

Wolfgang Gratz

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

Wien, Juli 2012

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	S. 3
1. Ergebnisse der Interviews mit Sektionsleitern und Kabinettsmitarbeitern	S. 6
1.1. Ressortsteuerung durch die Bundesminister	S. 6
1.2. Selbst- und Fremdbild von Sektionsleitern und anderen Beamten	S. 10
1.3. Selbst- und Fremdbild der Kabinette und deren Interaktion mit der4 Verwaltung	S. 14
1.3.1. Die historische Entwicklung	S. 14
1.3.2. Grundsätzliche Aussagen zur Funktion von Kabinetten	S. 15
1.3.3. Selbstverständnis von Kabinettsmitgliedern	S. 18
1.3.4. Fremdbilder von Kabinettsmitgliedern	S. 21
1.3.5. Tätigkeiten in Kabinetten	S. 22
1.3.6. Ausführendes Organ versus Eigenständigkeit	S. 23
1.3.7. Die Frage der Weisungen	S. 25
1.3.8. Die Ausgestaltung der Arbeitsbeziehungen zwischen Spitzenbeamtenschaft und Kabinetten	S. 27
1.3.9. Verhalten bei besonderen Konfliktsituationen	S. 31
1.3.10. Resümee	S. 32
1.4. Positive, förderliche Faktoren	S. 33
1.5. Negative, hemmende Faktoren	S. 35
1.6. Der Umstieg von Kabinettsfunktionen in Spitzenpositionen der Verwaltung	S. 38
1.7. Artikulierter Reform- und Veränderungsbedarf	S. 42
1.7.1. Code of Conduct bzw. gesetzliche Regelung	S. 45
1.7.2. Generalsekretär – Ist-Zustand	S. 47
1.7.3. Zur Frage der Präzisierung der Funktion des Generalsekretärs als politischer Beamter	S. 49
1.7.4. Politische Beamte	S. 50
1.7.5. Befristungen von Spitzenfunktionen	S. 52
1.8. Reform des Bundeshaushaltsrechtes	S. 53
2. Schlussfolgerungen: Die bessere Organisation des Unterschieds zwischen Politik und Verwaltung	S. 56
3. Reaktionen der Interviewten, Positionierungen von drei Regierungsmitgliedern und Sichtweisen von Bediensteten aus der Mitte der Verwaltung	S. 60
3.1. Rückmeldungen und Vorschläge der Interviewten zur Studie	S. 60
3.2. Positionierungen von drei interviewten Regierungsmitgliedern	S. 63
3.3. Sichtweisen von Bediensteten aus der Mitte der Verwaltung	S. 66
4. Zusammenfassende Diskussion	S. 69
4.1. Die Funktionalität des Vorhandenen	S. 69
4.2. Zusammenhänge zwischen den Nahtstellen zwischen Politik und Verwaltung und dem politischen System insgesamt	S. 71
4.3. Abschließende Bemerkungen	S. 73

Einleitung

Schreibweise

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

Vorgeschichte und Anlass 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. Es wurde nach der Vision von einer guten Verwaltung gefragt, nach dem Ausmaß, in dem diese Vision verwirklicht ist, nach förderlichen und hemmenden Faktoren und Ansatzpunkten für weitere Annäherungen an die Vision. Es wurden keine spezifischen Themen vom interviewenden Autor angesprochen.

Ein hoher Anteil der Befragten äußerte sich eindeutig kritisch über die politische Steuerung der Verwaltung und sprach hier insbesondere die Rolle der Ministerkabinette an. Diese Frage nahm in der Veröffentlichung der Studie¹ einen relativ breiten Raum ein und wurde auch anhand internationaler Erfahrungen und theoretischer Überlegungen abgehandelt. Da dem Autor die Befunde doch etwas holzschnittartig erschienen, entschloss er sich, zu Fragen der Nahtstellen zwischen Politik und Bundesverwaltung eine Nachfolgestudie zu machen.

Methodik

Es war angestrebt, aus jedem Ressort der österreichischen Bundesregierung einen Sektionsleiter und eine Person aus dem Kabinett zu interviewen. Zu diesem Zwecke wurden einerseits alle Kabinettschefs angemalt und darum gebeten, sich für ein Interview zur Verfügung zu stellen oder einen Mitarbeiter hierfür zu nominieren. Auf diese Weise konnten vier Kabinettschefs und drei Kabinettsmitarbeiter für Interviews gewonnen werden. In einem Ressort reagierte auf das Mail ein Sektionsleiter, der zuvor als Kabinettschef tätig gewesen war. Er erklärte, vom Kabinettschef hierzu ersucht worden sein und sagte: "Wir fragen uns, was gibt es überhaupt zu untersuchen? Wir beteiligen uns nicht an der Studie. Ich will nichts zu einem Nicht-Thema beitragen." Es war in der Folge aber möglich, ein stark abgekürztes Interview zu führen.

Bei der Auswahl der kontaktierten Sektionsleiter wurde darauf geachtet, einen repräsentativen Querschnitt bezüglich Alter, Dauer der Verwendung und Geschlecht zu erhalten. Es wurde auch Wert darauf gelegt, Personen zu interviewen, die "auf beiden Seiten" tätig waren, also Sektionsleitungs- und Kabinetts Erfahrung aufwiesen. Fünf interviewte Sektionsleiter waren innerhalb der letzten zehn Jahre in Kabinetten tätig gewesen, einer vor einem längeren Zeitraum. Insgesamt konnten neun Sektionsleiter für Interviews gewonnen werden.

Um die Zahl der Interviewten zu erhöhen, wurden auch drei ehemalige Kabinettsmitglieder und zwei ehemalige Sektionsleiter interviewt. Die aktive Tätigkeit dieser fünf Personen lag in keinem Fall länger als drei Jahre zurück.

Insgesamt wurden auf diese Weise 22 Personen interviewt, zwölf aus dem Sektionsleiter- und zehn aus dem Kabinettsbereich. Sieben Personen aus Kabinetten waren zuvor in der Bundesverwaltung tätig, einer in einer Landesverwaltung. Lediglich zwei Personen kamen "von außen" in das Kabinett. Dem Autor liegen keine Zahlen vor,

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

wieviele der Kabinettsmitarbeiter insgesamt zuvor nicht in der Verwaltung tätig waren. Er nimmt aber an, dass diese Gruppe bei den interviewten Personen unterrepräsentiert ist. Vier der elf interviewten Sektionsleiter sind Frauen. Alle interviewten Personen aus Kabinetten sind Männer. Hier liegt zweifelsohne eine Verzerrung der Geschlechterverhältnisse im Verhältnis zu den Geschlechterrelationen in Kabinetten vor.

Es gelang, bis auf ein Ressort, das Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport alle Ressorts durch zumindest eine interviewte Person abzubilden.

Die Interviews dauerten zwischen rund 40 und 90 min (Ausreißer: das Interview mit dem vom Kabinettschef ersuchten Sektionsleiter: 20 min).

Den Interviewten wurden folgende Fragen gestellt:

1. Wie steuert der Herr Bundesminister sein Ressort, mit welchen Instrumenten, Methoden, Vorgangsweisen, Praktiken?
2. Welche Rolle spielt dabei das Kabinett?
3. Bei Sektionsleitern: Von welchem Selbstverständnis ist ihre Amtsführung, insbesondere der Umgang mit dem Kabinett und dem Herrn Minister getragen? Bei Kabinettsmitarbeitern: Wie erleben Sie das Selbstverständnis der Beamten, insbesondere der Sektionsleiter?
4. Was funktioniert an der Nahtstelle Politik-Verwaltung gut, hat sich bewährt?
5. Was funktioniert an der Nahtstelle Politik-Verwaltung nicht so gut, bewährt sich nicht?
6. Wie schätzen Sie den Umstieg von Kabinettsfunktionen in leitende Funktionen in der Linienorganisation von Ministerien ein? Was gilt es bei einem Umstieg zu lernen bzw. zu verlernen?
7. Sehen Sie einen Reform- bzw. Veränderungsbedarf? Wenn ja, welchen? Nach dieser allgemeinen Frage wurde hier nach der Einschätzungen des deutschen Modells (politische Beamte) bzw. eines Modells mit einem Generalsekretär als politischem Beamten (Schweizer Modell) anstelle des Kabinettschefs gestellt.
8. Wie schätzen Sie die Auswirkungen der Bundeshaushaltsrechtsreform auf die Nahtstelle Politik-Verwaltung ein?

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 wahren würde, wer was gesagt habe. Diese Zusage bedingt auch, dass bei wiedergegebenen Zitaten 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.

Dennoch sagten etliche Interviewten an bestimmten Punkten der Interviews: "Schreiben Sie das nicht mit." In zwei Fällen wurde offen gesagt, bestimmte Inhalte aus den Interviews draußen zu lassen ("Wenn es etwas Negatives gäbe, würde ich es Ihnen nicht sagen.") Bei etlichen Interviews, insbesondere mit Personen, die in Kabinetten tätig sind, entstand der Eindruck, dass die Äußerungen mit Bedacht so gewählt wurden, dass sie auch bei namentlicher Veröffentlichung unverfänglich wären. Es gab aber auch Interviews, die eine merkliche Dynamik in Richtung mehr Offenheit des Interviewten im Fortgang des Interviews zeigten, also dass nach sehr allgemein gehaltenen Äußerungen zu Beginn gegen Ende des Interviews prägnante Formulierungen erfolgten.

Diese gewisse Zurückhaltung, die sich von der Anbahnung der Interviews bis zu deren Verlauf zeigte, ist nicht verwunderlich.

Ganz allgemein bestehen Vorbehalte, Außenstehenden Einblicke in das Innere von Organisationen zu gewähren und dies tendenziell umso mehr, je mehr der Fokus auf die Organisationsspitze gelegt wird. Auch ist es durchaus natürlich, bei gegebener Identifikation mit der eigenen Organisation(seinheit) bzw. der Person, für die man arbeitet, einen gewissen Filter in der Außendarstellung anzulegen.

Von Kurt Levin stammt die Formel: $V = f(P, U)$: Das Verhalten ist eine Funktion von Persönlichkeit und Umwelt. Das Verhalten, auch in Interviews und anderen Gesprächsformen, ist somit immer eine Funktion der Persönlichkeit und der konkreten Umgebung, in der er sich eine Person jeweils befindet. Gegenstand dieser Studie sind daher Äußerungen, die die befragten Personen gegenüber dem Autor in der Interviewsituation machten, nicht also "richtige" Beschreibungen einer objektiv erfassbaren Wirklichkeit. Nichtsdestoweniger ist insgesamt ein empirisches Material zu Stande gekommen, das nach Meinung des Autors das untersuchte Feld in wesentlichen Bereichen gut ausleuchtet.

Die Interviews wurden themenanalytisch² ausgewertet.

Bei qualitativen Interviews steht das inhaltliche Gesamtbild, das die Interviews ergeben, im Vordergrund. Quantitative Auswertungen sind auch deshalb problematisch, da sie statistisch gesehen nicht zuverlässig sind. Dennoch ist, um einen Eindruck von in den Interviews mehrfach gemachten Äußerungen zu vermitteln, teilweise die Häufigkeit von Statements angesprochen.

Wörtliche Zitate von Interviewten sind kursiv wiedergegeben. Sektionsleiter-Zitaten ist in „B“ vorangerückt, wenn Sie in den letzten 10 Jahren in Kabinetten tätig waren ein „BK“. Zitaten von Interviewten aus Kabinetten ist ein „K“ vorangestellt, wenn Sie nicht aktuell in Kabinetten tätig sind, ein „Kv“, da die zeitliche Distanz zur Tätigkeit, so die Auswertung der Interviews, eine andere Perspektive erzeugt. Dies war bei den zwei nicht mehr als Sektionsleiter tätigen Personen nicht zu verzeichnen. Daher erfolgt bei diesen keine gesonderte Kurzbezeichnung.

