereich des institutionellen Lernens gibt es eigene Arbeitsgruppen, die ihr Wissen sammeln, explizit machen und der Wissensdatenbank der Zentraldokumentation, die ebenfalls mit dem prozessorientierten WM-Ansatz PROMOTE arbeitet, zur Verfügung stellen. Dies betrifft auch die wissenschaftlichen Forschungsaufträge und Analysen von Expertengruppen der verschiedenen Institute der LVAK, die ihrerseits in engem Kontakt mit Universitäten und anderen Armeen stehen. So gibt es unter anderem eine Kooperationsvereinbarung mit der Sicherheitsakademie des Innenministeriums.

In einem eigenen Referat für Datenanalyse werden die notwendigen Daten für die Balanced Score Card erfasst, um mit wissensspezifischen Kennzahlen eine Messung und Steuerung im Bereich des WM durchzuführen.<sup>304</sup>

#### 4.4.1.2.4 Theresianische Militärakademie (TherMilAk)

Die TherMilAk ist die Ausbildungsstätte für Offiziere. Sie kommt diesem Auftrag bereits seit 1752 nach. Seit 1998 gibt es die Offiziersausbildung in Form des Fachhochschul-Diplomstudienganges „Militärische Führung“.

Die Militärakademie gliedert sich in das Institut 1/Offiziersausbildung und in das Institut 2/Offiziersweiterbildung, Schulbataillon und Entwicklungsabteilung. Dieser Ebene übergeordnet sind die Stabsabteilung und das Controlling.

Diese Institution betreibt nach eigenen Angaben schon seit Generationen eine Form des Wissensmanagements, das den jetzigen Anforderungen unter Verwendung von Wissensdatenbanken angepasst wird. Das Wissen ist über das ÖBH-Intranet abrufbar. Die Entwicklungsabteilung ist für die Datenverwaltung und für (individuelle) Beratung zuständig. Die Vernetzung mit anderen Akademien oder Schulen wird angedacht.

---

<sup>304</sup> Vgl. BMLV, Wehrpolitische Informationen, 2008, Seite 277

#### 4.4.1.2.5 WM-Projekt „Lessons Learned ÖBH“

Dieses Projekt beschäftigt sich mit den Erfahrungen und impliziten Wissensbereichen der MitarbeiterInnen des ÖBH und deren Umwandlung in explizites Wissen für die Gesamtorganisation ausgehend von dem Gedanken, dass alle Organisationsteile die Möglichkeit haben müssen Wissen zu generieren, produzieren und wieder zu finden. Das Projekt wurde mittels PuMa<sup>305</sup> aufgesetzt und administriert, für Inhalte sind die Abteilungen verantwortlich. An diesem Projekt haben unter anderem die heereiseigenen Akademien und Schulen, das Streitkräfteführungskommando und die Forschung teilgenommen.<sup>306</sup>

### 4.4.2 Qualitätsmanagement im ÖBH

#### 4.4.2.1 Heeresversorgungsschule (HVS)

Zur Unterstützung der Ziele des Leitbildes, wird seit 2003 ein prozessorientiertes Qualitätsmanagement betrieben. Die Entwicklung der Prozesslandschaft fand unter Mitwirkung aller MitarbeiterInnen statt. Dabei wurden zwei Prozessarten unterschieden (Leistungen für Lehrgangsteilnehmer und solche die diese Leistungserbringung steuern, unterstützen und verbessern), Kategorien gebildet (Managementprozesse/strategische Planung und Steuerung, Kernprozesse/logistische Grundlagenarbeit, Ausbildung und Beratung, unterstützende Prozesse und Mess-, Analyse- und Verbesserungsprozesse) und 46 Prozesse identifiziert.<sup>307</sup>

Durch die Einführung des Qualitätsmanagements kam es zu einer Verbesserung der Ablauf- und der Kostentransparenz, Schaffung von internen „Kunden- und Lieferantenverhältnissen durch Festlegung von Service-Level-Agreements<sup>308</sup>, Steigerung der Produktivität und MitarbeiterInnenmotivation, Ausrichtung der HVS-Prozesse auf die Bedürfnisse der Kunden (LehrgangsteilnehmerInnen).<sup>309</sup>

---

<sup>305</sup> Anm. d. Verf.: siehe Punkt 4.4.3 IKT-Bereich, PuMa steht für Publish Manager

<sup>306</sup> Vgl. BMLV, Wehrpolitische Informationen, 2008, Seite 282-283

<sup>307</sup> Vgl. Hasenhütl, Horst: Heeresversorgungsschule Wien: Prozessorientiertes Qualitätsmanagement in: Logistik Power Nr. 2/Juni 2003, Seite 12; Anm. d. Verf.: Der Autor ist der Leiter der Stabsabteilung der HVS

<sup>308</sup> Anm. d. Verf.: Service-Level-Agreement steht für Dienstgütevereinbarung, dabei werden zugesicherte Leistungseigenschaften durch den Dienstleister genau beschrieben um dem Auftraggeber eine gesicherte Kontrolle zu ermöglichen.

<sup>309</sup> Vgl. Hasenhütl, Horst: Heeresversorgungsschule Wien: Prozessorientiertes Qualitätsmanagement in: Logistik Power Nr. 2/Juni 2003, Seite 12

Wie aktiv sich die HVS an den neuen Entwicklungen beteiligt, spiegelt sich auch in der Tatsache wider, dass sie seit 8.5.2003 eines der Gründungsmitglieder der „Gesellschaft für Prozessmanagement“ ist.<sup>310</sup> Außerdem ist die HVS nach ÖNORM EN ISO 9001:2000 zertifiziert.<sup>311</sup>

#### 4.4.2.2 Heeresunteroffiziersakademie (HUAk)

Die Qualitätssicherung in der Ausbildung wird seit dem Jahre 2000 folgendermaßen durchgeführt: Zunächst werden Kursteilnehmer nach Abschluss der Ausbildung befragt, die Ergebnisse ausgewertet und in einem Bericht zusammengefasst. Danach erfolgt eine Analyse durch das Lehrpersonal und gegebenenfalls die Entwicklung von Verbesserungsvorschlägen. In einem dritten Schritt erfolgt im Zuge einer Stabsbesprechung (Anwesenheit aller Abteilungen) die Präsentation der ermittelten Ergebnisse und Vorschläge, die dann im Zuge dieser Besprechung angenommen oder verworfen werden.

#### 4.4.2.3 Theresianische Militärakademie

Für den Fachhochschul-Diplomstudiengang „Militärische Führung“ wurde 2005<sup>312</sup> ein Qualitätsmanagementsystem (QMS) implementiert, das sich in seiner Grundstruktur am European Foundation for Quality Management Modell für Business Excellence orientiert und weitgehend die Normen der ISO 9001:2000 und die Vorgaben aus der Evaluierungsverordnung des Fachhochschulrates berücksichtigt. Dieses QMS unterliegt einer systemimmanenten laufenden Weiterentwicklung durch die periodische Selbst- und externe Evaluierung.

#### Absolventenanalyse an der TherMilAk

Die Entwicklungsabteilung der TherMilAk hat mit den Ausmusterungsjahrgängen der Jahre 2000 bis 2004 zwei Jahre nach deren Studienabschluss eine Befragung hinsichtlich der Zufriedenheit mit ihrer Ausbildung und Kompetenz für den

---

<sup>310</sup> Vgl. Hasenhütl, Horst: Heeresversorgungsschule Wien: Prozessorientiertes Qualitätsmanagement in: Logistik Power Nr. 2/Juni 2003, Seite 13

<sup>311</sup> Vgl. Urrisk, Rolf: Waffengattungen des Österreichischen Bundesheeres, Truppendienst, Folge 283, Ausgabe 1/2005 (<http://www.bmlv.gv.at/truppendienst/ausgaben/artikel.php?id=488> vom 1.3.2009)

<sup>312</sup> Vgl. Blümel, Klaus: Qualitätsmanagement/Die European Foundation for Quality Management bildet die Basis dafür in: Truppendienst-Spezial 2/2008, (<http://www.bundesheer.at/truppendienst/ausgaben/artikel.php?id=726> vom 1.3.2009)

Berufsvollzug durchgeführt. Dabei wurden nicht nur die Absolventen, sondern auch deren Vorgesetzte und wiederum deren Vorgesetzte interviewt.

Die Auswertung brachte folgendes Ergebnis: Die AbsolventInnen und ihre unmittelbar Vorgesetzten haben ähnlich geantwortet. Das Vorhandensein von sozialer Kompetenz, Einsatzbezogenheit und Fachkompetenz wurde mit ca. 45 % mit Ja, ca. 40 % eher ja, ca. 10 % mit eher nein und unter 10 % mit nein beantwortet. Die Vorgesetzten der Vorgesetzten beantworteten die Frage, ob der Fachhochschul-Diplomstudiengang den Erfordernissen des Berufsfeldes entspricht, wie folgt: 22 % mit Ja, 65 % eher Ja und 13 % mit nein.

Die Ergebnisse dieser Befragung werden nach einer Analyse in die Ausbildung einfließen.<sup>313</sup>

#### 4.4.2.4 ISO-Zertifizierung im ÖBH

Ende 2004 wurden Grundsaterlässe zur Implementierung von Qualitätsmanagementsystemen getroffen. Basierend auf diesem Erlass, legte die Abteilung „Zentrale Technische Angelegenheiten“ (Bereich Wehrtechnik und Technische Dienste) und die Fliegerwerft LANGENLEBARN ihre Qualitätspolitik und die Qualitätsziele fest (Beschreibung der Prozesse und Schnittstellen, Nachvollziehbarkeit und Rückverfolgbarkeit der Leistungserstellung, klar festgelegte Schnittstellen innerhalb und außerhalb der Organisation, weitere Verbesserung der Kundenbeziehungen, Steigerung des Qualitätsbewusstseins der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen sowie die Festlegung von Kennzahlen zur Bewertung von Zielvereinbarungen als Grundlage der ständigen Verbesserung). Nach der Heeresversorgungsschule wurden auch diese beiden Bereiche im Frühjahr 2006 nach ÖNORM EN ISO 9001:2000 zertifiziert.<sup>314</sup>

---

<sup>313</sup> Vgl. Marx, Michael: Absolventenanalyse/Ein Mittel zur Steigerung der Qualität in: Truppendienst-Spezial 2/2008

<sup>314</sup> Vgl. Truppendienst, Rundschau/Qualitätsmanagement im Bundesheer, Folge 292, Ausgabe 4/2006 (<http://www.bmlv.gv.at/truppendienst/ausgaben/artikel.php?id=488> und <http://www.bmlv.gv.at/cms/artikel.php?ID=3398> vom 1.3.2009)

### 4.4.3 IKT-Bereich

Das IKT-System des ÖBH umfasst das Fernmelde-<sup>315</sup> und das Informationssystem, die gesamtheitlichen Maßnahmen der IKT-Sicherheit und der Netzwerksteuerung sowie alle Schnittstellen zu anderen zivilen und militärischen Systemen.

#### 4.4.3.1 Informationssystem (InfoSys) ÖBH

Die Struktur des InfoSys besteht aus einer Drei-Ebenen-Architektur. Die Erste ist der HOST, auf dem die Masse der Applikationen läuft. Die Zweite und die Dritte sind Verarbeitungsebenen und weisen eine Client-Server-Architektur auf. Auf der dritten Ebene ist der PC auf den Arbeitsplätzen angesiedelt.<sup>316</sup>

#### 4.4.3.2 Publish Manager (PuMa)

PuMa ist ein semantisches Content Management Programm, das durch das Kommando Führungsunterstützung entwickelt wurde und auf die technischen Gegebenheiten und organisatorischen Bedürfnisse des Bundesheeres angepasst ist. Zu seinen Funktionsbereichen gehören: Web Content Management (Benutzer können auch ohne HTML-Kenntnisse Intranetsites anlegen und verwalten), Infrastruktur Management (Intranetinfrastruktur/-konfiguration wird auf 300 Servern aktualisiert und verwaltet), Enterprise Content Management (Benutzer können Dokumentenarchive und Kommunikationsplattformen betreiben) und Knowledge Management (Erfassung von Metadaten - zur Suche stehen Thesauri und semantischen Netze zur Verfügung).

PuMa organisiert das Intranet nach Organisationseinheiten, bietet zur Suche den zentralen Übersichtskatalog und verwaltet alle Inhalte und Berechtigungen. Es gibt ein einheitliches Navigationskonzept und ein auf das Corporate Identity des BMLV abgestimmtes Layout.<sup>317</sup>

---

<sup>315</sup> Das Fernmeldesystem des ÖBH umfasst alle Mittel der Informationsübertragung inklusive der Steuerungs- und Überwachungseinrichtungen. Es unterteilt sich in ortsfeste, verlegbare und mobile Komponenten sowie den Bereich des Flugfunksystems (Vgl. BMLV, Wehrpolitische Informationen, 2008, Seite 266)

<sup>316</sup> Vgl. BMLV, Wehrpolitische Informationen, 2008, Seite 266

<sup>317</sup> Vgl. BMLV, Wehrpolitische Informationen, 2008, Seite 277-279

#### 4.4.3.3 E-Government

In vielen Dienststellen gibt es eigene Breitbandanschlüsse an das Internet.

Auf der Homepage des Ressorts wird im Bereich Service eine Formularbörse angeboten. Seit kurzem können Besitzer der BürgerInnenkarte die befüllten Formulare online einbringen.

#### 4.4.3.4 Angewandte Software-Programme im ÖBH

- Personalinformationssystem-Neue Technologie (PS-NT):

Hier sind alle Personen erfasst, die in einem Dienstverhältnis zum BMLV stehen.

- Ergänzungsinformationssystem (ERGIS-NT):

Hier sind alle SoldatenInnen erfasst (wobei alle SoldatInnen, die ein Dienstverhältnis haben, auch im PS-NT aufscheinen).

- UN-Informationssystem:

Hier sind alle Personen erfasst, die im Auslandseinsatz sind, inklusive Vor- und Nachbereitungszeiten.

