

**Wolfgang Gratz:**

**Die Organisation eines Systems ist die  
Organisation der Unterschiede**  
**Zur Ausgestaltung der Nahtstellen zwischen Politik  
und Bundesverwaltung in Österreich**

**Kurzfassung**

**Wien, Juli 2012**

## Inhaltsverzeichnis

1. Vorgeschichte, Anlass, Methodik der Studie	S. 3
2. Ergebnisse der Interviews mit Sektionsleitern und Kabinettsmitarbeitern	S. 6
2.1. Steuerung der Ressorts durch die Bundesminister	S. 4
2.2. Selbst- und Fremdbild von Sektionsleitern und anderen Beamten	S. 4
2.3. Selbst- und Fremdbild der Kabinette sowie deren Interaktion mit der Verwaltung	S. 6
2.4. Der Umstieg von Kabinettsfunktionen in Spitzenpositionen der Verwaltung	S. 9
2.5. Artikulierter Reform- und Veränderungsbedarf	S. 9
2.6. Reform des Bundeshaushaltsrechtes	S. 10
3. Schlussfolgerungen: Die bessere Organisation des Unterschieds zwischen Politik und Verwaltung	S. 12
4. Reaktionen der Interviewten, Positionierungen von drei Regierungsmitgliedern und Sichtweisen von Bediensteten aus der Mitte der Verwaltung	S. 15
4.1. Rückmeldungen und Vorschläge der Interviewten	S. 15
4.2. Positionierungen von drei interviewten Regierungsmitgliedern	S. 16
4.3. Sichtweisen von Bediensteten aus der Mitte der Verwaltung	S. 17
5. Zusammenfassende Diskussion	S. 18
5.1. Die Funktionalität des Vorhandenen	S. 18
5.2. Zusammenhänge zwischen den Nahtstellen zwischen Politik und Verwaltung und dem politischen System insgesamt	S. 20
5.3. Abschließende Bemerkungen	S. 22

## Schreibweise

Der einfacheren Lesbarkeit wegen wird in diesem Forschungsbericht durchgängig die männliche Schreibweise verwendet. Sie steht für beide Geschlechter.

## 1. Vorgeschichte, Anlass, Methodik der Studie

Der Autor befragte zwischen November 2010 und März 2011 43 interne und externe Verwaltungsexperten über allgemeine Entwicklungstendenzen in der Bundesverwaltung in einer sehr offen gehaltenen Weise. Ein hoher Anteil der Befragten äußerte sich eindeutig kritisch über die politische Steuerung der Verwaltung und sprach hier insbesondere die Rolle der Ministerkabinette an.<sup>1</sup> Um differenziertere Ergebnisse zu erhalten, wurden nunmehr zwölf Sektionsleiter, davon zwei Vormalige und zehn Kabinettsmitglieder, davon drei Vormalige interviewt. Vier der elf interviewten Sektionsleiter sind Frauen. Alle interviewten Personen aus Kabinetten sind Männer. Den Interviewten wurde zugesagt, dass die Namen der interviewten Personen im veröffentlichten Bericht nicht aufscheinen würden, die Auswertung anonymisiert erfolge und der Autor strikte Vertraulichkeit darüber wagen würde, wer was gesagt habe. Diese Zusage bedingt auch, dass durchgängig darauf geachtet wurde, die Identifikation einzelner Ressorts oder Personen nicht zu ermöglichen. Dies geht soweit, dass durchgängig die Formulierung "Herr Bundesminister" ohne Ansehung des Geschlechtes des im Interview angesprochenen Ressortleiters verwendet wird.

Der Autor lud alle Interviewten zu einem Kurzworkshop ein, um die Rohfassung der Studie zu diskutieren. Hieran nahmen fünf Sektionsleiter teil. Die Ergebnisse wurden in den Bericht eingearbeitet. Dieser ging allen Interviewten mit der Einladung zu, Rückmeldungen zu machen. Hierauf antworteten fünf Kabinettsmitarbeiter und ein Sektionsleiter. Die Ergebnisse wurden ebenfalls in den Bericht eingearbeitet. Diese vorläufige Fassung wurde allen Regierungsmitgliedern mit der Bitte, einen Interviewtermin einzuräumen, übermittelt. Es kam zu jeweils einem Interview mit einer Ministerin und einem Staatssekretär. Eine weitere Bundesministerin ersuchte um Übermittlung von Fragen und beantwortete diese auch. Die Ergebnisse dieses Erhebungsschrittes sind in die Studie ebenso enthalten wie folgender zusätzlicher Erhebungsschritt: 38 Bundesbedienstete, die den Bachelor-Studiengang Public Management der FH Campus Wien absolvieren, folgten der Einladung, zur Formulierung: "Ich merke in meiner täglichen Arbeit, dass es Kabinette gibt, an:" Stellung zu nehmen.

Der vorliegende Bericht verzichtet weitestgehend auf eine Auseinandersetzung mit internationalen Erfahrungen und der Fachliteratur, da dies in dem eingangs erwähnten 2011 publizierten Buch des Autors bereits in einem wesentlichen Ausmaß erfolgt ist. Der interessierte Leser sei auf diese Veröffentlichung verwiesen.

---

<sup>1</sup> Gratz, Wolfgang: Und sie bewegt sich doch - Entwicklungstendenzen in der Bundesverwaltung, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien 2011

## 2. Ergebnisse der Interviews mit Sektionsleitern und Kabinettsmitarbeitern

### 2.1. Steuerung der Ressorts durch die Bundesminister

Es ergibt sich folgendes Gesamtbild:

- Einen ausdifferenzierten politischen und administrativen strategischen Gesamtprozess gibt es nur in drei von zwölf Ressorts.
- In zehn von zwölf Ressorts existiert ein regelmäßiges Besprechungssystem zwischen dem Bundesminister und den Spitzenbeamten.
- Dieses hat für die strategische Ausrichtung des Ressorts mehr oder weniger große Bedeutung.
- Es gibt eine Tendenz, dass sich die Bundesminister auf ihre politische Agenda konzentrieren. So weit in den anderen Bereichen eine politische Steuerung der Verwaltung erfolgt, wird diese bevorzugt von den Kabinetten wahrgenommen.
- Die Kabinette haben in der Steuerung der Verwaltung tendenziell eine bedeutende Rolle. Sie fungieren hierbei als Scharnier und Gate Keeper zwischen der Ressortleitung und der Beamtenschaft.
- Management by Objectives-Prozesse, mittelfristige Strategiearbeit mit systematischen Strategieprozessen und -Instrumenten bzw. ähnliche Methoden moderner Verwaltungsführung (der Begriff New Public Management erscheint dem Autor schon etwas abgenutzt, die Konzeption Public Governance schon etwas außer Mode gekommen, bevor sie bei den Adressaten wirklich angekommen ist) kommen lediglich bei einer Minderzahl von Ressorts regelmäßig und in der Fläche zur Anwendung.

### 2.2. Selbst- und Fremdbild von Sektionsleitern und anderen Beamten

Die interviewten Sektionsleiter ohne Kabinetts hintergrund lassen sich in ihrem Selbstverständnis folgendermaßen kurz charakterisieren:

- Politisch gut verankert und vernetzt; versteht sich als Policy-Maker und Wissensträger, zugleich aber auch als Bedenkenträger, ist machtbewusst, konfliktfreudig, erlebt sich als durchsetzungsfähig; versucht seine Sektion möglichst widerstandsfähig aufzustellen.
- Genauer Kenner und Beobachter der Praktiken und Handlungsmuster von Ministern, Kabinettsmitarbeiter und Beamten; versucht seine ihm wichtigen Projekte durch loyale Informations- und Aushandlungsprozesse durchzubringen und hierbei das erforderliche taktische Geschick an den Tag zu legen; ist erfolgreich nicht durch Alphanier-Gehabe, sondern als fachliche Autorität und durch geschicktes Bewegen in den Kraftfeldern.
- Genauer Beobachter, analytisch-ironischer Blick; aus der Perspektive des Fachexperten geringe Meinung von Kabinetten; versucht seine fachlichen Kalküle durchzubringen, anerkennt aber das Primat der Politik; versteht sich als Schutzschirm für seine Mitarbeiter.
- Erlebt die Praxis des Ministers und des Kabinetts als Ausdruck einer Misstrauenskultur gegenüber Beamten; hat Möglichkeiten gefunden, mit der Situation um-

zugehen; versteht sich als Schutzschirm gegenüber politischen Einflüssen und gleichzeitig als loyaler Mitarbeiter und Berater des Ministers.

- Ist unzufrieden über mangelnden Zugang zum Minister über fehlende fachlich-inhaltliche Auseinandersetzungen; erlebt das Kabinett als fachlich und organisatorisch wenig qualifiziert; versucht, seine Sektion möglichst selbstständig zu führen, lässt sich die Jahresplanung genehmigen und informiert den Minister über Dinge, die er seiner Herr Meinung nach wissen müsste; erlebt Nicht-Beachtung seiner Arbeit.
- Sehr selbstbewusst; stellt Zusammenarbeit mit Kabinett und Minister als problemlos dar; betont die Loyalität gegenüber dem Minister, was bedeutet, immer die Wahrheit zu sagen, auch wenn sie unbequem ist.
- Differenzierte Betrachtungsweise positiver und negativer Faktoren; geht Klärung von Arbeitsbeziehungen und Rollen aktiv an; pragmatischer und lösungsorientierter Ansatz; erwartet Klarheit und Berechenbarkeit; hat kein Feindbild von Kabinetten, sieht sich nicht als Opfer; vertritt bestimmte Kabinettsansprüche gegenüber Mitarbeitern, auch wenn dies den Mitarbeitern nicht gefällt.

#### Sektionsleiter mit vorhergegangener Kabinetttätigkeit

- Spricht sehr wertschätzend über den Minister; beschreibt eine sehr gut funktionierende Arbeitsteilung mit dem Kabinett und ein wohl aufgestelltes und funktionierendes Ministerium
- Bezeichnet den formalen Rahmen als o.k. und rechtlich klar; in der Praxis kommt es auf zwischenmenschliche Beziehungen an, die vernünftige Menschen problemfrei gestalten können; es gibt jedoch Ausnahmen; zeichnet ein Bild von Beamten als Bedenkenträger, die Scheu haben, sich zu exponieren und zu wenig auf der Seite der Lösung stehen.
- Hat regelmäßigen, guten Zugang zum Minister und eine gute Zusammenarbeit mit dem Kabinett; wünscht sich dennoch eine bessere Steuerung durch Zielvereinbarungen; betont die Dienstleistungsfunktion gegenüber dem Minister; hat eine differenzierte Sicht der Funktionsweise von Kabinetten; spricht Widersprüche und Regelungsbedarf an und beschreibt kritische Erfolgsfaktoren.
- Beschreibt die Zusammenarbeit mit dem Minister und dem Kabinett als unproblematisch; schildert aber Spannungsfelder zwischen rechtlicher Basis der Kabinette und der gelebten Wirklichkeit; stellt die Orientierung an den Vorgaben des Ministers in den Vordergrund; begrüßt die Gesamtstrategie des Ressorts.
- Erlebt das Ministerium strategisch untersteuert; hätte gerne mehr Kontakt zum Minister; schildert die Zusammenarbeit mit dem Kabinett als unproblematisch; betont die Chefrolle des Ministers mit dem Zusatz, wenn dieser es so es will; erklärt sich als reformfreudig bei gleichzeitiger Unzufriedenheit mit der Tendenz aktueller Reformen der Bürokratisierung.