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 erwähn-

² Froschauer, Ulrike, Lueger, Manfred: Das qualitative Interview. Zur Praxis interpretativer Analyse sozialer Systeme, Stuttgart 2003

ten 2011 publizierten Buch des Autors bereits in einem wesentlichen Ausmaß erfolgt ist. Der interessierte Leser sei auf diese Veröffentlichung verwiesen.

1. Ergebnisse der Interviews mit Sektionsleitern und Kabinettsmitarbeitern

1.1. Ressortsteuerung durch die Bundesminister

Im Folgenden sind die Antworten auf die Frage: Wie steuert die/der Frau/Herr Bundesminister/in ihr/sein Ressort? kurz dargestellt. Bis auf das BM für Landesverteidigung und Sport (hier war kein Interview möglich und das BM für Verkehr, Innovation und Technologie (hier wurden im Interview keine Angaben gemacht) sind alle Ressorts repräsentiert. So weit in einem Ressort zwei Personen interviewt wurden, wurden deren Antworten zu einem Gesamtergebnis integriert. Es ist zu berücksichtigen, dass die Interviewten ihre persönlichen Erfahrungen in sehr unterschiedlicher Ausführlichkeit darstellten. Die Aufstellung erhebt somit nicht den Anspruch auf eine vollständige, geschweige denn detailgetreue Darstellung, gibt aber doch ein sehr prägnantes Gesamtbild. Es zeigt sich, dass die jeweiligen Bundesminister ihre Ressorts in höchst unterschiedlicher Weise steuern.

Ressort 1

Es existiert ein MBO-Prozess. Dieser wird vom Generalsekretär mit dem Kabinett abgestimmt. Der Minister steuert die Spitzenbeamtenschaft über Besprechungen und den Kabinettschef.

Ressort 2

Der Minister beschäftigt sich intensiv mit den Ressortfragen. Es gibt ein aufwändig erarbeitetes Strategiekonzept. Es finden jährliche Strategie-Klausuren und quartalsmäßige Controlling-Sitzungen statt. Teilnehmer sind jeweils der Minister, der Kabinettschef und die Sektionsleiter. Der Minister fungiert als Auftraggeber für Großprojekte. Er steuert einerseits über das Kabinett und setzt sich andererseits direkt mit der Beamtenschaft zusammen. Die Hauptsteuerung erfolgt über das Kabinett. Das Kabinett ist im Tagesgeschäft das Bindeglied. Kontakte zwischen dem Minister und der Beamtenschaft laufen nur im Beisein von Kabinettsmitarbeitern.

Ressort 3

Die Steuerung erfolgt mithilfe des Kabinetts. In Workshops wurden konkrete strategische Ziele für das Ressort formuliert. Zuvor gab es Sektionsziele und politische Ziele, die über die Strategie integriert wurden. Der Generalsekretär ist bei den Besprechungen des Kabinetts dabei. Es gibt einen Planungszyklus des Jahresarbeitsprogrammes: Sommerklausur des Ministers, Masterplan, Sektionsziele, Abteilungs- und Mitarbeiterziele. Das Kabinett beobachtet die Umsetzung. Zwischendurch agiert es nach kurzfristigen operativen Notwendigkeiten.

Ressort 4

Es gibt ca. einmal im Monat regelmäßige Sektionsleitersitzungen. Der Kabinettschef ist dabei, nicht aber Fachreferenten des Kabinetts. Das ist von Nachteil und führt zu Koordinationsproblemen. Es gibt eine Zweigleisigkeit: Strategische Themen werden vom Minister unmittelbar gezogen, das andere über die Fachreferenten des Kabinetts. Es existiert ein klarer Rahmen des Ministers durch fünf Leitprojekte.

Ressort 5

Gesamtsteuerung und Gesamtstrategie existieren nicht. Der Minister konzentriert sich auf seine Agenda. Es gibt einen Jour Fixe des Ministers mit den Sektionsleitern sowie Besprechungen und Gespräche in verschiedenster Form.

Ressort 6

Es erfolgt eine Orientierung am Regierungsprogramm, daraus werden jährliche Programme abgeleitet. Der Minister hat eine jährliche Klausur des Kabinetts sowie eine jährliche Klausur mit Sektionsleitern sowie routinemäßige Besprechungen mit Spitzenbeamten. Zusätzlich gibt es unmittelbare regelmäßige Kontakte. Ein offener Wunsch sind Zielvereinbarungen mit den Sektionsleitern. Es ist eine Tendenz vorhanden, dass Themen ohne tagespolitische Relevanz zu kurz kommen.

Ressort 7

Der Minister ist auf seine Leitprojekte fokussiert. Als politisch nicht relevant angesehene Schwerpunkte interessieren ihn nicht. Die strategische Steuerung läuft über Jahrespläne. Es gibt regelmäßige Besprechungen zwischen Bundesminister, Kabinett und Sektionsleiter, in denen kritische Punkte eher nicht zur Sprache kommen. Ansonsten besteht wenig persönlicher Kontakt zum Minister. Der laufende Kontakt erfolgt mit dem Kabinett. Insgesamt steht in der Praxis eine punktuelle Steuerung im Vordergrund.

Ressort 8

Der Minister setzt sich mit vielen Themen direkt auseinander. Die Strategiearbeit erfolgt halbjährlich über eine Kabinettsklausur unter teilweiser Zuziehung von Spitzenbeamten. Viel Kommunikation zwischen dem Minister und den Beamten erfolgt auf Dienstreisen.

Ressort 9

Es gibt alle 2 - 3 Monate einen Jour Fixe und weiters anlassbezogene Kontakte sowie Gespräche bei Auslandsreisen und Veranstaltungen. Die Steuerung erfolgt zu wesentlichen Teilen über den Kabinettschef, der laufend Kontakt zu den Spitzenbeamten hat. Die Schwerpunktersetzung ergibt sich einerseits aus der politischen Agenda, andererseits aus Vorschlägen der Sektionen.

Ressort 10

Es gibt ein- bis dreimal jährlich ein Gespräch des Ministers mit den Sektionsleitern. Inhalt sind jeweils die Arbeitsprogramme der Sektionen. Es besteht kein Strategieprozess. Die Kommunikation erfolgt hauptsächlich über das Kabinett. Die Steuerung des Managements des Ministeriums wird vernachlässigt.

Ressort 11

Die Priorisierung der Projekte ergibt sich aus dem Regierungsprogramm. In die zentralen Projekte werden nur wenige Beamte einbezogen. Der Minister geht auch durch das Haus, um Kontakt zu halten.

Ressort 12

Im Wechselspiel von Regierungsklausuren, parlamentarischer Arbeit, der Bearbeitung von Konzepten durch Beamte und der politischen Endabstimmung fungiert das Kabinett als Drehscheibe. Im Vordergrund stehen wenig strukturierte Prozesse wie die kurzfristige Arbeit an Aktualitäten und rasche Reaktionsformen. Es gibt aus Termingründen keinen Jour fixe des Ministers mit Beamten.

Es ergibt sich folgendes Gesamtbild:

- Einen ausdifferenzierten und zugleich integrierten 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 Flächen deckend zur Anwendung.

Zusätzlich seien einige Zitate angeführt, bei denen eher allgemeine Fragen der Tätigkeit von Bundesministern angesprochen wurden.

Es wird angesprochen bzw. eingefordert, dass sich der Minister gegenüber seiner Ministerialorganisation als aktiver Ressortleiter und Vorgesetzter der Spitzenbeamtenschaft einbringt.

B: Vielfach ist dem Minister nicht bewusst, dass er sein Ressort führen muss, dass er eine andere Basis hat, andere Informationen bekommt, wenn er mit der Sektionschefs redet.

BK: Es nehmen ganz wenige Bundesminister wahr, dass sie der Chef der Beamten sind, auch organisatorisch, da könnte sich was verbessern.

Kv: Ich sah auch stark bei anderen Ministern, welche Kollateralschäden entstehen, wenn der Minister die Bürokratie links liegen lässt.

Es gibt einen Zusammenhang zwischen dem Führungsverständnis des Bundesministers und der Rolle, die sein Kabinett spielt.

Kv: Ich sah auch, welches Potenzial da ist, wenn der Minister mit der Bürokratie kann. Viele Bundesminister können mit der Bürokratie nicht. Die Kabinette sind dann primäre Ansprechpartner und werden enorm mächtig. Wenn der Bundesminister dem Haus misstraut, wie dies erstaunlich häufig der Fall ist, wird das Kabinett extrem wichtig.

Das Kabinett hat auch in Imagefragen eine Entlastungsfunktion für den Bundesminister.

Kv: Die Steuerung des Ressorts erfolgt ein bisschen mit dem Konzept Good Cop – Bad Cop. Unangenehme Dinge überließ er mir. Das macht Sinn, weil ich nicht gewählt werden musste.

Es scheint in der Ausgestaltung von zeitlichen Horizonten einen sich selbst verstärkenden Zusammenhang zwischen Orientierung an der medialen Berichterstattung und der Irritierbarkeit des politischen Systems zu geben. Weil sich Politiker an der

medialen Berichterstattung orientieren, sind sie durch diese irritierbar. Es zahlt sich somit aus, Erregungen zu produzieren, da diese erfahrungsgemäß erfolgreich Wirkung tun.

B: Die Minister interessiert nur, was morgen in der Zeitung steht und wie die nächste Wahl gespielt wird. Es gibt keinen langen Atem.

Kv: Es hat in Österreich eine gewisse Tradition, dass das politische System für öffentliche Irritationen und Erregungen sehr anfällig ist. Es braucht nicht viel, um Unruhe zu erzeugen.

Einerseits ist es für Beamte schwierig, Themen zu ziehen, die politisch nicht relevant sind.

BK: Interessant ist das Wording: Hat es nur eine politische oder eine technische Relevanz. In den wenigsten Fällen hat es tagespolitische Relevanz, meistens hat es nur eine technische Relevanz. Die technische Relevanz findet im Kabinett keine Relevanz. Das kann im Extremfall, ich kenne es von Kollegen, wahnsinnig frustrierend und demotivierend sein, man will nichts Sinnloses machen.

Andererseits wird berichtet, dass es politische Eingriffe in das operative Geschäft gibt.

Kv: Der Grundgedanke der Verfassung ist: Wenn der Politiker sein Ressort führt, kümmerte er sich um grundsätzliche Dinge. Das Operative macht der Beamte. Mittlerweile ist es attraktiv, sich operativ einzumischen.

Es wird ein Bild von Bundesministern gezeichnet, die von ihren Arbeitsumständen her nicht in der Lage sind, sich in Materien tiefer zu versenken und vieles zwischendurch erledigen müssen.

BK: Zahlenwerke sind nicht im Vordergrund eines Ministers, damit beschäftigen sich eher die erfolglosen. Die Minister machen es insofern, als sie den Auftrag geben etwas zu tun. Die Umsetzung liegt bei den Beamten und den Kabinetten.

K: Es ist ein logistisches Problem, weil der enge Terminplan eines Ministers nicht lange Sitzungen erlaubt. Abstimmungen finden zwischendurch statt, so während einer Autofahrt.

Dieser getriebene Arbeitsalltag fordert seinen Preis.

BK: Wenn man jemand anschaut, der aus der Politik ausscheidet, so schaut er nach drei Monaten sensationell besser, erholt aus. Es ist eine sehr auszehrende Arbeit. Die hohe Geschwindigkeit ist hinderlich, man muss sich Zeit nehmen.