Die gesamte Personalverwaltung wird mit den oben angeführten drei Programmen abgewickelt.

- System Haushaltsverrechnung SAP (HV-SAP)

Für die gesamte Besoldung des Personals wird in der Buchhaltungsagentur das Programm SAP verwendet.

- Elektronische Personaleinsatzplanung (E-PEP)

Seit 2006 gibt es im Ressort den Elektronischen Personaleinsatzplan (E-PEP). Dabei handelt es sich um ein elektronisches Unterstützungstool, das zeitsparend, befehlsebenen- und behördenübergreifend datensichernd wirkt. Der E-PEP unterstützt den aktuellen Personaltransformationsprozess durch die Bearbeitung von Überleitungsvarianten und der eingeschlossenen Überleitungspakete sowie bei Berichten und Analysen über den Transformationserfolg in quantitativer und qualitativer Hinsicht.<sup>318</sup>

---

<sup>318</sup> BMLV, GZ S90.115/52-BH2010/UP02/2006 vom 1.6.2006

- **Logistisches Informationssystem (LOGIS)**  
Organisiert (Verwaltung, Beschaffung und Verteilung) die gesamte materielle Ausstattung des ÖBH
- **Kanzleiiinformationssystem (KIS) und der Elektronische Akt (ELAK)**  
Das KIS ermöglicht in Verbindung mit dem ELAK die Abwicklung von Geschäftsvorgängen. Aufgrund der besonderen Bedürfnisse des BMLV, wurde ein (sich von allen anderen Ministerien unterscheidender) eigener Elektronischer Akt in Verwendung genommen.
- **Finanzinformationssystem (FIS)**  
Das FIS ermöglicht die ordnungsgemäße Verwaltung des Budgets. Es werden alle Haushalts- und Budgetdaten abgebildet und es können Finanzplanungs- und Verbrauchsdaten einem Soll- und Ist-Vergleich unterzogen werden. FIS ist an das SAP-System des Finanzministeriums gebunden.
- **Phönix/Führungsinformationssystem (Phönix/FüIS)**  
Dieses Programm steht der militärischen Stabsarbeit zur Verfügung und stützt sich auf einen frei konfigurierbaren, führungsebenenübergreifenden, virtuellen Datenverbund ab. Mit diesem System ist die technische Interoperabilität mit internationalen Partnern gewährleistet.
- **Kursinformationssystem (KURSYS)**  
Ist ein interaktives Kursprogramm aller ca. 1.200 heereigenen Kurse/Ausbildungen, mit dem Belegungen durch die Bedarfsträger (Berechtigung vorausgesetzt) selbständig eingebucht werden können<sup>319</sup>
- Für den Bereich Controlling bzw. Kosten- und Leistungsrechnung kommen die Programme SAP/CO und KOLIBRI<sup>320</sup> zum Einsatz. Die SAP AG (Systeme, Anwendungen, Produkte in der Datenverarbeitung) ist der weltweit größte Business Software-Anbieter. Durch das Bundesministerium für Finanzen wurde festgelegt, dass für das Haushalts- und Rechnungswesen in der gesamten Bundesverwaltung das Standard-Softwarepaket SAP R/3 zu verwenden ist. Für das Controlling wird seit 2004 SAP/CO verwendet.

---

<sup>319</sup> Vgl. BMLV, Wehrpolitische Informationen, 2008, Seite 244

<sup>320</sup> KOLIBRI steht für **K**osten-**L**eistungsrechnung-**I**m österreichischen **B**undesheer zur-**R**ationalisierung und-**I**nternen Optimierung

Die Software KOLIBRI wurde von der Deutschen Bundeswehr eingekauft. Mit diesem Programm kann sowohl autark bis zur vollständigen Integration in eine bestehende Systemlandschaft gearbeitet werden. Von Bedeutung ist, dass KOLIBRI über eine Schnittstelle zu SAP verfügt.<sup>321</sup>

#### **4.4.4 Ausbildung im ÖBH**

Die Ausbildungsbedürfnisse werden zunächst in Form einer Vision entwickelt, die in das militärstrategische Konzept einfließt und die Grundlage für die Ausbildungsphilosophie bildet.<sup>322</sup>

Ziel der Ausbildung ist es, die Fähigkeiten von SoldatInnen und Zivilbediensteten zur Erfüllung der Einsatzerfordernisse sicherzustellen. Die Ausbildung wird nach den Grundsätzen der Erwachsenenbildung durchgeführt und folgt ökonomisch ausgerichteten Ausbildungsabläufen und Strukturen. Die einzelnen Ausbildungen wurden hinsichtlich der Einsatzorientierung und Interoperabilität optimiert und stehen SoldatInnen und Zivilbediensteten sowohl im Einsatz als auch im täglichen Dienstbetrieb zur Verfügung.<sup>323</sup>

Zu den Schwerpunkten zählt der Faktor des lebenslangen Lernens, die Bestenförderung, Forcierung der gegenseitigen Anerkennung von Ausbildung der zivilen Berufswelt und dem Bundesheer, Teilnahme an Ausbildungsvorhaben bei anderen Streitkräften sowie an zivilen in- und ausländischen Bildungsstätten.<sup>324</sup>

Die Hauptträger der Aus- und Weiterbildung sind die Akademien (LVak, TherMilAk, HUak) und Schulen (z.B. Artillerieschule, Heeresversorgungsschule, Panzertruppenschule). Hier werden Forschung und Lehre eng vernetzt, um in der Ausbildung einen aktuellen Stand zu sichern. So hat auch die Grundlagenarbeit an den Schulen im engen Zusammenwirken mit dem Lehrbereich die Weiterentwicklung sicherzustellen. Die Koordination erfolgt durch eine zentrale Steuerungsgruppe im Ministerium. Markant ist, dass für die Lehre Kaderpersonal eingesetzt wird, das über

---

<sup>321</sup> Vgl. BMLV, GZ S29.331/4-BWFin/02, Einführungskonzept "Kosten- und Leistungsrechnung", Anhang C

<sup>322</sup> Vgl. BMLV, Wehrpolitische Informationen, 2008, Seite 219

<sup>323</sup> Vgl. BMLV, Wehrpolitische Informationen, 2008, Seite 219-222

<sup>324</sup> Vgl. BMLV, Wehrpolitische Informationen, 2008, Seite 221-222

einschlägige fachliche Qualifikationen und Vorverwendung verfügt und angemessene pädagogische Qualifikationen aufweist.<sup>325</sup>

Gemäß Universitätsstudienengesetz 1997 wurden postgraduale Lehrgänge universitären Charakters in der Dauer von vier Semestern eingerichtet. Dazu gehören: der Lehrgang für Sicherheitsmanagement mit dem Abschluss „Master of Security and Defence Management (MSD)“, der Lehrgang für Umweltgefahren und Katastrophenmanagement mit dem Abschluss „Master of Business Administration (MBA)“ und der Lehrgang für Bildungsmanagement mit dem Abschluss „akademische BildungsmanagerIn“.<sup>326</sup>

In diesen Zeitraum fällt auch eine Anpassung der Offiziersausbildung an die veränderten Anforderungen des 21. Jahrhunderts. Diese sieht zur militärfachlichen, auch eine umfassende erziehungs- und sozialwissenschaftliche Ausbildung vor. Aus diesem Grund wurde der Fachhochschul-Diplomstudiengang „Militärische Führung“ eingerichtet, der in das österreichische Bildungssystem integriert ist und an dem auch eine Partizipation ziviler qualifizierter Personen möglich ist. Nach Abschluss ist neben dem militärischen Bereich eine Tätigkeit bei Institutionen, die sich mit Belangen der Sicherheit befassen, möglich.<sup>327</sup>

Auch in diesem Bereich findet Qualitätssicherung und Controlling statt, sowohl in der gesamtverantwortlichen Abteilung im Ministerium, als auch in den Akademien und teilweise schon in den Schulen. Dies bedeutet, dass für das gesamte Ausbildungsangebot (ca. 1.200 Kurse pro Jahr) regelmäßig eine Evaluierung durchzuführen ist, die vor allem einer Qualitätssteigerung in der Ausbildung dienen soll.<sup>328</sup>

### Ausbildung für Zivilbedienstete

Wie bereits erwähnt, liegt die Zuständigkeit für die Ausbildung der Zivilbediensteten im jeweiligen Ressort. Die Gruppe Ausbildungswesen in der Planungssektion (Sektion II) ist für die gesamte Konzept- und Richtlinienplanung, einschließlich der Vorschriftenerstellung sowohl für die militärischen als auch für die zivilen MitarbeiterInnen zuständig. Entsprechend den Empfehlungen der BH-RK, hat sich auch

---

<sup>325</sup> Vgl. BMLV, Wehrpolitische Informationen, 2008, Seite 224

<sup>326</sup> Vgl. BMLV, Wehrpolitische Informationen, 2008, Seite 232-233

<sup>327</sup> Vgl. BMLV, Wehrpolitische Informationen, 2008, Seite 244

<sup>328</sup> Vgl. BMLV, Wehrpolitische Informationen, 2008, Seite 222 und 244

die Ausbildung der ZivilistInnen verstärkt an den internationalen Aufgaben zu orientieren. Daher haben sie neben den allgemeinen Grundkenntnissen in den Rechtsfächern und der fachspezifischen Ausbildung auch jene Kompetenzen vermittelt zu bekommen, die für ein effizientes Arbeiten im ÖBH notwendig sind. Vermehrt werden auch methodische, soziale und kommunikative Fähigkeiten sowie Kenntnisse über politische, rechtliche und gesellschaftliche Rahmenbedingungen geschult. Neu ist ebenfalls, dass durch den modularen Aufbau und der Berücksichtigung bereits erworbener Qualifikationen der konkret benötigte Ausbildungsbedarf ermittelt werden kann.<sup>329</sup>

#### **4.4.5 Facility Management (FM)**

Facility Management ist das ganzheitliche Management von Immobilien und der materiellen und immateriellen Infrastruktur einer Organisation. Es ist ein interdisziplinärer Ansatz, der die Bereiche Ökonomie, Technik, Ökologie und Recht beinhaltet. FM beschäftigt sich mit den Lebenszyklusphasen von Objekten und unterzieht sie einer Kosten-Nutzen-Betrachtung.

In HÖRSCHING wurde ein Pilotprojekt ins Leben gerufen, das entsprechend den Vorstellungen einer flachen Organisationshierarchie mit einer schmalen strategischen Ebene (Leitung) und einer alle operativen Aufgaben umfassenden Ebene (FM Servicecenter) sein Auslangen findet. Durchgeführt wird dieses Projekt vom militärischen Bereich „Infrastruktur“, der dabei auch Aufgaben übernimmt, die normalerweise von anderen Dienststellen durchgeführt werden.<sup>330</sup>

#### **4.4.6 Controlling im ÖBH**

Erste Anfänge in diesem Bereich hat es im ÖBH schon Mitte der 80er-Jahre gegeben. Im Jahre 1987 wurde in der Heeresdruckerei erstmals eine Kostenrechnung implementiert, um die Produkte und Leistungen im Verhältnis zu den entstehenden Kosten darzustellen. Im gleichen Jahr wurden die Kosten für die österreichischen UNO-Einsätze erfasst. In den Heereszeuganstalten gab es 1992 Pilotprojekte zur Einführung der Kostenrechnung und die TherMilAk hat 1995 mit Hilfe der Kostenrechnung die Plankalkulation eines Studienplatzes für den Antrag auf einen Fachhochschulstudiengang durchgeführt. Im Jahre 1996 wurde ein Projekt zur

---

<sup>329</sup> Vgl. Bertl, Ulrike: Die Grundausbildung von Zivilbediensteten im BMLV in: Truppendienst 3/2006, Seite 219-220 (Anm. d. Verf.: Die Autorin ist Referatsleiterin für Zivilbedienstetenausbildung im BMLV)

<sup>330</sup> Vgl. BMLV, Wehrpolitische Informationen, 2008, Seite 272-275

Ermittlung der Kosten pro Wehrpflichtigen und für eine Gefechtsübung an der TherMilAk durchgeführt.<sup>331</sup>

Entsprechend dem Regierungsprogramm 2000 wurde 2001 das Grundsatzkonzept „Controlling“<sup>332</sup> verfügt. Zu den Inhalten dieses Konzepts zählt die Feststellung des Ist-Standes an betriebswirtschaftlichen Methoden und Instrumenten sowie des gewünschten Soll-Standes und die Festlegung der Definition von Controlling im BMLV: *„Controlling ist eine Form der Führungsunterstützung, welche durch die systematische Erfassung, problemadäquate Aufbereitung und bedarfsorientierte Bereitstellung von Informationen aller Ebenen des Führungssystems, die verbesserte, zielorientierte Steuerung der Effektivität, der Effizienz und des Finanzmittelbedarfes hinsichtlich aller im Ressortbereich zu erfüllenden Aufgaben und zu erbringenden Leistungen ermöglicht“*.

#### 4.4.6.1 Einführungskonzept „Kosten- und Leistungsrechnung (KuLR)“<sup>333</sup>

Aufbauend auf dem Grundsatzkonzept wurde 2003 das Einführungskonzept „Kosten- und Leistungsrechnung“ geschaffen. Dieses regelt zunächst das Ziel, den Zweck und die Methoden der KuLR. Danach legt es den Realisierungsplan der Applikationen KuLR mitsamt seinen Schnittstellen und den Einführungsbereichen fest. Das Konzept beschäftigt sich weiters mit dem Ressourcenbedarf und den Umsetzungsfaktoren.

Die Aufgabe der KuLR ist die Bereitstellung von Bewertungsmaßstäben zur Vorbereitung von Einzelentscheidungen, Informationen zur Leistungsplanung und zur Kontrolle der Leistungserstellung. Damit kommt es zur Transparenz der Wirtschaftlichkeit der Leistungserstellung und der Erkennbarkeit von Verbesserungs- und Einsparungspotentialen.