Gemeinsam ist beiden Gruppen, dass sie die Loyalität gegenüber dem Minister betonen, diese Loyalität aber größtenteils, was sich auch in ihren Äußerungen abbildet, als kritische Loyalität verstehen. Ein erheblicher Teil der Sektionsleiter ohne Kabinetthintergrund betont die Schutzfunktion gegenüber den Mitarbeitern in Zusammenhang mit politischen Einflüssen.

Kabinettsmitglieder erleben Beamte übereinstimmend als loyal und fachkundig, teilweise als zu ängstlich und konfliktscheu. Vereinzelt werden ihnen zu wenig Gespür oder auch zu sehr eigene politische Ambitionen zugeschrieben. Es ist erkennbar,

dass die Ängstlichkeit auch berechtigt ist wegen der politischen Macht von Bundesministern und den Kabinetten (Änderungen der Geschäftsverteilung). Zum anderen wird anhand von Medienberichten die Gefahr angesprochen, dass Beamte zu mächtig werden.

Spitzenbeamte scheinen an der Nahtstelle zur Politik eine Gratwanderung zu bewältigen haben: Einerseits wird von ihnen erwartet, dass sie angstfrei, selbstbewusst und mit einer Bereitschaft, auch Unangenehmes zu sagen, auftreten, andererseits sollen sie einen nicht zu starken Part spielen.

### **2.3. Selbst-und Fremdbild der Kabinette sowie deren Interaktion mit der Verwaltung**

Das geäußerte Selbstverständnis der interviewten Kabinettsmitglieder lässt sich folgendermaßen beschreiben:

- Prinzipiell erfolgt die Steuerung des Ressorts über ihn als Kabinettschef; hält Kabinette als für die Durchsetzung politischer Interessen absolut notwendig; schätzt die Fachkompetenz und die Loyalität der Beamten sehr hoch ein, bemängelt aber das mangelnde politische Gespür eines Teils von ihnen; kritisiert die Neigung der Beamtenschaft, ihre eigene Agenda stark voranzutreiben ohne Berücksichtigung, ob dies für eine Ressortleitung politisch opportun ist; steht der Klärung des rechtlichen Status von Kabinetten ambivalent gegenüber; kann mit dem jetzigen System sehr gut leben.
- Hat sich zum Kabinettschef hochgearbeitet, ohne über ein Parteibuch zu verfügen, redet der persönlichen Bescheidenheit das Wort, ist sich im Klaren, dass er seine Position rasch wieder verlieren kann und auf kurz oder lang auch verlieren wird; aus seiner Sicht besteht die Kabinettsarbeit vor allem in Koordinationsarbeit und dem Aufrechterhalten einer Gesprächskultur, die widersprüchliche Meinungen ermöglicht; die Gestaltungskraft des Ministers und des Kabinetts werden als hoch eschrieben, aber auch als Irritationen erzeugend. Ist sich bewusst, dass man in seiner Funktion viel zerstören kann, erlebt Provokationen, auf die man aber nicht einsteigen sollte.
- Er ist als Kabinettschef das Hilfsorgan des Bundesministers; Kabinettsmitarbeiter vervielfältigen die Aufträge des Ministers, sind Verbindungsleute, geben die Richtung vor; es gibt keine scharfe Trennlinie zur Verwaltung, vieles läuft nicht in Kasterl-Strukturen; das Wichtigste sind Gespräche und andere Kommunikationsformen; es geht um rasche Wege; im New Public Management wird oft viel aufgeblasen. Wenn man es mit dem Hausverstand macht, erreicht man die Mitarbeiter; die Beamtenschaft ist unkompliziert; plädiert für eine neutrale, beständige schlanke Verwaltung, nicht für eine pseudo-verpolitisierte.
- Verfügt über langjährige Erfahrung in der Verwaltung, hat internationale Erfahrungen und ist auch wissenschaftlich ausgewiesen, steht dem politischen System mit grundsätzlicher Kritik als teilweise noch im 19. Jahrhundert verfangen gegenüber; betrachtet auch die Verwaltung mit kühl-illusionslosem Blick, erlebt Beamte als ängstlich und nur teilweise reformfreudig, betont die Managementfunktion von Kabinetten und sieht sich als Kabinettschef in einer Führungsposition; erlebt eine Lösung mit politischen Beamten als besser als das gegenwärtige Kabinettsystem.
- Betrachtet das Kabinett als Hauptsteuerungsinstrument des Ministers, das alle Kontakte zwischen der Beamtenschaft und dem Minister kontrolliert; da der Minis-

ter durch die Kabinettsreferenten spricht, kann wesentlich mehr Druck und Tempo aufgebaut werden; betont die Notwendigkeit einer ausformulierten Strategie - über die das Ressort auch verfügt - sowie einer wirksamen Kontrolle durch das Kabinett und verweist gleichzeitig auf die Notwendigkeit, wertschätzende Kommunikation mit der Beamtenschaft zu pflegen; erlebt die Tätigkeit der Kabinette als zumindest teilweise in einem Graubereich stattfindend, betrachtet seine Tätigkeit als Kabinettschef als ähnlich der eines Generalsekretärs.

- Beschreibt als von außen Kommender die Einstiegsprobleme in eine Kabinetttätigkeit, die Machtmittel von Kabinettsmitarbeiter, aber auch ihr Angewiesensein auf die Kooperationsbereitschaft der Beamten in reflexiver Weise; schätzt die traditionellen Verwaltungstugenden, ohne deshalb unkritisch zu sein; stellt an seine Tätigkeit ethische Anforderungen; sieht die Tätigkeit von Kabinetten sowie mögliche Reformszenarien im größeren Zusammenhang des gesamten politischen Systems.
- Kommt aus der Verwaltung, kennt das Ressort und seine Mitarbeiter genau, hat zu den in seinem inhaltlichen Bereich angesiedelten Sektionsleitern engen Kontakt, aber auch zu deren Mitarbeitern; pflegt inhaltliche Dialoge, erlebt als Herausforderungen, komplizierte Materien einfach und leicht verständlich aufzubereiten und rasch und sowie unter Zeitdruck zu entscheiden; vergleicht seine Tätigkeit mit der eines Vorstandsassistenten in der Wirtschaft im Rahmen eines High Potential-Programms; empfindet, dass die Wertschätzung der Verwaltung für Kabinette im Abnehmen ist.
- Ist ein aus der Verwaltung kommender Fachexperte, der stark und mit erheblicher Eigenständigkeit in legistische Prozesse eingebunden ist; verweist auf die Notwendigkeit, einerseits Freiräume zu nutzen, andererseits das Gespür zu haben, sich mit dem Ressortleiter abzustimmen, beschreibt seine Tätigkeit als zwischen den politischen und administrativen Seiten der Legistik vermittelnd; es kommt auf Beweglichkeit und Unkonventionalität an, betont die Notwendigkeit, atmosphärische und sozialkommunikative Aspekte im Auge zu behalten, betrachtet das Wechselspiel zwischen Verwaltung und Politik als gut funktionierend; die hohe Verantwortung ergibt sich, da es für ihn keinen Recheck gibt; wenn er etwas falsch macht, schlägt es voll durch; der Wechsel auf eine Referententätigkeit wäre eine zu geringe Herausforderung.
- Ist ein ausgewiesener Fachexperte, der aus einer Funktion im mittleren Management ins Kabinett ging; war auch zivilgesellschaftlich engagiert; identifiziert sich mit bestimmten inhaltlichen Reformprojekten; erlebt die Beamtenschaft hierbei als fachlich sehr kompetent, aber auch teilweise bremsend, bekennt sich zur Notwendigkeit, dass Kabinette steuernd und teilweise auch eigenständig auftreten, betont die Notwendigkeit, dass Ressortleiter sich mit Personen ihres persönlichen Vertrauens umgeben können, steht jedoch Entwicklungen der letzten Jahre (Fünfjahresverträge, laufende Änderungen der Geschäftsverteilungen), die die politische Abhängigkeit von Beamten erhöhten, kritisch gegenüber, ist dafür, Kabinette mit Weisungsbefugnissen auszustatten.
- Sieht seine Rolle darin, als aus der Verwaltung kommender Experte den Minister zu beraten und seine Entscheidungen umzusetzen; Kabinettsmitarbeiter sind für ihn politische Beamte ohne Anordnungsbefugnis; steht bestimmten Phänomenen in Kabinetten (Abgehobenheit, zu hohe Betonung von Öffentlichkeitsarbeit und Marketing, Befassung mit Routineangelegenheiten) kritisch gegenüber, hält fachliches und politisches Wissen für erforderlich; tritt für Offenheit und Austausch

fachlicher Argumente ein; hielte es für ehrlicher, für Spitzenpositionen politische Beamte vorzusehen.

Soweit Sektionsleiter persönliche Einschätzungen zu Kabinettsmitgliedern abgaben, waren diese eher kritisch.