Kv: Der Ministerjob ist ziemlich unmenschlich.

Insgesamt entsteht ein Bild politischer Arbeit, die stark getrieben ist von Tagesaktualitäten und der medialen Berichterstattung. Bundesminister haben demzufolge einerseits ein sehr großes Ausmaß an Macht, andererseits sind sie aber in hohem Maße fremdbestimmt. Typischerweise gelingt es ihnen nur wenig, in autonomer Weise längerfristige Vorhaben zu verfolgen. Diese Arbeitswirklichkeit erschwert es, die Ressorts als deren hierarchische Spitze so zu steuern, wie es allgemeine Grundsätze von gutem Verwaltungsmanagement erfordern: strategische Prozesse und integrierte Steuerung auf Grundlage einer Leistungs- und Wirkungsorientierung, Transparenz und Beteiligung auch von Bürgern, gezielte Organisations- und Personalentwicklung.

Im ministeriellen Alltag spielen Kabinette eine bedeutende Rolle. Sie reproduzieren hierbei die politischen Muster, was angesichts ihrer Rekrutierung und Verantwortlichkeit nicht verwunderlich ist.

1.2. Selbst- und Fremdbild von Sektionsleitern und anderen Beamten

In diesem Kapitel werden die Antworten und Ergebnisse zu folgenden Fragen dargestellt: Bei Sektionsleitern: Von welchem Selbstverständnis ist ihre Amtsführung, insbesondere der Umgang mit dem Kabinett und dem Herrn Minister, getragen? Bei Kabinettsmitarbeitern: Wie erleben Sie das Selbstverständnis und die Amtsführung der Beamten, insbesondere der Sektionsleiter?

Selbstbild

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 hat er keine hohe 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 umzugehen; 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 Meinung nach wissen müsste; erlebt Nichtbeachtung seiner Arbeit.
- Sehr selbstbewusst; stellt die 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 will; erklärt sich als reformfreudig bei gleichzeitiger Unzufriedenheit mit der Tendenz aktueller Reformen in Richtung auf Bürokratisierung .

Gemeinsam ist beiden Gruppen, dass sie die Loyalität gegenüber dem Minister betonen, diese Loyalität aber Großteils, 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.

Wenngleich nur nach dem persönlichen beruflichen Selbstverständnis gefragt wurde, gaben doch einige Interviewte allgemeine Einschätzungen über Beamte ab:

Loyalität heißt, die Wahrheit zu sagen.

B: Meine Grundsätze sind: Immer die Wahrheit sagen, loyal den jeweiligen Ressortleiter unterstützen. Immer die Wahrheit sagen heißt, nicht immer bequem sein, auch Unangenehmes sagen. Ich habe nicht den Eindruck, hierbei hervorzustechen, das ist die Kultur des Hauses.

Öffentlich Bedienstete sind besser als ihr Ruf. Man muss aber die Besonderheiten der Verwaltung in Rechnung stellen.

BK: Insgesamt ist der öffentliche Dienst bereiter, motivierter als viele draußen das glauben. Der öffentliche Dienst ist kein Schnellboot, sondern ein Tanker, ein Containerschiff, wenn man das vergisst, werden die Container herunter purzeln. Es kommt darauf an, wie man das Schiff belädt und lossteuert.

Beamte sind zu sehr problem- und zu wenig lösungsorientiert.

BK: Manche Beamte zeigen immer nur das Problem, nicht die Lösung. Ein Beamter ist unnötig, zu dem man mit einem Problem kommt und mit sieben geht. Das ist unnötig. Das ist schon verbreitet, ich habe das Querbeet erlebt.

Die Unzufriedenheit mit der gegenwärtigen politischen Steuerung der Ressorts wird auch als Generationenproblem erlebt.

Ich orte, dass ältere Kollegen, die im Spitzenmanagement sind, mehr leiden als wir, weil ich nicht den Auftrag an mich, den Anspruch stelle, den allumfassenden Einfluss auf den politischen Chef gehabt zu haben und mich weniger geärgert habe.

Der vom Kabinettschef beauftragte Sektionsleiter, der erklärte, kein Interview geben zu wollen aber dann doch einige Äußerungen machte, stellte dem Autor eine Kopie eines Artikels des Politikwissenschaftlers Anton Pelinka zur Verfügung, in dem aus Anlass der Causa Entacher ein kritisches Bild von der Macht der Beamten gezeichnet wird.³ Der Autor hat diese ihm sehr komplex erscheinende Angelegenheit zu einem früheren Zeitpunkt als exemplarisch für die bestehenden Risiken an der Nahtstellepolitik und Verwaltung abgehandelt.⁴ Jedenfalls kann die Übergabe des Artikels als Botschaft verstanden werden.

Fremdbild

Die Kabinettsmitarbeiter äußerten sich folgendermaßen zu ihrem Bild von Beamten und ihren Erfahrungen mit ihnen:

Es gibt eine Reihe positiver Einschätzungen.

K: Die Beamten des Hauses haben höchste Loyalität und Professionalität.

K: Die Beamten sind von sehr unkomplizierter Haltung.

K: Es ist ein enges Verhältnis und ein sehr offenes. Ich habe nie das Gefühl, dass etwas verschwiegen wird oder eine eigene Suppe gekocht wird.

K: Die Erfahrungen sind überwiegend hervorragend. Sie sind von hoher Kompetenz getragen.

K: Es ist absolutes Fachwissen vorhanden. Sie haben absolute Loyalität..

K: Die Bereitschaft, Verantwortung zu übernehmen ist bei den Beamten sehr gut.

Kv: Ich erlebte die Beamten gegenüber den Ministern immer sehr wertschätzend. Die Beamten wissen, dass es einen Letztverantwortlichen gibt, der den Maßstab für die Entscheidungen anlegt

Es werden auch Ambivalenzen geäußert.

Kv: Einerseits erlebte ich die Beamten sehr konstruktiv, andererseits aber ängstlich und auch blockierend

Kv: Das Verhalten der Beamten zu den Kabinettsmitarbeitern ist individuell sehr verschieden. Grundsätzlich ist es positiv mit Abstrichen. Der Geist, dass der Beamte bleibt, das Kabinett aber geht, schafft Vorbehalte.

³ Pelinka, Anton: Leben wir im Beamtenstaat? Staatsdiener gerieren sich wie Bulldozer. Das provoziert die Wut der Bürger, in: Die Zeit, 47/2011,15

⁴ Gratz, Wolfgang: und sie bewegt sich doch Entwicklungstendenzen in der Bundesverwaltung, Wien (NWV) 2011,128 -. 131

Es finden sich kritische Äußerungen.

Kv: Ich erlebte enorme Ängstlichkeit und Unterwürfigkeit.

Kv: Beamte neigen dazu, Angst zu haben.

Kv: Es gehört zum Hobby von Ministern und Kabinetten, die Geschäftsverteilung zu ändern. Davor haben die Beamten Angst.

K: Es gibt doch Leute, die wenig politisches Gespür mitbringen.

Kv: Es ist ein tiefes Missverständnis des Systems, wenn Beamte glauben, sie können in ihrer Stube Politik machen.

Kv: Veränderungswille ist nur bei den leidenden Beamten an der Basis und den politischen Köpfen ganz oben vorhanden, nicht bei denen in der Mitte.

Ein Kabinettschef zeichnete ein grundsätzlich positives Bild von Spitzenbeamten, verwies den Autor aber zusätzlich auf einen Zeitschriftenartikel über die Macht von Spitzenbeamten⁵. Auch dieser Verweis kann als Botschaft gewertet werden. Der Autor interpretiert sie so, dass es auch Aufgabe der Kabinette sei, dafür zu sorgen, dass ein Machtgefälle zwischen dem Bundesminister und seiner Beamtenschaft besteht.

Es werden Erwartungen an die Konfliktfähigkeit von Beamten formuliert.

K: Im öffentlichen Dienst sollte man nicht konfliktscheu sein, es austragen, schauen, wer sich durchsetzt.

K: In der Verwaltung eines Ministeriums soll es möglich sein, dass von Beamten auch dem Kabinett Entscheidungsgrundlagen und Konkretisierungen abverlangt werden. Wenn ein Verwaltungsbediensteter Zweifel hat, kann er um Interpretation bitten. Die dienstrechtlichen Schutzmechanismen reichen aus, um Nachfragen zu machen.

Es entsteht ein prägnantes Gesamtbild: 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 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.

⁵ <http://www.format.at/articles/1149/524/313972/der-schatten-beamten> Der lange Schatten der Beamten Wer Österreich wirklich regiert Sektionschefs, Höchststrichter & Amtsvorsitzende, Abfrage 14.3.2012

1.3. Selbst-und Fremdbild der Kabinette sowie deren Interaktion mit der Verwaltung

1.3.1. Die historische Entwicklung

In einigen Interviews wurden die historischen Entwicklungen angesprochen, die zum Ist-Zustand führten.

Als markanter Punkt der Entwicklung wurde das Jahr 2000 angesehen:

B: Seit der Wende, bis dorthin machte das Ministerium die Arbeit unbehelligt von der politischen Ebene, man hat es hingenommen, dass das Ministerium arbeitet, es war klar, dass die Beamten das machen. Es war ein Grundvertrauen zur Bürokratie vorhanden. Seit der Wende besteht ein Grundmisstrauen gegen Beamte. Daher muss der Minister alles wissen. Er wird nervös, braucht jemand, der sich alles anschaut. Das Erstaunliche ist, dass sich dieser Habitus erhalten hat, diese Art der Wende ist dauerhaft in allen Regierungen erhalten geblieben.

B: Die Veränderung fing unter Schwarz-Blau an. Man brauchte Aufpasser bei den Beamten, damit man nicht hereingelegt wurde, So sah man es jedenfalls. Jetzt geht es nicht mehr darum, aber das Kabinett muss sein, weil es auch die anderen haben.

Der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union brachte eine markante Veränderung der Regierungsarbeit.

B: Seither ist die Arbeit explodiert mit der EU. Die Dinge sind dynamischer geworden, sie sind explodiert.

Weitere zentrale Faktoren sind die geänderte Form der Vermittlung politischer Inhalte und die neuen Techniken elektronischer Kommunikation.

B: Die extreme Durchlüftung fordert die Politiker viel mehr.

K: Früher waren die politischen Büros wesentlich kleiner. Das ist eine Entwicklung über Jahrzehnte. Es hat ein Kulturwandel stattgefunden. Das hängt zusammen mit der gestiegenen medialen Schlagzahl, dem Bedarf nach Geschwindigkeit. Sie ist durch die Online-Berichterstattung höher.

K: Es legt (hängt?) auch mit den Möglichkeiten der telefonischen Verfügbarkeit zusammen, vieles geschieht im Auto.

K: Mit E-Mails und der EDV ist alles viel schneller geworden. Daher braucht ein Minister einen Stab, der Aufträge umsetzt.

K: Durch die größere Komplexität, die Beschleunigung, die elektronische Kommunikation, bei der man die Dinge rasch verarbeiten muss, daher braucht die politische Ebene einen breiteren Filter, als sie ihn einmal hatte. Dieser Filter ist das Kabinett. Die Sektionschefs könnten das nicht leisten.

Die Veränderungen haben zur Folge, dass Minister weniger Kontakt zur Sektionsleitung haben.

