

**Europäische Aspekte der Verwaltungsreform
im Amt der Niederösterreichischen Landesregierung**

Diplomarbeit zur Erlangung des akademischen Grades

Magister der Philosophie

an der Grund- und Integrativwissenschaftlichen Fakultät

der Universität Wien

eingereicht von: Wolfgang G. Eckel

Wien, September 1994

In der Geschichte haben nur diejenigen Platz, die zur weitblickenden und umfassenden Betrachtungsweise fähig sind.

*Jacques Delors*¹

¹Rede vor dem Europa-Kolleg in Brüssel am 17. Oktober 1989, in: Delors Jacques, Das neue Europa, München/Wien 1993

Inhaltsverzeichnis

<u>1. Einleitung</u>	Seite 1
<u>2. Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung</u>	Seite 5
2.1. Historische Entwicklung des Amtes.....	Seite 5
2.1.1. Die Niederösterreichische Statthalterei und der Landesausschuß.....	Seite 5
2.1.2. Das erste Amt der Niederösterreichischen Landesregierung.....	Seite 6
2.1.3. Die Landesverwaltung von 1938 bis 1945.....	Seite 7
2.1.4. Das zweite Amt der Niederösterreichischen Landesregierung.....	Seite 8
2.2. Aufgaben des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung..	Seite 9
2.3. Geschichte der Verwaltungsreform in Niederösterreich.....	Seite 11
2.3.1. Politische Ausgangslage.....	Seite 11
2.3.2. Analyse der bisher gewählten Ansätze.....	Seite 12
2.3.3. Wer trägt die Verwaltungsreform.....	Seite 14
2.4. Organisationsstruktur im Amt.....	Seite 16
2.4.1. Vergleich Geschäftsordnung - Geschäftseinteilung.....	Seite 16
2.4.2. Feststellung der Überschneidungen.....	Seite 18
<u>3. Reduktive Ansätze der Verwaltungsreform in Niederösterreich</u>	Seite 19
3.1. Deregulierung als reduktiver Ansatz der Verwaltungsreform.....	Seite 19
3.2. Der Fall NÖ Tanzschulgesetz.....	Seite 20
<u>4. Bürgernahe Verwaltung</u>	Seite 24
4.1. Bürgernähe als Verwaltungsprogramm.....	Seite 24
4.2. Erforschung des Bürgerwillens.....	Seite 26
4.2.1. Die regelmäßige Imageumfrage.....	Seite 26
4.2.2. Bürgerinformationsstelle und Beschwerdestelle.....	Seite 27
4.2.2.1. Konsequenzen einer Beschwerde.....	Seite 29
4.3. Der Weg zum Bürger.....	Seite 30
4.3.1. Sprechtag des Landeshauptmannes.....	Seite 30

4.3.2. Intervention, der Weg über den Politiker und die Versuchung der Macht.....	Seite 31
4.3.3. Dezentralisierung und Dislozierung.....	Seite 31
4.4. Verständliche Verwaltungssprache.....	Seite 33
4.4.1. Das Projekt "Recht auf Sprache".....	Seite 33
4.4.2. Die Folgen der Studie.....	Seite 34
4.4.2.1. Legistische Richtlinien.....	Seite 35
4.4.2.2. Formularwesen.....	Seite 35
4.4.2.3. Bescheide.....	Seite 36
4.4.2.4. Sprachschulung.....	Seite 36
4.5. Bürgerinformationen.....	Seite 37
4.5.1. Öffentlichkeitsarbeit des Amtes.....	Seite 37
4.5.2. Informationstätigkeit der Abteilungen.....	Seite 38
4.5.3. Zeitschriftenwesen.....	Seite 38
4.6. Bürgerbeteiligung.....	Seite 39
4.6.1. Möglichkeiten des Bürgers in der Legistik mitzuwirken..	Seite 39
4.6.2. Das Initiativ- und Einspruchsgesetz.....	Seite 39
<u>5. Qualitative Ansätze der Verwaltungsreform.....</u>	Seite 42
5.1. Der Begriff der qualitativen Verwaltungsreform.....	Seite 42
5.2. Das Bürokommunikationssystem LAKIS.....	Seite 42
5.2.1. Ausgangslage und Sollkonzept.....	Seite 43
5.2.2. Die Stellungnahmen der Betroffenen.....	Seite 46
5.2.3. Die Pilotversuche.....	Seite 47
5.2.4. Folgen der Einführung von Lakis für die EDV-Abteilung.	Seite 48
5.3. Die Organisationsreform.....	Seite 49
5.3.1. Die Ansätze der Bereinigung der Organisation und ihre Grenzen.....	Seite 50
5.3.2. Die neuen Organisationspläne und ihre Auswirkungen.....	Seite 51
5.3.3. Wo liegen die Grenzen der Organisationsreform.....	Seite 52
5.4. Die Personalsituation.....	Seite 53
5.4.1. Personalauswahl.....	Seite 55
5.4.1.1. Erste Auswahlverfahren.....	Seite 55
5.4.1.2. Die Objektivierungskommission.....	Seite 56
5.4.2. Die Niederösterreichische Verwaltungsakademie.....	Seite 57
5.4.2.1. Die Grundausbildung.....	Seite 58
5.4.2.2. Entwicklung der Ausbildungszweige.....	Seite 59

5.4.2.3. Neue Strategien in der Ausbildung.....	Seite 60
5.4.2.4. Laufbahnkurse.....	Seite 61
5.5. Interne Kommunikation.....	Seite 62
5.5.1. Die Probleme der internen Kommunikation.....	Seite 62
5.5.2. Einsatz der Organisationsentwicklung.....	Seite 62
5.5.3. Informelle Kreise und Querverbindungen.....	Seite 63
5.6. Führungssituation.....	Seite 64
5.6.1. Die Führungsrichtlinien des Amtes.....	Seite 64
5.6.2. Stellenbeschreibungen und Arbeitsverteilung.....	Seite 65
5.6.3. Durchführungsgrad der Führungsrichtlinien.....	Seite 66
5.6.4. Die neuen Führungsrichtlinien.....	Seite 67
5.7. Die Führungskräfte als Schlüssel zum Erfolg.....	Seite 69
5.7.1. Wer sind die Führungskräfte im Amt.....	Seite 69
5.7.2. Struktur der Abteilungsleiter.....	Seite 70
5.7.3. Vergleich der Abteilungsleiter.....	
mit Managern der Privatwirtschaft.....	Seite 71
<u>6. Vorbereitung auf den Europäischen Integrationsprozeß.....</u>	Seite 73
6.1. Die Anforderungen des Integrationsprozesses an das Amt.....	Seite 73
6.2. Ausbildungsvorhaben.....	Seite 77
6.2.1. Seminare der Niederösterreichischen Verwaltungsakademie zu Europa.....	Seite 77
6.2.2. Verwaltungspraktika im Ausland.....	Seite 78
6.2.3. Die Niederösterreichische Landesakademie in Krems.....	Seite 78
6.2.4. Die Verwaltungsakademie des Bundes.....	Seite 79
6.3. Institutionelle EU Kontakte des Amtes.....	Seite 80
6.3.1. Der Vertreter der Länder in der österreichischen Mission in Brüssel.....	Seite 80
6.3.2. Das Niederösterreichische Büro in Brüssel.....	Seite 80
6.3.3. Das Europareferat.....	Seite 81
6.4. Auswirkungen Europas auf die Landesverwaltung.....	Seite 81
6.4.1. Legistische Korrekturen.....	Seite 81
6.4.2. Kompetenzprobleme als Integrationsfaktor.....	Seite 83
6.4.3. Erste Kontakte mit der EU am Beispiel der Abteilung VII/1.....	Seite 83
6.4.3.1. Helios II.....	Seite 85

6.4.3.2. Der Kompetenzkonflikt zwischen Bund und Land.....	Seite 86
6.5. Der Informationsstand in der Führungsebene des Landes über die Europäische Union.....	Seite 87
<u>7. Schlußbeurteilung und Handlungsbedarf.....</u>	Seite 89
<u>Literatur- und Quellenverzeichnis.....</u>	Seite 93
<u>Anhang I. Abteilungsleiterumfrage 1994.....</u>	Seite I
I.1. Die Grundzüge der Befragung.....	Seite I
I.1.1. Aufgabenstellung.....	Seite I
I.1.2. Zielgruppe.....	Seite I
I.1.3. Ablauf der Umfrage.....	Seite II
I.1.4. Rücklauf.....	Seite II
I.2. Die Auswertung der Fragebogen.....	Seite III
I.2.1. Statistische Daten.....	Seite III
I.2.2. Europäische Integrationen.....	Seite IV
I.2.3. Abteilungsleiterprofil.....	Seite VII
I.2.3.1. Die Vergleichsuntersuchung und das Abteilungsleiterprofil.....	Seite VII
I.2.3.2. Auswertung der Mittelwerte im Vergleich	Seite VIII
I.2.3.3. Beurteilung des Abteilungsleiterprofils..	Seite X
I.2.4. Verteilung der Arbeitszeit.....	Seite XI
Tabellen 1-11.....	Seite XII
Graphik 1.....	Seite XXIII
Tabelle 12.....	Seite XXIV
Fragebogen.....	Seite XXV
<u>Anhang II. Politische Verteilungen.....</u>	Seite XXXIII
II.1. Die Mandatsverteilung im Niederösterreichischen Landtag seit 1945.....	Seite XXXIII
II.2. Die Landeshauptleute von Niederösterreich seit 1945.....	Seite XXXIII

1. Einleitung

“Noch sind es `ein paar Jahre`, bis die NÖ Landesverwaltung tatsächlich St. Pöltner Boden `betreten` wird. Nützen wir aber dennoch diese Zeitspanne, um die Verwaltung auf `zeitgemäße Füße` zu stellen. Unter Einsatz moderner Technik, durch übersichtlichere Organisation. Damit soll eine effiziente und transparente Erledigung der Bürgeranliegen auf raschem Weg möglich werden. Weg mit dem Staub auf Akten und Image. Ziel ist der dienstleistungsbewußte Beamte für den Bürger. Ziel ist freundliches, korrektes und rasches Handeln. Eine moderne Verwaltung in einem umfassenden, lebendigen und menschlichen Mittelpunkt des Landes”¹ Diese programmatische Aussage des Landeshauptmannes Dr. Erwin Pröll soll der bisherigen Entwicklung der Verwaltungsreform im Amt der Niederösterreichischen Landesregierung gegenübergestellt werden, und das Amt auf seine Chancen in der Europäischen Integration geprüft werden.

Bereits Erich Graf Kielmansegg bemerkte 1917/18, daß *“ein frischer Wind [wehen müsse], um den alten Aktenstaub aus den Ressorts hinwegzublasen”²*. Wenn also die Forderungen der Männer an der Spitze nach nahezu einem dreiviertel Jahrhundert sowie dreier einschneidender Zäsuren in der Staatsform nahezu deckungsgleich lauten, muß bei der Betrachtung der Niederösterreichischen Verwaltung und ihrer Reformbestrebungen auch die historische Tangente der Verwaltungsreform betrachtet werden, um Zäsuren und Reaktionen des Verwaltungskörpers auf diese zu beurteilen. Der historische Ansatz soll dazu dienen, den Prozeß der Verwaltungsreform zu erkennen, die Realisierbarkeit der geforderten Bürgernähe zu beurteilen, mehr jedoch noch um beurteilen zu können, ob die handelnden Beamten, also die Reformumsetzenden, treibende Kraft oder Getriebene der Reform sind.

Der erste `Europäer` und Verwaltungsreformer des Landes Niederösterreich, dessen Reformen Auswirkungen auf die gesamte Verwaltung der Monarchie und damit auf nahezu halb Europa hatten und bis heute die Arbeitsweise der öffentlichen Verwaltung prägen, Erich Graf Kielmansegg, stellte in einer Denkschrift³ fest, daß *“in den Zentralstellen [...] vor allem Zyniker und Skeptiker [sitzen]. Der Zufall hat aus mittelmäßigen, sehr wenig gebildeten Leuten sogenannte einflußreiche Menschen gemacht. Sie sind gewohnheitsmäßig Neinsager, sie glauben, Frivolität in der Betrachtung der Dinge sei essentiell. Die einflußreichsten Funktionäre des Staates ironisieren ihre Aufgabe, empfinden das als Erfolg ihrer geistreichen Veranlagung. An die Zukunft des Staates denken sie nicht oder mit indolentem Fatalismus, daß es auch weiterhin irgendwie*

¹ Pröll Erwin, in: Neues Landhaus, Februar 1993

² Haushofer Leopold, Biographie über Erich Graf Kielmansegg, Diss.Univ. Wien, 1948,S. 156

³ 1889 - 18.6.1895 sowie 2.10.1895 - 1911, dazwischen Min.Präs. eines Übergangskabinetts

*"gehen" werde. Diese Leute tändeln, spielen mit dem Schicksal Österreichs und machen Witze. Daneben gibt es "Bornierte", die kritiklos an dem großen Strang ziehen, sie gelangen aber durch Anciennität doch auf Posten, die nur denkenden, kritischen Köpfen offenstehen sollten."*⁴

Graf Erich v. Kielmansegg trat 1870 nach dem Studium als Konzeptspraktikant in den Dienst der NÖ Statthalterei und war nach Intermezzi als Regierungsrat beim Landespräsidium in der Bukowina⁵ und im Innenministerium⁶, von 1889 bis 1911⁷ als Statthalter in Niederösterreich tätig⁸. Er gilt als profunder Analytiker des Beamtenwesens seiner Zeit und kannte die Verwaltung des Landes Niederösterreich sowohl von der Mitarbeiterseite als auch von der Führungsseite her. Es muß davon ausgegangen werden, daß er mit Zentralstellen wohl nicht nur die Ministerien seiner Zeit sondern wohl zum Teil auch seine Statthaltereibediensteten sowie die Beamten des Landesausschusses meinte.

Mit der `Kielmanseggschen Kanzleireform´ brachte er die Geschäftsordnung der Niederösterreichischen Landesregierung auf den modernsten Stand⁹ und wurde so zum ersten Verwaltungsreformer Niederösterreichs. Doch die geplante allgemeine Verwaltungsreform blieb in den Anfängen stecken. In diesen Ansätzen ist jedoch erkennbar, daß die Politik in Niederösterreich zum Großteil Faktoren bestimmen, deren Grundlage Ideen und Konzepte des 19. Jahrhunderts bereits großteils vorwegnahmen.

Mit diesen beiden Spitzen der Niederösterreichischen Landesverwaltung, dem Statthalter von Niederösterreich Erich Graf Kielmansegg und dem Landeshauptmann Dr. Erwin Pröll, ist gleichzeitig auch der Rahmen dieser Arbeit abgesteckt. Der Prozeß soll vom ersten `Europäer´ an der Spitze¹⁰ bis zum ersten Landeshauptmann Niederösterreichs beim Eintritt Österreichs in die Europäische Union betrachtet werden.

Als These kann hier gelten, daß, aus der Struktur des Amtes der Landesregierung heraus, die Landesamtsdirektion zwar die Reform vorantreibt, die Abteilungsleiter der untergeordneten Abteilungen diese Reform jedoch zum Großteil nach Möglichkeit unterbinden, da zum Beispiel jede stärkere Einbindung der Mitarbeiter im Sinne der

⁴ zitiert nach Goldinger Walter, Die Wiener Hochbürokratie 1848 - 1918, Sonderdruck 22 aus Anzeiger der philosophisch-historischen Klasse der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 117. Jg., 1980, S. 315, vergleiche auch : NÖ Landesarchiv, Nachlaß Kielmansegg, Karton 22 - Korrekturfahnen, 4fache Ausfertigung

⁵ 1885 - 1886

⁶ 1886 - 1889

⁷ mit einer Unterbrechung von 19.6. - 30.9. 1895, in der er das Innenministerium in einem interimistischen Beamtenministerium leitete

⁸ Österreichisches Biographisches Lexikon 1815 - 1950, III. Band, 2. Auflage, Wien 1993, S. 322

⁹ ebenda, S. 322

¹⁰ Erich Graf v. Kielmansegg war geborener Hannoveraner und wurde deswegen auch im Landtag des öfteren angegriffen. vergleiche hierzu: Haushofer Leopold, Biographie Erich Graf v. Kielmansegg, phil. Diss. Uni. Wien, S. 146: *"Eines tröstet mich bei der ganzen Sache, dass der, welcher den Fehler begangen hat, kein Österreicher ist"*-Abg. Gregorig, n.ö. Ldt. v. 28. Dez. 1895

geforderten mitarbeiterorientierten Führungsweise, aber auch die Einführung einer Zwischenebene mit Personal-, Planungs- und Fachhoheit, ihren persönlichen Machteinfluß verringern würde. Reformmaßnahmen können nahezu nur im Austernmodell eingeführt werden: Nach diesem Modell kann selbst ein in der Hierarchie weit unten angesiedelter Bediensteter einer Reformidee zum Durchbruch verhelfen, er muß jedoch jahrelang innerhalb der Strukturen für seine Idee kämpfen bis aus dem Sandkorn, der Idee, eine Perle der Reform entsteht. Eine Reform von der obersten Ebene wird jedoch im Dienstweg nach unten im Widerstand der `Herrscher über die Sachgebiete´ versandt. Das Austernmodell hat auch den Vorteil, die Verwaltung in ihrem Verhalten zu äußeren Einflüssen sehr gut zu definieren. Sowohl gegenüber gesellschaftlichen Strömungen, aber auch gegenüber Einflußnahmen von Politikern, kritischen Beurteilungen durch den Rechnungshof oder negativen Entscheidungen des Verwaltungs- oder Verfassungsgerichtshof, beherrscht es der Verwaltungskörper sich abzukapseln und abzuschließen. Es gilt der Grundsatz des Mißtrauens gegenüber dem Untergebenen und dem Politiker, aber auch gegenüber jedem außenstehenden Kritiker. Diesem Verhalten entspringt auch die ambivalente Haltung der Sozialwissenschaft gegenüber der Verwaltung, die sie als Domäne einer, sich *“von der gesellschaftlichen Interessenstruktur bewußt abhebende[n], also entpolitisiert, ahistorisch und agesellschaftlich verfahrenen Rechtswissenschaft”*¹¹ in Anspruch genommen sieht. Es wird davon ausgegangen, daß *“die Formalisierung [des Begriffssystems in der juristischen Verwaltungswissenschaft, die keine wissenschaftliche Diskussion über Recht und Gerechtigkeit zuläßt,] erfolgte, um eine Verfeinerung und Perfektionierung der Jurisprudenz als Herrschafts-, Kontroll- und Regelungstechnik sozialer und ökonomischer Verhältnisse zu bewerkstelligen.”*¹²

Dem ist entgegenzuhalten, daß die hier vorliegende Arbeit mit Unterstützung der Verwaltung des Landes Niederösterreich zustande gekommen ist und insofern zumindestens für die Landesamtsdirektion die Verallgemeinerung der Ablehnung der wissenschaftlichen Reflexion durch die Bürokratie zurückzuweisen ist. Bezüglich der Sachgebietsleiter des Amtes mag diese Definition eher gelten, die Rücklaufquote der Umfrage unter den Abteilungsleitern sowie der Mißerfolg mancher Reformmaßnahmen mag dies unterstreichen. Aus dieser Situation heraus soll nun überprüft werden, wie weit die Landesverwaltung auf den Europäischen Integrationsprozeß vorbereitet ist und welche Position die Verwaltung gegenüber der Gesellschaft einnimmt.

¹¹ Kreisky Eva, `Zur Genesis der politischen und sozialen Funktion der Bürokratie´, in: Fischer Heinz (Hrsg.), Das politische System Österreichs, 3. Auflage, Wien 1982, S. 181

¹² ebenda, S. 181

Die Situation im Amt der Niederösterreichischen Landesregierung sowie die Ziele der Verwaltungsreform sollen auf ihre `Wettbewerbsfähigkeit´ im Wettstreit der Verwaltungen Europas beurteilt werden und der Handlungsbedarf aufgezeigt werden.

Unerlässlich für den Erfolg von Reformmaßnahmen ist jedoch die Einbindung der ressortzuständigen Politiker. Wenn in der politischen Spitze der Landesverwaltung nicht der Wille zur Reform verankert und Klarheit über die erforderlichen Maßnahmen besteht, wird jede Reform an den zersplitterten Strukturen der Sachgebiete des Amtes und der Erhaltung der persönlichen Macht jeder Ebene scheitern. Die Beziehung der Politiker zu ihren Fachabteilungen besteht in weiten Teilen in den jährlichen Weihnachtsbesuchen und dem Beiziehen der Abteilungsleiter zu diversen Besprechungen. Aus dem Verhalten der Regierungsmitglieder kann man schließen, daß sie mit der Situation, daß die Verwaltung selbständig und unkontrolliert agiert, zufrieden sind, solange keine Komplikationen für die politische Karriere auftreten. Verständlich, daß die Verwaltung daher die Auffassung vertritt, *“Man kann doch den Politikern nicht sagen, was wir hier alles tun”*¹³. Das Problem der Aufarbeitung der Verwaltungsreform und der Bemühungen der Landesverwaltung im europäischen Integrationsprozeß liegt in der Literatur- und Quellenlage. Durch den Abschottungsprozeß der Landesverwaltung ist Literatur nur zu Teilbereichen des Amtes vorhanden. Dies beginnt damit, daß zwar die Geschichte des Niederösterreichischen Landtages exzellent aufgearbeitet wurde, die letzte umfassende historische Aufarbeitung der Niederösterreichischen Landesverwaltung jedoch im Jahr 1897 erschien¹⁴. So mußte sich diese Arbeit in weiten Bereichen auf das Studium der Quellen, der Dienstanweisungen, Erlässe und Schriftstücke des Amtes, beschränken. Es soll damit nachfolgenden Arbeiten ein Anhalt geboten werden, das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung einer detaillierten wissenschaftlichen Reflexion zu unterziehen, um in der Verwaltungsforschung auch die Niederösterreichische Landesverwaltung aufarbeiten zu können und den Integrationsprozeß in das `Europa von Morgen´ nicht in der bisher gewohnten Art des `D´rüberschummeln´ und `Fortwursteln´ zu bewältigen.

¹³ Feststellung eines Abteilungsleiters in einer Dienstbesprechung

¹⁴ gemeint ist Die niederösterreichische Statthalterei von 1501 bis 1896, Wien 1897

2. Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung

2.1. Historische Entwicklung des Amtes

Obwohl gerade in Niederösterreich die Betrachtung der Verwaltung von historischen Bezügen und der Vormachtstellung des `Landes unter der Enns´ unter den Kronländern der Monarchie geprägt wird¹⁵, soll im Rahmen dieser Arbeit auf die Vorläuferorganisationen des Amtes nur soweit eingegangen werden, als die Agenden der Landesverwaltung in den Grundzügen der heutigen Geschäftstätigkeit entstanden. Besonders zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang das Zurückgehen der ständischen Verwaltung und die Übernahme dieser Agenden durch den Souverän und in dessen Vertretung durch den Statthalter. Mit dieser Entwicklung wurde das Element der zentralistischen Verwaltung, das sich in der mittelbaren Bundesverwaltung, wenn auch teilweise mit anderen Sachgebieten, bis zur zweiten Republik fortsetzte, als landesabhängiger Verwaltungskörper gebildet und legte so den Grundstock für eine gefühlsmäßige und interne hierarchische Gliederung, die sich in der Verwaltung bis zur Gegenwart erkennen läßt.

2.1.1. Die Niederösterreichische Statthalterei und der Landesausschuß

Die Statthaltereien wurden in Folge der Revolution 1848 mit kaiserlichem Patent vom 4. März 1849 als Organ der vollziehenden Gewalt eingerichtet. Diese sogenannte Oktroyierte Märzverfassung¹⁶ sah zwar grundsätzlich die Möglichkeit vor, die `vollziehende Gewalt´, also die Verwaltung, widerruflich auf Körperschaften zu übertragen, die Gewalt blieb jedoch unteilbares Recht des Kaisers. Dem Statthalter oblag die Überwachung der Reichs- und Landesgesetze sowie die Leitung der inneren Angelegenheiten in seinem Amtsgebiet¹⁷. Als nachgeordnete Dienststelle des Innenministers oblag ihm die politische Verwaltung, die Polizeiverwaltung, Unterrichts- und Kultusangelegenheiten, Handels- und Gewerbesachen, Angelegenheiten der Landeskultur sowie Bauangelegenheiten, soweit sie nicht anderen Landesbehörden zugewiesen waren. Entsprechend den wachsenden Aufgaben der Verwaltung mehrte sich auch der Einflußbereich des Statthalters in den Jahren 1859 - 1868. Mit dem

¹⁵ Haushofer Leopold, Biographie über Erich Graf Kielmansegg, Diss., Wien 1948, S. 25 - vergleiche auch: Die niederösterreichische Statthalterei von 1501 bis 1896, Wien 1897, S. 70-113

¹⁶ Hellbling Ernst C., 'Die Landesverfassung in Cisleithanien', in: Wandruszka Adam/Urbanitsch Peter (Hrsg.): Die Habsburgermonarchie, Bd. II, Wien 1975, S. 193

¹⁷ Haushofer Leopold, Biographie Kielmansegg, Wien 1948, S. 25

wiederhergestellten Absolutismus von 1851¹⁸ bis 1860/61 wurden die Rechte der Landesauschüsse wieder beschnitten, erst mit dem Oktoberpatent vom 20. Oktober 1860 und dem Februarpatent vom 26. Februar 1861 wurden den Landesauschüssen wieder weitergehende Kompetenzen zugewiesen¹⁹.

Die `autonome Landesverwaltung`, bei der der Landmarschall neben fünf `Herren Landesauschüssen` insgesamt 35 Gruppen von Agenden wahrnahm²⁰, war damit für die Wahrnehmung der Interessen und die Verwaltung des Landes zuständig. Es verblieb jedoch die Aufsicht durch den Statthalter, als Vertreter des Kaisers, welcher auch Sitz und Stimme bei den Landtagssitzungen besaß. Ebenso wie der Statthalter war jedoch auch der Landmarschall vom Kaiser bestimmt und nicht vom Landtag gewählt. Durch Überschneidung der Agenden wurde die Zweigleisigkeit aus der historischen Entwicklung der ständischen und landesfürstlichen Verwaltung zum System und in weiterer Folge auch von der Republik übernommen.

Für die weitere Entwicklung der Verwaltung sowohl in Niederösterreich als auch in der gesamten Monarchie am bedeutensten war wohl die Amtszeit des bereits erwähnten Statthalters Erich Graf Kielmansegg. In seiner Amtszeit wurde im Bereich der Niederösterreichischen Verwaltung eine Reform der Arbeitsmethodik umgesetzt, die ihm zu Ehren in der Folge `Kielmanseggsche Kanzleireform` genannt wurde.

2.1.2. Das erste Amt der Niederösterreichischen Landesregierung

Nach dem Ende der Monarchie fand im Niederösterreichischen Landtag am 21. Oktober 1918 die Konstituierung der provisorischen Nationalversammlung statt²¹, von welcher am 12. November 1918 die Republik Deutschösterreich ausgerufen wurde²². Die Landesverwaltung wurde in der Form der Monarchie weitergeführt, die Leitung oblag dem provisorischen Statthalter²³. Die `1. Feierliche Eröffnungssitzung des Landtages von Niederösterreich - Land` fand am 10. November 1920 statt²⁴. Mit Wirksamkeit 1. Jänner 1922 erfolgte die Trennung der Stadt Wien von Niederösterreich - Land und die Beamten wurden zwischen Wien und Niederösterreich nach den Tätigkeitsbereichen aufgeteilt²⁵.

¹⁸ "Sylvesterpatent", 31. Dezember 1851, RGBl. Nr. 2/1852; vergleiche hierzu Hellbling Ernst C., `Die Landesverfassung in Cisleithanien`, in: Die Habsburgermonarchie, Bd. II, Wien 1975, S. 195-208

¹⁹ Hellbling Ernst C., `Die Landesverwaltung in Cisleithanien`, in: Wandruszka Adam/Urbanitsch Peter (Hrsg.), Die Habsburgermonarchie, Bd. II, Wien 1975, S. 209-212

²⁰ Manipulations-Vorschrift für den n.ö. Landes-Kanzleidienst, o.O., o.J., S. 2 - 6

²¹ Amt der NÖ Landesregierung (Hrsg.), LAD, Stichwort Niederösterreich, 3. Auflage, Wien 1993, S. 141

²² Zöllner Erich, Geschichte Österreichs, 8. Auflage, Wien 1990, S. 491 f.

²³ Brauner Wilhelm, `Geschichte der allgemeinen Verwaltung in Österreich`, in: BKA (Hrsg.), Die öffentliche Verwaltung in Österreich, Wien 1992, S. 55-57

²⁴ Originaleinladung: NÖ Landesarchiv, Nachlaß Vanura - Karton 2

²⁵ vergleiche hierzu NÖ Landesarchiv, Nachlaß Vanura - Karton 2, Besprechungsmitteilungen der Verhandlungen zur Trennung Wien-NÖ, erste Entwürfe des Trennungsvertrages

Erst am 1. Oktober 1925 wurden die autonome Landesverwaltung und die politische Verwaltung zu einer einheitlichen Behörde zusammengeschlossen und die Bezeichnung 'Amt der Niederösterreichischen Landesregierung' eingeführt²⁶. Trotz dieser Zusammenführung verblieben die Agenden der Landesverwaltung in der Gliederung der fünf Landesämter, die vorher als Agenden des Landesausschusses geführt wurden, weiterhin eigenständig. Neben diesen fünf Ämtern für Landessachen wurden zwei Landesämter für Bundessachen eingerichtet, die kanzleimäßige Behandlung blieb jedoch bis zur Vereinfachung vom 13. Februar 1935 getrennt, also doppelgleisig²⁷.

2.1.3. Die Landesverwaltung von 1938 bis 1945

Mit dem 12. März 1938 wurde sowohl die politische Führung als auch die Beamtenschaft auf die neue politische Situation umgestellt. Um 10 Uhr vormittags wurden die Bediensteten über die neue Situation informiert, am Nachmittag wurden die neuen politischen Vorstände festgelegt: die Funktion des Landeshauptmannes übernahm der Gauleiter der NSDAP, Dr. iur. Jäger, die des Landesstatthalters das ehemalige Landesregierungsmitglied Kampitsch²⁸. Neben dem Landeshauptmann und dem Landesstatthalter wurden fünf Landesräte bestellt. Bereits am 16. März wurden die Bediensteten im Sitzungssaal des Landtages vereidigt, der Ariernachweis war bis zum 10. April zu erbringen.

Bereits am 24. Mai wurde als neuer Gauleiter und Landeshauptmann Dr. Jury für den Gau Niederdonau ernannt, gleichzeitig wurde die neue Aufteilung des Österreichischen Gebietes in sieben Gaue sowie deren Grenzen verfügt²⁹. Das Gebiet des Gaus Niederdonau wurde gegenüber dem Gebiet des Landes Niederösterreich um die Kreise Eisenstadt und Oberpullendorf erweitert. Weitere Gebietsveränderungen ergab das Gesetz vom 1. Oktober 1938 (mit Wirksamkeit vom 15. Oktober 1938), abermals kamen burgenländische Bezirke zum Gau Niederdonau, einige Gemeinden Niederösterreichs (bzw. des Gaus Niederdonau) wurden der Stadt Groß - Wien eingegliedert³⁰. Die Verwaltung selbst blieb in den Grundzügen bis zum Jahr 1939 unverändert, sieht man von den Entlassungen aus politischen und rassistischen Gründen ab. So wurde zum Beispiel der erste Landesamtsdirektor nach dem zweiten Weltkrieg, Dr. Hans Vanura, als ehemaliger Polizeireferent der Bezirkshauptmannschaft Krems bereits am 12. März 1938 seines Amtes

²⁶ vergleiche hierzu : Kanzleiordnung des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung, GZ.LAD - 336/10 - 64; S. 9-17

²⁷ Kanzleiordnung des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung, GZ. LAD - 336/10 - 64; S. 12

²⁸ Riepl Hermann, Fünfzig Jahre Landtag von Niederösterreich, Band I, Wien 1972, S. 423

²⁹ Riepl Hermann, Fünfzig Jahre Landtag v. NÖ, Band I, Wien 1972, S. 424

³⁰ ebenda, S. 427

enthoben.³¹ Die tiefgreifendste organisatorische Änderung bewirkte das 'Ostmarkgesetz' vom 14. April 1939 (in Kraft gesetzt mit dem 1. Mai 1939), welches ein Experiment für das gesamte Deutsche Reich darstellte und eine reichsweite Verwaltungsreform einleiten sollte. Die Neuen Reichsgaue (Verwaltungseinheiten) deckten sich nun mit den Parteigauen (NSDAP- Einheiten) zusätzlich wurde die Verbundenheit der Partei mit dem Staat durch die Personalunion des Gauleiters mit dem Reichsstatthalters gewährleistet³². Auch die Verlegung der Landesverwaltung an den Sitz des Reichsstatthalters nach Krems wurde ins Auge gefaßt, bis zur Errichtung der erforderlichen Verwaltungsgebäude jedoch zurückgestellt und der Entscheidung des Reichsstatthalters überantwortet. Während des zweiten Weltkrieges wurden auf Grund eines Kriegsdienstleistungsgesetzes auch pensionierte Beamte wieder zum Landesdienst einberufen, nach Übernahme der Landesverwaltung durch die neue provisorische Landesregierung wurden diese wieder in den Ruhestand versetzt³³.

2.1.4. Das zweite Amt der Niederösterreichischen Landesregierung

Die Wiedererrichtung der Niederösterreichischen Landesverwaltung beruhte auf 'einem zufälligen Treffen' des späteren Landeshauptmannstellvertreters Oskar Helmer (SPÖ) mit dem ersten Landeshauptmann von Niederösterreich nach dem Ende des 'Dritten Reiches', Leopold Figl (ÖVP), am 14. April 1945 in der Herrengasse³⁴. Bereits am 16. beziehungsweise am 17. April 1945 wurden von den beiden oben Genannten mit der Ernennung von Dr. Hans Vanura zum ersten Landesamtsdirektor (auch 'Leiter des inneren Dienstes') die Weichen zur Wiedererrichtung des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung gestellt. Während die Sammlung der Landesbediensteten lief, wurde am 9. Mai 1945 die Bildung eines neungliedrigen provisorischen Landesausschusses für das Land Niederösterreich beschlossen. Demgegenüber wurde vom neuen Landesamtsdirektor Dr. Vanura jedoch bereits am 18. April das Dienstausweis-Formular mit dem Aussteller 'provisorischer Landesausschuß von Niederösterreich' verfaßt. Am 13. Mai 1945 wurde die Österreichische Bundesverfassung von 1929 rückwirkend mit 1. Mai 1945 samt sämtlichen Verfassungsgesetzen und Verfassungsbestimmungen mit Stand vom 5. März 1933 in Kraft gesetzt³⁵. Diese zeitliche Überschneidung der Beschlußfassung zwischen dem provisorischen Niederösterreichischen Landesausschuß am 9. Mai, dessen

³¹ Vanura Hans, 'Bauen Sie die Verwaltung wieder auf', in: Waldhauser Herbert (Hrsg.), Vier blau-gelbe Jahrzehnte-Niederösterreich seit 1945, Klosterneuburg 1985, S. 14

³² Riepl Hermann, Fünfzig Jahre Landtag von Niederösterreich, Band I, Wien 1972, S. 427

³³ Riepl Hermann, Niederösterreich 1945 - 40 Jahre Wiederaufbau der Landesverwaltung, Wien 1985, S. 18-19

³⁴ ebenda; S. 29

³⁵ ebenda; S. 8

Konstituierung am 11. Mai, und der provisorischen Staatsregierung dürfte auf Grund der vielfältigen personellen und informellen Querverbindungen keinesfalls unwissentlich oder unabsichtlich erfolgt sein, sondern durchaus dem Bestreben nach der Schaffung von vollendeten Tatsachen entsprochen haben. Besonderes Augenmerk wurde bei der (provisorischen) Neuaufnahme von Landesbediensteten auf die politische Unbedenklichkeit gelegt³⁶. War bereits die Entscheidung Figls für den neuen Landesamtsdirektor Dr. Vanura von persönlicher Nähe getragen³⁷, so waren auch die neuen provisorischen Leiter der Sachbereiche, die Dr. Vanura bestellte, vor allem nach ihrer politischen Unbedenklichkeit und nach persönlicher Beziehung ausgewählt³⁸. Diese Feststellung der politischen Unbedenklichkeit sowie die Personalpolitik bei der Postenvergabe führten zwischen Landeshauptmann Figl und Landeshauptmannstellvertreter Helmer bereits am 17. Juli 1945 zu Konflikten³⁹. Wie die sonstige Personalauswahl tatsächlich getroffen wurde, ist derzeit nicht nachvollziehbar, es ist jedoch auch zu bezweifeln, daß hierzu noch aussagekräftige Unterlagen oder Aussagen erhebbar wären. Durch die persönliche Auswahl konnte jedoch sichergestellt werden, daß die Landesverwaltung `sauber` wurde und die Entnazifizierung reibungslos ablief. Über 1.000 Bedienstete des NÖ Landesdienstes wurden nach 1945 ausgeschieden, ein großer Teil nur mit gekürzten Abfertigungen, ein Bruchteil mit Ruhegehalt⁴⁰.

2.2. Aufgaben des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung

Die Behördenorganisation auf Landesebene sowie die obersten Spitzen der Landesverwaltung, die Landesregierung, werden zum Großteil durch Bundesgesetze vorbestimmt, insbesondere die Festlegung des Kollegial- und Ressortprinzips.⁴¹ Die Aufgaben des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung finden ihre rechtliche Deckung in der Landesverfassung: *“Die Angelegenheiten der Landesregierung und des Landeshauptmannes sind vom Amt der Landesregierung zu besorgen”*⁴². Das Amt ist also

³⁶ vergleiche hierzu den Bericht von Dr. Allinger vom 28. April 1945, in: Riepl Hermann, Niederösterreich 1945, Wien 1982; S. 18

³⁷ vergleiche auch: Vanura Hans, `Bauen Sie die Verwaltung wieder auf`, in: Waldhauser Herbert, Vier blau-gelbe Jahrzehnte-Niederösterreich seit 1945; Klosterneuburg 1985; S. 14 sowie Anmerkung 26- hier dürfte eine geringe Ungenauigkeit in der Literatur vorliegen, soweit es die Beziehung zwischen Vanura und Figl betrifft.

³⁸ Sowohl Figl als auch Vanura sowie weitere vier Abteilungsleiter gehörten der CV-Verbindung Norica an, ein Abteilungsleiter der Verbindung Aargau, einer dem Kürnberg (ebenfalls CV) - Gesamtverzeichnis des Österreichischen Cartellverbandes 1949, Wien 1949

³⁹ Riepl Hermann, Niederösterreich 1945, Wien 1982, S. 19

⁴⁰ ebenda

⁴¹ Neisser Heinrich, `Die Rolle der Bürokratie im Regierungsprozeß`, in: Fischer Heinz (Hrsg.), Das politische System Österreichs, 3. Auflage, Wien 1982, S. 235 f.

⁴² NÖ Landesverfassung 1979 - NÖ LV 1979, LGBl. 0001-5; Art. 46 Abs.1

das Hilfsorgan der Landesregierung (als Kollegialorgan) in der Vollziehung der Landesgesetze⁴³ sowie des Landeshauptmannes in der Vollziehung der Bundesgesetze in mittelbarer Bundesverwaltung. Zusätzlich zur Hoheitsverwaltung, also dem Vollzug von Gesetzen, sind jedoch auch Privatwirtschaftsverwaltungsangelegenheiten beim Amt zu finden. Nach publizierten Angaben⁴⁴ sind derzeit alleine im Bereich der Hoheitsverwaltung ca. 3.200 Mitarbeiter beschäftigt. Aus der Bezeichnung Hilfsorgan ist bereits die Funktion des Amtes als ausführendes Organ ersichtlich, das bedeutet, daß je nach Bereich die Fertigung⁴⁵ eines Schriftstückes im Auftrag der Landesregierung, als Kollegialorgan bei der Landesverwaltung, oder im Auftrag des Landeshauptmannes im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung erfolgt. Der beamtete Leiter des Amtes der Landesregierung ist der Landesamtsdirektor⁴⁶, als höchster Beamter für den inneren Dienst verantwortlich, der politische Vorstand ist der Landeshauptmann⁴⁷. Das Amt selbst ist entsprechend der Aufgabenverteilung unter den Regierungsmitgliedern in Gruppen und Abteilungen gegliedert, wobei jedoch nur einige Bereiche und zwar die Sanitätsdirektion (GS), die Technischen Abteilungen (Gruppe Baudirektion, BD, sowie Hochbau, Gruppe GB/1, Straßenverwaltung, Gruppe GB/2 und Wasserbau, Gruppe GB/3) sowie Raumordnung und Umweltschutz (Gruppe GR) zusammengefaßt sind. Die Verteilung der Sachgebiete innerhalb der Landesregierung erfolgt durch die Geschäftsordnung der Landesregierung⁴⁸, die des Amtes durch die Geschäftseinteilung des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung. Transparent gemacht werden diese Verteilungen durch das "NÖ Agenden - Aktivitäten, Jahrbuch der NÖ Landesverwaltung", welches jeweils im folgenden Jahr als Tätigkeitsbericht der Landesverwaltung seit 1987 in der offiziellen Publikationsreihe "NÖ Schriften" erscheint⁴⁹. Der Aufgabenbereich der Landesverwaltung gemäß Landesgesetzen fällt ebenso unter den Begriff der Hoheitsverwaltung wie die Vollziehung der Bundesgesetze im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung. Allein aus der Bezeichnung Hoheitsverwaltung begründet sich bereits der Anspruch des jeweiligen Abteilungsleiters auf ausreichende Personalzuteilung, da die Behandlung dieser, mit 'Imperium' verbundenen, Angelegenheiten in der internen Amtshierarchie mit besonderem Ansehen verbunden ist. Diese Argumentation um mehr Personal könnte auch Begründung für die vermehrte "Produktion" von Gesetzen durch die Abteilungen darstellen, da auf vermehrte Aufgaben meist nicht mit rationelleren

⁴³ Amt der NÖ Landesregierung (Hrsg.), LAD, Stichwort Niederösterreich, 3. Auflage, Wien 1993, S. 27

⁴⁴ ebenda

⁴⁵ auch als Unterschriftenformel zu bezeichnen

⁴⁶ NÖ LV 1979, LGBl. 0001-5, Art. 50 Abs.1

⁴⁷ Stichwort Niederösterreich, S. 27, vergleiche auch NÖ LV 1979, LGBl. 0001-5, Art. 49 Abs.2

⁴⁸ Festgelegt in der "Verordnung über die Geschäftsordnung der NÖ Landesregierung", LGBl. 0001/1-27

⁴⁹ April 1987 (NÖ Schriften Nr. 2), April 1988 (Nr. 12), April 1989 (Nr. 31), April 1990 (Nr. 37), April 1991 (Nr. 45), Mai 1992 (Nr. 51), Juni 1994 (Nr. 69); davor erfolgte die Publikation nachvollziehbar ab 1983 als selbständiges Werk, diese Jahrgänge sind jedoch größtenteils vergriffen.

Arbeitsmethoden sondern mit Personalaufstockung reagiert wird. Aus dem möglichst großen Personalstand der jeweiligen Abteilung wird jedoch auch ein weiterer Ansehensgewinn für den Leiter der Abteilung gezogen. Der dritte Hierarchiefaktor zwischen den Abteilungen des Landes ist die Höhe der Budgetmittel, die die jeweilige Abteilung verwaltet, auch hier ist ein Grund für die Ausweitung der jeweiligen Agenden im Bereich der Pflichtaufgaben zu suchen.

2.3. Geschichte der Verwaltungsreform in Niederösterreich

2.3.1. Politische Ausgangslage

Das Land Niederösterreich wird seit der Trennung von Wien und Niederösterreich geprägt durch eine massive Mehrheit der Österreichischen Volkspartei. Vom 25. November 1945 bis zur Landtagswahl vom 16. Mai 1993 hielt die Volkspartei die absolute Mehrheit der Mandate⁵⁰ im Niederösterreichischen Landtag und damit auch den Landeshauptmann⁵¹. Wie bereits ausgeführt, obliegt die Verantwortung für die innere Organisation dem Landeshauptmann als politischem Vorstand und dem Landesamtsdirektor als höchstem Beamten. Neben diesen sind jedoch die Strukturen des Amtes nicht zu vernachlässigen. Jeder Fachabteilungsleiter untersteht zwar dem Landesamtsdirektor in `Angelegenheiten des inneren Dienstes´ und somit auch in Fragen der Verwaltungsvereinfachung, soweit sie Arbeitsabläufe und qualitative Maßnahmen betreffen, gleichzeitig untersteht der Abteilungsleiter aber in fachlicher Hinsicht einem (oder mehreren) Landesregierungsgliedern. In diesem Spannungsfeld ist es nun möglich Maßnahmen zu torpedieren, indem Regierungsglieder verschiedener Parteizugehörigkeit gegeneinander ausgespielt werden. In dieser Hinsicht ist es auch erforderlich auf die allgemeinen gesellschaftspolitischen Positionen der beiden in Niederösterreich maßgeblichen Parteien einzugehen. Die Programmatik der Österreichischen Volkspartei geht von der katholischen Soziallehre und ihrem Prinzip der Subsidiarität aus. Da dieses Prinzip nicht nur auf den Bereich des menschlichen Zusammenlebens eingeschränkt ist, sondern auch Wirkung in der staatlichen Organisationsform hat, ist eines der Grundprinzipien der Verwaltungsreform die Dezentralisierung⁵². Demgegenüber war die Sozialistische Partei

⁵⁰ Siehe Anhang II.1, Die Mandatsverteilung im Niederösterreichischen Landtag seit 1945

⁵¹ Siehe Anhang II.2, Die Landeshauptleute von Niederösterreich seit 1945

⁵² vergleiche Matzner Egon, `Überlegungen zu den gesellschaftspolitischen Grundsatzpositionen zur Dezentralisierung und der Selbstorganisation´, in: Pernthaler Peter (Hrsg), Dezentralisation und Selbstorganisation, Wien 1982, S. 11-12. Auch wenn hier am Beispiel der Realpolitik insbesondere von ÖVP-nahestehenden Unternehmen nachgewiesen wird, daß diese Programmatik nicht immer der Machterhaltung entspricht, sind doch gerade in Niederösterreich ab den 70er Jahren der Dezentralisierung große Fortschritte beschieden gewesen.

eher dem Zentralismus zugeneigt und aus ihrer historischen Entwicklung dem dezentralen Element erst in den letzten Jahren aufgeschlossen⁵³

2.3.2. Analyse der bisher gewählten Ansätze

Die erste Verwaltungsreform des Erich Graf Kielmansegg betraf die Kanzleiorganisation und hatte im Grunde die Zielsetzung, den Arbeitsaufwand zu reduzieren, die Verwaltungsvorgänge zu dokumentieren und Entscheidungen nachvollziehbar zu gestalten. Die Ausgangslage, die sich ihm Ende des 19. Jahrhunderts darbot, war eine Behördenorganisation, die die Änderungen in der staatlichen Verwaltungsstruktur nicht mitvollzogen hatte und Methoden der Mitte des 19. Jahrhunderts⁵⁴ in der Arbeitsbewältigung anwendete. Wie weit hier bei ihm die Ideen des preußischen Systems oder Lorenz von Steins⁵⁵ maßgeblich waren ist nicht eindeutig nachvollziehbar, sicher ist, daß 1898 der Ministerialvizesekretär des Ministeriums des Inneren, Freiherr von Hohenbruck, nach Deutschland geschickt wurde um die dortige Amtspraxis zu studieren. Dieser führte schließlich ab 1. Jänner 1900 in Hollabrunn eine Erprobung des neuen Systems durch. Der Statthalter erließ aufgrund der positiven Erfahrungen im Jahr 1904 die `Anleitung für die Kanzleimanipulation bei der k.k.n.ö. Statthalterei`⁵⁶. Zentrale Elemente seiner Reform waren dezentrale Kanzleiabteilungen, die Einführung des `Betreff`⁵⁷, sowie die `Erledigung im kurzen Weg` (*brevi manu*) einzuführen, das ist die urschriftliche Erledigung (Abfertigung) einer Eingabe⁵⁸, sowie die Aufnahme aller ein- und auslaufenden Stücke in eine Kanzleievidenz⁵⁹. Die Hauptbestrebung war also das Prinzip der Schnelligkeit in der Erledigung sowie die Schriftlichkeit der Erledigung⁶⁰, die Effizienzsteigerung. Ebenso suchte er jedoch Wege um die staatliche Verwaltung und die Bevölkerung einander näher zu bringen. Kielmansegg sah als Hauptproblem der gegenseitigen Entfremdung *“das Fortbestehen überholter Rechtsvorschriften und die*

⁵³ ebenda, S. 12-13

⁵⁴ Hausberger Leopold, Biographie Erich Graf Kielmansegg, Diss.phil. Uni Wien, Wien 1948, S. 83

⁵⁵ 1815-1890, vergleiche Wenger Karl, `Verwaltungslehre als wissenschaftliche Disziplin`, in Wenger Karl u.a. (Hrsg.), Grundriß der Verwaltungslehre, Wien 1983, S.39

⁵⁶ ebenda, S. 87-88

⁵⁷ Ein Kunstwort, dessen Entstehung zu vielen Spötteleien führte. Heute wird `Betreff` ersetzt durch `Betrifft`.