Es lässt sich folgendes Resümee über die Wirkungsweise von Kabinetten ziehen:

- Kabinette sind die zentrale Drehscheibe für Informationen, Arbeitsprozesse und Entscheidungen zwischen dem Ressortleiter und der Beamtenschaft.
- Sie haben die Aufgabe, politische und Verwaltungslogiken zu integrieren und, wo dies nicht möglich ist, die entsprechenden Konflikte auszutragen.
- Je weniger ein Ressortleiter sein Amt auch als oberster Manager des Bundesministeriums versteht und gegenüber Sektionsleitern Formen von Führungsarbeit wahrnimmt, desto einflussreicher und wichtiger wird sein Kabinett.
- Das Rollenverständnis von Kabinettschefs wie auch von Kabinettsmitarbeitern ist in der Praxis sehr unterschiedlich ausgeprägt.
- Informelle Prozesse haben hohe Bedeutung, was nicht verwunderlich ist, da Informalität ein Wesensmerkmal politischer Prozesse ist.
- Das Verhalten der (Spitzen)Beamtenschaft ist über weite Strecken vom Wissen geprägt, dass Kabinette eine entscheidende Rolle für ihre inhaltlichen Gestaltungsmöglichkeiten, aber auch ihr berufliches Schicksal spielen können.
- Wirklich mächtig ist, wer in der Durchsetzung seiner Verpflichtungen und Interessen keine besonderen Machtmittel oder Machtdemonstrationen einsetzen muss, sondern sich mit kleinen Gesten begnügen kann. Demzufolge spielt sich der Alltag an den Nahtstellen zwischen Politik und Verwaltung in einer zumeist undramatischen und eher subtilen Weise ab.
- Kabinette haben einen politischen Informationsvorsprung und de facto werden sie mit den von Minister ausgehenden Machtmitteln (Anordnungsmacht, Verfügungsgewalt über knappe Güter, Sanktionsmacht), in Verbindung gebracht.
- Dem steht ein gewisses Informationsmonopol der Beamtenschaft bezüglich Prozedere und Inhalten der Verwaltungsführung gegenüber. Wenn dieser Wissensvorsprung gegenüber den Kabinetten offensiv als Machtmittel eingesetzt wird, kann dies zu ernsthaften Problemen für den Ressortleiter und das Kabinett selbst führen.
- Die Formulierung "Gleichgewicht des Schreckens" mag etwas zugespitzt wirken. Tatsächlich stabilisiert die wechselseitige Abhängigkeit das politisch-administrative System.
- Es gibt typischerweise bei (Spitzen)Beamten eine relativ hohe Toleranzzone gegenüber dem Verhalten von Kabinettsmitgliedern.
- Wenn diese überschritten wird, gibt es von mehr der weniger subtilen Taktiken bis hin zu offenen Konfliktaustragungen verschiedene Vorgehensweisen.
- Auf der Eskalationsleiter ganz oben angesiedelt ist es, wenn der Bereich der Informalität verlassen wird und formelle Abklärungen eingefordert werden.
- Personen, die beide Seiten kennen, also Kabinettsmitglieder mit Erfahrung im öffentlichen Dienst und Sektionsleitern mit Kabinetts hintergrund tun sich in dem heiklen Parcours im Allgemeinen leichter.

## 2.4. Der Umstieg von Kabinettsfunktionen in Spitzenpositionen der Verwaltung

Sektionsleiter ohne Kabinetts Hintergrund haben hierzu eine Reihe von Vorbehalten. Kabinettsmitglieder argumentieren für eine Durchlässigkeit zwischen Kabinettsfunktionen und Spitzenpositionen in der Verwaltung. Bei keiner anderen Fragestellung waren die Sichtweisen von Sektionsleitern und Kabinettsmitgliedern so divergierend wie in diesem Punkt. Offensichtlich gibt es hier eine Konkurrenzsituation, die schwer auflösbar ist. Möglicherweise geht es hier um ein Oberflächenphänomen, das per se nicht lösbar ist, da sich unter ihm weitreichendere ungelöste Probleme verbergen. Die österreichische Verwaltung war schon vor der Ausbreitung der Ministerkabinette im internationalen Vergleich eine hoch politisierte Verwaltung, in der parteipolitische Kalküle bei der Vergabe von Nicht-Leitungsfunktionen andere, qualifikations- und leistungsbezogene Kriterien nicht nur in Ausnahmefällen relativierten. Die faktische Kraft ambitionierter normativer Regelungen bezüglich der Handhabung von Ausschreibungen hält sich in Grenzen.

Es gibt gute Gründe, Top-Positionen in der Verwaltung von der Absolvierung qualifizierter spezifischer Ausbildungen abhängig zu machen. Es gibt ressortspezifische Lösungen insbesondere im BMJ und BMEIA. Noch zukunftsfähiger wäre eine "Kaderschmiede" für den öffentlichen Sektor insgesamt, deren Absolvierung die notwendige Eintrittskarte darstellt, will man in der Verwaltung oder in anderen Bereichen des Öffentlichen etwas erreichen.

Zum (Ver)Lernbedarf beim Umstieg: Bei formalistischer Betrachtungsweise stellen Tätigkeiten in Kabinetten Stabsaufgaben dar, die sich demzufolge von Leitungstätigkeiten in der Linie unterscheiden. Orientiert man sich an den Beschreibungen, die Kabinettsmitglieder über ihre Tätigkeiten abgeben, ergibt sich das Bild einer sehr spezifischen Form von Tätigkeiten, die einerseits Kernkompetenzen von Management wie rasche Auffassungsgabe und Entscheidungsfähigkeit, soziale Kompetenz, Verhandlungsgeschick und Ähnliches mehr umfasst. Die Eigenlogik gegenwärtiger Regierungspolitiken bedingt es, dass Formen strategischen Managements in vielen Kabinetten nicht vorkommen. Auch die übliche Führung von Mitarbeitern, wie sie Vorgesetzte typischerweise wahrnehmen, hat in der Arbeit von Kabinetten eine untergeordnete Bedeutung.

Orientiert man sich an dem traditionellen österreichischen Beamtenbild, das auch von Kabinettsmitgliedern positiv gezeichnet wurde, verlangt der Umstieg aus einem Kabinett in eine Spitzenfunktion der Verwaltung eine deutliche Veränderung der professionellen Identität: einerseits die von Kurzfristigkeit geprägte Dienstleistung für eine einzelne Person, den Bundesminister und die Loyalität gegenüber dessen politischer Partei, andererseits die Loyalität des Beamten gegenüber dem Staatswesen als Ganzem mit einem langfristigen, auf Wahrung der Kontinuität gedachten Zeithorizont.

## 2.5. Artikulierter Reform- und Veränderungsbedarf

Insgesamt stehen fünf von sieben Kabinettsmitgliedern, darunter alle Kabinettschefs, strukturellen bzw. systemischen Veränderungen skeptisch bis ablehnend gegenüber. Ein Kabinettschef tritt für eine gesetzliche Regelung der Stellung von Kabinettsmitgliedern ein. Zwei Personen können sich eine Präzisierung der Funktion des Generalsekretärs vorstellen, eine davon kann dem deutschen Modell etwas abgewinnen.

Die sonstigen Veränderungsvorschläge halten sich in engen Grenzen: Einmal wird der Vorschlag gemacht, mehr ältere Mitarbeiter in Kabinetten zu beschäftigen, einmal im Konfliktfall einen Schlichtungsmechanismus vorzusehen. Bei vormaligen Kabinettsmitarbeitern besteht tendenziell mehr Aufgeschlossenheit gegenüber anderen Lösungen als den gegenwärtigen. Bemerkenswert ist, dass neben einem vormaligen Kabinettsmitglied auch ein Kabinettschef die Loyalität und beruhigende Kontinuität der Beamenschaft betont. Zwei vormalige Kabinettsmitglieder stellen die mit fünf Jahren befristete Bestellung von Spitzenbeamten in Frage und betonen den Wert der Kontinuität.

Vier der zwölf interviewten Sektionsleiter thematisierten spontan die Frage struktureller Veränderungen: Zwei sprachen sich dafür aus (Generalsekretär, politische Beamte nach dem Muster der USA), einer äußerte sich dagegen, einer zeigte sich ambivalent.

Auf Nachfrage steht die Mehrheit der Sektionsleiter der Modelle eines verbindlich normierten Generalsekretärs als politischem Beamten positiv gegenüber. Bei Kabinettsmitarbeitern zeigte sich hier ein gemischtes Bild. Die Frage politischer Beamter, die mit dem Bundesminister kommen und gehen (deutsches Modell), wird auf Nachfrage von Sektionsleitern und von Kabinettsmitgliedern kontrovers gesehen.

Drei Sektionsleiter sprachen die Amtsführung der Bundesminister an (mehr Bewusstsein für die Kultur prägende Wirkung des Ministers, kernigere Wahrnehmung der politischen Verantwortung), zwei thematisierten die Qualifikation von Kabinettsmitarbeitern (mehr Qualität, bessere Durchmischung mit erfahreneren Mitarbeitern), einer schlug die Verkleinerung der Kabinette vor, zwei Personen sprachen einen Code of Conduct bzw. transparentere Spielregeln an, zwei kritisierten die Fünfjahresbefristung der Bestellung von Spitzenbeamten.

In den Interviews wurde auch die bestehende Situation bezüglich des Generalsekretärs angesprochen. Die Funktion des Generalsekretärs ist im Bundesministeriengesetz sehr vage geregelt. Zudem ist es eine Kann-Bestimmung. Da der Generalsekretär jederzeit abberufen werden kann, leiten alle vier Generalsekretäre gleichzeitig Sektionen. Teilweise ging die Sektionsleitung der Funktion des Generalsekretärs voraus, es gibt aber auch die Karriereleiter: Kabinettschef -Generalsekretär - Generalsekretär und Sektionsleiter. In den Ressorts, die aktuell über einen Generalsekretär verfügen, wurde die Arbeitsteilung Generalsekretär und Kabinettschef vorwiegend als zumindest relativ unproblematisch beschrieben, wenngleich es Hinweise gibt, dass nicht alle Beteiligten von der Rolle des Generalsekretärs ein identisches Bild haben. Sektionsleiter aus Ressorts, die aktuell keinen Generalsekretär haben, beurteilen die Funktion des Generalsekretärs überwiegend kritisch. Zwei Kabinettschefs sehen ihre Rolle als ähnlich der eines Generalsekretärs an.

Es erscheint zielführend, die in den verschiedenen Ressorts gemachten Erfahrungen zu evaluieren und darauf aufbauend zu einem klaren Bild zu kommen, ob und in welcher Form diese Funktion weiterzuentwickeln wäre.

## **2.6. Reform des Bundeshaushaltsrechtes**

Die Reform des Bundeshaushaltsrechtes ist darauf angelegt, nicht nur in der Verwaltung, sondern auch in der Politik einen Kulturwandel in Richtung auf mehr Wirkungsorientierung und auf die nachhaltige Verfolgung mittelfristiger Ziele durch konkrete Maßnahmen herbeizuführen. Die Reform könnte und sollte daher ein Anstoß sein,

die Nahtstelle zwischen Politik und Verwaltung neu zu definieren, unter dem Motto: Wie müssen wir uns neu aufstellen? Wie müssen wir unsere Formen der Kooperation weiterentwickeln, um die wirkungsorientierte Ausgestaltung der Politikfelder und des Verwaltungshandelns mit Leben zu erfüllen und nicht zu einer bürokratischen Prozedur verkommen zu lassen?

Zu den Auswirkungen auf die politische Steuerung der Ressorts und auf die Tätigkeit der Kabinette in diesem Zusammenhang gab es folgende Einschätzungen: Sektionsleiter (soweit eine Nennung von mehr als einer Person erfolgte, ist die Anzahl in Klammer gesetzt):

- Keine Auswirkungen, Auswirkungen werden bezweifelt. (3)
- Derzeit kein Interesse der Politik, aber das wird noch kommen (müssen). (2)
- Der Handlungsspielraum der Politik und der Kabinette wird reduziert. (3)
- Positive Auswirkungen auf das Entwickeln von politischen Strategien
- Die Reform macht eine engere Abstimmung zwischen Politik und Verwaltung erforderlich.