KB: Es ist ein Kennzeichen der Zeit durch die Vielfalt der Aufgaben, dass es abgenommen hat, dass es einen unmittelbaren Kontakt zwischen den Sektionschefs und dem Minister gibt, es ist tendenziell weniger. Für eine gestandene Führungspersonlichkeit kann das eine Herausforderung sein, weil der Bundesminister sich seiner Umgebung bedient und nicht selbst den Kontakt führt. Früher war es für Sektionschefs leicht, Gehör zu finden, zum Minister vorzudringen, etwas mitzuteilen. Jetzt ergibt sich stärker die Rolle des Kabinetts als Transmissionsriemen.

Insgesamt ergeben sich somit verschiedene Faktoren: politische Entwicklungen, europäische Union, Beschleunigung der Abläufe, durch die Massenmedien als erforderlich erlebte Redaktionsformen, Verwendung elektronischer Kommunikation, die insgesamt Argumente für die Vergrößerung der Kabinette und die Zunahme ihrer Bedeutung darstellen.

1.3.2. Grundsätzliche Aussagen zur Funktion von Kabinetten

Zunächst sei die Sichtweise der Sektionsleiter dargestellt.

Kabinette gelten als zentrale Erfolgsfaktoren.

B: *Ein schlankes, gut funktionierendes Kabinett ist die Voraussetzung für ein erfolgreiches Ressort.*

Vor allem Sektionsleiter, die zuvor in Kabinetten tätig waren, sehen die Rolle der Kabinette positiv.

KB: *Mit dem Kabinett gibt es ein sehr harmonisches Miteinander zwischen dem Kabinett und den Spitzenbeamten, weil der Bundesminister so präsent ist. Im Tagesgeschäft ist das Kabinett das Bindeglied. Sie sind die Boten. Die Beamtenschaft ist eingebunden. Es läuft rund ab.*

KB: *Das Kabinett hat bei uns eine moderierende Rolle.*

KB: *Kabinettsmitarbeiter sind die fachlichen Berater des Bundesministers. Daraus ergibt sich ein Zugang zu allen Informationen, um vernünftig beraten zu können.*

Die Rolle von Kabinetten wird als eine vermittelnde angesehen.

B: *Die Kabinette sind Ansprechpartner, Sprachrohr, Mittler und Informationsdrehscheibe für die Verwaltung, aber auch für die Partei.*

B: *Die Rolle des Kabinetts ist eine Mittlerrolle.*

Es kommt offenbar stark auf die handelnden Personen und die persönlichen Konstellationen an.

B: *Die Rolle des Kabinetts ist nur so stark, wie der Minister es will.*

B: *Die Funktionsweise des Kabinetts hängt ganz stark von den Personen ab. Sie ist sehr unterschiedlich. Wir leiden ein bisschen unter dem häufigen Wechsel des Ministers, da wechseln viele Kabinettsmitarbeiter auch.*

B: *Es gibt unterschiedliche Konstellationen. In jedem Kabinett gibt es einen Zuständigen für meinen Bereich. Es kommt darauf an, ob sich der auskennt oder nicht, wenn nicht, ist es mühsam. Es kommt auch auf die Wellenlänge an.*

B: *Es ist stark getragen vom informellen Element, ..., entweder man ist der gleichen Fraktion angehörig und befreundet, dann ist es eine ganz enge Bindung, gegenseitige politische Beratung und Planung oder man gibt sich großkoalitionär und im eigenen Interesse kooperativ.*

BK: *Rechtlich ist alles geklärt. Alles andere sind zwischenmenschliche Probleme. Überall wo zwei vernünftige Leute zusammenkommen, geht es ohne Schwierigkeiten. Es gibt überall Ausnahmen.*

Kabinette werden aber auch kritisch gesehen:

B: *Was ich von anderen Häusern höre, gibt es an der Spitze eine Parallelverwaltung durch die Kabinette, die nach unten delegieren.*

B: Für jede Sektion gibt es einen Kabinettsmitarbeiter, der sich als ein politisches Steuerungsorgan hält. Die Beamten denken auch politisch und wollen den Minister unterstützen. Es führt zu Frustrationen, dass man als reines Ausführungsorgan eingestuft wird.

B: Sie mauern sich immer mehr in ihren Kabinetten ein, schotten den Minister ab, das ist eine verbreitete Differenz. Solange sie das für funktional halten, wird sich nicht viel ändern.

Die Kritik bezieht sich auch auf die Bundesländer:

B: Dabei sind wir auf der Bundesebene Wasserln, jeder Landesrat hat zumindest fünf Kabinettsmitarbeiter, das ist völlig absurd.

Die rechtliche Regelung der Tätigkeit von Kabinetten wird als ungenügend erlebt.

Bk: Das Dienstrecht wird von Gesetzen determiniert. Die Nahtstelle Politik - Verwaltung ist aber nicht gesetzlich determiniert. Das ist erstaunlich, da die Verwaltung aufgrund von Gesetzen agieren soll. Der Arbeitsprozess hat sich geändert, man hat es aber nie nachgezogen. Nach dem österreichischen Motto: Irgendwie geht es schon.

Von Personen, die mit beiden Rollen persönliche Erfahrungen haben, kommen recht anschauliche Vergleiche:

BK: Teilweise sind Kabinette wie Isolierschichten, vor allem, wenn die kritische Masse an Verwaltungsinternen fehlt.

BK: Kabinettsmitarbeiter haben eine Supportfunktion. Man ist ein Nachtschattengewächs, nahe der Sonne, aber nicht die Sonne selbst, das muss einem bewusst sein, dass das keine Eigendynamik bekommt.

BK: Kabinettsmitarbeiter sind wie V-Männer bei der Exekutive, sie haben ein Schattendasein.

BK: Kabinette sind in einer realen Machtposition. Die Nähe zur Sonne hat man zu respektieren, sollte man respektieren, für das gemeinsame Ganze nutzen. Man sollte mitdenken, was im Kabinett gebraucht wird.

BK: Ich habe oft das Gefühl, dass, wie Autobahnen Autos anziehen, sehr große Kabinette Arbeit anziehen. Umso weniger Platz bleibt dann für die Ressortinhalte.

Die Sichtweisen von Kabinettschefs und ihren Mitarbeitern:

Die Kabinettschefs beschreiben ihre Rolle und die ihrer Mitarbeiter als für die Steuerung des jeweiligen Ressorts sehr tragend.

K: Ich habe eine Rolle ähnlich der Generalsekretär-Rolle.

K: Der Hauptsteuerungsmechanismus ist das Kabinett, das nicht nur im klassischen Sinn ein Postkasten und ein Sekretariat ist, sondern quasi in der Person der Referenten des Kabinetts der eigentliche Minister ist. Das ist eine Entscheidung, die jeder Minister treffen muss. 2008 hinterfragte der Untersuchungsausschuss das Thema. Es ist eine graue Masse. Die Ressortleitung entscheidet die Rolle des Kabinetts nach innen und außen.

K: Prinzipiell erfolgt die Steuerung über den Kabinettschef. Ich bin täglich, teilweise mehrmals täglich im Kontakt mit den Sektionschefs.

K: Ich habe laufend Besprechungen mit dem Bundesminister, handele in seinem Auftrag. Das bewährt sich sehr gut.

Der zentralen Steuerungsfunktion steht eine sehr schwache rechtliche Stellung gegenüber.

K: Jedem muss klar sein, welche rechtliche Stellung man hat, nämlich gar keine. Das ist ein ungelöstes Problem. Man ist ein sehr enger politischer Mitarbeiter des Bundesministers. Aber die Stellung innerhalb der Verwaltung ist ein Nullum. Man muss sich das immer vor Augen halten und im Kontakt mit den Sektionen beachten.

Die Aufgabenverteilung im Kabinett spiegelt die Organisation des Ressorts wieder.

K: Die Kabinettsaufteilung erfolgt nach Zuständigkeiten, sie stellt ein Aufgabenportfolio dar. Es spiegelt faktisch nicht ganz die Sektionen wieder.

Kabinette sind Organe des Ressortleiters.

K: Wir haben einen Hands on-Minister, der sich mit sehr vielen Themen direkt auseinandersetzt. Bei der praktischen Abstimmung und Umsetzung ist er aber auf das Kabinett angewiesen.

K: Zunächst gilt: der Chef ist der Chef. Ich sehe meine Rolle nicht darin, Politik zu machen, sondern den Minister zu beraten und seine Entscheidungen umzusetzen.

Kabinette haben als Unterstützungsinstrument des jeweiligen Bundesministers eine politische Funktion.

K: Das Kabinett ist zur Durchsetzung der politischen Interessen und für das Lobbying innerhalb der Regierung unumgänglich.

K: Das Kabinett hat die Aufgabe, Denkanstöße zu geben und gute Ideen und Projekte aus der Verwaltung zu pushen und politisch umsetzbar zu machen.

K: Das Kabinett ist dringend notwendig für die Durchsetzung der Interessen. Die besten Vorlagen helfen nichts, man muss es politisch durchsetzen.

Kv: Das Kabinett hat für Ideen und für Veränderung zu sorgen, damit der Minister nicht baden geht. Es müssen aber immer gemäßigte Ideen sein, nicht zu radikale, sondern solche, die den Medien in drei Sätzen vermittelbar sind.

Kabinettschefs sind sich bewusst, auf heißen Stühlen zu sitzen.

K: Man kann von dem Sessel aus irrsinnig viel zusammenhauen. Es wird auch provoziert. Die Frage ist, steigt man darauf ein.

Kv: Der Kabinettschef ist von der Situation her ein Blitzableiter für alles Üble, das ist auch in der Situation so angelegt.

Die Rolle der Kabinette wird auch, ähnlich der Sichtweise der Sektionsleiter, als vermittelnd und abfedernd beschrieben:

K: Im Wesentlichen nehme ich meine Rolle mehr als Brückenfunktion wahr.

K: Der Kern, die wesentliche Funktion ist die politische Abstimmung.

K: Jetzt ergibt sich stärker die Rolle des Kabinetts als Transmissionsriemen.

K: Wir sind keine Einbahnstraße, saugen nicht nur Informationen ab, sind nicht nur Postkasten, sondern setzen uns mit den Themen inhaltlich auseinander. Wir rückübermitteln auch, tragen Sachen proaktiv an das Haus heran.

K: Die Aufgabe ist, politische Zielsetzungen zu verbinden mit: Wie wirkt sich das auf die Beamten und die Bürger aus. Es geht darum, die Gesamtauswirkungen im Auge zu haben.

K: Es ist viel Koordinationsarbeit und Koordinationsaufwand. Das Aufrechterhalten einer Gesprächskultur, die widersprüchliche Meinungen ermöglicht.

K: *Wir vervielfältigen die Aufträge des Ministers, sind Verbindungsleute zu den verschiedenen Abteilungen und Sektionen, geben die Richtung vor, sind im Alltag eine Clearingstelle.*

K: *Stress und Schlagzahl gehen gefiltert an die Verwaltung.*

Kabinette haben die Funktion, einen Unterschied zur Verwaltung zu erzeugen.

K: *Ein Kabinett hat Sinn. Es weist in eine andere Blickrichtung, hat nicht seit Jahren eingefahrene Sichtweisen. Man kann im Wechselspiel Inhalte aufbereiten.*

Die Bedeutung und die Funktionsweise von Kabinetten ist in hohem Ausmaß davon abhängig, wie der Ressortleiter dem Ministerialapparat gegenübersteht.

Kv: *Die Funktion eines Kabinetts versteht man nur, wenn man die beiden Ufer, die beiden Pole, wie diese beiden zueinander im Verhältnis stehen, betrachtet, wie sich diese beiden zueinander verhalten. Wenn ein Bundesminister Nähe zu den Sektionschefs hat, ist das Kabinett überflüssig. Jedes Kabinett steht zwischen dem Bundesminister und dem Ressort und spiegelt das Verhältnis des Ministers zum Ressort sehr stark wieder. Aus der Frontstellung zwischen der Couleur des Hauses und dem Minister entstehen mächtige Kabinette.*

Hierbei sind unterschiedliche Logiken zu integrieren.