Zu den angewandten Applikationen SAP/CO und KOLIBRI darf auf Kapitel 4.4.3 verwiesen werden.

Im Konzept werden drei Einführungsbereiche festgelegt. Der erste Bereich umfasst die Dienststellen mit überwiegend hoheitlicher Verwaltungstätigkeit. Hier wird beispielsweise ermittelt, wie hoch die Kosten für eine Entscheidung sind (Kosten eines

---

<sup>331</sup> Vgl. Jackwerth, Christoph u.a.: Die Kosten- und Leistungsrechnung im Österreichischen Bundesheer in: ÖMZ 4/96, Seite 237-238 (Anm. d. Verf.: Die Autoren sind Angehörige der Zentralstelle im BMLV und waren zum damaligen Zeitpunkt in der für die Kosten- und Leistungsrechnung zuständigen Abteilung „Militärische Gesamtplanung“ im Referat Militärökonomie Referatsleiter und stellvertretender Referatsleiter).

<sup>332</sup> BMLV, GZ 65.305/0001-5.2/01 vom 19.4.2001

<sup>333</sup> BMLV, GZ S29331/4-BWFin/02 vom 18.10.2003

Bescheides). Im zweiten Bereich sind jene Dienststellen, die überwiegend marktfähige Güter und Dienstleistungen produzieren z.B. Ausbildungsstätten, Logistikeinrichtungen und Spitäler. Der dritte Bereich befasst sich mit der Umsetzung von Aufgaben der Einsatzvorbereitung und des Einsatzes. Hauptaugenmerk liegt hier auf einer Prozessoptimierung.

Die Umsetzung der KuLR begann mit Pilotprojekten, da es als effizient erachtet wurde, gleiche Entwicklungsprozesse nicht mehrfach durchzuführen. So konnten die weiteren konkreten Umsetzungen an anderen Dienststellen bereits von den Erfahrungen (Abläufe, Strukturen und Methoden) aus den Projekten profitieren. Obwohl die KuLR nur für die Zentralstelle verpflichtend war, werden immer mehr nachgeordnete Dienststellen eingebunden.<sup>334</sup>

Obwohl im §82 Haushaltsgesetz ab dem Finanzjahr 2005 eine Kosten- und Leistungsrechnung vorgesehen ist, konnte die Einführung einer umfassenden KuLR nur sukzessive umgesetzt werden. Ab dem Jahre 2000 wurde die KuLR an folgenden Dienststellen eingeführt: 7. Jägerbrigade, Jägerbataillon 25, 3. und 4. Panzergrenadierbrigade, 2. Betriebsversorgungsstelle des Militärkommandos Burgenland, 1., 2. und 3. Betriebsversorgungsstelle des Militärkommandos Kärnten, Landesverteidigungsakademie, Theresianische Militärakademie, Heeresversorgungsschule und den sieben Heereszeuganstalten (HZA). Die HZA Wels und Graz arbeiten auf Basis der Kostenträgerrechnung mit dem Softwareprogramm „KOLIBRI.“

#### 4.4.6.2 Konzept Controlling<sup>335</sup>

Dieses Konzept ist ein operatives Querschnittskonzept. Der Zweck ist die Schaffung eines einheitlichen Verständnisses von Controlling und dessen Verankerung im Planungs- und Führungsprozess. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen sind der §15a Bundeshaushaltsgesetz (BGBl. I Nr. 8/2002), die Controllingverordnung (BGBl. II Nr. 223/1999), die Controlling-Richtlinien (BGBl. II Nr. 319/2002) und die Haushaltsrechtsreform (BGBl. I Nr. 1/2008). Wichtige interne Rahmenbedingungen sind das „Militärstrategische Konzept des ÖBH“ von 2006 und das Konzept „Führung im ÖBH“ von 2007.

---

<sup>334</sup> Gespräch mit Mag. HÜBSCH, Abteilung Betriebswirtschaft und Finanzmanagement/BMLV am 15.1.2009

<sup>335</sup> Bundesheer 2010, Management ÖBH 2010, Konzept Controlling vom 16.5.2008

Dieses Konzept spricht explizit an, dass Controlling im ÖBH die Führung sowohl im Frieden als auch im Einsatz unterstützt.

Die strategischen Controlling-Instrumente werden als qualitativ und längerfristig orientiert beschrieben, zu ihnen zählen die Szenario-Technik<sup>336</sup>, die Aufgabenkritik<sup>337</sup>, die Portfolio-Technik<sup>338</sup> und die Balanced Scorecard.<sup>339</sup> Die operativen Instrumente sind mehrheitlich zahlenorientiert und werden zur Umsetzung von konkreten Maßnahmen verwendet, zu ihnen zählen die Kosten- und Leistungsrechnung neben der outputorientierten Budgetierung, der Soll-Ist-Vergleich, Kennzahlen und Indikatoren, Benchmarking sowie das Berichtswesen.<sup>340</sup>

#### Beispiel einer Implementierung eines Kostenrechnungssystems in den Heeresmunitionsanstalten (HMunA)

Zu den Aufgaben der HMunA zählen die Steuerung des Materialflusses und die Munitionsversorgung, Durchführung der Munitionsuntersuchung und Munitionsinstandhaltung sowie deren erforderliche Vernichtung. Organisatorisch unterliegen die in ganz Österreich dislozierten HMunA einem zentralen Steuerungselement.

Der Ausgangspunkt für die Entwicklung der KuLR war der Erklärungsbedarf hinsichtlich anfallender Kosten bei der Munitionsvernichtung.

Bis zur Einführung des Kostenrechnungssystems „KOLIBRI“ wurde die Datenerhebung auf Formblättern durchgeführt.

Die Wirkungsmessung erfolgt über die Qualitätsindikatoren: Zufriedenheit der Bedarfsträger, Rückfragen/Fehler/Beschwerden, Zeitbedarf, Krankheitsquote, Selbst- und Fremdeinschätzung.

---

<sup>336</sup> Szenario-Technik wird eingesetzt, um die Organisation langfristig auf absehbare Entwicklungen im Umfeld auszurichten. Es werden Zukunftsszenarien entwickelt und anhand der Wahrscheinlichkeit des Eintreffens Vorbereitungen entwickelt. (Konzept Controlling vom 16.5.2008)

<sup>337</sup> Aufgaben werden nach Art, Grund, Wahrnehmung, Umfang und Zusammenhang mit Kernkompetenzen systematisch hinterfragt. (Konzept Controlling vom 16.5.2008)

<sup>338</sup> Hierbei sollen erfolgswirksame Faktoren auf ihre strategische Bedeutung analysiert werden. Auf Basis von Ist- und Soll-Portfolios können strategische Geschäftsfelder analysiert und strategische Ausrichtungen entwickelt werden.

<sup>339</sup> Diese Card stellt die voneinander abhängigen, aus der Strategie des Ressorts abgeleiteten Zielsetzungen, Messgrößen und Maßnahmen übersichtlich strukturiert und geordnet dar.

<sup>340</sup> Vgl. Hübsch, Dieter: Das Grundsatzkonzept Controlling/Das Österreichische Bundesheer im wirtschaftlichen Spannungsfeld in: Truppendienst 3/2002, (<http://www.bundesheer.at/truppendienst/ausgaben/artikel.php?id=25> vom 25.10.08; Anm. d. Verf. Der Autor war zum Zeitpunkt der Verfassung des Artikels in der Abteilung Militärische Gesamtplanung Referat Kosten- und Leistungsrechnung tätig. Seit 1994 hat er das Studium der Betriebswirtschaftslehre abgeschlossen, er ist seit 1999 diplomierter Controller und seit 2001 zertifizierter Qualitätsmanager).

Die Ergebnisse der Wirkungsmessung werden unter anderem für den Bereich des Qualitätsmanagements verwendet und zur Steuerung und Verbesserung des innerbetrieblichen Geschehens genutzt. Das von den MitarbeiterInnen gern verwendete betriebliche Vorschlagswesen (Nutzung von implizitem Wissen) hat zu einer Qualitätssteigerung und besseren Kundenorientierung der HMunA geführt.

In den HMunA wird eine Prozesskostenrechnung angewendet, da die Prozesse das Kostenniveau bestimmen. Damit sind eine verursachungsgerechte Zurechnung der Gemeinkosten aus dem indirekt-produktiven Bereich und eine Steuerung der Kapazitätsauslastung und des Ressourcenverbrauchs möglich.

#### **4.4.7 Flexibilisierungsklausel im ÖBH**

Grundsätzlich gibt es auf Bundesebene keine Unterschiede in der Anwendung der Flexibilisierungsklausel, jedoch war es durch die konkrete verfassungsmäßige Festlegung der Aufgaben des Bundesheeres notwendig, für den Teilbereich der Einnahmenerzielung den Grundsatzterlass „Unterstützungsleistungen durch das Österreichische Bundesheer“<sup>341</sup> neu zu regeln. Dieser Erlass legt fest, dass die Unterstützungsleistung keine gesetzlich normierte Aufgabe ist und nur insofern zulässig ist, als sie der Ausbildung sowie der allgemeinen Einsatzvorbereitung dient oder aus sonstigen wehrpolitischen Gründen gerechtfertigt ist. Als Beispiel sei hier erwähnt, dass es nicht möglich ist, eine höhere Auslastung der heereigenen Küchen durch Belieferung an Schulen, Kindergärten oder Firmen durchzuführen.<sup>342</sup>

Ein weiteres Augenmerk gilt der Erhaltung der Qualitätsstandards, damit diese nicht aus einem verstärkten ökonomischen Denken Verlust erleiden und sich negativ auf die militärische Gesamtleistung auswirken.

Zu den Dienststellen mit Flexibilisierungsklausel zählen die Heeresforstverwaltung ALLENTSTEIG, die Heeresdruckerei, die Heeresunteroffiziersakademie sowie die Wohnheime und Seminarzentren.

Teilrechtsfähig sind der Shop im Heeresgeschichtlichen Museum und Teile der Heeresforstverwaltung ALLENTSTEIG.<sup>343</sup>

---

<sup>341</sup> BMLV, GZ S93339/32-EFü/2003

<sup>342</sup> Vgl. Commenda, 2008, Seite 43

<sup>343</sup> Gespräch mit Mag. HÜBSCH, Abteilung Betriebswirtschaft und Finanzmanagement/BMLV am 15.1.2009

#### **4.4.8 Heereslogistikzentren - Beispiel einer effizienten Umgestaltung**

Für die Logistik waren bis zur Schaffung der Heereslogistikzentren verschiedene Dienststellen zuständig (Heereszeuganstalten, Heeresversorgungsanstalten, Heeresmunitionsanstalten, verschiedene Lager).

Bereits 2002 haben in diesem Bereich Umgestaltungen im Sinne von NPM begonnen. Der Prozess der Zusammenführung der Heeresmunitionsanstalten mit den Heereszeuganstalten wurde eingeläutet. Neben einer Einsparung von Verwaltungskosten und Ressourcen wurden neue betriebswirtschaftliche Methoden und Instrumente genutzt. Dazu gehören die Erarbeitung von Kernaufgaben, Systemzentrierung unter Einbeziehung von Systemlagerlösungen, Systembearbeitung und -betreuung in Systemzentren, Verbesserungen der Produktions- und Verbraucherlogistik im Feldzeug-, Sanitäts- und Wirtschafts-Bereich, Unterstützung bei der Truppenmaterialerhaltung, Know-how-Erhalt im Rüstungsbereich. Der Prozess wurde im Frühjahr 2005 abgeschlossen. Personell bedeutete dies, dass ca. 1.300 Bedienstete auf andere Arbeitsplätze eingeteilt werden mussten.

Insgesamt wurden aus sieben Heereszeuganstalten und fünf Heeresversorgungsanstalten sechs Heereslogistikzentren, die sich jeweils in Systemzentren, Technologiezentren und Informations- und Kommunikationstechnikzentren gliedern. Neue Arbeitsplätze wurden im Bereich Qualitätsmanagement & Arbeitssicherheit, Kosten- und Leistungsrechnen und für den IKT-Bereich geschaffen.<sup>344</sup>

#### **4.4.9 Liegenschaftskonversion**

Dem ÖBH werden ca. 400 Liegenschaften mit einer Fläche von 436 Millionen Quadratmetern zugerechnet. Dazu gehören Kasernen, Truppenübungsplätze, Munitionslager, Materialdepots, Schießplätze, Bürogebäude, Wohnheime und Grünflächen. Infolge der Abnahme der direkten Bedrohung auf Österreich, kam es nach dem Kalten Krieg zu einer ständigen Reduzierung der Kommanden und Truppen und somit zu einem geringeren Raumbedarf.<sup>345</sup>

Da die Erhaltung der Liegenschaften große Ressourcen an Geld und Personal erfordert, wurde eine Reduzierung von 30 bis 40 % beschlossen.