⁵⁸ Sind bei einem einlaufenden Stück ergänzende Stellungnahmen erforderlich, so werden diese auf dem Schriftstück vermerkt und dieses im Original weitergeleitet, es verbleibt nur ein Vermerk über die Behandlung des Stückes im Akt. Diese Form der Erledigung hat sich mit der Einführung der Kopiertechnik ad absurdum geführt - bevor ein solches Schriftstück weitergeleitet wird, kommt eine Kopie zum gegenständlichen Akt - der Papier- und Arbeitszeitbedarf steigt wieder.

⁵⁹ auch Protokoll genannt

⁶⁰ in diesen Bestrebungen lassen sich durchaus Ansätze des Bürokratiebegriffes Webers finden, vergleiche Raschauer/Kazda `Organisation der Verwaltung`, in: Wenger Karl u.a. (Hrsg.), Grundriß der Verwaltungslehre, Wien 198,; S. 172-174

Kompliziertheit [der] *Verwaltungsvorschriften*”⁶¹ und forderte daher Reformbestrebungen, die auch auf die Legislative Einfluß nehmen sollten. Obwohl diese Ansichten durchaus modern klingen, muß doch bedacht werden, daß diese Änderungen in seinem Bereich vor allem auf eine Beschneidung der Kompetenzen des Landesausschusses und des Landtages zielten und daher von diesen auf das äußerste bekämpft wurden. Diese allgemeine Verwaltungsreform konnte daher nicht durchgesetzt werden, eine `Kommission zur Förderung der Verwaltungsreform´ versuchte in der Folge ohne Inanspruchnahme der Gesetzgebung empfindliche Mängel im Verordnungsweg zu beheben⁶². Mit diesem Versagen der Verbindung der Verwaltungsreform mit der Gesetzgebung war aber auch eine Trennung der Bestrebungen der Verwaltung und der Gesetzgebung geschaffen, an der, wie im weiteren noch zu erkennen sein wird, die Niederösterreichische Landesverwaltung und ihre Reformbestrebungen bis heute zu tragen haben.

Die nächsten umfassenderen Bestrebungen zur Verwaltungsreform konnten, bedingt durch die äußeren politischen Einflüsse, erst nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges in Angriff genommen werden. Während der unruhigen Zeit zwischen 1918 und 1945 wurden vor allem organisatorische Reformen und Umbildungen umgesetzt⁶³. Diese Ansätze können zum Teil der qualitativen Reform⁶⁴ zugerechnet werden, sofern die Organisationsänderungen mit der Absicht angestrebt wurden, Vereinfachungen für den Bürger zu erzielen⁶⁵, zum Teil waren sie jedoch durchaus auch darauf ausgerichtet, das Behördensystem einfach zu zerschlagen, um den neuen Machthabern die Kontrolle zu erleichtern⁶⁶. Bei den Organisationsumbildungen zwischen 1938 und 1945 ist auch zu bedenken, daß diese Refomen sich nicht der gesellschaftlichen Kritik zu stellen brauchten, da sie diktatorisch durchgesetzt wurden. Das einzige Konzept dieser Zeit, welches heute wieder zur Diskussion steht⁶⁷, betrifft die Gruppenbildung nach Fachbereichen⁶⁸, allerdings mit den Problemen, die ein dynamischer Prozeß der Gegenwart in der Durchsetzung eines solchen Konzeptes birgt.

Die Verwaltungsreformen nach 1945 waren nicht mehr so in einem Gesamtkonzept ersichtlich wie dies bei der Kielmanseggschen Reform der Fall war. Verwaltungsreform wurde zu einem politischen Steckenpferd, das je nach Fraktion der Exponenten einer

⁶¹ Haushofer Leopold, Biographie Erich Graf Kielmansegg, Diss.phil. Uni. Wien, Wien 1948, S. 94

⁶² ebenda, S. 100

⁶³ Siehe 2.4.1 Geschäftsordnung-Geschäftseinteilung

⁶⁴ vergleiche: Neisser Heinrich, `Verwaltung´, in: Dachs Herbert u.a. (Hrsg.), Das politische System Österreichs, Wien 1991, S. 151

⁶⁵ Die Zusammenführung der beiden getrennten Ämter im Jahr 1925 könnte hier als Beispiel angeführt werden, gleichzeitig war diese Reform allerdings auch ein Mittel zur Verwaltungsvereinfachung also auch dem reduktiven Ansatz zuzurechnen.

⁶⁶ Dies kam vor allem bei dem reichsdeutschen Experiment 1940 zum Tragen.

⁶⁷ siehe 5.2 `Die Organisationsreform´

⁶⁸ siehe 2.4.1 Vergleich `Geschäftsordnung-Geschäftseinteilung´

parteilichen Zielsetzung unterlag. Das erfolgreichste Konzept der Verwaltungsreform in Niederösterreich war das Dezentralisierungsmodell, das von Landeshauptmann Maurer begonnen und von Landeshauptmann Siegfried Ludwig forciert wurde. Begonnen wurde mit der verstärkten Dezentralisierung, nachdem Umfragen in den frühen 80er Jahren eine massive Zustimmung der Landesbürger zu dezentralen Verwaltungsstellen gezeigt hatten⁶⁹. Die Zielsetzung war die Verlagerung von Agenden zu den Bezirkshauptmannschaften. Offiziell wurde dieses Konzept mittels Beschluß des Landtages vom 10. Juli 1986 in die Landesverfassung aufgenommen⁷⁰. Teilweise wurden auch 'unechte' Dezentralisierungsmaßnahmen mittels dislozierter Landesdienststellen durchgeführt, insbesondere die Wohnbauförderungsamtstage an den Bezirkshauptmannschaften, die Ansiedelung von Bauabteilungen, sowie die ersten Übersiedlungen von Landesabteilungen nach St. Pölten, die ebenfalls unter der Überschrift 'Dezentralisierung' präsentiert wurden, sind hier anzuführen. Daß die Dezentralisierung erst so spät greifen konnte, führte der Landesamtsdirektor Dr. Speiser vor allem auf die herannahende Problematik des Umzuges nach St. Pölten zurück⁷¹. Anzumerken wäre hier, daß die Abteilungen beziehungsweise die Mitarbeiter des Landes erst dann bereit dazu waren, die Dezentralisierung zu unterstützen, als sie erkannten, daß ihnen damit unter Umständen die Fahrt nach St. Pölten erspart werden könnte⁷². Maßgeblich zum Erfolg führte wohl auch die bedingungslose Unterstützung der Dezentralisierung durch den Landeshauptmann Ludwig, welcher wiederholt sowohl in Publikationen⁷³ aber auch in Presseaussendungen⁷⁴ und in 'persönlichen' Schreiben⁷⁵ an alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter den Stellenwert der Dezentralisierung betonte.

2.3.3. Wer trägt die Verwaltungsreform

⁶⁹ Regio-Umfrage 1982/83

⁷⁰ NÖ Landesverfassung, LGBl. 0001-5, Art. 47a 'Dezentralisierung der Landesverwaltung' - " *Die Landesregierung hat anzustreben, daß die Angelegenheiten der Landesverwaltung von Organen der unteren Stufe besorgt werden, soweit dies wegen der leichteren Zugänglichkeit im Interesse der niederösterreichischen Landesbürger gelegen ist und soweit nicht die Grundsätze der Zweckmäßigkeit, Einfachheit, Raschheit und Sparsamkeit dem entgegenstehen.*"

⁷¹ Speiser Leopold, Verwaltungsinnovation und Bürgerservice im Land Niederösterreich, Schriftenreihe Niederösterreichische Juristische Gesellschaft Band 51, Wien 1987, S. 16

⁷² Am deutlichsten kommt dies bei einem internen Konzept der LAD-EDV zum Ausdruck, welches dislozierte Dienststellen in den vier Vierteln vorsieht.

⁷³ So zum Beispiel in: 'Der niederösterreichische Landesbedienstete', Jahrgang 1990 - 12. Dezember 1990, S. 1, in: 'Neues Landhaus', 2. Jahrgang September 1992, S. 1

⁷⁴ zum Beispiel: NÖ Landeskorespondenz Wien, 6. März 1992; Blatt 3 zur Eröffnung der Straßenmeisterei St. Pölten-West

⁷⁵ Schreiben vom 29. Oktober 1991, Landeshauptmann Briefpapier, Eröffnung einer neuen Runde der Dezentralisierung

Für die Durchführung der Reformmaßnahmen auf Beamtenebene sollte jeder einzelne Bedienstete des Landes Sorge tragen. So wurde im Jahr 1988 eine Dienstanweisung betreffend `Vorschläge zur Verwaltungsvereinfachung`⁷⁶ erlassen, welche eine ähnlich lautende Dienstanweisung aus dem Jahr 1977 ersetzte. Hierbei sollte das innerbetriebliche Vorschlagswesen gefördert werden und den Bediensteten die a.o. Zuwendungen⁷⁷ für umsetzbare Vorschläge in Erinnerung gerufen werden. Gleichzeitig wurde den Dienststellenleitern vorgeschrieben, diese Dienstanweisung den Bediensteten *“im Abstand von jeweils zwei Jahren in Erinnerung zu rufen”*. Daß dem nicht immer nachgekommen wird⁷⁸, zeigen teilweise wiederholte Aufforderungen Runderlassen zur Bürgernähe Folge zu tragen⁷⁹, andererseits sind in den letzten Jahren wiederholt Aktivitäten zur Verwaltungsreform eingestellt worden, da keine positive Umsetzung abzusehen war. Offiziell ist ein Koordinator für Projekte der Verwaltungsreform eingesetzt, der derzeit allerdings auch mit den Agenden der Landeshauptstadtkoordination befaßt ist, sowie eine `Projektgruppe Verwaltungsreform`⁸⁰. Daneben ist auch das Amtsinspektorat⁸¹ mittels Dienstanweisung dazu angehalten, *“[...anlässlich von Überprüfungen...] besonderes Augenmerk auf eine entsprechende Beratung der Dienststellenleiter im Hinblick auf Organisationsfragen und mögliche Verwaltungsvereinfachungen zu legen. Nicht unbedingt notwendige Aufgaben und Arbeitsvorgänge sind abzubauen. Die Vorgangsweise der festgestellten Mängel soll so weit als möglich einvernehmlich festgelegt werden”*⁸². In dieser `einvernehmlichen Festlegung` allfälliger Mängelbehebungen liegt allerdings das Problem der Umsetzung, da in diesem Zusammenhang das Amtsinspektorat von Fachabteilungen bereits als außenstehend und damit für Fragen der abteilungsinternen Organisation als inkompetent beurteilt wird. Auch teilweise offene Kritik⁸³ ändert nichts an der starken Autonomiestellung der Abteilungsleiter der Fachabteilungen. Auch die `wissenschaftliche Begleitung` der Verwaltungsreformmaßnahmen stellte bereits 1981⁸⁴ fest, daß die Widerstände gegen die Reformen psychologischer Natur sind und die Ansätze nicht ernstgenommen werden, man wartet vorerst ab. Festgestellt wurde weiters, daß die

⁷⁶ LAD-1260/131, systematisiert als Runderlaß: 01-01/00-0020

⁷⁷ a.o. Zuwendungen sind `außerordentliche Zuwendungen`; die einmalig mit dem Gehalt zur Auszahlung gelangen

⁷⁸ Trotz intensiver Umfragen in der Abteilung VII/1 konnte sich kein befragter Bediensteter daran erinnern, von diesem Erlaß in den letzten vier Jahren gehört zu haben.

⁷⁹ siehe auch 4.4.1, der Telefonerlaß und seine Umsetzung

⁸⁰ vergleiche Kienast Günther, Symposium der NÖVAK, Schloß Rosenau 9.-11. September 1981 (SYM I), Bericht - Band 1; S. 3; - Die Idee einer `Projektgruppe Verwaltungsreform` geht allerdings auf die Zeit der Statthalterei zurück und wurde bereits dort als Verlegenheitslösung gewählt, nachdem interne und politische Schwierigkeiten in der Reform auftraten.

⁸¹ Landesamtsdirektion - Amtsinspektorat (AI)

⁸² LAD-2610/21, als Runderlaß systematisiert: 01-01/00-1150, Amtsinspektorat, Aufgaben

⁸³ siehe 5.1.2 `Die Stellungnahmen der Betroffenen` zum Projekt Lakis: `Abteilungsleiter sind an Einsparungen nicht interessiert`

⁸⁴ SYM I, S 1 - 2

Widerstände der Fachabteilungen unter anderem aus mangelnder Information innerhalb der Abteilungen aber auch zwischen den Abteilungen resultieren. Innerhalb der Abteilungen teilt sich der Widerstand in den `von oben nach unten´ - aus Angst nicht mehr voll informiert zu sein - und in den `von unten nach oben´ - aus Angst vor der Übernahme von Verantwortung.

2.4. Organisationsstruktur im Amt

2.4.1. Vergleich Geschäftsordnung - Geschäftseinteilung

Zurückgehend auf die Analysen des Statthalters Kielmansegg muß festgestellt werden, daß selbst die heute geübte Praxis der jährlichen Veröffentlichung der Agenden und Aktivitäten⁸⁵ der Niederösterreichischen Landesregierung nicht unbedingt zur inhaltlichen Transparenz beitragen. Allein die Geschäftsordnung der Landesregierung⁸⁶ ist ein Spiegel sowohl des jährlichen Zuwachses an Agenden der Landesverwaltung aber auch des Machtpokers nach jeder Landtagswahl. In zähen Verhandlungen wird um die Erhaltung der eigenen, alten, Agenden und um angemessene Gewichtung der Mandatsanzahl der Landtagsfraktion gerungen⁸⁷. Hierbei bleibt jedoch die fachliche Zusammengehörigkeit völlig unberücksichtigt, sodaß teilweise ein Sachgebiet auf zwei Regierungsmitglieder verteilt wird, teilweise unzusammenhängende Agenden von einem Regierungsmitglied betreut werden. Für den ersten Fall wäre das Beispiel Wohnbauförderung anzuführen: Landeshauptmann-Stellvertreter Ernst Höger (SP) ist für die *“Förderung von Wohnbauten der Gemeinden mit einem sozialistischen Bürgermeister”*⁸⁸ sowie die eher sozialistisch dominierten Wohnbaugesellschaften zuständig, Landesrat Mag. Edmund Freibauer (VP) für die *“Angelegenheiten der Förderung von Wohnbauten, [...] und der Wohnungsgemeinnützigkeit, soweit diese Angelegenheiten keinem anderen Mitglied der Landesregierung zugewiesen sind”*⁸⁹. Für den zweiten Fall wäre zum Beispiel der sachliche Zusammenhang zwischen der Jugendwohlfahrt oder dem Gesundheitswesen und der Gewässerregulierung und dem Hochwasserschutz durchaus näher zu beleuchten⁹⁰. Diese Durchmischung der Agenden unter den Regierungsmitgliedern setzt sich konsequenterweise in der Bezeichnung der Abteilungen des Amtes der Landesregierung

⁸⁵ Gemeint ist die bereits zitierte Veröffentlichung im Rahmen der NÖ Schriften.

⁸⁶ festgelegt aufgrund des Art. 48 der NÖ Landesverfassung, LGBl. 0001-5, in der Verordnung über die Geschäftsordnung der NÖ Landesregierung, LGBl. 0001/1-27

⁸⁷ Als Maßzahl kann hier gelten, daß seit der Stammverordnung aus 1981 (LGBl. 0001/1-0) mittlerweile bereits die 27. Novelle (LGBl. 0001/1-27) erlassen wurde.

⁸⁸ LGBl. 0001/1-27, § 2 Abs. III

⁸⁹ LGBl. 0001/1-27, § 2 Abs. V

⁹⁰ LGBl. 0001/1-27, § 2 Abs. VIII, Agenden des Landesrates Ewald Wagner (SP)

fort. Die oftmalige Umbildung des Amtes in organisatorischer Hinsicht und der damit verbundene Wechsel der Bezeichnung der Abteilungen führte zu einer Systemlosigkeit der Bezeichnungen. 1925 sollten die Abteilungen in Landesämter zusammengefaßt werden⁹¹, dies wurde jedoch insofern nicht umgesetzt, als die Bezeichnung Abteilung durch Referat ersetzt wurde. 1939 wurden die Landesämter umgebildet und in, mit römischen Zahlen bezeichnete, Verwaltungsgruppen zusammengefaßt. Hierbei war erstmals der Versuch zu erkennen, Überbegriffe zu finden, die einen fachlichen Zusammenhang der Materien erkennen lassen. Es wurden die Gruppen

- I Allgemeine Verwaltung
 - II Wirtschaft
 - III Finanzen
 - IV Technik
 - V Schule
 - VI Kultur
 - VII Landwirtschaft
 - VIII Wohlfahrtspflege
- aufgestellt⁹².

Bereits der genannte Modellversuch der Reichsdeutschen Behörden in Niederdonau im Jahr 1940 führte jedoch wieder zu einer Umgestaltung, die jedoch nur in Ansätzen verwirklicht wurde.

Mit der Neugestaltung des Jahres 1945 wurden den neun Mitgliedern des provisorischen Landesausschusses insgesamt 80 Landesämter⁹³ unterstellt⁹⁴. Nach der ersten Sitzung des neugewählten Landtages im Dezember 1945 wurde die Landesregierung wieder in sieben Gliederung gewählt, durch Zusammenlegung von Landesämtern konnten Verwaltungsvereinfachungen erreicht werden⁹⁵. Ab 1964 wurden die Organisationseinheiten wieder Abteilungen genannt, die übergeordnete Einheit wurde die Gruppe⁹⁶. Daß diese laufende Umorganisation an den Agenden der Abteilungen nicht spurlos vorüberging ist verständlich, daß jedoch die Bezeichnungen nunmehr restlos verwirrt sind, ist nicht ganz so verständlich. Die Abteilungen werden derzeit mehrheitlich nach einer Römischen Zahl mit arabischer Zusatzzahl unterschieden, einige Abteilungen,

⁹¹ Geschäftseinteilung des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung vom 31. Oktober 1925, vergleiche: Kanzleiordnung des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung 1964, GZ. LAD-336/10-64, S. 10

⁹² ebenda, S. 13

⁹³ Landesämter wird nun anstatt der Bezeichnung `Referat` verwendet

⁹⁴ Kanzleiordnung 1964, S. 14

⁹⁵ ebenda, S. 15

⁹⁶ ebenda, S. 15

wie zum Beispiel die Bauabteilungen, werden jedoch mit Buchstaben, arabischen Zahlen der Gruppenzugehörigkeit und Buchstaben der Untergliederung gekennzeichnet⁹⁷, wobei das System mehrmals durchbrochen wird. Die Agenden der Abteilungen sind nicht nach der Arbeitsnotwendigkeit geliedert, sondern in der historischen Entwicklung aneinandergereiht. So trägt zum Beispiel die Abteilung VII/1 nach wie vor die Agenden *“Opferfürsorge einschließlich der Verwaltung des Ertrages der Opferfürsorgeabgabe; Sozialhilfe, ausgenommen jedoch die Angelegenheiten der Landespflegeheime, der Landespensionistenheime und der privaten Pensionistenheime und Pflegeheime; Sozialhilfebeirat”*⁹⁸. Es wird also ausführlicher beschrieben, welche Bereiche nicht in die Zuständigkeit der Abteilung fallen, als diejenigen die von ihr besorgt werden, wie zum Beispiel die Behindertenhilfe oder die Landespflegevorsorge⁹⁹. Abgesehen von dieser Problematik zeigt gerade diese Abteilung die Problematik des `Dieners zweier Herren`: Die politische Verantwortung ist zwischen zwei Referenten und zwar der Landeshauptmann-Stellvertreterin Liese Prokop¹⁰⁰ (VP) und der Landesrätin Traude Votruba¹⁰¹ (SP) geteilt.

2.4.2. Feststellung der Überschneidungen

Wie bereits ausgeführt ist die Verteilung der Agenden innerhalb der Geschäftsordnung der Niederösterreichischen Landesregierung nicht so sehr gekennzeichnet von der sachlichen Zusammengehörigkeit sondern mehr vom Verhandlungsgeschick nach den Landtagswahlen und der jeweiligen Mandatsverteilung. Prioritäten werden gesetzt nach persönlicher Präferenz wie zum Beispiel die *“Angelegenheiten der Dorf- und Stadterneuerung sowie der Ortsbildpflege”*¹⁰² des Landeshauptmannes Dr. Erwin Pröll, die sich dieser aus der Zeit als Landeshauptmann-Stellvertreter¹⁰³ ‘mitnahm’. So ist in der Verfolgung einzelner Agenden, soweit sie nicht verfassungsmäßig festgelegt sind, der Landesregierungsmitglieder ihr Werdegang innerhalb der Regierung nachvollziehbar und ihre Wertschätzung für politische Bereiche dokumentiert.

⁹⁷ zum Beispiel Gruppe GB/1 - 3: Abteilungen werden mit B/1-A bis B/3-D bezeichnet, GB/3 unterstellt sind jedoch auch die Abteilungen B/6, B/7, B/8 die sich nicht in die Systematik einfügen

⁹⁸ LAD, Agenden-Aktivitäten 1993/94, NÖ Schriften 69, Wien 1994, S. 17

⁹⁹ NÖ Landespflegegeldgesetz 1993 (NÖ PGG), LGBL. 9220-0

¹⁰⁰ für den Bereich der Behindertenhilfe

¹⁰¹ für den Bereich Opferfürsorge, allgemeine Sozialhilfe, Sozialhilfebeirat. Hier kommt ebenfalls wieder die Formulierung `soweit sie keinem anderen Mitglied der Landesregierung zugewiesen sind` zum Tragen

¹⁰² LAD, Agenden-Aktivitäten 1993/94, Wien 1994, S. 9; vergleiche auch LGBL. 0001/1-27 § 2 Abs. I. lit. 13.

¹⁰³ damals § 2 Abs. II lit. 8 und 9

3. Reduktive Ansätze der Verwaltungsreform in Niederösterreich

3.1 Deregulierung als reduktiver Ansatz der Verwaltungsreform

Die Verwaltungsreform ist als Prozeß der Anpassung der Verwaltungsabläufe an die gesellschaftlich bedingten Anforderungen an die Verwaltung in Hinblick auf Effizienz aber auch Wirtschaftlichkeit der Umsetzung der Verwaltungstätigkeit anzusehen. Einer der möglichen Ansätze ist der reduktive Ansatz. Er *“bezweckt mehr Sparsamkeit in der Verwaltung und im besonderen die Einsparung von personellen, sachlichen und finanziellen Ressourcen”*¹⁰⁴. Innerhalb dieses reduktiven Ansatzes bestehen wiederum mehrere Möglichkeiten, das betreffende Analysefeld zu bearbeiten. Eine mögliche Methode ist die Einsparung von Ressourcen durch Abbau von Reglementierungen und Bürokratie, die `Deregulierung`¹⁰⁵. Auslöser für diese Maßnahmen ist das Überhandnehmen der Normen und der staatlichen Unternehmenstätigkeit, sowie das Erreichen der ökonomischen Grenzen der Leistungsfähigkeit des Staates. Gefordert wird `mehr Recht durch weniger Gesetz`. Die Deregulierung ist auch im Zusammenhang mit der Einbindung Österreichs in den Europäischen Binnenmarkt von Bedeutung¹⁰⁶. Dieser Teilaspekt soll jedoch in einem späteren Kapitel behandelt werden¹⁰⁷.

Im Rahmen eines Projektes wurden auf Grund einer Resolution des Niederösterreichischen Landtages aus dem Jahr 1987, welche von der Landesregierung forderte, *“auf eine Reduzierung und Vereinfachung des Landesrechtes hinzuwirken”*¹⁰⁸, die Niederösterreichischen Landesgesetze auf ihr Reduktionspotential und ihre rechtspolitische Wirkung untersucht. Besonders bemerkenswert ist an diesem Projekt, welches von der Niederösterreichischen Landesregierung, der Kammer der gewerblichen Wirtschaft für Niederösterreich und der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft gemeinsam initiiert und gefördert wurde, daß bei den Autoren drei Bedienstete des Landes Niederösterreich¹⁰⁹ aufscheinen, die in weiterer Folge noch des öfteren als Autoren wissenschaftlicher Literatur in Erscheinung treten werden. Exemplarisch soll eines der

¹⁰⁴ Neisser Heinrich, `Verwaltung`, in: Dachs Herbert u.a.(Hrsg), Handbuch des politischen Systems Österreichs, Wien 1991, S. 151

¹⁰⁵ Funk Bernd-Christian (Projektleiter), Deregulierung und Entbürokratisierung am Beispiel Niederösterreich, Wien 1988, S. 11

¹⁰⁶ ebenda, S. 11

¹⁰⁷ siehe 6. Vorbereitungen auf den Europäischen Integrationsprozeß- insbesondere 6.2.1 legistische Korrekturen

¹⁰⁸ Funk Bernd-Christian (Projektleiter), Deregulierung und Entbürokratisierung am Beispiel Niederösterreichs, Wien 1988, S. 9

¹⁰⁹ Grüner Leopold, Liehr Willibald, Staudigl Ludwig, alle: Landesamtsdirektion - Verfassungsdienst, sowie Lengheimer Karl, NÖ Landtagsklub der ÖVP

kritisierten Materiengesetze herausgenommen werden und die Reaktion der Landesregierung genauer betrachtet werden.

3.2. Der Fall NÖ Tanzschulgesetz

Eines der kritisch untersuchten Landesgesetze war das NÖ Tanzschulgesetz, LGBl. 7055, welches die Kriterien zur Erlangung einer Bewilligung zum Betrieb einer Tanzschule reglementiert. Insbesondere wurden rechtspolitische und verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Ausschaltung des Wettbewerbes angemeldet und die Errichtung eines Marktes mit Gebietsmonopol kritisiert¹¹⁰. Weitere Kritikpunkte betrafen die Einmischung in die Betriebssphäre durch Verordnungen bezüglich der Anwesenheitspflicht des Betriebsinhabers oder seines Geschäftsführers, der Musikbegleitung und der Reinhaltung der Tanzfläche. Besonders hervorgehoben wurde auch der § 6 des Tanzschulgesetzes welcher feststellt, *“Veranstaltungen in Tanzschulen sind stets im Rahmen der Unterrichtserteilung und Übung zu halten und dürfen niemals den Charakter öffentlicher Unterhaltungen annehmen. [...]”*¹¹¹.

Die Abschaffung des NÖ Tanzschulgesetzes wurde zu einem der propagierten Ziele des neu gewählten Landeshauptmannes Dr. Erwin Pröll. Ab Oktober 1992 wurde dieses Thema wiederholt von ihm angesprochen und im Mai 1993 wurde vom Klubdirektor DDr. Karl Lengheimer stolz die Erfolgsbilanz präsentiert¹¹². Das Tanzschulgesetz wurde im April 1993 vom Niederösterreichischen Landtag vorerst ersatzlos aufgehoben. Warum die Lösung des, 1988 erkannten, Problemes fünf Jahre gedauert hat ist primär nicht nachvollziehbar. Ohne Einsicht in den Terminkalender des Landeshauptmannes ist jedoch anzunehmen, daß in der Zeit zwischen seiner ersten Willenserklärung zur ersatzlosen Aufhebung des Gesetzes und der tatsächlichen Beschlußfassung, die Interessensvertretung der Tanzschulen (die Berufsvertretung ist in das Bewilligungsverfahren nach dem NÖ Tanzschulgesetz gemäß § 5 Abs.1 eingebunden gewesen¹¹³) massiv Interventionen betrieben hat. Nachdem das Gesetz aufgehoben wurde, herrschte für den Bereich der Tanzschulen vorerst ein Zustand der Normlosigkeit, bis im Jahr 1994 mit der zweiten Novelle des NÖ Veranstaltungsgesetzes¹¹⁴ die Tanzschulen in den Wirkungsbereich dieses Gesetzes aufgenommen wurden. Die Bewilligungspflicht zum Betrieb einer Tanzschule ist

¹¹⁰ Funk Bernd-Christian (Projektleiter), *Deregulierung und Entbürokratisierung am Beispiel Niederösterreichs*, Wien 1988, S. 21

¹¹¹ Brezovich Stefan, `NÖ Tanzschulgesetz 1974, LGBl. 7055-0´, in: Funk Bernd-Christian (Projektleiter), *Deregulierung und Entbürokratisierung am Beispiel Niederösterreichs*, Wien 1988, S. 148

¹¹² Lengheimer Karl, `Erfolgreiche Bilanz des ÖVP-Klubs mit Landeshauptmann Erwin Pröll´, in: *Die NÖ Gemeinde- Das Fachjournal für Kommunalpolitik*, Nr 5/Mai 1993, S. 26

¹¹³ vergleiche Brezovich Stefan, `NÖ Tanzschulgesetz 1974´, in: Funk Bernd-Christian (Projektleiter), *Deregulierung und Entbürokratisierung am Beispiel Niederösterreichs*, Wien 1988, S. 148

¹¹⁴ 2.Novelle zum NÖ Veranstaltungsgesetz, LGBl. 7070-2, Landtagsbeschluß vom 16. Dezember 1993

nunmehr im § 5 Abs. 1 Ziff. 7 zu finden¹¹⁵. Betrachtet man nun die in § 6 festgelegte *‘Zuständigkeit und Verfahren bei bewilligungspflichtigen Veranstaltungen’* beziehungsweise die in § 7 festgelegten *‘Nähere[n] Bestimmungen über Bewilligung; Geschäftsführung und Verpachtung’* so muß festgestellt werden, daß die in der Studie zitierten Kritikpunkte, wie die ungleiche Behandlung von physischen und juristischen Personen (welche die Bewilligung nur für 20 Jahre erhalten konnten)¹¹⁶, nunmehr insoferne behoben sind, als nun Bewilligungen *“für bestimmte Zeitabschnitte, längstens jedoch auf zehn Jahre erteilt werden können”*¹¹⁷. Bezüglich dieses Kritikpunktes wurde also die Gleichbehandlung durch generelle Verkürzung hergestellt. Eine ähnliche Vorgangsweise wurde für den Kritikpunkt der moralischen Komponente der Differenzierung des Fortbetriebsrechtes durch Witwen, für den Fall ob sie durch ihre Schuld geschieden wurden oder nicht¹¹⁸, gewählt: *“Die Bewilligungen verleihen ein persönliches Recht und sind daher auf andere Personen weder durch Rechtsgeschäfte unter Lebenden übertragbar, noch können sie im Erbwege oder auf Grund von Vermächtnissen auf andere Personen übergehen. Sie können auch nicht verpfändet werden.”*¹¹⁹ Auch hier wurde eine zweifelhafte Bestimmung durch Verschärfung behoben, wenn auch das Fortbetriebsrecht im § 10 des Veranstaltungsgesetzes für Erbberechtigte und überlebende Ehegatten¹²⁰ aufrecht bleibt.

Ähnliche Umformulierungen und Kompetenzverschiebungen finden sich auch im Bereich der kritisierten Prüfung des Bewilligungswerbers¹²¹ der nun eine, für den Betrieb geeignete Berufsausbildung nachzuweisen hat¹²². Da die *‘geeignete Berufsausbildung’* nicht näher ausgeführt wird, liegt der Verdacht nahe, daß in Absprache mit der Berufsvertretung im Erlaßwege¹²³ die alten Regelungen wieder in der *‘Rechtssetzung durch Verwaltungshandlung’* eingeführt werden. Tatsächlich wurden durch die Aufnahme der Tanzschulbewilligungen in das NÖ Veranstaltungsgesetz also eine ganze Reihe von Bestimmungen einerseits verschärft, andererseits dem Ermessenspielraum der Behörde

¹¹⁵ NÖ Veranstaltungsgesetz, LGBl. 7070-2, gemäß § 5 Abs. 1: *“Folgende Veranstaltungen dürfen nur auf Grund einer Bewilligung durchgeführt werden: -- Ziff. 7: Tanzschulen für den Unterricht in Gesellschaftstänzen”*.

¹¹⁶ Brezovich Stefan, *‘Nö Tanzschulgesetz 1974’*, in: Funk Bernd-Christian (Projektleiter), *Deregulierung und Entbürokratisierung am Beispiel Niederösterreichs*, Wien 1988, S. 149

¹¹⁷ NÖ Veranstaltungsgesetz, LGBl. 7070-2, § 7 Abs. 2 lit. a.

¹¹⁸ Brezovich Stefan, *‘Nö Tanzschulgesetz’*, in: Funk Bernd-Christian (Projektleiter), *Dezentralisierung und Entbürokratisierung a.B. NÖ*, Wien 1988; S. 149

¹¹⁹ NÖ Veranstaltungsgesetz, LGBl. 7070-2, § 7 Abs. 4

¹²⁰ In diesem Falle wird als überlebender Ehegatte wohl nur der Witwer oder die Witwe aus aufrechter Ehe zugelassen werden.

¹²¹ ehemaliger § 11 des Tanzschulgesetzes, vergleiche Brezovich Stefan, das *‘Nö Tanzschulgesetz’*, in: Funk Bernd-Christian (Projektleiter), *Dezentralisierung und Entbürokratisierung a.B. NÖ*, Wien 1988; S. 148

¹²² NÖ Veranstaltungsgesetz, LGBl. 7070-2, § 6 Abs. 5

¹²³ im Amtsgebrauch auch als Richtlinien bezeichnet oder aber auch nur in Besprechungen festgelegt, ohne Dokumentation

übergeben. Die Verwaltungsvereinfachung, die der eigentliche Hintergrund der Maßnahme sein sollte, ist primär nicht mehr erkennbar. Es liegt daher auch der Verdacht nahe, daß die Aufhebung des NÖ Tanzschulgesetzes auf Grund der wiederholten politischen Absichtserklärungen des Landeshauptmannes durchgeführt wurde, die Beruhigung der Niederösterreichischen Tanzschulbetreiber jedoch durch die nachträgliche Aufnahme der Bestimmungen in das Veranstaltungsgesetz erreicht wurde. Die tatsächlich entfallenden Bestimmungen, wie die Beschränkung auf maximal zwei Betriebsstätten, können im verwaltungstechnischen Weg über die Feststellung der Eignung der Betriebsstätte und der Betriebseinrichtung¹²⁴ gesteuert werden, da die erforderliche Eignung nicht transparent in Form einer Verordnung festgelegt ist, sondern nur im amtsinternen Erlaßwege festgelegt werden muß¹²⁵. Während also die Intention der Studie zur Dezentralisierung und Entbürokratisierung die Steigerung der Effizienz sowie die Reduktion der Normierung als Ziel darstellte, wurde in der realpolitischen Umsetzung als einzige Einsparung eine Systemzahl des Niederösterreichischen Landesgesetzblattes freigespielt und diskriminierende Bestimmungen des Tanzschulgesetzes fünf Monate nach Aufhebung desselben in verschleierter Form in das Veranstaltungsgesetz übergeführt. Tatsächlich entfallen sind die Einbindung der Familienangehörigen des Bewilligungswerbers in das Bewilligungsverfahren. Der bürokratische Minderaufwand wird zwar rechnerisch quantifizierbar, da die Bediensteten, die mit der Exekution des Tanzschulgesetzes beschäftigt waren, freigespielt werden, gleichzeitig werden jedoch die Bediensteten, die mit dem Veranstaltungsgesetz befaßt sind, aufgestockt. Da die Agenden sowohl des NÖ Tanzschulgesetzes als auch die des NÖ Veranstaltungsgesetzes gemäß Geschäftseinteilung des Amtes bei einer Abteilung liegen¹²⁶, war auch keine tatsächliche Personalrochade erforderlich, lediglich bei Bescheiden müssen neue Paragraphen und ein neues Landesgesetzblatt zitiert werden. Nur nebenbei sei bemerkt, daß auch die Geschäftsordnung der NÖ Landesregierung¹²⁷ 1994, also ein Jahr nach Aufhebung des Gesetzes, nach wie vor die Tanzschulangelegenheiten als eigenen Tätigkeitsbereich vermerkt¹²⁸.

Das Ziel der Sparsamkeit in der Verwaltung durch Einsparung von personellen, sachlichen oder finanziellen Ressourcen¹²⁹ konnte also durch diese Vorgangsweise nicht erreicht werden. Die realpolitischen Erfordernisse des Ausgleiches der Interessen der

¹²⁴ NÖ Veranstaltungsgesetz, LGBl. 7070-2, § 15

¹²⁵ Sieht man davon ab, daß, obwohl das zugrundeliegende NÖ Tanzschulgesetz 7055 bereits aufgehoben wurde, die Verordnung 7055/1-0 `Verordnung der NÖ Landesregierung betreffend Ordnungsvorschriften für Tanzschulen´ nach wie vor im Materialamt Herrengasse 13, Erdgeschoß, erhältlich ist.

¹²⁶ vergleiche LAD-Agenden/Aktivitäten 1991/92, NÖ Schriften 51; S. 140 und: LAD- Agenden/Aktivitäten 1993/94, NÖ Schriften 69; S. 140 - Tätigkeitsbericht der Abteilung VIII/3

¹²⁷ LGBl. 0001/1-27, seit April 1993 dreimal novelliert

¹²⁸ LGBl. 0001/1-27, § 2 Abs. IX : Landesrat Hans Jörg Schimaneck : Ziff. 8

¹²⁹ vergleiche Neisser Heinrich, `Verwaltung´, in: Dachs Herbert u.a. (Hrsg.), Handbuch des politischen Systems Österreich, Wien 1991, S. 151

Berufsvertretungen gegen die Reduktion der gesetzlichen Regelungen fielen zu Gunsten des `normativen Berufsgruppenmonopols' aus.

4. Bürgernahe Verwaltung

4.1. Bürgernähe als Verwaltungsprogramm

Das Programm der bürgernahen Verwaltung ist von dem Gedanken getragen, die Kluft zwischen Bürger und Staat zu verringern, dem Bürger den Teilbereich des Staates, mit dem er am häufigsten in Kontakt kommt, die Verwaltung, so zu gestalten, daß das Verständnis des Bürgers für die staatliche Tätigkeit gehoben wird und so die Akzeptanz gesteigert wird¹³⁰. Aus der Sicht des Bürgers kommen drei Faktoren zur Wirkung¹³¹:

- * die verbesserte Kommunikation zwischen Bürger und Verwaltung
- * die verfahrensmäßige Einbindung des Bürgers in Verwaltungsabläufe
- * die Übernahme der Verwaltung durch den Bürger selbst.

Für den Bereich dieser Arbeit kommen nur die ersten beiden Bereiche zum Tragen, da die Übernahme der Verwaltung durch den Bürger für den amtsinternen Gebrauch nur insofern zum Tragen kommen kann, als natürlich auch der Bedienstete des Amtes selbst in einer geteilten Rolle als `Verwalter´ und gleichzeitig `Bürger´ tätig wird, nicht jedoch die Bürgerbeteiligung im Sinne einer Selbstverwaltung analog der ehrenamtlichen oder nur zum Teil abgegoltenen Tätigkeit in der Gemeinde wirksam wird. Die ersten beiden Faktoren müssen jedoch weiter untersucht und definiert werden.

Die Bürgerorientierung der Verwaltung ist neben den Faktoren `Gesetzmäßigkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit´ zu einem bestimmenden Faktor der Verwaltungsorganisation geworden¹³². Um die Ziele der verbesserten Kommunikation und der verfahrensmäßigen Einbindung des Bürgers sicherzustellen muß die Bürgernahe Verwaltung mehr erreichen als bunte Broschüren in Umlauf zu setzen. Es muß hinter der Absicht, bürgernahe Verwaltung zu betreiben, ein umfassendes Konzept stehen, welches sich im wesentlichen in vier Teilbereiche gliedert¹³³:

- * Bürgernahe Programme
- * Bürgernahe Organisation
- * Bürgerfreundliches Verhalten
- * Bürgerorientierte Dienste

¹³⁰ Neisser Heinrich `Verwaltung´, in: Dachs Herbert u.a. (Hrsg.), Handbuch des politischen Systems Österreichs, Wien 1991, S. 149

¹³¹ Oberndorfer Peter (Hrsg.), Bürger und Verwaltung, Linz 1981, S. 14

¹³² Neisser Heinrich `Verwaltung´, in: Dachs Herbert u.a. (Hrsg.), Handbuch des politischen Systems Österreichs, Wien 1991, S. 148

¹³³ ebenda, S. 149

Die bürgernahe Programmatik betrifft im besonderen die Eindämmung der ungehemmten Reglementierungswut der Bürokratie. Die Einschätzung der Beteiligung beziehungsweise der Initialfunktion der Verwaltung an der österreichischen Gesetzgebung (sowohl auf den Staat aber auch auf die Länder anwendbar) schwankt zwischen 70 - 75%¹³⁴. Die Reglementierung der Lebensbereiche als Instrument des Interessenausgleiches zwischen den Gesellschaftsgruppen an sich ist unverzichtbar. Die Bürgernähe eines Legislativkörpers zeigt sich in der Mitwirkungsmöglichkeit des Bürgers, aber auch in der Verständlichkeit der Normen für den `Rechtsunterworfenen´¹³⁵. Dieser Bereich soll einerseits anhand des Projektes `Verständliche Verwaltungssprache´¹³⁶ betrachtet werden, andererseits sollen die Mitwirkungsrechte des Bürgers in der Legistik anhand des Initiativ- und Einspruchsrechtes der Niederösterreichischen Landesbürger¹³⁷ sowie die Möglichkeiten der indirekten Einflußnahme über Politiker, Beamte und Interessensvertreter beleuchtet werden.

Der Bereich der bürgernahen Organisation wird in der Regel durch Dezentralisierungsmaßnahmen und das Subsidiaritätsprinzip in der Verwaltung abgedeckt. Die Dezentralisierung soll im Rahmen dieser Arbeit nur im Überblick dargestellt werden¹³⁸, da diese, aus der Sicht des Amtes der Landesregierung betrachtet, unter Hintanstellung der Planungskompetenz, primär Machtverlust bedeutet und daher Anlaß zu umfassenden Prozessen innerhalb und ausserhalb des Amtes bietet¹³⁹. Kurz angerissen wurde diese Problemstellung im Kapitel `Analyse der bisher gewählten Ansätze´¹⁴⁰. Die Ansätze des wirtschaftlichen Einsatzes der Mittel sollen unter dem Bereich der qualitativen Verwaltungsreform beleuchtet werden¹⁴¹.

Die bürgerfreundlichen Verfahren umfassen sowohl die verständliche Verwaltungssprache aber auch den Bereich des Formularwesens und die Beteiligung des Bürgers an der Gesetzgebung mittels der Einspruchsmöglichkeiten gegen Gesetzesvorlagen und mittels Volksbefragung und Volksbegehren. Sehr weit gediehen ist auch die Möglichkeit des

¹³⁴ Oberndorfer Peter (Hrsg.), Bürger und Verwaltung, Linz 1981, S. 18 - im Bereich der Landesgesetzgebung ist dieser Prozentsatz unter Umständen noch höher anzusetzen.

¹³⁵ juristischer Fachbegriff, mit sprachlicher Tiefenwirkung, für den Bürger oder `Kunden´ der Verwaltung

¹³⁶ siehe 4.3. `Verständliche Verwaltungssprache´

¹³⁷ NÖ Initiativ- und Einspruchsgesetz (NÖIEG), LGBI. 0060-0; siehe 4.6.1. `Möglichkeiten des Bürgers in der Legistik´

¹³⁸ siehe 4.2.3 `Dezentralisierung und Dislozierung´

¹³⁹ Je nach der Ebene auf die Agenden verlagert werden sollen, wehren sich die Bezirkshauptmannschaften gegen vermehrte Arbeitsbereiche ohne Personalaufstockung oder die Gemeindevertreterverbände gegen eine Überlastung der Bürgermeister ohne entsprechenden Finanzausgleich.

¹⁴⁰ siehe 2.3. `Geschichte der Verwaltungsreform in Niederösterreich´

¹⁴¹ siehe 5.1 `Das Bürokommunikationssystem LAKIS´ sowie 5.2 `Die Organisationsreform´

persönlich betroffenen Bürgers an Verwaltungsverfahren teilzunehmen¹⁴² beziehungsweise im Bereich des Bürgerbeteiligungsverfahrens im Rahmen von Bürgerinitiativen an Verfahren betreffend Großprojekte teilzunehmen¹⁴³.

Der letzte Bereich, die bürgerorientierten Dienste, betrifft sowohl Informations- und Beschwerdestellen, als auch die Ausbildung der Bediensteten an sich, die darauf vorbereitet werden sollen, dem Bürger, trotz der ihnen verliehenen Macht, als gleichberechtigter Partner gegenüber zu treten und so dem Verhältnis des `mündigen Bürgers´ zur Verwaltung in der Demokratie gerecht zu werden.

4.2. Erforschung des Bürgerwillens

4.2.1. Die regelmäßige Imageumfrage

Das Amt der Landesregierung führt seit den 80er Jahren regelmäßige Umfragen zum Image der Landesverwaltung durch¹⁴⁴. Dies dient einerseits zur laufenden Kontrolle der Reformmaßnahmen, andererseits als Grundlage zur Erarbeitung von neuen Konzepten der bürgernahen Verwaltung. Innerhalb des Amtes werden die zu erhebenden Fragestellungen von der Stelle für Demoskopie und Öffentlichkeitsarbeit der Landesamtsdirektion zusammengestellt, wobei alle Fachabteilungen eingeladen werden, eigene Fragestellungen zu entwickeln. Zusätzlich zu den regelmäßig wiederkehrenden Fragen wurden bei der Umfrage 1991 Fragestellungen zu den Bereichen Dezentralisierung, Verwaltungsverlagerung nach St. Pölten und EG-Beitritt aufgenommen¹⁴⁵. Die Verteilung der Direktkontakte mit der Landesverwaltung ergab zwar im Vergleichszeitraum 1988 - 1991 keine signifikante Steigerung der Kontakthäufigkeit, die häufigsten Behördenkontakte gaben jedoch nach wie vor Männer an¹⁴⁶. Innerhalb der Bildungs- und Einkommenschichtung ist bei der Schicht mit hohem Einkommen, qualifizierter Tätigkeit und hoher Bildung die Kontakthäufigkeit konstant hoch geblieben¹⁴⁷. Bei den `Letztkontakten´ binnen des letzten halben Jahres zeigt sich, daß, obwohl die vorliegende Stichprobe als zu gering erachtet wird, Selbständige die häufigsten Kontakte in Erinnerung

¹⁴² vergleiche: Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (AVG) 1991, § 45 Abs. 3 *“Den Parteien ist Gelegenheit zu geben, vom Ergebnis der Beweisaufnahme Kenntnis und dazu Stellung zu nehmen”* - das sogenannte Parteiengehör

¹⁴³ vergleiche Neisser Heinrich `Verwaltung´, in: Dachs Herbert u.a. (Hrsg), Handbuch des politischen Systems Österreichs, Wien 1991, S. 150 - dort wird das Problem der Beteiligung von Bürgerinitiativen am Verwaltungsverfahren noch als ungelöst bezeichnet.

¹⁴⁴ wobei die Fragestellung sowohl das Amt als auch die Bezirksverwaltungsbehörden einschließt

¹⁴⁵ Fessel + GFK Institut für Marktforschung, Image der Niederösterreichischen Landesverwaltung - Textkommentar, 91/47.184; S. 1

¹⁴⁶ 1988: 63%, 1991: 61% - Frauen: 1988: 49%, 1991: 46% - Imageumfrage 91/47.184; S. 2

¹⁴⁷ 1988: 66%, 1991: 63% - niedrige Sozialschicht: 1988: 39%, 1991: 44% - Imageumfrage 91/47.184; S. 4

behielten¹⁴⁸. Die Auswertung der Art der Behördenkontakte ergab, daß mehr als die Hälfte der in Anspruch genommenen Dienstleistungen Bewilligungen betrafen¹⁴⁹. Die Zufriedenheit mit der Erledigung des Anliegens durch die Landesverwaltung war, mit einer leichten Steigerung gegenüber 1988, als deutlich positiv zu werten¹⁵⁰.

Setzt man sich dem Versuch aus, den typischen `Kunden´ der Niederösterreichischen Landesverwaltung aus diesen Daten zu entwickeln, so wäre dies der männliche Selbständige mit hohem Bildungsniveau, hohem Einkommen und hoher Qualifikation, der mit der Leistung der Landesverwaltung zufrieden ist. Dies zeigt aber gleichzeitig auch, daß nach wie vor Barrieren der unteren sozialen Schicht bestehen, die Leistungen der Landesverwaltung in Anspruch zu nehmen.

