

## Wir haben die Verwaltung, die wir verdienen

(veröffentlicht in „Die Furche“, 19.5.2022)

Die Übersterblichkeit, also die erhöhte Sterblichkeitsrate betrug in Österreich in den beiden Covid-19-Jahren 2020 und 2021 9 % und bewegte sich damit im europäischen Durchschnitt. Deutschland mit etwas geringeren Restriktionen hatte eine Übersterblichkeit von lediglich 4 %, in Skandinavien mit deutlich geringeren Einschränkungen betrug sie aufgegliedert 6 % in Schweden und 2 % in Norwegen sowie Dänemark. Das österreichische Ergebnis ist auch deshalb beachtlich, weil sich Österreicher rühmt, „Testweltmeister“ zu sein. Immerhin wurden in den letzten beiden Jahren € 2,6 Milliarden für Tests aufgewendet.

Diese im europäischen Vergleich ernüchternde Befund fügt sich harmonisch in andere europäische Vergleiche ein, so Studien der OECD zum Bildungswesen: Öffentliche Dienstleistungen werden bei uns mit überdurchschnittlichen Kosten mit bestenfalls durchschnittlichen Ergebnissen erbracht.

In Österreich war das Vertrauen in das politische System schon vor Corona im Sinken begriffen. 2019 waren fünf von zehn Menschen überzeugt, dass das politische System in Österreich wenig oder gar nicht gut funktioniert, 2021 sechs von 10. Dazwischen lagen nicht nur die verschiedenen Formen von Pandemie-Missmanagement, sondern auch die Veröffentlichungen von Chats, die den Missbrauch der Verwaltung durch Politiker und ihren Tross (Ministerkabinette) schonungslos offenlegten.

Zusätzlich wurde Österreich zuletzt in internationalen Demokratie-Rankings deutlich heruntergestuft. Im Index der Universität Göteborg ist unser Staat nicht mehr als liberale Demokratie, sondern nur mehr als bloße Wahldemokratie eingestuft. So werden Staaten bezeichnet, in denen man wählen kann, es aber sonst bei den Bedingungen, die eine Demokratie ausmachen, Mängel gibt.

Um einen der österreichischen Hauptakteure zu Wort kommen zu lassen: Michael Kloibmüller, langjähriger Kabinettschef und auch Leiter der Präsidialsektion im Innenministerium sagte in einem Zeitungsinterview: Besetzungsverfahren seien „immer auch politisch bei der Polizei, weil die Personalvertretungen Mitwirkungsrechte haben. Wer anderes glaubt, lügt sich an.“ Das hat leider so seine Richtigkeit. Zum Unterschied zu liberalen Demokratien, in denen Gewerkschaften und Personalvertretungen sich in Distanz zu politischen Parteien bewegen, sind die Gewerkschaft Öffentlicher Dienst und der Großteil der Personalvertretungen entlang der politischen Parteien in Fraktionen gegliedert. In liberalen Demokratien achten die Interessensvertreter der öffentlich Bediensteten auf eine funktionierende „Meritokratie“, also eine Vergabe von Leitungsfunktionen anhand von erbrachten Leistungen und persönlichen Befähigungen. In Österreich sind erschreckend viele Interessensvertreter im öffentlichen Sektor Akteure und Hüter eines „Patronagesystems“, in dem Parteibuch und politische Beziehungen entscheidend für Postenvergabe sind. Dies erklärt auch die trotz aller jahrzehntelanger Kritik (Helmut Zilk: „Es kotzt mich an“) Ultrastabilität der Parteibuchwirtschaft in Österreich.

Nach dem Ausschreibungsgesetz sollte dies freilich anders sein. Es wurde in der erklärten Absicht, objektive Verfahren zu gewährleisten in 33 Jahren 27mal novelliert, ohne dass dies die Praxis erkennbar verändert hätte.

Im Management gilt der Grundsatz: „Culture eats strategy for breakfast.“ Damit ist gemeint, dass tief liegende Überzeugungen und verfestigte Praktiken und Verhaltensmuster das Potenzial haben, Planungen und Reformen zum Scheitern zu bringen. In Österreich gilt „Culture eats norms for breakfast.“ Gesetzliche Bemühungen allein stoßen an ihre Grenzen, die österreichische Verwaltung konsequent fair, leistungs- und ergebnisorientiert auszurichten.