Kv: *Das Kabinett muss die Logik von vier Systemen verinnerlichen: Öffentlichkeit und Medien, Bürokratie, die Partei, das Parlament, das eine ganz merkwürdige Eigenlogik hat. Die vier Systeme haben ihre eigene Logik, laufen nicht synchron, darauf muss man achten, wenn man nur auf die Partei sieht, theatert man den Minister hinein. Wenn man nur mit dem Haus arbeitet, das kommt auch vor, schadet das auch.*

Es wird auch Kritik an bestimmten Aspekten geübt bzw. Nachdenklichkeit gezeigt.

K: *Manche Kabinette sind zu aufgebläht. Mir missfallen auch Ministerratsvorträge, die reinste Routine sind, die politisiert werden, weil sie über X Kabinettsstellen gehen. Es ist ein bisschen absurd bei Routinesachen, die könnten rein fachlich erledigt werden, wenn der Minister Vertrauen zu seinen Beamten hat. Es muss aus meiner Sicht nicht alles zwischen den Kabinetten verhandelt werden. Da wäre sicher etwas rückzubauen.*

K: *Stimmungsmäßig ist die Wertschätzung der Verwaltung für Kabinette keine sehr hohe, eine abnehmende. Ich registriere im öffentlichen Dienst eine steigende Missstimmung der Verwaltung, ein mangelndes Verständnis, woran das liegt, weiß ich nicht.*

1.3.3. Selbstverständnis von Kabinettsmitgliedern

Im Folgenden werden die geäußerten Selbstverständnisse der interviewten Kabinettsmitglieder beschrieben.

- 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 recht-

lichen 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 beschrieben, 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 Kasten-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 Minister 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 Kabinetts-tätigkeit, 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 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.

Ergänzend seien einige wörtliche Zitate gebracht:

Aus Kabinettsicht sind soziale und kommunikative Kompetenzen erforderlich.

K: Man hat keine Führungsrolle, aber eine ähnliche Funktion. Soziale Kompetenz und Kommunikationsfähigkeit sind das Um und Auf.

Die Qualifikationen in Kabinetten sind Ausdruck des Amtsverständnisses des Ressortleiters.

K: Es hängt sehr viel vom Selbstverständnis des jeweiligen Ministers ab. Ist der sachorientiert, braucht der Leute, die sich auskennen. Will er gut dastehen, steht Öffentlichkeitsarbeit und Marketingarbeit im Vordergrund. Wenn jemand vor allem gut dastehen will, wird der Leute holen, die vor allem mit Verkauf und weniger mit Inhalten beschäftigt sind.

Es geht nicht zuletzt auch um das Selbstverständnis und die persönliche Abgrenzung.

K: Ich habe es so verstanden, dass ich meinen Job mache und nicht ein Gesinnungstäter bin, aber man wird als Gesinnungstäter angesehen. Die Trennlinie zwi-

schen Seinen-Job-machen und Gesinnungstäter ist nach meiner persönlichen Einschätzung so: Wenn man ohne nach links und rechts zu schauen in ein Projekt hineingeht, respektlos mit den Beamten umgeht, um politische Ziele zu erreichen, dann ist man ein Gesinnungstäter. Ich hatte vor solchen Leuten auch Angst, als ich einen Job in der Partei hatte, wenn eine Meinung auf Gedeih und Verderb durchgeprügelt wird.

Ein Kabinettsmitarbeiter sprach die rechtliche Basis der Beschäftigung in Kabinetten an.

K: Für die Beschäftigung gibt es unterschiedliche Modelle. Ich habe einen Vertrag, aber noch eine Planstelle im Ressort, die eine andere ist, als ich sie vor Beginn meiner Tätigkeit hatte. Manche werden Dienst zugeteilt, manche arbeiten über einen Arbeitsüberlassungsvertrag.

Ein ehemaliger Kabinettschef äußerte sich zur exponierten existenziellen Situation von Kabinettsmitarbeitern.

Kv: Die schlechte Absicherung gilt auch (gemeint ist nicht nur für Minister) für viele Kabinettsmitarbeiter. Die hohe Irritierbarkeit ist nicht erstaunlich, weil die Leute tief fallen können. Es gibt genug Leute, die nie wieder auftauchen.

Dies kann zu Rekrutierungsproblemen führen.

Kv: In manchen Bereichen findet man kaum gute Leute für die Kabinette.

Man muss aufpassen, dass man die Rahmenbedingungen nicht so verschlechtert, dass es nur mehr Politikgünstlinge als Sekretäre gibt.

1.3.4. Fremdbilder von Kabinettsmitgliedern

Wiewohl nicht explizit erfragt, machten einige interviewte Sektionsleiter Aussagen zu persönlichen Qualifikationen in Kabinetten.

Es gibt positive Einschätzungen von Sektionsleitern:

B: Natürlich ist es eine Provokation, wenn eine jüngere Person, die von außen kommt und sich nicht auskennt, aber sie waren lernfähig und respektvoll.

Es überwiegen aber durchaus kritische Einschätzungen:

B: Sie sind durch die Bank überfordert, wie dies bei politischen Kabinetten so ist. Man merkt das bei der Frequenz der Aufträge, wenn in einer Sache zwei bis dreimal angerufen wird.

B: Sie kennen nach einem Jahr noch nicht die Zuständigkeiten, die laufenden Dinge, Verwaltungsprojekte, Pläne des Ministeriums.

B: Die Sachen werden medial verscheißert, weil sie total überfordert sind. So ist es in verschiedenen Belangen, auf der einen Seite das Minenfeld der Politik, auf der anderen Seite detailreiche Sachfragen, die nicht durchschaut werden. Da sind sie auf sehr auf die fachlichen Kompetenzen der Beamten angewiesen, gleichzeitig trauen sie ihnen nicht ganz.

B: Es sind frisch gefangte Leute. Ich bilde mir ein, dass ich zumindest so viel politisches Denken habe wie diese. Viele Kabinettsmitarbeiter haben keine Ahnung von Inhalten und Zuständigkeiten. Ich habe das Gefühl, das Kabinett hat von Organisationsfragen nicht viel Ahnung.

Der Autor erlebte einen gewissen Kontrast zwischen diesen Zuschreibungen und den persönlichen Kompetenzen, die er bei seinen Interviewpartner aus den Kabinetten erlebte. Möglicherweise dominieren die am unteren Ende der Gauß'schen Normalverteilung angesiedelten Kabinettsmitglieder das Gesamtbild, wenn die Kooperation als systemisch unbefriedigend erlebt wird.

1.3.5. Tätigkeiten in Kabinetten

Aus Sicht der Sektionsleitungen sind Kabinette sowohl in grundsätzlichen Fragen, bei zentralen Anliegen des Ministers wie auch im operativen Geschäft tätig.

B: *Gewisse Leitprojekte werden vom Kabinett betrieben. Hier sind die Rollen klar. Oft nehmen die im Kabinett die Projektleitung wahr. Das kommt vor. Kabinettsmitarbeiter haben manchmal auch operative sich im Projektmanagement betätigende(n) Rollen, wo wir sagen, das sollte eher nicht sein. Da sind Mitglieder des Kabinetts inhaltlich tatsächlich tätig. Das ist in Phasen, wo man als Politiker seine Leute noch nicht in die für einen wichtigen Bereichen positioniert hat. Das hängt auch mit Vertrauen zusammen. Wenn man die erste Führungsebene mit seinen Leuten besetzt hat, bekommen die die Aufträge.*

KB: *Das Kabinett wird tätig im Rahmen des Jahresarbeitsprogrammes. Das ist der große Rahmen, damit sind sie in die grundsätzliche Planung eingebunden. Bei der tagesaktuellen Umsetzung im Tagesgeschäft macht das zuständige Kabinettsmitglied die organisatorische Vorarbeit und die Information des Ministers.*

B: *Mittlerweile kriegt der Minister nicht mehr die Post. Das Kabinett liest alles, fängt es ab, teilt dem Minister zu, was ihn interessieren könnte. Damit hat der Kabinettsmitarbeiter das Informationsmonopol. Es kann etwas für ihn erledigen und ihn nachher informieren.*

B: *Die Kabinettsmitarbeiter steigen sehr stark in das operative Geschäft ein. Alle Akten an den Minister gehen über sie. Alle Erledigungen die eine gewisse Bedeutung haben, muss ein Kabinettsmitarbeiter sehen, bevor sie das Haus verlassen.*

Kabinette können politisch unterstützend die Realisierung von Reformvorhaben fördern.

B: *Bei der Errichtung der... (Auslassung durch den Autor) war es hilfreich, das Kabinett zu informieren, um politischen Druck aufzubauen, wenn es Widerstände in anderen Ressorts gab.*

KB: *Es geht auch um politische Abstimmungsarbeit. Beim ... (Auslassung durch den Autor) ist es meine Rolle, mit den Landeshauptleuten zu verhandeln. Das Kabinett führte mit den politischen Mitarbeitern der Landeshauptleute Kontakte. Sie machen, was sie machen sollen. Ich stelle das auch in der Legistik fest. In den Verhandlungen bleiben mit dem Koalitionspartner fünf bis sechs Punkte über. Die Gespräche hierzu werden in den Clubs des Parlaments geführt. Da sind die Kabinettsmitarbeiter dabei, das ist ein wesentlicher Beitrag zur Lösungen.*

Aus Kabinettsicht geht es um die Um- und Durchsetzung politischer Inhalte unter fachlichen Aspekten.

K: *Für den Job ist die Kombination Fachliches und Politisches extrem spannend und herausfordernd: Wie kann ich politische Vorgaben fachlich umsetzen? Wie kann ich Fachliches politisch durchbringen? Da ist es wichtig, fachlich zu wissen, was man tut,*

was die Konsequenzen sind, was Vor- und Nachteile sind, nicht drüberwischt nach dem Motto: Ihr habt keine Ahnung.

Hierbei ist die gestalterische Kooperation mit der Verwaltung wichtig.

K: Man entwickelt durchaus auch gemeinsam mit der Verwaltung Lösungen. Ich komme aus der Sektion und bringe mich daher mehr ein.

K: Nachdem die politische Spitze extrem angehängt ist, obliegt es dem Kabinett, aus den extrem abstrakten Grundsätzen etwas zu destillieren. Man schreibt gemeinsam mit den Experten des Hauses an der Vertiefung und Verdichtung.

Die Sicht von Sektionsleitern, dass Kabinette auch in hohem Ausmaß operativ tätig sind, wird auch von einzelnen Personen in Kabinetten geteilt.

K: Die politischen Mitarbeiter machen in der Zwischenzeit schon sehr viel operative Arbeit, sehr stark Sachreferentenarbeit. Die Realität ist nicht die Arbeit an strategischen Themen, sondern sehr viele inhaltliche Sacharbeit. Deshalb ist der Arbeitsaufwand sehr groß.

K: Manchmal sind die Kabinettsmitarbeiter stärker in der operativen Arbeit als manche leitende Beamte, in konkreten Problemlagen, wo wir sagen, wir müssen etwas Neues entwickeln, wo die Dinge wie eine Wand vor dem Ministerium stehen, da muss man Lösungen, die möglich sind, entwickeln. ... Es sind meist Probleme, wo man ad hoc was tun muss. Es ist keine scharfe Trennlinie. Man arbeitet laufend miteinander. Es ist vermischt. Es gibt mehrere Kommunikationsarten: sprechen, miteinander reden, mailen, über Akte. Jede Art ist unabdingbar. Das Wichtigste ist das Gespräch miteinander.