---

<sup>344</sup> Vgl. Bibulich, Holger u.a.: Die Heereslogistikzentren des Bundesheeres – zeitgemäße Dienstleister auf Heeresebene, Truppendienst, Folge 290, Ausgabe 2/2006 (<http://www.bmlv.gv.at/truppendienst/ausgaben/artikel.php?id=488> vom 1.3.2009)

<sup>345</sup> Vgl. Commenda, 2008, Seite 45

Aus diesem Grund wurde durch das Verteidigungsministerium Ende 2004 die Kapitalgesellschaft „Strategische Immobilien Verwertungs-, Beratungs- und Entwicklungsgesellschaft mbH (SIVEG) gegründet und 2005 im Rahmen eines Verwaltungsentwicklungsprojektes in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Finanzen, der Finanzprokurator und Bundesimmobiliengesellschaft (BIG) ein Geschäftsmodell für die ÖBH-Immobilien festgelegt. Das Ergebnis sind 50 verkaufte Immobilien und ein Umsatzerlös von mehr als 82 Millionen Euro.<sup>346</sup>

Im Vorfeld der Umsetzung erfolgte eine Standortobjektivierung auf Grund einer Nutzwertanalyse. Dem folgten die Bemühungen um Akzeptanz der Landeshauptleute und der BürgermeisterInnen zu den beabsichtigten Standortschließungen und Gespräche zur zivilen Nachnutzung. Die Gründung der SIVBEG als effizient arbeitende Organisationseinheit hat es möglich gemacht, die Bedürfnisse des ÖBH wie die Festlegung des richtigen Zeitpunktes für das Ende der militärischen Nutzung in Verbindung mit dem optimalen Verwertungszeitpunkt, die Wechselwirkung von Verkaufsvorbereitung und Aufbau von Ersatzinfrastruktur für militärische Verbände und die zeitlich richtige Steuerung des Geldflusses aus Erlösen für Zwecke der Modernisierung des Bundesheeres zu berücksichtigen.<sup>347</sup>

Ein nicht unwesentlicher Faktor für den Erfolg der SIVBEG ist die Beteiligung (45 %) der BIG, die über ein großes Marktwissen, Expertisen und Erfahrung auf dem Gebiet der Verwertung von Bundesimmobilien verfügt.<sup>348</sup>

#### **4.4.10 Corporate Identity (CI) und Leitbilder im ÖBH**

CI wird im Deutschen mit dem Wort Unternehmensidentität wiedergegeben und ist ein Managementkonzept, das im Kern das Konzept des Unternehmensleitbildes beinhaltet.<sup>349</sup> Im Grunde ist CI das einheitliche Erscheinungsbild einer Organisation und ihrer Wirkungen nach Innen und Außen, basierend auf ihren Grundwerten und Überzeugungen. Daraus leiten sich unter anderem die Glaubwürdigkeit, die Akzeptanz und das Verständnis für die militärischen Aufgaben und seine handelnden Personen ab. So ist die gesellschaftliche Akzeptanz des ÖBH im Bereich der Katastropheneinsätze (z.B. Galtür) und der Sicherungseinsätze an der Staatsgrenze relativ groß, das Verständnis für die Auslandseinsätze eher gering.

---

<sup>346</sup> Vgl. Commenda, 2008, Seite 46

<sup>347</sup> Vgl. Commenda, 2008, Seite 46-47

<sup>348</sup> Vgl. Commenda, 2008, Seite 48

<sup>349</sup> Vgl. Kiessling, 1996, Seite 11-13

#### 4.4.10.1 Öffentlichkeitsarbeit im ÖBH

Wie gut sich das Österreichische Militär und „seine Produkte“ verkaufen, hängt im Wesentlichen von seinem Image in der Öffentlichkeit ab. Aus diesem Grund ist sowohl die externe als auch die interne Öffentlichkeitsarbeit von großer Wichtigkeit für das Ressort.

Für die externe Öffentlichkeitsarbeit werden unter anderem Informationsoffiziere<sup>350</sup>, Partnerschaften mit österreichischen Unternehmen, Wirtschaftsorganisationen, wirtschaftlich orientierten Vereinigungen, Bündeln, Interessensvertretungen und Gesellschaften mit dem BMLV, Zusammenarbeit mit wehrpolitischen Vereinen, Roadshows zu Themen wie Black Hawk – Eurofighter - Faltstrassen, jährlich Operaufführungen im Amtsgebäude ROSSAU und Veranstaltungen zum Nationalfeiertag eingesetzt bzw. durchgeführt.<sup>351</sup>

#### 4.4.10.2 Leitbilder

Leitbilder kommunizieren die Grundsätze einer Organisation nach Außen und nach Innen und sind im Identitätskern einer Einheit anzusiedeln. Dieser Kern besteht aus der Vision, den Werten, den Einstellungen, den Normen, dem Zweck und der Geschichte eines Unternehmens.<sup>352</sup> Das Leitbild ist im Wesentlichen die Ergänzung der Unternehmensphilosophie mit der Unternehmensstrategie.

Es darf keinen Widerspruch im Handeln der Mitarbeiter, zu den im Leitbild festgelegten Normen und Werten geben. Aus diesem Grund praktiziert das ÖBH eine weitgehende Einbeziehung der MitarbeiterInnen und die Berücksichtigung von Tradition und Kultur bei der Entwicklung von Leitbildern und veranstaltet auch eigene Seminare zu dieser Materie.

Zu erwähnen sind hier, die 3. Panzergrenadierbrigade, die bereits 1991 mit der Entwicklung ihres Leitbildes begonnen hat und dieses in einer 80-seitigen Dokumentation festschrieb (Brigadephilosophie, Wort des Brigadekommandanten, Auftrag der Brigade, Zielsetzung des Leitbildes, Leitlinien, Motivation und Führungsverhalten, Perspektiven der Brigade). Die 6. Jägerbrigade mit ihrer Kernaussage „partnerschaftlich-professionell-gemeinsam erfolgreich“ ausgesucht und

---

<sup>350</sup> Anm. d. Verf.: Informationsoffiziere bieten relevanten Zielgruppen qualifizierte wehrpolitische Information und Fachauskünfte durch direkte persönliche Kommunikation z.B. in Schulen

<sup>351</sup> Vgl. BMLV, Wehrpolitische Informationen, 2008, Seite 181-182

<sup>352</sup> Vgl. Promberger, 2007, Seite 74-75

die 7. Jägerbrigade mit ihrem Slogan „Die Siebente – vielseitig und selbstbewusst gemeinsam zum Erfolg“.

An der HVS wurde 2002 ein Leitbild mit folgenden Grundsätzen formuliert: Hohe Kompetenz in den logistischen Teilbereichen, hohe Qualität und Effizienz in der Lehre und Organisation, Ansehen in der Öffentlichkeit, intensive Zusammenarbeit mit anderen Schulen und Akademien, der Truppe und der Wirtschaft, gutes Arbeits- und Betriebsklima sowie Entfaltungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten für das Personal und Mut zu Neuem.<sup>353</sup>

#### 4.4.10.3 Corporate Behaviour

Für das Verhalten von SoldatInnen gibt es im ÖBH die „Allgemeine Dienstvorschrift (ADV)“, die den Umgang untereinander und das Auftreten in der Öffentlichkeit regelt. Für die zivilen Bediensteten sind Vorgaben im BDG enthalten. Dazu kommen noch unterschiedliche Anordnungen (Weisung oder Befehl) in schriftlicher und mündlicher Form, die zu befolgen sind. Dabei gilt es nicht außer Acht zu lassen, dass das Verhalten und Auftreten des Kaderns<sup>354</sup> nicht nur während der Dienstzeit, sondern auch im Privatleben seine Auswirkung auf das gesellschaftliche Umfeld hat. Besonders wichtig ist dies auch im Bereich der Ausbildung und des Einsatzes mit Grundwehrdienern und Personen im Ausbildungsdienst.

#### 4.4.10.4 Corporate Communications (Unternehmenskommunikation)

*„Corporate Communications bezeichnet den systematisch kombinierten Einsatz aller Kommunikationsmaßnahmen mit dem Ziel, das Betriebsklima und die öffentliche Meinung gegenüber dem Unternehmen zu beeinflussen.“<sup>355</sup>*

Im internen Bereich wird die Unternehmenskommunikation im Rahmen von MitarbeiterInnenveranstaltungen, MitarbeiterInnenpublikation, Dienstbesprechungen, Befehlsausgaben, Schulungen usw. und im externen Bereich durch Presseveranstaltungen und –aussendungen, Betreiben einer bundesheereigenen Internetseite „www.bmlv.gv.at“, Anzeigen (Plakate) und Einbeziehung der

---

<sup>353</sup> Vgl. Hasenhütl, Horst: Heeresversorgungsschule Wien: Prozessorientiertes Qualitätsmanagement in: Logistik Power Nr. 2/Juni 2003, Seite 11

<sup>354</sup> Anm. d. Verf.: Mit Kader sind hier die berufsmäßigen zivilen und militärischen MitarbeiterInnen gemeint

<sup>355</sup> Kiessling, 1996; Seite 19

Öffentlichkeit bei Veranstaltungen des ÖBH (z.B. Flugschauen, Angelobungen, Tag der offenen Tür) betrieben.

#### 4.4.10.5 Corporate Design (Erscheinungsbild des Unternehmens)

*„Unternehmen, die eine eindeutige Positionierung im Gesamtsystem der Umwelt anstreben, benötigen ein nach Innen und Außen einheitliches Erscheinungsbild, das das Selbstverständnis, Werte, Normen und die Philosophie des Unternehmens verkörpert. Ein geschlossenes, visuelles Konzept ist ein wesentliches Instrument, das Unternehmen hervorzuheben und seine besondere Kompetenz und Eigenart zu betonen.“<sup>356</sup>*

Die Landesverteidigung hat schon seit langer Zeit ein einheitliches Erscheinungsbild, das sich im erforderlichen Ausmaß an Veränderungen angepasst hat. So gibt es beim Markenzeichen der grünen Uniformen Anpassungen an die Einsatzgebiete wie die Sonderuniform „Wüstenbekleidung“ in der Farbe beige. Für den Bereich der Printmedien und den Schriftverkehr wurden in den 90er-Jahren erstmals einheitliche Logos geschaffen.

Ergänzend zum allgemeinen Erscheinungsbild gibt es verschiedenste Insignien (Fahnen, Wappentücher, Umhängeschnüre), Verbandsabzeichen (Verbandslogo), Truppenkörperabzeichen, Waffengattungsfarben, die eine Differenzierung innerhalb der Truppe möglich machen.<sup>357</sup> Diese Zeichen vermitteln den SoldatInnen Zusammengehörigkeitsgefühl (militärische Heimat) und dienen der Identifikation mit ihrer Einheit.

#### 4.4.10.6 Unternehmenskultur bzw. Organisationskultur im ÖBH

Im Österreichischen Bundesheer werden beide Begriffe synonym verwendet. Die Bezeichnung Organisationskultur findet im Bericht der BH-RK Verwendung und Unternehmenskultur im Bereich Öffentlichkeitsarbeit und im Leitfaden zur Personalführung.

*„Unter Unternehmenskultur versteht man die von den Mitarbeitern aller Ebenen in ihren Arbeitszusammenhängen aktuell gelebte Unternehmenswirklichkeit. Sie ist nicht*

---

<sup>356</sup> Kiessling, 1996, Seite 32

<sup>357</sup> Erlässe: „Bestimmungen über das Führen von Insignien des Bundesheeres, ihr Aussehen, ihre Verwendung und Verwahrung sowie deren Verleihungs- und Annahmestimmungen, VBl. I Nr. 58/2000, „Verbandsabzeichen, Ausführung und Trageweise – Neufassung, VBl. I Nr. 94, „Truppenkörperabzeichen; Ausführung und Trageweise – Neufassung, VBl. I Nr. 48/1996.

*identisch mit dem Idealbild der Corporate Identity, sondern die Praxis, die unterschiedlich nah am Ideal ist.*<sup>358</sup>

Jede Organisation stellt eine geschlossene Einheit dar, in der sich ein soziales System basierend auf Wertvorstellungen, Grundüberzeugungen, Verhaltensnormen sowie Denk- und Handlungsweisen entwickelt bzw. entwickelt hat. Jede zugehörige Person hat auf die Entwicklung dieses System Einfluss, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß. Im ÖBH existieren neben den festgelegten Leitbildern, Richtlinien und Vorschriften zu diesem Gebiet, schon alleine auf Grund seiner ca. 25.000 Angehörigen, viele nicht sichtbare oder regionale/lokale Verhaltensmuster und Regeln.

Eine gute Möglichkeit zum Transport von gewünschten Verhaltensmustern und Kommunikationsmittel sind MitarbeiterInnenzeitungen. Im ÖBH gibt es sowohl Zeitschriften für alle Angehörigen des Bundesheeres wie die „Österreichische Militärzeitung“ und den „Truppendienst“ als auch die Verbandszeitschriften (Teilbereichszeitschriften). Exemplarisch für Zweitere seien hier „Der Panther“ vom Jägerbataillon 17, „Der 13-er Kurier“ des Panzergrenadierbataillons 13 und „Jägerschule – Herz und Heimat der Infanterie“ der Jägerschule erwähnt. In diesen Medien können permanent Normen und Werte vermittelt werden. Dies geschieht einerseits durch konkrete Vermittlung, aber auch durch indirekte Mittel der Anerkennung für „firmenerwünschte“ Leistungen und „Tadel“ für Unangebrachtes.

#### 4.4.10.7 Betriebliches Vorschlagswesen

Das betriebliche Vorschlagswesen wurde mit einem Erlass festgelegt und im VBl. I Nr. 73/2003 verlautbart. Das Vorschlagswesen soll die Kreativität und das Innovationspotential der MitarbeiterInnen unterstützen und die Möglichkeit zur Entwicklung und Umsetzung von Vorschlägen bieten. Dies bedeutet Anerkennung von Erfahrungen und Erkenntnissen durch den Dienstgeber. Die Vorschläge können direkt oder auf dem Dienstweg an die zuständige Kommission übermittelt werden. Die Kommission befindet über den Vorschlag und hat auch die Möglichkeit die Bediensteten auszuzeichnen (Zuerkennung eines Geldbetrages und/oder das Aussprechen von Dank und Anerkennung).

Im Bereich des ÖBH hat es auf Grund des Vorschlagswesens Projekte in der Heeresbekleidungsanstalt BRUNN, im Heereslogistikzentrum WELS und in der

---

<sup>358</sup> Kiessling, 1996, Seite 36

Heeresmunitionsanstalt BUCHBERG gegeben. Dabei konnten insgesamt 71.000,-- Euro eingespart werden.

#### **4.4.11 Personalmanagement im ÖBH**

Das Personalmanagement im ÖBH ist ein komplexer, prozessorientierter Vorgang, der einer umfassenden Planungsaktivität bedarf und von allen Dienststellen, Kommanden und Truppen in einer Art Verbund wahrgenommen wird. Der Personalbedarf des ÖBH leitet sich aus den gesetzlichen und politischen Aufträgen ab.