4.2.2. Bürgerinformationsstelle und Beschwerdestelle

Die Bürgerinformations- und Beschwerdestelle ist das Gegenstück der, bei allen Bezirksverwaltungsbehörden des Landes Niederösterreich eingerichteten, Informations- und Beschwerdestellen beim Amt der Niederösterreichischen Landesregierung. Verbannt in die beiden Räume der ehemaligen Portierswohnung in der Herrengasse 13 existiert sie seit dem Jahr 1974 und geht auf eine Initiative des damaligen Landesamtsdirektors Dr. Speiser zurück¹⁵¹. Bereits im Jahr 1973 wurde das Beschwerderecht der Landesbürger von der Volkspartei in die Verfassungsdiskussion eingebracht¹⁵². Die Sozialisten lehnten diese Form der Beschwerdestelle (mit einem weisungsgebundenen Beamten) ab, sie forderten einen Ombudsmann, welcher ein ungebundenes Kollegialorgan sein sollte¹⁵³. Erst 1979 anlässlich der Beschlußfassung der neuen Landesverfassung¹⁵⁴ wurden die Beschwerdestellen tatsächlich gesetzlich verankert. Aus den politischen Positionen während der Diskussion zur neuen Landesverfassung dürfte auch ableitbar sein, warum die Beschwerdestelle bereits während der Diskussion eingerichtet wurde: man schuf

¹⁴⁸ 77%, keine signifikanten Änderungen zu 1988, Imageumfrage 91/47.184; S. 4

¹⁴⁹ 1988: 58%, 1991: 57% - Imageumfrage 91/47.184; S. 5

¹⁵⁰ Werte für sehr zufrieden und eher zufrieden gemeinsam: 1988: 78%, 1991: 81% - Imageumfrage 91/47.184, S. 5

¹⁵¹ Die Einrichtung dieser Beratungsstelle ist nur insofern nachvollziehbar, als daß sie mit dem Erlaß LAD-438-1974, vom 3. März 1974, eingerichtet wurde - siehe: Speiser Leopold, `Verwaltungsinnovation und Bürgerservice im Land Niederösterreich´ in: Schriftenreihe Niederösterreichische Juristische Gesellschaft-Heft 51, Wien 1987; S. 22 - wie es zu diesem Entschluß kam, ist vermutlich nur in einem sogenannten `Irxenakt´ nachvollziehbar (ein nicht protokollierter Akt, welcher nach Abschluß einer Aktion entweder vernichtet oder, Jahrzehnte nach dem Ausscheiden des Bediensteten, im Landesarchiv als Nachlaß endet. Die Bezeichnung selbst stammt davon, daß solche Akten zu Besprechungen unter der Achsel -`Irxen´- eingeklemmt mitgenommen werden)

¹⁵² Riepl Hermann, `Die neue NÖ Landesverfassung´, in: Jahrbuch für Landeskunde von Niederösterreich, Neue Folge 53/1987, S. 184 f.

¹⁵³ ebenda, S. 187-188

¹⁵⁴ NÖ Landesverfassung 1979 - NÖ LV 1979; Art. 47

vollendete Tatsachen und konnte durch die Bewerbung der Beschwerdestelle auch erste Erfolge vorweisen.

Abgesehen davon dürfte diese Beschwerdestelle eine der wenigen Landesstellen sein, die seit zwanzig Jahren, trotz steigender Inanspruchnahme, keine Personalaufstockung erfuhr. Das Schwergewicht der Arbeit der Informations- und Beratungsstelle lag allerdings nicht so sehr in der Bearbeitung von Beschwerden über die Landes- Bezirks- oder Gemeindeverwaltungen sondern immer eher in der Beratung von Bürgern, die sich in Fragen der Zuständigkeit oder der Unterstützungsmöglichkeiten ohne Hilfe nicht zu ihrem Recht verhelfen konnten. Die Tätigkeitsberichte des Amtes der Landesregierung geben über die Auslastung der Informationsstelle Auskunft:

	WBF¹⁵⁵	FVF¹⁵⁶	FamF¹⁵⁷	SH¹⁵⁸	GewF¹⁵⁹	sonst.¹⁶⁰	Summe
1983 ¹⁶¹	950	650				2.550	4.150
1990/91 ¹⁶²	2.500	1.500		500	700	600	5.800
1991/92 ¹⁶³	3.000	1.000	1.000	800		700	6.500
1993/94 ¹⁶⁴	2.000	1.000	600	500	700	2.100	6.900

Bemerkenswert daran ist, wie bereits erwähnt, die Zunahme der Anfragen von 1983 bis 1993 um über 50%, welche ohne zusätzliches Personal und ohne EDV-Unterstützung bewältigt wurden. Ebenso bemerkenswert ist aber auch die konstante und über zehn Jahre andauernde Nachfrage in den Bereichen Wohnbauförderung und Fremdenverkehrsförderung, sowie in den letzten zwei beziehungsweise drei Jahren Fragen zur Familienförderung, Gewerbeförderung und Unterstützung in Sozialhilfefällen. In Relation zur Kontakthäufigkeit der Imageumfrage 1988/1991¹⁶⁵ zeigt sich, daß auch hier der Anteil der Selbständigen mit Fragen betreffend Gewerbeförderung sowie Fremdenverkehrsförderung als signifikant hoch anzusetzen ist. Setzt man dieses Informationsbedürfnis in Vergleich zur Kontakthäufigkeit der hohen Bildungsschicht, kann davon ausgegangen werden, daß selbst grundsätzlich gut gebildete Bürger mit Sachkenntnis den Ablauf von Verwaltungs- und Förderungsmaßnahmen nicht erkennen

¹⁵⁵ Fragen der Wohnbauförderung

¹⁵⁶ Fragen der Fremdenverkehrsförderung

¹⁵⁷ Fragen zur Familienförderung und Arbeitnehmerförderung

¹⁵⁸ Fragen der Sozialhilfe und Hilfe in besonderen Lebenslagen

¹⁵⁹ Fragen der Gewerbeförderung

¹⁶⁰ sonstige Fragen, die jedoch über die Jahre nicht wiederkehrten und daher nicht vergleichbar waren, teilweise dürften sie durch gezielte Informationsmaßnahmen frühzeitig beantwortet worden sein.

¹⁶¹ Zahlen: Agenden-Aktivitäten 1983, S. 18

¹⁶² Zahlen: Agenden-Aktivitäten 1990/91; S. 37

¹⁶³ Zahlen: Agenden Aktivitäten 1991/92; S. 37

¹⁶⁴ Zahlen: Agenden-Aktivitäten 1993/94; S. 39

¹⁶⁵ siehe: 4.1.1. 'Die regelmäßige Imageumfrage'

können. Hier dürfte keine Bereitschaft vorhanden sein, dem Informationsdefizit der `Kunden` durch Öffentlichkeitsarbeit und Information der Abteilungen des Landes nachzukommen. Obwohl zwischen der Beratungsstelle und der Presseabteilung des Landes und den Medien beste Kontakte bestehen, dürften die Fachabteilungen diesen Mangel nicht zur Kenntnis nehmen. Es ist allerdings auch kein institutionalisierter Weg der Weiterleitung der statistischen Daten vorgesehen¹⁶⁶, soweit also auch keine Verpflichtung der Fachabteilungen zu konstruieren, Informationsdefizite zu beheben. Unterschwellig entsteht jedoch der Verdacht, daß man gerade im Förderungsbereich an umfassender Information der Bezugberechtigten nicht interessiert ist, um die Zahl der Anträge und damit der aufgewendeten Finanzmittel in Grenzen zu halten.

4.2.2.1. Konsequenzen einer Beschwerde

Weitaus genauer ist die Vorgangsweise bei Beschwerden geregelt, welche entweder direkt von Bürgern, oder im Wege der Volksanwaltschaft an die Beschwerdestelle herangetragen werden. “[...Beschwerden...], *die Angelegenheiten aus dem Vollziehungsbereich des Landes betreffen*, [sind] *entgegenzunehmen*, [der] *Beschwerdeführer aufzuklären und, soweit dadurch die Beschwerde nicht als erledigt erscheint, mit einer gutächtlichen Äußerung versehen, an die sachlich in Betracht kommende Behörde zur Erledigung weiterzuleiten*”¹⁶⁷ Dies alleine würde noch nicht unbedingt Erfolg für den Beschwerdeführer garantieren, die Beschwerdestelle könnte als erweiterte Postsammelstelle angesehen werden. Um dieser Mißinterpretation vorzubeugen, sieht die Landesverfassung eine abschriftliche Weiterleitung jeder Beschwerde (auch der, bei den Beratungsstellen der Bezirkshauptmannschaften einlangenden) an die Landesregierung vor. Jährlich hat der Landeshauptmann über die eingelangten Beschwerden dem Landtag zu berichten. Alle unerledigten Beschwerden sind einem Ausschuß des Landtages zur geschäftsordnungsmäßigen Behandlung zuzuweisen¹⁶⁸. Daß diese Beschwerdeverfolgung in der Landesverfassung verankert ist, ist als besondere Qualität sowohl der Landesverfassung aber auch der Informations- und Beschwerdestelle zu werten. Der Zugang des Bürgers zur Verwaltung und, bei nicht zufriedenstellender Erledigung, direkt zum Niederösterreichischen Landtag ist ein Machtmittel des Souveränen `Landesbürger` welches die Verwaltung zu besonderen Leistungen anspornen dürfte. So konnte die Beschwerdestelle auch für 1993 vermelden, daß alle Beschwerden erledigt wurden. Problematisch in Hinblick auf die Europäische Integration ist der Runderlaß aus dem Jahr

¹⁶⁶ vergleiche Pichler Wolfgang, `Auskunfts-, Beratungs- und Beschwerdeeinrichtungen in der Verwaltung`, in: Oberndorfer Peter (Hrsg.), *Bürger und Verwaltung*, Linz 1981, S. 182

¹⁶⁷ NÖ Landesverfassung 1979, LGBl. 0001-5, Art. 47 Abs. 1

¹⁶⁸ ebenda, Art. 47 Abs.2

1979¹⁶⁹, der die genauen Durchführungsbestimmungen der Beschwerdeabwicklung für die Beschwerdestelle des Amtes und der Bezirkshauptmannschaften regelt. Dort ist nach wie vor die Beschwerdeberechtigung auf *“Landesbürger, also österreichische Staatsbürger, die in einer Gemeinde des Landes Niederösterreich ihren ordentlichen Wohnsitz haben”*¹⁷⁰ eingeschränkt. Daß der Begriff des `Landesbürgers´ in seiner derzeitigen Auslegung nicht haltbar sein wird, wird als sicher angenommen¹⁷¹. Abgesehen davon sind jedoch Durchführungsbestimmungen leichter anpaßbar.

4.3. Der Weg zum Bürger

Zeigte die Behandlung der Bürgerinformations- und Beschwerdestelle den Weg des Bürgers zur Verwaltung und zur Gesetzgebung auf, so soll das nun folgende Thema den Weg der Verwaltung zum Bürger beleuchten. Die Einsicht, daß die Grundhaltung der Bürger, solange sie nicht unbedingt etwas von der Behörde brauchen, eher ablehnend ist und alleine die Distanz zum Sitz der Landesregierung bereits genügt, die Landesregierung gar nicht zu befassen, gleichzeitig aber der Unmut wächst, führte dazu, daß von der politischen Führung Wege gesucht wurden, näher zum Bürger zu kommen.

4.3.1. Sprechtag des Landeshauptmannes

Einer dieser Wege des Politikers zum Bürger ist der Sprechtag des Landeshauptmannes. Bereits in seiner ersten Regierungserklärung im Jahr 1981 erklärte Landeshauptmann Mag. Ludwig die Abhaltung eines Sprechtages pro Jahr und Bezirk durchführen zu wollen, um den Niederösterreicherinnen und Niederösterreichern die Möglichkeit zu bieten *“ihre sehr persönlichen Sorgen und Nöte vorzubringen”*¹⁷². Obwohl bis jetzt keine offizielle Statistik über diese Sprechtage publiziert wurde, ist doch von *“vielen tausend Personen”*¹⁷³ jährlich die Rede, die dieses Angebot angenommen haben sollen. Die Sprechtage gaben der Bevölkerung das Gefühl, daß sich der Landeshauptmann Zeit nahm für die Anliegen der Bevölkerung. Festgestellt wurde, *“daß [...] viele ältere und behinderte Leute [kamen], die den weiten Anmarschweg nach Wien oder den Großstadtverkehr*

¹⁶⁹ LAD-1709/3, systematisiert als 01-01/00-0650 1,1 Beschwerderecht der Landesbürger

¹⁷⁰ ebenda, S. 2

¹⁷¹ So wird bereits im Skriptum des Programmes `EURABEL - Europa-Ausbildungsprogramm für Bedienstete des Landes Niederösterreich´ von Staudigl Ludwig (LAD-Verfassungsdienst) statt der Formulierung `...österreichische Staatsbürger...´ die Formulierung `...österreichische Staatsbürger und/oder Staatsangehörige eines anderen EWR-Mitgliedsstaates...´ vorgesehen - zwar nicht elegant, aber rechtskonform

¹⁷² Hürbe Kurt, `Gesetzmäßigkeit und Bürgernähe´, in: Mock Alois/Plaschka Richard (Hrsg.), ...Spuren in Niederösterreich, Wien 1993, S. 74

¹⁷³ ebenda, S. 76

[scheuten]”¹⁷⁴. Für die Dienststellen des Landes waren die Sprechtage meist mit vermehrtem Arbeitsaufwand verbunden, da die Vorsprachen sehr oft mit dem Wunsch nach zusätzlichen finanziellen Unterstützungen außerhalb der gesetzlichen Leistungen verbunden waren. Die, in diesem Wege eingebrachten, Anträge mußten erst nachträglich mit den erforderlichen Erhebungen verbunden werden und in die Nähe eines regulären Antrages gebracht werden¹⁷⁵.

4.3.2. Intervention, der Weg über den Politiker und die Versuchung der Macht

Die Intervention ist eine Abart der Bürgerberatung, bei der der Politiker versucht, dem Bürger gegenüber der Verwaltung beizustehen und seine Interessen zu vertreten. Dies entspringt zum Teil dem Gefühl des politischen Mandatars, in seiner Eigenschaft als Vertreter des Volkes diesem gegenüber zur Hilfe verpflichtet zu sein¹⁷⁶, zum anderen Teil einem manifestierten Mißtrauen gegenüber der Verwaltung. Setzt man als Grundkonsens voraus, daß die Verwaltung ausschließlich auf Gesetzen beruht, und der Beamte daher diese exekutiert, so kann die Absicht zu intervenieren nur bedeuten, daß der Mandatar vom Beamten erwartet, seine Befugnisse zu überschreiten. Die Intervention stützt sich einerseits darauf, daß sich der Beamte vor dem `Glanz´ des Mandatars beugt, andererseits darauf, daß der Beamte sich von dem Gefallen Nutzen erwartet. Der Politiker erwartet sich demgegenüber, daß ihm der Ruf vorausseilt, seinen Wählern in allen Fällen zu helfen, und sich so dankbar für die Unterstützung bei der Wahl zu zeigen.

In den meisten Fällen werden Interventionen telefonisch eingebracht, auch von Ressortverantwortlichen oder deren Büros. Eine schriftliche Weisung entfällt meist. Schriftlich intervenieren Berufsgruppenvertreter, Vereine, Bundespolitiker und Landespolitiker anderer Bundesländer. Manchmal, in letzter Zeit öfter, führen Interventionen zu einer derart ablehnenden Haltung der Verwaltung, daß dem Antragsteller ohne Intervention schneller sein Recht zugekommen wäre.

4.3.3. Dezentralisierung und Dislozierung

Die Dezentralisierung hat ihre Wurzeln sowohl in der Erkenntnis, daß kleinere Entscheidungsstrukturen rascher auf Veränderungen lokaler Natur reagieren können, aber

¹⁷⁴ Speiser Leopold, `Verwaltungsinnovation und Bürgerservice im Land Niederösterreich´, in: Schriftenreihe Niederösterreichische Juristische Gesellschaft, Heft 51, Wien 1987, S. 22

¹⁷⁵ Betroffen waren meist die Abteilungen mit Mitteln für Sonderunterstützungen (für Leistungen die gesetzlich nicht vorgesehen sind)

¹⁷⁶ Pichler Wolfgang, `Auskunfts-, Beratungs- und Beschwerdeeinrichtungen´, in: Oberndorfer Peter (Hrsg.) , Bürger und Verwaltung, Linz 1981, S. 127

auch, in Hinblick auf die Verwaltung, in dem Wunsch, den `staatlichen Machtapparat´ näher zum Bürger zu bringen, ihn überschaubarer und damit menschlicher (= bürgerfreundlicher) zu gestalten. Die Problematik der Dezentralisierung ist heute deswegen so aktuell, da die Gesellschaft und in ihrer Folge die Verwaltung die *“Grenzen des Wachstums”*¹⁷⁷ erreicht hat. Insbesondere die interne Kommunikation und Organisation bei zentralisierten Verwaltungskörpern zeigt Überlastungserscheinungen, die Verknüpfung mit den politischen Komponenten ist nicht mehr koordinierbar. Die Dezentralisierung weiter Bereiche der Verwaltung, sowohl vom Staat zu den Ländern, als auch von den Ländern zu den Bezirken und den Gemeinden entspringt also nicht nur dem Wunsch nach Bürgernähe sondern zum Teil einfach der Überforderung der jeweiligen Zentralstellen. Mit einer, allerdings nicht quantifizierbaren Größe, der Verwaltungseinheit und ihres Aufgabenbereiches schwinden die Vorteile des zentralgelenkten Modells. Die Organisation verliert also an Effizienz und Lenkbarkeit und entzieht sich der demokratischen und politischen aber auch der administrativen Kontrolle. Es verbleiben die negativen Erscheinungen wie Kosten und Personalstand¹⁷⁸. Im Bereich dieser Arbeit soll vor allem der Bereich der Dezentralisierung durch Verschiebung der Kompetenz vom Amt der Landesregierung zu den Bezirkshauptmannschaften betrachtet werden, also eine reine organisatorische Verschiebung innerhalb der Landesverwaltung. Hier muß wiederum zwischen der `echten´ Dezentralisierung, also der Verlagerung von Aufgaben, verbunden mit der Entscheidungsbefugnis, vom Amt der Landesregierung auf die Bezirksverwaltungsbehörden¹⁷⁹, und der `politisch verkauften´ Dezentralisierung, also der Dislocierung von Landesdienststellen auf Bezirkshauptmannschaften, unterschieden werden. In Niederösterreich kommt noch der Faktor der `Übersiedelungsdezentralisierung´ hinzu, die vorgezogene Übersiedelung von Landesdienststellen nach St. Pölten. Gerade die Verlagerung von Agenden mit Entscheidungsbefugnis zu den Bezirkshauptmannschaft stößt auf die entschiedenste Gegnerschaft. Von den Abteilungen des Amtes selbst, da man den Verlust der Kontrolle über den Fachbereich befürchtet¹⁸⁰, aber auch die Reduktion des Personalstandes drohend über der jeweiligen Abteilung hängt. Als Argument wird z.B. von Fachabteilungen die Unfähigkeit der Bezirksverwaltungsbehörden `komplexe Teilbereiche zu erkennen´ angeführt. Von den Bezirkshauptmannschaften werden Dezentralisierungen abgelehnt, da die Maßnahmen meist nicht mit anteilmäßiger Personalzuteilung verbunden sind. Das Problem der Dezentralisierung ist also zum Teil die

¹⁷⁷ Pernthaler Peter, `Staats- und verfassungstheoretische Grundlagen der Dezentralisation und der Selbstorganisation´, in: Pernthaler Peter (Hrsg.), Dezentralisation und Selbstorganisation, Wien 1982, S. 19

¹⁷⁸ für den staatlichen Bereich vergleiche ebenda, S. 19

¹⁷⁹ eine Funktionalreform, vergleiche Neisser Heinrich, `Verwaltung´, in: Dachs Herbert u.a. (Hrsg.), Handbuch des politischen Systems Österreichs, Wien 1991, S. 151

¹⁸⁰ der zum Zeitpunkt der Diskussion von Dezentralisierungsmaßnahmen in der Realität meist bereits eingetreten ist

Einordnung der Reformmaßnahme innerhalb des Amtsbetriebes, da weder die Nähe der Entscheidung zum Bürger noch die qualitative Komponente der Reform als maßgeblich erachtet wird, sondern ausschließlich die ökonomische Einsparung.

4.4. Verständliche Verwaltungssprache

Als eines der Ziele der bürgernahen Programme ist die Verständlichkeit der Normen für die Adressaten anzusehen. *"Die Unverständlichkeit der Gesetzessprache produziert und reproduziert Angst, jene Angst, die das Prinzip der Legalität staatlicher Entscheidungen ursprünglich lindern wollte."*¹⁸¹ Die hier angesprochene Legalität der staatlichen Entscheidung bezieht sich auf den Grundsatz, daß Verwaltungshandeln nur auf Grund eines Gesetzes zustandekommen darf. Doch sobald das Gesetz, die Grundlage der Verwaltungshandlung, dem Bürger nicht mehr verständlich ist, mag es zwar dem Geist der Jurisprudenz entsprechen, zeitlich unabhängige und der Entscheidungsüberprüfung durch Höchstgerichte gerechte Begriffe gewählt zu haben, dem Sinn der Normierung als Interessensausgleich zwischen Kräften der Gesellschaft wird es jedoch nicht mehr gerecht. Hier setzt auch die politikwissenschaftliche Kritik der Verwaltungswissenschaft als Bereich der rechtswissenschaftlichen Forschung an, da auch bei dieser eine durchgehende Formalisierung des Begriffssystems zur Anwendung kommt¹⁸². Seit der Theresianischen Methode der Gesetzesprüfung durch einen *buta ember*¹⁸³, der kein Erfolg beschieden war, entwickelte sich die Problematik der behördlichen Normen zu einer Zweiteilung der Gesellschaft. Aus der Sicht der Gesetzeskenntnis teilt sich die Gesellschaft in die *‘dummen Menschen’*, die die Gesetze und die Sprache nicht verstehen, und diejenigen, die die Sprache der Verwaltung und des Gesetzes verstehen¹⁸⁴. Obwohl, auch als Folge des Projektes *‘Recht auf Sprache’*, bereits Fortschritte in der Verständlichkeit der Verwaltungssprache und der Formulierung der Gesetze gemacht wurden, ist doch bei der Imageanalyse festzustellen, daß sich an der Angst vor der Behörde noch keine Veränderung zum Positiven feststellen läßt¹⁸⁵.

4.4.1. Das Projekt "Recht auf Sprache"

Das Projekt, welches in Form einer interdisziplinären Arbeitsgruppe mit Sprachwissenschaftlern und Juristen sowie unter Mithilfe der Landesamtsdirektion -

¹⁸¹ Pfeiffer Oskar u.a. (Hrsg.), *Recht auf Sprache*, NÖ Schriften 5, Wien 1987, S. 3

¹⁸² Kreisky Eva, *‘Zur Genesis der politischen und sozialen Funktion der Bürokratie’*, in: Fischer Heinz (Hrsg.), *Das politische System Österreichs*, 3.Auflage, Wien 1982, S. 181

¹⁸³ *‘dummer Mensch’* vergleiche: Pfeiffer Oskar u.a. (Hrsg.), *Recht auf Sprache*, Wien 1987, S. 5

¹⁸⁴ ebenda, S. 5

¹⁸⁵ siehe 4.1.1. *‘Die regelmäßige Imageumfrage’* - Struktur der Behördenkontakte

Verfassungsdienst abgewickelt wurde, setzte sich zum Ziel, einen Entwurf des `NÖ Bautechnikgesetzes 1984´ als Ersatz für die `NÖ Bauordnung 1976´ zu entwickeln¹⁸⁶. Am Beginn stand die Untersuchung, wie Menschen verschiedener sozialer Schichtungen den Text der in Kraft befindlichen Bauordnung wiedergeben oder verstehen können.¹⁸⁷ Mit diesen Erfahrungen wurde von Technikern, Juristen und Sprachwissenschaftlern der Text des realitätsnahen `Bautechnikgesetzes´ erstellt. Die Neuerungen bezogen sich dabei nicht nur auf den Text sondern auch auf das Layout des Gesetzes und die Einbindung von Skizzen als Erläuterungshilfe. Der Gesetzesentwurf wurde einer vergleichenden Untersuchung mit dem alten Text unterzogen. Das Ergebnis des Vergleiches überzeugte zwar die Studienautoren und das Ausland vom Erfolg des neuen Entwurfes, allerdings nicht den Landtag. Auch die Vorschläge für den Transfer des Ergebnisses der Studie in die Praxis waren wohl teilweise zu weitgehend:

- * Systematische Textplanung
- * Änderungen der legislatischen Richtlinien
- * Präzise Formulierungen
- * Hohes Akzeptanzniveau der aufgestellten Regeln
- * zukunftsorientierte Problemlösungen
- * Sprachdienst als Kontrollfunktion
- * Loseblattsystem für Gesetze
- * strukturelle Rechtsbereinigung
- * benutzerfreundliches Suchsystem auf EDV-Basis
- * intensive Schulung der Textproduzenten
- * Änderung der universitären Ausbildung
- * allgemeine Bildungsmaßnahmen für die Adressaten

4.4.2. Die Folgen der Studie

Zum Teil wurden Maßnahmen, die von der Studie als erforderlich angeführt wurden, bereits vor der Studie umgesetzt. Die Einführung des Landesgesetzblattes welches mittels Austauschblättern immer einen vollständigen, aktuellen Gesetzestext garantiert, wurde bereits zehn Jahre vor der Studie abgeschlossen¹⁸⁸. Die Konsequenz der schwedischen Verwaltung wurde allerdings weder bei der Gesetzesreform¹⁸⁹, noch bei den Erlässen

¹⁸⁶ Pfeiffer Oskar u.a: (Hrsg.), Recht auf Sprache, Wien 1987, S. 3-4

¹⁸⁷ ebenda, S. 39 - 54

¹⁸⁸ Gleichzeitig wurden auch die `Runderlässe´ und Dienstanweisungen des Landes systematisiert und mittels Austauschblättern flexibel gestaltet.

¹⁸⁹vergleiche Björnberg Kjell, `Verwaltungsreformatarbeit in Schweden´ in: Rill Peter (Hrsg.), Zeitschrift für Verwaltung, 15. Jahrgang, Heft 4, Oktober 1990, S. 424-426

erreicht. Großteils wurden bei dieser Reform die alten Gesetze lediglich neu verlautbart und neugedruckt. Die systematische Textplanung und die präzise Formulierungen wurden in die neuen legistischen Richtlinien¹⁹⁰ des Landes aufgenommen. Die Umsetzungspraxis mag an den, seit diesem Zeitpunkt in Kraft gesetzten oder novellierten, Gesetzen ermessen werden.

4.4.2.1. Legistische Richtlinien

Bereits vor dem Anlaufen des Projektes hatte der NÖ Landtag in einer Resolution gefordert, daß die Landesregierung bei der Einbringung von Vorlagen besonderes Augenmerk auf leichte Verständlichkeit für den Bürger zu legen habe¹⁹¹. In einer weiteren Resolution forderte der Landtag äußerste Sparsamkeit bei der Erstellung neuer Vorschriften, die Überprüfung der Zielsetzung neuer Normen nach Kosten und Nutzen, die Überprüfung der Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung nach der Berechtigung als staatliche Norm gesetzt zu werden und die ausführliche Darstellung dieser Überlegungen im Motivenbericht *"in einer für den Landtag nachvollziehbaren Weise"*¹⁹². Eine der nachvollziehbaren Folgen der Studie waren neuformulierte legistische Richtlinien, die in der Schriftenreihe des Landes erschienen¹⁹³, sowie Seminare der Verwaltungsakademie für die auf dem Gebiet der Legistik Tätigen.

4.4.2.2. Formularwesen

Die bürgernahe Formulargestaltung ist keine direkte Auswirkung des Projektes, da die ersten Ansätze bereits in den fünfziger Jahren zu erkennen waren¹⁹⁴. Das Formularwesen wurde bereits 1978 neu geregelt¹⁹⁵. Seit 1980 wird in Arbeitsgruppen, die im Rahmen der Projektgruppe `Verwaltungsreform´ angesiedelt sind, auch der Bereich Formulare bearbeitet¹⁹⁶. Großteils sind jedoch sowohl die Gestaltung der Formulare sowie die anzugebenden Daten in der Gestaltungshoheit der Abteilungen verblieben. Bereits in der Grundausbildung der Akademiker und der Maturanten sind Themenblöcke zur bürgernahen Textierung enthalten und bei der Formulargestaltung können Abteilungen

¹⁹⁰ NÖ Legistische Richtlinien 1987, NÖ Schriften 1, Wien 1987

¹⁹¹ Resolution des NÖ Landtages vom 25. Juni 1981

¹⁹² LAD-VD-0030/53 vom 7. April 1987, systematisiert als 01-01/00-1100

¹⁹³ NÖ Legistische Richtlinien 1987, NÖ Schriften 1, Wien 1987

¹⁹⁴ Speiser Leopold, Verwaltungsinnovation und Bürgerservice im Land Niederösterreich, St.Pölten 1987, S. 14

¹⁹⁵ Kienast Günther, Symposium der NÖVAK 1981, Bericht Band 1 (SYM I), S. 35

¹⁹⁶ ebenda, S. 24

auch Unterstützung durch Projektmoderation anfordern. Für die Bereitsstellung von Moderatoren ist die NÖVAK zuständig.

4.4.2.3. Bescheide

Der Bescheid ist von seiner Aufgabe eine Rechtssetzung im Individualbereich. Die schriftliche Ausfertigung richtet sich daher nach den Normen des Verwaltungsverfahrens¹⁹⁷. Im Bereich der Abteilungen, die ihre Bescheide auf dem EDV-Weg ausfertigen, wurden von einer eigenen Projektgruppe Textblöcke ausgearbeitet, die den Kriterien der Bürgernähe und Verständlichkeit entsprechen. Das sogenannte 'Amtsdeutsch' wurde bereits ab der Einführung der Computertextbausteine unüblich. Zusätzlich wurde die Grußformel 'Mit freundlichen Grüßen' in allen normalen Schriftstücken eingeführt. *"Diese Klausel würde aber provokant wirken, wäre die Höflichkeit und die Freundlichkeit nicht auch aus dem Text des Schreibens zu ersehen."*¹⁹⁸ Diesbezüglich wird in den Grundseminaren sowohl im Bereich 'Bürgernähe' als auch im Bereich 'Verwaltungsverfahrensgesetz' versucht, die alten 'Formulierungskünste' auszumerzen. In Teilbereichen kann natürlich die Tradierung innerhalb der Fachabteilungen aus Beharrungsvermögen alte Formulierungen erhalten.

4.4.2.4. Sprachschulung

Auch im Ausbildungsbereich wurde den Schlußfolgerungen der Studie Rechnung getragen. Sowohl im Rahmen der Weiterbildung als auch in der Grundausbildung wurden Seminarblöcke angeboten. Als Fortbildungsseminar wurde das Seminar 'Umgang mit Bürgern' angeboten, welches sowohl rethorische als auch psychologische Komponenten der Überwindung des 'Herrscher-Untergebenen-Verhältnisses' enthielt¹⁹⁹. Daneben wurden in diesen Seminaren auch realisierbare Vorschläge zur bürgerfreundlichen Gestaltung der Amtsbereiche erarbeitet²⁰⁰. Für die 'Visitenkarte der Verwaltung', die Telefonisten, wurden ebenso Seminare angeboten wie für 'Verhandlungstraining'

¹⁹⁷ Form und Inhalt richten sich nach den Bestimmungen des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 (AVG), BGBl. 1991/51 (WV), § 56 - § 62

¹⁹⁸ Speiser Leopold, Verwaltungsinnovation und Bürgerservice im Land Niederösterreich, St.Pölten 1987, S. 24

¹⁹⁹ SYM I., S. 49 - das Seminar umfaßte zweimal drei Tage, Block I: Psychologie des Kontaktes, Block II: Verständlichkeitstraining

²⁰⁰ SYM I., S. 39 - Angeführt werden die Behindertenparkplätze bei den Amtsgebäuden als Ergebnis eines Seminars

4.5. Bürgerinformationen

Neben der Bürgerinformations- und Beschwerdestelle des Amtes der Niederösterreichischen beschäftigt sich eine eigene Stelle der Landesamtsdirektion mit der Öffentlichkeitsarbeit und dem Informationswesen²⁰¹. Diese Stelle koordiniert auch die Herausgabe der Schriftenreihe des Landes, die `NÖ Schriften`. Es wird jedoch keiner Abteilung vorgeschrieben, Information oder Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben, dies bleibt im Ermessensspielraum des Abteilungsleiters. Vorrang hat grundsätzlich die Bewältigung des Hauptauftrages, die Erwägung, ob durch Information der Bürger die Bewältigung des Hauptauftrages erleichtert werden könnte, ist meist unerheblich. Hier mag auch mitwirken, daß es einerseits als bedrohlich empfunden werden könnte, daß der zu gut informierte Bürger bei den Förderungen seine Rechte einfordert, andererseits, daß der informierte Bürger die Leistungen des Landes nicht mehr benötigt, und damit der Personalstand einzelner Abteilungen nicht mehr haltbar wäre.

4.5.1. Öffentlichkeitsarbeit des Amtes

Die Öffentlichkeitsarbeit des Amtes beschränkt sich größtenteils auf den Tätigkeitsbericht des Amtes²⁰² sowie die Broschüre `Der gute Tip`²⁰³, eine Information für den Bürger im Umgang mit der Landesverwaltung, welches in den 70er Jahren erstellt wurde. Innerhalb der Landesamtsdirektion ist eine eigene Stelle des Verfassungsdienstes mit der Koordination der Öffentlichkeitsarbeit befaßt. Die Einbindung in den Verfassungsdienst erfolgte unter anderem in Hinblick auf die Begutachtung der Gesetzesvorlagen auf ihre sprachliche Verständlichkeit. Da die meisten Vorlagen jedoch nur sehr kurz vor dem geplanten Vorlagetermin die Landesamtsdirektion erreichen und die Parteienverhandlungen zusätzliche Änderungen ergeben, kann die im Projekt `Recht auf Sprache` vorgeschlagene Vorgangsweise, einen verpflichtenden Sprachdienst als Kontrollfunktion einzuführen, nicht durchgeführt werden. Hauptaufgabe der Öffentlichkeitsarbeit blieb die Herausgabe von Informationsbroschüren, meist in Zusammenarbeit mit den Fachabteilungen. Daneben wurden, vor allem in den 80er Jahren Umfragen zu Teilbereichen der Agenden des Amtes durchgeführt, ab 1990 reduzierte sich die Tätigkeit auf die Beratung und Koordinierung. Höhepunkte waren

²⁰¹ eingegliedert in die Landesamtsdirektion - Verfassungsdienst: Öffentlichkeitsarbeit und Demoskopie - derzeit nur mit einem Akademikerposten versehen, die Infrastruktur wird über die LAD sichergestellt.

²⁰² LAD, Agenden-Aktivitäten, Jahrbuch der NÖ Landesverwaltung, NÖ Schriften

²⁰³ LAD, `Der gute Tip`, ohne Jahreszahl, 3. Auflage 41. - 60. Tausend

Computerinformationsdisketten als neues Informationsmedium für die Öffentlichkeitsarbeit des Amtes²⁰⁴.

4.5.2. Informationstätigkeit der Abteilungen

In zunehmendem Maße, vor allem durch die Seminare der NÖVAK zum Thema Öffentlichkeitsarbeit angeregt, begannen die Abteilungen des Amtes zunehmend die Informationstätigkeit selbst zu organisieren und durchzuführen. Obwohl sehr wenige Abteilungen eigene Budgetansätze für die Öffentlichkeitsarbeit besitzen, kann doch mit den technischen Einrichtungen und Mitteln des Amtes, wie der Amtsdruckerei oder der Publikationsreihe 'NÖ Schriften', das Grundinformationsbedürfnis der Bürger zum Teil abgedeckt werden. Maßgeblich für den Umfang der Informationstätigkeiten der Abteilung ist jedoch die Einstellung der Abteilungsleitung. Setzt man die Grundhaltung 'Verwaltung darf nur aufgrund von Gesetzen handeln' hinzu, so bedeutet dies, daß außer der Gesetzesexekution keine andere Tätigkeit erforderlich ist, jede Information oder Öffentlichkeitsarbeit ist daher 'Privatvergnügen'.

4.5.3. Zeitschriftenwesen

Den Kontakt mit den Medien stellt die Presseabteilung sicher, welche auch für die Herausgabe der 'NÖ Landeskorrespondenz' verantwortlich zeichnet²⁰⁵. Neben dieser Publikation existiert auch eine ganze Reihe von mehr oder weniger regelmäßig erscheinenden Zeitschriften und Journalen, für die diese Abteilung die redaktionelle Verantwortung innehat. Besondere Aufmerksamkeit wird den Pressekontakten der Mitarbeiter der Fachabteilungen geschenkt. Ein eigener Erlaß regelt den Dienstweg, der für Pressemeldungen einzuhalten ist. In diesem Erlaß wird auch eine logisch aufgebaute Gedankenkette vom zufriedenen Bürger über dessen Informationsniveau, die Öffentlichkeitsarbeit, Informationsbereitschaft des Amtes und damit verbundener Informationsverpflichtung²⁰⁶ entwickelt. Ebenso sollen durch diese Dienstanweisung die Informationen an die Medien gebündelt über die Presseabteilung laufen, sowie die dezentralen Informationen, wie Interviews und Statements der Abteilungen organisiert werden²⁰⁷.

²⁰⁴ Agenden Aktivitäten 1993/9.; S. 42

²⁰⁵ Abteilung I/9, Presseabteilung; Die NÖ Landeskorrespondenz ist die tägliche Presseinformation des Amtes und der Landesregierung

²⁰⁶ LAD-1280/283 vom 17. Oktober 1988, systematisiert als 01-01/00-0550, Öffentlichkeitsarbeit, S. 1

²⁰⁷ ebenda; S. 2-3

4.6. Bürgerbeteiligung

4.6.1. Möglichkeiten des Bürgers in der Legistik mitzuwirken

Nicht ohne tieferen Hintergrund wurden in der Broschüre 'Wer regiert Niederösterreich'²⁰⁸ die Kammern der Regierungsgewalt zugerechnet. In der Begutachtung von Gesetzesvorlagen sind die jeweiligen gesetzlichen Interessensvertretungen fester Bestandteil des Verfahrens²⁰⁹. Nicht nur die Interessensvertretungen wirken an der Entstehung von Gesetzen mit, sondern eine vielfältige Vernetzung von privat- wirtschafts- und parteipolitischen Interessen werden bei der Gestaltung von Gesetzen und Novellen berücksichtigt. Die Interessen der Bürger sind dabei im Wege der Interventionen über Mandatare des NÖ Landtages oder über Regierungsmitglieder in der Gesetzgebung wirksam. Auch die Interessen von Gruppen von Beteiligten werden in dieser Weise berücksichtigt, wobei diesen Gruppen oft auch persönliche Kontakte zu den legistisch tätigen Kräften der Fachabteilungen des Amtes behilflich sind. So kann es dazu kommen, daß die Interessen einzelner Kleingruppen in der Legistik mehr Bedeutung genießen, als die Mehrheit der, von der so entstandenen Norm, Betroffenen. Man könnte diesen Grundsatz auch kurz so zusammenfassen: 'wer am lautesten schreit, dem wird am meisten Recht zugestanden'. Diese Tatsache dürfte vor allem darauf zurückzuführen sein, daß die gestalterische Kraft, die sich auf fundierte Grundlagenforschung beruft und den Blick für die Interessen und den Normbedarf der Gesamtbevölkerung bewahrt, in der derzeitigen Situation im Bereich der Gesetzgebung fehlt. Es wird mehr reagiert als aktiv gestaltet, gleichzeitig²¹⁰ bestehen jedoch Vorbehalte, einen einmal normierten Bereich freizugeben ohne Ersatz für die entfallenden Regelungen anzubieten.

4.6.2. Das Initiativ- und Einspruchsgesetz

Die Möglichkeiten des Bürgers, auf die Gesetzgebung einzuwirken, wurden 1979 in der neuen Verfassung²¹¹ verankert. "Das Initiativrecht umfaßt das Verlangen auf Erlassung, Abänderung oder Aufhebung von Landesgesetzen einschließlich der Landesverfassungsgesetze."²¹² Das Einspruchsverfahren legt fest, daß "Gesetzesbeschlüsse des Landtages [...] vor ihrer Kundmachung einem Einspruchsverfahren zu unterziehen [sind]"²¹³ wenn ein Anteil der wahlberechtigten

²⁰⁸ Oswald Franz/Ströbitzer Hans, Wer regiert Niederösterreich 1993-1998, 17. Auflage, St. Pölten 1993

²⁰⁹ LGBl. 0001-5, Art. 25 Abs.1 lit. 2

²¹⁰ siehe: 'wer am lautesten schreit...', sowie 3.1. 'Das NÖ Tanzschulgesetz'

²¹¹ NÖ Landesverfassung 1979, LGBl. 0001- 5

²¹² LGBl. 0001-5, Art. 26 Abs.1. 'Initiativrecht der Landesbürger und der Gemeinden'

²¹³ LGBl. 0001-5, Art. 27 Abs.1. 'Einspruchsfähige Gesetzesbeschlüsse und Einspruchsberechtigte'

Landesbürger dies wünschen. Ebenso wurden dem Bürger²¹⁴ auch Möglichkeiten eingeräumt, auf die Landesvollziehung Einfluß zu nehmen: *“Das Initiativrecht umfaßt das Verlangen, daß in den Vollziehungsbereich des Landes fallende Aufgaben besorgt und Maßnahmen getroffen werden, soweit sie im Interesse des gesamten Landes oder zumindestens von regionaler Bedeutung sind.”*²¹⁵ Allen drei Artikeln der Landesverfassung gemeinsam ist einerseits, daß die Bestimmungen sowohl für Bürger als auch für Gemeinden gelten, andererseits, daß die näheren Bestimmungen durch Landesgesetze festzusetzen sind. Dieses Gesetz wurde im Jahr 1981 mit dem ‘NÖ Initiativ- und Einspruchsgesetz’ (NÖ IEG)²¹⁶ geschaffen.

Für die Einleitung eines Initiativverfahrens sind vorerst die Unterstützungserklärungen von 5.000 Stimmberechtigten erforderlich²¹⁷. Der Antrag darf jedoch nur Gesetze betreffen, die bereits drei Jahre in Kraft sind²¹⁸. Sobald das Verfahren eingeleitet ist, sind 5 von Hundert der Wahlberechtigten erforderlich, um den Antrag von der Landesregierung als Regierungsvorlage dem Landtag zuleiten zu lassen.

Bei Gesetzen, die gemäß Landesverfassung einem Einspruchsverfahren unterzogen werden können²¹⁹ wird der Gesetzesbeschluß bei den Bezirksverwaltungsbehörden öffentlich aufgelegt. Hier ist jedoch bereits für die Einleitung des Einspruchsverfahrens die Unterstützung von 5 von Hundert Wahlberechtigten erforderlich²²⁰. Etwas erstaunlich erscheint die Bestimmung, daß kein Einspruchsverfahren einzuleiten ist, wenn nicht mindestens 40.000 Anträge von wahlberechtigten Landesbürgern in offener Frist eingelangt sind²²¹. Diese Festschreibung einer Festzahl widerspricht der flexiblen Gestaltung der Landesverfassung (5 von Hundert) und wäre im Falle eines, theoretisch denkbaren, Absinkens der wahlberechtigten Landesbürger unter 800.000 eine unzulässige Einschränkung²²².

²¹⁴ die gleichen Möglichkeiten stehen auch Gemeinden und Landtagsabgeordneten zu, bei der Initiative zur Landesvollziehung allerdings nur den Bürgern und den Gemeinden

²¹⁵ LGBl. 0001-5, Art. 46 Abs. 1. ‘Initiativrecht der Landesbürger und Gemeinden’ - in der Landesvollziehung

²¹⁶ LGBl. 0060-0

²¹⁷ LGBl. 0060-0, § 5 Abs. 2

²¹⁸ LGBl. 0060-0, § 5 Abs. 3

²¹⁹ LGBl. 0001-5 Art. 27 Abs.2 bestimmt die Ausnahmen : bei Gesetzen die *“1. zur Abwehr von Schäden in Katastrophenfällen [...], 2. in Ausführung bundesgesetzlicher Vorschriften innerhalb einer bestimmten Frist zu fassen war oder 3. überwiegend abgabenrechtliche Vorschriften enthält”* ist das Einspruchsverfahren nicht durchzuführen

²²⁰ Da im NÖ IEG keine gesonderte Bestimmung enthalten ist, gilt der Art. 27 Abs. 1., NÖ LV 1979, LGBl. 0001-5

²²¹ LGBl. 0060-0, § 35 Abs.2

²²² Derzeit besteht diese Gefahr allerdings nicht. Niederösterreich hat nach der Volkszählung 1991 1,406.294 Einwohner: Österreichische Bürgermeisterzeitung, 1/93, S. 3 nach ÖStat, Volkszählung vom 15.5.1991 - nach Romeder Franz, Der Landtag von Niederösterreich 1993-1994 sind es 1,473.813 Einwohner (ohne Quellenangabe)

Ähnlich aufgebaut ist auch das Initiativrecht in der Landesvollziehung. Hier sind jedoch nicht die landesweiten Wähleranteile ausschlaggebend, sondern der, bereits in der Landesverfassung festgeschriebene, regionale Wirkungsraum der Initiative. Hierbei muß der Antragsteller 10% der Wähler des Wirkungsraumes als Unterstützer gewinnen²²³, wobei der Antragsteller selbst vorerst den Wirkungsraum festlegen muß. Die Landeswahlbehörde hat hierauf nach Einbringung des Antrages die örtliche und sachliche Wirksamkeit des Antrages zu überprüfen. Sollte dieser Wirkungsraum ihrer Beurteilung nach größer als der vom Antragsteller angegebene sein, ist diesem eine sechsmonatige Frist zur Nachbringung der erforderlichen Unterschriften zu gewähren²²⁴. Gegen diese Entscheidung bezüglich des Wirkungsraumes steht jedoch keine Berufungsmöglichkeit zu. Die jeweiligen Abstimmungsverfahren laufen nach dem Grundschemata einer Landtagswahl ab und sind soweit nur Verfahrensbestimmungen, ausgenommen der Fall der `Initiative in der Landesvollziehung`, da in diesem Fall der Abstimmungsbereich auf den Wirkungsbereich beschränkt ist. Bemerkenswert in Bezug auf die Bürgerfreundlichkeit ist die Beilage zu diesem Landesgesetz, das Sachregister, welches die Auffindbarkeit der Bestimmungen erleichtert.

²²³ LGBl. 0060-0, § 60 Abs. 2

²²⁴ LGBl. 0060-0, § 62 Abs. 3

5. Qualitative Ansätze der Verwaltungsreform

5.1. Der Begriff der qualitativen Verwaltungsreform

Die qualitative Verwaltungsreform beabsichtigt die Steigerung der Leistung, eine qualitative und quantitative Verbesserung der Dienstleistung der Verwaltung und korrespondiert in der Art der Durchführung der NÖ Landesverwaltung mit den Ansätzen der reduktiven Reform, im Sinne der Sparsamkeit der Verwaltung und der Einsparung von personellen, sachlichen und finanziellen Ressourcen²²⁵. Das Streben der Verwaltung nach Verbesserung ihrer Arbeitsleistung läßt sich als eigene Arbeitsmethode erfassen. Betrachtet man die Vorgangsweise der einzelnen Maßnahmen der Qualitätssteigerungen des Amtes, so stellt man fest, daß es sich, obwohl oft beschworen, nicht um einen kontinuierlichen Reformprozeß sondern einen unregelmäßigen Vorstoß einzelner Personen und Konzepte handelt. Diese Verhaltensform wird als unvorteilhaft eingeschätzt²²⁶, da Reformen, die erst beim Eintreten von Unzulänglichkeiten einsetzen, oftmals nur zu oberflächlichen Abänderungen führen und so bereits kurze Zeit später erneute Beschäftigung mit demselben Problem bedingen. Die Diskussion in Österreich kennt unter dem Überbegriff Leistungs- und Effizienzsteigerung der Verwaltung verschiedene Ansätze die im Rahmen der Reformmaßnahmen beim Amt der Landesregierung in der Folge beleuchtet werden sollen.