Ein Kabinettschef kann auch in die Situation kommen, dem Minister Führungsarbeit abzunehmen.

Kv: Der Minister hatte null Führungserfahrung und hat Führung deswegen auch nicht angestrebt und dilettiert. Dinge in die Wege zu bringen und umzusetzen, kam mir zu. Das funktionierte in der Praxis gut.

Die Ware, mit der Kabinette handeln, sind Informationen.

K: In vielen Fällen ist es die Aufbereitung von verdichteten Informationen, die die Politik in die Lage versetzen, in ihrem engen Zeitkorsett gute und knappe Entscheidungsgrundlagen zu bekommen.

Hierbei haben Tagesaktualitäten eine hohe Bedeutung.

K: Aufgabe des Kabinetts ist die laufende Schnittstelle mit der Sektion. Man geht in der Früh durch: Was sind Pressemeldungen, was wird Thema werden.

1.3.6. Ausführendes Organ versus Eigenständigkeit

Beamte erleben Kabinettsmitarbeiter in unterschiedlichem Ausmaß nicht nur als Überbringer der Nachricht des Ministers, sondern auch aus eigenen Impulsen handelnd.

B: Die Kabinette haben zum Teil die Rolle, Mittler des Ministerwillens zu sein, zum Teil kochen sie ihre eigene Suppe. Man merkt je nach handelnden Personen gewisse Verselbständigungstendenzen. Wenn man es länger verfolgt, merkt man, wie sie sich eine eigene Spielwiese, einen eigenen Machtbereich schaffen. ...

Wir hatten aber einen Kabinettsmitarbeiter, der sagte im kleinen Kreis: Das entscheidet doch nicht der Minister, das entscheide ich.

B: Seit vielen Jahren besteht der Eindruck, dass die Kabinettsmitarbeiter nicht nur das tun, was der Minister will, sondern eine Ministerkomplex entwickeln, d.h. mit Handlungen den Eindruck erwecken, das ist der Wille des Ministers. Wenn man aber den Minister kennt, bekommt man den Eindruck, dass der Minister es nicht wisse. Wenn man fragt: Weiß der Minister das schon?, bekommt man die Antwort: Der Minister wird es schon erfahren. Ministerkomplex ist so zu verstehen, dass der Kabinettsmitarbeiter agiert als Minister und gar nicht behauptet, einen Auftrag zu haben, sondern sagt, ich mache das für den Minister.

B: De facto entscheiden die Kabinettsmitarbeiter. Sie sagen, das machen wir so und schreiben es nicht in den Akt. Ich glaube nicht, dass der Bundesminister von ihnen in allen Fragen kontaktiert und informiert wird. Ich habe den Eindruck, er wird in Gesprächen informiert, wie durchgängig, weiß ich nicht.

KB: Im Bereich der Hoheitsverwaltung sind die Kabinettsaktivitäten eine Mischung aus beidem, aus dem Wollen des Ministers und aus eigenem: Der Minister sucht sich möglichst kluge Köpfe aus. Es gibt eine Mischung aus strategischen Vorgaben des Chefs, täglichen Vorgaben und eigenen Vorstellungen. So konzipiert man ein Programm. Natürlich gibt es viele Eigenleben. Es gibt eine tief persönliche Art, wie man das macht. ... Wenn es Spitz auf Knopf steht, holt man sich als Beamter einen unmittelbaren Zugang zum Bundesminister..... Der Minister bestimmt im Rahmen seines Managementstils das Eigenleben des Kabinetts.

Die Grenzziehung in diesem Bereich ist nicht immer einfach. Kabinettsmitarbeitern steht ein besonderer Möglichkeitsraum zur Verfügung.

B: Ich habe auch selbst erlebt, dass einem zwischen Tür und Angel, im Aufzug von Mitarbeitern etwas hineingedrückt wird, zum Beispiel: Kann ich auf eine Tagung fahren? Der Kabinettschef kann so etwas auch machen, zum Beispiel auf dem Weg zum Ministerrat ohne dass der Minister wirklich informiert wird.

Ob hinter einem geäußerten Wunsch des Ministers der Minister selbst steht, ist nicht immer einfach zu beantworten.

B: Heute sagen sie, der Minister will das. Ich gehe davon aus, dass es der Wunsch des Ministers ist. Aber genau weiß ich das nicht.

B: In der Steuerung des Ressorts ist es schwierig, wenn jemand sagt, er handle im Namen des Ministers, das abzugrenzen.

Es gibt aber auch Beamte, die die Dinge als klar geregelt erleben.

B: Jeder Bundesminister bedient sich seines Kabinetts. Aufträge kann aber nur der Bundesminister geben. Es gibt klare Regelungen.

Auch Kabinettsmitarbeiter erleben sich mit einem eigenständigen Gestaltungsraum ausgestattet.

K: Es gibt zwei Antipoden: einerseits nur das Sekretariat, die andere Seite ist, dass das Kabinett der verlängerte Arm des Ministers ist, der mit Vertrauen ausgestattet für den Minister entscheidet. Die Entscheidungen laufen über das Kabinett, aber der Minister führt auch direkte Kontakte mit den Sektionsleitern und Abteilungsleitern, aber immer unter Beziehung des fachlich zuständigen Kabinettsmitarbeiters.

K: Ansonsten ist bei uns im Kabinett die Arbeit relativ selbstständig. Es wird erwartet, dass wir selbstständig arbeiten und herausfinden, wo eine Rückkoppelung erforderlich ist. Das wird im Laufe der Zeit klar, wo eine selbstständige Lösung erwartet wird, wo nicht. Zum Beispiel weiß ich bei Änderungen, die bei den Bundesländern Unbehagen hervorrufen, dass der Chef informiert werden will und nicht unvorbereitet konfrontiert wird, wenn es aufschlägt.

K: Als Kabinettsmitarbeiter hat man in vielen Detailfragen autonome Gestaltungsmöglichkeiten, da der Minister sich nicht um jedes Detail kümmern kann. Der Minister muss das Ziel und die Kriterien für Erfolg und Misserfolg definieren. Das Kabinett hat Kontakt mit anderen Ministerien, Kabinetten und den Beamten und setzt die gewünschten Ergebnisse in die Tat um.

Es besteht auch kritisches Bewusstsein bezüglich des Eigenlebens von Kabinetten.

K: Es mag sein, dass sich manche Kabinette eine zu große Rolle anmaßen, das mag sein.

K: Das Klischee der abgehobenen Kabinettsmitarbeiter, die für sich Freiräume nutzen, gilt nicht für mich. Ich würde nicht so arbeiten wollen, wo ich mich nicht auskenne. Meine Wahrnehmung ist nicht so, dass das Klischee verbreitet ist. Aber es gibt einzelne Leute, die dem Klischee entsprechen, das kommt natürlich vor. Grundsätzlich ist das Klischee aber überzeichnet.

1.3.7. Die Frage der Weisungen

Wiewohl es rechtlich völlig klar ist, dass Kabinettsmitarbeiter selbst keine Weisungen erteilen, sondern lediglich Weisungen des Bundesministers übermitteln dürfen, ist nach den Interviewergebnissen die Praxis nicht immer so eindeutig.

Es gibt Sektionsleiter, die die Weisungsfrage rechtlich klar geregelt sehen. Beamte, die damit Probleme haben, sind selbst verantwortlich dafür.

B: Es ist klar, dass Weisungen nur von der Bundesministerin kommen.

B: Wenn Beamte Weisungen zulassen, sind sie selbst schuld. Es gehört zur Kultur der Verwaltung dazu, dass rechtliche Bestimmungen eingehalten werden. Wenn jemand nicht das notwendige Rückgrat hat, kann ich ihm nicht helfen.

Aus anderer Sicht auf läuft der Routinebetrieb ohne formale Weisungen, jedoch mit informellen Steuerungsimpulsen ab. Kommen formelle Weisungen vor, sind sie ein Indikator für Konfliktsituationen.

B: Es gibt keine Weisungen im engeren Sinn. Es geht über Gespräche, Vorschläge, die im juristischen Sinn de facto selbstverständlich Weisungsgestalt haben. Es wird auch nicht dokumentiert. Alles, was im politischen Gestaltungsprozess geschieht, ist o.k. Da wird darüber nicht diskutiert, die politische Verantwortung hat der Minister.

Mit dem Begriff "Weisung" wird nur bei Konfliktsituationen gearbeitet. Wir haben solche nicht, daher gibt es nichts, wo "Weisungen" drüber steht.

BK: Das sind im Normalfall nicht Weisungen, sondern Formen der Zusammenarbeit im Geist des Jahresarbeitsprogramms. In Weisungsnähe kommt man nur bei heiklen Angelegenheiten. Natürlich sagen die Kabinettsmitarbeiter, sie wollen das und das, für meine Begriffe manchmal etwas zu oft. Ich empfinde das nicht als Weisung. Das würde ich sehen, wenn ich sage: Das ist ein Schmall und sie sagen, es ist anders, machen sie es anders. Wenn so etwas vorkommt, sagen sie, der Minister will das.

Ich habe nicht das Gefühl, dass das die Kabinettsmitarbeiter von sich aus sagen. Es gibt halt politische Zwänge.

B: Im Endeffekt ist es etwas, was sich der Minister mit dem Kabinett ausmachen muss. Die Vorgänge werden entsprechend den Vorgaben des Kabinetts betrieben und der Minister trägt dafür die Verantwortung.

Es geht nicht nur um Aufträge an Sektionsleiter, sondern auch um solche an die Ebene darunter.

B: Die zweite Ebene bei uns hat fast mehr Probleme als die erste. Der Minister gibt keine Aufträge über Kabinettsreferenten an Sektionsleiter, zumindest bei uns nicht. Die Referenten greifen gern auf die zweite Ebene zu und üben Druck aus, das ist ein Versuch, an die Verwaltung etwas zu delegieren.

Die Äußerungen von Interviewten aus Kabinetten in Zusammenhang mit Weisungen weisen eine gewisse Bandbreite auf. Einerseits wird berichtet, dass es Praxis ist, dass Kabinettsmitarbeiter routinemäßig Aufträge im Namen des Ministers erteilen, wobei auch hier die Praxis in einzelnen Ressorts unterschiedlich ist, so in der Unterscheidung zwischen Weisungen, Aufträgen und anderen Steuerungsimpulsen sowie in Formen der Dokumentation.

K: Der Referent (gemeint ist: der sachlich zuständige Kabinettsmitarbeiter) tritt auf als Minister und erteilt Aufträge im Namen des Ministers. Es gibt ein Formblatt dafür, erfolgt aber auch mündlich. Es gibt keine Weisungsbefugnis des Kabinetts gegenüber Sektionschefs, aber der Minister spricht durch den Referenten. Das führt dazu, dass das Tempo sehr viel höher ist, weil man mehr Druck und Geschwindigkeit aufbauen kann so wie acht Minister. Man kann mehr Kraft erzeugen, ein höheres Tempo geben.

K: Es geht um die Abgrenzung Weisung/Ersuchen/Bitte. Ein Ersuchen geht in Richtung auf eine spezifische Vorbereitung, dass man etwas beleuchtet haben will. Solche Ersuchen gebe ich tagtäglich. Sie gehen von Bundesminister aus. Im Gegensatz dazu ist die Weisung nicht auf eine Vorbereitung bezogen, sondern erfolgt, wenn maßgebliche Entscheidungen zu treffen sind. Die Weitergabe von Weisungen des Bundesministers an den Kabinettschef an Beamte durch diesen ist bisher noch nicht passiert. Hier ist die rechtliche Ansicht, dass man das klar betonen muss. Ich habe aber noch keine Weisung weitergegeben.