In der derzeitigen Organisationsstruktur sind die Zentralsektion und die Bereitstellungssektion mit Personalagenden befasst.<sup>359</sup>

Die Basis für die Personalplanung ist der Organisationsplan mit seinem Bruttoperpersonalbedarf. Ein Vergleich mit dem Ist-Stand an Personal lässt den Grad der Deckung erkennen und geeignete Maßnahmen setzen. Im BMLV wurde das Heerespersonalamt mit der gezielten internen und externen Personalgewinnung beauftragt.

Die Zivilbediensteten der Zentralstelle des BMLV sind im Stellenplan des Bundesfinanzgesetzes erfasst. Dieser ist Teil des jährlichen Bundesfinanzgesetzes und bildet eine Gesamtübersicht über jene Planstellen, die dem Bund für die Erfüllung seiner Aufgaben in einem Budgetjahr maximal zur Verfügung stehen. Eine Planstelle entspricht dem Arbeitsumfang einer ganzjährig vollbeschäftigten Person.<sup>360</sup>

##### 4.4.11.1 Personalprovider

Durch die Bundesheerreform ist es im Bereich des ÖBH zu einer Neustrukturierung sämtlicher Kommanden und Dienststellen gekommen. Obwohl sich der Bedarf an Personal insgesamt reduziert hat, gibt es in der neuen Struktur einen vermehrten Bedarf an Militärpersonen. Dies bedeutet, dass viele zivile MitarbeiterInnen ihre Arbeitsplätze verloren haben und „über Stand geführt“ werden. Für diesen Personenkreis wurde der Personalprovider geschaffen, der mit einem „internen Arbeitsamt“ vergleichbar ist.

Im VBl. I Nr. 47/2008 wurde dazu der „Steuerungserlass – Projekt Personal Provider“ veröffentlicht. Dieser regelt die Zuständigkeiten, den Organisationsrahmen, die Einteilung von Bediensteten über Stand, die Schnittstellendefinition und die Ablauforganisation sowie die budgetäre Bedeckung. Organisatorisch gliedert sich der

---

<sup>359</sup> Vgl. Geschäftseinteilung der Zentralstelle des BMLV, Stand 1.6.2008, GZ S90.582/12-Präs/2008

<sup>360</sup> Vgl. BMLV, Wehrpolitische Informationen, 2008, Seite 217-218

Personalprovider in ein zentrales Lenkungselement und in eine dezentrale Betreuung. Er ist zuständig für die zentrale Evidenthaltung und Betreuung der Bediensteten über Stand sowie für Projektarbeitsplätze bzw. temporären Verwendungen auf denen Bedienstete über Stand eingeteilt sind.

Das zentrale Lenkungselement ist die Schnittstelle zu externen Organisationen (z.B. Bundesdienststellen, private Unternehmen, Ausbildungsstätten) und gliedert sich in zwei Referate. Das Referat Evidenz ist für die gesamte Datenerfassung und Evidenthaltung sowie für die ressortweite Jobbörse verantwortlich. Das Referat Betreuung ist für die Koordination und Steuerung der dezentralen Betreuungsstellen zuständig. Zu den Aufgaben zählen Schulungsmaßnahmen für die BetreuerInnen, die Bereitstellung von Unterlagen wie standardisierte Formulare und Fragebögen, Information von Ausbildungsangeboten interner und externer AnbieterInnen.

Die dezentrale Betreuung arbeitet auf Basis der Vorgaben des zentralen Lenkungselementes und hat unter anderem folgende Aufgaben: Durchführung der Erstgespräche und der Fähigkeitsanalyse, Erstellen eines individuellen Ausbildungsplanes, Aktive Job-Suche mit den Betroffenen sowie Unterstützung bei dienst- und sozialrechtlichen Fragen.

In der ÖBH wurde eine Jobbörse eingerichtet. Sie wird als „JobPortal“ bezeichnet um nicht mit der Jobbörse des BKA verwechselt zu werden und steht nur den Bediensteten „über Stand“ zur Verfügung. Im JobPortal scheinen alle zur Besetzung vorgesehenen Arbeitsplätze des Ressorts sowie alle dem Ressort von externen Stellen angebotenen Arbeitsplätze auf.

Im ÖBH-Intranet hat der Personalprovider eine eigene Seite, die alle benötigten Informationen zur Verfügung stellt.

#### 4.4.11.2 Personalmarketing

Im Rahmen der Reorganisation 2002 wurde die Abteilung Personalmarketing geschaffen. Diese beschäftigt sich hauptsächlich mit dem Recruitment von InteressentInnen für den SoldatInnenberuf. Rund 60 % werden während des Grundwehr- oder Ausbildungsdienstes geworben. Außerhalb einer Dienstleistung werden Personen in Schulen, Berufsmessen, durch das Arbeitsmarktservice sowie über verschiedene Medien und Internet informiert und in weiterer Folge rekrutiert.

#### 4.4.11.3 Personalentwicklungskonzept

In Entsprechung der Verwaltungsreformen wurde im BMLVS im ersten Quartal dieses Jahres ein Projekt zur Personalentwicklung gestartet, das sowohl das zivile wie das militärische Personal betrifft.

Die Aufgabe dieses Projektes ist die Entwicklung einer umfassenden Grundlage zur Sicherstellung des Bedarfs an Personal sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht. Die Schwerpunkte werden auf Laufbahnplanung mit Laufbahnbildern und der Ausgestaltung von Anforderungsprofilen gelegt. Dies gibt der Personalplanung die Möglichkeit festzustellen, welche Personen für freie Stellen zur Verfügung stehen bzw. welche Ausbildungs- Rekrutierungsmaßnahmen notwendig sind. Weiters werden die Laufbahnbilder den MitarbeiterInnen mehr Transparenz und Einblickung auf ihre berufliche Karriere ermöglichen.

Als Instrumente der Personalentwicklung sind im Bereich der Fördermaßnahmen vorgesehen: Mentoring, Coaching, Teamentwicklung, Mitarbeitergespräch, Nachfolgeplanung, Leistungsanreize und Wiedereinstieghilfen. Als Weiterbildungsmaßnahmen die Tools Training-on-the-job (Jobrotation, Übertragung begrenzter Verantwortung, Sonderaufgaben, Teilnahme in Projektgruppen), Training-off-the-job (Schulung in Form von Präsenzveranstaltungen, Fernunterricht, e-learning oder eine Kombination davon, Teamworkshops, Outdoor Training) und Training-near-the-job (Qualitätszirkel, Lernwerkstätten) sowie im Bereich der informationsbezogenen Maßnahmen Leistungs- und Potenzialerfassungen, Entlassungsbefragungen als Basis für Personalfluktuationsanalysen und Potenzialerhebungen durch Assessment Center.

Bezüglich des Controllings ist bis dato nur festgelegt, dass es vorgesehen ist.

#### **4.4.12 Wissenschaft und Forschung**

Gemäß Bundesministeriengesetz ist dem BMLV die wehrtechnische Forschung übertragen. Diese Forschung umfasst die Bereiche Geistes- und Sozialwissenschaften (einschließlich der empirischen Sozialforschung), Naturwissenschaften und Wehrtechnik sowie die Wehrmedizin und erfolgt vorwiegend durch ressortinterne Forschungseinrichtungen (größtenteils an der Landesverteidigungsakademie), aber auch unter Abstützung auf externe Stellen. Am häufigsten wird im Bereich der angewandten

Forschung, weniger in der wehrtechnischen und wehrmedizinischen experimentellen Forschung und in der Grundlagenforschung gearbeitet.<sup>361</sup>

Im Rahmen der jetzigen Transformation des ÖBH wurde auch in diesem Bereich eine Anpassung des Forschungssystems an die geänderten Rahmenbedingungen und neuen Herausforderungen durchgeführt. Die Grundlagen sind mit dem Konzept „Forschung im Österreichischen Bundesheer“ geschaffen worden. Dazu gehört ein Forschungsmanagementsystem (Steuerung des gesamten Forschungsbereiches), das mit allen ressortinternen Forschungseinrichtungen und relevanten nationalen und internationalen Forschungseinrichtungen korrespondiert. Die Leitung, Koordination und die Anordnungskompetenz für Forschungsaufträge liegt in der Abteilung Wissenschaft, Forschung und Entwicklung. Die Forschungsschwerpunkte sind Sicherheitspolitik, Optimierung der Interoperabilität, Führungs-, Verlegungs- und Einsatzfähigkeit, Ausrüstung und Bewaffnung. Zu diesem Spektrum zählen jedoch auch „Soft“ Skills aus dem Bereich der Sozial- und Humanwissenschaften oder der Friedens – und Konfliktforschung z.B. die Forschungsprojekte „Unternehmenskultur und soziales Handeln“, „Bedeutung und Einsatz von Coaching in Streitkräften.“<sup>362</sup>

---

<sup>361</sup> Vgl. BMLV, Wehrpolitische Informationen, 2008, Seite 190

<sup>362</sup> Vgl. BMLV, Wehrpolitische Informationen, 2008, Seite 192-193

## 5 CONCLUSIO

### 5.1 Welche Entwicklungen hat es für die öffentlich Bediensteten seit dem 18. Jahrhundert gegeben?

Im Kapitel über das österreichische BeamntInnentum wurde dessen Entwicklung, aber auch wirtschaftliche Faktoren seit der Regierungszeit Maria Theresias beleuchtet. Für die zentralistischen Maßnahmen dieser Zeit waren eine hierarchische Struktur und durchführende Organe von Nöten, die als verlängerter Arm der HerrscherIn entsprechend ihren Weisungen agierten – also hoheitlich tätig waren. Schon damals wurden die Weichen für eine eigenständige, von der privatwirtschaftlichen abgegrenzten, Entwicklung der StaatsdienerInnenschaft in die Wege geleitet. Die Anordnungen und Regeln für die öffentlich Bediensteten, die sich später zum Dienstrecht entwickelten, waren schon damals reichlich.

Unter Joseph II. hatten die Gedanken der Aufklärung wie der Gesellschaftsvertrag und die Freiheit des einzelnen Mannes, Einfluss in die Ausgestaltung des öffentlichen Sektors gefunden. Wenngleich dies größtenteils im theoretischen Rahmen geschah, gab es auch revolutionäre Neuerungen, wie die Einführung des Anciennitätsprinzips bei Dienst Eintritt, das dem Standesdenken widersprach. In der Praxis waren die meisten Beamten nach wie vor Staatsdiener und innovatives Denken war maximal einer kleiner Elite vorbehalten. Im Kaiserhaus wurden die Tugenden der Treue, Loyalität und Religiosität der Beamten sehr hoch gehalten, da sie Stabilität und geordneten Vollzug garantierten. Damit die Staatsdiener den Ansprüchen Stand halten konnten, benötigten sie die Unabhängigkeit von äußeren Zwängen. Dies bedeutete, die Sicherstellung der standesgemäßen Grundversorgung, die Abgrenzung und formale Überhöhung der Beamten bis hin zur Schaffung von Privilegien. Durch die besondere Stellung der öffentlich Bediensteten wurde in der Biedermeierzeit nicht nur der Pathos der idealen Bürgerfamilie sondern auch der BeamntInnenethos geschaffen und beide haben noch heute ihre Gültigkeit im soziokulturellen Raum und im kollektiven Gedächtnis der österreichischen Bevölkerung.

Die Entwicklung der BeamntInnenschaft bis zum Ende der Monarchie war eine kontinuierliche, auch wenn es mit dem ausklingenden 19. Jahrhundert zur Etablierung der konstitutionellen Monarchie und damit der Übergang vom „Kaiserdienner“ zum echten „Staatsdiener“ eingeleitet und mit der Bildung der I. Republik abgeschlossen

wurde. Spürbar war dies zunächst für die hohen Beamten, für die große Anzahl der mittleren und niederen Bediensteten jedoch weniger.

Durch den Wechsel der Regierungsform kam der Bevölkerung das personifizierte Staatsoberhaupt abhanden und sie musste sich fortan mit einem immateriellen, nicht anfassbaren Gebilde auseinandersetzen (ausgenommen der Zeit zwischen 1938 und 1945). Die Staatsmacht einer Republik wird in der Regel von einer Personengruppe ausgeübt, die nur in ihrer Gesamtheit die Staatsmacht des Landes darstellt und dessen Mitglieder jederzeit austauschbar sind. Dies verstärkt den Trend der Bevölkerung, die öffentlich Bediensteten als personifizierte Vertreter der Staatsmacht bzw. als Schnittstelle zwischen ihnen und der Staatsmacht zu sehen. Daraus leitet sich der Effekt ab, dass die weisungsgebundenen, vollziehenden Organe mit den Verantwortlichen für Politik und Gesetzgebung gleichgesetzt werden.

Zur Eigenvertretung der BeamtInnen ist zu sagen, dass sich der unpolitische Beamtenbund entsprechend dem Zeitgeist ab der späteren Mitte des 19. Jahrhunderts parallel mit anderen ArbeitnehmerInnenvertretungen zu entwickelt begonnen hat. Wie sich durch die Jahre gezeigt hat, war der Einfluss der späteren Gewerkschaft des öffentlichen Dienstes stets von der politischen und wirtschaftlichen Situation abhängig.

Die Geschichte der Verwaltung hat gezeigt, dass in schwierigen Zeiten und/oder Umbruchsphasen immer wieder versucht wurde, durch Einsparung in personellen und budgetären Hinsicht das Staatsbudget zu entlasten. Die Zustimmung zu solchen Maßnahmen, erfuhr immer einen breiten Konsens durch die Bevölkerung.

Der Status der BeamtInnen war schon immer ein ambivalenter. Einerseits sind sie auf Grund der hoheitlichen Machtausübung gefürchtet und unbeliebt, andererseits werden sie ob ihrer Privilegien beneidet. Selten wird hier objektiv beurteilt und in der Regel wird das Stereotyp verwendet.