5.2. Das Bürokommunikationssystem LAKIS²²⁷

Ein wichtiger Teilbereich der Leistungssteigerung ist die Hebung der Kommunikationsfähigkeit innerhalb der Verwaltung und die Bereitstellung zeitgemäßer Arbeitsmittel. Einer der unterrepräsentierten Bereiche der Arbeitsmittel des Amtes war die Ausstattung der Mitarbeiter mit EDV²²⁸-Geräten. Die Bearbeiter sind größtenteils mit Tätigkeiten mechanischer Natur beschäftigt, wie zum Beispiel das mehrmalige Übertragen von Daten in Bescheidvordrucke, die in einer Schreibstelle mittels Schreibmaschine oder Computern in eine verschickbare Form gebracht werden. Manche Akademiker und teilweise auch Sachbearbeiter zeichnen Texte mittels Diktiergeräten auf, der endgültige (maschinschriftlich ausgefertigte) Text wird mehrmals korrigiert, bevor er abgefertigt

²²⁵ Neisser Heinrich, 'Verwaltung', in: Dachs Herbert u.a. (Hrsg.), Handbuch des politischen Systems Österreichs, Wien 1991, S. 151

²²⁶ In 't Veld Joris, 'Hebung der Verwaltungsleistung', in: Morstein Marx Fritz (Hrsg.), Verwaltung, Berlin 1965; S. 354

²²⁷ Landes Akten Kommunikations u. Informations System

²²⁸ EDV-Elektronische Datenverarbeitung, im Bereich des Bundes wird vor allem ADV-automationsunterstützte Datenverarbeitung verwendet

wird. Vor diesen Arbeitsmethoden erscheint die Modernisierungsabsicht des Dienstgebers verständlich, sowohl die Ausstattung mit Bildschirmen, als auch die Verkürzung der Wege eines einzelnen Aktenstückes, welches bei jeder Aktion eines Beteiligten seinen Weg über die Kanzlei nehmen muß, um den Bearbeitungsweg nachvollziehen zu können²²⁹. Die Arbeitsabläufe sind in der Grundstruktur seit der Kielmanseggschen Reform unverändert geblieben. Die Verwendung von Datenverarbeitungsgeräten ist ein Hilfsmittel zur Durchführung der übertragenen Verwaltungsaufgaben und bedarf soweit keinen ausdrücklichen gesetzlichen Auftrag, als die Datenverarbeitung in Vollziehung eines Gesetzes erfolgt²³⁰. Im Gegensatz zur Bundesverwaltung, bei der das Ressortprinzip vorerst eine zentralgesteuerte und koordinierte Planung verhinderte²³¹, bestanden diese Probleme innerhalb des Amtes der Landesregierung nicht. Die ersten Versuche der Verwaltung mit der Datenverarbeitung wurden in der NÖ Landesverwaltung wie in nahezu allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung mit den Personalverrechnungen gestartet. Erst mit der Zeit wurden auch Informationssysteme aufgebaut, meist jedoch nur für spezielle, ressortgebundene, Anwendungen.

5.2.1. Ausgangslage und Sollkonzept

Als Ausgangsposition zum Zeitpunkt der Einrichtung der Projektgruppe LAKIS im Jahr 1991 stellte sich die EDV-Situation im Amt folgendermaßen dar:

Eine zentrale EDV (Großrechner im Amtsgebäude in der Operngasse) betreute 880 Bildschirmarbeitsplätze sowie 140 Terminaldrucker innerhalb des Amtes und an den angeschlossenen Bezirksverwaltungsbehörden²³². 3,850.000 Blatt Listendruck wurden in der LAD-EDV zentral ausgedruckt, aufbereitet und an die Endverbraucher ausgeliefert. Zusätzlich befanden sich 1.109 Personalcomputer (zum Teil als Intelligente Arbeitsplätze) sowie dazugehörige Drucker im Einsatz. Lokale Netze wurden in der Landesamtsdirektion, einer delokalisierten Abteilung und bei zwei Bezirkshauptmannschaften installiert.

Innerhalb der EDV-Abteilung wurde bereits mehrere Jahre ein Machtkampf zwischen den Anhängern der Großanlage und den Verfechtern der Microcomputer- und Netzwerklösungen ausgefochten. Besonderen Auftrieb gewannen die Anhänger der Großanlage aus einer geglückten Hochrechnung anlässlich der Landtagswahl im Jahr 1983, als dem langjährigen Landeshauptmann Mag. Siegfried Ludwig der Sieg und die voraussichtliche Mandatszahl genau vorausgesagt wurde. Dieses Funktionieren der Groß-

²²⁹ siehe z.B.auch: Manipulationsvorschrift für den n.ö. Landes-Kanzleidiens, o.O., o.J., S. 59 -70

²³⁰ Winter Arthur, 'Die automationsunterstützte Datenverarbeitung in der Verwaltung', in: Bundeskanzleramt (Hrsg.), Die öffentliche Verwaltung in Österreich, Wien 1992, S. 282-283

²³¹ ebenda, S. 284

²³² Alle Angaben: Agenden-Aktivitäten 1990/91, NÖ Schriften 45, Wien 1991, S. 39

EDV sicherte jahrelang bevorzugte Zuteilungen²³³. Dem gegenüber gewannen die Vertreter der Netzwerklösungen an Raum durch Überlastung des Großrechners, damit verlängerte Bildschirmwartezeiten an den Bezirksverwaltungsbehörden, sowie oftmals verspätete Online-Einschaltungen am Morgen. Diese verspäteten Online-Starts sowie die Uneinsichtigkeit der Bezirkshauptleute, daß ihre Fachabteilungen (vor allem die KFZ-Zulassungsstellen) während eines öfter auftretenden Feuerfehlalarms im Amtsgebäude Operngasse durch Sicherheitsstops der Großanlage zur Untätigkeit angehalten wurden, führten zu massiven Protesten beim Landesamtsdirektor und der LAD-EDV²³⁴.

Als Grundlage für die Einrichtung des Projektes "Bürokommunikation" diente dem Amt eine Informationssystemstudie aus dem Jahr 1987²³⁵. Die angeführten Ziele der Studie

1. EDV-Gesamtkonzept und Anwendungsprioritäten,
2. Unterstützung der Prüftätigkeit des Amtsinspektorates
und
3. Grundlage für die bevorstehende Aussiedlung Wiener Dienststellen

lassen das primäre Interesse der Auftraggeber dieser Studie erkennen: Verbesserung der EDV-Unterstützung im Amtsbetrieb.

Nicht in die Grundlagen des Projektes "Bürokommunikation" einbezogen wurde die, im Jahr 1985 erstellte, Arbeitszufriedenheitsuntersuchung²³⁶, in der die Kommunikation zwischen den Abteilungen sowie die Information der Mitarbeiter durch die Vorgesetzten als unzureichend bezeichnet werden²³⁷. Im Gegenteil wird als primäre Zielsetzung die ökonomische Komponente hervorgehoben sowie die Auswirkungen auf die Organisationsstruktur²³⁸.

Ein Vergleich mit anderen Pilotversuchen, vor allem in Deutschland²³⁹ zeigte die Durchführbarkeit solcher Systeme in der öffentlichen Verwaltung sowie die Zielsetzungen in der qualitativen Verwaltungsreform:

- Beschleunigung der Verwaltungsabläufe
- Verbesserung der Qualität der Erledigungen
- Verbesserung des Behördenimages
- Modernes Werkzeug für Bürotätigkeit

²³³ Erzählungen der Mitarbeiter der LAD-EDV

²³⁴ In der Folge mußte jeder verspätete Online-Start schriftlich begründet werden, spätestens 5 Minuten nach dem nicht erfolgten Start rief der erste Bezirkshauptmann in der LAD-EDV an, 10 Minuten später die Landesamtsdirektion (persönliche Wahrnehmungen 1989/90)

²³⁵ Amt der NÖ Landesregierung - LAD, LAKIS -Sollkonzept, S. 1

²³⁶ Garbsch, Tolle, Steinringer, Arbeitszufriedenheitsuntersuchung 1985, NÖVAK, Wien 1985

²³⁷ ebenda, S. 20-21

²³⁸ LAKIS-Sollkonzept, S. 2-3

²³⁹ Als Vergleich wird im Sollkonzept 'BÜROMIN' in Niedersachsen herangezogen- präsentiert wurde 'BÜROMIN' auf der EDV-Fachmesse CEBIT 1992 in Hannover; LAKIS-Sollkonzept; S. 11

Dementsprechend wurden im Projekt LAKIS unter anderem als die Ziele angeführt²⁴⁰:

- Steigerung der Produktivität, Qualität, Geschwindigkeit und ganzheitliche Aktenbearbeitung
- Imageverbesserung
- Zukunftssicherheit durch Flexibilität
- Grundlage für zukünftige Entwicklungen wie Dezentralisierungen und Heimarbeit

Auch hier wurden also eher technische Ziele als ausreichend für die Definition der Projektziele erachtet, Hauptaugenmerk bei der Personalreduktion wird auf die Kanzleien und das Hilfspersonal (Amtsdiener) gelegt.

Das Kernstück des vorgesehenen Konzeptes ist ein Akteninformationssystem. Auf diesem aufbauend wird eine Textverarbeitung, ein Dokumentationssystem, diverse Evidenzen und anwenderspezifische Programme sowie, als Kommunikationselement, ein Mailingsystem vorgesehen²⁴¹. Verschiedene Dienstprogramme sollen den Arbeitsalltag erleichtern und dem Bediensteten den Umstieg auf das neue System vereinfachen. Erst nach diesen technischen Festlegungen wird auf das, laut Landesamtsdirektorstellvertreter Dr.Hürbe wichtigste Element, die Organisationsreform, eingegangen. Hier sollen *“Anpassungen und Änderungen in der Arbeitsverteilung, den Arbeitsabläufen, den Abteilungsstrukturen und Hierarchien”*²⁴² bereits in der Einführungsphase berücksichtigt werden. Zielt die Absicht des Projektverantwortlichen tatsächlich auf die organisatorische Reform ab, so muß diese als Reform durch Sachzwänge bezeichnet werden, da sie scheinbar anders nicht umsetzbar erschien. Dem ist allerdings entgegenzuhalten, daß die Einführung, zumindestens von den ersten handelnden Personen, technikorientiert erscheint. So wurde zwar in der allgemeinen Beurteilung durchaus mit Vorbehalten gerechnet, in der Einführungsorganisation werden jedoch Festlegungen, insbesondere die Kompetenz bezüglich der oben exemplarisch angeführten erwarteten Änderung der Arbeitsverteilung, -abläufe, Abteilungsstrukturen und Hierarchien, peinlichst vermieden. Aussagen der Projektverantwortlichen²⁴³ lauten jedoch übereinstimmend dahingehend, daß diese strukturellen Änderungen in der Verantwortung der umzustellenden Abteilungen, insbesondere in der Verantwortung der jeweiligen Leiter liegen.

Als Zeitrahmen für die Umstellung des gesamten Bereiches des Amtes der NÖ Landesregierung sind die Jahre 1994 bis 2000 vorgesehen (3.350 Arbeitsplätze), im

²⁴⁰ LAKIS-Sollkonzept; S. 3

²⁴¹ LAKIS-Sollkonzept; S. 12

²⁴² als Beispiel angeführt, LAKIS-Sollkonzept, S. 29

²⁴³ DI Garhofer, Leiter der Projektgruppe; Dr. Hürbe, Leiter des Projektes

Anschluß sollen auch die Bezirkshauptmannschaften, Gebietsbauämter und Straßenbauabteilungen vom Jahr 2000 bis 2004 umgestellt werden²⁴⁴.

5.2.2. Die Stellungnahmen der Betroffenen

Im Zuge der Erstellung des Sollkonzeptes wurde ein Entwurf an alle Abteilungen des Landes sowie die Bezirksverwaltungsbehörden zur Stellungnahme übermittelt²⁴⁵. Zusätzlich wurde im Zuge einer Präsentation das Projekt allen Abteilungsleitern des Landes vorgestellt. Es langten 98 Stellungnahmen ein²⁴⁶. Diese Stellungnahmen wurden in einem eigenen Band, gemeinsam mit der Beantwortung durch die Projektgruppe, allen Abteilungen zur Verfügung gestellt²⁴⁷, die Ergebnisse wurden in das Sollkonzept eingearbeitet.

Das Vorhaben polarisierte die Betroffenen, ungewohnt offene kritische Stellungnahmen waren die Folge. So können beispielsweise die Aussagen eines Bezirkshauptmannes, “[das] *Sollkonzept ist eine Auflistung und Aneinanderreihung von Wunschzielen und Vorstellungen - verschwommene Darstellung mit allgemeinen Phrasen*”²⁴⁸, sowie die Stellungnahme einer Abteilung, "*Futuristisches Vorhaben wird an starren Strukturen scheitern müssen - bei den Mitarbeitern nicht umsetzbar*"²⁴⁹ hervorgehoben werden. In der Gesamtbeurteilung wurden weniger die Modernisierung selbst, als die personellen Komponenten des Projektes hervorgehoben. Zwei Abteilungen meldeten Skepsis der Bediensteten, eine Abteilung meldete lediglich ein Abstimmungsergebnis: “5 Mitarbeiter positiv, 2 neutral, 17 skeptisch bis ablehnend”²⁵⁰. Unter “Allgemeines” wurde unter anderem angeführt, daß “[...]durch die fehlende Neuaufnahme von weniger qualifiziertem Personal im öffentlichen Dienst [...] jedoch der Prozentsatz von nichtvermittelbaren Arbeitslosen in der Gesamtstatistik sicher noch größer [wird]”²⁵¹. Ebenso bemerkenswert sind unter anderem auch die Stellungnahme des Leiters des Amtsinspektorates²⁵² zum Punkt “Organisatorische Auswirkungen” [...]

²⁴⁴ LAKIS-Sollkonzept, S. 60-62

²⁴⁵ Amt der NÖ Landesregierung-LAD, Projekt Bürokommunikation - Sollkonzept, Entwurf Jänner 1992

²⁴⁶ LAKIS-Sollkonzept, S. 4

²⁴⁷ Amt der NÖ Landesregierung-LAD, Projekt LAKIS - Zusammenfassung der Stellungnahmen zum Entwurf Jänner 1992 und Beantwortung; 2 Konvolute mit Mantel, Teil 1- Zusammenfassung der Stellungnahmen (ZS), Teil 2- Beantwortung der Stellungnahmen (BS)

²⁴⁸ ebenda, ZS, S. 2

²⁴⁹ ebenda, ZS, S. 2

²⁵⁰ ebenda, ZS, S. 2

²⁵¹ ZS; S. 2

²⁵² Zuständigkeit: Das Amtsinspektorat ist mit der Überprüfung sämtlicher Landesdienststellen und der bei diesen beschäftigten Mitarbeiter betraut..., Agenden-Aktivitäten, 1990/91, S. 36

*“Abteilungsleiter sind an Einsparungen nicht interessiert”*²⁵³ sowie die einer Bezirkshauptmannschaft: *“Zu weitgehende Autonomiestellung des Bearbeiters [ist] nicht sinnvoll, Dienststellenleiter muß für Teilbereiche die Entscheidung behalten”*²⁵⁴

Die Aussage eines Beamten, *“Ein Computer ist eine Schreibmaschine mit Fernseher, ich habe nicht etwas gelernt, damit ich Schreibmaschine schreibe”*²⁵⁵, scheint sich in den Stellungnahmen einiger Abteilungen zu den “künftigen Abläufen” wiederzuspiegeln: So stellten gleich fünf Abteilungen sowie ein politisches Büro fest, daß *“durch ganzheitliche Bearbeitung [...] höher qualifizierte Bearbeiter mit Schreibarbeiten oder Datenbearbeitung befaßt [werden]”*²⁵⁶. Eine technische Abteilung stellte fest, daß *“das Schreiben von Gutachten [...] Sachverständigen nicht zugemutet werden [kann]”*²⁵⁷. Demgegenüber kommt in manchen Stellungnahmen auch mangelndes Vertrauen zum Ausdruck: eine technische Abteilung stellt fest, daß *“A- und B-Bedienstete²⁵⁸ keine Erledigungen am Bildschirm erstellen [können], da keine Maschinschreibkenntnisse vorhanden sind - Motivation soll durch eigene Schulung [hervorgerufen werden]”*²⁵⁹. Eine Abteilung geht sogar soweit festzustellen, daß *“Erledigungen durch Bearbeiter nur bei Standardtexten möglich [seien]”*²⁶⁰. Ob diese Stellungnahmen nun dem Mißtrauen in die Fähigkeiten der Mitarbeiter oder dem Standesbewußtsein entspringt, ist aufgrund der vorliegenden Zusammenfassung der Stellungnahmen nicht feststellbar. Sicher werden diese Grundhaltungen jedoch bei der Einführung der EDV-Lösungen, besonders aber bei der gewünschten Ablauf- und Organisationsreform noch zu berücksichtigen sein.

5.2.3. Die Pilotversuche

Eingedenk der, oben ausgeführten, massiven Bedenken und Einwendungen einiger Abteilungen ist ersichtlich, daß in der Ablaufplanung der Einführung größter Wert auf die Erfahrungssammlung gelegt wurde. Innerhalb des Pilotbetriebes werden acht Abteilungen des Amtes sowie zwei Politische Büros²⁶¹ im Zeitraum November 1993 bis Jänner 1995²⁶²

²⁵³ ZS, S. 17

²⁵⁴ ZS, S. 18

²⁵⁵ persönliches Gespräch, 1991

²⁵⁶ ZS; S. 20

²⁵⁷ ZS; S. 20

²⁵⁸ Akademiker und Maturanten im Behördenkürzel nach der Gehaltseinstufung

²⁵⁹ ZS; S. 20

²⁶⁰ ZS; S. 20

²⁶¹ 1. Block: LAD, Buchhaltung 1 ab November 1993

2. Block: Abt. I/3, II/6 ab Jänner 1994

3. Block: Abt. I/5, B/5 (Teile) ab März 1994

4. Block: Abt. VII/1, Buchhaltung 4, Büro LHStv Prokop, LR Votruba ab Herbst 1994

²⁶² Breithofer Erich, NÖ LAKIS Mitteilungen und Informationen, Nummer 1-Jänner 1994, Wien 1994, S. 4

umgestellt, der Schwierigkeitsgrad für die Projektgruppe ist nach amtsinterner Einschätzung von Start bis Jänner 1995 steigend. Die Erfahrung der ersten Schulungen zeigte, daß selbst die skeptischsten Mitarbeiter nach ersten Bedenken begeistert von den Möglichkeiten der EDV waren. Diese Erfahrungen decken sich mit den Erfahrungen des Niedersächsischen Versuches "BÜROMIN". Vorbereitend wurden für die Abteilungen ungefähr ein dreiviertel Jahr vor der Umstellung Informationsveranstaltungen abgehalten, alle Mitarbeiter des Amtes werden über das interne Blatt "NÖ LAKIS - Mitteilungen und Informationen" über den Fortgang des Projektes informiert. Für alle Mitarbeiter, insbesondere für die Mitarbeiter der Pilotabteilungen, bestand bereits vor der Umstellung die Möglichkeit das System in Kleingruppen vor dem Bildschirm erklärt zu bekommen. Der erste ausführliche Bericht erschien im Mai 1992 in der internen Information "Neues Landhaus"²⁶³. Hier wurde auch ausführlich auf die Heimarbeit am Beispiel des niederländischen Verkehrsministerium eingegangen. Auch die externe Pressearbeit für das Projekt lief mit der Entscheidung der Landesregierung für das Projekt mit der Meldung der NÖ Landeskorespondenz vom 6.Juli 1992²⁶⁴ an. Unter dem Titel "Top-Kommunikationssystem" wurde in "Niederösterreich Perspektiven" das neue Konzept vorgestellt und vor allem der bürgerfreundliche Aspekt der raschen Bearbeitung und der Information betont.

5.2.4. Folgen der Einführung von LAKIS für die EDV Abteilung

Der Start des Projektes LAKIS erfolgte mit vier Mitarbeitern, die Projektgruppe erweiterte sich ständig. Durch eine interne Ausschreibung des Amtes wurden auch in einem Rundschreiben an alle Mitarbeiter des Landes massiv Interessierte geworben. Mehrere Spezialisten der Landesamtsdirektion-EDV aber auch andere Mitarbeiter erkannten die Entwicklungschancen die das neue Projekt bot und wechselten in das Projektteam. Dieses ist hierarchiemäßig direkt unter der Landesamtsdirektion angesiedelt, eine Entwicklung aus der Projektgruppe in eine eigenständige Abteilung wäre aus den amtsinternen Abläufen und Mechanismen zu erwarten, wobei das Schwergewicht nach der Durchführung der Umstellung vermutlich auf Wartung und Innovation liegen dürfte. Insbesondere zwei Probleme stellen sich nach Ende des Projektes: die Teammitarbeiter müßten nach der Amtsdefinition der Projektorganisation nach der Einführung des Systems wieder an ihren alten Arbeitsplatz zurückkehren, der Leiter des Projektes wieder in untergeordneter Funktion in der Landesamtsdirektion-EDV tätig werden. Die Zulagen müßten wieder entfallen und die laufende Betreuung an die EDV-Abteilung übergeben

²⁶³ Landesamtsdirektion, Im Büro der Zukunft, in: Neues Landhaus Jahrgang 3, Mai 1992, S. 4

²⁶⁴ Abt. I/9, NÖ Landeskorespondenz, Wien 6.Juli 1992; Blatt 3

werden. Die Großanlage wurde in den letzten Jahren bereits stark eingeschränkt, Personal und Ressourcen wurden umverteilt. Im Mai 1994 wurde die geplante Ausgliederung des Rechenzentrums bekannt. Mittels Regierungsbeschluss werden die Arbeiten an ein privates Unternehmen (IBM) ausgelagert, auch in der Niederösterreichischen Landesverwaltung haben sich die wirtschaftsamerikanischen Begriffe durchgesetzt, es wird von 'Outsourcing' gesprochen. Beim Amt verbleiben die Arbeitsvorbereitung und die Wartung der Programme. Noch nicht abzuschätzen ist allerdings die Überführung der Applikationen der Großanlage auf das Netzwerk des Bürokommunikationssystems. Durch die Ansiedelung der Benutzerbetreuer von LAKIS in den Fachabteilungen wird auch diese Funktion in der LAD-EDV nicht mehr erforderlich sein, das Auslaufen des schulungsintensiven Textverarbeitungsprogrammes Texass-Windows bzw. Texass-Windows-Plus bedeutet ein langfristiges Auslaufen der Agenden der LAD-EDV in funktionaler Hinsicht. Dem wurde durch eine rechnerische Personaleinsparung durch die Rechenzentrumsauslagerung entgegengewirkt: 10 Personen (5 Maturanten, 5 Bedienstete ohne Matura) sollen eingespart werden. Da jedoch die Dienstposten weder dem Land noch der Abteilung selbst verloren gehen sollen, werden diese in einen anderen Bereich der EDV versetzt, in dem neue Aufgaben für sie gefunden werden.

5.3. Die Organisationsreform

Die Ansätze der Effizienzsteigerung der Verwaltung betreffen auch die Behördenorganisation des Amtes der Landesregierung. Die Koordinationsprobleme des Amtes der Landesregierung mit der Landesregierung werden in der Literatur als amtsinterne Frage bezeichnet²⁶⁵. Die Effizienzsteigerung soll durch klare und übersichtliche Strukturen erreicht werden. Die hier betrachtete Organisationsreform soll nicht die Ablaufreform in den Arbeitsmethoden innerhalb der Abteilungen betreffen, sondern die Grobgliederung des Amtes. Wie bereits ausgeführt, sind durch die oftmaligen Umformungen der Amtsstruktur die Bezeichnungen der Abteilungen uneinheitlich und verwirrt, durch die politischen Verteilungsmethoden die Ressortzuständigkeiten überschneidend. Vor allem die Überschneidungen der politischen Kompetenzen innerhalb von Sachbereichen führen zu ideologischen und machtpolitischen Zwisten der Regierungsmitglieder, die sich auf die Arbeit der Verwaltung negativ auswirken.

²⁶⁵ Raschauer Bernhard/Kazda Wolfgang, 'Organisation der Verwaltung', in: Wenger Karl u.a. (Hrsg.), Grundriß der Verwaltungslehre, Wien 1983, S. 147

5.3.1. Die Ansätze der Bereinigung der Organisation und ihre Grenzen

Die Organisationsstruktur der Ämter der Landesregierung ist in Grundzügen durch ein Verfassungsgesetz vorgegeben²⁶⁶. Trotzdem sind die Gestaltungsmöglichkeiten der Landesregierung weder inhaltlich, noch organisatorisch tatsächlich stark eingeschränkt. Selbst Modelle die außerhalb der derzeit bestehenden gesetzlichen Grenzen entwickelt würden, hätten unter dem Titel `Probelauf` oder `Modellversuch` der Verwaltungsreform vermutlich Chancen umgesetzt zu werden.

Ein Ansatz der letzten Jahre, vom Landeshauptmann Dr. Erwin Pröll bereits in seiner Regierungserklärung angesprochen, war die Einbindung aller Abteilungen des Amtes der Landesregierung in Gruppen. Die Gruppen sollten nach fachspezifischen Kriterien geschaffen werden²⁶⁷ und lehnten sich insofern sehr stark an das Organisationsmodell von 1939 an. Politischer Proponent der Idee war der Landeshauptmann persönlich. Die Absicht bestand vor allem darin, nicht mehr einer Gruppe von fast neunzig Abteilungsleitern²⁶⁸ in Angelegenheiten des Inneren Dienstes gegenüberzustehen, sondern einer überschaubaren Menge von neun Direktoren (Gruppenleitern) sowie einem Generaldirektor (Landesamtsdirektor) Aufträge erteilen zu können. Um das System effektiv umsetzen zu können, erschien es erforderlich, den neuen Gruppenleitern mehr Kompetenzen als den bereits existierenden Gruppenleitern zuzugestehen. Vorgesehen waren sowohl personalpolitische als auch Planungs- und Überwachungskompetenzen, welche den bisherigen Gruppenleitern nur in eingeschränktem Umfang zur Verfügung standen. Am 23. Februar 1994 wurde das Konzept der Landesamtsdirektion-Verfassungsdienst den Abteilungsleitern aus Anlaß einer Dienstbesprechung präsentiert²⁶⁹. Bei der Zieldefinition des Gruppenmodells wurden Ansätze der `Kundenfreundlichkeit` sowie der Effizienz angeführt. Ein neuer `runder Tisch` wurde als Kommunikationsforum des Landeshauptmannes mit dem Landesamtsdirektor, Landesamtsdirektor Stellvertreter und den Gruppenleitern initiiert. Dem Gruppenleiter selbst sollte die Einrichtung von Stabstellen sowie die Verantwortung für den Personal- und Sachmitteleinsatz

²⁶⁶ vergleiche Raschauer Bernhard/Kazda Wolfgang, `Organisation der Verwaltung`, in: Wenger Karl u.a. (Hrsg.), Grundriß der Verwaltungslehre, Wien 1983, S. 162

²⁶⁷ Zu diesem Thema sind derzeit weder Literatur noch Quellen verfügbar, da bei laufenden Prozeßen, wie bereits bei anderen Themen ausgeführt, größtenteils nur `Irrenakten` existieren und diese, aus verständlichen Gründen, nicht zur Verfügung gestellt werden. Die Angaben dieses Teils der Arbeit resultieren aus Gesprächen mit Abteilungsleitern und Mitarbeitern des Amtes, die jedoch meist unverbindlich erfolgten. Da aus dem derzeitigen Stand der Dinge jedoch anzunehmen ist, daß dieses Projekt weiterverfolgt wird, erscheint eine Wiedergabe unverzichtbar.

²⁶⁸ Hierbei sind neben den 70 Abteilungsleitern (wobei mehrere Leiter zwei Abteilungen leiten) auch die Stabstellen der Landesamtsdirektion zu berücksichtigen.

²⁶⁹ LAD-10021/22, vom 18. Februar 1994, Beilage: Gruppenmodell VD, Stand 1. Dezember 1993

überantwortet werden. In diesen Angelegenheiten sollte der Gruppenleiter zum Vorgesetzten der Abteilungsleiter werden.

5.3.2. Die neuen Organisationspläne und ihre Auswirkungen

Analog der Entwicklung des Bundes hat auch im Land Niederösterreich die Eigenverantwortlichkeit der Ressorts, trotz des verankerten Kollegialprinzips, der Koordinierung oft allzuenge Grenzen gesetzt²⁷⁰. Vor allem die Koordinierung von Fachbereichen, die Ressortverantwortlichen unterschiedlicher politischer Zugehörigkeit unterstehen, ist nahezu nur auf der Ebene von Parteiverhandlungen möglich, da selbst Vorschläge der Verwaltung oftmals als politische Übervorteilungsversuche angesehen werden. Die geplante Gruppengliederung hätte dementsprechend eine neue Planungskompetenz innerhalb der Verwaltung geschaffen und sollte die Ressortgliederung durchbrechen. Geplant wurde die Schaffung von zehn Gruppen. Bereits aus der Anzahl der Gruppen ist ersichtlich, daß die Gruppeneinteilung bereits von der Konzeption nicht darauf abgestellt wurde, in Einklang mit den 'höchsten Verwaltern', den Regierungsmitgliedern, gebracht zu werden. Die Gliederung sah die Gruppen

- * 1. LAD
- * 2. Finanzen
- * 3. Innere Verwaltung, Kultur, Wissenschaft und Unterricht
- * 4. Land- und Forstwirtschaft
- * 5. Wirtschaft
- * 6. Raumordnung und Umweltschutz
- * 7. Wasserwirtschaft
- * 8. Baudirektion
- * 9. Straßenbau
- * 10. Gesundheit und Soziales

vor.

Für Angelegenheiten des Inneren Dienstes stünden dem Landeshauptmann nun alle Gruppenleiter gegenüber. Jedoch auch für Fachangelegenheiten vereint der Landeshauptmann noch acht der zehn Gruppen auf seine politische Verantwortung. Widerstand gegen das Konzept kam vor allem aus dem Kreis der Abteilungsleiter, die besonders durch die Planungs- und Personalkompetenz der geplanten Gruppenleiter ihren Einfluß innerhalb ihrer Abteilungen reduziert sahen. Eine weitere Einschränkung der Abteilungsleitermacht wäre durch den neuen Weg zum Politiker erfolgt, da in Zukunft die

²⁷⁰ vergleiche Geib Ekkehard, 'Verwaltungseinheit: Prinzip und Gegentendenzen', in: Morstein Marx Fritz (Hrsg.), Verwaltung, Berlin 1965, S. 153

Verhandlungen und Besprechungen entweder nur durch den Gruppenleiter oder zumindestens in seinem Beisein stattgefunden hätten. Die Macht des Gruppenleiters, die Budgetverhandlungen mit den Politikern zu führen, hätten das amtsinterne Hierarchiesymbol der Budgetmittelhöhe durchbrochen und die Gestaltungsmöglichkeiten der Abteilungsleiter stark eingeschränkt. Plötzlich wären, auch in Hinblick auf die Verantwortung der Abteilungsabläufe, neue Kontrollmechanismen zum Tragen gekommen, die im negativsten Fall bis zur Ablösung eines Abteilungsleiters hätten führen können. Diese unangenehmen Aussichten führten zu einer massiven Ablehnungsfront der Abteilungsleiter, vor den Abteilungsleiterbesprechungen wurden Absprachen getroffen um dieses Gruppenmodell zu verhindern. Obwohl die Ergebnisse der Besprechung nicht verfügbar sind, dürfte als Hauptargument der erhöhte Bedarf an Dienstposten der Dienstklasse IX verwendet worden sein. Bisher existieren im Amt nur acht Dienstposten dieser Gehaltsstufe, die Verantwortung des Gruppenleiters hätte auch eine Aufwertung dieses Postens auf die höchste Gehaltsstufe bedingt. Da es die erklärte Absicht des Landeshauptmannes war, dieses Gruppenkonzept nicht gegen den Willen der Abteilungsleiter und der Personalvertretung durchzuführen, wurde das Gruppenkonzept bis auf weiteres nicht offiziell weiterverfolgt.

5.3.3. Wo liegen die Grenzen der Organisationsreform

Das, zumindest vorübergehende, Scheitern der Organisationsreform ist unter anderem auch darauf zurückzuführen, daß in der Reform die Trennung zwischen Regierung und Verwaltung augenscheinlich wurde. Der Ansatz, die Organisation, auch in Hinblick auf die Herausforderungen des europäischen Integrationsprozesses, effizient zu gestalten, bezog sich lediglich auf die Verwaltungsebene, klammerte jedoch den politischen Bereich völlig aus. Die in langwierigen Verhandlungen erkämpften Machtpositionen innerhalb der Regierungsverantwortlichkeit unter dem Gesichtspunkt der Effizienz neu zu verteilen, wurde nicht in Betracht gezogen. Die seit der Zeit Kielmanseggs vollzogene mentale Trennung zwischen politischer und beamteter Ebene konnte vorläufig auch das Herannahen der Aufgaben der Einbindung und Abstimmung der Niederösterreichischen Landesverwaltung auf den Europäischen Raum nicht überwinden. Die Organisation der Verwaltung wird nur dann erfolgreich und effizient erfolgen können, wenn die Einheit von Politiker und Verwaltung also Verantwortlichem und Ausführenden als Organisationsprinzip anerkannt wird. Ginge man vom derzeit geplanten Modell aus, so würde zum Beispiel der Gruppenleiter für das Wohlfahrtswesen²⁷¹ einen

²⁷¹ Um allfällige weitere Diskussionen nicht vorwegzunehmen wird hier an die Bezeichnung der Reform von 1939 angelehnt.

Planungsauftrag²⁷² vom Landeshauptmann²⁷³ entgegennehmen und das Ergebnis gegenüber drei anderen Regierungsmitgliedern²⁷⁴ vertreten. Diese Vorgangsweise würde entweder die Verantwortung der politischen Verhandlungen in die Hände des neuen Gruppenleiters delegieren oder aber dem Landeshauptmann ein Durchgriffsrecht auf alle Ressorts zuteilen. Statt der `Diener zweier Herren`²⁷⁵ würden `Diener vierer Herren` oder, im Falle der geplanten `Gruppe Innere Verwaltung, Kultur, Wissenschaft und Unterricht` sogar acht Regierungsmitglieder, konstruiert. Ob diese Konstruktion tatsächlich eine Effizienzsteigerung bringt ist ebenso zu bezweifeln, wie die Umsetzbarkeit einer neuen Zuständigkeitsverteilung unter den Regierungsmitgliedern mit einer längeren Wirksamkeitsdauer als bis zum Ende der Legislaturperiode.

5.4. Die Personalsituation

Die scherzhafte Theorie Parkinsons, wonach Organisationen und insbesondere der öffentliche Sektor ab einer gewissen Größe die Tendenz zeigen, sich überproportional zu vergrößern²⁷⁶, ist auch in Österreich gültig, wobei jedoch mehrere Faktoren zu berücksichtigen sind. Zum Einen ist der Gesamtpersonalstand der Niederösterreichischen Landesverwaltung sowohl im Österreichischen Vergleich als auch international unterproportional gestiegen, zum anderen sind jedoch die Aufgabenbereiche des öffentlichen Dienstes seit dem Ende des 19. Jahrhunderts immer weiter gezogen worden²⁷⁷. Die Verrechtlichung aller Lebensbereiche bedingte auch einen Anstieg der Anzahl der damit befaßten Bediensteten. Zusätzlich brachte jedoch diese Komplexitätssteigerung ohne Berücksichtigung des Leistungsprinzips, das Festhalten an überholten Arbeitsmethoden und Organisationsformen sowie das Vordringen der Spezialisten²⁷⁸ eine unüberschaubare Personalsituation. War diese Situation am Beginn des 20. Jahrhunderts durch laufende Wechsel in der Staatsform sowie die wirtschaftliche Lage des Landes überdeckt, so wird die unhaltbare Situation vor allem vor dem Hintergrund der steigenden Staatshaushalte und der Erreichung der Grenzen der Finanzierbarkeit der Leistungen sichtbar. Die Ausweitung

²⁷² Denkbar wären derzeit z.B. Maßnahmen im Rahmen der Sozialhilfe und des Gesundheitswesens im Bereich der Dorferneuerung.

²⁷³ Zuständigkeit gemäß § 2 Abs. I. lit. 13., LGBl. 0001/1-27

²⁷⁴ Zuständigkeit für das Behindertenwesen: LhptmStv. Liese Prokop (VP) gemäß § 2 Abs. II lit. 3.

Zuständigkeit für die allgemeine Sozialhilfe: LR Traude Votruba (SP) gemäß § 2 Abs VII lit. 1.

Zuständigkeit für das Gesundheitswesen: LR Ewald Wagner (SP) gemäß § 2 Abs. VIII lit. 2.

²⁷⁵ wie zum Beispiel die Abteilung VII/1

²⁷⁶ Schäffer Heinz, `Verwaltungspersonal`, in: Wenger Karl u.a. (Hrsg.), Grundriß der Verwaltungslehre, Wien 1983, S. 193

²⁷⁷ ebenda; S. 194

²⁷⁸ Im Amt der NÖ Landesregierung ebenso wie in allen anderen Bereichen des öffentlichen Dienstes vor allem Juristen.

der Staatsaufgaben, und damit auch der Aufgaben des Landes, ist nicht nur auf das Beharrungsvermögen des Verwaltungsapparates sondern auch zum Teil auf die Interessen der `Kunden´ der Verwaltung zurückzuführen. Die Interessen, die eine wirksame reduktive Verwaltungsreform verhindern, wurden bereits am Beispiel des NÖ Tanzschulgesetzes gezeigt, wo eine Berufsgruppe mit Erfolg eine Verringerung des Verwaltungsaufwandes verhindert hat. Zum Teil ist die derzeitige Personalsituation natürlich auch auf die Personalstruktur des Amtes der Landesregierung zurückzuführen. Obwohl keine umfassenden Personalstrukturpläne aufliegen, sieht man von der summarischen Auflistung der Dienstposten nach ihrem Verwendungszweig im Dienstpostenplan ab, ist doch die Vormachtstellung der Juristen nicht zu übersehen. Entgegen der deutschen Entwicklung, wo nach dem zweiten Weltkrieg durch gesetzliche Gleichstellung von Wirtschafts-, Sozialwissenschaftlichem- und Juristischem Studium das Monopol der Juristen in der Verwaltung gebrochen wurde²⁷⁹. Während diese Entwicklung in Österreich auf der Ebene der Bundesverwaltung aus Bewerbermangel langsam nachvollzogen wird, ist im Landesdienst durch Sondereinstufungen von Neubeginnern²⁸⁰ die Juristensituation unverändert. Nur in den technischen und medizinischen Abteilungen konnten sich Absolventen anderer Studien behaupten. In den anderen Bereichen hat sich die, auch in der Bundesverwaltung festzustellende, Einstellung zementiert, daß Verwaltung primär nur auf Grund der Gesetze ausgeübt werden darf²⁸¹. Dieser Grundsatz manifestiert sich auch in den Verfassungsbestimmungen und der gesetzlichen Grundlage verschiedener Verwaltungsbereiche, ob dies nun der Landesamtsdirektor ist, welcher gemäß Landesverfassung "*ein rechtskundiger Verwaltungsbeamter*"²⁸² zu sein hat, oder die Beschwerdestellen des Amtes und der Bezirkshauptmannschaften²⁸³. Diese Grundhaltung setzt sich, im Gegensatz zu den Führungsrichtlinien bis zur Besetzung der Posten der Bezirkshauptleute und Abteilungsleiter fort, da die `Handlungsverantwortung´ immer noch auf den Bereich des gesamten Führungsbereiches ausgeweitet ist und die Führungskraft immer noch die Verantwortung für `alle in seinem Bereich gesetzten Verwaltungshandlungen´ tragen soll. Ebenso führte es in letzter Zeit sogar dazu, daß die Posten des Niederösterreichischen Verbindungsbüros in Brüssel für Juristen ausgeschrieben wurden, obwohl die Hauptaufgabe des Büros `Lobbying´ und `Horchposten´ des Landes sein sollte.

²⁷⁹ Ule Carl Hermann, `Rechtmäßigkeit´, in: Morstein Marx Fritz (Hrsg.), Verwaltung, Berlin 1965, S. 250

²⁸⁰ Eintretende Juristen, Mediziner und Techniker werden, unabhängig von ihrer Einstufung, gehaltsmäßig auf einen Mindestsockelbetrag eingestuft. Diese Einstufungen sind jedoch nicht offiziell, sondern nur mittels Rundschreiben angeordnet.

²⁸¹ vergleiche Neisser Heinrich, `Die Rolle der Bürokratie´, in: Fischer Heinz (Hrsg.), Das politische System Österreichs, Wien 1982, S. 250

²⁸² NÖ Landesverfassung 1979, LGBl. 0001-5, Art. 50 Abs. 1.

²⁸³ NÖ LV 1979, LGBl. 0001-5, Art. 47 Abs. 1

5.4.1. Personalauswahl

Die Erfahrung des zweiten Weltkrieges, daß eine große Anzahl von Bediensteten des Landes politisch nicht zuverlässig waren, aber auch die Stimmung der Nachkriegszeit förderten im Landesdienst ebenso wie in der Bundesverwaltung die parteipolitische Rekrutierung der Verwaltungsbediensteten. Dies vor allem auch aus der Einsicht des 19. Jahrhunderts, daß es für Parteien viel wichtiger und viel leichter ist, sich der Verwaltung zu bemächtigen als die Verfassung zu ändern oder die Majorität bei Wahlen zu gewinnen²⁸⁴. Daß beim Wiederaufbau der Verwaltung nach 1945, nach der großen Säuberung, vor allem Mitglieder der Volkspartei aufgenommen wurden, sicherte der Volkspartei zumindestens zum Teil bis zur Landtagswahl 1993 die absolute Mehrheit. Die politische Verteilung der Landesbediensteten zeigt sich am deutlichsten in den Ergebnissen der Personalvertretungswahlen, wo wahre `Ostblockergebnisse` zu verzeichnen waren. Diese Personalrekrutierungsmethoden sowohl im Landesdienst, als auch im Bundesdienst, ersparten Österreich die Notwendigkeit eines `Radikalenbeschlusses` wie er in der Bundesrepublik Deutschland erforderlich wurde²⁸⁵.

5.4.1.1. Erste Auswahlverfahren

Erste Auswahlverfahren nach 1945 bezogen sich also vor allem auf die politische Zuverlässigkeit sowie den Machterhalt der Mehrheitsfraktion des Landtages. Mit der Zeit kamen soziale Kriterien hinzu. Vor allem Bewerber aus wirtschaftlich benachteiligten Gebieten wie dem Waldviertel und dem nordöstlichen Weinviertel wurden bevorzugt aufgenommen. Daneben etablierte sich eine Form der `internen Rekrutierung`, mißgünstig als Abart des Nepotismus deklassiert, indem Familien von Generation zu Generation ihren Weg in den Landesdienst fanden²⁸⁶.

Die ersten Ansätze objektiverer Auswahlverfahren zeigten sich in der Vergabe von Testaufträgen an externe Unternehmen bei der Aufnahme in die EDV-Abteilung. Anhand des Testergebnisses wurde eine Kandidatenreihung erstellt. Diese verschiedenen Auswahlkriterien liefen nicht parallel, sondern wurden im Verbund angewendet. Seit 1981

²⁸⁴ Goldinger Walter, Die Wiener Hochbürokratie 1848-1918, Wien 1981, S. 316, So. 22 aus Anzeiger der phil.-hist. Klasse der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 117. Jg., 1980.

²⁸⁵ vergleiche Neisser Heinrich, `Die Rolle der Bürokratie`, in: Fischer Heinz (Hrsg.), Das politische System Österreichs, Wien 1982, S. 241

²⁸⁶ Teilweise sind diese Familien durch das Telefonklappenverzeichnis feststellbar, teilweise ist es auch allgemein bekannt, welche Familien stark im Landesdienst vertreten sind, teilweise wird es durchaus mit Stolz bei jeder Gelegenheit betont. schädlich für die Karriere im Land dürfte es jedenfalls aus den Positionen der bekanntesten Namen nicht sein.

bestand ein Personalbeirat der fraktionell besetzt war²⁸⁷ und bei Aufnahmen in den Landesdienst mitwirkte²⁸⁸.

5.4.1.2. Die Objektivierungskommission

Eines der modernsten Schlagwörter der Verwaltungsreform ist die Objektivierung der Postenvergabe. Grundsätzlich sollte damit ausgedrückt werden, daß der beste Kandidat für eine Funktion den Vorzug bekommen sollte. Politisch betrachtet, war der Wunsch nach Objektivierung meist ein Versuch der Opposition, die parteipolitischen Präferenzen zu durchbrechen, um ihr nahestehende Kandidaten `durchzuboxen`.

Nach dem Auszug der SPÖ-Vertreter aus dem Personalbeirat im Jahr 1988²⁸⁹ war dieses Instrument nicht mehr geeignet eine parteiunabhängige Aufnahme in den Landesdienst darzustellen. Die ÖVP brachte daher eine Landtagsresolution ein²⁹⁰, welcher die Einbindung von Personalberatern sowohl bei der Aufnahme als auch bei der Besetzung von Leiterposten forderte²⁹¹. Als Folge dieses Beschlusses des Landtages wurden von der Landesregierung am 16. März 1993 die vorläufigen Richtlinien zur Aufnahme in den Landesdienst sowie zur Besetzung von leitenden Dienstposten und die Ausschreibung zur Gestaltung der Aufnahme- und Auswahlkriterien beschlossen²⁹². Mit Beschluß der Landesregierung vom 14. Dezember 1993 wurden die Objektivierungsmaßnahmen sowie die zu beauftragenden Personalberater ausgewählt²⁹³ und nach Überarbeitung am 12. April 1994 die endgültige Vorgangsweise beschlossen²⁹⁴.

Aufzunehmende Akademiker sind daher durch ein Personalberatungsunternehmen einem Auswahlverfahren zu unterziehen, welches in einer `Rangreihung` mit Schlußnoten endet. Maturanten werden einem Computertest unterzogen, die Auswertung erfolgt durch einen Psychologen des Landes.

Bei der Besetzung von Leitungsfunktionen wurde mit Beschluß der Landesregierung vom 22. Februar 1994 die `Geschäftsordnung der Auswahlkommission zur Besetzung leitender Dienstposten`²⁹⁵ beschlossen. Diese Kommission besteht aus dem Landesamtsdirektor, als

²⁸⁷ SPÖ/ÖVP

²⁸⁸ Steinmayer Leopold, `Objektive Vergabe von Dienstposten im Landesdienst`, in: Die NÖ Gemeinde, Jahrgang 1993/Nr. 2 Februar, S. 15

²⁸⁹ ebenda, S. 15

²⁹⁰ Resolutionsbeschluß des NÖ Landtages vom 21.1.1993

²⁹¹ ebenda; S 15

²⁹² Sitzungsbogen 6 vom 16.März 1993, Vorlage: I/PABC-A-123/1-93

²⁹³ Bericht der Personalabteilung an den Präsidenten des Landtages, I/PABC-GV-139/13-93, ohne Datum, S. 2

²⁹⁴ ebenda; S. 3

²⁹⁵ LAD-10100/2, Beilage : Geschäftsordnung

Vorsitzendem, einem Vertreter eines unabhängigen²⁹⁶ Personalberatungsunternehmens sowie einem rechtskundiger Beamter der Personalverwaltung und einem Vertreter der Zentralpersonalvertretung²⁹⁷. Auf speziellen Wunsch der Sozialistischen Regierungsmitglieder wurde in die Geschäftsordnung der Passus aufgenommen, daß diejenigen Regierungsmitglieder, *“denen der zur Besetzung heranstehe Dienstposten fachlich unterstellt ist, zu verständigen [sind]. Diese können entweder selbst an der Anhörung der Bewerber teilnehmen, oder einen Vertreter aus dem Kreise der ihnen unmittelbar unterstellten Bediensteten entsenden.”*²⁹⁸ Das Mißtrauen gegenüber dem `objektiven` Verfahren besteht also noch immer. Das neue Verfahren wurde vom Landeshauptmann Dr. Pröll in einer Anfragebeantwortung dem Landtag präsentiert²⁹⁹. Unauffällig wurde über die vorläufigen Richtlinien zu, Besetzung von leitenden Dienstposten eine Einschränkung in die endgültige Vorgangsweise rezipiert, welche das Verfahren auf die Bestellung von Gruppen- und Abteilungsleiter beim Amt der Landesregierung, auf Bezirkshauptmänner, Leiter der Agrarbezirksbehörde, Leiter der Straßenbauabteilungen und Leiter der Gebietsbauämter einschränkt³⁰⁰.

5.4.2. Die Niederösterreichische Verwaltungsakademie

Die ersten Veranstaltungen der Verwaltungsakademie wurden ab 12. September 1947 für Juristen und B-Beamte³⁰¹ abgehalten. Initiiert wurde die Akademie vom damaligen Landesamtsdirektor Dr. Vanura³⁰². Als Vortragende wurden Fachleute aus Wissenschaft und Verwaltung eingeladen³⁰³. Die Begründung für dieses Angebot lag wohl in der, durch die Entnazifizierung und den damit verbundenen Entlassungen bedingten, in der Verwaltung relativ unbedarften neu aufgenommenen Mitarbeiterschaft nach dem zweiten Weltkrieg. Wann diese erste Verwaltungsakademie wieder ihren Veranstaltungsbetrieb einstellte ist derzeit nicht feststellbar, bis zum März 1950 gab es jedenfalls diese

²⁹⁶ Wobei nicht näher definiert wird in welcher Hinsicht `Catro` unabhängig sein soll, ob parteipolitisch gemeint ist oder kein Bewerber über dieses Unternehmen kommen darf.