Die Kabinettsmitarbeiter äußerten sich folgendermaßen:

- Auf Kabinettssebene ist es nicht möglich, wirkungsorientiert zu arbeiten.
- Macht mehr Verbindlichkeiten erforderlich
- Macht die Rolle der Kabinette entscheidender (Überwachung der Einhaltung der Vereinbarungen).
- Wenn es funktioniert, bedeutet es eine Einschränkung der Stellung der Kabinette und der Ressortleitung.
- Mehr Freiheiten für das Ressort als bisher.
- Im Verhältnisressortleitung und Beamtenapparat soll es keine Veränderungen hervorrufen. ... Ich glaube, dass das Kabinett wie das Haus gefordert ist, dazu zu stehen, dass man gewisse Sachen nicht mehr macht. Das erfordert ein sektionsübergreifendes Agieren.
- Die Auswirkungen sind nicht einschätzbar.

Es entsteht ein Gesamtbild, dem zufolge die Kabinettsmitglieder die Auswirkungen der Bundeshaushaltsrechtsreform auf ihre Tätigkeit sehr unterschiedlich einschätzen.

Die Ergebnisse der Interviews bieten nur sehr wenige Hinweise, dass die Wirkungsorientierung im unmittelbar nächster Zeit zu einer Kulturänderung im Sinne neuer Kommunikations-, Kooperations- und Entscheidungsmuster sowie weiter entwickelter mentaler Modelle und grundsätzlicher Ausrichtungen im Bereich der Nahtstellen zwischen Politik und Verwaltung führen werde. Es bleibt die Hoffnung, dass eine schrittweise Akzeptanz und erste positive Erfahrungen mittelfristig einen kulturellen Wandel ermöglichen.

### **3. Schlussfolgerungen: Die bessere Organisation des Unterschieds zwischen Politik und Verwaltung**

Politik und Verwaltung unterscheiden sich markant in ihren jeweiligen Zielsetzungen, Eigenlogiken, mentalen Modellen und Handlungsmustern.

In der Politik geht es um die demokratisch legitimierte Ausübung von Macht. Im Vordergrund stehen das Gewinnen öffentlicher Aufmerksamkeit, positiver medialer Berichterstattung und der Zustimmung möglichst breiter Wählerschichten durch als populär angesehene Versprechungen und Handlungen sowie das Eingehen wechselnder Bündnisse und das Austragen von Konflikten mit dem Ziel, Machtpositionen zu befestigen. Es kommt darauf an, sich möglichst viele Optionen offen zu halten, überraschende Spielzüge zu machen, aus taktischen Gründen inhaltliche Positionen zu verändern, einen zweckbestimmten, gezielt gestaltenden und selektiven Umgang mit Informationen zu pflegen.

Von der traditionellen Verwaltung wird eine hohe Normenorientierung und Orientierung am Staatsganzen erwartet. Neue Formen der Verwaltungsführung betonen betriebswirtschaftliche Aspekte und das Erfordernis guten Managements.

Es geht um Effizienz und Effektivität, langfristige Orientierung, Berechenbarkeit, Nachhaltigkeit, unter Gesichtspunkten von Public Governance auch um Transparenz und Partizipation.

Gutes öffentliches Management und erfolgreiche Politik können einerseits durchaus gemeinsame Ziele verfolgen, stehen andererseits aber aufgrund der dargestellten Unterschiede in einem Spannungsverhältnis. Ein erfolgreicher Politiker kann ein schlechter Ressortleiter sein, ein hervorragender Chef seines Ministeriums ist nicht davor gefeit, politisch zu scheitern.

Intensive Formen der Konfliktaustragung zwischen Politik und Verwaltung sind somit keine Betriebsunfälle, sondern notwendige Prozesse, um demokratisch legitimierte Macht und erfolgreiche Erbringung öffentlicher Leistungen zu synthetisieren. Dies erfordert Formen dialektischer Konfliktaustragung, in der beide Seiten ihre Interessen und Zielsetzungen offen und auch durchaus konfrontativ artikulieren, Verständnis für die Intentionen der anderen Seite entwickeln und daraus weiterführende Lösungen entwickeln, die den Notwendigkeiten und Bedürfnissen beider Seiten gerecht werden.

Es ist weder sinnvoll, dass Politiker die Verwaltung ohne Steuerungsimpulse arbeiten oder sich von der Beamtenschaft vereinnahmen lassen, noch ist es loyal, wenn Beamte der Politik gegenüber vor allem gefällig sein wollen und sachliche Überlegungen und strukturelle Argumente verschweigen.

Ein zumindest begrenztes Vertrauen in die andere Seite und wechselseitige Fairness ist Voraussetzung, um Kooperation gelingen zu lassen und Konfliktaustragung als produktiv wirkende und energieerzeugende Spannungsquelle zu nutzen.

Es gibt zwischen einerseits politischen Erfordernissen und Eigenlogiken sowie andererseits Kriterien guter Steuerung der Verwaltung nicht nur Unterschiede, sondern auch Gemeinsamkeiten, die in der Managementliteratur, aber auch im Diskurs über gute Politik üblicherweise als Leadership bezeichnet werden. Man versteht darunter das leidenschaftliche Eintreten für visionäre Ideen und Vorhaben sowie deren konsequente und durchaus auch konfliktfreudige Umsetzung. Diese Haltung ist verbunden mit Interesse für Menschen und deren Wertschätzung. Man bezeichnet sie als "harte Empathie". Gute Führungskräfte fühlen sich in Menschen intensiv und zugleich

realitätsbezogen ein. Sie kümmern sich nachhaltig um die Arbeit, die die Mitarbeiter verrichten. Harte Empathie balanciert Respekt vor dem Individuum mit Respekt vor der gestellten Aufgabe.

Um auf Aspekte von Organisationskultur einzugehen: Hier gibt es einerseits Unterschiede. So haben Politiker und Kabinettsmitarbeiter einerseits und Beamte andererseits ein anderes Zeitverständnis, also auch unterschiedliche Einschätzungen, wie lange man sich Zeit nehmen soll und muss, um ein Gesetz zu machen. Es ist aber andererseits von gemeinsamen kulturellen Überzeugungen auszugehen, also von gewissen Selbstverständlichkeiten, die nicht mehr grundsätzlich in Frage gestellt werden. Blickt man aber in andere Länder, ergibt der Vergleich, dass es sich um Spezifika der österreichischen Regierungskultur handelt wie etwa der traditionell hohe Partei-Politisierungsgrad in der Verwaltung von ganz oben bis nach ganz unten. Eine andere Gemeinsamkeit ist wohl die hohe Ambivalenz beider Seiten gegenüber Formalisierungen, denen man den Verlust von Handlungsspielräumen und Freiheitsgraden zuschreibt. Eine weitere gemeinsame Überzeugung könnte sein, dass bestimmte Phänomene und Praktiken einerseits beklagt, andererseits aber nicht ernsthaft infrage gestellt werden bzw. Alternativen als unattraktiv erscheinen.

Denkt man doch an Veränderungen an der Organisation der Nahtstelle zwischen Politik und Verwaltung, besteht die besondere Herausforderung darin, dass Politik grundsätzlich und originär die Informalität bevorzugt und allen Ansätzen skeptisch und ablehnend gegenübersteht, die die Vielfalt an Handlungsoptionen, um Macht zu gewinnen und zu erhalten, einschränken oder verregeln.

Es mag paradox anmuten, dass die Tätigkeiten in den Niederungen der Verwaltung genau determiniert sind, die Steuerung der Spitzenbeamtenschaft durch die Politik aber in einem Möglichkeitsraum stattfindet, in dem sehr wenig geregelt ist und auch die Leitplanken nur schwach ausgeprägt sind. Tatsächlich aber ist dies durch die Eigenlogik der Politik relativ leicht erklärbar.

Es gibt nach den dargestellten Ergebnissen dieser Studie eine Reihe von Anzeichen und Gründen - dies sei im Folgenden noch näher ausgeführt - den Unterschied zwischen Politik und Verwaltung besser zu organisieren, als dies gegenwärtig der Fall ist.

Zunächst einmal gilt es, all das zu würdigen und zu verbreitern, was in einzelnen Ressorts bereits mehr oder weniger gut funktioniert oder auch auf breiterer Basis bereits vorhanden ist:

- Bundesminister, die ihr Ressort aktiv strategisch steuern und ihre engsten Mitarbeiter, also auch die Sektionsleiter, mit sparsamen Impulsen wirkungsvoll führen
- sorgfältige Auswahl der Kabinettsmitglieder, guter Mix zwischen aus der Verwaltung kommenden und von außen einsteigenden Kabinettsmitarbeitern
- selbstbewusste, fachlich kompetente Sektionsleiter mit kritischer Loyalität gegenüber ihrem Bundesminister
- zumindest jährliche, extern moderierte Klausuren von Ressortleiter, Kabinett und Sektionsleitern
- regelmäßige, gut vorbereitete und gewartete Besprechungssysteme.

Der Autor ist der Überzeugung, dass eine Optimierung der bestehenden Strukturierung der Nahtstelle zwischen Politik und Verwaltung nicht ausreicht, sondern viel-

mehr eine strukturelle Weiterentwicklung erfolgen sollte. Die Herausforderung besteht darin, einerseits durch strukturelle Klärungen sowie durch die Stärkung von Ressourcen die systemischen Unterschiede besser zu organisieren, andererseits so Vieles offen zu halten, dass die Politik gut damit leben kann.

Der Autor unterbreitet den folgenden Vorschlag für eine strukturelle Weiterentwicklung der Nahtstelle zwischen Politik und Verwaltung, der einerseits das Potenzial für eine merkliche strukturelle Verbesserung hat, andererseits der Politik weiterhin einen größeren Gestaltungsraum offenhält.