Die Entwicklung der öffentlichen Verwaltung zeigt im Vergleich mit der Privatwirtschaft in der Regel ein zeitverzögertes Agieren. Bevor neue Arbeitsweisen oder neue Bürotechniken angewandt wurden, gab es im Vorfeld immer eine lange Zeit der Überlegungen und Prüfung der Notwendigkeit. Die Sicherheit der korrekten Erledigung und Nachvollziehbarkeit, also der Gesetzmäßigkeit, stand dabei im Mittelpunkt. Einer Entscheidung für eine Neuerung folgte meistens eine Phase der zögerlichen Umsetzung, die einerseits auf den nahezu permanenten Geldmangel und andererseits auf die geringe Veränderungsbereitschaft der Bediensteten zurückzuführen

war. Interessant sind die immer wieder kehrenden Strukturänderungen, bei denen es sich in der Regel nur um Umverteilung von Zuständigkeiten gehandelt hat.

Meiner Meinung nach haben sich die Grundfesten des BeamtInnentums im ausklingenden 18. Jahrhundert gebildet und sind genau wie das Allgemeine Bürgerliche Gesetzbuch in ihrer Gültigkeit bestehen geblieben. Lediglich nicht vermeidbare Anpassungen an den allgemeinen Fortschritt oder an politische Vorgaben sind berücksichtigt worden. Erst mit den in den 90er-Jahren einsetzenden Reformen haben Gestaltungsmechanismen eingesetzt, die die Grundprämissen verändern könnten.

## **5.2 Waren die Reformen der 90er-Jahre aufeinander aufbauend und welche Ziele haben sie verfolgt?**

Die Ausgangsbasis für die Reformen war die schlechte wirtschaftliche Lage sowie der sich immer mehr durchsetzende Glaube an die freie Marktwirtschaft und der mangelnde Erfolg des Austrokeynsianismus.

Neoliberale Forderungen nach Wettbewerb und weniger Regulierung durch den Staat traten in den Mittelpunkt der Krisenbekämpfung. Die Forderungen nach Erhaltung und Stärkung des Wirtschaftsstandortes, Umgestaltung des öffentlichen Sektors und Privatisierung der nicht konkurrenzfähigen staatlichen Betriebe wurden immer stärker.

Alle Parteien waren sich gegen Ende der 90er-Jahre einig, dass es zur Unterstützung der Wirtschaft weiterreichender Verwaltungsreformen bedurfte. Entsprechend der Parteienideologien wurden durch die ÖVP und FPÖ „arbeitgeberlastige“ und durch die SPÖ „arbeitnehmerlastige“ Standpunkte vertreten.

Die erste Verwaltungsreform dieser Serie, das Projekt Verwaltungsmanagement, startete 1988 und gliederte sich in drei Teile: Analyse, Vertiefungsphase sowie Auswertungs- und Umsetzungsphase. Die Ziele waren grundlegender Art und zeigten die Prämissen Wirtschaftlichkeit und Output-Orientierung an. Im Jahre 1991 kam noch die Erkenntnis hinzu, dass Personalentwicklung ein wichtiger Faktor für den Erfolg darstellt. Die Verantwortlichkeit für die Umsetzung war ressortbezogen. Der Erfolg stellte sich mangels des politischen Willens sowie Desinteresse und Skepsis in den Ministerien nur fragmentiert ein.

Dieser Reform folgte das Verwaltungsinnovationsprogramm (VIP). In diesem Programm ist NPM bereits stark erkennbar. Die Output-Orientierung wird konkreter angesprochen, die Verwaltung als Dienstleistungsbetrieb bezeichnet und die

Kundenorientierung hervorgehoben. Weiterhin stehen Wirtschaftlichkeit und Personalentwicklung im Brennpunkt und werden nach NPM-Gesichtspunkten genauer geregelt. Besonders treten hier die auf Eigenverantwortung basierenden Dezentralisierungstendenzen, die Zusammenführung von Ergebnis- und Ressourcenverantwortung und die Nutzung der technischen Weiterentwicklung mit ihren Zugpferden Elektronischer Akt und help.gv.at hervor. Früher begonnene Verwaltungsreformprojekte wurden fortgeführt und das VIP selbst wies bereits schlankere Strukturen als sein Vorprogramm auf.

Von 2000 bis 2006 wurden die Verwaltungsreformen sehr „arbeitgeber- bzw. wirtschaftslastig“. Im Verwaltungsinnovationsprogramm II wurde die monetäre Seite sehr stark betont und häufig Wirtschaftlichkeit mit Einsparung gleichgesetzt. Trotz massiver Kürzungen im materiellen und personellen Bereich wurde die Modernisierung der Verwaltung vorangetrieben. Die Einbeziehung der Sozialpartner wurde zur Ausnahme und die Bedürfnisse der öffentlich Bediensteten tangierten die Regierung kaum. Nach den Nationalratwahlen 2002 wurde das VIP II fortgesetzt.

Der Österreich Konvent hat sich nicht nur mit der Schaffung einer strukturierten Verfassung, sondern auch mit den verfassungsrechtlichen Grundlagen für Verwaltungsreformen beschäftigt und seine Arbeit 2005 abgeschlossen. Die Ergebnisse wurden in Abstimmung mit dem Regierungsprogramm für die XXIII. Gesetzgebungsperiode durch die beim BKA installierte Expertengruppe weiter bearbeitet. Infolge der Neuwahlen 2008 ist es zu einer Unterbrechung der Tätigkeit gekommen und erst im Februar 2009 wurde wieder eine Arbeitsgruppe zur Verwaltungsreform eingesetzt.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Reformen der letzten zwei Jahrzehnte aufeinander aufbauend und von einer Modernisierung im Sinne von NPM geprägt waren. Die großen Ziele waren immer die Erhaltung des Wirtschaftsstandortes und eine schlanke, effiziente, effektive und bürgerinnenorientierte Verwaltung. Dennoch war die Handschrift der Regierungsparteien immer sichtbar. In Zeiten der Ausgewogenheit von sozialen und wirtschaftlichen Aspekten waren SPÖ und ÖVP in der Regierung und während der „wirtschaftsfreundlichen“ Umsetzung von Reformmaßnahmen ÖVP und FPÖ.

### **5.3 In welchem Zusammenhang stehen die „heereseigenen“ mit den allgemeinen Verwaltungsreformen?**

Infolge des Endes des Kalten Krieges veränderte sich das sicherheitspolitische Lagebild. Die Österreichische Landesverteidigung reagierte darauf im Jahre 1992 mit der Heeresgliederung-NEU in der der Fokus von der Raumverteidigung zur grenznahen Verteidigung gesetzt wurde. In der Strukturanpassung der Heeresgliederung-NEU wurde die Hinwendung zur internationalen Friedenssicherung und Konfliktverhütung, Hilfeleistung bei Katastrophen und Einsätzen zur humanitären Hilfe verstärkt. Die Entwicklungsphase für die HG-NEU fiel in die Zeit des Projektes Verwaltungsreform und beschäftigte sich mit der Anpassung der militärischen Strukturen an die neuen Herausforderungen. Auf Grund der Zeitgleichheit und der unterschiedlichen Ziele ist davon auszugehen, dass die Verwaltungselemente des militärischen Bereiches zwar in einem gewissen als allgemein zu bezeichnenden Ausmaß eine Modernisierung erfuhren, die eher dem Zeitgeist als konkret dem Projekt Verwaltungsmanagement zuzuordnen war.

Anders sieht es mit der heeresinternen Reform der „Reorganisation der Führungsstruktur der obersten und oberen Führung 2002 (REORG)“ aus. Ziel und Zweck dieser Reform war die Anpassung der Führungsstruktur an den verringerten Truppenumfang und an die verstärkten Ambitionen an der internationalen Friedenssicherung. Diese Reform bezog sich größtenteils auf die Zentralstelle des BMLV. Gerade in diesem Bereich der Landesverteidigung hatten die Verwaltungsreformen schon große Wirkung gezeigt. Die NPM-Ansätze wurden in passendem Maße in die Neuorientierung der Führung integriert.

Bereits kurz nach der Etablierung der REORG kam es zur Bildung der Bundesheer-Reformkommission (BH-RK). Ziel war die Vorbereitung auf den militärischen Handlungsrahmen für die Jahre 2010 bis 2015. Dieses Projekt betraf das gesamte Ressort und brachte grundlegende Änderungen in der Aufbau- und Ablaufstruktur mit sich. Bereits die Abwicklung der BH-RK erfolgte durch ein Projektmanagement und selbstverständlich baute die Reform auf den NPM-Methoden auf. Durch die geplante und teilweise schon umgesetzte Heeresreform kann die Österreichische Armee einen Standard erreichen, der sie als zuverlässiger Partner innerhalb der Europäischen Union und anderen internationalen Partnerschaften in Erscheinung treten lässt.

Abschließend lässt sich sagen, dass sich die heeresinternen Reformen auf notwendige Korrekturen im Militärwesen bezogen haben. Bei der Bearbeitung und Entwicklung der Konzepte wurde dabei immer auf den aktuellen Stand der internen Verwaltungsumsetzung aufgebaut und nach Möglichkeit in die Konzepte integriert.

#### **5.4 Welche Auswirkungen hat das NPM auf den Verwaltungsbereich des ÖBH?**

Im BMLV werden die Bezeichnungen Allgemeine Verwaltung und Heeresverwaltung verwendet. Diese Unterscheidung ist jedoch nur materieller Natur und die Art und Weise der Durchführung im ganzen Ressort einheitlich, wenn auch teilweise in unterschiedlichen Modernisierungsstufen, da in der Regel bei Änderungen das Topdown-Prinzip vorherrscht.

Wie im Kapitel über das Österreichische Bundesheer ausgeführt wurde, haben sich in der Verwaltung entsprechend den vorhandenen Ressourcen, die Prinzipien des NPM etabliert. Instrumente wie Qualitäts- und Wissensmanagement, Controlling, IKT-Tools sind schon weit verbreitet, ein Personalentwicklungskonzept ist im Entstehen, die Einführung des Globalisierungsbudgets ist in der Umsetzungsphase. Zu bemerken ist, dass zur Erfüllung der NPM-Ansätze eigene Abteilungen eingerichtet wurden z.B. (Personal)Marketing, Corporate Identity & Kommunikationsstrategie und Betriebswirtschaft & Finanzmanagement.

Eine Verflachung der Hierarchien ist im Bereich der Projektarbeiten deutlich zu spüren, in der Linienorganisation weniger. Die Trendwende zum Dienstleister und Ansprechpartner für BürgerInnen und interne MitarbeiterInnen besteht schon seit vielen Jahren. Eine Wettbewerbsorientierung ist durch das CAF, das betriebliche Vorschlagsweisen sowie durch nationalen und internationalen Austausch mit anderen öffentlichen Stellen möglich. Dieser Bereich ist jedoch sehr stark von der Eigeninitiative der LeiterInnen und der MitarbeiterInnen abhängig.

Die Output-Orientierung hat ebenfalls Einzug gehalten. Das bedeutet im internen Bereich, dass die Bedürfnisse der Ressortangehörigen in Planung und Strukturierung des jeweiligen Arbeitsbereiches berücksichtigt werden. Der Ansatz ist in der Regel umfassend und geht oft über den verpflichtenden Teil hinaus. Gleiches gilt für die Schnittstellen nach außen, die einer besonderen Gestaltung des Produktes unterliegen z.B. Bürgerservice.

Etwas negativ ist zu bemerken, dass die Flexibilität und Mobilität großteils nur von den MitarbeiterInnen eingefordert wird. Eine bessere Work-Life-Balance wäre hier sicher wünschenswert.

Im Gesamten gesehen hat seit den 90er-Jahren eine große Modernisierung im Verwaltungsbereich stattgefunden. Besonders die Hinwendung zur Output-Orientierung und die technischen Bearbeitungsmöglichkeiten haben viel zur Effizienz und Effektivität beigetragen.

### **5.5 Sind das BDG und das VBG mit den Ansprüchen des NPM-Personalmanagement kompatibel?**

Bei Betrachtung des heutigen BeamtInnendienstrechtsgesetz gibt es sehr viele Vorschriften, die den Verhaltensweisen und Denkansätzen des 18. und 19. Jahrhundert entsprungen sind und in einer Zeit der Zentralisierung geschaffen wurden. Dazu gehören der §43 des BDG, der die Beamtenschaft verpflichtet ihre dienstlichen Aufgaben treu, gewissenhaft und unparteiisch mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln aus eigenem zu besorgen. In den Privatbereich dringt die Vorschrift, dass die öffentlich-rechtlich Bediensteten in ihrem gesamten Verhalten darauf Bedacht zu nehmen haben, dass das Vertrauen der Allgemeinheit in die sachliche Wahrnehmung ihrer dienstlichen Aufgaben erhalten bleibt (§43 BDG). Weiters besteht Meldepflicht für jede erwerbsmäßige Nebenbeschäftigung und der Dienstgeber hat das Recht, diese in bestimmten Fällen zu untersagen. Sinngemäß gelten diese Regelungen, obwohl weniger präzisiert, auch für Vertragsbedienstete (§5 VBG). Der erst kürzlich erschienene „Code of Conduct“ gegen Korruption war schon vor mehr als 200 Jahren ein Thema und mit Strafe bedroht. Ebenfalls erhalten hat sich die Entlassung nach zweimaliger Ermahnung, damals auf Grund der 1781 eingeführten Konduite- und schwarzen Listen und heute ex lege (§22 BDG) mit der zweiten negativen Leistungsfeststellung (§81 BDG). Nach wie vor existiert das Eintrittsalter mit frühestens 18 Jahren und mit spätestens 40 Jahren, die Verpflichtung zur Ablegung von Dienstprüfungen, das Disziplinarverfahrensrecht. Ernante früher der Souverän die BeamtInnen, geschieht dies heute durch den Bundespräsidenten.