²⁹⁷ `Geschäftsordnung der Auswahlkommission zur Besetzung leitender Dienstposten`, LAD-10100/2; § 2

²⁹⁸ LAD-10100/2; § 4 Abs.3

²⁹⁹ Ltg. 104/A-4/6, beziehungsweise LH-0203/17 vom 29. März 1994

³⁰⁰ I/PABC-A-123/1-93, Beilage B

³⁰¹ Beamte mit Matura

³⁰² Vanura Hans, `Bauen Sie die Verwaltung wieder auf`, in: Waldhauser Herbert, Vier blau-gelbe Jahrzehnte, Klosterneuburg 1985, S. 20 - Der langjährige Leiter der NÖVAK, LAD Dr. Speiser, gibt in `Die innovatorische Leistungen der NÖ Verwaltungsakademie in den Jahren 1975-1985` in: 10 Jahre Niederösterreichische Verwaltungsakademie, Wien 1985, S. 9 allerdings eine Veranstaltung im Landtagssaal am 13. Oktober 1947 als Beginn der Verwaltungsakademie an, weiters gibt er als bestellten Leiter Hofrat Rudolf Buxbaum an.

³⁰³ ebenda, angeführt werden Dr. Adamovich (Verfassungsgerichtshof), Dr. Antonioli, Univ. Prof. Dr. Helbling, Dr. Melichar, Dr. Winkler

Veranstaltungen³⁰⁴. Neuerlich gegründet wurde die Niederösterreichische Verwaltungsakademie, auf Initiative der Landesamtsdirektion, mit Beschluß der Landesregierung am 3. Dezember 1974³⁰⁵. Sie ist in die Landesamtsdirektion eingebunden und bekam bei ihrer Neugründung den Auftrag die Grundausbildung, die Fortbildung und Sonderausbildungen durchzuführen. Im Jahr 1980 bekam die Verwaltungsakademie den Zusatzauftrag, Problemlösungen im Bereich der Verwaltung organisatorisch und kommunikativ zu unterstützen³⁰⁶. Die Veranstaltungen der Verwaltungsakademie werden in Seminarform oder Lehrgangsform abgehalten, wobei die Teilnahme für Landesbedienstete freiwillig, kostenlos und in der Dienstzeit stattfindet. Anfallende Reisekosten werden abgegolten. Ausnahmen stellen bei der Freiwilligkeit die Kurse zur vorgeschriebenen Dienstprüfung dar, diese Kurse werden verpflichtend vorgeschrieben.

5.4.2.1. Die Grundausbildung

Die Ausbildung der Bediensteten des Amtes stellt eine Fachausbildung dar, die im Rahmen des Amtes abgewickelt wird und mit einer verpflichtenden Dienstprüfung abschließt. Die Ausbildung setzte sich traditionell aus Themen wie Verfassungsrecht³⁰⁷, Verwaltungsverfahrensgesetzen sowie ihre Anwendung und Buchhaltung zusammen. Hauptzweck war und ist die Vorbereitung der Bediensteten für die Dienstprüfung ihres Zweiges. Die Struktur der Ausbildung aller Zweige entspringt der Auffassung, daß der Nachweis gewisser Ausbildungsniveaus wie schulischer oder universitärer Ausbildung sowie die im Dienst erworbenen Fähigkeiten rechtlicher und administrativ-organisatorischer Natur für die Erfüllung der Aufgaben ausreichen³⁰⁸. Der Wille zur Weiterbildung ist auch deswegen kein Erfordernis, da die Weiterbildung keinen Einfluß auf die Gehaltshöhe hat.

³⁰⁴ Speiser Leopold, 'Die innovatorische Leistungen der NÖ Verwaltungsakademie in den Jahren 1975-1985', in: 10 Jahre Niederösterreichische Verwaltungsakademie, Wien 1985, S. 9

³⁰⁵ Speiser Leopold, 'Verwaltungsinnovation und Bürgerservice im Land Niederösterreich' in: Schriftenreihe der Niederösterreichischen Juristischen Gesellschaft Heft 51, Wien 1987, S. 21 - vergleiche auch: ders. 'Die innovatorische Leistungen der NÖ Verwaltungsakademie in den Jahren 1975-1985', in: 10 Jahre Niederösterreichische Verwaltungsakademie, Wien 1985, S. 9-11

³⁰⁶ Speiser Leopold, 'Die innovatorische Leistungen der NÖ Verwaltungsakademie in den Jahren 1975-1985', in: 10 Jahre Niederösterreichische Verwaltungsakademie, Wien 1985, S. 10-11

³⁰⁷ sowohl Bundesverfassung als auch Landesverfassung

³⁰⁸ Neisser Heinrich, 'Die Rolle der Bürokratie im Regierungsprozeß', in: Fischer Heinz (Hrsg.), Das politische System Österreichs, Wien 1982, S. 257

5.4.2.2. Entwicklung der Ausbildungszeige

Die längste und zugleich mobilste Ausbildung wird den Juristen zuteil. Nach der Einschulung an einer Bezirkshauptmannschaft³⁰⁹ und zweier Fachabteilungen als Ausbildungsjurist³¹⁰, sowie der Absolvierung der Einführungs-³¹¹, Pflicht-³¹² und Wahlseminare³¹³ steht ihm die Dienstprüfung bevor. Wohl einzigartig ist die Forderung, daß der Absolvent einer juristischen Fakultät nach fünf Monaten 'Training on the job' befähigt sein soll, "*selbständig folgende Abteilungen zu leiten:*

* Abteilung 10 (Verkehrsangelegenheiten)

* Abteilung 12 (Gewerbeangelegenheiten)

* Abteilung 3 (Verwaltungsstrafverfahren) "³¹⁴

Nach dem Absolvieren der Einschulung an der Bezirkshauptmannschaft wird der Jurist meist bereits der Abteilung zugeteilt, für die er bestimmt wurde. Nach dem Ablegen der Dienstprüfung besteht aus der Laufbahn keine Verpflichtung mehr, Fortbildung zu betreiben. Daraus ist auch erklärbar, daß sich für den Bereich der Verwaltungsreform, aber selbst für den Bereich der reinen Rechtswissenschaft, die Autoren aus dem Bereich der Landesregierung in Grenzen halten. Die Erfüllung und der Ausgleich wird ausserhalb des Verwaltungsbereiches gesucht. Aus dienstlichen Gründen ist meist auch keine Gelegenheit mehr zum Besuch von Seminaren oder Weiterbildungsveranstaltungen geboten, die Absenz von der Dienststelle wird im Gegenteil eher mißtrauisch beobachtet³¹⁵. Die Grundzüge dieses Ausbildungssystems stammen, wie der Werdegang des Statthalters Kielmansegg nachweist, bereits aus der Monarchie und wurden nur in Details der Durchführung und der Thematik der Seminare verändert und klarer strukturiert.

Für den Bereich der Maturantenausbildung wurde die alte Form der Blockausbildung³¹⁶, welche sowohl den juristischen Bereich als auch den buchhalterischen Bereich abdeckte, zugunsten eines neuen Modells aufgegeben. Die Ausbildungszeige wurden in vier Gruppen geteilt³¹⁷, wobei die Einführungsseminare und der Pflichtkurs der vier Zeige

³⁰⁹ 5 Monate

³¹⁰ 1 Monat

³¹¹ 3 Seminare, insgesamt 8 Tage, innerhalb der ersten 12 Monate

³¹² 7 Seminare, insgesamt 15 Tage, innerhalb der ersten 2 Jahre

³¹³ vor der Dienstprüfung mindestens 3 Seminare, insgesamt 8 Seminare, ca. 7 Tage

³¹⁴ LAD-9800, systematisiert 01-05/00-0000; 'Ausbildungssystem - Rechtskundiger Verwaltungsdienst; S. 7

³¹⁵ Noch krasser wird dies für den Bundesbereich festgestellt in Neisser Heinrich, 'Die Rolle der Bürokratie im Regierungsprozeß', in: Fischer Heinz (Hrsg.), Das politische System Österreichs, Wien, 1982, S. 257: "Lektüre von einschlägiger Literatur außerhalb der Dienstzeit ist eben [...] Privatvergnügen"

³¹⁶ alle Themen in einem durchgehenden Block von mehreren Wochen

³¹⁷ Gehobener Verwaltungsdienst, Gehobener Rechnungs-/Buchhaltungsdienst, gehobener Informatikdienst, Gehobener Rechnungs-/Buchhaltungsdienst für Landeskrankenanstalten

gemeinsam, der besondere Teil der Ausbildung nach Sparten getrennt abgehalten wird³¹⁸. Auch hier folgt dem letzten Teil des Kurses die Dienstprüfung für die jeweilige Sparte. Da jedoch die Umstellung vom alten Ausbildungssystem auf das neue geteilte System relativ lange dauerte, entstand ein Rückstand Auszubildender, welche nun teilweise nach zwei bis drei Jahren `Training on the Job´ die Einführungsseminare besuchen, die innerhalb der ersten sechs Monate nach dem Eintritt in den Landesdienst zu absolvieren wären.

Das derzeit noch älteste Grundausbildungsmodell wird im Bereich der Bediensteten für den Kanzleidienst und der Ausbildung von Verwaltungslehrlingen angewendet³¹⁹. Für Kanzleibedienstete ist die Abhaltung eines zweitägigen Kurses für die Prüfungsvorbereitung vorgesehen³²⁰. Die Problematik der Kanzleiausbildung besteht darin, daß die Arbeitsgeräte innerhalb des Amtes noch nicht einheitlich sind, und daher die Ausbildung an der elektrischen und mechanischen Schreibmaschine noch nicht durch EDV-Ausbildung abgelöst werden konnte, Maßstab für die Schreibkräfte ist noch immer die Anschlagzahl pro Minute.

5.4.2.3. Neue Strategien in der Ausbildung

Eine der neuen Strategien ist die Einsetzung von Ausbildungsbeauftragten in den Abteilungen. Sie sollten Laufbahnbilder für die einzelnen Stellenbeschreibungen entwickeln und sowohl für das `Training on the job´ als auch für das `Training off the job´ die erforderlichen Inhalte festlegen. Aus diesem Grund wurde auch die bisher übliche Praxis, daß jeder Beamte das Seminarangebot der NÖVAK erhielt³²¹, abgestellt. Nur der Ausbildungsbeauftragte ist informiert. Da jedoch das System der Stellenbeschreibungen nach mittlerweile achtzehn Jahren noch nicht flächendeckend durchgeführt wurde, daher die Laufbahnbilder nicht erstellt werden können, ist in weiten Bereichen die Weiterbildung zum Erliegen gekommen³²². Die Ausbildung der neueingetretenen Bediensteten in der Abteilung (‘on the job’) wird meist, trotz der Schulung der Ausbildungsbeauftragten, älteren, `verdienten´ Bediensteten überantwortet³²³, die damit das, bereits vielfach

³¹⁸ Aufbau des Aus- und Weiterbildungssystems (B-Bedienstete, DZWG 2), 1993; Schaubild 1

³¹⁹ Die Dienstanweisung stammt aus dem Jahr 1976 (LAD-212/7-II-1976)

³²⁰ Zusätzlich sind jedoch Ausbildungsblöcke im Ausmaß von 2 Tagen vorgesehen, LAD-212/7-II-1976; S. 6

³²¹ Dieses Angebot wurde in der inzwischen historischen `Blauen Mappe´ gesammelt und mit Austauschblättern aktualisiert.

³²² Diese Tatsache kommt der budgetären Entwicklung des Bildungssektors entgegen. Bereits die Pflichtkurse müssen mittels Nachtragsbudget und in billigster Weise durchgeführt werden; Diese Thematik zu ergründen würde allerdings den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Es bleibt nur festzustellen, daß Effizienzsteigerung und damit Kostensenkung in der Verwaltung ohne Bildungsmaßnahmen nach dem derzeitigen Stand des Wissens als `Quadratur des Kreises´ zu bezeichnen sind.

³²³ Diese Aufgabe ist meist mit bezahlten Überstunden verbunden und wird daher gerne wahrgenommen.

kritisierte, 'Hineinwachsen' in den Aufgabenbereich einleiten. Bevor daher die Schulungsmaßnahmen der Einführungsseminare (derzeit nur bei den Maturanten in diesem Zusammenhang aktuell) greifen können, werden die alten Arbeitsabläufe ebenso wie das Verhalten im Amt und gegenüber dem Bürger tradiert. In diesem Bereich kommt es daher, oft einfach aus Arbeitsüberlastung, am öftesten zu der Aussage 'das war immer schon so, das haben wir immer schon so gemacht'.

5.4.2.4. Laufbahnkurse

Als Laufbahnkurse im eigentlichen Sinne dürfte man zwar nur die Dienstprüfungskurse bezeichnen, da derzeit kein anderer Kurs ab der Übernahme in das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis in Zusammenhang mit einer Stellenbeschreibung oder einer Beförderung in Zusammenhang steht³²⁴. Trotzdem soll hier auf Grund der Ausbaufähigkeit die neu eingeführte Führungskräfteausbildung erwähnt werden.

Mittels eines Auswahlverfahrens sollte die Ausbildung von Führungskräften (A, B) neu gestaltet werden³²⁵. Ein dreijähriger Kurs sollte die "*Grundlage zur Durchführung eines effektiven Verwaltungsmanagements*"³²⁶ bieten.

Da in der Durchführung, vor allem der Ausschreibung des Auswahlverfahrens, einige kritische Stimmen hörbar wurden, wurde am 6. August 1993 ein zusätzliches Schreiben an alle Mitarbeiter versandt, in welchem weitere Auswahlverfahren im Jahr 1994 angekündigt wurden³²⁷. Ebenso wurde in diesem Schreiben festgestellt, daß in einer Übergangszeit bis 1999, auch das Absolvieren der NÖVAK Seminare aus dem 'Fortbildungsprogramm für Führungskräfte' oder Praxis für die Bewerbung um Führungspositionen angerechnet würde³²⁸. Aus dieser Passage, sowie der Einleitung, daß das Schreiben in Absprache mit der Personalvertretung zustande kam, wird klarer, daß die Kritik vor allem aus dem Kreis der Zwischenvorgesetzten stammen dürfte, die um ihre Beförderung zum Abteilungsleiter fürchten. Ebenso deutlich wurde auch festgestellt, daß dieser Kurs oder sein Nichtabsolvieren keinerlei Auswirkung auf die Gehaltsgestaltung hat. Festzustellen verbleibt, daß im Jahr 1994 bis zum Juli kein neuerliches Auswahlverfahren ausgeschrieben wurde und es nicht ganz einsichtig ist, ob die Absolvierung des Führungskräftekurses in Zukunft in den Ausschreibungen für Leitungsposten enthalten sein wird, um im Rahmen der objektivierten Dienstpostenvergabe zur Wirkung zu

³²⁴ Ab der 'Pragmatisierung' kann der Bedienstete ohne Gefahr für das Einkommen in den 'Bildungsruhestand' treten.

³²⁵ LAD-9751/3, Schreiben vom 26. April 1993 [!], eingelangt bei den meisten Abteilungen ca. am 7. Mai 1993 - Meldefrist war der 19. Mai 1993

³²⁶ LAD-9751/3, vom 26. April 1993; S. 1

³²⁷ LAD-9751/16, vom 6. August 1993

³²⁸ ebenda, S. 2

gelangen. Daß die Einführung dieser Ausbildung erforderlich wäre zeigen u.a. auch Artikel in der Gewerkschaftsmitteilung.

5.5. Interne Kommunikation

5.5.1. Die Probleme der internen Kommunikation

Im Rahmen der Überprüfung der Führungsrichtlinien wurde auch der Informationsfluß innerhalb der Abteilungen und zwischen den Abteilungen des Amtes überprüft. Hierbei kam es zu dem vorerst unverständlichen Ergebnis, daß sich Vorgesetzte und Zwischenvorgesetzte eher ausreichend von anderen Abteilungen informiert fühlten als Mitarbeiter, gleichzeitig aber trotzdem noch mehr Informationswünsche an andere Abteilungen haben, als Mitarbeiter. Die Mitarbeiter gaben gleichzeitig an, daß es eher nicht schwierig sei, sich selber Informationen zu beschaffen³²⁹.

Zwei Faktoren sollten bei diesem Ergebnis betrachtet werden: Ein Faktor für das Scheitern der Querinformationen wird darauf zurückgeführt, daß trotz der Führungsrichtlinien die Mitarbeiter einerseits zu bequem dazu sind, andererseits die Führungskräfte Sorge haben übergangen zu werden³³⁰.

Ein anderer Faktor mag in den Konflikten zwischen den Gruppen mit unterschiedlichen Ausbildungen innerhalb des Amtes liegen, als Beispiel werden Konflikte zwischen Juristen und Sozialarbeitern, Juristen und Sachverständigen, Technikern und Sozialwissenschaftlern sowie Akademikern und Maturanten oder Maturanten und Kanzleikräften angeführt³³¹.

5.5.2. Einsatz der Organisationsentwicklung

Zur Behebung dieser Konflikte sowie zur Behebung anderer Probleme wird in den letzten Jahren auch innerhalb des Amtes das Mittel der Organisationsentwicklung durch meist externe Betreuer angewendet. Die Ergebnisse streuen vom Absturz der Prozesse, wo der

³²⁹ Garbsch/Tolle/Steinringer, Arbeitszufriedenheitsuntersuchung 1985, NÖVAK, S. 21

³³⁰ Kienast Günther, Symposium der NÖVAK 1981 - Bericht Band 1; S. 9

³³¹ ebenda, S. 29-30

Betreuer aufgab³³², bis zu vordergründig erfolgreichen Projekten, wo die Entscheidungsträger `ex auctoritate´ feststellen, daß das Ziel erreicht sei³³³.

5.5.3. Informelle Kreise und Querverbindungen

Die Begründung, warum die Kommunikation innerhalb des Amtes der Landesregierung trotzdem möglich und die erforderlichen Informationen auch von den Mitarbeitern erhältlich sind, mag in den informellen Kreisen des Amtes liegen.

Diese Kreise können in drei Gruppen geteilt werden: dienstlich bedingte Gruppen, politisch bedingte Gruppen sowie regional bedingte Gruppen.

Dienstlich bedingte Gruppen existieren zum Beispiel im Bereich der Dienstprüfungskurse, wo die Teilnehmer desselben Kurses als Ansprechpartner gewählt werden, wenn ein Problem dessen Abteilungsbereich betrifft. Diese Kontakte halten durch die Schicksalsgemeinschaft bei der `größten Prüfung im Werdegang eines Beamten´ durch Jahrzehnte, meist bis zum Ruhestand. Innerhalb dieser Gruppe werden Informationen über freie Dienstposten ebenso weitergegeben wie allgemeine dienstliche Informationen. Etwas weniger wirksam sind die Gemeinschaften bei Seminaren, wobei als Faustregel gelten kann, je länger oder tiefgehender ein Kurs desto enger und haltbarer die Bindung der Teilnehmer.

Als typische politisch bedingte Gruppen könnte man den Sektor der Vertrauensmänner und -frauen innerhalb der Personalvertretung bezeichnen. Auch hier wird durch das gemeinsame Interesse eine Gruppe gebildet, die zum Austausch von dienstlichen Informationen verwendet wird. Rückgängig ist der Einfluß der, im weiteren Sinn als politisch bedingte Gruppen einzuordnenden, katholischen Studentenverbände, wobei der Rückgang der Maturanten in Leitungspositionen und ein verringertes Interesse der korporierten Akademiker am Landesdienst dafür ausschlaggebend sein mag. Zu dem Kreis der politisch bedingten Gruppen müssen auch der `Landhauschor´ und die `Union-Landhaus´ gezählt werden. Gemeinsam ist diesen Gruppen, daß sie über die Grenzen der Dienstklassen und Abteilungen hinwegreichen und Informationen in lockerer, dienstfreien Atmosphäre ausgetauscht werden.

³³² Im Rahmen eines Organisationsentwicklungsprozesses schloß eine externe Betreuerin ihre Tätigkeit (Organisationsentwicklung 1985, Projekt Abt. "D") mit einem mehrseitigen Brief, wobei sie feststellte (S 7), daß "*das starre(fast autistische) sich-Absondern, das oft eine par...[paranoide ?] Färbung hat (zeigt sich oftmals mir gegenüber bzw. bei neuer Aufgabenübertragung in Abt. D.)*"; zur Erklärung: Autismus - Sich-zurückziehen in die eigene Erlebnis- u. Gedankenwelt bei Unfähigkeit zur Kontaktaufnahme mit der Außenwelt; Paranoia - isolierte, langsam progrediente Entwicklung eines systematisierten Wahns bei erhaltener Klarheit des übrigen Denkens; nach: Pschyrembel, Berlin 1986

³³³ Heimerl-Wagner Peter, Amt der NÖ Landesregierung, Abt. "XX" - Diagnose der Ausgangssituation und Entwicklungskonzept, Wien 1993

Zum Kreis der regionalbedingten Gruppen gehören zum Beispiel die Pendlergemeinschaften, vor allem aus dem Waldviertel. Diese Reisegemeinschaften bilden innerhalb des Amtes Gruppen quer durch die Dienstklassen und Abteilungen, teilweise werden über Schul- oder Studienkollegen aus derselben Region auch Bewerbungen eingeleitet. Das gemeinsame Interesse besteht bei diesen Gruppen lediglich aus der gemeinsamen Anreise zum Dienort. Diese Gruppenbildung dient dem Amt also im positiven Sinn als Überbrückung der Kommunikationsprobleme und als Integrationsfaktor in einer sonst eher zum Abkapseln neigenden Struktur.

5.6. Führungssituation

Im Bereich der Bundesverwaltung wurde im Jahr 1988 mit dem Projekt 'Verwaltungsmanagement' ein reformatorischer Versuch gestartet, welcher sich zum Ziel setzte, in einem Zeitraum von vier Jahren eine Produktivitätssteigerung um 20% zu erreichen³³⁴. Das Ziel war dabei "[...] überall dort, wo es zweckmäßig erscheint, eine Übertragung privatwirtschaftlicher Strukturen und Entscheidungsmuster auf die öffentliche Verwaltung zu erreichen."³³⁵ Neben der Überprüfung der Zielvorgaben, der Effizienz und Wirtschaftlichkeit und dem Kostenbewußtsein war beabsichtigt, "eine Entwicklung zu einer humanen und motivierenderen Arbeitswelt in der öffentlichen Verwaltung ebenso wie eine Entwicklung zu lernfähigeren Strukturen [einzuleiten]"³³⁶. Beim Amt der Niederösterreichischen Landesregierung wurden Managementgrundsätze bereits im Jahr 1977 eingeführt³³⁷. Die Führungsrichtlinien wurden nach eingehenden Studien des Harzburger-Modells erarbeitet³³⁸.

5.6.1. Die Führungsrichtlinien des Amtes

Die Führungsrichtlinien der Niederösterreichischen Landesverwaltung zählten zum Zeitpunkt ihrer Erlassung zu den wohl fortschrittlichsten der öffentlichen Verwaltung Österreichs. Auch in der Wirtschaft ist dieses, auf Delegation, Zieldefinition und Kontrolle aufbauendes System, bis jetzt in vielen Bereichen noch nicht erreicht. Die Verantwortung

³³⁴ Neisser Heinrich, 'Verwaltung', in: Dachs Herbert u.a. (Hrsg.), Das Handbuch des politischen Systems Österreichs, Wien 1991, S. 151

³³⁵ Bundeskanzleramt (Hrsg.), Verwaltungsreformbericht 1987, in: Schriftenreihe zur Verwaltungsreform Nr. 12, Wien 1987, S. 15

³³⁶ ebenda, S. 15-16

³³⁷ Speiser Leopold, 'Verwaltungsinnovation und Bürgerservice im Land Niederösterreich', in: Schriftenreihe Niederösterreichische Juristische Gesellschaft Heft Nr. 51, Wien 1987, S. 17

³³⁸ Das 'Harzburger-Modell' ist ein mitarbeiterorientiertes Führungsmodell, welches von Prof. Dr. Reinhard Höhn in den 70er Jahren erarbeitet wurde und mittlerweile in Wirtschaft und Verwaltung zwar anerkannt, aber weitgehend noch nicht umgesetzt ist.

wird dabei nicht mehr von dem Vorgesetzten in jedem Fall getragen, sondern der Mitarbeiter trägt für die sachliche Richtigkeit selbstständig die Verantwortung. *“Die Autorität des Vorgesetzten liegt nicht in seiner Stellung, sondern ruht auf der Achtung und dem Vertrauen, die er sich durch sein Verhalten und durch seine Leistung erwirbt.”*³³⁹ Dies widerspricht zwar nicht dem klassischen Weisungsrecht des Vorgesetzten, die Umsetzung dieses Grundsatzes ist jedoch immer vor dem Hintergrund des Weisungsrechtes zu betrachten. In der Weisung, der zum Teil auch einheitstiftender Einfluß zugeschrieben wird, ist auch ein Weg der Durchsetzung politischen Willens in der Verwaltung zu sehen, innerhalb der Verwaltung dient sie jedoch meist dazu, Verantwortung nach oben und Arbeit nach unten zu delegieren³⁴⁰. Der Grundgedanke der hinter den Maßnahmen des Harzburger-Modells in den Führungsrichtlinien der Landesverwaltung steht, ist die Einführung des kooperativen Führungsstils. Das Zurückdelegieren der Verantwortung soll durch klar abgegrenzte Verantwortungsbereiche der Mitarbeiter verhindert werden. Diese Verantwortung soll in der Stellenbeschreibung³⁴¹ festgelegt werden, welche auch die Zieldefinition, die Aufgaben und die Befugnisse enthält und zur Kontrolle der Landesamtsdirektion vorgelegt werden muß, die die Einhaltung der Führungsrichtlinien überprüft. Durch die Übereinstimmung des Aufgabenbereiches mit dem Entscheidungsbereich³⁴² trägt der Mitarbeiter die volle Handlungsverantwortung. *“[Es soll damit] dem Vorgesetzten leichter gemacht werden, sich seinen Führungsaufgaben, die er selbst wahrzunehmen hat, zu widmen.”*³⁴³

5.6.2. Stellenbeschreibungen und Arbeitsverteilung

Im Rahmen des `NÖ Führungsmodells` wurden die Stellenbeschreibungen eingeführt, um dem Mitarbeiter eine strukturierte und verbindliche Aufstellung seines Aufgaben- und Verantwortungsbereiches zu geben. Um die Durchführung der Erstellung der Stellenbeschreibungen landesweit einheitlich zu gestalten wurde eine eigene Dienstanweisung verfaßt³⁴⁴. Bereits die Erstellung der Stellenbeschreibungen sollte interaktiv erfolgen und dazu dienen, Vereinfachungen der Arbeitsabläufe zu überlegen³⁴⁵. Bei den Gruppen und Abteilungen des Amtes der NÖ Landesregierung waren die

³³⁹ NÖ Führungsrichtlinien, NÖ Schriften 7, 2. Auflage Wien 1987, S. 11

³⁴⁰ Durch das Einholen der Weisung des Vorgesetzten wird die Verantwortung auf diesen abgeschoben - vergleiche: Neisser Heinrich, `Die Rolle der Bürokratie im Regierungsprozeß`, in: Fischer Heinz (Hrsg.), Das politische System Österreichs, 3.Auflage, Wien 1982, S. 236

³⁴¹ NÖ Führungsrichtlinien, NÖ Schriften 7, 2.Auflage, Wien 1987, S. 4

³⁴² ebenda, S. 6

³⁴³ ebenda, S. 20

³⁴⁴ LAD-1222/153, systematisiert als 01-01/00-0900; 1,1 DA-Stellenbeschreibung vom 24.März 1981

³⁴⁵ ebenda, S. 4

Stellenbeschreibungen bis zum 30. November 1981 flächendeckend durchzuführen. Im Abstand von zwei Jahren sollten die Stellenbeschreibungen auf ihre Aktualität und Effizienz überprüft werden.³⁴⁶ Die Zusammenfassung der Aufgabenbereiche der einzelnen Mitarbeiter ergibt den sogenannten `Arbeitsverteilungsplan`. Dieser ist ebenso wie die Stellenbeschreibung der Landesamtsdirektion vorzulegen³⁴⁷. Der Grundgedanke hinter diesen beiden Vorhaben, Stellenbeschreibungen und Arbeitsverteilungsplan, dürfte eine transparente Gestaltung der Abteilungen gewesen sein, sowie Sicherheit für den Bediensteten in seinem Arbeitsbereich. Probleme traten dort auf, wo die Verteilung der Arbeit `ad hoc` erfolgte und daher der Arbeitsverteilungsplan nicht abgeliefert wurde. Die Einflußnahme durch die Landesamtsdirektion, die fehlenden Unterlagen binnen Frist vorgelegt zu bekommen, waren meist nicht von Erfolg gekrönt. Wenn Abteilungsleiter nicht gewillt waren, die Maßnahme umzusetzen, benötigte es auch äußerer Einflußnahmen um der Dienstanweisung zum Durchbruch zu verhelfen³⁴⁸. Ein Auslöser für diesen nachlässigen Umgang mit den Stellenbeschreibungen könnte auch sein, daß die Zuteilung von Personal nicht von einer vorhandenen und bewilligten Stellenbeschreibung eines Postens abhängt und andererseits das Vorhandensein einer bewilligten Stellenbeschreibung nach dem Ausfallen eines Mitarbeiters³⁴⁹ keinen Anspruch auf Nachbesetzung des Postens oder Erhalten des Postens für die Abteilung bewirkt. Die Maßnahme, den Dienstpostenplan nur in Summen der Bediensteten der einzelnen Dienstzweige festzulegen, ermöglicht zwar der Personalabteilung Dienstposten nach Bedarf zu verschieben, schafft jedoch keine Klarheit für den Abteilungsleiter, wieviele Mitarbeiter ihm eigentlich zustünden³⁵⁰. Da jedoch bei Bedarf durch persönliche Kontakte zur Personalabteilung Dienstposten `aus dem Hut gezaubert` werden können, ist die Motivation, die Abteilung transparent und nachvollziehbar zu organisieren, nicht gerade überwiegend.

5.6.3. Durchführungsgrad der Führungsrichtlinien

Drei Jahre, nachdem die neuen Führungsrichtlinien beim Amt der Landesregierung, aber auch bei den Bezirksverwaltungsbehörden eingeführt wurden, überprüfte die NÖ Verwaltungsakademie den Durchführungsgrad und die Akzeptanz der Führungsrichtlinien. Die Auswertung ergab, daß die Abteilungsleiter die Führungsrichtlinien mehrheitlich als

³⁴⁶ ebenda, S. 7

³⁴⁷ LAD-1220/100, systematisiert als 01-01/00-0910, `Arbeitsverteilungsplan`

³⁴⁸ Als Beispiel wären hier Rechnungshofüberprüfungen zu nennen, bei welchen festgestellt wurde, daß der geltende Arbeitsverteilungsplan verstorbene und in den Ruhestand versetzte Mitarbeiter beinhaltete.

³⁴⁹ durch Kündigung, Karenz, Ruhestand, Tod oder ähnliches

³⁵⁰ Möglicherweise wird dieses System durch die Einführung des neuen Personalabrechnungsprogrammes (IPAS) transparenter. Derzeit existieren meist nur Bleistiftlisten in Schubladen, die jedoch korrigierbar sind.

Vereinheitlichung der Führung beurteilten³⁵¹. Die Mehrheit der Abteilungsleiter rechneten sich selbst dem `Personen- und Gruppenorientierten´ sowie dem `Management-Regelkreis orientierten´ Typus zu³⁵². Im Jahr 1980 waren lediglich bei knapp 50% der Abteilungen Stellenbeschreibungen für die Mitarbeiter vorhanden. Diese Tatsache führte zu der Dienstanweisung, welche die Durchführung der Stellenbeschreibungen bis zum 30. November 1981 forderte. Bereits fünf Jahre später wurden die Führungsrichtlinien abermals überprüft. Die Fragestellung schloß die Überprüfung der Stellenbeschreibung, welche ab 1981 alle zwei Jahre erfolgen sollte, ein.“[...] *bezüglich der hierarchischen Position zeigt sich ein signifikanter Unterschied: Stellenbeschreibungen werden bei Zwischenvorgesetzten etwas häufiger überprüft als bei Mitarbeiter[n] und Vorgesetzten; Mitarbeiter geben außerdem am häufigsten an, sie wüßten nicht, wann ihre Stellenbeschreibung das letzte Mal überprüft wurde.*“³⁵³ Daß auch die Delegation der Durchführungsverantwortung noch nicht in alle Bereiche der Landesverwaltung gedrungen ist, zeigte eine Stellungnahme zum Projekt LAKIS aus dem Jahr 1992: *“Zu weitgehende Autonomiestellung des Bearbeiters [ist] nicht sinnvoll, Dienststellenleiter muß für Teilbereiche die Entscheidung behalten”*³⁵⁴.

5.6.4. Die neuen Führungsrichtlinien

In Zusammenhang mit der Diskussion über das neue Gruppenkonzept des Amtes sollten auch die Führungsrichtlinien überarbeitet werden. Das Harzburger-Modell, auf dem die Führungsrichtlinien des Jahres 1976 aufgebaut hatten, war weiterentwickelt worden, aber auch die Praxis der Durchführung innerhalb des Amtes ließen eine Überarbeitung erforderlich erscheinen.

Der neue Führungsstil beinhaltet als Prinzip die ressortlose Unternehmensführung. Die ressortlose Unternehmensführung baut darauf auf, daß die Führungskräfte *“endlich über die notwendige Zeit für die Erfüllung seiner fachlichen und führungsmäßigen Aufgaben verfügt.”*³⁵⁵. Das Fazit der Betrachtung der Organisationsstrukturen, die sich nicht an den neuen Führungsstrategien orientieren, ist, daß falscher Führungsstil und falsche Organisationsform in der Lage sind, jedes Unternehmen zu ruinieren. Solche Unternehmen, mit `Infarktorganisation´, können nur mit staatlicher Rückendeckung am

³⁵¹ Kienast G./Schmitz G., 3 Jahre Führungsrichtlinien in der NÖ Landesverwaltung, Wien 1980, S. 5

³⁵² ebenda, S. 11

³⁵³ Garbsch/Tolle/Steinringer, Arbeitszufriedenheitsuntersuchung 1985, NÖVAK, S. 17

³⁵⁴ Amt der NÖ Landesregierung-LAD, Projekt LAKIS - Zusammenfassung der Stellungnahmen zum Entwurf Jänner 1992 und Beantwortung; Wien 1992; 2 Konvolute mit Mantel, Teil 1- Zusammenfassung der Stellungnahmen, S. 18

³⁵⁵ Lange-Prollius Horst, Europas Führungsstil, Harzburg 1976, S. 21

Leben erhalten werden, indem der Steuerzahler zur Kassa gebeten wird³⁵⁶. Wenn diese Situation nun in der öffentlichen Verwaltung auftritt, welche ja nicht den Kräften des Marktes unterliegt, bedeutet es, daß die Kosten für den Steuerzahler zusätzlich erhöht werden. Die Techniken einer Führungskraft sollten daher die Fachtechnik und die Führungstechnik beinhalten. Die Fachtechnik umfaßt dabei die sachlich-fachlichen Aufgaben der Führungskraft, für die er die Handlungsverantwortung trägt. Allerdings wird in der modernen Managementtheorie als Handlungsbereich der Führungskraft die Führung festgelegt, die Fachtechnik umfaßt demnach den Vortrag (und die Rhetorik), die Kunst des Formulierens und die Berichterstattung³⁵⁷. Die Führungstechnik ist der Bereich der Menschenführung, in der vor allem die mitarbeiterorientierte Führung, also die 'Dezentralisierung' der Verantwortung und somit die Einbindung der Mitarbeiter in die Entscheidungsfindung.

Im Rahmen dieser Arbeit wurden die Abteilungsleiter auch nach der, in ihrem Bereich auftretenden, Verteilung zwischen Führungsagenden und Sachbereichsagenden befragt, wobei der Begriff Führungsaufgaben in der Fragestellung, aber auch im Amtsgebrauch die Zusammenfassung der Führungsaufgaben Fachtechnik und Führungstechnik umfaßt, der Begriff Sachbereich jedoch Aufgaben der Logistik und Ausführung der Tätigkeiten, die nach den bereits gültigen Führungsrichtlinien eigentlich delegiert werden sollten.

Durchschnittlich benötigen die Abteilungsleiter des Landes 44,89% ihrer Zeit für Tätigkeiten, die eigentlich delegiert sein sollten, jedoch nur 55,11% für Führungsaufgaben³⁵⁸. Diese Verteilung entspringt zum Teil der Tatsache, daß man mit der hierarchischen Entwicklung innerhalb der Abteilung manche Sachgebiete lieb gewonnen hat und diese nicht mehr abgeben will, andererseits der Haltung, daß eine Abgabe von Sachbereichen einen Machtverlust bedeutet. Dies entspricht aber zum Teil auch der Intention der neugefaßten Führungsrichtlinien, da auch dort die Führungsverantwortung als Bereich der Führungskraft und Handlungsverantwortung als Bereich des Mitarbeiters definiert wird³⁵⁹. Besonders deutlich wird dies im Kapitel 'Mitarbeiten und Führen'³⁶⁰, dort wird die Handlungsverantwortung der Führungskraft dezidiert auf den Sach- (Fach-)bereich bezogen. Ad definitionem bleibt also der Abteilungsleiter 'primus inter pares' und wird nicht zum Manager³⁶¹ im Sinne der modernen Führungskräftedefinition.

³⁵⁶ ebenda, S. 21

³⁵⁷ ebenda, S. 22-23

³⁵⁸ siehe Anhang I

³⁵⁹ theoretische GZ. (da die neuen Führungsrichtlinien nicht in Kraft gesetzt, jedoch Versandbereit sind)
LAD 9750/1, systematisiert 01-01/00-2700, Vorläufige Fassung; S. 13-16

³⁶⁰ ebenda, S. 17

³⁶¹ siehe oben: Infarktorganisation

5.7. Die Führungskräfte als Schlüssel zum Erfolg

Besonderer Wert in der modernen Unternehmensführung wird auf das 'Humankapital' gelegt³⁶². In dieser Hinsicht sollte auch betrachtet werden, wie weit die interne Aufstiegsförderung im Landesdienst stattfindet. Die gezielte Förderung, von Nichtmaturanten, welche die Matura anstreben³⁶³ oder Maturanten, die ein Studium neben dem Landesdienst absolvieren, ist allerdings nicht nachweisbar. Ebenso ist eine geplante Einbindung von Studenten durch Ferialpraktika oder Teilzeittätigkeiten nicht im Rahmen eines Programmes zu finden. Die Ferialpraxis im Amt dient eher im Rahmen einer internen Rekrutierung dazu, die Söhne und Töchter von Landesbediensteten an den Landesdienst heranzuführen. Die Förderung von Führungskräften oder für Führungskräfte vorgesehene Mitarbeiter findet zur Zeit nur im Bereich des 1993 angekündigten Führungskräftekurses statt. Potentialerhebungen, wie die des Jahres 1993, sind nicht für alle Mitarbeiter verpflichtend, sondern im Normalfall von Befürwortungen des Abteilungsleiters, der Personalvertretung und ähnlichen Faktoren abhängig.

5.7.1. Wer sind die Führungskräfte im Amt

Der Begriff Führungskräfte umfaßt im Amtsgebrauch die Ebene der Zwischenvorgesetzten, der Abteilungsleiter und der Gruppenleiter. Während bei Zwischenvorgesetzten in den Fachbereichen teilweise noch Maturanten und Nichtmaturanten vertreten sind, sind die Posten der Abteilungsleiter und der Gruppenleiter Akademikern vorbehalten. Die herkömmliche Besetzungen von Abteilungsleitern, vor der Einführung der 'Objektiven Vergabe' von Dienstposten, erfolgten nach dem Dienstalter. Meist unabhängig von Qualifikationen diente man sich empor. Im Rahmen dieser Arbeit sollen nun die Abteilungsleiter der Fachabteilungen einer genaueren Analyse unterzogen werden. Die Fachabteilungen sind diejenigen Abteilungen, welche über ihren Bereich, abgesehen vom ressortverantwortlichen Politiker, uneingeschränkte Macht ausüben. Durch das Weisungssystem ist daher der Fachabteilungsleiter nahezu uneingeschränkter 'Herrscher' über seinen Bereich. Hier ist auch ein Teil der Problematik der politischen Verantwortung begründet. Obwohl der ressortverantwortliche Politiker gegenüber dem Beamten weisungsberechtigt ist, wird ein Politiker in den seltensten Fällen eine Weisung schriftlich ausfertigen. Er könnte in die unangenehme Lage kommen, bei einer Fehlentscheidung seine Karriere zu riskieren. Demgegenüber entwickeln die meisten

³⁶² Jenewein Jean-Francois/Huber Stefan, Wettbewerb in der EG, Wien 1989, S. 103

³⁶³ früher die sogenannte B (Beamten-) Matura, welche praktisch nur im öffentlichen Dienst zur Umstufung führte.

Abteilungsleiter zwar gegenüber dem Politiker eine devote Haltung, können jedoch sicher sein, daß aufgrund des öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses keine großen Schwierigkeiten auftreten können. Die Weisung könnte nur in einem Disziplinarverfahren durchgesetzt werden, wobei in der Realität lediglich durch vorsätzlichen Amtsmissbrauch tatsächlich Folgen zu befürchten wären. Argumente für Arbeitsüberlastung oder fehlende Mitarbeiterressourcen können in einem solchen Verfahren nicht als Vorsatz gewertet werden. Durch diese `Schnittstellenproblematik` entsteht die Abgehobenheit der Politiker, welche dem Verwaltungsapparat in weiten Bereichen freie Hand gewährt. Das Regierungsglied tritt nur mehr bei Komplikationen mit Medien oder anderen politischen Gruppierungen in Erscheinung. Die Schlüsselfiguren des Verwaltungshandelns des Amtes der Landesregierung und in weiterer Folge des Erfolges oder des Mißerfolges der Niederösterreichischen Landesverwaltung im europäischen Integrationsprozeß werden die Abteilungsleiter der Fachabteilungen sein.

5.7.2. Struktur der Abteilungsleiter

Die Umfrage unter den Abteilungsleitern, welche im Rahmen dieser Arbeit durchgeführt wurde, war die einzige Möglichkeit an ein tiefergehendes Strukturbild der Abteilungsleiter zu gelangen. Daten wie Studienzweig oder ähnliches könnten zwar auch dem Amtskalender entnommen werden, jedoch sollte die Struktur der Abteilungsleiter auf Details untersucht werden, welche auch in Hinblick auf den Vergleich mit Managern der Privatwirtschaft von Bedeutung sind. Erwartungsgemäß zeigte sich, daß fast die Hälfte der Abteilungsleiter Juristen sind. Nahezu ebensoviele Techniker sind bereits in die höheren Bereiche des Landesdienstes vorgedrungen³⁶⁴. Die Altersverteilung zeigt einen starken Überhang der Fünfzig- bis Sechzigjährigen, unter vierzig Jahren konnte kein Abteilungsleiter ermittelt werden. Die Auswertung der Berufstätigkeit vor dem Eintritt in den Landesdienst zeigte, daß die Entscheidung in den Landesdienst einzutreten relativ rasch nach dem Studium getroffen wird, lediglich zwei Abteilungsleiter verfügen über zehnjährige Erfahrungen außerhalb des Landes. Sieben der befragten Abteilungsleiter absolvierten das Studium während sie bereits im Landesdienst tätig waren, bis auf einen Architekten studierten alle Rechtswissenschaften.

³⁶⁴ siehe Anhang I.2.1., Seite III.

5.7.3. Vergleich der Abteilungsleiter mit Managern der Privatwirtschaft

Mit dem Schlagwort des Verwaltungsmanagements, welches auch in der Niederösterreichischen Landesverwaltung immer öfter verwendet wird, verbindet sich die Versuchung, die Abteilungsleiter des Amtes mit Managern der Privatwirtschaft zu vergleichen. Obwohl die Fluktuation zwischen Privatwirtschaft und Amt erfahrungsgemäß eher gering ist, zum Teil bedingt durch das öffentlich-rechtliche Sicherheitsnetz, zum Teil durch den Ruf der NÖ Landesbediensteten³⁶⁵, soll anhand der Selbstdarstellung der Abteilungsleiter und des Anforderungsprofils, welches für die 'Europamanager' der Zukunft erstellt wurde, ein Vergleich gezogen werden. Das "EG-Profil für Manager und leitende Angestellte [sieht vor:]

- mehrjährige Auslandserfahrung im EG-Raum
- hohe persönliche Mobilität und Weiterbildungswillen
- Beherrschung der internationalen Kommunikationsmechanismen
- Spezialwissen über die EG
- Kenntnis des größeren Marktes
- Denken in großen internationalen und transnationalen Markträumen
- zumindest englisch und französisch
- Offenheit für Kooperationen aller Art³⁶⁶

Die Forderungen an Manager müssen auf die Anforderungen der Verwaltung moduliert werden, wo die Privatwirtschaft Markterfahrungen und -kenntnisse fordert, müßten für die Verwaltung internationale politische Zusammenhänge und Kenntnisse gesetzt werden, um auf der Ebene der Verwaltung politische Entscheidungen zielgerichtet unterstützen zu können.

Die mehrjährige Auslandserfahrung im EU-Raum sollte daher bei der Verwaltung in Kontakten mit den Organen der Union ihren Niederschlag finden. Lediglich bei zwei Abteilungsleitern wurden Tätigkeiten bei EU-Institutionen angegeben, bei einem davon im Ausmaß von einer Woche³⁶⁷. Auch bei der Beurteilung der Bedeutung von Auslandseinsätzen für den Landesdienst waren die befragten Abteilungsleiter eher der Meinung, daß sie wenig Rolle spielen³⁶⁸.

Die persönliche Mobilität für solche Auslandseinsätze wäre jedoch zu einem relativ hohen Teil vorhanden. Obwohl fast die Hälfte unter keinen Umständen dazu bereit wäre ins

³⁶⁵ selbst im öffentlichen Dienst gilt für die Landesregierung das Scherzwort 'Langsamregierung'

³⁶⁶ Jenewein Jean-Francois/Huber Stefan, Wettbewerb in der EG, Wien 1989, S. 103

³⁶⁷ Anhang I., Seite V.

³⁶⁸ Anhang I., Seite VIII.

Ausland zu gehen, gaben doch 15,6 % an, auf unbestimmte Zeit und 24,4 % auf mindestens ein Jahr ins Ausland zu gehen, wenn Niederösterreich einen beamteten Vertreter benötigen würde³⁶⁹.

Der Weiterbildungswille, geht man von den Informationsquellen und den besuchten Seminartagen der letzten drei Jahre aus, ist jedoch eher gering. Mit einer durchschnittlichen Seminardauer von 4,25 Tagen in drei Jahren³⁷⁰ sowie einer relativ geringen Informationsdichte über die Organe, Institutionen und Rechtsnormen der Europäischen Union³⁷¹ kann weder der Weiterbildungswille noch das Spezialwissen über die Union und die Kenntnis des größeren politischen Verwaltungsraumes bei der Mehrzahl der Befragten angenommen werden. Resultierend aus dieser negativen Beurteilung ist auch das Denken in internationalen Räumen nicht zugunsten der Landesverwaltung zu beurteilen.

Bei den geforderten Sprachkenntnissen, Englisch und Französisch, können nur 6 von 45 Abteilungsleitern den Anforderungen gerecht werden, vier weitere können mit anderen Unionssprachen, Italienisch und Spanisch, diese Statistik nur unwesentlich verbessern. Die Offenheit für Kooperationen aller Art ist leider derzeit nicht quantifizierbar.

Vergleicht man das, ebenfalls im Rahmen dieser Arbeit erstellte, Abteilungsleiterprofil mit den Anforderungen an die `Manager von Morgen`, welche in einem Managerprofil zusammengefaßt wurden, so stellt man fest, daß Wunsch und Wirklichkeit teilweise im Landesdienst nicht übereinstimmen. Die eigene Sichtweise, geprägt durch das Schlagwort `Verwaltungsmanagement`, wertet die Abteilungsleiter bereits zu Managern auf, im Neuen Gruppenkonzept ist ja auch der Gruppenleiter teilweise als Direktor bezeichnet. Demgegenüber stehen jedoch die Daten der Erhebung, welche die Realität unter den Werten des Profils zeigen. So wurden zum Beispiel sowohl die Allgemeinbildung als auch das erforderliche Fachwissen als bedeutend für den Abteilungsleiterposten bewertet. Der Wert für die erforderliche Allgemeinbildung übertraf den Wert der Anforderung an `Manager von Morgen`, der Wert des erforderlichen Fachwissens überschritt jedoch bei weitem die Beurteilung der `Manager von Gestern`. Diese Schwankung mag auch eine Begründung für die Abkapselung der Verwaltung sein, da man sich einfach unverstanden fühlt. Die Selbstdarstellung der Abteilungsleiter schwankt zwischen einer Bewertung der alten Werte des Landesdienstes, wie die Beamtentugenden Fleiß, Pünktlichkeit, Spezialwissen, Wahl des Studienfaches als Grundlage für die Aufnahme in den Landesdienst und dem `neuen Leitbild` der Manager in der Verwaltung.