Gutes Regieren erfordert, dass die folgenden Aufgabenbereiche in guter Qualität und robust, also mit geringer Irritierbarkeit, abgedeckt werden können:

- Persönliche Unterstützung des Ressortleiters: Jeder Bundesminister braucht einige wenige - zumeist werden hier zwei Personen ausreichen - persönliche Vertraute, denen er voll vertrauen kann und die ihn persönlich unterstützen. Diese Personen, deren Funktionen man am besten als Sekretäre bezeichnen kann, müssen mit dem Bundesminister kommen und gehen, es sei denn, der Nachfolger übernimmt sie. Bei Vertrauensverlust können Sie jederzeit abgelöst werden.
- Pressesprecher: Auch hier handelt es sich um eine Funktion, die vom jeweiligen Ressortleiter zu bestellen ist und deren berufliches Schicksal von diesem abhängt.
- Strategische Ausrichtung des Ressorts, alle mit dem neuen Bundeshaushaltsrecht verbundenen zentralen Steuerungs- und Controlling-Aufgaben, Ausrichtung der Organisations- und Personalentwicklung des Ressorts: Diese Aufgabe delegiert der Bundesminister an einen Generalsekretär, wobei das Ausmaß und die Handhabung der Delegation eine Frage seines persönlichen Amtsverständnisses als Ressortleiter ist. Der Generalsekretär ist ein öffentlich Bediensteter, der sein Amt solange ausübt, als er das Vertrauen des aktuellen Ministers genießt. Er ist somit ein politischer Beamter, der im Vergleich zum gegenwärtigen System die Funktion des Kabinettschefs und des Generalsekretärs vereint. Der Generalsekretär hat keine anderen Leitungsfunktionen. Er verfügt über einen persönlichen Stab von öffentlich Bediensteten in der Stärke von zwei bis drei Personen.
- Führung der Sektionsleiter und anderen Spitzenbeamten des Ressorts: Auch diese Aufgabe delegiert der Bundesminister an den Generalsekretär in einer von ihm spezifizierten Weise, wobei er sich bewusst sein muss, dass der weitgehende Verzicht auf unmittelbaren Kontakt eine Reduzierung seiner Möglichkeiten bedeutet, das Ressort wirkungsvoll zu steuern und zu leiten. Die Sektionsleiter sind weiterhin keine politischen Beamten. Wenn man bei ihrem Status eine dienstrechtliche Veränderung andenkt, so könnte diese in einer unbefristeten Bestellung anstelle der gegenwärtigen Fünf-Jahres-Befristungen bestehen.
- Betreiben von Vorhaben und Projekten, die die Errichtung und Pflege von Verhandlungssystemen bzw. das Eingehen von innovativen und zugleich langfristigen Kooperationen mit anderen Ressorts, Gebietskörperschaften, öffentlichen Organisationen, NPOs und NGOs zum Gegenstand haben: Dies sollte im Wege von Projekten, Task Forces oder beauftragten Mitarbeitern erfolgen, die mittels Methoden des Projektmanagements oder über sorgfältig ausformulierte Delegationen gesteuert werden. Diese Aufgaben wären ebenso wie die Betreuung des gesamten Projektportfolios des Ressorts vom Bundesminister an den Generalsekretär zu delegieren.

- Eingriffe in das operative Geschäft des Ressorts sollten nur in Ausnahmefällen, also deutlich weniger als derzeit erfolgen. In solch seltenen Fällen sollte sich der Ressortleiter des Generalsekretärs bedienen.
- Politische Abstimmungen mit dem Koalitionspartner, den Fraktionen im Parlament, den Bundesländern, den Interessensvertretungen etc.: Der Bundesminister nimmt die Verteilung der Aufgaben an seine persönlichen Mitarbeiter oder an den Generalsekretär wahr.
- Tätigkeiten, die mit politischen Ämtern des Ressortleiters in dessen Partei in Zusammenhang stehen, werden außerhalb des Ressorts von Mitarbeitern der Partei erbracht.

Bei all den obigen strukturellen Klärungen bleibt es dem jeweiligen Ressortleiter offen, zu entscheiden und zu gestalten, wie groß sein Kabinett ist, wie er die Rolle und Funktion des Generalsekretärs als hierarchische Spitze des Ressorts im Detail festlegt und welchen - in jedem Fall sehr schlanken- Unterstützungsapparat er dem Generalsekretär zur Verfügung stellt.

#### **4. Reaktionen der Interviewten, Positionierungen von drei Regierungsmitgliedern und Sichtweisen von Bediensteten aus der Mitte der Verwaltung**

##### **4.1. Rückmeldungen und Vorschläge der Interviewten**

Der Autor lud alle Interviewten zu einem Kurzworkshop ein, indem er seine Ergebnisse präsentierte und zur Diskussion stellte. An diesem Workshop nahmen fünf Sektionsleiter teil.

Die Teilnehmer schätzten den Berichts- und Analyseteil der Studie durchwegs positiv ein. Seine Inhalte fanden hohe Akzeptanz.

Sie übten jedoch deutliche Kritik am Vorschlag des Autors bezüglich des Generalsekretärs.

Die Teilnehmer des Workshops machten eine Reihe von Vorschlägen zur Optimierung der gegenwärtigen Organisation der Nahtstelle Politik – Verwaltung:

- Der Bundesminister ist verantwortlich für sein Ressort und wird von einem persönlichen Stab unterstützt.
- Wesentlich ist die Transparenz. Die Beamten müssen wissen, wie sie ihre Aktivitäten ausrichten sollen, auch die Ressortleitung braucht Transparenz.
- Wenn es eine gute Aufgabenverteilung gibt, die Personen kompetent sind, der Kabinettschef gut führt, der Bundesminister Führungskompetenz hat und auch einsetzt sowie die organisatorischen Abläufe und Kommunikationsflüsse gut organisiert sind, ist das bestehende System nicht so schlecht, braucht man es nicht geändert.
- Im Bundesministerengesetz (andere Meinung: Durch eine Selbstbindung des Ministerrates) gehören die Zusammensetzung der Kabinette und ihre Befugnisse geregelt.
- Man kann sich am Beispiel der Europäischen Kommission orientieren. Jeder Kommissar hat maximal 6-8 Referenten, von denen die Hälfte aus der Mitarbeiterschaft der Kommission kommen müssen.

- In der Europäischen Union gibt es klare Abfolgen der Koordination der Generaldirektoren und deren Assistenten sowie der Kabinettschefs und deren Assistenten. Auch bei uns sind Sitzungskaskaden erforderlich. Regelmäßige Besprechungen verbessern das Klima.
- Die Koordination der Abläufe in den Ressorts gehört einheitlich geregelt. Es sollten Standard definiert werden für Besprechungssysteme.
- Wir brauchen gute Planungen mit Eckpunkten und einem klaren Rahmen, Jahrespläne mit Aufträgen, wer was macht. Die europäische Union stellt ihre Jahrespläne ins Internet.
- Der Bundesminister soll unmittelbaren Kontakt mit seinen Sektionschefs haben. Es ist wünschenswert, dass die Bundesminister mit ihren Sektionschefs Mitarbeitergespräche machen.
- Man müsste bei der Wirkungsorientierung den Aufbau der Ministerien hinterfragen und Zusammengehöriges zusammenführen. Es sollte ein klar reduziertes Kabinett und einen gut durchdachten Ministerialapparat geben, der der Wirkungsorientierung folgt.

#### **4.2. Positionierungen von drei interviewten Regierungsmitgliedern**

Als weiteren Schritt dieser Studie übermittelte der Autor allen Ressortleitern und Staatssekretären die Studie und ersuchte sie um ein Interview. Daraus entstanden ein Interview mit einer Bundesministerin und eines mit einem Staatssekretär. Eine weitere Bundesministerin ersuchte um Übermittlung der Fragen und beantwortete diese. Insgesamt sind beide Regierungsparteien repräsentiert. Zusätzlich ergab sich aufgrund der Anfragen im Interview mit dem Büroleiter eines Staatssekretärs, dessen Ergebnisse sich weitgehend mit den Inhalten der mit Kabinettschefs geführten Interviews deckten. Die Ergebnisse der Antworten der drei Regierungsmitglieder (R) seien im Folgenden kurz dargestellt.

- Die allgemeine Funktionsweise der Ressorts wird durchgängig als positiv und problemlos dargestellt.
- Die Bedeutung situativer Faktoren, der Tagesaktualität und von Informalität wird betont.
- Ein Befragter verneinte regelmäßige Besprechungsformen mit Spitzenbeamten und betonte die Bedeutung persönlicher Kontakte.
- In einem anderen Ressort gibt es ein strategisch orientiertes Besprechungssystem.
- Kritik an Beamten wurde in keiner Weise geübt, vielmehr gibt es positive Einschätzungen.
- Es erscheint als angezeigt, das Know-how der Beamtenschaft zu nützen.
- Sollte es zu Problemen mit Beamten kommen, gibt es unterschiedliche Führungsstile (autoritär versus partizipativ).
- Die Tätigkeit in Kabinetten wird als ausgesprochen fordernd dargestellt.
- Die zentrale Rolle des Kabinettschefs wird hervorgehoben.
- Die Tätigkeit der Kabinette insgesamt besteht in Koordination, Politikberatung und Strategieentwicklung in enger Abstimmung mit der Verwaltung und als Informationsdrehscheibe zwischen Politik und Verwaltung.
- Die rechtliche Situation der Kabinette wird als klar und transparent beschrieben.

- Der Wechsel von Kabinetten in Spitzenfunktionen der Verwaltung wird als unproblematisch gesehen.
- Es wird kein Bedarf an strukturellen Änderungen und genaueren normativen Regelungen gesehen.
- Eine generelle und verbindliche Schaffung der Funktion eines Generalsekretärs stößt nicht auf Zustimmung. Die einzelnen Ressortleiter sollen auch in diesem Punkt Gestaltungsfreiheit haben.

Insgesamt ergibt sich mit großer Deutlichkeit und Geschlossenheit, dass die Befragten Regierungsmitglieder keine Veränderungen der bestehenden Situation für sinnvoll halten, da sie diese als durchgängig positiv einschätzen. Hierbei spielt auch eine wesentliche Rolle, dass in der gegenwärtigen Praxis das jeweilige Regierungsmitglied einen größeren Spielraum in der Steuerung und Strukturierung der Nahtstelle zwischen Politik und Verwaltung zur Verfügung hat.

#### 4.3. Sichtweisen von Bediensteten aus der Mitte der Verwaltung

Um die Informationsbasis über Wahrnehmungen der Tätigkeit von Ministerkabinetten zu verbreitern, ersuchte der Autor Studierende des berufs begleitenden Studiengangs Public Management der FH Campus Wien, ihre Erfahrungen zur Verfügung zu stellen. Die aus der Mitte der Bundesverwaltung kommenden Studierenden eines Jahres wurden gebeten, zu folgender Einladungsstellung zu beziehen: „Bitte schreiben Sie in Form kurzer Sätze Ihre Ergänzungen zu: Ich bemerke bei meiner beruflichen Tätigkeit dass es Ministerkabinette/büros gibt, an Folgendem (Vorgänge, Abläufe, Ereignisse – oder auch an gar nichts):“ 38 Studierende stellten ihre Einschätzungen dem Autor in Kurzform zur Verfügung.

Das Ergebnis lässt sich folgendermaßen kurz darstellen:

überwiegend positive Äußerungen	2	5%
überwiegend negative Äußerungen	17	45 %
neutrale oder ambivalente Äußerungen	13	34%
keine Wahrnehmungen, Beobachtungen	6	16%
Summe	38	100%

Demzufolge machten 84 % der hierarchisch typischerweise eher unten angesiedelten Studierenden Wahrnehmungen über die Tätigkeit vom Ministerkabinetten. Hierbei überwogen negative oder ambivalente Beschreibungen deutlich.