Kv: Wir haben versucht, der Grauzone dadurch auszuweichen, dass wir unsere Bemerkungen in die Akten hinein geschrieben haben, damit es von der Entscheidungsbefugnis sehr transparent ist, es gab auch Weisungen.

Das machen nicht alle Ressorts so, da führen Kabinette eigene Akten.

Wir haben im Büro der Ministerin ganz wenige Akten geführt und haben die dann ins Staatsarchiv gebracht. Das war aber eine unübliche Vorgangsweise, normalerweise bleibt viel undokumentiert.

Kv: Wo notwendig, gab es konkrete Ersuchen um Umsetzung, was man als Weisungen qualifizieren muss. Wir waren in einem Spannungsfeld. Es kam vor, dass Beamte sagten, wir wollen es genau wissen, und wir sagten, es ist eine Weisung des Ministers. Wir haben dann nie so explizit mit dem Minister gesprochen, aber er war über alles informiert. De facto machten wir eine hierarchische Steuerung in der Kette Minister, Kabinettschef, Kabinettsmitarbeiter. Vom Minister gab es eine konkludente Generalvollmacht. Bei Kleinigkeiten fragte man den Minister nicht. Jeder im Kabinett wusste, dass er die Rückendeckung hatte.

Kv: Bei Ministerien, wo die Rolle des Kabinetts ein Problem werden konnte, gab es vorgefertigte Dinge, Formulare mit: Im Namen des Herrn Bundesministers. Die Nicht-Weisungsbefugnis des Kabinetts lässt sich sehr leicht formal umgehen, wenn man die Bürokratie aber ernst nehmen will, darf man das aber nicht so anlegen. Wenn das zum Problem wird, stimmt das Verhältnis des Kabinetts mit dem Haus nicht. Wenn man die Weisungsebene betritt, stimmt etwas nicht.

Andererseits wird dargelegt, dass bevorzugt auf Kommunikation und Kooperation anstelle von Aufträgen gesetzt wird.

K: In meiner operativen Arbeit wissen alle, dass ich keine Weisungen geben kann. Das ist kein Problem, weil ich engen Kontakt zur Sektionsleitung habe, die ihrerseits engen Kontakt zum Minister hat. Wir drei entwickeln gemeinsame Sichtweisen, die von der Sektionsleitung mit Weisungsrecht umgesetzt wird. Es wird erst dann ein Problem, wenn die Kommunikation schlecht ist. Dann kommt die Frage: War das ein Auftrag? Oder ein Wunsch?

K: Wesentlich ist, ich kann als Kabinett der Hierarchie des Hauses förmlich nichts anschaffen. Das wesentliche Mittel ist die Kooperation, dass man sich zusammensetzt, eine gegenseitige Akzeptanz schafft, als mit Querschnittsmaterien Beauftragter mit einem gewissen Detailwissen.

1.3.8. Die Ausgestaltung der Arbeitsbeziehungen zwischen Spitzenbeamten-schaft und Kabinetten

Der Kontakt mit dem Kabinett wird als positiv dargestellt.

B: Wir sind wie alle anderen mit dem Kabinett in gutem Kontakt. Wir arbeiten gut zusammen.

Positiv genutzte informelle Spielräume entfalten ihre Kraft.

B: Durch Verbindungen steigt der Einfluss, die informelle Vernetzung und Verwachsung. Da ist viel Spielraum, wo es nicht klar vereinbart ist. Man hat durch diese Spielräume bei politischen Vorhaben viel weiter gebracht.

Jeder Spitzenbeamte ist gefordert, seinen höchstpersönlichen Weg gegenüber dem Kabinett zu gehen.

B: Was nie gelungen ist, ist, dass wir aus dem Verwaltungsmanagement gesagt haben: Wir haben eine einheitliche Linie gegenüber dem Kabinett.

Persönliche Kompetenzen sind entscheidend.

B: Ich erlebte Kollegen, die aus mangelnder Führungskompetenz sich nur mehr gelähmt sahen, wenn ein andersfärbiger Minister kam.

Es kommt vor, dass gut vernetzte Sektionsleiter sich die für sie relevanten Kabinettsmitarbeiter aussuchen können.

B: Ich nominierte die beiden, die für mich zuständig waren, sie kamen aus der Beamten-schaft. Sie waren sehr loyal.

Die Dominanz politischer Kalküle und das Eigenleben des Kabinetts werden akzeptiert.

B: *Es ist eine politische Einschätzung: Was ist für den Minister ärger? Diese nimmt der Kabinettschef vor. Ich mische mich in das Kabinett nicht ein, unter keinen Umständen, da gibt es so viele Stränge, die ich gar nicht kennen will. Dabei ist es klar, dass die Entscheidungen oft anders ausfallen aus politischer Sicht, als wir sie fachlich vorbereiten. Wir können das oft nicht nachvollziehen, es ist aber so in Ordnung, weil wir die politischen Prozesse nicht kennen.*

Ein wesentlicher Faktor ist, dass die hierarchische Ordnung bei Kontakten zum Beamtenapparat zumindest durch sofortige Information nicht übergangen wird.

B: *Ich habe nie größere Probleme gehabt und habe immer gleich Spielregeln aufgestellt: regelmäßige Abstimmungsgespräche, wo man gegenseitig abgleicht. Ich habe nie verlangt, dass sie mit meinen Leuten nicht direkt in Kontakt treten können, aber verlangt, dass alles unter CC auch an mich gehen muss. Das funktioniert mit kleineren Ausreißern.*

BK: *Wir haben gegenüber dem Kabinett keine förmlichen Grundsätze definiert, aber eine bestimmte Vorgehensweise. Kabinettsmitarbeiter können unmittelbar mit Abteilungsleitern kommunizieren. Wir erhalten es aber schriftlich, in Form von CC. Es gibt kein Overrulen. Das gab es aber früher, da hatte ich eine etwas unangenehme Auseinandersetzung. Transparenz des Informationsflusses ist eine wesentliche Sache ebenso wie das Einhalten der Hierarchie.*

Wenn ein Mitarbeiter gleichzeitig im Kabinett tätig ist, entsteht ein besonderes Spannungsfeld.

B: *Ein Highlight war, dass ein Kabinettsmitarbeiter bei mir ein halbes Jahr Stellvertreter war. Wir haben uns gut verstanden, aber es war eine unmögliche Konstellation, die es übrigens immer wieder gibt, man weiß nicht, ist es jetzt der Mitarbeiter oder die Verbindung zum Minister.*

Zur ersten Ebene, den Sektionsleitern, hin funktioniert es gut, nicht unbedingt zur zweiten Ebene hin.

B: *Das Spannungsfeld ist in der zweiten Ebene, in der sie oft unfreundlich sind und sich abreagieren, ich hatte einen Vorfall, der war wirklich arg.*

Die andere Seite wird genau beobachtet und entsprechend eingeschätzt.

B: *Die für uns zuständige hat keine eigenen Ambitionen. Wenn sie dreimal anruft, weiß man, dass sie der Kabinettschef gebügelt hat.*

Die Äußerungen eines Bundesministers über einen bestimmten Beamten können Auswirkungen auf das Verhalten des Kabinetts diesem gegenüber haben.

B: *Wenn ein Minister über jemanden schimpft, weiß das Kabinett, den kann ich zwicken.*

Der Kommunikationsstil des Bundesministers mit den Beamten definiert den Spielraum des Kabinetts.

B: *Wenn der Kabinettsmitarbeiter weiß, der Minister kommuniziert regelmäßig mit den Beamten, ist er vorsichtig. Wenn der Minister nur einmal im Jahr mit dem Sektionschef redet, läuft alles über das Kabinett.*

Es wird berichtet, dass die Kooperation in bestimmten Punkten funktioniert, grundsätzlich aber unbefriedigend ist, da inhaltliche Auseinandersetzungen und positive Rückmeldungen fehlen.

B: *Wir sind zwei verschiedene Welten, die manchmal in bestimmten Punkten zusammendriften. Das sind Parlamentstermine, Öffentlichkeitswirksames. Ich telefoniere jeden Tag mit dem Kabinettsmitarbeiter. Er ruft an und bespricht etwas, gibt Aufträge. Es gibt aber kein wirkliches Miteinander-diskutieren. Es kommt zu keiner inhaltlichen Diskussion, das geht mir ab. Es gibt kein wirkliches Danke, es wird nicht wirklich anerkannt, wie gut das Ressort arbeitet. Wenn aber etwas passiert, wird man ins Kabinett zitiert. Wenn etwas funktioniert, sehen es die Kabinette als ihre Leistung.*

Inhaltliche Eingriffe in die Sektionsarbeit werden als negativ erlebt, so sie stattfinden.

B: *Schwierig stelle ich es mir vor, wenn sich ein Kabinett inhaltlich einmischt. Ich habe das nicht gehabt.*

Extern moderierte gemeinsame Klausuren sind ein Erfolgsfaktor.

B: *Es gibt jedes Jahr eine Klausur des Kabinetts mit den Sektionsleitern mit externer Begleitung. Das bringt mehr Kontakt mit den Kabinettsleuten. Es können Probleme der Zusammenarbeit und Koordination angesprochen werden.*

Beamte mit Kabinetts Erfahrung betonen die Bedeutung positiver zwischenmenschlicher Kommunikation.

BK: *Der Fall Entacher ist ein Negativbeispiel dafür, wie das Zwischenmenschliche nicht klappt, wie dazwischengeschaltete Kabinette agieren. Diese haben eine Verantwortungsrolle.*

BK: *Verkürzte Kommunikation zwischen den beiden Seiten ist der Beziehungstod, auch in einer Beziehung, weil erst in der Kommunikation auch neue Ideen entstehen können, da geht es auch um das Verständnis. ... Am wichtigsten ist der gegenseitige Respekt, dass nicht der Gegensatz besteht: Ich bin von außen, du von innen. Nicht der neoliberale Aspekt gilt: Alles Staatliche ist schlecht, mit der Gegenreaktion: Die von draußen haben keine Ahnung.*

BK: *Es ist mehr oder weniger auf gleichberechtigter Ebene eine laufende Diskussion, wo man mehrmals täglich per E-Mail oder telefonisch in Kontakt ist.*

Ich habe das Gefühl, dass sie um Rat und um meine Meinung fragen und nicht nur Vorgaben machen, das muss aber manchmal sein.

Das Verhältnis zur Beamtenschaft wird aus Kabinettsicht grundsätzlich positiv mit Ausnahmen dargestellt.

K: *Die Beamtenschaft weist durchaus auch auf mögliche politische Auswirkungen hin. Alles in allem ist das Verhältnis gut und unproblematisch.*

K: *Ich komme aus der Sektion und kenne alle Leute. Das hat viele Vorteile. Ich habe nie das Gefühl, dass etwas verschwiegen wird oder eine eigene Suppe gekocht wird.*

K: *Die Schlüsselpositionen waren sehr loyal. Wo keine Kooperation möglich war, passierten Fehler.*

Für von außen kommende Kabinettsmitarbeiter ist der Einstieg in die Tätigkeit eine große Herausforderung.

Kv: Die Kabinette wurden auf die existierende Infrastruktur aufgesetzt. Man wird von Beamten sehr kritisch beäugt. Der Bundesminister ist eine gewünschte Respektperson. Im Verhältnis zum Kabinett gilt: Wir bleiben, du bist in zwei Jahren wieder weg. Man muss sehr vorsichtig vorgehen, um die Leute nicht zu vergraulen. Gleichzeitig muss man aber sehr bestimmt sein, weiß aber gleichzeitig, dass man keine Weisungen geben darf. Man steht unter Generalsverdacht, wenn man seinen Job dort antritt. Es ist eine gegenseitige Lauerposition, die von Ressort zu Ressort verschieden ist. Im X-Ministerium war es nicht sehr gemütlich.