³⁶⁹ Anhang I., Seite IV.

³⁷⁰ Anhang I., Seite V

³⁷¹ Anhang I., Seite IV

6. Vorbereitung auf den Europäischen Integrationsprozeß

6.1. Die Anforderungen des Integrationsprozesses an das Amt

Die Entwicklung der Landesverwaltung der letzten achtzig Jahre, seit dem Ende der Monarchie, als Ergebnis der gesellschaftlichen und politischen Prozesse, sowie die Auswirkung der Verwaltungsreformmaßnahmen der letzten Jahrzehnte, stellte den derzeitigen Status der Landesverwaltung dar. Der Weg, der in den nächsten Jahren beschritten werden wird, ist die Umkehr der Entwicklungen nach dem ersten Weltkrieg, die Rückkehr in einen kontinentalen Verband, wobei jedoch innerhalb der Monarchie die Niederösterreichische Landesverwaltung mehr Gewicht hatte, als sie vorläufig in der Europäischen Union innehaben wird. Für die österreichischen Bundesländer stellt sich der Beitritt zur Europäischen Union auch als ein völkerrechtliches Vertragsproblem dar. Durch den Beitritt hat primär der Staat die Aufgabe die Erfüllung der Vertragsbestimmungen sicherzustellen. Durch die innerstaatliche Kompetenzverteilung fallen jedoch Teile der betroffenen Materien in die Zuständigkeit der Länder. In der Harmonisierungsbestrebung der Rechtsnormen der Mitgliedsstaaten der Union sind für die Problematik der Länder und somit auch für die Landesverwaltung vor allem die Richtlinien und Verordnungen der Union von Bedeutung.

* Richtlinien der Union müssen innerhalb einer vorgeschriebenen Frist in nationales Recht umgesetzt werden, in der Regel durch Gesetze³⁷². Die Legislative ist hierbei in der Formulierung frei, die Richtlinien definieren lediglich die Ziele³⁷³. Als Grundsatz des Völkervertragsrechtes gilt, daß gegen die Bestimmungen eines völkerrechtlichen Vertrages stehendes *“innerstaatliches Recht [...] kein Rechtfertigungsgrund für die Nichterfüllung eines Vertrages”*³⁷⁴ ist. Im Sinne dieses innerstaatlichen Rechts ist auch die Kompetenzverteilung des Bundesstaates Österreich zu sehen. Sollte daher die Legislative des Bundeslandes, der Landtag, seiner Gesetzgebungsverpflichtung nicht nachkommen, tritt der Bund ersatzweise in Aktion. Diese Kompetenzüberleitung bedeutet, daß die Landesverwaltung in der Lage sein muß, binnen der festgesetzten Frist eine Zielsetzung in eine
 Gesetzesvorlage umzusetzen,

³⁷² Schweitzer Michael, `Bundesstaat und Europäische Gemeinschaft`, in: Pernthaler Peter, Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs, Wien 1989, S. 21

³⁷³ ebenda; S. 17

³⁷⁴ Zemanek Karl, `Das Völkervertragsrecht`, in: Neuhold Hans-Peter u.a. (Hrsg.), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, Wien 1983, S. 65

um die Kompetenz für die betreffende Materie im Land zu behalten³⁷⁵. Nach der amtsinternen Praxis wären für diese Maßnahmen primär die Fachabteilungen verantwortlich. Die Umsetzung von Richtlinien in Gesetze stellt insofern eine zusätzliche Kompetenzproblematik dar, als die Bundesregierung durch ihre Entscheidung im Rat der Union die Zielvorgaben für die Länder mitbeschließt, wenn Kompetenzen der Länder betroffen sind. Die Bundesregierung kann durch ein relativ weitgehendes freies Mandat somit de facto die Bundesverfassung in ihren Kompetenzartikeln umgehen³⁷⁶.

* Verordnungen der Europäischen Union sind in allen ihren Teilen verbindlich und gelten unmittelbar³⁷⁷. In der österreichischen Realität bedeutet dies, daß, sobald Kompetenzen der Länder berührt werden, die Verwaltung sofort in der Lage sein muß, diese Norm umzusetzen. Die Möglichkeit, eine Norm in der Phase der Erstellung der Vorlage aus Verwaltungssicht mitzubestimmen, entfällt. Auch hier kommt der völkerrechtlichen Verpflichtung des Bundes Bedeutung zu, da dieser im Falle des Versagens der Landesverwaltung zur Sicherstellung der Exekution der Norm verpflichtet wäre. Durch die europaweite Gültigkeit dieser Verordnungen ist die Möglichkeit Durchführungsbestimmungen europaweit zu vergleichen oder vorhandene Bestimmungen zu rezipieren zwar unbeschränkt, gleichzeitig stellen sich aber die Probleme der regionalbezogenen Umsetzung der Norm. Hier ist in der juristischen Arbeitsmethode, die nahezu ohne Gestaltungskraft aber mit Normvergleichen arbeitet, eine latente Gefahr für die Umsetzbarkeit von Normen zu sehen. Die Verwaltung würde, aus Ineffizienz, als Hemmschuh der Integration wirken.

Daß diese Problematik nicht nur durch den Beitritt zur Europäische Union sondern bereits seit dem Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum besteht, beweist die Säumigkeit der Bundesländer in der Umsetzung der Richtlinien der Auftragsvergabe, die bereits zu einer

³⁷⁵ gemäß B-VG Art. 16. Abs. 6 sind die Länder verpflichtet "*Maßnahmen zu treffen, die in ihrem selbständigen Wirkungsbereich zur Durchführung von Rechtsakten im Rahmen der europäischen Integration erforderlich werden; kommt ein Land dieser Verpflichtung nicht rechtzeitig nach und wird dies von einem Gericht im Rahmen der europäischen Integration gegenüber Österreich festgestellt, so geht die Zuständigkeit zu solchen Maßnahmen, insbesondere zur Erlassung der notwendigen Gesetze, auf den Bund über. Eine gemäß dieser Bestimmung vom Bund getroffene Maßnahme, insbesondere ein solcherart erlassenes Gesetz oder eine solcherart erlassene Verordnung, tritt außer Kraft, sobald das Land die erforderliche Maßnahmen getroffen hat.*"; abzusehen ist allerdings, daß die dann eingebrachte Landtagsvorlage relativ deckungsgleich der Bundesregelung sein wird.

³⁷⁶ Durch diese Vorgangsweise können Bereiche, die der alleinigen Kompetenz der Länder obliegen (Art. 15 B-VG) bei `wichtigen integrationspolitischen Gründen´ trotz Stellungnahme der Länder (durch die Integrationskonferenz der Länder) von der Bundesregierung im Zuge der Verhandlungen beeinflusst werden - also de facto mutieren zu Bereichen, in denen der Bund die Grundsatz[gesetz]gebung übernimmt und den Ländern die Detailgesetzgebung verbleibt (Art.12 B-VG).

³⁷⁷ Schweitzer Michael, `Bundesstaat und Europäische Gemeinschaft´, in: Pernthaler Peter (Hrsg.), Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs, Wien 1989, S. 16

Klagsdrohung der Aufsichtsbehörde geführt haben³⁷⁸. Auch die österreichische Methode des `D´rüberschummeln´ oder des Taffee´schen `Fortwursteln´³⁷⁹ wird in dieser Hinsicht keinen nachhaltigen Erfolg der Verwaltung sicherstellen. Befremdet zeigte sich nämlich der Verantwortliche der Aufsichtsbehörde auch darüber, daß einige Bundesländer *“EWR-vertragskonform Ausschreibungen im EU-Amtsblatt veröffentlichten, obwohl sie die Richtlinie gar nicht umgesetzt hatten.”*³⁸⁰

Die Landeshauptmännerkonferenz vom 13. November 1987 hatte noch vor der Beschlußfassung des Ministerrates einen Beschluß gefaßt, welcher die Bundesregierung aufforderte, *“die Teilnahme Österreichs am gemeinsamen Markt mit dem Ziel der Vollmitgliedschaft Österreichs in der EG so rasch wie möglich anzustreben”*³⁸¹. In dem Bericht der Bundesregierung an den Nationalrat und den Bundesrat³⁸² wurden die Voraussetzungen für den Aufnahmeantrag Österreichs in die EG formuliert³⁸³ und angeführt, daß *“die Prinzipien der Bundesstaatlichkeit [...] funktionsfähig zu erhalten [sind]”*³⁸⁴.

In der Parteienvereinbarung zwischen SPÖ und ÖVP vom 26. Juni 1989 wurden zwar die Länder indirekt angesprochen, die Erhaltung der Bundesstaatlichkeit jedoch nicht mehr explizit erwähnt³⁸⁵. Dies ist insofern von Bedeutung, als damit den Warnungen deutscher Experten neue Gewichtung zukommt, daß die Formulierung, *“daß der Bund [...] ohnehin die Länderinteressen voll berücksichtigen wird”*³⁸⁶ unter Umständen einen Verlust der bundesstaatlichen Kompetenz der Länder bedeuten könnte³⁸⁷. Betrachtet man zum Beispiel den `Rat für Fragen der österreichischen Integrationspolitik´ in seiner Zusammensetzung³⁸⁸ so muß festgestellt werden, daß allein die Vertreter der stimmenstärksten Fraktion des Nationalrates ebensoviele Vertreter in den Rat entsendeten wie die Landeshauptmännerkonferenz und die Landtage gemeinsam³⁸⁹. Die Gefahr der Übernahme von Länderkompetenzen durch die Bundesverwaltung ist aufgrund der Konstruktion der

³⁷⁸ vergleiche `Presse´ vom 1. Juli 1994, `Efta-Behörde droht Österreichs Bundesländern mit Klage´

³⁷⁹ Goldinger Walter, Die Wiener Hochbürokratie 1848-1918, So. 22 aus Anzeiger der phil.-hist. Klasse der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 117. Jg., 1980, Wien 1981, S. 315

³⁸⁰ Presse vom 1. Juli 1994, `Efta-Behörde droht Österreichs Bundesländern mit Klage´

³⁸¹ vergleiche Wimmer Norbert/Mederer Wolfgang; EG-Recht in Österreich, Wien 1990, S. 13, zit. ebenda.

³⁸² ebenda, S. 16-18

³⁸³ ebenda, zit. nach Bericht der Wiener Zeitung vom 18.4. 1989

³⁸⁴ ebenda, S. 18

³⁸⁵ ebenda, S. 20

³⁸⁶ vergleiche Schweitzer Michael, S. 128; Replik auf das vermeintliche `null-problemo´ von Azizi Josef, ebenda S. 62, beide in: Pernthaler Peter (Hrsg.), Auswirkungen eines EG Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs, Wien 1989.

³⁸⁷ Um eine zulässige Analyse der Anforderungen an die Niederösterreichische Landesverwaltung darzustellen, kann derzeit nur auf die Probleme und Problemlösungsvorschläge der Bundesländer der Bundesrepublik Deutschland eingegangen werden, da nur dort ein vergleichbares föderales Modell im Staatsaufbau existiert.

³⁸⁸ Wimmer Norbert/Mederer Wolfgang, EG-Recht in Österreich, Wien 1990, S. 25

³⁸⁹ Vertreter SPÖ : vier, LH-Konferenz: zwei, Landtage : insgesamt zwei

Union und der damit verbunden Vertretung der, mehrheitlich zentralistisch organisierten, Mitgliedsstaaten durch die Staatsregierungen latent gegeben. Die Verwaltung der Länder hat die Möglichkeit, auf Beamtenebene in diesem Verteilungskampf die Interessen der Länder ausreichend einzubringen insofern verabsäumt, als konsequent die Vertretung für die Angelegenheiten der Intergration mental in den Bereich des Bundes abgegeben wurde und dieser die Richtung vorgeben konnte. Als entscheidend werden in Österreich, aber auch in der Niederösterreichischen Landesverwaltung, die materiellen und institutionellen Aspekte der Legistik, nicht jedoch die grundsätzliche Problematik der Machtverteilung innerhalb Österreichs angesehen. Die Einsicht der Verwaltung, daß sie die Verantwortung für das Wohl ihres Gemeinwesens trägt³⁹⁰, hat vielleicht im theoretische Ansatz seine Berechtigung, jedoch, wie bereits die Analysen des frühen 20. Jahrhunderts zeigen, keine Tradition in Österreich³⁹¹. Durch seine Organe kann der Bund in der Gemeinschaft Einfluß auf Bereiche nehmen, die bisher seinem Einfluß aufgrund der innerstaatlichen Kompetenzverteilung entzogen waren³⁹². Diese Eingriffe sind nur zum Teil durch die Struktur der Union bedingt, da diese den Mitgliedsstaaten relative Freiheit in der innerstaatlichen Umsetzung der Normen gibt. Gerade im Vergleich mit der Bundesrepublik Deutschland muß festgestellt werden, daß die Erfahrungen in der innerstaatlichen Einbindung, die die deutschen Länder gewonnen haben, nur zum Teil in die österreichischen Überlegungen einfließen. Am auffälligsten wird dies in der Beurteilung, daß die rechtliche Ordnung der Gemeinschaft hinter der politischen Entwicklung nachläuft³⁹³, dort also die Ansätze der Länder liegen müßten, wogegen der österreichische Ansatz noch immer in der Angleichung der Bundes- und Landesgesetze verharrt. Unerläßlich erscheint daher für die Länder ein, von der Legistik abgehobener, Blickwinkel für die Interessen des jeweiligen Landes, um bereits in der Anfangsphase der Integration eine klarere Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern zu erreichen. Diese Maßnahmen können nur durch umfassende Ausbildungsvorhaben abgedeckt werden, wobei die bisher geübte Praxis der freiwilligen Bildungsveranstaltungen nicht mehr aufrechterhaltbar erscheint.

³⁹⁰ Ungerer Werner, 'Die Bedeutung der öffentlichen Verwaltung für die europäische Integration', in: Buchegger Reiner, Europäische Integration und öffentliche Verwaltung, Wien 1992, S. 28

³⁹¹ Vergleiche die Analyse Kielmanseggs in der Einleitung dieser Arbeit, sowie: Neisser Heinrich, 'Die Rolle der Bürokratie im Regierungsprozeß', in: Fischer Heinz (Hrsg.), Das politische System Österreichs, Wien 1982, S. 237-238 sowie Kreisky Eva 'Zur Genesis der politischen und sozialen Funktion der Bürokratie', ebenda, S. 187-188

³⁹² Burtscher Wolfgang, 'Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf der bundesstaatlichen Aufbau Österreichs', in: Pernthaler Peter (Hrsg.), Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs, Wien 1989, S. 30

³⁹³ Jooss Gerhard, 'Auswirkungen des EG-Rechtes auf Regierung und Verwaltung', in: Pernthaler Peter (Hrsg.), Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs, Wien 1989, S. 101

6.2. Ausbildungsvorhaben

Sehr umfassend mit den Anforderungen des europäischen Integrationsprozesses an die Beamtenschaft hat sich bis jetzt der Bund und hier besonders die Verwaltungsakademie des Bundes auseinandergesetzt. Bereits im Jahr 1988 begann die Verwaltungsakademie des Bundes Seminare mit EG-Inhalten zu organisieren, wobei den Seminaren aus Rechtswissenschaft und Wirtschaftswissenschaften der Vorzug gegeben wurde³⁹⁴. Durch das Zurückgehen der Anmeldungen zu den Seminaren wurde ein neues Programm erforderlich. Dieses wurde in Zusammenarbeit mit europäischen Ausbildungszentren der öffentlichen Verwaltung zusammengestellt. Im Dezember des Jahres 1991 wurden die Experten, die an der Erstellung des Konzeptes des Europalehrganges der Verwaltungsakademie des Bundes mitgewirkt hatten, zu einem Symposium eingeladen, welches die Anforderungen an den öffentlichen Dienst innerhalb der Europäischen Staatengemeinschaft definieren sollte³⁹⁵. Die umfassendste Definition der erforderlichen Ausbildung stellte den Generalisten in den Vordergrund³⁹⁶. Die erforderliche Ausbildung ist für den Manager der öffentlichen Verwaltung und den Manager der Privatwirtschaft gleich zu sehen und bedarf umfassender, interdisziplinär zu erreichender Kenntnisse der historischen, rechtlichen, politischen, institutionellen und ökonomischen Zusammenhänge³⁹⁷. Zusätzlich ist der Grad der Kommunikationsfähigkeit und die Kenntnis der differierenden kulturellen Entwicklungen des europäischen Raumes unabdingbar. Im Vergleich zu diesen hoch angesetzten Anforderungen sollen die Möglichkeiten der Vorbereitung innerhalb des Amtes auf den Integrationsprozeß beurteilt werden.

6.2.1. Seminare der Niederösterreichischen Verwaltungsakademie zu Europa

Die Seminare, die von der Niederösterreichischen Verwaltungsakademie angeboten werden, werden gleichzeitig von der Landesakademie in Krems als EURABEL - Programm geführt. Das Programm findet in Form von Grundseminaren und Spezialseminaren statt, wobei die Verwaltungsakademie die Ausschreibung und Einladung zu den Seminaren übernimmt, die Landesakademie den strukturellen Aufbau und die Organisation der Referenten. Das `Europa-Grundseminar´ vermittelt in drei Tagen einen Überblick über die Rechtsnormen der Union und wird vorrangig von Vortragenden aus dem juristischen

³⁹⁴ Buchegger Reiner, `Das EG-Ausbildungsprogramm der Verwaltungsakademie des Bundes´, in: Buchegger Reiner (Hrsg.), Europäische Integration und öffentliche Verwaltung, Wien 1992, S. 87

³⁹⁵ Buchegger Reiner (Hrsg.), Europäische Integration und öffentliche Verwaltung, Wien 1992, S. 7

³⁹⁶ Low Stephen, `Preparation of Professionals in International Affairs´, in: Buchegger Reiner (Hrsg.), Europäische Integration und öffentliche Verwaltung, Wien 1992, S. 33-39

³⁹⁷ ebenda, S. 35

Universitätsbereich bestritten. Einzige Ausnahme in dieser juristischen Betrachtung ist ein zweistündiger Vortrag zu dem Thema 'Aufbau einer Interessenvertretung bei der EG in Brüssel und Wirkungsweise des Lobbying'. Das Programm EURABEL ist als Spezialprogramm für niederösterreichische Landesbedienstete definiert und steht nur diesen offen³⁹⁸. In die Grundausbildung der Landesbediensteten ist das Thema Europa in keiner Weise aufgenommen. Dies bezieht sich nicht nur auf den akademischen Zweig der Bediensteten sondern ebenso auf die Maturantenausbildung und die Nichtmaturanten.

6.2.2. Verwaltungspraktika im Ausland

Im Rahmen der Beamtenausbildung besteht grundsätzlich auch die Möglichkeit während einer Dienstfreistellung an den Programmen der Kommission oder an Austauschprogrammen mit anderen Ländern teilzunehmen. Diese Möglichkeit wurde bis jetzt allerdings lediglich ein- bis zweimal pro Jahr in Anspruch genommen. Die auflaufenden Kosten werden nicht aus dem Budgetansatz der NÖ Verwaltungsakademie bestritten, sondern aus dem der Personalabteilung. Zur Bewilligung dieser Ausbildungsvorhaben muß die NÖVAK bestätigen, daß die Ausbildung innerhalb des Amtes nicht angeboten wird. Diese Vorgangsweise ist auch für den Besuch der Verwaltungsakademie des Bundes sowie den Besuch der Programme der Landesakademie Krems (ausgenommen EURABEL) sowie anderer externer Anbieter erforderlich. Wie die Anmeldung, vor allem die Einteilung zu den Angeboten der Kommission der EU, funktioniert, ist derzeit nicht nachvollziehbar.

6.2.3. Die Niederösterreichische Landesakademie in Krems

Die wissenschaftliche Landesakademie wurde am 17. Dezember 1987 bereits mit der Absicht gegründet, sie in weiterer Zukunft als Niederösterreichische Universität auszubauen³⁹⁹. Die ersten Lehrgänge wurden als postgraduale Ausbildungen mit Unterstützung der Technischen Universität und der Wirtschaftsuniversität Wien gestaltet. Die Programme die speziell für den Europäischen Integrationsprozeß von Bedeutung sind, EURAS, MBA und EUROJUS⁴⁰⁰ sowie das bereits erwähnte Programm EURABEL, erfreuen sich größter Beliebtheit. Aus dem Bereich der Landesverwaltung sind jedoch bis jetzt nur zwei Besucher des Programmes EURAS bekannt.

³⁹⁸ Da die Ausschreibung nur innerhalb der NÖ Landesverwaltung erfolgt, ist der Teilnehmerkreis automatisch eingeschränkt.

³⁹⁹ Klinger Alberich, 'Donau-Universität', in: Mock Alois/Plaschka Richard, ...Spuren in Niederösterreich, Zwettl 1993, S. 211-214

⁴⁰⁰ EURAS, European Advanced Studies Krems - auch Europas Krems abgekürzt, Dauer 2 Semester - MBA Central Europe, Dauer 2 Jahre (4 Semester), EUROJUS, ein Spezialprogramm zur Ausbildung in den Rechtsnormen der Union, beginnt erstmals im Herbst 1994.

6.2.4. Die Verwaltungsakademie des Bundes

Die Europaakademie der Verwaltungsakademie des Bundes steht nach längeren Verhandlungen auch Landesbediensteten offen. Wie bereits ausgeführt, wurde die Europaakademie gemeinsam mit Experten anderer europäischer Verwaltungsausbildungszentren entwickelt. Die Europäische Komponente wurde im Zuge einer Reform bereits in die Grundausbildung der Bediensteten des Bundes aufgenommen⁴⁰¹.

Ähnlich dem Ausbildungsprogramm der NÖVAK / LAK (EURABEL) wird ein Grundseminar angeboten, welches jedoch neben EG-Recht auch den politischen Bereich und hier zusätzlich die Vorbereitung von (europäischen) Entscheidungen in den Mitgliedsstaaten umfaßt⁴⁰². Bei diesem Grundseminar werden bereits neben österreichischen auch internationale Vortragende eingebunden und Konferenzsituationen simuliert. Die weiterführenden Seminare bauen auf diesem Grundseminar auf und behandeln neben den obligaten rechtlichen Themen auch Sprachausbildungen und Verhandlungsführung⁴⁰³.

Die Spezialausbildungen, das EG-Curriculum und die Europaakademie bieten nun die umfassende Ausbildung, welche als unbedingt erforderlich angesehen wird. Erst in diesen Programmen tritt die rechtliche Ausbildung zurück und wird der multidisziplinäre Ansatz in den Vordergrund gestellt⁴⁰⁴. Qualitativ bestehen, nach Meinung des Leiters der Verwaltungsakademie, keine Unterschiede zwischen diesen beiden Ausbildungsprogrammen, quantitativ wäre jedoch die Europaakademie zu bevorzugen⁴⁰⁵. Hauptunterscheidungsmerkmal der beiden Programme ist die Zielgruppe. Das Curriculum ist für jene Bediensteten gedacht, welche nicht fünfzehn Wochen bei ihrer Dienststelle entbehrt werden können⁴⁰⁶. Integraler Bestandteil sind die Auslandsaufenthalte der beiden Programme sowie die intensive Sprachausbildung.

6.3. Institutionelle EU Kontakte des Amtes

⁴⁰¹ Buchegger Reiner, 'Das EG-Ausbildungsprogramm der Verwaltungsakademie des Bundes'. in: Buchegger Reiner (Hrsg.), Europäische Integration und öffentliche Verwaltung, Wien 1992, S. 89

⁴⁰² ebenda, S. 89

⁴⁰³ ebenda, S. 91

⁴⁰⁴ Buchegger Reiner, 'Das EG-Ausbildungsprogramm der Verwaltungsakademie des Bundes', in: Reiner Buchegger, Europäische Integration und öffentliche Verwaltung, Wien 1992, S. 91-94

⁴⁰⁵ ebenda, S. 95

⁴⁰⁶ Grundsätzlich empfindet sich jeder Beamte als unentbehrlich, tut er dies nicht, wird er dem Sozialdruck der Kollegen bald nachgeben und sich abenfalls als unentbehrlich ansehen. Sehr beliebt sind in diesem Zusammenhang auch die 'dienstlichen Notwendigkeiten', die den Besuch von Weiterbildungsveranstaltungen aus der Sicht der Vorgesetzten verhindern - besonders bei ein oder zweitägigen Seminaren, wie die Abteilung im Falle eines Krankenstandes des Betreffenden funktioniert ist nicht feststellbar.

6.3.1. Der Vertreter der Länder in der österreichischen Mission in Brüssel

Die institutionelle Vertretung Niederösterreichs in Brüssel erfolgt bereits seit längerer Zeit im Rahmen der Verbindungsstelle der Bundesländer. Diese Einrichtung, welche ihren Sitz in Wien beim Amt der Niederösterreichischen Landesregierung hat, entsandte einen Vertreter zur österreichischen Mission in Brüssel. Seine Hauptaufgabe besteht im Sammeln und Weiterleiten der für die Kompetenzbereiche der Länder relevanten Unterlagen. Diese Weiterleitung erfolgt im Normalfall unkommentiert und im Original. Die rechtliche Stellung des Vertreters der Länder ist in einer Vereinbarung zwischen Bund und Ländern abgesichert⁴⁰⁷. Ebenso wie der Vertreter bei der Mission berufen sich die Länder bei der Errichtung ihrer Verbindungsbüros auf diese Vereinbarung zwischen Bund und Ländern um die Büros offiziell in die Beamtenverhandlungen in Brüssel einzubinden.

6.3.2. Das Niederösterreichische Büro in Brüssel

Als eigenständige Vertretung Niederösterreichs kündigte der Landeshauptmann am 10. März 1994 die Absicht an, eine eigene Vertretung am Sitz der Kommission zu begründen. Gleichzeitig wurde auch die provisorische Leiterin des Büros präsentiert⁴⁰⁸. Bis zum Jahresende 1994 sollte das Büro mit Landesbediensteten nachbesetzt werden und den Betrieb offiziell aufnehmen⁴⁰⁹. Die Personalstärke ist mit zwei Akademikern sowie einer Sekretariatskraft festgelegt. Im Zuge der Besetzung der beiden Akademikerposten des Büros wurde unter Hinweis auf die Einschränkung der objektivierten Postenvergabe auf gewisse Dienstposten diese Vorgangsweise ausgeklammert. Nicht nachvollziehbar war auch die Spezifizierung der internen Ausschreibung auf die Anforderung 'Jurist'. Trotz dieser internen Ausschreibung wurde in den Endvorschlag ein externer Jurist aufgenommen, diesmal unter der Umgehung der Ausschreibungsbestimmung, welche eine mindestens vierjährige Amtserfahrung vorsah. Als Aufgaben des Niederösterreichischen Verbindungsbüros wurde festgelegt, daß das Büro das Land bei allen Stellen und Organisationen des EWR und der EU repräsentieren soll, 'Horchposten' des Landes sein und ständiges effektives Lobbying betreiben soll⁴¹⁰.

Am 28. Juni 1994 wurde schließlich der Beschluß gefaßt, ein Objekt in Brüssel, in der Rue Montoyer 14, anzumieten. An budgetären Mitteln wurde, vorbehaltlich der

⁴⁰⁷ Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a. B-VG über die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der europäischen Integration (MitwVerf), BGBl. 775/1992; Art 9

⁴⁰⁸ NÖ Landeskorespondenz, Wien, 10.März 1994; Blatt 5/6

⁴⁰⁹ Pröll Erwin, 'Ein Ja zur Zukunft', in: NÖ Journal, Mai 1994, Nr.133; Sonderbeilage; S. I

⁴¹⁰ BKA, Europa Info, Jahrgang 3/1994, Nr. 5, S. 3

Nachtragsgenehmigung des Landtages und des Voranschlages 1995, ein Betrag von 3,175 Millionen für die Infrastruktur des Büros bereitgestellt⁴¹¹.

6.3.3. Das Europareferat

Die älteste Einrichtung des Amtes, die sich mit der Frage der europäischen Kontakte des Landes Niederösterreich beschäftigt, ist das Europareferat der Landesamtsdirektion. Es wurde mit Beschluß der Landesregierung vom 27. Februar 1990 gegründet, wobei es galt, das Referat *“ohne Gesamtvermehrung der Bürokratie”*⁴¹² einzurichten. Aufgabe des Referates ist die Koordination der Informationen, die Koordination der Stellungnahmen des Landes, die Koordination der bilateralen Beziehungen des Landes Niederösterreich und der Schriftverkehr mit der Verbindungsstelle der Bundesländer in Angelegenheiten der europäischen Integration. Die bilateralen Beziehungen Niederösterreichs erreichten mit der Gründung der `Arge Donauländer´ im Jahr 1990 ihren ersten Höhepunkt⁴¹³. Der Personalstand des Referates von 3 Personen⁴¹⁴ reichte jedoch mit der Intensivierung der Integrationsbemühungen in die Europäische Union nicht mehr aus. Im Juni 1993 erschienen die ersten Pressemeldungen des Landeshauptmannes Dr. Pröll, daß das Europareferat *“personell und materiell deutlich ausgebaut werde. Besonders die Funktion des Referates als EG-Daten- und Informationsbörse werde forciert, [...]”*⁴¹⁵. Bis zum Juli 1994 wurde für das Europareferat jedoch lediglich ein zusätzlicher Posten eingerichtet, die Pressemeldung geriet in Vergessenheit.

6.4. Auswirkungen Europas auf die Landesverwaltung

6.4.1 Legistische Korrekturen

Handlungsbedarf entstand erstmals mit dem Beitritt Österreichs zum Europäischen Wirtschaftsraum. Besonders das Diskriminierungsverbot der Bürger eines Mitgliedstaates aber auch die Wettbewerbsharmonisierung stellte die Landesverwaltung vor die Aufgabe, die Landesgesetze anzugleichen. Dieses Vorhaben wurde durch den Verfassungsdienst soweit vorbereitet, als die Experten der Landesamtsdirektion für Informationen den Fachabteilungen zur Verfügung stehen und teilweise auch in Anspruch genommen wurden. Daß die Landesgesetze europakonform umformuliert werden müssen, ist bereits seit

⁴¹¹ I/AV-A-94-1879/6, Vorgelegt in der Sitzung der NÖ LReg. vom 28. Juni 1994

⁴¹² Resolution des NÖ Landtages vom 12. Dezember 1988, zit. LAD (Hrsg.) Agenden-Aktivitäten 1990/91, S. 51

⁴¹³ LAD (Hrsg.), Agenden/Aktivitäten 1990/91, S. 52

⁴¹⁴ 1 Akademiker (Leiter), 1 Maturant, 1 Sekretärin

⁴¹⁵ NÖ Landeskorespondenz, Wien, 21. Juni 1993; Blatt 4

mehreren Jahren bekannt und publiziert⁴¹⁶. In neubeschlossenen Landesgesetzen wurde dem bereits Rechnung getragen, so zum Beispiel bei der Ausgliederung der Pflegegeldparagraphen des NÖ Sozialhilfegesetzes in das neue, bundeseinheitlich formulierte, NÖ Pflegegeldgesetz 1993⁴¹⁷. Bemerkenswert erscheint, daß dieses Gesetz in der Zuständigkeit derselben Abteilung entstand, wie das bereits 1989 kritisierte NÖ Sozialhilfegesetz⁴¹⁸. Als besondere Kritik am Sozialhilfegesetz wurde angebracht, daß bestimmte Sozialhilfeleistungen nicht an den Aufenthalt im Bundesland gebunden sind, sondern vom Besitz der österreichischen Staatsbürgerschaft abhängig gemacht werden⁴¹⁹. Die Zugangsbestimmungen des neubeschlossenen Pflegegeldgesetzes schließen in der Gleichstellung mit der österreichischen Staatsbürgerschaft⁴²⁰ explizit "*Staatsangehörige anderer EWR-Mitgliedsstaaten*"⁴²¹ ein. Das NÖ Sozialhilfegesetz wurde zwar novelliert⁴²², der Anspruch auf Sozialhilfe jedoch nicht geändert⁴²³. Auch die Bestimmung, daß anderen Personen, mit mindestens dreijährigem Wohnsitz in Niederösterreich, der Besitz der österreichischen Staatsbürgerschaft nachgesehen werden kann⁴²⁴, wird die Nichtkonformität nicht beheben, sondern erinnert nur an das 'Fortwursteln', welches nicht vor der Aufsichtsbehörde schützt⁴²⁵. Hier greifen jedoch auch die Kontrollmechanismen, die im Verfahren bei neuen Gesetzesvorlagen vorgesehen sind, nicht. Empfehlenswert erscheint hier, Novellen bis zur Bereinigung des gesamten Rechtsbestandes des Landes nur nach einer EWR/EU-Rechtsbestandskonformitätsüberprüfung des gesamten Gesetzes dem Landtag vorzulegen⁴²⁶.

⁴¹⁶ Ein, wenn auch nicht umfassender Versuch war der Beitrag von Burtscher Wolfgang, 'Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf den bundesstaatlichen Aufbau Österreichs-materielle und institutionelle Aspekte', in: Pernthaler Peter (Hrsg.), Auswirkungen eines EG-Beitritts auf die föderalistische Struktur Österreichs, Wien 1989[Sic!], S. 31-54

⁴¹⁷ NÖ Pflegegeldgesetz 1993 (NÖ PGG), LGBl. 9220-0, dieses Gesetz ist gemäß Art. 15a. B-VG - Vertrages sowohl vom Bund (Zuständigkeit BMAS, nachgeordnet die pensionsauszahlenden Sozialversicherungsträger) als auch von allen Ländern nahezu gleichlautend beschlossen worden.

⁴¹⁸ NÖ Sozialhilfegesetz (NÖ SHG), LGBl. 9200-11

⁴¹⁹ Burtscher Wolfgang, 'Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf den bundesstaatlichen Aufbau Österreichs-materielle und institutionelle Aspekte', in: Pernthaler Peter (Hrsg.), Auswirkungen eines EG-Beitritts auf die föderalistische Struktur Österreichs, Wien 1989, S. 52

⁴²⁰ Voraussetzungen gem. NÖ PGG, LGBl. 9220-0, § 3 Abs. 1. lit.1.

⁴²¹ NÖ PGG, LGBl. 9220-0, § 3 Abs. 3. lit. 4

⁴²² Die letzte Novelle (11.) des NÖ SHG erfolgte zwar am 4. November 1993 (in Kraft mit dem 1. Jänner 1994), das NÖ PGG wurde jedoch nicht als Vergleich herangezogen

⁴²³ im NÖ SHG, LGBl. 9200-11, § 7 Abs. 1, - Die Problematik entsteht durch die Formulierung 'Fremde' im Abs. 2 lit. a. des § 7. Vergleiche hierzu Burtscher Wolfgang, 'Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf den bundesstaatlichen Aufbau Österreichs-materielle und institutionelle Aspekte', in: Pernthaler Peter (Hrsg.), Auswirkungen eines EG-Beitritts auf die föderalistische Struktur Österreichs, Wien 1989, S. 52

⁴²⁴ NÖ SHG, LGBl. 9200-11, § 13 Abs. 4 - gemeint sind Personen, auf die die Gleichstellungsbestimmungen des § 7 Abs. 2 nicht zutreffen

⁴²⁵ vergleiche '6. Vorbereitung auf den Europäischen Integrationsprozeß', das Beispiel EWR-konforme Ausschreibungen

⁴²⁶ ähnliche Bestimmungen für Neue Gesetzesvorlagen existieren bereits im Bundesbereich.

6.4.2. Kompetenzprobleme als Integrationsfaktor

Die innerstaatlichen Kompetenzprobleme haben sowohl Wirkung nach innen als auch, bei Widerständen der nationalen Verwaltungen, Wirkungen auf den Integrationsprozeß⁴²⁷. Das Problem der innerstaatlichen Umsetzung beginnt bei der Terminologie, die zwischen EU und Mitgliedstaaten differiert und somit zu Interpretationsdifferenzen führen kann, und setzt sich fort in der in den Mitgliedsstaaten unterschiedlichen Systematik der Themenbereiche. In Deutschland wurden diese Probleme bereits sowohl bei der Durchführung von Verordnungen als auch bei der Umsetzung von Richtlinien erkannt⁴²⁸ und mit klarerer Kompetenzabgrenzung reagiert. Diese Kompetenzabgrenzung ist in Österreich derzeit in einigen Teilbereichen nicht ganz so klar gefaßt und soll nun am Beispiel eines Programmes der Europäischen Union im Sozialbereich dargestellt werden. Gerade der Bereich Soziales, welcher sowohl arbeitsmarktpolitische Bereiche als auch Wohlfahrtsmaßnahmen unter einer Bezeichnung zusammenfaßt, gibt ausreichend Grund zur Annahme, daß die Kompetenzverteilung in Österreich so unklar gefaßt ist, daß es zu Konflikten kommen wird.

6.4.3. Erste Kontakte mit der EU am Beispiel der Abteilung VII/1

Die Kontakte einer Fachabteilung des Landes mit der Union laufen bis zur Inbetriebnahme des Niederösterreichischen Verbindungsbüros im Normalfall im Dienstweg (vom Vertreter der Länder in der österreichischen Mission bei den Europäischen Gemeinschaften in Brüssel) über die `Verbindungsstelle der Bundesländer beim Amt der Niederösterreichischen Landesregierung´. Diese leitet Unterlagen an das Europareferat der Landesamtsdirektion weiter, welches für die Verteilung an die betreffenden Fachabteilungen sorgt. Dank der zeitgemäßen Umsetzung mittels Kopierern gelangen so die Originalunterlagen, welche der Vertreter der Länder in Brüssel erhalten oder verfaßt hat, direkt in die Fachabteilungen. Unter Rückbesinnung auf die Kielmanseggsche Reform könnte man diese Form der Bearbeitung auch als typische `brevi manu´ - Erledigung sehen. Bestenfalls wird den Unterlagen jeweils ein Begleitschreiben mit Verteiler und dem Ersuchen um Kenntnisnahme beigelegt⁴²⁹. Die normale Bearbeitung dieser Originalunterlagen besteht, wunschgemäß, in der Kenntnisnahme und dem Vermerk

⁴²⁷ Ungerer Werner, `Die Bedeutung der öffentlichen Verwaltung für die europäische Integration´, in: Buchegger Reiner (Hrsg.), Europäische Integration und öffentliche Verwaltung, Wien 1992, S. 29

⁴²⁸ ebenda, S. 29

⁴²⁹ Beispiel: Fax des Ländervertreeters vom 22.12.1993, 17.41 Uhr, Begleitschreiben der Verbindungsstelle vom 23.12.1993 (GZ. VST-2696/17), Begleitschreiben der LAD-Europareferat vom 30.12.93 (GZ. LAD-8620/397)

‘Einlegen’⁴³⁰. Ausnahmen traten nur bei einem Angebot zu tage, welches im Wege des ‘Bundesministeriums für Arbeit und Soziales’ an die Abteilung VII/1 herangetragen wurde⁴³¹, wo die Möglichkeit der Teilnahme an einer Studie des Europarates zum Thema ‘Grundausbildung und Weiterbildung der Sozialarbeiter, unter Berücksichtigung ihrer sich verändernden Rolle’ angeboten wurde. Diese Einladung wurde mit einem Aktenvermerk versehen⁴³² und eingelegt obwohl sich hier erste Austauschmöglichkeiten für Bedienstete der Abteilung ergeben hätten. Die Kosten dieser Studie wären zum Großteil von Brüssel getragen worden, lediglich die Reisegebühren bis zur Staatsgrenze wären vom Entsender zu tragen gewesen.

Tatsächlich erforderlich wären Maßnahmen der Landesverwaltung gewesen, als es um die Formulierung des Beitrages des ‘Ständigen Integrationsausschuß der Länder’ (SIL⁴³³) zu den Beitrittsverhandlungen ging. Ein Entwurf einer ‘Deklaration der österreichischen Bundesländer’ ging am 24. März 1993 an die meisten Gruppen und Abteilungen des Amtes der Landesregierung⁴³⁴. Für den Bereich Soziales wurde im Entwurf gefordert, daß *“sicherzustellen [ist], daß die wesentlichen sozialen Errungenschaften Österreichs aufrecht bleiben und auch künftig eigenständige Maßnahmen insbesondere auf dem Sektor des Arbeits und Sozialrechtes, der Aus- und Weiterbildung, der Arbeitsmarktpolitik sowie im Gesundheits- und Wohlfahrtswesen möglich sind”*⁴³⁵. Mit Schreiben vom 9. Juli 1993⁴³⁶ wurde mitgeteilt, daß *“der LAD-ER [Landesamtsdirektion-Europareferat] dazu von den Dienststellen kein Änderungs- bzw. Ergänzungsvorschlag zugegangen [ist]”*. Da der Punkt ‘Soziales’ in der endgültigen Formulierung unverändert von der ‘Integrationskonferenz der Länder’ übernommen wurde⁴³⁷, muß davon ausgegangen werden, daß auch die anderen Bundesländer keine Änderung dieser Passage für notwendig erachteten⁴³⁸. Dies obwohl auch in den Ämtern der Landesregierungen im Jahr 1993 bereits bekannt sein mußte, daß

⁴³⁰ der Vermerk ‘Einlegen’ (abgekürzt: E) bedeutet, daß ein Schriftstück von der Kanzlei in einen Akt eingehftet wird, die Bearbeitung des Einlaufstückes ist damit abgeschlossen

⁴³¹ BMAS, GZ. 56.366/8-5/93 vom 29.6.1993

⁴³² VII/1-A-1350/35-93, AV. vom 7.7.93: *Weder Bewerber mit genügend Zeit noch a[ll]f[ällige] Sprachkenntnisse zur Verfügung*“ Der Zeitbedarf wurde in der Arbeitsübersetzung für 1994/95 mit insgesamt max. 9 Tagen für Vorbereitungs und Koordinierungsseminare und max. 60 Tage inkl. Reisezeit bemessen; Die Sprachkenntnisse wurden mit Englisch oder Französisch sowie mit Kenntnis der anderen Sprache festgesetzt.

⁴³³ ‘Ständiger Integrationsausschuß der Länder’: er hat Beratungsfunktion und dient der Entscheidungsvorbereitung als Organ der Integrationskonferenz der Länder (IKL), beide sind eingerichtet gemäß ‘Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die gemeinsame Willensbildung der Länder in Angelegenheiten der europäischen Intergation’ vom 12. März 1992 (in NÖ verlautbart als gleichlautendes LGBl. 0810-0), Art. 1 et 7

⁴³⁴ LAD-8620/206 vom 24. März 1993

⁴³⁵ Beilage zu LAD-8620/206, Punkt 6.)

⁴³⁶ LAD-8620/281, vom 9. Juli 1993

⁴³⁷ ‘Deklaration der österreichischen Bundesländer’, Beilage zu VST-2235/283 (Verbindungsstelle), S. 6

⁴³⁸ Dadurch wird unter anderem dargestellt, daß die Reaktionen oder Nichtreaktionen des Amtes kein Niederösterreichisches Spezifikum ist.

die Bestimmungen der Europäischen Union nur Mindeststandards darstellen und daher keine Errungenschaft verloren gehen kann, die Forderungen in der Deklaration also eine absolute `Nullforderung´ darstellten⁴³⁹.

6.4.3.1. Helios II

Im März 1993 wurde den zuständigen Abteilungen des Amtes vom Europareferat der Beschluß des Rates über ein 3. Aktionsprogramm zugunstender Behinderter (Helios II) zur Kenntnis gebracht⁴⁴⁰. Unter diesen Abteilungen war auch die, gemäß Geschäftseinteilung des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung für die Behindertenhilfe zuständige, Abteilung VII/1.

Helios II ist ein Programm, welches sich im Großen zum Ziel setzt *“auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene durchgeführte Maßnahmen insbesondere durch Gewährung eines entsprechenden Erfahrungs- und Informationsaustausches [zu] ergänzen.”*⁴⁴¹ Weiters wird festgestellt, daß *“Die Verantwortung für die Eingliederung der Behinderten im Bereich der Bildung, ihre berufliche, wirtschaftliche und soziale Eingliederung sowie ihre eigenständige Lebensführung [...] in erster Linie bei den Mitgliedsstaaten [liegt].”* Die Maßnahmen der Mitgliedsstaaten können jedoch auf Gemeinschaftsebene gefördert und verstärkt werden. Bezug wird auch genommen auf Artikel 26. der `Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer´⁴⁴², welcher feststellt, daß *“alle Behinderten [...] unabhängig von der Ursache und Art ihrer Behinderung konkrete ergänzende Maßnahmen, die ihre berufliche und soziale Eingliederung fördern, in Anspruch nehmen können [müssen]. Diese Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensbedingungen müssen sich je nach den Fähigkeiten der Betroffenen insbesondere auf berufliche Bildung, Ergonomie, Zugänglichkeit, Mobilität, Verkehrsmittel und Wohnung erstrecken.”*⁴⁴³ Das Programm ist für vier Jahre (1.Jänner 1993-31.Dezember 1996) anberaumt und soll die Kooperation und Koordination der Mitgliedsstaaten durch Informationen, Austausch von Innovationen und Erfahrungsaustausch bei Bildungseinrichtungen fördern. Durchgeführt wird das Programm

⁴³⁹vergleiche hierzu Wimmer Norbert/Mederer Wolfgang, EG-Recht in Österreich, Wien 1990 [sic], S. 173 - *“[...] der Rat [ist] ermächtigt, auf Vorschlag der Kommission durch Richtlinien **Mindestvorschriften** zu erlassen, die schrittweise anzuwenden sind. Strengere nationale Vorschriften können aber beibehalten oder getroffen werden, sofern sie mit dem EWGV vereinbar sind.”* dies bezieht sich auf den Bereich Gesundheitsschutz, Arbeitssicherheit, Ergonomie, Ausbildung,....

⁴⁴⁰ Verbindungsstelle der Bundesländer, VST-2028/5, vom 15. März 1993; Landesamtsdirektion-Europareferat, LAD-8625/15, vom 23. März 1993; Abteilung VII/1, VII/1-A-1350/15-93, vom 25. März 1993

⁴⁴¹ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 9.3.93, Beschluß des Rates vom 25. Februar 1993, 93/136/EWG, Nr. L 56/30

⁴⁴² welche nur von 11 Mitgliedsstaaten unterzeichnet wurde (ohne GB)

⁴⁴³ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 9.3.93, Nr.L 56/31

“von der Kommission [...] in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und den für die Eingliederung der Behinderten zuständigen Einrichtungen und Organisationen [...].”⁴⁴⁴.

6.4.3.2. Der Kompetenzkonflikt zwischen Bund und Land

Die Grundproblematik des Bereiches Behindertenhilfe besteht darin, daß es, ohne auf die medizinischen Gründe näher einzugehen, für die österreichische Verwaltung und Gesetzgebung zwei `Arten´ von Behinderten gibt. Aufgrund der Bundeskompetenz für das Gesundheitswesen⁴⁴⁵ und die Fürsorge für Kriegsteilnehmer und deren Hinterbliebene⁴⁴⁶ sowie die Grundsatzgesetzgebung im Armenwesen⁴⁴⁷ fallen Bürger, deren Behinderungen in Folge eines Arbeitsunfalles oder während der Berufstätigkeit eintreten in den Bereich der Bundesgesetzgebung und daher der Bundesverwaltung. Bürger, deren Behinderungen von Geburt an oder vor dem Eintritt in das Berufsleben auftreten, sowie Behinderungen, die während der Berufstätigkeit auftreten, nicht durch einen Arbeitsunfall bedingt und nicht mehr rehabilitierbar sind, fallen in den Bereich der Landesgesetzgebung und der Landesverwaltung. Im Bereich der Bundesverwaltung sind das Bundesministerium für Arbeit und Soziales sowie die vorgeschriebenen Sozialversicherungen zuständig, daneben aber auch das Landesinvalidenamt⁴⁴⁸, ein personelles und infrastrukturelles Relikt der Nachkriegszeit, welches auf Grund der Beamtensituation nie aufgelöst werden konnte und laufend neue Kompetenzen initiierte und konstruierte, um seinen Bestand zu rechtfertigen. Weiters ist im Bereich der Eingliederung in Arbeitsprozesse mancher Behinderter⁴⁴⁹ die Arbeitsmarktverwaltung zuständig. Alle jene Hilfestellungen, die von Bundesmaßnahmen nicht erfaßt werden, fallen in die Kompetenz des Landes. Gerade das Behindertenwesen zeigt die Problematik der sogenannten `Querschnittsmaterien´, welche durch Begriffe entstanden, welche die Autoren der Verfassung noch nicht kannten⁴⁵⁰ und welche noch nicht behoben wurden. Ein Konzept des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales bezeichnet die Situation, daß es über neunzig Bundes- und Landesgesetze mit Rechtsnormen für den Behindertensektor gibt als *“in den Grundsätzen bewährt und als*

⁴⁴⁴ ebenda, Nr. L 56/32

⁴⁴⁵ Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), Art 10 Abs.1 lit. 12. *“Bundessache ist die Gesetzgebung und die Vollziehung [...]”*

⁴⁴⁶ Bundes-Verfassungsgesetz, Art.10 Abs. 1 lit. 15.