## 5. Zusammenfassende Diskussion

### 5.1. Die Funktionalität des Vorhandenen

Das Spektrum der verschiedenen Sichtweisen und Einschätzungen kann man kurz gefasst folgendermaßen darstellen:

- Regierungsmitglieder und Kabinettschefs stellen die gegenwärtige Situation der Nahtstellen zwischen Politik und Verwaltung als weitestgehend problemfrei dar.
- Kabinettsmitarbeiter und Sektionsleiter mit Kabinetts Erfahrung teilen dies im Wesentlichen, stellen aber auch einige kritische Einschätzungen zur Verfügung.
- Sektionsleiter ohne Kabinetts Erfahrung haben bei individuell unterschiedlichen geäußerten Erfahrungen eine deutlich kritische Sicht.
- Auch Bundesbedienstete aus der Mitte der Verwaltung stellen überwiegend negative Sichtweisen zur Verfügung.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht überraschend, dass Regierungsmitglieder, Kabinettschefs und -mitarbeiter gegenüber möglichen Veränderungen und Reformmaßnahmen eine eindeutig skeptische Position haben.

Die skeptischen Rückmeldungen von interviewten Sektionsleitern, die gegenwärtige Funktion des Kabinettschefs und die gegenwärtige nur wenig definierte Funktion des Generalsekretärs in eine verbindlich festgeschriebene Funktion des Generalsekretärs als einzigem politischen Beamten zu integrieren, mag demgegenüber zunächst überraschend sein.

- Es ist wesentlicher Teil des Selbstverständnisses von Sektionschefs, außer dem Bundesminister keinen im Organigramm aufscheinenden Vorgesetzten zu haben.
- Steuerungsimpulse eines Kabinettschefs zu empfangen ist ein vergleichsweise geringeres Übel als einem politischen Beamten unterstellt zu sein. Man unterwirft sich lieber dem Primat der Politik als möglichen Anweisungen eines formellen Vorgesetzten.
- Es wird tabuisiert, dass es bereits Generalsekretäre gibt, die sich als Vorgesetzte von Sektionsleitern verstehen und als solche auftreten.
- Wenn auch mehr oder weniger große Unzufriedenheit und mit der gegebenen Situation bestehen, hat man doch gelernt, mit ihr umzugehen, sie ist einem vertraut.
- Es gehört zu den Kernkompetenzen und zum Selbstverständnis von österreichischen Sektionschefs, mit Informalität sensibel und wendig umzugehen und die daraus erwachsenden Handlungsspielräume situativ geschickt zu nutzen.
- Zwischen Kabinetten und Spitzenbeamten bestehen bei einem gegebenen Machtgefälle gegenseitige Abhängigkeiten. Man ist aufeinander angewiesen und scheut zumeist beiderseits die Kosten größerer Konflikte. Wenn jedoch eine für sie kritische Schwelle überschritten wird, haben Sektionsleiter die Option, sich auf die Rechtslage (Kabinette haben lediglich eine Unterstützungsfunktion für den Bundesminister) zu berufen. Nicht nur Dienst nach Vorschrift, sondern auch Leitung nach Vorschrift ist ein erprobtes Mittel von Konfliktaustragung.
- Reibungsverluste in der horizontalen und vertikalen Gliederung von Bundesministerien sind ziemlich verbreitet, ebenso mikropolitische Taktiken und Handlungsmuster. Insofern bedeuten Reibungsverluste und Machtspiele an der Nahtstelle zwischen Politik und Verwaltung keine gänzlich ungewohnte Erfahrung.

- Die jüngere Generation von Sektionsleitern hat ihre Karriere unter den bestehenden Bedingungen gemacht.

Es kann daher die Hypothese formuliert werden, dass im Vergleich zu anderen Optionen die gegenwärtigen strukturellen Bedingungen an der Nahtstelle zwischen Politik und Verwaltung für einen erheblichen Teil der Sektionschefs eine Reihe von teilweise auf der Hand liegenden, teilweise eher verdeckten Vorteilen bedeutet. Es wird daher auf eine Optimierung der gegenwärtigen Organisation des Unterschiedes zwischen Politik und Verwaltung gesetzt

Insofern dürfte sowohl bei Kabinettsmitarbeitern wie bei Spitzenbeamten eine relativ hohe Reserviertheit gegenüber strukturellen Veränderungen bestehen.

Aus Sicht der Politik kann man die gegenwärtige Situation auch als ein System der Züge und Gewichte ansehen, in dem die Kabinette die traditionell hohe Macht der Beamtenschaft, insbesondere auch im Bereich der Legistik, begrenzt.

Für die Politik besteht die Funktionalität von Kabinetten nicht zuletzt auch darin, dass attraktive Arbeitsplätze an Parteigänger verteilt werden können. Überdies fungieren Kabinette auch als Erprobungsort für politische Nachwuchstalente. Es gibt einige (ehemalige) Bundesminister und Vizekanzler, die zuvor in Kabinetten tätig waren. Es gibt auch etliche Karriereverläufe, die aus Kabinetten in Geschäftsführerfunktionen von staatlichen Töchtereinrichtungen und staatsnahen Unternehmen führten. Für Interessenvertretungen, die mit den jeweiligen Parteien verflochten sind, eröffnet sich die Möglichkeit durch Kabinettsmitarbeiter nicht zuletzt durch ihre eigenen Interessen wirksam zu vertreten.

Wenn Bundesminister ihr Amt antreten und ausüben, haben Kabinette für sie auch eine große emotionale Bedeutung, da sie Unsicherheiten und damit verbundene Befürchtungen reduzieren. Der Bundesminister kann sich mit Personen umgeben, denen er persönlich in hohem Ausmaß vertraut. Kabinettsmitarbeiter, die aus dem Ressort kommen, können Informationen geben und Hilfestellungen leisten, die, wie man meint, von Beamten nicht so ungefiltert und einfach zu bekommen sind. Man hat weiters eine Gruppe von Mitarbeitern zur Verfügung, die bei tatsächlichen oder vermeintlichen Reformwiderständen der Verwaltung die Durchsetzungsfähigkeit des Ministers erhöhen können. Offen bleibt hierbei, inwieweit Kabinette nicht auch Widerstände erzeugen, zu deren Überwindung sie antreten.

Aus einigen Äußerungen von Interviewten lässt sich folgender Zusammenhang herstellen: Je geringer die Führungskompetenz eines Bundesministers ausgeprägt ist, je mehr Scheu er hat, sich unmittelbar mit den Spitzenbeamten auseinanderzusetzen, desto mehr bedient er sich seines Kabinetts, um das Ressort zu führen. Seine Führungsschwäche kann sich dann aber auch in der Steuerung des Kabinetts bemerkbar machen, was diesem einen beachtlichen eigenständigen Aktionsraum eröffnet.

Wenn eine Partei über längere Zeit den Bundesminister eines Ressorts stellt und eine in ihrem Sinne umsichtige Personalpolitik betreibt, wozu auch die Besetzung von Spitzenfunktionen in der Verwaltung mit Kabinettsmitarbeiter zählt, kann sie in überschaubaren Zeiträumen die kritische Masse an mit der Partei verbundenen Spitzenbeamten erreichen, die ein aus Sicht des Bundesministers reibungsloses Zusammenspiel zwischen ihm und seinem Kabinett einerseits und der Beamtenschaft andererseits garantiert.

Insgesamt muss die Aussage getroffen werden, dass derzeit kein Krafffeld besteht, dass Veränderungen oder Reformen an der Nahtstelle zwischen Politik und Verwal-

tung erwarten lässt. Der Untersuchungsausschuss zur Klärung von Korruptionsvorwürfen des Nationalrats, in dem unter anderem auch die Tätigkeit einzelner (früherer) Kabinettsmitarbeiter und Kabinettschefs thematisiert wird, könnte zwar gewisse Anstöße schaffen. Es wäre jedoch eher überraschend, wenn diese zu einer entwicklungsorientierten Auseinandersetzung mit der Funktionsweise von Kabinetten führten.

## **5.2. Zusammenhänge zwischen den Nahtstellen zwischen Politik und Verwaltung und dem politischen System insgesamt**

Es gibt weder "die Sektionsleiter" noch "die Kabinettsmitarbeiter".

Es gibt unterschiedliche Persönlichkeiten mit unterschiedlichen Ausbildungen und unterschiedliche Biografie, die in unterschiedlichen Kontexten arbeiten. Man sollte daher mit dem Gebrauch von Stereotypen vorsichtig sein.

Die Interviewergebnisse zeigen, dass nicht nur die Kabinettsmitarbeiter, sondern auch die Mehrzahl der befragten Sektionsleiter an dieses System evolutionär gut angepasst sind. Es gibt aber auch Sektionsleiter, die unter diesem System leiden, da sie ihm erhebliche Reibungsverluste zuschreiben. Vor allem ehemalige Kabinettsmitglieder sehen auch aus ihrer Erfahrung heraus Schwachstellen des Systems.

Die Interaktionen zwischen den Akteuren von Politik und Verwaltung finden in einem Raum statt, der nur wenig formale Festlegungen hat. Soweit es Normen gibt, ist ihnen eine nicht durchgängige faktische Kraft zuzuschreiben. Als Beispiel sei die Besetzung von Spitzenfunktionen in der Verwaltung genannt, die, so einige Aussagen in den geführten Interviews, gesetzlich immer enger determiniert ist und andererseits, so der Eindruck, mit keineswegs abnehmender Tendenz (auch) von politischen Kalkülen gesteuert werden.

Es entsteht das Bild eines Spielfeldes, dessen Grenzen verschwommen sind und in dem verschiedene Spiele gespielt werden, deren Regeln zwischen den Akteuren aus der Faktizität der stattfindenden Spielzüge heraus implizit ausgehandelt werden. Dies bedeutet, dass durch positive und negative Sanktionen im Alltagsverhalten der Akteure bestimmte Verhaltensweisen wahrscheinlich gemacht werden. Daraus entstehen Muster, die eine gewisse normative Kraft entfalten. Vergleichsweise selten werden Regeln explizit vereinbart oder einseitig in Kraft gesetzt. Auf diese Weise wird die Verwaltung in einem Modus gesteuert, der für Beobachter verschwommen, diffus und mehrdeutig erscheint, für die Akteure jedoch ein vertrautes Routinegeschäft darstellt.

Es ist bemerkenswert, dass Juristen, und solche sind nicht wenige der Akteure, den Beweis antreten, dass ein soziales System, das normativ wenig determiniert ist, eine hohe Stabilität aufweisen kann.