Obwohl es im Zuge der Verwaltungsreformen und des EU-Beitrittes ab den 90-er Jahren zu Anpassungen im BDG und später im VBG gekommen ist, blieben die Grundzüge bestehen. Die wichtigsten Punkte waren die Besoldungsreform mit der

leistungsgerechten Entlohnung, Regelungen zur Mobilität (§39 BDG) der MitarbeiterInnen und die Einschränkung des Personenkreises für Pragmatisierungen.

Die Änderungen im VBG sahen viele Anpassungen an das BDG vor. Diese betrafen unter anderem die funktionsbezogene Bezahlung, Öffnung von Leitungspositionen für Vertragsbedienstete, Berücksichtigung von persönlichen, familiären und sozialen Verhältnissen bei Versetzungen und Kündigungskonditionen bei Bedarfsmangel. Trotzdem behielten VB ihre Rechte auf Abfertigung bei und sind weiterhin im Verwaltungsdienst nicht verpflichtet dieselben Aufnahmekriterien wie BeamtInnen zu erfüllen. Ich kann mich hier des Eindrucks nicht erwehren, dass hier ein vom Stigma der Pragmatisierung befreites „BeamtInnen light“-Gesetz geschaffen wurde.

Sowohl das BDG als auch VBG konterkarieren meiner Meinung nach die Ansätze von NPM, da sie Innovation und Eigeninitiative in Hinsicht von Flexibilität, Mobilität und frei Arbeitsplatzwahl stark einschränken. Dieses Festhalten an alten Mustern lässt die Vermutung aufkommen, dass NPM nicht der allumfassende Ansatz für den öffentlichen Sektor sein kann, wenn der Staat als Dienstgeber über das BDG und das VBG seine Bediensteten an sich binden muss, um die Kontinuität und Stabilität für die ordnungsgemäße Verwaltung sicherzustellen.

## **5.6 Resümee**

Grundsätzlich kann die Verwaltung des öffentlichen Sektors mit dem Typus eines Großunternehmens gleichgesetzt werden, dessen Firmenziel in Folge politischer Vorgaben und Gesetze geregelt wird. Durch die Verwaltungsreformen der letzten 20 Jahre hat ein Paradigmenwechsel hinsichtlich der Durchführung der Verwaltung stattgefunden. Bis dahin gab es große Unterschiede in den Arbeitsmethoden zwischen der Privatwirtschaft und dem öffentlichen Sektor.

Die NPM-Reformen waren umfassend sowie aufeinander aufbauend angelegt und zogen sich wie ein roter Faden bzw. Prozess durch die Verwaltungsentwicklung der letzten Jahrzehnte und näherten sich dem Ideal des „schlanken Staates“ an.

Die Angleichung an die privatwirtschaftlichen Methoden ist im Bundesdienst nicht immer auf Zustimmung gestoßen. Die Schwierigkeiten im Umsetzungsprozess bedingten und bedingen sich, abgesehen von den monetären Voraussetzungen, aus den unterschiedlichen Zugängen der AkteurInnen. Die politischen EntscheidungsträgerInnen agieren entsprechend ihrer parteibezogenen Ideologien und geben die Grundrichtungen vor. Die Ausarbeitung erfolgt in der Regel durch höhere Bundesbedienstete und die

Durchführung und Umsetzung trifft größtenteils auf einen Personenkreis, der in die Entscheidungen nicht eingebunden war. Tradierte Vorstellungen des hoheitlichen Amtshandelns mussten den Aufgaben eines Dienstleisters weichen. Dies löste bei den Bediensteten im Bereich der Selbstwahrnehmung einen beachtlichen Statusverlust aus, für den es bis dato keinen Ersatz gibt. Die Verwunderung der Reformentwickler und der Führungsebene in den Ministerien über diese Reaktionen könnte darauf zurückzuführen sein, dass die Annahmen über das Verhalten der Bundesbediensteten nicht der Realität entsprochen haben und eine Begleitung durch die vielfältigen Veränderungen nicht im ausreichenden Maße praktiziert wurde. Meiner Meinung nach wurde in den Konzepten von der durchschnittlichen DienstnehmerIn ausgegangen, nicht jedoch von Personen, die sich bewusst für einen sicheren Arbeitsplatz und geregelte Abläufe entschieden haben und über 30 Jahre alt sind.

Weiters sehe ich, wie bereits ausgeführt, eine Diskrepanz zwischen den NPM-Ansätzen der Dezentralisierung und Eigenverantwortung im öffentlichen Sektor und den Grundsätzen des BDG und des VBG, die für eine hierarchische Zentralisierung stehen. Aus diesem Grund erscheint es mir logisch, wenn das Dienstrecht der öffentlich Bediensteten dem privatrechtlichen Arbeitsrecht angeglichen werden würde.

Die Auswirkungen des NPM auf den Verwaltungsbereich des ÖBH unterscheiden sich nicht von anderen Bundesdienststellen. Im Rahmen meiner Recherchen war jedoch zu bemerken, dass die konkrete und erfolgreiche Umsetzungen häufig auf große Eigeninitiative der jeweiligen Kommandanten und Dienststellenleiter zurückzuführen ist.

Interessant ist die Tatsache, dass die militärischen Aufgaben vermehrt „wirkungsorientiert“ zu bewältigen sind. Militärische Vorgaben sind jedoch grundsätzlich im Zusammenhang mit der Europäischen Union und ihren militärischen Kooperationen zu sehen. Besonders aus dem Bereich der NATO sind hier viele Elemente eingeflossen, die den NPM-Ansätzen entsprechen.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die durch die Reformen ausgelöste Trendwende ein noch nicht abgeschlossener Prozess ist. Die neuen Arbeitsmethoden sind zeitgemäß und stützen sich sehr stark auf die technischen Fortschritte ab. Im Bereich der Personalentwicklung vermute ich noch größeren Handlungsbedarf, damit die personellen NPM-Ansätze erfüllt werden können.

## 6 LITERATURVERZEICHNIS

- Abecker, Andreas u.a.: Integrationspotenziale für Geschäftsprozesse und Wissensmanagement in: Abecker, Andreas u.a. (Hrsg.): Geschäftsprozessorientiertes Wissensmanagement, Berlin u.a., Springer-Verlag, 2002, Seite 1-22
- Aiginger, Karl: Übergangsbilanz: Benchmarking Österreich 2006 in: Khol, Andreas u.a. (Hrsg.): Österreichisches Jahrbuch für Politik 2006, Publikation der Politischen Akademie, Verlag für Geschichte und Politik, Wien, 2007, Seite 207-238
- Bachmayer, Emmerich u.a.: Die Verwaltungsreform/Von der Ankündigung großer Würfe und tatsächlichen kleinen Schritten in: Sorger, Veit u.a. (Hrsg.): Herausforderung Verwaltungsreform/Best Practice Beispiele für eine effiziente Verwaltung, Wien, 2008, Seite 29-38
- Bauer, Helfried u.a. (Hrsg.): Öffentliches Management in Österreich/Realisierungen und Perspektiven, Band 41, KDZ, Wien, 2003
- Becker, Jörg u.a.: Prozessorientierte Verwaltungsmodernisierung/Prozessmanagement im Zeitalter von E-Government und New Public Management, Springer-Verlag, Berlin u.a., 2007
- Hammerschmid, Gerhard u.a.: Evaluierung des Instruments Flexibilisierungsklausel/Endbericht, Bundeskanzleramt Österreich (Hrsg.), Wien, 2008
- Burger, Anton: Kostenmanagement, 2. Aufl., München/Wien, 1995
- Butschek, Felix: Statistische Reihe zur österreichischen Wirtschaftsgeschichte/Die österreichische Wirtschaft seit der Industriellen Revolution, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien, 1998
- Commenda, Othmar u.a.: Liegenschaftskonversion als Best Practice für Verwaltungsreform im Militärbereich in: Sorger, Veit u.a. (Hrsg.): Herausforderung Verwaltungsreform/Best Practice Beispiele für eine effiziente Verwaltung, Wien, 2008, Seite 39-50
- Dearing, Elisabeth u.a. (Redaktionsteam): Verwaltungsmanagement/Projektbericht 1994, Bundeskanzleramt (Hrsg. und Verleger), Wien

Dorer, Gottfried: Der BeamInnenabbau, Wien, 1922

Erlei, Mathias u.a.: Neue Institutionenökonomik, 2. Auflage, Schäffer-Poeschal Verlag, Stuttgart, 2007

Euringer, Sandra: Die Rolle der und die Auswirkungen auf die Beschäftigten im Modernisierungsprozess in : Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (Hrsg): Modernisierung des öffentlichen Sektors – Chancen und Grenzen von New Public Management, Wissenschaftliche Tagung in Wien/8.Juni 1999, Nr. 77, Ueberreuter, Korneuburg, 1999, Seite 83-95

Fellmann, Ilan: Implementierungsmanagement – Reformansätze in: Fellmann, Ilan (Hrsg): New Public Management/Fallbeispiele aus Österreich, Verlag Österreich, Wien, 2000, Seite 7-16

Fischer Heinz: Beamte und Politik in Beucker, Pascal u.a.: Die Beamtrepublik/Der Staat im Würgegriff seiner Diener?, Campus Verlag, Frankfurt u.a., 2004, Seite 93-116

Friedrichsmeier, Helmut (Hrsg.): new public management/Entwicklungen- Standortbestimmungen-kritische Betrachtungen, Bohmann Buchverlag, Wien, 2000

Gantner, Manfred: Erfolgskritische Faktoren einer Verwaltungsmodernisierung in: Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (Hrsg): Modernisierung des öffentlichen Sektors – Chancen und Grenzen von New Public Management, Wissenschaftliche Tagung in Wien/8. Juni 1999, Nr. 77, Ueberreuter, Korneuburg, 1999, Seite 117-127

Göllner, Johannes u.a.: Wissensmanagement und Wissensbilanz im ÖBH am Beispiel der ABC-AbwS & ABCAbw/Projektbericht, Landesverteidigungsakademie (Hrsg.), Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie – Sonderpublikation 7/2008/S, Wien, 2008

Hablützel, Peter: Zwischen Bürokratie und Lernfähigkeit – zum kulturellen Wandel der öffentlichen Verwaltung in : Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (Hrsg): Modernisierung des öffentlichen Sektors – Chancen und Grenzen von New Public Management, Wissenschaftliche Tagung in Wien/8. Juni 1999, Nr. 77, Ueberreuter, Korneuburg, 1999, Seite 103-116

Hafner, Herta: Der sozioökonomische Wandel der österreichischen Staatsangestellten, 1914 bis 1924, Wien, 1990, Diss.phil.

Hammerschmid, Gerhard: aktuelle Trends des Verwaltungsmanagements – Verwaltungsreform aus Sicht österreichischer Verwaltungsmanager in: Österreichische Verwaltungswissenschaftliche Gesellschaft (Hrsg.): Der öffentliche Dienst im gesellschaftlichen System 2003 plus – Neue Herausforderungen, Verwaltungswissenschaftliches Werkstattgespräch 2003, Schriftenreihe der Österreichischen Verwaltungswissenschaftlichen Gesellschaft, Band 2, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien u.a., 2005, Seite 57-65

Hartmann, Klaus: Der Personal der Verwaltung in: Holzinger, Gerhart u.a. (Hrsg.): Österreichische Verwaltungslehre, 2. Auflage, Verlag Österreich, Wien, 2006, Seite 299-344

Heindl, Waltraud: Gehorsame Rebellen/Bürokratie und Beamte in Österreich 1780 bis 1848, Studien zu Politik und Verwaltung, Band 36, Wien, 1991

Heindl, Waltraud: Bürokratie und Beamte, in : Tálos, Emmerich et al (Hrsg.): Handbuch des politischen Systems Österreichs. Erste Republik 1918 bis 1933, Wien, 1995, Seite 90-104

Herbeck, Gabriele: Verwaltungsreform in Österreich in: Steger, Gerhard: Öffentliche Haushalte in Österreich (Hrsg.), 2. Auflage, Verlag Österreich, Wien, 2005, Seite 241-262

Hinkelmann, Knut u.a.: PROMOTE – Methodologie und Werkzeug für geschäftsprozessorientiertes Wissensmanagement in: Abecker, Andreas u.a. (Hrsg.): Geschäftsprozessorientiertes Wissensmanagement, Berlin u.a., Springer-Verlag, 2002, Seite 65-90

Jann, Werner: Lernen vom privaten Sektor – Bedrohung oder Chance? Oder: Wer hat Angst vor Public Management? in: Edeling, Thomas u.a. (Hrsg.): Öffentliches und privates Management/Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?, Schriftenreihe Interdisziplinäre Organisations- und Verwaltungsforschung 1, Leske + Budrich, Opladen, 1998, Seite 11-52

Kiessling, Waldemar u.a.: Corporate Identity/Unternehmensleitbild – Organisationsstruktur, Verlag Sandmann, Alling, 1996

Kriechbaumer, Robert: Parteiprogramme im Widerstreit der Interessen/Die Programmdiskussionen und die Programme von ÖVP und SPÖ 1945 bis 1986 in: Khol, Andreas u.a. (Hrsg.): Österreichisches Jahrbuch für Politik, Sonderband 3, Verlag für Geschichte und Politik Wien und R. Oldenbourg Verlag München, 1990,

Lauber, Volkmar: Wirtschafts- und Finanzpolitik in: Dachs, Herbert u.a. (Hrsg.): Handbuch des politischen Systems Österreich/Die Zweite Republik, 3. Auflage, Verlag Manz, Wien, 1997, Seite 545-556

Laux, Eberhard: Privatwirtschaftliche Vorbilder für den öffentlichen Sektor? in: Edeling, Thomas u.a. (Hrsg.): Öffentliches und privates Management/Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?, Schriftenreihe Interdisziplinäre Organisations- und Verwaltungsforschung 1, Leske + Budrich, Opladen, 1998, Seite 71-78

Lehner, Oskar: Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte, 2. Auflage, Linz, 1994