⁴⁴⁷ Bundes-Verfassungsgesetz, Art 12 lit. 1.

⁴⁴⁸ Landesinvalidenamt (LIA), jetzt umbenannt in Bundesamt für Soziales und Behinderung

⁴⁴⁹ vor allem im Bereich der `Geschützten Arbeitsplätze´, welche auf Grund des

Invalideneinstellungsgesetzes 1969 geschaffen werden, der Zuschuß teilt sich meist in 50% Bund (LIA oder Arbeitsamt), 50% Land

⁴⁵⁰ juristisch formuliert: der Kompetenztatbestand `Behindertenhilfe und Behindertenwesen oder Rehabilitation ist dem B-VG fremd - Pröbsting Werner, Handbuch der Behindertenhilfe in Österreich, 2. Auflage, Wien 1994, S. V/1

sachlich begründet"⁴⁵¹. Durch das Fürsorgesystem, welches seine historischen Wurzeln in den Stiftungen und Spitälern des Mittelalters findet, setzte sich bei den Ländern ein System der Übernahme der Restkosten und der Auffangsysteme durch. Demgegenüber formulierte der Bundesgesetzgeber sowohl im Behinderteneinstellungsgesetz⁴⁵² als auch im Bundesbehindertengesetz⁴⁵³

Da weder das Land Niederösterreich noch die anderen Länder Anstalten zeigten, Interesse am Programm Helios anzubringen, wurde das Bundesministerium für Arbeit und Soziales aktiv. Eine Arbeitsgruppe wurde gebildet und ein Institut mit der Aufarbeitung des Programmes für den Bedarf des Bundesministeriums beauftragt. Da das Programm vor allem auch Informationsaustausch über Hilfsmittel für Behinderte sowie die Zugangsmöglichkeiten über ein europäisches Computersystem, 'Handynet', beinhaltet, diese Hilfsmittel jedoch zu einem Teil auch von den Ländern bezahlt werden, ergibt sich die Problematik, daß eine nicht, oder nur zu geringen Teilen auszahlende Stelle Informationen über den Verantwortungsbereich der Länder weitergibt. Besonders die Tatsache, daß die Länder meist Rechtsansprüche der Bürger vorsehen, der Bund jedoch nur Fondsmittel ausschüttet, zeigt die unhaltbare Situation dieser 'Querschnittsmaterie'. Ebenso abgeschnitten ist das Land jedoch auch von der Möglichkeit, seine Behindertenhilfe mit anderen Staaten zu vergleichen oder zu koordinieren, eine Problematik, die sich aus dem Gefälle der Leistungen innerhalb Europas und der Freizügigkeit auch Nichtberufstätiger ergeben kann⁴⁵⁴.

6.5. Der Informationsstand in der Führungsebene des Landes über die Europäische Union

Die Hauptaufgabe der Führungsebene des Landes, der Abteilungsleiter, wird es im Integrationsprozeß sein, die Rechtsnormen der Europäischen Union in Landesgesetze umzusetzen oder zu exekutieren. Im Rahmen der Umfrage mußte jedoch festgestellt werden, daß die für den Landesdienst maßgeblichen Normen, Richtlinien und Verordnungen, einen relativ geringen Bekanntheitsgrad aufweisen. So wurden bei den Normen der Union nur von 51,1% die Richtlinien angegeben, nur von 42,2% die Verordnungen und gar nur von 17,8% die primären Rechtsquellen. Bedenkt man, daß die Verordnungen und Richtlinien die bisher, seit 1918, geübte Praxis der Erstellung der Landesgesetze durch die Landesverwaltung grundlegend ändert, so erscheint dieser

⁴⁵¹ Bundesministerium für Arbeit und Soziales/Sektion IV(Hrsg.), Das Behindertenkonzept der österreichischen Bundesregierung, Wien 1993, S. 8

⁴⁵² Behinderteneinstellungsgesetz (BEinstG), BGBl. Nr. 22/1970

⁴⁵³ Bundesbehindertengesetz (BBG), BGBl. Nr. 283/1990

⁴⁵⁴ Die Personenverkehrsfreiheit gilt auch für Nichterwerbstätige (aber Vermögensbesitzende, wie Studenten, 'Playboys', Privatiers), besonders für diesen Fall von Bedeutung: auch Pensionisten

Wissensstand, sechs Monate vor dem voraussichtlichen Vollbeitritt Österreichs zur Europäischen Union, erschütternd. Daß die zur Weiterbildung bereiten Abteilungsleiter des Landes im Durchschnitt nur 4,25 Schulungsmantage in drei Jahren zum Thema Europa genossen, macht es auch verständlicher, daß neben den Rechtsnormen auch die Organe der Union einen relativ geringen Bekanntheitsgrad aufweisen. Immerhin 66,7% gaben die Kommission an, 64,4% den Rat, 62,2% das Parlament, 55,6% den Gerichtshof und nur mehr 15,6% den Rechnungshof. Lediglich 13,3% der befragten Abteilungsleiter gaben alle fünf der oben angeführten Organe an, 24,4% gaben demgegenüber kein Organ der Union an⁴⁵⁵. Das Thema Europa dürfte derzeit, mit geringen Ausnahmen, noch nicht zu tiefergehenden Beschäftigungen Anlaß geboten haben, bedenkt man, daß auch das Wissen um die Organe der Union nicht sehr detailliert ist. So nannten 13,3% den Rat mehrfach, jeweils mit anderen Namen wie Europarat, Ministerrat oder Unionsrat. Etwas besser ist die Situation der Mobilität der Abteilungsleiter. Nur 48,9% gaben an, unter keinen Umständen im Auftrag des Landes ins Ausland gehen zu wollen, 15,6% der Befragten würden sogar auf unbestimmte Zeit einen Auslandseinsatz in Betracht ziehen. Die anderen Abteilungsleiter würden zwischen einem und fünf Jahren Auslandseinsatz in Betracht ziehen. Wie weit dieses Ergebnis durch die Anonymität und die Unverbindlichkeit der Umfrage gezeichnet ist, müßte amtsintern überprüft werden. Die Bewerbungen für das Verbindungsbüro Niederösterreichs in Brüssel beschränkten sich jedoch nach inoffiziellen Angaben auf ungefähr dreizehn bis fünfzehn Bewerbungen.

Die Hauptinformationsquelle der Abteilungsleiter sind die Medien, wobei Fernsehen sowie Zeitungen im Wege des Europapressespiegels⁴⁵⁶ die Hauptinformationsquellen darstellen. Allgemeine Literatur zum Thema Europäische Union und Spezialliteratur aus dem jeweiligen Fachbereich hält sich mit 75,6% beziehungsweise 68,9% in geringeren Grenzen.

⁴⁵⁵ Anhang I., Seite IV.

⁴⁵⁶ seit 24.Jänner 1994 wird dieser Pressespiegel vom Europareferat der LAD und der Presseabteilung wöchentlich am Dienstag herausgegeben

7. Schlußbeurteilung und Handlungsbedarf

Die erforderlichen Ansätze der Verwaltungsreform sind grundsätzlich im Amt der Niederösterreichischen Landesregierung vorhanden, um das Amt zu einer effizienten, bürgernahen und gegenüber demokratischen Prozessen offenen Verwaltungseinheit zu machen, welche den Anforderungen des europäischen Integrationsprozesses gewachsen ist. Zu bemerken ist jedoch, daß in weiten Bereichen die Umsetzung der Maßnahmen nach kurzen Versuchen zurückgestellt wurde oder aus der Angst einzelner Mitarbeiter die gewohnte Tätigkeit aufgeben oder umlernen zu müssen, verhindert wurde. Um im Wettstreit der Verwaltungen Europas die Interessen Niederösterreichs effektiv umsetzen zu können, wird die Landesverwaltung ihre Anstrengungen verstärken müssen, um das Gemeinwohl des Landes Niederösterreich im Europa der Zukunft sicherstellen zu können.

Aus den historischen Entwicklungen und den derzeit laufenden Reformen lassen sich mehrere Maßnahmen feststellen, die erforderlich wären, um den Wettstreit der Verwaltungen für das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung zu entscheiden:

Um Reformen effizient umsetzen zu können, sollte die Reform nicht nur die Arbeitsmethoden und Organisationsstrukturen erfassen, sondern beim Aufbau des Bundesstaates beginnen.

Die politische Ebene:

Die Kompetenzverteilung in der Bundesverfassung sollte, unter Berücksichtigung des föderalistischen Systems, so auf die Europäische Union abgestimmt werden, daß die Bereiche mit der Verteilung und der Terminologie der Union, der Kommission und der Generaldirektionen übereinstimmen. Querschnittsmaterien, wie zum Beispiel der Behindertenbereich, sollten subsidiär aufgelöst werden. Die Feststellung, daß die österreichische Rechtsordnung einen aktuellen Sektor der Politik als einheitlichen Kompetenztatbestand nicht kennt, kann nicht Begründung dafür sein, daß der Bürger die Rechtsnormen selbst suchen muß, nach denen er sich sein Recht verschaffen kann.

Die nächste Stufe der Reform sollte die Abstimmung der Geschäftsordnung der Landesregierung auf die Kompetenzen der Länder in sachlichen Zusammenhängen sein. Diese Vorgangsweise würde sicherstellen, daß sowohl die Vertretung des Landes gegenüber der Bundesregierung, als auch gegenüber den Organen der Union für den Sachbereich in einer Hand verbleibt. Die Landesregierung würde wieder zu ihrer Funktion als Verwaltungsspitze des Landes zurückfinden.

Die Legistik:

Die erste Instanz bei Landesgesetzen sollte grundsätzlich bei den Bezirksverwaltungsbehörden liegen. Die weiche Formulierung der Dezentralisierungsresolution des Landtages verleitet dazu, die Bürgernähe einer theoretischen Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit unterzuordnen. Wie bereits festgestellt wurde, ist die zentralistische Verwaltungsform nur vordergründig und einen gewissen Zeitraum hindurch (während der `Pionierphase`) wirtschaftlicher und sparsamer. Der Dezentralisierung sollte gegenüber der reinen Dislozierung der Vorzug gegeben werden, die Verlagerung von Fachabteilungen hat nur dann Sinn, wenn die Dezentralisierung bereits vollständig durchgeführt wurde. Durch die Verlagerung der Entscheidungen in den Bereich der Bezirksverwaltungsbehörden sowie einer anteilmäßigen personellen Umverteilung verblieben beim Amt Potentiale⁴⁵⁷, die die europagerechte Planung und Koordination ermöglichen, um im Integrationsprozeß die Vorteile für Niederösterreich zu finden und nutzen. Eine Trennung der Verwaltung in durchführende Bereiche auf Bezirksebene und planende und koordinierende Bereiche auf Landesebene, mit einer unabhängigen Berufungsstelle (ähnlich dem unabhängigen Verwaltungssenat bei Strafsachen), ist vermutlich die einzige Möglichkeit, den wachsenden Bereich der staatlichen Verwaltung steuerbar zu erhalten und bei der Abgabe von legistischen Kompetenzen nach Brüssel handlungsfähig zu bleiben. Vorwürfe der uneinheitlichen Durchführung der Exekutive auf Bezirksverwaltungsbehörden müssen mit einheitlichen Vorschriften und entsprechenden Berichtssystemen entkräftet werden, die sowohl die Kontrolle als auch die Planung erst ermöglichen.

Die Organisationsebene:

Die Gruppeneinteilung der Landesregierung wird nur dann erfolgreich umsetzbar werden, wenn die Geschäftseinteilung des Amtes der Landesregierung auf die Geschäftsordnung der Landesregierung, wiederum unter Berücksichtigung der europäischen Terminologie und Struktur, abgestimmt wird. Ob einem Landesregierungsmitglied eine oder mehrere Gruppen unterstehen, sollte durch die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Land bedingt sein, nicht durch die Landtagswahlergebnisse. Die Machtstruktur im Landtag kann durchaus durch die Verteilung der Gruppen nach ihrer Größe und Bedeutung ihren Niederschlag finden. Erforderlich ist in diesem Zusammenhang allerdings eine Stärkung des Landtages, sodaß die Landesregierung wieder in den Bereich der Exekutive zurückkehrt und nicht einen zweiten legistischen Bereich darstellt. Die `Statthaltereimentalität` sollte nahezu siebenzig Jahren nach

⁴⁵⁷ welche durch die personelle Verlagerung zu den Bezirksverwaltungsbehörden geringere Raumkapazitäten in St. Pölten benötigen und somit wiederum Reserveraum für neue Entwicklungen verfügbar machen.

dem Ende der Monarchie überwunden sein⁴⁵⁸. Die Zusammensetzung der Gruppen sollte auf die Geschäftsverteilung der Generaldirektionen abgestimmt sein, um Europaspezialisten für Fachbereiche effizient einsetzen zu können. Die Möglichkeit der Einrichtung dieser Stabsfunktionen wäre im bereits vorliegenden Modell durch die Kompetenz des Gruppenleiters, Stabstellen zu schaffen, vorweggenommen.

Die Ausbildungsebene:

In die Grundausbildung aller Dienstzweige sollten zumindestens Grundkenntnisse über die Europäische Union, ihre historische Entwicklung und ihre Rechtsnormen aufgenommen werden. Die Effizienzsteigerung und die innovatorischen Impulse sollten durch verpflichtende Laufbahnkurse erreicht werden. Als Möglichkeit wäre, ungefähr zwei bis drei Jahre nach der Grundausbildung, nach einem verpflichtenden anonymen Auswahlverfahren, eine Trennung von Führungskräfteausbildung und Spezialistenausbildungen mit gleichgelagerten Gehaltssteigerungen denkbar. Mit einem konsequent durchgeführten Stellenbeschreibungssystem und damit in Einklang stehendem Ausbildungsplan für die Stellen wäre auch die Motivation der Mitarbeiter gegeben, die Laufbahnkurse, an welche die Dienstklassensprünge zu knüpfen wären⁴⁵⁹, positiv zu absolvieren. Damit in Verbindung stehen sollte auch eine flexiblere Dienststellenmentalität. Die Haltung, daß der Mitarbeiter auf dem Posten, für den er in den Landesdienst aufgenommen wurde, in den Ruhestand tritt, sollte aufgeweicht werden. Denkbar wäre dazu ein verpflichtendes Rotationsprinzip nach einem Laufbahnkurs, welches auch eine Einbindung in das Verbindungsbüro in Brüssel vorsehen könnte, sowie eine Postenbörse, wobei ein Wechsel innerhalb einer gewissen Zeitspanne für die Vorrückung vorgeschrieben werden könnte. Die positiven Elemente dieser Maßnahme wären für die Dienstnehmer die Erhaltung der Flexibilität und Mobilität sowie die Verhinderung des Auslaugens und für den Dienstgeber die Innovationsschübe sowie die ausführlichere Dokumentation der Arbeitsabläufe. Ebenso denkbar wäre bei erfolgreicher Dezentralisierung ein 'Training on the job'-Block in der Grundausbildung bei der ersten Instanz, an den Bezirksverwaltungsbehörden, für alle Dienstzweige des Landesdienstes.

⁴⁵⁸ Vielleicht würde es bei der Überwindung dieser Mentalität helfen, wenn die Regierungssitzungen nicht mehr im Angesicht der Statthalter ab 1501 im Regierungssitzungssaal in der Herrengasse 11, sondern im Herrensaal in der Herrengasse 13 stattfinden würden, wo sich derzeit die Galerie der Landeshauptleute ab dem Ende der Monarchie befindet.

⁴⁵⁹ Hier muß zwischen den Dienstklassen und den Vorrückungen unterschieden werden. Bei negativen Kurserfolgen sollte die zweijährige Vorrückung nicht beeinträchtigt werden und die Absolvierung des Kurses sollte jährlich wiederholt werden können.

Europäische Integration:

Bis zum Jahresende 1994 sollte ein Notprogramm in die Wege geleitet werden, bei welchem, auch unter Hinzuziehung externer Kapazitäten,

- * die Gesetzesmaterien des Landes auf ihre EWR/EU Kompatibilität überprüft und umgesetzt werden,

- * alle Dienstnehmer des Landes, unabhängig von ihrer Vorbildung und hierarchischen Position, verpflichtend die Organe, Institutionen und Rechtsquellen der Europäischen Union, welche Einfluß auf den Landesdienst haben werden, zumindest dem Namen, ihrer Funktion und Bedeutung nach kennenlernen,

- * zumindest alle Abteilungsleiter des Amtes zusätzlich ein mindestens einwöchiges Informationsprogramm bei der Kommission und der jeweils zutreffenden Generaldirektion absolvieren.

Die Ausbildungsmaßnahmen sollten, als Ergebnis der Abteilungsleiterumfrage, jedoch in Absprache mit der Personalvertretung als verpflichtende Weiterbildung vorgesehen werden, um nicht den Ausweg der `Dienstlichen Unabkömmlichkeit` offenzulassen. Bei der dritten Maßnahme, der einwöchigen Informationswoche in Brüssel, wäre es denkbar, diese im Rahmen einer Abteilungsleiterklausur abzuhalten.

Die bruchstückhaften Ansätze der Verwaltungsreform müßten in ein Gesamtkonzept eingefügt werden, wobei die Grundlinie durch ein `Leitbild` für den Landesdienst vorgegeben werden sollte. Es fehlen derzeit die Ansätze und Visionen eines einheitlichen Reformkonzeptes, welches von allen Faktoren die auf die Landesverwaltung einwirken, vom Landtag über die Landesregierung bis zum Amt der Landesregierung und der Personalvertretung, getragen wird. Innerhalb des Amtes werden laufend Projektgruppen für Teilbereiche gegründet, welche je nach Proponenten, einen technischen⁴⁶⁰ oder betriebswirtschaftlichen Ansatz⁴⁶¹ finden. Begriffe aus verwaltungsfremden Bereichen, wie die Organisationsentwicklung, werden ohne gesonderte Begriffsdefinition zweckentfremdet eingesetzt, um den Anschein einer modernen Organisation zu vermitteln. Der Aspekt der Bürgernähe oder der Europäischen Integration wurde, vielleicht zum Teil aus Überforderung oder aus Informationsmangel, bis jetzt nur unzulänglich berücksichtigt. Im Interesse einer modernen Landesverwaltung müßten die Anstrengungen vermehrt werden und die kleinpolitischen Machtinteressen hinter ein Großkonzept gestellt werden. Ein Weg dazu wäre eine umfassende wissenschaftliche Aufarbeitung des Niderösterreichischen Landesdienstes, wozu diese Arbeit eine Grundlage bieten soll.

⁴⁶⁰ vor allem im Rahmen der EDV-Ausstattung

⁴⁶¹ Hier wäre das immer wieder auftauchende Gerücht der `Kostenstellenrechnung` anzuführen.

Literaturverzeichnis:

Björnberg, Kjell, 'Verwaltungsreformatarbeit in Schweden', in: Zeitschrift für Verwaltung, 15. Jg., Heft 4, Oktober 1990, S. 421-427

Brauneder Wilhelm, 'Geschichte der allgemeinen Verwaltung in Österreich', in: Bundeskanzleramt (Hrsg.), Die öffentliche Verwaltung in Österreich, Wien 1992, S. 31-59

Brezovich Stefan, 'NÖ Tanzschulgesetz', in: Funk Bernd-Christian (Projektleiter), Deregulierung und Entbürokratisierung am Beispiel Niederösterreich, Wien 1988, S. 147-151 (Schriftenreihe der Bundeswirtschaftskammer, Heft 63)

Buchegger Reiner, 'Das EG-Ausbildungsprogramm der Verwaltungsakademie des Bundes', in: derselbe (Hrsg.), Europäische Integration und öffentliche Verwaltung, Wien 1992, S. 87-100 (Verwaltungswissenschaftliche Studien der Verwaltungsakademie des Bundes, Bd. 2).

Buchegger Reiner (Hrsg.), Europäische Integration und öffentliche Verwaltung, Wien 1992 (Verwaltungswissenschaftliche Studien der Verwaltungsakademie des Bundes, Bd. 2).

Burtscher Wolfgang, 'Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf den bundesstaatlichen Aufbau Österreichs-materielle und institutionelle Aspekte', in: Pernthaler Peter (Hrsg.), Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs, Wien 1989, S. 29-59 (Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Bd. 47).

Funk Bernd-Christian (Projektleiter), Deregulierung und Entbürokratisierung am Beispiel Niederösterreich, Wien 1988 (Schriftenreihe der Bundeswirtschaftskammer, Heft 63)

Geib Ekkehard, 'Verwaltungseinheit: Prinzip und Gegentendenzen', in: Morstein Marx Fritz (Hrsg.), Verwaltung. Eine einführende Darstellung, Berlin 1965; S. 148-162

Goldinger Walter, Die Wiener Hochbürokratie 1848-1918, Wien 1981 (Sonderdruck 22 aus: Anzeiger der philosophisch-historischen Klasse der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 117. Jg. 1980).

Hellbling Ernst C., 'Die Landesverfassung in Cisleithanien', in: Wandruszka Adam/Urbanitsch Peter (Hrsg.), Die Habsburgermonarchie 1848-1918, Bd. II, Wien 1975, S. 190-269

Haushofer Leopold, Biographie über Erich Graf Kielmansegg, phil. Diss. Univ. Wien, 1948

Hürbe Kurt, 'Gesetzmäßigkeit und Bürgernähe. Realität oder Utopie', in: Mock Alois/Plaschka Richard (Hrsg.), ... Spuren in Niederösterreich, Wien 1993, S. 69-82

In 't Veld Joris, 'Hebung der Verwaltungsleistung', in: Morstein Marx Fritz (Hrsg.), Verwaltung. Eine einführende Darstellung, Berlin 1965; S. 354-369

Jenewein Jean-Francois/Huber Stefan, Wettbewerb in der EG. Ein Leitfaden für österreichische Unternehmer, Korneuburg/Wien 1989

Jooss Gerhard, 'Auswirkungen des EG-Rechtes auf Regierung und Verwaltung', in: Pernthaler Peter (Hrsg.), Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs, Wien 1989, S. 101-111 (Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Bd. 47).

Klinger Alberich, 'Donau-Universität Krems. Eine Vision wird Wirklichkeit', in: Mock Alois/Plaschka Richard (Hrsg.), ...Spuren in Niederösterreich, Zwettl 1993, S. 211-213

Kreisky Eva, 'Zur Genesis der politischen und sozialen Funktion der Bürokratie', in: Fischer Heinz (Hrsg.), Das politische System Österreichs, 3., ergänzte Auflage, Wien 1982, S.181-231

Lange-Prollius Horst, Europas Führungsstil. Führungsstil und Effektivität in der europäischen Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung, Harzburg 1976.

Low Stephen, 'Preparation of Professionals in International Affairs', in: Buchegger Reiner (Hrsg.), Europäische Integration und öffentliche Verwaltung, Wien 1992, S. 33-39 (Verwaltungswissenschaftliche Studien der Verwaltungsakademie des Bundes, Bd. 2).

Matzner Egon, 'Überlegungen zu den gesellschaftspolitischen Grundsatzpositionen zur Dezentralisierung und der Selbstorganisation', in: Pernthaler Peter (Hrsg.), Dezentralisation und Selbstorganisation. Theoretische Probleme und praktische Erfahrungen, Wien 1982, S. 11-18 (Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Bd. 23)

Neisser Heinrich, 'Verwaltung', in: Dachs Herbert u.a. (Hrsg.), Handbuch des politischen Systems Österreichs, Wien 1991, S. 140-152

Neisser Heinrich, 'Die Rolle der Bürokratie im Regierungsprozeß', in: Fischer Heinz (Hrsg.), Das politische System Österreichs, 3., ergänzte Auflage, Wien 1982; S. 354-369

Oberndorfer Peter (Hrsg.), Bürger und Verwaltung, Linz 1981 (Veröffentlichungen des Instituts für gesellschaftspolitische Grundlagenforschung, Nr. 4)

Österreichisches Biographisches Lexikon 1815-1950, III. Band, 2. Auflage, Wien 1993

Oswald Franz/Ströbitzer Hans, Wer regiert Niederösterreich 1931-1998, 17. Auflage, St. Pölten 1993

Pichler Wolfgang, `Auskunfts-, Beratungs- und Beschwerdeeinrichtungen in der Verwaltung´, in: Oberndorfer Peter (Hrsg.), Bürger und Verwaltung, Linz 1981, S. 117-193 (Veröffentlichungen des Instituts für gesellschaftliche Grundlagenforschung, Nr. 4)

Pernthaler Peter, `Staats- und verfassungstheoretische Grundlagen der Dezentralisation und der Selbstorganisation´, in: derselbe (Hrsg.), Dezentralisation und Selbstorganisation, Wien 1982, S. 19-36 (Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Bd. 23)

Pfeifer Oskar u.a. (Hrsg.), Recht auf Sprache, NÖ Schriften 5, Wien 1987

Pröbsting Werner, Handbuch der Behindertenhilfe in Österreich, 2. Auflage, Wien 1994
 Raschauer Bernhard/Kazda Wolfgang, `Organisation der Verwaltung´, in: Wenger Karl u.a. (Hrsg.), Grundriß der Verwaltungslehre, Wien 1983; S. 141-180

Riepl Hermann, Fünfzig Jahre Landtag von Niederösterreich, Band I, Wien 1972

Riepl Hermann, Niederösterreich 1945. 40 Jahre Wiederaufbau der Landesverwaltung, Wien 1985

Riepl Hermann, `Die neue NÖ Landesverfassung´, in: Jahrbuch für Landeskunde von Niederösterreich, Neue Folge 53/1987, S. 184 f.

Romeder Franz, Der Landtag von Niederösterreich 1993-1994. Unser Landesparlament. o.O., o.J.

Schäffer Heinz, `Verwaltungspersonal´, in: Wenger Karl u.a. (Hrsg.), Grundriß der Verwaltungslehre, Wien 1983; S. 181-226

Schweitzer Michael, `Bundesstaat und Europäische Gemeinschaft´, in: Pernthaler Peter (Hrsg.), Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs, Wien 1989, S. 15-27 (Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Bd. 47).

Schweitzer Michael, Replik auf das vermeintliche `null-problemo´ von Aziz Josef, in: Pernthaler Peter (Hrsg.), Auswirkungen eines EG Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs, Wien 1989, S. 128 (Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Bd. 47).

Speiser Leopold, Verwaltungsinnovation und Bürgerservice im Land Niederösterreich, Wien 1987 (Schriftenreihe Niederösterreichische Juristische Gesellschaft, Bd. 51)

Speiser Leopold, `Die innovatorischen Leistungen der NÖ Verwaltungsakademie in den Jahren 1975-1985´, in: 10 Jahre Niederösterreichische Verwaltungsakademie, Wien 1985; S. 9-20

Ule Carl Hermann, `Rechtmäßigkeit`, in: Morstein Marx Fritz (Hrsg.), Verwaltung. Eine einführende Darstellung, Berlin 1965; S. 245-263

Ungerer Werner, `Die Bedeutung der öffentlichen Verwaltung für die europäische Integration`, in: Buchegger Reiner, Europäische Integration und öffentliche Verwaltung, Wien 1992; S. 19-31 (Verwaltungswissenschaftliche Studien der Verwaltungsakademie des Bundes, Bd. 2).

Vanura Hans, `Bauen Sie die Verwaltung wieder auf`, in: Waldhauser Herbert (Hrsg.), Vier blau-gelbe Jahrzehnte Niederösterreichs seit 1945, Klosterneuburg 1985; S 14-20

Wimmer Norbert/Mederer Wolfgang, EG-Recht in Österreich. Konsequenzen eines EG-Beitritts in zentralen verfassungs- und wirtschaftsverwaltungsrechtlichen Bereichen, Wien 1990

Winter Arthur, `Die automationsunterstützte Datenverarbeitung in der Verwaltung`, in: Bundeskanzleramt (Hrsg.), Die öffentliche Verwaltung in Österreich, Wien 1992; S. 281-302

Zemanek Karl, `Völkervertragsrecht`, in Neuhold Hans-Peter u.a. (Hrsg.), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, Bd. 1, Wien 1983, S. 54-71

Zöllner Erich, Geschichte Österreichs, 8. Auflage, Wien 1990

Quellenverzeichnis:

Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (AVG) 1991

Amt der NÖ Landesregierung - LAD, Stichwort Niederösterreich, 3. Auflage, Wien 1993

Amt der NÖ Landesregierung, Landesamtsdirektion, Projekt NÖ Landeskommunikations- und Informationssystem NÖ LAKIS. Sollkonzept 1992

Amt der NÖ Landesregierung, Landesamtsdirektion, Projekt Bürokommunikation. Sollkonzept Entwurf Jänner 1992.

Amt der NÖ Landesregierung, Landesamtsdirektion, Projekt NÖ Landeskommunikations- und Informationssystem NÖ LAKIS. Zusammenfassung der Stellungnahmen zum Entwurf Jänner 1992 und Beantwortung.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 9.3.93, 93/136/EWG, Nr. L 56, Beschluß des Rates vom 25. Februar 1993 über Helios II

Behinderteneinstellungsgesetz (BEinstG) BGBl. 22/1970 i.d.F. BGBl. 313/1992

Breithofer Erich, NÖ LAKIS Mitteilungen und Informationen, Nummer 1-Jänner 1994, Wien 1994

Bundesbehindertengesetz (BBG), BGBl. 283/1990

Bundeskanzleramt (Hrsg.), Europa Info, Jahrgang 3/1994, Nr. 5

Bundesministerium für Arbeit und Soziales, BMAS, GZ. 56.366/8-5/93 vom 29. Juni 1993, Einladung zur Nennung von Mitarbeitern für ein Forschungsprojekt der Europäischen Kommission (Evidenz der Abteilung VII/1: VII/1-A-1350/35-93)

Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Sektion IV, Das Behindertenkonzept der Österreichischen Bundesregierung, Wien 1993

Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) i.d.F. 1993, BGBl. 508

Die Presse, 1. Juli 1994

DZWG2, Aufbau des Aus- und Weiterbildungssystems für B-Bedienstete

Fessel + GFK Institut für Marktforschung. Image der Niederösterreichischen Landesverwaltung - Textkommentar, 91/47.184, Wien Jänner 1992

Garbsch, Tolle, Steinringer, Arbeitszufriedenheitsuntersuchung 1985, NÖVAK, Wien 1985

Gesamtverzeichnis des Österreichischen Cartellverbandes (ÖCV), Wien 1949

I/AV-A-94-1879/6, Verbindungsbüro des Landes Niederösterreich in Brüssel, Anmietung und Adaptierung, 28. Juni 1994

I/PABC-A-123/I/93, Sitzungsbogen 6 vom 16. März 1993

I/PABC-GV-139/13-93, Bericht der Personalabteilung an den Präsidenten des Landtages

Kienast Günther, Symposion der NÖVAK, Schloß Rosenau 9.-11. September 1981 (SYM I), Bericht, Bd. 1

Kienast G./Schmitz G., 3 Jahre Führungsrichtlinien in der NÖ Landesverwaltung, maschinschriftliches Skriptum, Wien 1980

Kanzleiordnung des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung, GZ.LAD-336/10-64

LAD-10100/2, Geschäftsordnung der Auswahlkommission zur Besetzung leitender Dienstposten

LAD-1220/100, Arbeitsverteilungsplan

LAD-1222/153, 1,1 DA-Stellenbeschreibung, 24. März 1981

LAD-1260/131, Vorschläge zur Verwaltungsvereinfachung

LAD-1280/283, Öffentlichkeitsarbeit

LAD-1709/3, Beschwerderecht der Landesbürger

LAD-212/7-II-1976, Ausbildung von Verwaltungslehrlingen

LAD-2610/21, Amtsinspektorat, Aufgaben

LAD-438-1974, Errichtung einer Bürgerinformations- und Beschwerdestelle

LAD-8620/206, Entwurf der Deklaration der österreichischen Bundesländer (Beilage)

LAD-8620/281, Endfassung der Deklaration der österreichischen Bundesländer (Beilage: VST-2235/283, Verbindungsstelle der Bundesländer)

LAD-8620/397, Information über den Stand der Beitrittsverhandlungen Österreichs

LAD-8625/15, Mitteilung über die Einrichtung von Helios II (VST-2028/5, Evidenz der Abteilung VII/1: VII/1-A-1350/15-93)

LAD-9750/1, Führungsrichtlinien, (vorläufige Fassung, GZ. nur vorläufig da nicht beschlossen)

LAD-9751/3, Grundlage zur Durchführung eines effektiven Verwaltungsmanagements, 26. April 1993

LAD-9751/16, Auswahlverfahren, 6. August 1993

LAD-9800, Ausbildungssystem - Rechtskundiger Verwaltungsdienst

LAD-VD-0030/53, NÖ Legistische Richtlinien

LH-0203/17, Anfragebeantwortung des Landeshauptmannes vom 29. März 1994

Landesamtsdirektion, `Der gute Tip`, 3. Auflage, o.J.

Landeshauptmann, Schreiben vom 29. Oktober 1991, "Eröffnung einer neuen Runde der Dezentralisierung"

Lengheimer Karl, 'Erfolgreiche Bilanz des ÖVP-Klubs mit Landeshauptmann Erwin Pröll', in: Die NÖ Gemeinde. Das Fachjournal für Kommunalpolitik, Nr. 5 / Mai 1993, S 26

Manipulations-Vorschrift für den n.ö. Landes-Kanzleidienst, o.O.,o.J.

Neues Landhaus. Information für Landesbedienstete, 2. Jg., September 1992

Neues Landhaus. Information für Landesbedienstete, 3. Jg., Mai 1992

Niederösterreichisches Initiativ- und Einspruchsgesetz (NÖIEG), LGBl. 0060-0

NÖ Agenden/Aktivitäten 1990/91. Jahrbuch der NÖ Landesverwaltung, NÖ Schriften 45, Wien 1991.

NÖ Agenden/Aktivitäten 1991/92. Jahrbuch der NÖ Landesverwaltung, NÖ Schriften 51, Wien 1992

NÖ Agenden/Aktivitäten 1993/94. Jahrbuch der NÖ Landesverwaltung, NÖ Schriften 69, Wien 1994

NÖ Landeskorrespondenz, Wien, 6. März 1992, Blatt 3

NÖ Landeskorrespondenz, Wien, 21. Juni 1993; Blatt 4

NÖ Landeskorrespondenz, Wien, 10. März 1994, Blatt 5/6

NÖ Legistische Richtlinien 1987, NÖ Schriften 1, Wien 1987

NÖ Führungsrichtlinien, NÖ Schriften 7, 2. Auflage, Wien 1987

Niederösterreichisches Landesarchiv, Nachlaß Kielmansegg, Karton 22

Niederösterreichisches Landesarchiv, Nachlaß Vanura, Karton 2

Niederösterreichisches Landespflegegesetz 1993 (NÖ PGG), LGBl. 9220-0

Niederösterreichische Landesverfassung 1979, LGBl. 0001-5

Niederösterreichisches Sozialhilfegesetz (NÖ SHG), LGBl. 9200-11

Niederösterreichisches Tanzschulgesetz, LGBl. 7055/1-0

Niederösterreichisches Veranstaltungsgesetz, LGBl. 7070-2, 2. Novelle

Österreichische Bürgermeisterzeitung, 1/93.

Pröll Erwin, 'Ein Ja zur Zukunft', in: NÖ Journal, Mai 1994, Nr.133; Sonderbeilage; S. I

Regio "Institut für Regionalforschung und Regionalplanung", Imageanalyse 1983 (Sommer 1983)

Resolutionsbeschluß des NÖ Landtages vom 21.1.1993

Staudigl Ludwig, Skriptum des Programmes 'EURABEL - Europa-Ausbildungsprogramm für Bedienstete des Landes Niederösterreich

Steinmayer Leopold, 'Objektive Vergabe von Dienstposten im Landesdienst', in: Die NÖ Gemeinde, Jahrgang 1993/Nr. 2 Februar; S. 15

Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a. B-VG über die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der europäischen Integration, BGBl. 775/1992

Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die gemeinsame Willensbildung der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration (IKL-Vbg vom 12.März 1992), verlautbart im NÖ LGBl. 0810-0

Verordnung über die Geschäftsordnung der NÖ Landesregierung, LGBl. 0001/1-27

Anhang I. Umfrage Abteilungsleiter

I.1. Die Grundzüge der Befragung

I.1.1. Aufgabenstellung

Die vorliegende Studie wurde im Rahmen der Diplomarbeit erstellt. Das Ziel der Umfrage war einerseits eine Erhebung des Informationsstandes der Abteilungsleiter des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung über die Grundlagen der Europäischen Union, andererseits eine Selbsteinschätzung ihrer Position als Führungskraft im Amt. Die Daten der Selbsteinschätzung sollen ein Abteilungsleiterprofil ergeben, welches in Relation zu bereits vorhandenen Ergebnissen einer Führungskräftestudie des Europäischen Raumes¹ gesetzt werden kann. Der Block 'Abteilungsleiterprofil' wurde daher sowohl von der Fragestellung als auch von den Antwortmöglichkeiten her an die bereits vorhandene Studie angeglichen.

Ergänzt wurde die Umfrage durch statistische Fragestellungen, um Tendenzen innerhalb der Gruppe der Abteilungsleiter in Bezug auf die Lebensläufe beurteilen zu können, sowie der Fragestellung nach der Bereitschaft, als beamteter Vertreter Niederösterreichs in einem Nachbarstaat oder einem anderen Staat Dienst zu versehen, um die Flexibilität und Mobilität abzutesten.

I.1.2. Zielgruppe

Bei der Festlegung der Gruppe der Befragten wurde die Landesamtsdirektion als Organisationseinheit des Inneren Dienstes samt ihren Untergliederungen wie Amtsinspektorat, Verfassungsdienst, Europareferat usw. ausgenommen. Grundgesamtheit sind daher die Abteilungsleiter des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung, die Leiter von Fachabteilungen. Derzeit sind außer der Landesamtsdirektion 77 Fachabteilungen im Amt eingerichtet. Die Gruppenleiter des Amtes bekleiden derzeit zusätzlich zu dieser Position den Posten eines Abteilungsleiters, mehrere Abteilungsleiter leiten mehr als eine Abteilung. Diese Doppelfunktionen wurden kumuliert, es verblieb daher eine Befragungsmenge von 70 Akademikern². Da unter den Befragten nur zwei weibliche Abteilungsleiter aufscheinen, wurde die Geschlechtsfrage, als für die Umfrage unerheblich, weggelassen.

¹ Jenewein Jean-Francois/Huber Stefan, Wettbewerb in der EG, Wien 1989, S. 103

² verschickt wurden 73 Fragebogen, 3 Abteilungsleiter mit Doppelabteilung erhielten versehentlich pro Abteilung einen Fragebogen, ein Abteilungsleiter davon war während des Befragungszeitraumes auf Urlaub, ein zurückgesandter doppelter Fragebogen war ersichtlich und wurde ausgeschieden.

I.1.3. Ablauf der Umfrage

Um eine möglichst hohe Rücklaufquote zu erreichen und amtsinterne Komplikationen zu vermeiden, wurde für die Umfrage die Zustimmung der Landesamtsdirektion eingeholt. Nach einer Vorbesprechung beim Sekretär des Landesamtsdirektors wurde der Fragebogen³ dem Leiter des Europareferats zur Kenntnis gebracht und mit dessen Zustimmung dem Landesamtsdirektor zur Genehmigung vorgelegt. Mit der Genehmigung der Landesamtsdirektion konnten die Fragebogen in persönlich adressierten Kuverts im internen Postweg am 5. Juli 1994 an die Abteilungsleiter zugestellt werden. Beigelegt war dem Fragebogen ein kurzes Begleitschreiben, ein Lebenslauf sowie ein adressiertes und mit einheitlichem Absender (Amt der NÖ Landesregierung) versehenes frankiertes Antwortkuvert. Da die Kuverts bereits am gleichen Tag bei den Abteilungsleitern einlangten, dauerte der Befragungszeitraum vom 5. Juli 1994 bis zum 5. August 1994 (letzter Rücksendetag).

I.1.4. Rücklauf

Da selbst amtseigene Untersuchungen wie zum Beispiel die Fragebogenuntersuchung der Niederösterreichischen Verwaltungsakademie zur Umsetzung der Führungsrichtlinien nur 55% Rücklaufquote⁴ erzielten, waren die Erwartungen trotz Unterstützung durch die Landesamtsdirektion nicht allzu hoch anzusetzen. Bei der Untersuchung der NÖVAK wurde davon ausgegangen, daß " [...] *nur jene Dienststellenleiter antworteten, die ein bejahendes oder zumindestens ablehnendes Interesse [...] haben.*"⁵ Der Befragungszeitraum dieser Arbeit fiel zwar mit der Haupturlaubszeit zusammen, trotzdem wurden 45 Fragebogen (64,3%) ausgefüllt retourniert. Ein Fragebogen wurde ausgefüllt auf dem Dienstweg zurückgesandt, mehrere Fragebogen wurden in Kuverts, welche mit dem Abteilungsstempel gekennzeichnet waren, zurückgesandt, ein Begleitschreiben lag einem Kuvert bei. Die Fragebogen wurden entnommen und anonymisiert (der Reihenfolge des Einlangens entsprechend nummeriert). Ein Abteilungsleiter übermittelte auf dem Dienstweg das Originalbegleitschreiben, auf welchem mit Schreibmaschine festgehalten wurde, daß zu wenig für die Mühe gedankt wurde, die durch das Ausfüllen des Fragebogens entstand⁶. Da bei diesem Schreiben das Rückkuvert beigelegt wurde, muß davon ausgegangen werden, daß von diesem Abteilungsleiter keine Antwort einlangte.

³ siehe Seite XXV bis XXXI

⁴ Kienast G./Schmitz G., 3 Jahre Führungsrichtlinien in der NÖ-Landesverwaltung, Wien 1980, S. 3

⁵ ebenda

⁶ Sowohl auf dem Begleitschreiben, als auch auf dem Fragebogen wurde für die Mühe herzlich gedankt!

I.2. Die Auswertung der Fragebogen

I.2.1. Statistische Daten⁷:

Frage 1. `Alter`

57,8% (26) der Abteilungsleiter des Amtes sind zwischen 51 und 60 Jahren alt, 33,3% (15) zwischen 41 und 50 Jahre, lediglich 8,9% (4) zwischen 61 und 70 Jahre. Unter 41 Jahre dürfte es nahezu unmöglich sein in die höhere Führungsebene des Amtes vorzustoßen.

Frage 2. `Studium`

Das Studium haben 15,5% (7) der Abteilungsleiter nach dem Eintritt in den Landesdienst absolviert, davon sind bis auf einen Architekten alle Juristen.

Vor dem Eintritt in den Landesdienst haben 84,4% (38) Abteilungsleiter das Studium absolviert, wobei 39,47% (15) direkt von der Universität in den Landesdienst eintraten und 60,53% (23) vor dem Eintritt andere berufliche Tätigkeiten ausübten.

Ohne Berufserfahrung traten 8 Juristen sowie 7 Techniker (Kulturtechnik und Wasserwirtschaft wurde zu Technik gerechnet) in den Landesdienst ein.

Bei denjenigen, die vor dem Landesdienst Berufserfahrung sammelten, sind jedoch 86,2% (19) weniger als fünf Jahre außerhalb des Amtes beschäftigt gewesen, da bei diesen Abteilungsleitern allein 6 von 9 Juristen bis zu einem Jahr, jedoch nur einige den Vermerk `Gerichtsjahr` angaben, ist anzunehmen, daß lediglich 3 Juristen andere Berufserfahrungen sammelten. Die zweite große Studienrichtungsgruppe, die Techniker (inkl. KT. u. WW), hatte zu 46,7% (7) mindestens 2 Jahre Berufserfahrung. Noch deutlicher zeigen diesen Trend die `Exoten` des Landesdienstes, Wirtschaftswissenschaftler, Veterinär, Historiker und Forstwirt, die alle mindestens 3 Jahre Berufserfahrung gesammelt haben. Trotz zweier Abteilungsleiter, welche 10 Jahre andere Berufserfahrungen sammelten, ist festzustellen, daß der Entschluß, in den Landesdienst einzutreten, relativ rasch nach dem Studium gefaßt wurde, und daß Juristen deutlich weniger Erfahrungen in den Landesdienst mitbringen als Absolventen anderer Studienrichtungen. Trotzdem muß erwähnt werden, daß unter den Abteilungsleitern auch Führungskräfte sind, die einen schillernden Lebenslauf aufweisen. So gab ein Abteilungsleiter ein Werkstudium als Tapezierer sowie eine Tätigkeit an der Wettkasse des Trabrennvereines an, ein anderer Jurist eine Handwerkslehre. Eine Verallgemeinerung wäre also nicht zulässig, auch das Klischee des Landesbediensteten, der außerhalb des Landesdienstes keinen Berufshorizont kennt, trifft nicht immer zu.

⁷ siehe Tabelle 1

Frage 3. `Welches Studium haben sie absolviert ?`

Nahezu die Hälfte der Abteilungsleiter, die antworteten, sind Juristen (22 von 45, das sind 48,9%), 12 Techniker sowie 5 Kulturtechniker (welche in der Auswertung zu den Technikern gezählt werden), 2 Wirtschaftswissenschaftler sowie je ein Mediziner, Veterinärmediziner, Historiker und Forstwirt.

I.2.2. `Europäische Integration`

Frage 4. `Welche Sprachen beherrschen Sie in Wort und Schrift ?`⁸

Durch die etwas ungeschickte Fragestellung gaben mehrere Antworter `Deutsch` an, dieses wurde vorausgesetzt und daher nicht gesondert ausgewertet.

24,4% (11) der Abteilungsleiter gaben keine Fremdsprachenkenntnis an, davon 63,6% (7) Juristen, 27,3% (3) Techniker sowie 1 Betriebswirt.

Englischkenntnisse gaben 75,6% (34) der Befragten an, das bedeutet gleichzeitig, daß alle jene, die überhaupt eine Fremdsprache angaben zumindestens Englisch beherrschen. Eine zweite Sprache eines Unionsstaates gaben 17,8% (8) an, lediglich einer der Befragten (Mediziner) gab 5 Sprachen an (Englisch, Französisch, Italienisch, Spanisch, Russisch). Ostsprachenkenntnisse gaben lediglich 3 Befragte an (1mal Tschechisch, sowie 2mal Russisch)

Frage 5. `Welche Arten von Rechtsnormen der Europäischen Union kennen Sie ?`⁹

Ausgewertet wurden bei dieser Frage die Rechtsnormen, die für den Landesdienst von Bedeutung sind. Dabei gaben 17,8% (8) der Befragten die primären Rechtsquellen (Gemeinschaftsverträge, Beitrittsverträge, u.ä. Bezeichnungen) an, 51,1% (23) die Richtlinien, 42,2% (19) die Verordnungen sowie 20% (9) die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes. Alle vier Arten von Normen gaben lediglich 6,7% (3) an, jedoch erfolgte von 42,2% (19) keine einzige Nennung. Teilweise wurden Spezialnormen des eigenen Fachbereiches angeführt, zweimal mit den entsprechenden Systemzahlen. Auch hier zeigte die unscharfe Fragestellung, sowie Anmerkungen auf den Fragebögen, daß die Formulierung `kennen` zu Mißverständnissen führte.

Frage 6. `Welche Institutionen der EU kennen Sie ?`¹⁰

Am bekanntesten sind, vermutlich auch als Nachwirkung der Medienberichterstattung im Zuge der Beitrittsverhandlungen, die Organe der Union. 62,2% (28) der Befragten gaben das Europäische Parlament an, 66,7% (30) die Kommission, 55,6% (25) den Europäischen

⁸ siehe Tabelle 1

⁹ siehe Tabelle 2

¹⁰ siehe Tabelle 3

Gerichtshof, 15,6% (7) den Europäischen Rechnungshof und 64,4% (29) den Rat. Gerade bei den Nennungen des Europarates kam es jedoch zu Doppelnennungen. 13,3 % (6) nannten den Rat doppelt (das sind 20,7 % derer die den Rat genannt haben), mit jeweils anderen Bezeichnungen (z.B. Europarat und Ministerrat). Kein Organ der Union gaben 24,4% (11) der Befragten an, alle fünf der oben genannten Organe gaben 13,3% (6) an, Parlament, Rat, Kommission und Gerichtshof gaben 33,3% (15) an. Neben den Organen wurden auch Ausschüsse sowie diverse Fachkommissionen mehrfach genannt, wobei davon auszugehen ist, daß diese Institutionen meist mit dem Fachbereich direkt in Zusammenhang stehen. Der Rat der Regionen wurde nur zweimal genannt.