Es ist ebenso interessant, dass eine Verwaltung, in der im operativen Geschäft der Grundsatz: „quod non est in actis, non est in mundo“ (Was nicht in den Akten steht, ist in der Welt nicht vorhanden) nach wie vor zentrale Bedeutung hat, an der Nahtstelle zwischen Politik und Verwaltung in hohem Ausmaß über nicht-schriftliche Kommunikationsformen gesteuert wird.

Diese Praxis besteht auch in einem eindeutigen Gegensatz zu Grundsätzen guten Managements. Jenseits aller Schulenstreitigkeiten besteht in der Betriebswirtschaftslehre sowie in den Management- und Verwaltungsdisziplinen hohe Übereinstimmung, dass es in Organisationen klare Über- und Unterordnungen oder auch Gleichstellungen geben muss und die Verantwortlichkeiten für Entscheidungen und ihre Folgen

eindeutig sein müssen. Die Interviewergebnisse zeigen in prägnanter Weise, dass von solchen Eindeutigkeiten und Klarheiten im österreichischen Regierungssystem nicht die Rede sein kann.

An der Nahtstelle zwischen Politik und Verwaltung wird nicht intendiert, aber eindrücklich der Beweis erbracht, dass die Systemtheorie durchaus praxisnahe ist. Ihr zufolge hat das Prinzip der Selbstorganisation in sozialen Systemen eine hohe Wirkmächtigkeit innerhalb eines formalen Rahmens, der eine gewisse Containerfunktion erfüllt, auch wenn er nur schwach ausgeprägt ist.

Selbstorganisationsprozesse sind jedoch mit Formen bürokratischer Engführung nur sehr bedingt steuerbar. Paradoxe Reaktionen sind durchaus möglich. An der Nahtstelle zwischen Politik und Verwaltung wird in Österreich ein eindrucksvolles Praxisbeispiel für die Potenz machtbasierter Selbstorganisationsprozesse<sup>2</sup> erbracht. Gleichzeitig besteht bei deren Akteuren, wenn es um die Steuerung der "Niederungen der Verwaltung", der Dienststellen, in denen die Leistungen für die Bürger erbracht werden, vielfach nach wie vor ein bürokratisches Organisations- und Menschenbild.

In Zeiten, in denen Public Management und Public Governance nicht nur im Stadium der Reformrhetorik verharren und das neue Bundeshaushaltsrecht voll in Kraft tritt, bewegen sich die Akteure an der Nahtstelle zwischen Politik und Verwaltung zwischen zumindest vier unterschiedlichen Welten:

1. Strategische Planung, Wirkungsziele, Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne, Controlling, und andere Managementverfahren und -methoden
2. Rechtsanwendung, Vollziehung und genaue Beachtung der Gesetze
3. die spezifische Fachlichkeit und Professionalität des Ressorts bzw. des eigenen Aufgabenbereiches
4. politische Prozesse verschiedenster Art (Gesellschaftspolitik, Parteipolitik, Ständepolitik, Mikropolitik, also die Machtspiele zur Durchsetzung eigener Interessen).

Die Postulate dieser verschiedenen Welten sind teilweise miteinander leicht vereinbar, teilweise bestehen zwischen ihnen beträchtliche Spannungsfelder, die sich verschieden darstellen, je nachdem welche Funktionen man bekleidet. Man muss sich jedoch sowohl in Kabinettsfunktionen wie auch als Sektionsleiter in allen vier Welten bewegen oder zumindest orientieren können.

Es entsteht das Bild von Jongleuren, die unterschiedlich beschaffene Gegenstände einerseits selbst in der Luft halten müssen, andererseits anderen Jongleuren zuwerfen und ihrerseits Gegenstände anderen Mitspielern zuwerfen. Oberste Spielregel ist, dass keiner der Gegenstände zu Boden fallen darf. Andere Qualitätskriterien stehen vergleichsweise im Hintergrund.

Um aus dem Vergleich herauszutreten: Die Akteure an der Nahtstelle zwischen Politik und Verwaltung erbringen eine beachtliche, kaum gewürdigte und auch in den Fachwissenschaften zumeist negierte und nicht analysierte Integrationsleistung. Sie bewegen sich zwischen den vier Welten zumeist nach der Sinatra-Doktrin ("I did it my way"). Es entsteht ein Gesamtergebnis, das relativ oft unter Kriterien guten Verwaltungsmanagements suboptimal ist, legislativ vorsichtig formuliert mitunter nicht

---

<sup>2</sup> Selbstorganisation ist nicht mit Demokratie gleichzusetzen. Man denke beispielsweise an das Wechselspiel zwischen der Größe der Populationen von Füchsen und Hasen oder die Dynamik von Autobahnstaus.

elegant ist, unter fachlichen Gesichtspunkten kritisierbar ist und unter politischen Gesichtspunkten aus einer Kette von Kompromissen besteht, die der Öffentlichkeit nur schlecht vermittelbar sind. Es gelingt regelmäßig, aber nicht durchgängig alle vier Welten einigermaßen zu bedienen oder zumindest nicht gröblich zu vernachlässigen. Im internationalen Vergleich funktioniert das Staatswesen relativ gut, insbesondere, wenn man die österreichischen Wirtschaftsdaten in der gegenwärtigen Finanzkrise mit anderen EU-Staaten vergleicht.

Das Besondere in unserem Regierungssystem besteht wohl in dem hohen Ausmaß an Informalität, Diffusität und unscharfer Grenzziehung dort, wo von der Verfassung her klare Grenzen vorgesehen sind. Ebenso bestehen zwischen Verfassungsnormen und Verfassungswirklichkeiten beachtliche Diskrepanzen. Dies gilt für die Relationen zwischen Gesetzgebung, Bundesregierung, Verwaltung, Kammern und Interessensvertretungen sowie Gebietskörperschaften. So ist das Parlament realpolitisch schwach gegenüber der Bundesregierung, auch wenn es in der Verfassung anders vorgesehen ist. So ist unser Föderalismus von der Bundesverfassung her gering ausgeprägt, wird aber von den Strömen der realpolitischen Einflussnahmen her gesehen extrem stark gelebt.

Im österreichischen politisch-administrativen System finden sich die bedeutsamen Grenzziehungen und Trennlinien nicht so sehr dort, wo es die Bundesverfassung vorsieht. Sie verlaufen vielmehr zwischen den politischen Parteien. Checks und Balances, also die Balance verschiedener Machtzentren und Interessen bei Gesetzgebung und Vollziehung finden vor allem zwischen den Koalitionspartnern innerhalb der jeweiligen Bundesregierung, aber auch zwischen Regierung und Opposition statt.

Der Mix aus Wählerverhalten (es gibt keine "Großparteien" mehr) und begrenzten Optionen der Regierungsbildung erzeugt eine Situation, in der es immer größerer Fantasie bedarf, alternative Szenarien zu imaginieren, so man diese für angezeigt hält.

Es stellt sich die Frage, ob die Zukunft eine andere Machtdynamik bringt in Form von Parteien, Bürgerbewegungen und Protestaktionen, die sich von den üblichen Spielregeln des politischen Systems abgrenzen und bewusst unterscheiden. Es bleibt offen, ob sich aktuelle Tendenzen in eine solche Richtung verstärken oder gegenüber der gegebenen Ultra-Stabilität des österreichischen politisch-administrativen Systems letztlich ohne sonderlich merkbare Erfolge bleiben.

Im Kontext dieser Studie ist festzuhalten, dass die österreichische Beamtenschaft traditionellerweise in die bestehende parteipolitische Form der Grenzziehung und Balance voll integriert ist. Die Kabinette haben ihre besondere Bedeutung durch die dargelegte Dynamik und Komplexität des politischen Systems. Sie sind ein zentraler Faktor für dessen laufende Reproduktion.

### **5.3. Abschließende Bemerkungen**

Im Change Management gilt der Grundsatz, dass größere Veränderungen nur zu Stande kommen, wenn es gute und bewusst wahrgenommene Gründe zum Handeln gibt (Cases for Action, Sense of Urgency). Aus Sicht des Autors bestehen etliche dringende Anlässe für Weiterentwicklungen:

- Ungenau definierte Funktionen führen zur einer großen Bandbreite verschiedener Verhaltensformen und Handlungsmuster, also auch zu einem gewissen Ausmaß an abweichendem Verhalten und Dysfunktionalität. Die Wahrnehmungen und Zuschreibungen der Betroffenen und Beobachter fokussieren üblicherweise vor al-

lem Negativbeispiele. Das vielfach negative Image von Ministerkabinetten, aber auch die sehr unterschiedliche Akzeptanz der Funktion des Generalsekretärs könnte für die Betroffenen ein Anstoß sein, auf eine Formalisierung ihrer Rollen hinzuwirken.

- Betrachtet man die Ergebnisse der Nationalratswahlen in den letzten 25 Jahren, zeigt sich ein deutlicher Rückgang der Wahlbeteiligungen und ein markant verringerter Stimmenanteil der beiden gegenwärtigen Regierungsparteien. Dass den beiden Oppositionsparteien, die zwischenzeitlich Regierungen angehörten, dies bei den darauf folgenden Wahlen nicht zum Vorteil gereicht hat, rundet das Bild ab. Es gibt also gute Gründe, die Grundsätze und strukturellen Bedingungen der Amtsführung von Bundesministern und den Arbeitsmodus ihrer Unterstützungsapparate zu reflektieren und weiterzuentwickeln.
- Die Reform des Bundeshaushaltsrechtes mit ihrer Wirkungsorientierung bedeutet eine große Chance, die Bundesverwaltung mehr als bisher strategisch auszurichten und laufend auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen. Nach den Interviewergebnissen ist es derzeit offen, wie sehr diese Chance aktuell genutzt wird. Will man das Potenzial der Bundeshaushaltsrechtsreform realisieren, bedarf es einer Weiterentwicklung der Nahtstellen zwischen Politik und Verwaltung.
- Die großen ungelösten Probleme der Republik, wie das Schulwesen und die Gesundheitsversorgung können nicht durch reaktive und kurzfristige politische Taktiken gelöst werden, sondern mittels Kooperationsformen und Verhandlungssystemen, die auf Nachhaltigkeit und auf Fairness Bedacht nehmen. Dies erfordert geänderte Steuerungs- und Managementprozesse in Politik und Verwaltung.
- In der aktuellen Diskussion über die Leistungsfähigkeit von Staatswesen und Volkswirtschaften wird mit Ausnahme des Extrembeispiels Griechenland relativ wenig auf die Bedeutung eines an langfristigen Zielen orientierten öffentlichen Sektors hingewiesen, in dem unter den Bedingungen strategischer Steuerung, entsprechenden Controllings und klarer Qualitätsstandards die Kerneinheiten der Leistungserbringung mit hoher Selbstverantwortung und frei von parteipolitischen Einflüssen leistungsorientiert operieren. Beispielsweise kommen die guten PISA-Ergebnisse Finnlands auch deshalb zu Stande, weil dort diese allgemeinen Voraussetzungen für erfolgreiche öffentliche Leistungen in hohem Ausmaß gegeben sind. Diese Erfolgsfaktoren erklären in einem weiteren Zusammenhang, wieso die skandinavischen Staaten Sozialstaatlichkeit, gesunde Staatsfinanzen und wirtschaftlichen Erfolg sehr gut verbinden können. Der Autor lädt den Leser ein, sich eine Achse vorzustellen, an deren einem Endpunkt Griechenland liegt, am anderen die skandinavischen Staaten, und auf dieser Achse Österreich zu verorten. Welchem der beiden Punkte liegt es wohl näher und in welche Richtungen hat es sich in den letzten Jahren bewegt?
- Um etwas konkreter zu werden: In den letzten Jahren waren eine Reihe von Vorkommnissen und Affären Gegenstand medialer Berichterstattung bzw. strafrechtlicher Ermittlungen und eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses, in denen, soweit betroffen, vor allem vormalige Kabinettsmitarbeiter mehr oder weniger tragende Rollen spielen. Es ist zu berücksichtigen, dass es hier nur um eine Minderheit aus der Gesamtgruppe geht und vieles, aber nicht alles, noch genauer Ermittlungen und Erkenntnisse bedarf. Zudem ist nicht alles, was sich letztlich als nicht rechtswidrig herausstellt, unter Gesichtspunkten guten Regierens wünschenswert. Eine gewisse Nachdenklichkeit, ob hier lediglich mögliche Fehlleis-