Immerhin führt jetzt die Wirtschafts- und Korruptionsstaatsanwaltschaft mehrere Verfahren gegen Personen, die den bekannt gewordenen Chats zufolge in Postenschacher verwickelt waren. Dies ist neu. Es wird spannend sein zu beobachten, ob dies in Zukunft zu mehr Vorsicht der Akteure oder zu anderen, saubereren Praktiken führt.

Die Veröffentlichungen der Chats zeigte auch die Rüdheit, man kann auch durchaus von Menschenverachtung reden, die mehrere Generalsekretäre und Spitzenbeamte an den Tag legten. Hier wurde bisher eine Frage kaum gestellt: Was macht es mit einer Organisation und ihren Mitarbeitern, wenn das Topmanagement eine beachtliche Konsequenz darin zeigt, sich vornehm formuliert unfairer Praktiken zu bedienen? Es ist wissenschaftlich erwiesen, dass Menschen, die sich am Arbeitsplatz unfair behandelt fühlt, darauf mit sinkender Motivation und geringeren Arbeitsleistungen reagieren. Das traditionelle Beamtenethos ist zumindest derzeit noch so weit intakt, dass unsere gut ausgebaute Verwaltung durchschnittlich funktioniert.

Die Leistungsfähigkeit von Organisationen ist jedoch nicht nur von ihren Mitarbeitern abhängig, sondern auch von der Ausgestaltung der Leistungsprozesse.

Der in den letzten Jahren vorherrschende Operationsmodus der österreichischen Verwaltung, auf politischen Zuruf hin hastig etwas auf wackelige Beine zu stellen, ist für Krisenzeiten ungeeignet. Hierzu bedarf es anderer Konzepte und Praktiken. Gefordert ist die Fähigkeit von Staatswesen, sich auf neue Herausforderungen und Krisen rasch einzustellen, flexible Organisationsformen zu entwickeln und Probleme nicht bloß zu bewältigen, sondern aus ihnen durch einen Zuwachs an Kompetenz gestärkt hervorzugehen.

Staatliche Akteure müssen dazu in der Lage zu sein, Kooperationssysteme zu errichten, die nicht nur verschiedene staatliche Institutionen, sondern auch die Wirtschaft und den „Pluralen Sektor, also NPOs, NGOs und die Zivilgesellschaft einbinden. Dies bedeutet, sorgfältige Analyse, kräftige Zukunftsbilder und erfolgsträchtige Optionen für rasches Handeln in einem partizipativen Prozess zu entwickeln.

In Österreich werden weitgehend unberührt von solchen Erkenntnissen und Entwicklungen auch derzeit noch Reformen als von parteipolitischen Kalkülen bestimmte Veränderungen der Strukturen betrieben. Aktuelle Beispiele sind die vom Kabinett der Verteidigungsministerin durchgezogene Reform dieses Ressorts, die nicht nur im Bereich des Bundesheeres auf große Ablehnung stoßen, sondern auch im internationalen Vergleich merkwürdig erscheint. Auch bei der Neuaufstellung des Innenministeriums gelingt es leichter, Machtkalküle zu erkennen als ein Bestreben nach mehr Agilität und Resilienz.

Der österreichische Brauch, bei Regierungsumbildungen größere Verschiebungen der Zuständigkeiten zwischen den Ressorts vorzunehmen, erscheint im internationalen Vergleich skurril. Anderswo bleiben die Zuständigkeiten langfristig stabil und werden allenfalls weiterentwickelt, wenn es hierzu triftige inhaltliche Gründe gibt.

Um nochmals auf den Abstieg Österreichs von der liberalen Demokratie zur Wahldemokratie zu sprechen zu kommen: Österreich hat den Vorteil, nach wie vor über eine unabhängige Rechtsprechung und eine immer noch vielfältige Medienlandschaft zu verfügen. Wir als Wähler sollten uns jedoch unser Wahlverhalten so gestalten, dass Österreich auch aufgrund einer im internationalen Vergleich vorzeigbaren Verwaltung wieder als liberale Demokratie eingestuft wird.