Frage 7. `Wenn das Land Niederösterreich einen beamteten Vertreter in einem Nachbarstaat benötigen würde, wären Sie bereit die Aufgabe zu übernehmen ?`¹¹

48,9% (22) Abteilungsleiter wären unter keinen Umständen bereit dazu, den Dienstort in einen Nachbarstaat zu verlegen. 24,4 % (11) würden mindestens ein Jahr diese Möglichkeit in Betracht ziehen, wobei 11,1% (5) sogar bis zu fünf Jahren bereit dazu wären. Auf unbestimmte Zeit würden 15,6% (7) ihren Dienstort in einen Nachbarstaat verlegen. Nur in der Slowakei sowie nur in `Tschechien oder der Slowakei` wäre jeweils ein Abteilungsleiter dazu bereit, das Land Niederösterreich zu vertreten.

Frage 8. `Wenn das Land Niederösterreich einen beamteten Vertreter in einem anderen (nicht benachbarten) europäischen Staat benötigen würde, wären Sie bereit die Aufgabe zu übernehmen ?`¹²

Bei dieser Frage zeigte sich, daß lediglich ein Befragter einen Unterschied zwischen Nachbarstaaten und Staaten der Union machte. Es dürfte für die Befragten unerheblich sein, wenn sie sich dazu entschließen ins Ausland zu gehen, in welchen Staat sie gehen. Dies läßt darauf schließen, daß die Mobilität nicht eingeschränkt wird.

Frage 9. `Wieviele Seminartage konnten Sie in den letzten 3 Jahren zum Thema Europäische Union (Gemeinschaft) besuchen ?`¹³

23 Abteilungsleiter (51,1%) hatten keine Gelegenheit in den letzten drei Jahren Seminare zu besuchen, jeweils 5 Abteilungsleiter besuchten einen Tag beziehungsweise drei Tage dauernde Seminare, 4 Abteilungsleiter besuchten mehr als eine Woche Seminare zum Thema Europäische Union. Von insgesamt 93,5 Seminartagen, welche besucht wurden, waren 55 Tage Veranstaltungen der NÖ Verwaltungsakademie, 38,5 Manntage wurden bei anderen Anbietern absolviert. Berechnet auf diejenigen Abteilungsleiter, welche Seminare

¹¹ siehe Tabelle 4

¹² siehe Tabelle 4

¹³ siehe Tabelle 5 und Tabelle 6

besuchten bedeutet dies, daß im Durchschnitt 4,25 Manntage in drei Jahren zum Thema Europa absolviert wurden. Berechnet man den Durchschnitt sämtlicher Befragten, so verbleiben nur mehr 2,08 Manntage. Würde man jedoch der Beurteilung der NÖ Verwaltungsakademie folgen, welche die Ansicht vertritt, daß nur diejenigen Führungskräfte antworten, welche einem Thema positiv oder negativ gegenüberstehen, müßte man als Grundgesamtheit die 70 Fragebogenempfänger heranziehen, wobei davon auszugehen wäre, daß die Nichtantwortenden das Thema Europa so uninteressant finden, daß sie auch kein Seminar besuchen würden. In diesem Fall würde die Vorbereitung der Abteilungsleiter des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung auf die Europäische Integration einen durchschnittlichen Wert von 1,3 Seminarmanntagen ergeben. Ein Vergleich der Absolventen von Seminaren bei der Beantwortung der Normen und Institutionen der EU zeigt, daß hier kein Trend feststellbar ist. Weder die Besucher externer Seminare, noch der NÖVAK-Seminare zeigten deutliches Mehrwissen. Die höchste Seminartageanzahl betrug 10 Tage. Von den Seminarbesuchern gaben 4 keine Antwort, von den Nichtbesuchern machten 5 Befragte keine Angaben zu diesen Fragen.

Frage 10. `Hatten Sie bis jetzt Gelegenheit zu einer Tätigkeit bei einer EU (EG) Institution?`¹⁴

Nur zwei Abteilungsleiter gaben bei dieser Frage Tätigkeiten bei einer Institution an, wobei ein Kontakt aus einem Beamtenseminar in Brüssel bestand, bei dem zweiten Befragten wurde keine Zusatzangabe zu der Art der Tätigkeit gemacht. Dienstliche Studienaufenthalte in Mitgliedsstaaten gaben jedoch zusätzlich ein Befragter (ohne weitere Angaben) sowie ein Befragter, welcher einen Informationstag bei der Generaldirektion XII absolvierte, an.

Frage 11. `Welche Erfahrungen mit EU (EG) Institutionen hatten Sie bis jetzt ?`¹⁵

Vier Befragte gaben Erfahrungen mit EU Institutionen an, wobei nur ein Befragter negative Erfahrungen angab. Der Befragte, der bei Frage 10 keine Zusatzangabe zu seiner Tätigkeit bei einer Institution machte, gab jedoch bei Frage 7 und 8 an, unter keinen Umständen eine Tätigkeit im Ausland übernehmen zu wollen, dies könnte bedeuten, daß die Erfahrungen negativ waren oder aber, daß die Auslandsreise bereits abgelehnt wurde.

¹⁴ siehe Tabelle 7

¹⁵ siehe Tabelle 7

Frage 12. `Hatten Sie sonst Möglichkeiten sich in den letzten 3 Jahren über die EU (EG) zu informieren ?`¹⁶

44 der 45 Befragten gaben an, daß sie sich im TV über Europa infomierten, ein einziger gab an, sich nur mittels des Europapressespiegels, welcher von der Presseabteilung und dem Europareferat wöchentlich herausgebracht wird, informiert zu haben. Ein Befragter gab an, sich nur im TV über Europa informiert zu haben. 34 Befragte gaben an, sich mit allgemeiner Literatur zur EU beschäftigt zu haben und insgesamt 40 Befragte zogen den Europapressespiegel als Informationsquelle heran. Nur 31 Befragte beschäftigten sich mit Fachliteratur aus ihrem Bereich zum Thema EU. Nur 21 Abteilungsleiter besuchten Fachtagungen aus ihrem Bereich, bei denen sie Gelegenheit hatten sich über die EU zu informieren. Immerhin 7 Abteilungsleiter gaben an, daß für Informationen, welche den Dienst betreffen, die Verbindungsstelle und das Europareferat zuständig wären. Daß Fernsehen und der Pressespiegel die Hauptinformationsquelle darstellen und nur 75,6% der Befragten allgemeine EU-Literatur und nur 68,9% Fachliteratur ihres Bereiches verwendeten dürfte die Aussage "*Lektüre von einschlägiger Literatur außerhalb der Dienstzeit ist eben [...] Privatvergnügen*"¹⁷ bestätigen. Beruhigend ist jedoch, daß keiner der Befragten angab, daß er kein Interesse für diesen Bereich habe und daß dieses Thema seinen Bereich nicht betreffe.

I.2.3. Abteilungsleiterprofil

I.2.3.1. Die Vergleichsuntersuchung und das Abteilungsleiterprofil

Die Fragestellung des Abteilungsleiterprofils orientiert sich an einer Umfrage, die von der Managementberatung Dr. J.F. Jenewein mit einem Sampel von 400 Managern im Jahr 1991 erstellt wurde.

Die Befragten wurden ersucht, ihrer Meinung nach für ihren Aufgabenbereich (Abteilungsleitung) erforderlichen Fähigkeiten nach einer Skala von 1 bis 4 zu bewerten. Da bei einigen Fragebogen auch Bruchzahlen oder Mehrfachnennungen auftraten (Mehrfachnennungen wurden als Mittelwert eingerechnet), wurden diese in der Tabelle vermerkt¹⁸, ebenso die jeweils herangezogene Anzahl der Fragebogen, da von den Befragten einzelne Fragen ausgelassen wurden (in der Tabelle ersichtlich: 0). Der Mittelwert, welcher für den Vergleich mit der vorhandenen Umfrage verwendet wird, ist gesondert in der Tabelle¹⁹. zur Graphik²⁰ ausgewiesen Die Bewertung wurde mit 1-4

¹⁶ siehe Tabelle 8

¹⁷ Neisser Heinrich, `Verwaltung`, in: Fischer Heinz (Hrsg.), Das politische System Österreichs, Wien 1982, S. 257

¹⁸ siehe Tabelle 9

¹⁹ siehe Tabelle 11

²⁰ Graphik 1

festgelegt, 1: spielt keine Rolle, 4: spielt sehr große Rolle. Die verwendeten Vergleichszahlen der Umfrage der Managementberatung J.F.Jenewein sind nicht exakt, da sie einer Graphik des Unternehmens entnommen werden mußten. Die Originaldaten standen nicht zur Verfügung.

I.2.3.2. Auswertung der Mittelwerte im Vergleich²¹

1. Allgemeinbildung

Abteilungsleiter des Amtes beurteilten die Bedeutung der Allgemeinbildung einheitlich deutlich höher (3,71), als die Manager von Morgen (M: 3,25). Der Manager von Gestern beurteilte die Rolle der Allgemeinbildung als eher gering (2,8).

2. Fachwissen

Widersprechend ist daher das Ergebnis der Frage `Fachwissen`, diesem Bereich wurde mit ebenfalls deutlicher Mehrheit von den Abteilungsleitern sehr hohe Bedeutung zugemessen (3,71). Ebenso deutlich fallen hier sowohl Manager von Morgen (2,8) sowie Manager von Gestern (3) ab. Dies stimmt jedoch zum Teil mit dem Ergebnis der Verteilung der Führungsaufgaben und der Fachbereichsaufgaben überein. Während sich bei den Managern der Privatwirtschaft die ressortlose Führung langsam durchsetzt, ist die `primus inter pares` Mentalität hier noch gut erhalten.

3. Kommunikations-/Kooperationsfähigkeit

Bei diesem Bereich ist die Bewertung durch die Abteilungsleiter wiederum deutlich höher (3,75) als die Manager von Morgen (3,66), die Manager von Gestern fallen weit ab (2,78).

4. Alte Tugenden wie Fleiß, Pünktlichkeit

Fleiß und Pünktlichkeit werden wiederum stärker betont (3,43) als Manager von Gestern (3). Manager von Morgen sind eher weniger der Ansicht, daß diese Tugenden erforderlich sind (2,78).

5. Motivationsfähigkeit

Abteilungsleiter (3,84) sind mehr als Manager von Morgen (3,84) der Meinung, daß Motivationsfähigkeit eine sehr große Rolle spielt. Manager von Gestern hielten Motivationsfähigkeit für eher weniger wichtig (2,76).

6. Sicherheit im Auftreten

²¹ siehe Tabelle 11 und Graphik 1

Auch bei der Sicherheit im Auftreten gaben die Befragten an, daß sie eine eher sehr große Rolle spielt (3,62). Demgegenüber fallen die Manager von Morgen (3,21) und die Manager von Gestern (2,76) ab.

7. Persönlichkeit, Charisma

Auch Persönlichkeit und Charisma werden bedeutend höher eingestuft (3,47), als dies bei Managern von Morgen (3,27) und Managern von Gestern (2,5) der Fall ist.

8. Zielstrebigkeit/Entscheidungsstärke

Bei der Beurteilung der Zielstrebigkeit und der Entscheidungsfreude zeigt sich dasselbe Bild wie bei den letzten Fragen. Manager von Gestern (3,12) und Manager von Morgen (3,43) sind weniger der Ansicht, daß diese Werte erforderlich sind, als die befragten Abteilungsleiter (3,8).

9. Gute Examensnoten

Bei dieser Frage zeigt sich bei den Befragten (1,94) erstmals nahezu Deckung mit der Einstufung der Manager von Morgen (2). Manager von Gestern stuften die Noten deutlich höher ein (2,42). Differenzen entstehen allerdings mit der Frage nach dem Fachwissen (Abteilungsleiter: 3,71). Eine mögliche Erklärung wäre, daß die universitäre Ausbildung als praxisfern beurteilt wird, oder die langjährige Amtserfahrung als Führungsgrundlage angesehen wird.

10. Familiäre Herkunft

Obwohl der familiären Herkunft mehrheitlich wenig Rolle zugeschrieben wird (1,89), liegt das Ergebnis doch noch höher als bei Managern von Gestern (1,84). Bei Managern von Morgen spielt die familiäre Herkunft eher keine Rolle (1,22).

11. Gewähltes Studienfach

Auch hier übertrifft die Bedeutung der gewählten Studienrichtung bei den Abteilungsleitern (3,05) die der Manager von Gestern (2,19) und die Manager von Morgen (1,75). Diese Beurteilung stimmt zwar überein mit der Gewichtung des Fachwissens, widerspricht aber der Wertigkeit der Noten.

12. Fremdsprachen

Bei der Kenntnis der Fremdsprachen tendiert die Bewertung durch die Abteilungsleiter (2,3) eher zu den Managern von Gestern (2,27). Bei Managern von Morgen wird diesem Bereich deutlich mehr Bedeutung zugemessen (3,27).

13. Auslandserfahrung

Abteilungsleiter beurteilen die erforderliche Auslandserfahrungen als eher gering (2,16) und nähern sich damit dem Wert der Manager von Gestern (2,12). Für den Manager von Morgen spielt Auslandserfahrung eine deutlich größere Rolle (2,8).

14. Streßbelastbarkeit

Streßbelastbarkeit dürfte im Landesdienst eine bedeutende Rolle spielen (3,52). Damit sind Manager von Morgen (3,14) und Manager von Gestern (2,87) weit abgeschlagen.

15. Soziales Bewußtsein

Das soziale Bewußtsein fügt sich in der Beurteilung in das Gesamtbild der Befragung. Abteilungsleiter (3,16) liegen wiederum in der Bewertung über den Managern von Morgen (3,12) und den Managern von Gestern (2,86).

16. Psychische Ausgeglichenheit

Konsequent wurde von den befragten Abteilungsleitern (3,44) der Wert der Manager von Morgen (3) und der Manager von Gestern (2,85) übertroffen.

17. Phantasie, Kreativität, Originalität

Ebenso übertrifft die Bewertung der Phantasie, Kreativität und Originalität bei Abteilungsleitern (3,44) bei weitem Manager von Morgen (3,12) und Manager von Gestern (2,50).

18. Mobilität, Flexibilität

Auch bei der letzten Frage wurde von den Befragten ein deutlich höherer Wert (3,42) als von Managern von Morgen (3,26) und Managern von Gestern (2,62) erzielt.

I.2.3.3. Beurteilung des Abteilungsleiterprofils

Die Fragestellung dieses Blocks, *"Beurteilen Sie bitte die Ihrer Meinung nach für ihren Aufgabenbereich (Abteilungsleitung) erforderlichen Fähigkeiten"*, zielte darauf ab, eine Selbstdarstellung der Abteilungsleiter des Amtes der Landesregierung zu erhalten. Die Mittelwerte der Antworten stellen tatsächlich einen gewichteten Wert dar, da bis auf die

Frage 13. (Auslandserfahrung) jeweils über 50% der Antworten in einer Streuung von 0,5 vom Mittelwert zu finden waren²². Gleichzeitig zeigt die Auswertung, daß bis auf die Frage der Bedeutung des Fachwissens, der alten Tugenden wie Fleiß und Pünktlichkeit, der familiären Herkunft, des gewählten Studienfaches, der Fremdsprachenkenntnis und der Auslandserfahrung, alle Werte deutlich über den Anforderungen an die Manager von Morgen lagen. Setzt man die Beurteilung des erforderlichen Fachwissens und des gewählten Studienfaches in Relation mit der Beurteilung der erforderlichen Allgemeinbildung so muß angenommen werden, daß die Leitung einer Abteilung sowohl überdurchschnittliche Allgemeinbildung als auch besonderes Fachwissen aus einem spezialisierten Studium erfordert. Dieses Ergebnis stimmt nicht mit der Erhebung der Struktur der Abteilungsleiter (Studienfach, Berufserfahrung, Auslandserfahrungen) überein. Es liegt die Vermutung nahe, daß die Selbsteinschätzung des Anforderungsprofils von der gewünschten Betrachtung der eigenen Position durch Außenstehende (Familie, Gesellschaft) gezeichnet ist. Die Überbewertung der familiären Herkunft müßte gesondert untersucht werden. Da sie nicht Ziel der Gesamtuntersuchung war, wurden in den Fragebogen keine Überprüfungsbereiche eingebaut. Nimmt man zur Kenntnis, daß ein Großteil der Selbstbeurteilung als Wunschprofil angenommen wurde, so läßt die Bewertung der Fremdsprachenkenntnis und der Auslandserfahrung darauf schließen, daß die Erfordernisse der Europäischen Integration noch nicht als Anforderung an die Verwaltung gesehen werden.

Abschließend kann festgestellt werden, daß die Auswertung des Abteilungsleiterprofils weniger eine Analyse des `Ist-Zustandes´ als des `Soll-Zustandes´ ergab. Das Wunschprofil ergibt einen Typ von Manager, welcher in 60% der Fragen über den Anforderungen an den Manager von Morgen der Privatwirtschaft liegt, also den `Manager von Übermorgen´ erforderlich machen²³.

I.2.4. Verteilung der Arbeitszeit

Der Arbeitsalltag wurde nach dem Zeitbedarf beurteilt, demnach sind im Durchschnitt für Führungsaufgaben ca. **55,11%** und für Sachbereichsagenden ca. **44,89%** der Zeit erforderlich²⁴.

²² siehe Tabelle 10

²³ siehe Graphik 1

²⁴ siehe Tabelle 12

Tabelle 1
Statistische Daten

Lfd.Nr.	Alter	Studium vor/nach Eintritt	Berufserfahrung Jahre	Art des Studiums		Fremdsprachen					
					und zwar	Franz.	Engl.	Ital.	Span.	Tsche.	Sonstige
1	4	b	0	a			E				
2	5	b	0	d	Maschinenbau		E				
3	5	b	0,75	a							
4	6	a		a			E				
5	6	b	3	f	Vet.med.		E				
6	4	b	0	d	LM-Techno., Gärungstechnik		E				
7	4	b	2	a			E	I			
8	4	b	0	d	Architektur		E				
9	6	b	x	a							
10	5	a		a			E				
11	5	a		a			E				
12	5	b	1	a			E				
13	5	b	4	d	Technik u. Kt		E				
14	5	b	0	a							
15	4	a		a			E				Russisch
16	4	b	0	c		F	E	I	Sp		Russisch
17	5	b	0	d	Starkstrom		E				
18	5	b	4	d	Kt u. Ww		E				
19	5	b	0	f	Kt		E				
20	5	a		a			E	I			
21	5	b		a							
22	4	b	0	d	Geodäsie						
23	5	b	0	a			E				
24	5	b	3	f	Geschichte		E			Tsch	
25	5	b	3	e	Handelsswiss	F	E				
26	4	b	1,5	a		F	E				
27	5	b	1	a			E				
28	4	b	0	a	u. Geschichte	F	E				
29	5	b	1	a		F	E				
30	4	b	6	f	Forstwirtsch		E				
31	4	b	1	a			E				
32	5	b	10	e	BWL						
33	4	b	2	d							
34	6	b	0	d	Bauing						
35	5	b	3	a							
36	5	a		a							
37	5	b	3	d	Bauing		E				
38	5	b	2	d	Architektur		E		Sp		
39	4	b	1	a			E				
40	5	b	10	d	Kt u. Ww		E				
41	4	b	0	f	Kt u. Ww		E				
42	4	b	0,5	f	Kt u. Ww		E				
43	5	a		d	Architektur		E				
44	5	b	3	d	Bauing	F	E				
45	5	b	0	a							

Alter: 4 = 41-50; 5 = 51-60; 6 = 61-70

Studium vor/nach dem Eintritt in den Landesdienst: a) nach dem Eintritt b) vor dem Eintritt

Art des Studiums: a) Rechtswissenschaft; c) Medizin; d) Technik; e) Wirtschaftsstudium; f) Sonstige; Kt u. Ww (Kulturtechnik u. Wasserwirtschaft): Art des Studiums wie angekreuzt, aber separat ausgewertet.

Tabelle 2
Kenntnis der EU Rechtsnormen

Lfd.Nr.	Rechtsnormen der EU			
	Verträge	Richtlinien	Verordnungen	Entscheidungen
1		R		
2	V	R		
3				
4	V			
5		R		
6	V	R	Vo	
7	V	R	Vo	E
8		R	Vo	E
9				
10				
11		R	Vo	E
12				
13				
14		R	Vo	
15		R	Vo	
16	V	R	Vo	E
17		R	Vo	
18				
19		R	Vo	
20		R	Vo	
21	V	R	Vo	E
22		R	Vo	E
23				
24				
25				
26	V	R		
27		R	Vo	E
28		R	Vo	
29				
30			Vo	
31		R	Vo	E
32		R	Vo	
33				
34				
35				
36				
37		R		
38				
39	V			
40		R	Vo	
41				
42				
43				
44				
45		R	Vo	E

Tabelle 3
Kenntnis der EU Organe

Lfd. Nr.	Institutionen der EU				
	Parlament	Rat	Kommission	Gerichtshof	Rechnungshof
1	P	R	K	G	
2	P	R	K	G	
3					
4	P	R		G	
5					
6		R	K		
7	P	R	K	G	
8				G	Rh
9					
10	P	R	K	G	
11	P	R	K	G	Rh
12	P	R	K	G	
13	P	R	K		
14	P	R	K	G	
15	P	R	K	G	Rh
16	P	R	K	G	
17	P	R	K	G	
18					
19	P	R			
20	P	R	K		
21	P	R	K	G	
22	P	R	K	G	Rh
23					
24		R			
25					
26	P	R	K	G	
27	P	R	K	G	
28	P	R	K	G	
29		R	K		
30	P	R	K		
31	P	R	K	G	Rh
32	P	R	K	G	Rh
33					
34					
35	P		K	G	
36	P	R	K	G	
37	P		K	G	
38			K		
39	P	R	K	G	
40	P	R	K	G	Rh
41			K		
42					
43					
44					
45	P	R	K	G	

Tabelle 4
Vertretung Niederösterreichs im Ausland

Lfd.Nr.	Beamteter Vertreter in einem Nachbarstaat			Beamteter Vertreter in einem anderen europäischen Staat		
	Ja/Nein	Jahre	Staat	Ja/Nein	Jahre	Staat
1	b	1-3		b	1-3	
2	a			a		
3	a			a		
4	c			c		
5						
6	c			c		
7	b	5		b	5	
8	b	1		b	1	
9	d		Nachbarstaaten	c		
10	a			a		
11	a			a		
12	a			a		
13	c			c		
14	a			a		
15	a			a		
16	c			c		
17	a			a		
18	b	2		b	2	
19	a			a		
20	a			a		
21	a			a		
22	a			a		
23	c			c		
24	b	1-2		a		
25	d		Tsch., Slow.	a		
26	d		Slow.	a		
27	a			a		
28	b	5		b	5	
29	b	2		b	1	
30	b	5		b	5	
31	c			c		
32	d		EU-Staaten	d		EU-Staaten
33	b	2		b	2	
34	a			a		
35	a			a		
36	a			a		
37	b	5		b	5	
38	b	5		b	5	
39	a			a		
40	a			a		
41	a			a		
42	a			a		
43	c			b	2	
44	a			a		
45	a			a		

Ja/Nein

- a) unter keinen Umständen bereit diese Aufgabe zu übernehmen
b) höchstens für x Jahre dazu bereit
c) bereit dazu auf unbestimmte Zeit
d) nur in x (Staat oder Stadt) dazu bereit

Tabelle 5
Seminartage zum Thema Europa I

Lfd.Nr.	Seminartage		
	gesamt	NÖVAK	andere Anb.
1	3	3	0
2	1	0	1
3	0	0	0
4	0	0	0
5	2	0	2
6	6	6	0
7	0	0	0
8	0	0	0
9	0	0	0
10	0	0	0
11	0	0	0
12	1	0	1
13	0	0	0
14	0	0	0
15	1	0	1
16	14	9	5
17	0,5	0	0,5
18	3	3	0
19	1	1	0
20	2	0	2
21	0	0	0
22	3	3	0
23	4	3	1
24	0	0	0
25	8	8	0
26	0	0	0
27	2	2	0
28	6	3	3
29	3	3	0
30	0	0	0
31	12	6	6
32	0	0	0
33	0	0	0
34	0	0	0
35	0	0	0
36	0	0	0
37	1	1	0
38	2	0	2
39	0	0	0
40	15	1	14
41	0	0	0
42	3	3	0
43	0	0	0
43	0	0	0
45	0	0	0

Tabelle 6
Seminartage zum Thema Europa II

Seminartage		
Tage	Besucher	%
0	23	51,1
0,5	1	2,2
1	5	11,1
2	4	8,9
3	5	11,1
4	1	2,2
6	2	4,4
8	1	2,2
12	1	2,2
14	1	2,2
15	1	2,2
Seminartage gesamt:	93,5	
davon NÖVAK	55	58,8
andere Anbieter	38,5	41,2

Tabelle 7
Tätigkeiten bei EU Institutionen und Erfahrungen

Lfd. Nr.	Tätigkeit bei einer EU-Institution	Erfahrungen mit EU-Institutionen
1	a	a
2	a	a
3	a	a
4	a	a
5	a	b
6	a	a
7	a	c
8	a	a
9	a	a
10	a	a
11	a	a
12	a	a
13	a	a
14	a	a
15	a	a
16	a	a
17	a	a
18	a	a
19	a	a
20	a	a
21	a	a
22	a	a
23	a	b
24	a	a
25	b	b
26	a	a
27	a	a
28	a	a
29	a	a
30	a	a
31	a	a
32	a	a
33	a	a
34	a	a
35	a	a
36	a	a
37	a	a
38	a	a
39	b	
40	a	a
41	a	a
42	a	a
43	a	a
44	a	a
45	a	a

Tätigkeit: a) nein; b) ja

Erfahrungen: a) keine; b) gute; c) schlechte

Tabelle 8
Informationsquellen über EU

Möglichkeiten, sich in den letzten 3 Jahren über die EU zu informieren									
Lfd.Nr.	TV	Literatur	Europa- pressesp.	Fach- literatur	Studien- aufenthalt	Fach- tagung	keine Zeit	kein Interesse	EU- Referat
1	a	b	c	d					
2	a	b	c	d		f			
3	a								
4	a	b	c	d					
5	a	b	c	d		f			
6	a	b	c	d		f			
7	a	b	c	d		f			
8	a		c	d					
9	a	b	c						
10	a		c			f			
11	a		c	d					i
12	a	b	c	d		f			
13	a	b	c			f			
14			c						
15	a	b	c			f			
16	a	b	c	d					
17	a		c	d					
18	a	b	c	d					
19	a		c	d		f			
20	a	b				f			
21	a	b	c	d					
22	a	b	c			f			
23	a	b		d	e				
24	a	b	c	d		f			
25	a	b	c	d	e				
26	a			d					
27	a	b	c	d		f			i
28	a	b	c	d	e	f			
29	a	b		d					
30	a	b	c	d					
31	a	b		d		f			
32	a	b	c	d		f			
33	a	b	c	d					
34	a	b	c	d		f			i
35	a		c						
36	a		c						i
37	a	b	c						
38	a	b	c			f			
39	a	b	c	d	e				
40	a	b	c	d		f			
41	a	b	c						
42	a	b	c	d		f			i
43	a		c						i
44	a	b	c	d	e	f			i
45	a	b	c	d					

Tabelle 9
Abteilungsleiterprofil Werte I

Lfd. Nr.	Abteilungsleiterprofil													Phantasie	Mobilität			
	Allgemein- bildung	Fachwissen	Kommuni- kation	Alle Tugenden	Motivation	Auftreten	Persön- lichkeit	Ziel-strebig- keit	Examens- noten	Herkunft	Studien-fach- Fremd- sprachen	Auslands- erfahrung	Stress-belast- barkeit			Soz. Bewußt- sein	Psych.- Ausge- glichtheit	
1	4	4	4	3	4	3	2	4	2	3	3	2	3	4	3	2	3	
2	3	3	3	3	3	3	3	3	2	2	3	2	2	3	3	3	3	
3	2	4	3	4	4	3	3	4	2	1	4	1	1	4	3	3	3	
4	3	4	4	4	4	4	4	4	2	2	4	2	2	4	3	3	4	
5	3	4	3	3	4	3	3	3	2	0	0	2	2	4	3	3	4	
6	4	4	4	4	4	4	4	4	2	2	3	4	3	4	4	4	4	
7	3	4	3	4	4	3	4	4	1	3	3	3	3	4	3	4	4	
8	4	4	4	4	4	4	4	4	2	2	2	2	2	4	3	4	4	
9	4	4	4	4	4	4	4	4	3	2	4	3	3	3	3	4	4	
10	4	4	4	3	4	3	3	4	1	2	3	2	3	4	4	3	4	
11	4	4	3	3	3	3	3	4	2	2	3	3	2	3	4	4	4	
12	2	3	4	3	4	4	4	4	1	3	3	2	2	3	3	4	4	
13	3	4	4	3	3	3	3	3	3	3	3	2	2	3	3	3	3	
14	3	4	3	3	4	3	3	3	2	1	4	2	1	2	4	3	3	
15	4	4	4	4	4	4	3	3	2	2	4	3	3	2	4	4	2	
16	3	4	4	3	4	4	4	4	2	1	1	3	3	4	3	3	4	
17	4	4	4	3	4	4	4	4	2	2	4	1	2	0	3	4	4	
18	3	3	4	3	4	4	4	4	1	2	2	2	2	3	2	3	2	
19	4	4	4	4	4	4	4	4	2	1	4	2	2	4	4	4	4	
20	4	4	4	4	4	4	4	4	1	1	3	2	1	4	4	4	4	
21	3	4	4	3	4	4	2	4	2	2	3	2	2	3	3	4	3	
22	3	3	4	3	3	3	3	3	2	2	3	2	1	3	4	3	2	
23	4	4	4	4	4	4	3	4	1	1	3	3	1	4	1	3	4	
24	4	4	4	3	3	3	3	4	2	3	3	4	3	3	3	4	2	
25	4	3	4	3	4	4	4	4	2	1	3	2	3	3	3	4	3	
26	4	3	4	3	4	4	4	3	1	1	2	3	2	4	4	3	3	
27	4	4	4	4	4	4	4	4	3	3	4	2	1	4	4	4	4	
28	4	4	4	3	4	4	3	4	2	2	2	3	3	3	4	4	4	
29	4	4	3	3	4	3	4	3	2	2	3	3	3	4	2	3	3	
30	3	4	4	4	3	4	4	3	2	2	4	2	2	3	3	3	3	
31	4	3	4	4	4	4	4	4	2	2	3	3	3	4	4	4	4	
32	3	3	3	3	4	4	3	4	1	2	4	2	2	4	3	4	3	
33	3	4	4	3	4	4	3	4	2	1	1	3	1	3	2	3	4	
34	4	3	4	3	4	4	4	4	2	2	3	3	2	4	4	4	4	
35	3	3	4	4	4	4	4	4	2	2	3	2	2	4	4	4	3	
36	4	4	4	4	4	4	3	4	2	1	3	1	1	4	4	4	4	
37	3	2	4	3	4	4	4	4	2	2	2	1	1	4	4	4	4	
38	4	3	4	3	4	4	4	4	2	2	1	3	3	3	3	3	4	
39	4	4	3	3,5	4	3	3	4	2	3	3	2	2	3	1	3	2	3
40	3	4	4	4	4	4	4	4	2,5	1	3	2	2	3	3	4	3	
41	3	3	4	3	4	4	4	4	2	1	3	2	3	3	2	3	4	4
42	3	4	4	3	3	3	3	4	2	2	3	2	2	4	3	3	4	4
43	3	4	4	3	4	3	3	4	2	3	4	2	3	3	3	3	4	3
44	4	4	4	4	4	4	3	4	3	2	4	2,5	0	4	3	3	3	3
45	3	4	3	4	4	4	3	4	3	1	4	3	3	4	3	3	3	3

Tabelle 10
Abteilungsleiterprofil Werte II

Abteilungsleiterprofil						
Fähigkeiten		spielt keine Rolle	spielt wenig Rolle	spielt Rolle	spielt sehr große Rolle	Mittelwert
Punkte:		1	2,5	3	3,5	4
Allgemeinbildung	45		2	20		3,47
Fachwissen	45		1	11		3,71
Kommunikations-/Kooperationsfähigkeit	45			11		3,76
Alte Tugenden wie Fleiß, Pünktlichkeit	45			25	1	3,43
Motivationsfähigkeit	45			7		3,84
Sicherheit im Auftreten	45			17		3,62
Persönlichkeit, Charisma	45		2	20		3,47
Zielstrebigkeit/Entscheidungsstärke	45			9		3,80
Gute Examensnoten	45	8	31	5		1,94
Familiäre Herkunft	44	13	23	8		1,89
Gewähltes Studienfach	44	3	5	23		3,05
Fremdsprachen	45	5	23	14		2,30
Auslandserfahrung	44	9	19	16		2,16
Stressbelastbarkeit	44		1	19		3,52
Soziales Bewußtsein	45	2	4	24		3,16
Psychische Ausgeglichenheit	45		1	23		3,44
Phantasie, Kreativität, Originalität	45		3	19		3,44
Mobilität, Flexibilität	45		5	16		3,42

Tabelle 11
Abteilungsleiterprofil Vergleichswerte

Abteilungsleiterprofil			
Fähigkeiten	Abteilungsleiter	Manager von Morgen	Manager von Gestern
Allgemeinbildung	3,47	3,25	2,80
Fachwissen	3,71	2,80	3,00
Kommunikations-/Kooperationsfähigkeit	3,75	3,66	2,78
Alte Tugenden wie Fleiß, Pünktlichkeit	3,43	2,78	3,00
Motivationsfähigkeit	3,84	3,50	2,76
Sicherheit im Auftreten	3,62	3,21	2,76
Persönlichkeit, Charisma	3,47	3,27	2,50
Zielstrebigkeit/Entscheidungsstärke	3,80	3,43	3,12
Gute Examensnoten	1,94	2,00	2,42
Familiäre Herkunft	1,89	1,22	1,84
Gewähltes Studienfach	3,05	1,75	2,19
Fremdsprachen	2,30	3,27	2,27
Auslandserfahrung	2,16	2,80	2,12
Streßbelastbarkeit	3,52	3,14	2,87
Soziales Bewußtsein	3,16	3,12	2,86
Psychische Ausgeglichenheit	3,44	3,00	2,85
Phantasie, Kreativität, Originalität	3,44	3,12	2,50
Mobilität, Flexibilität	3,42	3,26	2,62

Graphik 1
Abteilungsleiter Vergleichswerte

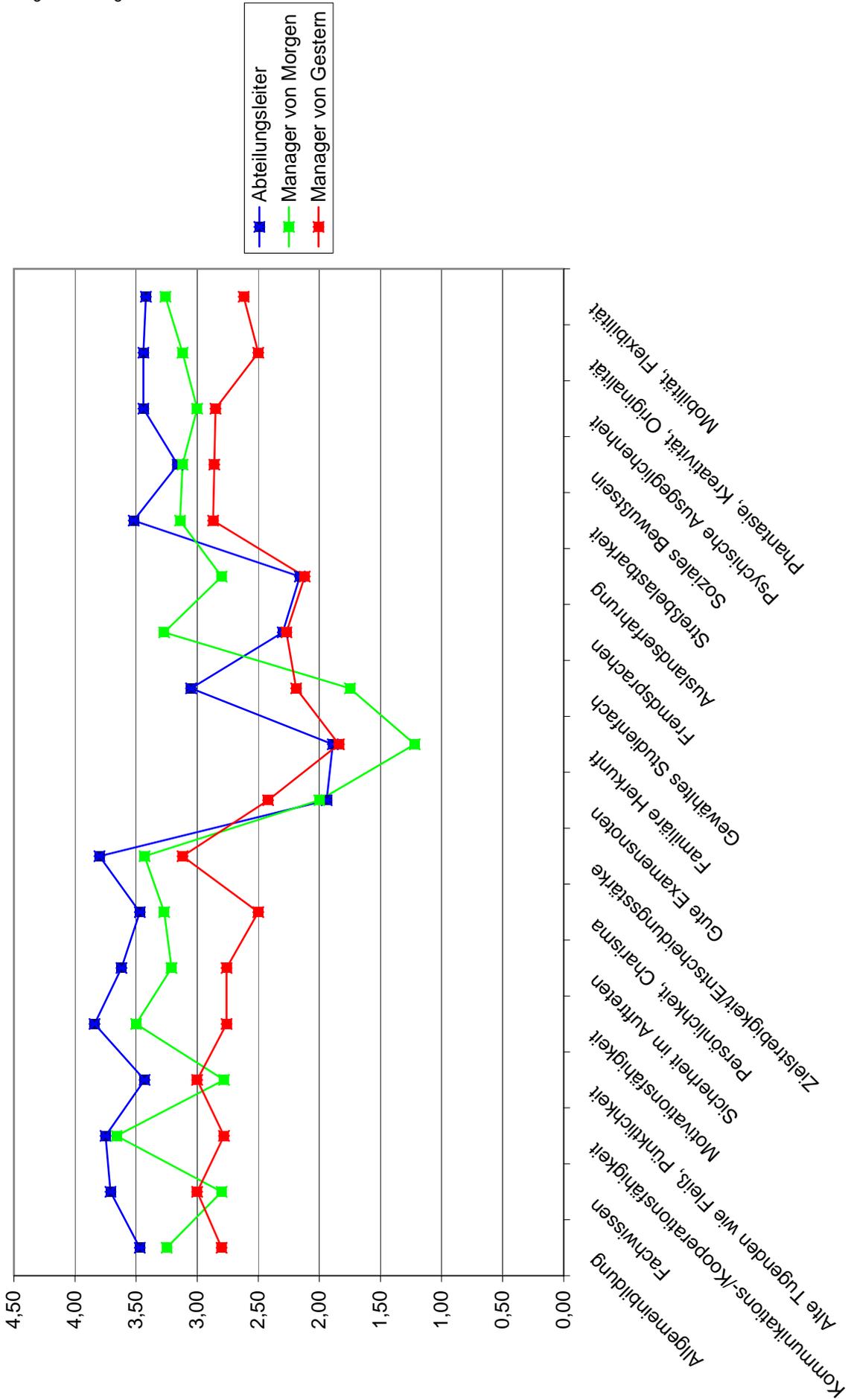


Tabelle 12
Arbeitszeitverteilung Führungsaufgaben/Sachbereichsagenden

Lfd.Nr.	Führungsaufgaben %	Sachbereichsagenden %
1	85	15
2	70	30
3	50	50
4	10	90
5	30	70
6	50	50
7	80	20
8	60	40
9	50	50
10	10	90
11	80	20
12	60	40
13	40	60
14	30	70
15	80	20
16	30	70
17	15	85
18	50	50
19	70	30
20	50	50
21	40	60
22	50	50
23	90	10
24	30	70
25	80	20
26	60	40
27	40	60
28	70	30
29	30	70
30	80	20
31	60	40
32	20	80
33	30	70
34	90	10
35	80	20
36	40	60
37	80	20
38	90	10
39	50	50
40	80	20
41	50	50
42	50	50
43	70	30
44	50	50
45	70	30

I.Statistische Daten:

1.Alter:

20-30

31-40

41-50

51-60

61-70

2.Studium:

Haben Sie das Studium a) nach dem Eintritt b) vor dem Eintritt

in den Landesdienst absolviert ?

bei 2 b): Haben sie zwischen Ende des Studiums und
Eintritt in den Landesdienst andere berufliche Tätigkeiten ausgeübt ?

ja _____ Jahre langnein

3.Welches Studium haben sie absolviert ?

a Studium der Rechtswissenschaft b Studium der Staatswissenschaft c Studium der Medizin d Studium der Technik und zwar _____e Wirtschaftsstudium und zwar _____f sonstige Studien und zwar _____

II. Europäische Integration

4. Welche Sprachen beherrschen Sie in Wort und Schrift ?

- | | | | |
|---|--------------------------------------|---|--------------------------------------|
| a | Französisch <input type="checkbox"/> | k | Slowenisch <input type="checkbox"/> |
| b | Englisch <input type="checkbox"/> | l | Ungarisch <input type="checkbox"/> |
| c | Italienisch <input type="checkbox"/> | m | Kroatisch <input type="checkbox"/> |
| d | Spanisch <input type="checkbox"/> | n | Tschechisch <input type="checkbox"/> |
| e | Esperanto <input type="checkbox"/> | o | Slowakisch <input type="checkbox"/> |
| f | Sonstige und zwar _____ | | |
| g | _____ | | |
| h | _____ | | |
| i | _____ | | |
| j | _____ | | |

5. Welche Arten von Rechtsnormen der Europäischen Union kennen Sie ?

- | | |
|---|-------|
| a | _____ |
| b | _____ |
| c | _____ |
| d | _____ |

6. Welche Institutionen der EU kennen Sie ?

- | | |
|---|-------|
| a | _____ |
| b | _____ |
| c | _____ |
| d | _____ |
| e | _____ |
| f | _____ |

7. Wenn das Land Niederösterreich einen beamteten Vertreter in einem Nachbarstaat benötigen würde, wären Sie :

- | | |
|---|--|
| a | <input type="checkbox"/> unter keinen Umständen bereit diese Aufgabe zu übernehmen |
| b | <input type="checkbox"/> höchstens für _____ Jahre dazu bereit |
| c | <input type="checkbox"/> bereit dazu auf unbestimmte Zeit diese Aufgabe wahrzunehmen |

d nur in _____ (Staat oder Stadt) bereit die Aufgabe zu übernehmen

8. Wenn das Land Niederösterreich einen beamteten Vertreter in einem anderen (nicht benachbarten) europäischen Staat benötigen würde, wären Sie :

a unter keinen Umständen bereit diese Aufgabe zu übernehmen

b höchstens für _____ Jahre dazu bereit

c bereit dazu auf unbestimmte Zeit diese Aufgabe

wahrzunehmen

d nur in _____ (Staat oder Stadt) bereit die Aufgabe zu übernehmen

9. Wieviele Seminartage konnten Sie in den letzten 3 Jahren zum Thema Europäische Union (Gemeinschaft) besuchen ?

_____ Tage

davon _____ Tage bei der NÖVAK

und _____ Tage bei anderen Anbietern

10. Hatten Sie bis jetzt Gelegenheit zu einer Tätigkeit bei einer EU (EG) Institution ?

a nein

b ja

c für wie lange ? _____

d aus welchem Anlaß ? _____

11. Welche Erfahrungen mit EU (EG) Institutionen hatten Sie bis jetzt ?

a keine

b gute und zwar _____

c schlechte und zwar _____

12. Hatten Sie sonst Möglichkeiten sich in den letzten 3 Jahren über die EU (EG) zu informieren ?

a Fernsehen, Zeitungen, Radio

b Literatur EU/EG allgemein

c Europapressespiegel (LAD-Europareferat/Presseabt.)

d Fachliteratur EU/EG aus Ihrem Bereich

e dienstliche Studienaufenthalte in EU Mitgliedsstaaten

f Fachtagungen aus Ihrem Bereich

g
h
i

- keine Zeit
- kein Interesse, da es meinen Bereich nicht betrifft
- wenn es den Dienst betrifft, gibt es das Europareferat und die Verbindungsstelle die sich mit dem Problem beschäftigen

III. Abteilungsleiterprofil

Beurteilen Sie bitte die Ihrer Meinung nach für Ihren Aufgabenbereich (Abteilungsleitung) erforderlichen Fähigkeiten:

III/1. Allgemeinbildung:

spielt keine Rolle	spielt wenig Rolle	spielt Rolle	spielt sehr große Rolle
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1	2	3	4

III/2. Fachwissen:

spielt keine Rolle	spielt wenig Rolle	spielt Rolle	spielt sehr große Rolle
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1	2	3	4

III/3. Kommunikations-/Kooperationsfähigkeit:

spielt keine Rolle	spielt wenig Rolle	spielt Rolle	spielt sehr große Rolle
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1	2	3	4

III/4. Alte Tugenden wie Fleiß, Pünktlichkeit:

spielt keine Rolle	spielt wenig Rolle	spielt Rolle	spielt sehr große Rolle
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1	2	3	4

III/5. Motivationsfähigkeit:

spielt keine Rolle	spielt wenig Rolle	spielt Rolle	spielt sehr große Rolle
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1	2	3	4

III/6.Sicherheit im Auftreten:

spielt keine Rolle	spielt wenig Rolle	spielt Rolle	spielt sehr große Rolle
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1	2	3	4

III/7.Persönlichkeit, Charisma:

spielt keine Rolle	spielt wenig Rolle	spielt Rolle	spielt sehr große Rolle
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1	2	3	4

III/8.Zielstrebigkeit/Entscheidungsstärke:

spielt keine Rolle	spielt wenig Rolle	spielt Rolle	spielt sehr große Rolle
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1	2	3	4

III/9.Gute Examensnoten:

spielt keine Rolle	spielt wenig Rolle	spielt Rolle	spielt sehr große Rolle
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1	2	3	4

III/10.Familiäre Herkunft:

spielt keine Rolle	spielt wenig Rolle	spielt Rolle	spielt sehr große Rolle
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1	2	3	4

III/11.Gewähltes Studienfach:

spielt keine Rolle	spielt wenig Rolle	spielt Rolle	spielt sehr große Rolle
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1	2	3	4

III/12.Fremdsprachen:

spielt keine Rolle	spielt wenig Rolle	spielt Rolle	spielt sehr große Rolle
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1	2	3	4

III/13.Auslandserfahrung:

spielt keine Rolle	spielt wenig Rolle	spielt Rolle	spielt sehr große Rolle
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1	2	3	4

III/14.Streßbelastbarkeit:

spielt keine Rolle	spielt wenig Rolle	spielt Rolle	spielt sehr große Rolle
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1	2	3	4

III/15.Soziales Bewußtsein:

spielt keine Rolle	spielt wenig Rolle	spielt Rolle	spielt sehr große Rolle
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1	2	3	4

III/16.Psychische Ausgeglichenheit:

spielt keine Rolle	spielt wenig Rolle	spielt Rolle	spielt sehr große Rolle
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1	2	3	4

III/17.Phantasie, Kreativität, Originalität:

spielt keine Rolle	spielt wenig Rolle	spielt Rolle	spielt sehr große Rolle
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1	2	3	4

III/18.Mobilität, Flexibilität:

spielt keine Rolle	spielt wenig Rolle	spielt Rolle	spielt sehr große Rolle
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1	2	3	4

III/19

Wenn Sie Ihren Arbeitsalltag beurteilen sind für
Führungsaufgaben ca. _____ %
und für
Sachbereichsagenden ca. _____ %
der Zeit erforderlich.

Anhang II. Politische Verteilungen

II.1. Die Mandatsverteilung im Niederösterreichischen Landtag seit 1945¹

	ÖVP	SPÖ	FPÖ	LIF	KPÖ
25. November 1945	32	22			2
9. Oktober 1949	31	22			3 (Linksblock)
17. Oktober 1954	30	23			3 (Volksopposition)
10. Mai 1959	31	25			
25. Oktober 1964	31	25			
19. Oktober 1969	30	26			
9. Juni 1974	31	25			
25. März 1979	29	27			
16. Oktober 1983	32	24			
16. Oktober 1988	29	22	5		
16. Mai 1993	26	20	7	3	

II.2. Die Landeshauptleute von Niederösterreich seit 1945²

Leopold Figl	17. April 1945 - 12. Oktober 1945
Josef Reither	12. Oktober 1945 - 5. Mai 1949 ³
Johann Steinböck	5. Mai 1949 - 14. Jänner 1962 +
Leopold Figl	31. Jänner 1962 - 9. Mai 1965 +
Eduard Hartmann	16. Juni 1965 - 14. Oktober 1966 +
Andreas Maurer	24. November 1966 - 22. Jänner 1981
Siegfried Ludwig	22. Jänner 1981 - 22. Oktober 1992
Erwin Pröll	22. Oktober 1992 - laufend

Alle Landeshauptleute wurden von der ÖVP gestellt.

+.....im Amt verstorben

¹ Romeder Franz, Der Landtag von Niederösterreich 1993-1998, Wien 1993; S 7

² Oswald Franz, 'Landesväter - Landesherren' in: Waldhauser Herbert, Vier blau gelbe Jahrzehnte- NÖ seit 1945, Klosterneuburg 1985; S 39-54

³ Hier weicht Oswald von der üblichen Angabe ab, er nimmt einmal den 15. Oktober als Amtsantritt, in Oswald/Ströbitzer 'Wer regiert Niederösterreich 1993 - 1998', St. Pölten 1993 wird der 13. Dezember 1945 bis zum 2. Mai 1949 als Amtszeit angegeben. Der 12. Oktober entspricht der Angabe von Riepl Hermann, Niederösterreich 1945, Wien 1985; S 13 und ist als die richtigere Angabe zu werten, da die Übergabe von Figl an Reither direkt erfolgte.

II.3. Die Landesamtsdirektoren von Niederösterreich seit 1945

Dr. Hans Vanura	16/17. April 1945 - 31. Dezember 1956
Dr. Baumgartner	1. Jänner 1956 - 31. Dezember 19??
Dr. Schneider	1. Jänner 19?? - 31. Dezember 1973
Dr. Leopold Speiser	1. Jänner 1974 - 31. Dezember 1986
Dr. Karl Kern	1. Jänner 1987 - laufend