tungen von Einzelpersonen oder nicht auch systemische und strukturelle Faktoren Treiber der Entwicklungen waren, wäre jedenfalls angezeigt.

- Die Beschleunigung politischer Abläufe und legislativer Prozesse stellt einerseits eine wichtige Begründung für die Notwendigkeit großer Kabinetts dar und wird andererseits durch diese ermöglicht und vorangetrieben. Es häufen sich jedoch die Anzeichen, dass diese Erhöhung der Schlagzahl zunehmende Dysfunktionalitäten erzeugt - einerseits durch technisch schlechte Gesetze, Verpacken gravierender materiellrechtlicher Veränderungen in Budgetbegleit- bzw. Stabilisierungsgesetze und rasche und schwer überschaubare Abfolgen von Novellen, die die Rechtsanwendung und den Rechtsschutz erschweren. Andererseits sind zunehmende Widerstände von Betroffenen und vermehrte öffentliche Kritik, die zu Legitimationsverlusten führt, feststellbar.

Bei dieser Aufzählung kritischer Faktoren ist es wichtig, sich den Unterschied zwischen Organisationen und Organisationseinheiten einerseits und Personen andererseits vor Augen zu führen. Organisationen stellen den Verknüpfungsmodus von Personen durch Kommunikationen, Handlungen und Entscheidungen dar. Aussagen über Organisationsformen sind daher keine Bewertungen der Qualitäten einzelner Personen oder Personengruppen. Es ist möglich, dass sehr intelligente Menschen in dummen Organisationen arbeiten. Andererseits können intelligente Organisationen mittelmäßige Menschen zu einem überdurchschnittlichen Gesamtergebnis zusammenführen.

Die Einschätzung des Reformbedarfs im Bereich der Nahtstellen zwischen Politik und Verwaltung stellt eine Wertentscheidung dar. Bewertet man die Fortführung des gegenwärtigen Stils des Regierens und der Handlungsmuster seiner Spitzenakteure als wertvoll und schützenswert, stellt die gegenwärtige Organisation des Unterschieds zwischen Politik und Verwaltung eine ausdifferenzierte und ziemlich intelligente Lösung dar.

Kommt man zum Ergebnis, dass es gute Gründe für einen Musterwechsel im österreichischen politisch-administrativen System gibt, gilt es Maßnahmen der Personal- und Organisationsentwicklung zu ergreifen, die über die gegebenen Strukturen hinaus strukturelle Veränderungen beinhalten. Der vom Autor erstellte Vorschlag stellt lediglich eine unter mehreren möglichen Optionen dar.

Man kann das Zusammenspiel zwischen Ressortleitungen, Kabinetts und Beamenschaft auch anhand des Konzeptes der Organisationskultur betrachten.

Unter Organisationskultur versteht man die Grundregeln einer Organisation, die bewusst oder unbewusst die Annahmen, die Einstellungen und das Verhalten der Organisationsmitglieder und der Organisation selbst steuern. Die Grundregeln sind durch einen sozialen Lernprozess erworben, werden von den Organisationsmitgliedern gemeinsam geteilt und basieren auf bestimmten Werten und Normen.

Kultur ist kein Teil der Organisation, den man isoliert von anderen Teilen austauschen oder reparieren kann, sondern stellt eine Form von DNA<sup>3</sup>, also genetischer Ausstattung dar, die die Autopoiese, also die laufende Selbstreproduktion einer Organisation sowie ihrer Austauschbeziehungen mit den Umwelten steuert.

<sup>3</sup> Schein, Ed: Foreword: Observations on the State of Organisation Development, in: Gallos, Joan (Ed.): Organisation Development, San Francisco 2006, XV ff

Edgar Schein<sup>4</sup> definiert drei Ebenen von Organisationskultur, die nach Sichtbarkeit und Bewusstheit unterschieden werden können:

1. Artefakte – sichtbare Ressourcen, Strukturen und Prozesse, die man sinnlich wahrnehmen kann, z.B.: Wie begegnen die Menschen einander (formell-distanziert – informell-persönliche Nähe ausstrahlend), welche offiziellen Darstellungen (z.B. Leitbild, Internet-Auftritt, Broschüren) gibt es und welche Botschaften transportieren diese in Form und Inhalt?
2. Bekundete bzw. gelebte Werte, informelle Normen, Beobachtungs- und Verhaltensmuster: Welche informellen Spielregeln gibt es? Was darf man, kann man, muss man, um „dazuzugehören“, in welchem Verhältnis stehen diese Normen zu formellen Normen?
3. Grundprämissen – weitgehend unbewusste, selbstverständliche Anschauungen, Wahrnehmungen, Gedanken und Gefühle, die als Ausgangspunkte für Werte und Handlungen anzusehen sind.

Eine eingehende Analyse der Organisationskultur in Bundesministerien im allgemeinen sowie von Ressortleitungen und Kabinetten und im Bereich von Spitzenbeamten im Besonderen kann hier nicht geleistet werden, zumal es zwischen den einzelnen Bundesministerien von den Zuständigkeiten und Berufsbildern her beträchtliche Unterschiede gibt. Diplomaten haben eine andere Kultur als Richter oder Lehrer oder Polizisten.

Es ist aber anzunehmen, dass auf allen drei oben dargelegten kulturellen Ebenen einerseits Unterschiede, andererseits Gemeinsamkeiten zwischen Ressortleitungen, Kabinettsmitarbeiter und Spitzenbeamten bestehen. Man unterscheidet sich einerseits im beobachtbaren Auftreten, in informellen Spielregeln und in den mentalen Modellen voneinander, andererseits verfügt man aber auch über Gemeinsamkeiten. Beispielsweise, um auf die Ebene der Grundannahmen einzugehen, haben Politiker und Kabinettsmitarbeiter einerseits und Beamte andererseits ein anderes Zeitverständnis, also auch unterschiedliche Einschätzungen, wie lange man sich Zeit nehmen soll und muss, um ein Gesetz zu machen. Es ist aber auch von gemeinsamen Grundannahmen auszugehen, also von gewissen Selbstverständlichkeiten, die nicht mehr grundsätzlich in Frage gestellt werden. Blickt man aber in andere Länder, ergibt der Vergleich, dass es sich um Spezifika der österreichischen Regierungskultur handelt wie etwa der traditionell hohe Partei-Politisierungsgrad in der Verwaltung von ganz oben bis nach ganz unten. Eine andere Gemeinsamkeit ist wohl die hohe Ambivalenz beider Seiten gegenüber Formalisierungen, denen man den Verlust von Handlungsspielräumen und Freiheitsgraden zuschreibt. Eine weitere gemeinsame Überzeugung könnte sein, dass bestimmte Phänomene und Praktiken einerseits beklagt, andererseits aber nicht ernsthaft infrage gestellt werden bzw. Alternativen als unattraktiv erscheinen.

Organisationskulturen haben einerseits eine relativ hohe Stabilität, andererseits sind sie Veränderungen durchaus zugänglich, insbesondere solchen, die von den Führungskräften mit Entschiedenheit und nachhaltig betrieben werden.

Zunächst und unmittelbar geht es wohl darum, die in den einzelnen Ressorts bestehenden verschiedenen Spielarten der Ausgestaltung der Nahtstellen zwischen Politik und Verwaltung zu analysieren und zu reflektieren. Wesentlich und wünschenswert

---

<sup>4</sup> Schein, Ed: So How Can You Assess Your Corporate Culture?, in: Gallos, Joan (Ed.): Organisation Development, San Francisco 2006, 614 ff, E. Schein: Organisationskultur, Bergisch Gladbach 2004

ist ein Diskurs der Entscheidungsträger und Beteiligten. Aus einem vertieften Verständnis der Verpflichtungen, Interessen und Loyalitäten der anderen Seite, aber auch den funktionalen Erfordernissen gutem Regierens sollten Lösungen erwachsen, die die Leistungsfähigkeit und Legitimation des österreichischen politisch-administrativen Systems erhöhen.

Darüber hinaus sind in den vorangegangenen Ausführungen, insbesondere auch bei den im Workshop formulierten Vorschlägen, eine Reihe von nicht allzu aufwändigen Verbesserungsmaßnahmen enthalten, die teilweise bereits realisiert sind. Sie sei abschließend nochmals kurz aufgelistet:

- Der Bundesminister leitet sein Ressort strategisch, unmittelbar und kompetent.
- Er nützt die Chancen aus der Reform des Bundeshaushaltsrechts nachhaltig.
- Er führt mit den Sektionsleitern Mitarbeitergespräche.
- Die Kabinette werden entsprechend dem Vorbild der europäischen Kommission verkleinert. Ein guter Mix von Internen und Externen gewährleistet hohe Qualität.
- Es gibt einen Code of Conduct für Kabinettsmitglieder und Spitzenbeamte.
- Zu Beginn der Amtsführung eines neuen Bundesministers gibt es eine extern moderierte Klausur, an der dieser, die Kabinettsmitglieder und die Spitzenbeamten teilnehmen. Solche Klausuren gibt es in der Folge jährlich.
- Es existiert ein laufendes, gut gepflegtes Besprechungssystem an den Nahtstellen zwischen Politik und Verwaltung.

Die bessere Organisation des Unterschieds zwischen Politik und Verwaltung ist machbar. Es lohnt sich, sich hierfür einzusetzen, da man auch mit kleineren Bewegungen an einem großen Rad dreht.