Löffler, Elke: Good Governance als Weiterentwicklung von New Public Management: Verschiedene Reformansätze in Europa in: Bauer, Helfried u.a.: Öffentliches Management in Österreich/Realisierungen und Perspektiven, KDZ managementberatungs- und WeiterbildungsGmbH (Herausgeber, Verleger, Eigentum), Band 41, Wien, 2003, Seite 267-280

Macha, Roman: Grundlagen der Kosten- und Leistungsrechnung/eine praxisorientierte Einführung mit Fallbeispielen und Aufgaben, Campus Verlag, Frankfurt/Main, 1998

Marterbauer, Markus: Wirtschaftsentwicklung und Wirtschaftspolitik 2000 bis 2005/Eine Bilanz in: Khol, Andreas u.a.: Österreichisches Jahrbuch für Politik 2005, Verlag für Geschichte und Politik, Wien, 2006, Seite 253-269

Mayer, Heinz: Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht/B-VG, F-VG, Grundrechte, Verfassungsgerichtsbarkeit, Verwaltungsgerichtsbarkeit/Kurzkommentar, 4. Auflage, Manz'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung GmbH, Wien, 2007

Mentzel, Wolfgang: Unternehmenssicherung durch Personalentwicklung/Mitarbeiter motivieren, fördern und weiterbilden, Verlag Rudolf Haufe, 6. Auflage, Freiburg, 1994

Moser, Josef: Modernes Verwaltungsmanagement aus der Sicht der öffentlichen Finanzkontrolle in: Khol, Andreas u.a. (Hrsg.): Österreichisches Jahrbuch für Politik 2006, Publikation der Politischen Akademie, Verlag für Geschichte und Politik, Wien, 2007, Seite 455-476

Naschold, Frieder: Stand von und Erfahrungen mit Modernisierungsprozessen im öffentlichen Sektor in: Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (Hrsg.): Modernisierung des öffentlichen Sektors – Chancen und Grenzen von New Public Management, Wissenschaftliche Tagung in Wien/8.Juni 1999, Nr. 77, Ueberreuter, Korneuburg, 1999, Seite 15-32

Nawiasky, Hans: Die Frauen im österreichischen Staatsdienst, in Bernatzik, Edmund et al (Hrsg.): Wiener Staatswissenschaftliche Studien, Vierter Band, Erstes Heft, Wien/Leipzig, 1902

Neisser, Heinrich u.a.: Kontexte und Konzepte des New Public Management in: Neisser, Heinrich u.a. (Hrsg.): Die innovative Verwaltung/Perspektiven des New Public Management in Österreich, Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung Bd. 18, Signum Verlag, Wien, 1998, Seite 19–55

Oberndorfer, Peter: Die Verwaltung im politisch-gesellschaftlichen Umfeld in: Holzinger, Gerhart u.a. (Hrsg.): Österreichische Verwaltungslehre, 2. Auflage, Verlag Österreich, Wien, 2006, Seite 299-344

Oechsler, Walter u.a.: Human Ressource Management – Auswirkungen des New Public Management auf ein zeitgemäßes Personalmanagement in der öffentlichen Verwaltung in: Budäus, Dietrich u.a. (Hrsg.): New Public Management, Berlin/New York, 1988, Seite 151-190

Pelinka, Anton u.a.: Österreichische Politik, 2. Auflage, Verlag Fakultas, Wien, 2003.

Promberger, Kurt u.a.: Innovative Verwaltungen in Österreich/Bundeskellereinspektion und Studienbeihilfenbehörde – Porträts zweier Preisträger des Speyerer Qualitätswettbewerbes, Neuer wissenschaftlich Verlag, Wien/Graz, 2007

Promberger, Kurt u.a.: Pilotprojekt Flexibilisierungsklausel. Ein österreichischer Weg zum New Public Management, Neuer wissenschaftlicher Verlag, Wien/Graz 2005

Reichard, Christoph: Zur Naivität aktueller Konzepttransfers im deutschen Public Management in: Edeling, Thomas u.a. (Hrsg.): Öffentliches und privates Management/Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?, Schriftenreihe Interdisziplinäre Organisations- und Verwaltungsforschung 1, Leske + Budrich, Opladen, 1998, Seite 53-70

Sandgruber, Roman: Ökonomie und Politik/Österreichische Wirtschaftsgeschichte vom Mittelalter bis zur Gegenwart in: Wolfram, von Herwig (Hrsg.): Österreichische Geschichte, Überreuter, Wien, 1995

Schedler, Kuno u.a.: New Public Management, 2. Auflage, Verlag Paul Haupt, Bern/Stuttgart/Wien, 2000

Tálos, Emmerich: Politik in Schwarz – Blau/Orange. Eine Bilanz in: Tálos, Emmerich u.a. (Hrsg.): SCHWARZ – BLAU/Eine Bilanz des „Neu-Regierens“, Politik und Zeitgeschichte, Band 3, Verlag LIT, Wien, 2006, Seite 326-343

Wagner, Dieter: Steuerungs- oder Führungsmodell: Was ist neu? Konzeptionelle Wurzeln, Gemeinsamkeiten und Perspektiven für ein zeitgemäßes Managementmodell in: Edeling, Thomas u.a. (Hrsg.): Öffentliches und privates Management/Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?, Schriftenreihe Interdisziplinäre Organisations- und Verwaltungsforschung 1, Leske + Budrich, Opladen, 1998, Seite 79-100

Wimmer, Norbert u.a.: Die öffentlichen Unternehmen im freien Markt/Strukturenreformen Europäische Rahmenbedingungen, Manz, Wien, 2001

Bundeskanzleramt: „Der öffentliche Dienst in Österreich“  
<http://www.bka.gv.at/docs//2005/3/8/oeffdienst.pdf> vom 24.4.2008

Bundeskanzleramt – Referat III/7/a (Hrsg.): Das Personal des Bundes 2008/Daten und Fakten, Wien, 2008

Bundeskanzleramt/Sektion II – Zentrale Personalverwaltung (Hrsg.): Die Besoldungsreform 1994/Arbeitsbehelf, Verlag Österreich, Wien, 1995

Bundesministerium für Landesverteidigung (Hrsg.): Bundesheer 2010/Bundesheer-Reformkommission/Grundlagen BMLV, Wien, 2003

Bundesministerium für Landesverteidigung (Hrsg.): Bericht der Bundesheerreformkommission, o.O., o.J.

Bundesministerium für Landesverteidigung/Bereich Kommunikation/Abteilung Öffentlichkeitsarbeit (Hrsg.): Wehrpolitische Informationen/Analysen und Statistiken/Bearbeitungsstand Dezember 2006, Wien, 2008

Bundesministerium für Landesverteidigung/Kabinett des Bundesministers/Büro für Wehrpolitik: Bundesheerreform HG-NEU, 2. Kurzinformation, 1992

Bundesheer 2010, Management ÖBH 2010: Wissensmanagement im Österreichischen Bundesheer, Konzept „Wissensmanagement“, Operatives Querschnittskonzept, o.O., 2008

Nohlen, Dieter u.a. (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft/Theorien – Methoden - Begriffe, Band 1, Verlag C.H.Beck, München, 2002

Wirtschaftskammer Österreich (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch 2000/Zahlen, Daten, Fakten, Wien, 2001.

Österreichisches Staatsarchiv

<http://www.oesta.gv.at> vom 2.5.2008

Rechtsinformationssystem des Bundes - Bundeskanzleramt

<http://www.ris.bka.gv.at/bundesrecht/> vom 2.5.2008

BKA/CAF 2006/Verbesserung der Organisation durch Selbstbewertung

<http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=23866> vom 6.10.2008

## 7 ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

|                    |  |
|--------------------|--|
| ABC                | Atomar, Biologisch, Chemisch                             |
| APG                | Allgemeines Pensionsgesetz                               |
| ADV                | Allgemeine Dienstvorschrift                              |
| Anm. d. Verf.:     | Anmerkung der Verfasserin                                |
| BDG                | BeamtenInnendienstrechtsgesetz                           |
| BGBI.              | Bundesgesetzblatt  |
| BH-RK              | Bundesheeres-Reformkommission                            |
| BIG                | Bundesimmobiliengesellschaft                             |
| BKA                | Bundeskanzleramt   |
| BM                 | Bundesminister   |
| BMF                | Bundesministerium für Finanzen                           |
| BMLV               | Bundesministerium für Landesverteidigung                 |
| BMLVS<br>1.2.2009) | Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport (ab   |
| BMöWV              | Bundesministerium für öffentliche Wirtschaft und Verkehr |
| BMWF               | Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung         |
| CAF                | Common Assessment Framework                              |
| CI                 | Corporate Identity                                       |
| EFTA               | European Free Trade Association                          |
| ELAK               | Elektronischer Akt                                       |
| E-PEP              | Elektronischer Personaleinsatzplan                       |
| ESVP               | Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik        |
| EWG                | Europäische Wirtschaftsgemeinschaft                      |
| EU                 | Europäische Union  |
| FM                 | Facility Management                                      |
| GASP               | Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik                 |

|          |   |
|----------|---|
| GehG     | Gehaltsgesetz   |
| GZ       | Geschäftszahl   |
| HG NEU   | Heeresgliederung NEU  |
| HG-STRAN | Heeresgliederung-Strukturanpassung  |
| HMunA    | Heeresmunitionsanstalt  |
| HVA      | Heeresversorgungsanstalt  |
| HZA      | Heereszeuganstalt (aktuelle Bezeichnung Heereslogistikzentren)                              |
| IKT      | Informations- und Kommunikationstechnologie   |
| InfoSys  | Informationssystem  |
| KuLR     | Kosten- und Leistungsrechnung   |
| NATO     | North Atlantic Treaty Organisation  |
| NATO/PfP | North Atlantic Treaty Organisation<br>Partnership for Peace (Partnerschaft für den Frieden) |
| NIÖ      | Neue Institutionenökonomie  |
| NPM      | New Public Management   |
| OSZE     | Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa                                    |
| ÖBH      | Österreichisches Bundesheer   |
| ÖGB      | Österreichischer Gewerkschaftsbund  |
| ÖMZ      | Österreichische Militärzeitung  |
| PG       | Pensionsgesetz  |
| PuMa     | Publish Manager   |
| REORG    | Reorganisation  |
| SIVBEG   | Strategische Immobilien Verwertungs-, Beratungs- und<br>Entwicklungsgesellschaft mbH        |
| VB       | Vertragsbedienstete   |
| VBG      | Vertragsbedienstetengesetz  |
| VBl.     | Verlautbarungsblatt   |

|     |                                |
|-----|--------------------------------|
| VIP | Verwaltungsinnovationsprogramm |
| WEU | Westeuropäische Union          |

## 8 LEBENS LAUF



|               |                                       |
|---------------|---------------------------------------|
| Name          | Silvia Moosmaier                      |
| Geb.          | 6.5.1961                              |
| Adresse       | Dr. Natterergasse 2-4/4/15, 1020 Wien |
| Familienstand | Ledig                                 |
| Kind          | Patrick-Alexander, geb. 21.10.1986    |
| Telefon       | +43664 22 89 990                      |
| Email         | silvia@moosmaier.at                   |

|   |   |
|---|---|
| Beruf   | Beamtin   |
| Im Bundesdienst seit                          | 1980  |
| Derzeitige Einteilung                         | Referentin Unternehmenskommunikation  |
| Dienststelle                                  | Bundesministerium für Landesverteidigung/<br>Generalstab/Abteilung Öffentlichkeitsarbeit  |
| Zusätzliche Funktionen im Rahmen des Dienstes | Gender Mainstreaming-Beauftragte des Ressorts<br>Stellvertretende mit der Geschäftsführung beauftragte Gleichbehandlungsbeauftragte der Zentralstelle,<br>Mitglied einer Begutachtungskommission<br>Senatsmitglied in einer Disziplinarkommission<br>Ersatzmitglied im Dienststellenausschuss der Zentralstelle |
| Dienstanschrift                               | Rossauerlände 1, 1090 WIEN  |

|                                      |   |
|--------------------------------------|---|
| Ausbildung                           | Volks- und Hauptschule in Wien,<br>3 Jahre Handelsakademie<br>Beamtenaufstiegsprüfung 1996<br>Studienberechtigungsprüfung 2004  |
| Dienstliche Kurse                    | Grundausbildungslehrgänge für A4, A3,A2<br>Diverse EDV-Kurse<br>Seminare im Zusammenhang mit Gleichbehandlung   |
| Fachbezogene Kurse der letzten Jahre | Tactical Englishcourse (spezieller Englischkurs für militärische Erfordernisse)<br>Auslandsausbildung in DEUTSCHLAND und ENGLAND für den Fachbereich „Psychological Operations“ |

## **9 ABSTRACT**

Diese Diplomarbeit beschäftigt sich mit der Entwicklung des österreichischen BeamtInnentums, den österreichischen Verwaltungsreformen der letzten 20 Jahre und deren Auswirkung auf die öffentlich Bediensteten, die Verwaltung im Bundesdienst und im Besonderen auf die Heeresverwaltung. Zum Verständnis der Eigenheiten und der Eigenentwicklung des BeamtInnentums ist die Kenntnis ihrer Geschichte erforderlich und wird in der Arbeit ausführlich, unter Berücksichtigung von wirtschaftlichen und politischen Aspekten, dargestellt. Danach folgt die Einführung in die Thematik des New Public Managements (NPM) und die Auseinandersetzung mit den Verwaltungsreformen und ihren Implementierungsherausforderungen. Am Beispiel des Österreichischen Bundesheeres (ÖBH) wird der Umsetzung in der Heeresverwaltung nachgegangen. Abschließend wird versucht die Fragen nach der Entwicklung des BeamtInnentums, der Kontinuität der Verwaltungsreformen, dem Zusammenspiel der heeres eigenen mit den allgemeinen Reformen, der Auswirkung des NPM auf den Verwaltungsbereich des ÖBH und der Kompatibilität des BeamtInnendienstrechtsgesetz und des Vertragsbedienstetengesetz mit den NPM-Ansätzen zu beantworten und ein Resümee zu ziehen.