Auch aus Sicht der Kabinette sind gelingende persönliche Kommunikation und Vertrauen zentrale Faktoren.

K: Das wichtigste ist: Es muss Kontakt da sein, es braucht rasche Reaktion.

Als Kabinettschef übernimmt man auch das Überbringen schlechter Nachrichten. Mein Rezept ist: Freundlichkeit, offene Türen, von der Reinigungskraft bis zum Sektionschef. Da geht es auch um Befindlichkeiten.

K: Es geht um Vertrauen, ich vertraue, dass er das Fachwissen hat, er vertraut, dass die politischen Vorgaben so sind. Daraus entwickelt man gewisse Dinge. Das gute Funktionieren zwischen Kabinett und leitenden Beamten braucht vor allem eine gute Atmosphäre.

K: Es hängt von beiden Seiten ab, wie es funktioniert, vor allem auch, wie das Kabinett mit den Beamten umgeht. Wichtig sind hierbei Freundlichkeit, Wertschätzung, der persönliche Umgang, Zuhören, Vorschläge machen lassen, Beamte als Experten in ihrem zuständigen Feld wahrnehmen. Wenn man das macht, wird von allen der Primat der Politik bei Entscheidungen akzeptiert.

K: Es ist absolut fürchterlich für die Zusammenarbeit, wenn man die Leute nicht wertschätzt, sie von oben herab behandelt, sie a priori zu etwas zwingt, wo sie wissen, es ist unsinnig. Das Vorantreiben von Projekten zwischen Kabinett und Beamenschaft kann man als dialektischen Prozess betrachten.

Kv: Man hat doch eine sehr zentrale Funktion in der Steuerung des Ressorts. Ich versuchte es immer kooperativ und erklärend und bin damit immer recht gut gefahren. Ich hörte aber und bekam mit, dass man in manchen Ressorts mit Beamten autoritär und rüde umgeht.

Inhaltliche Differenzen sind ein heikler Punkt.

K: Es gibt einen ganz natürlichen Spannungspunkt: Wenn ein Beamter etwas will und der Minister sich anders entscheidet und das Kabinett das umsetzt. Das kann ein Konfliktpunkt sein: Der Beamte hat das Gefühl, dass der Kabinettsmitarbeiter schuld ist. Umgekehrt kann der Kabinettsmitarbeiter den Beamten als Bremser sehen. Ich hatte als Beamter viel mit Kabinetten zu tun und kenne beide Seiten. Ich erlebte auch, dass über das Kabinett kommunizierte Positionen von mir nicht geteilt wurden. Es funktioniert gut, wenn man offen kommuniziert. Es gibt auf beiden Seiten persönlich sehr schwierige Menschen. Dann wird das ein Problem, zum Beispiel bei einem extrem misstrauischen Kabinettschef oder einem Beamten, der meint, er solle selbst Entscheidungen treffen und der Minister nur abstempeln. Das ist aber nicht der Standard, vielleicht ist es in anderen Ministerien so.

Gelingende Kommunikation erspart es, die hierarchische Karte des Ministers bei Meinungsunterschieden auszuspielen.

K: *Ich habe noch nie eine Situation gehabt, wo es schriftliche Weisungen gebraucht hätte, wo ein Gespräch mit dem Minister notwendig war. Wenn man die geschilderten Grundsätze einhält, machen Entscheidungen gegen die Position des Beamten kein Problem.*

Je interessierter der Minister ist, desto geringer ist die Gefahr von Konflikten.

K: *Es ist dort schwierig, wo der Eindruck besteht, dass der Minister kein Interesse an Sachfragen hat. Wo man Argumente austauscht, kann der potenzielle Konflikt leicht vermieden werden.*

Die besondere Vorsicht von Beamten kann zu kommunikativen Missverständnissen führen.

K: *Wenn ich nachfrage, glauben manche, dass es wie das Amen im Gebet ist, ich sage dann nur, ich frage ja nur.*

Kabinettsmitglieder können auch konfliktscheue Beamte unterstützen.

K: *Kritik (gemeint ist: am Ressortleiter) wird kaum formuliert. Fachliche Bedenken werden über das Kabinettsmitglied mitgeteilt. Dieses referiert und ersucht den Beamten um Ergänzung, um den Puffer zu machen. Das ist von der Person abhängig. Es gibt welche, die brauchen keinen Puffer dazwischen.*

1.3.9. Verhalten bei besonderen Konfliktsituationen

Beamte haben die Möglichkeit, ihren Ausstieg aus der Verantwortung zu erklären.

B: *Ich habe die Verantwortung von mir gewiesen, wenn es zu Bypass-Phänomenen kam und gesagt: Das dürft ihr selber auslöffeln.*

Eine weitere Option ist die Förmlichkeit des Aktes.

B: *Ich habe erlebt, dass sie sagten: Das kommt vom Bundesminister. Wenn es nichts Besonderes war, war es mir Wurst, wenn nicht, sagte ich: Ich schreibe es in den Akt, dann war es plötzlich nicht mehr so, dass es vom Minister kam. Der Lackmустest war, es schriftlich festzuhalten. Man sagte dann: Das hat der Minister nicht zu gern. Ich sagte: Das brauche ich aber, dann kam: Lassen wir es.*

Schließlich kann auch das persönliche Gespräch mit dem Bundesminister ins Spiel gebracht werden.

B: *"Ich muss es mit dem Minister absprechen" kommt sehr selten vor, weil es ein Akt des Misstrauens ist. Ich machte so etwas in sechs Jahren 3-4 Mal, und zwar, wenn es mir schwer fällt, es mitzutragen. Das ist aber dann eine Beleidigung des Kabinettschefs.*

B: *Bei früheren Ministern sagte ich, wenn ich den Eindruck hatte, eine Anordnung kam vom Minister: Das soll mir der Minister sagen. Ich hörte dann nichts mehr davon.*

B: *Wenn ein Kabinettsmitarbeiter sagt, der Minister will das so, wenn das auf der eigenen Linie liegt, ist es o.k., wenn nicht, ist die Frage, ob ich damit leben kann oder stört es mich. Wenn es mich stört, dann muss ich etwas dagegen tun. Im Extremfall einen Termin beim Minister erwirken. Aber dann eskaliert es stark. Eine Vorstufe ist es, zum Mitarbeiter des Kabinetts zu sagen: Ich akzeptiere das nicht. Es ist eine Frage der Balance.*

Auch Kabinettsmitarbeiter haben als ziemlich letztes Mittel die Möglichkeit, Angelegenheiten an ihren Vorgesetzten weiterzugeben.

K: In seltenen Fällen, wo man sich nicht einig wird oder man vermutet, dass der Sektionschef eine andere Agenda verfolgt und man es nicht bilateral lösen kann, muss man es mit der politischen Ebene checken. Man sitzt dann beim Staatssekretär und redet gemeinsam mit dem Beamten darüber. Es macht keinen Sinn, sich zum Sprachrohr des Schiedsrichters zu machen. Das ist eine Frage der Wertschätzung. Wenn jemand seine Rolle verkennt und es ein paar Sektionschefs unterbuttert, ist es nicht gescheit. Hier müsste man sagen, so geht es nicht.

Kv: Ich erlebte, dass Personen sagten, dass sie Weisungen nicht akzeptieren, verbal: Ab dem Punkt bin ich nicht mehr dabei oder auch nonverbal. Wenn klar war, dass die Kooperationsbereitschaft mit dem Kabinettschef nicht gegeben war, musste der Minister auftreten.

Kabinettsmitarbeiter können durch Beamte in sehr unerfreuliche Situationen gebracht werden.

Kv: Ich wurde gelegt bei einem Skandal. Es war fatal. Das Legen erfolgte durch völliges Aufs-Glatteis-führen durch Blöd-sterben-lassen. Daraufhin wurde es strenger, formaler, was sehr aufhält. Ich bin schärfer geworden, als ich Probleme hatte. Das brachte aber auch nicht viel, die Beamten wissen, dass man ohne sie aufgeschmissen ist. Wenn die Dinge nicht funktionieren, ist man futsch, egal ob man sonst gut gearbeitet hat.

Als letztes Mittel bleibt das Überspielen von als unkooperativ erlebten Beamten.

Kv: Wenn es mit jemanden nicht ging, stellte man ihn kalt, spielte die Sachen an ihm vorbei, zog ihn nicht mehr zu.

1.3.10. Resümee

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.

1.4. Positive , förderliche Faktoren

Sichtweise der Sektionsleiter

Vor allem werden gelingende Formen der Kommunikation und Kooperation als positiv erlebt, insbesondere wenn dies auch mit dem Bundesminister möglich ist.

B: *Es gibt eine offene Diskussion mit den Kabinettsmitarbeitern.*

B: *Ich werde bei Kabinettsbesprechungen zugezogen und habe regelmäßig mit der Ministerin wöchentliche Vier-Augen-Termine für die persönliche Abklärung. Ich sehe das gegenüber anderen Kollegen als Privileg an.*

B: *Wir leben in extrem sensiblen Zeiten. Hier ist eine ganz enge Abstimmung zwischen Politik und Verwaltung wichtig. Wir müssen wissen, was die Politik will, und geben der Politik Ratschläge, Optionen, ein Maximum an technische Unterstützung. Wenn das nicht funktionierte, würde man es brutal spüren. Es ist aber nicht so.*

B: *Wenn der Minister ein offenes Klima erzeugt.*

Das Kabinett kann eine vermittelnde Rolle spielen.

B: *Wenn es gut funktioniert, kann man über das Kabinett an den Minister kommunizieren, den man sonst nicht erreicht.*

Ein Erfolgsfaktor ist auch eine prozedurale Arbeitsteilung zwischen Administration und Politik.

B: *Wenn es um schwierige fachliche Themen wie Gesetzesentwürfe geht, muss man aufpassen auf die Auswirkungen und Kosten. Beamte können das auf der fachlichen Ebene besser beurteilen, darauf achten sie mehr. Wenn die Dinge ausverhandelt sind bleiben 2-3 essenzielle Fragen über, die auf der politischen Ebene entschieden*

werden, das ist o.k., das andere sind Kompromisse, die ausverhandelt werden und für die Politik o.k. sind.

Eine strategische Ausrichtung wird als förderlich erlebt.

B: In den letzten 1 - 3 Jahren gibt man sich Mühe, die strategische Steuerung wirkungsorientiert zu machen.

B: Gesamtstrategie für das Ressort.

Für einen Interviewten ist eine starke und wehrhafte Beamtenkultur positiv.

B: Wir haben eine gemeinsame Ressortkultur. Wir können uns gemeinsam gegen die Differenzen, die in uns hineingetragen werden, wehren. Wir stehen ziemlich geschlossen gegenüber der Politik da. Die Minister sind von ihrer Persönlichkeit her hoch akzeptiert, das Problem sind die dazwischen.

Sichtweise der Kabinettsmitglieder

Das System wird insgesamt als gut eingeschätzt.

K: Das System mit Ministerkabinetten und Beamten ist so schlecht nicht.

Eine gemeinsame Orientierung ist ein Erfolgsfaktor.

K: Positiv ist jedenfalls, dass man eine ungeheure Schlagkraft entwickeln kann, wenn man an einem Strang zieht.

Der Bundesminister kann mit Wertschätzung, Interesse und Delegation förderlich wirken.

K: Mein Minister hat einen guten Mix zwischen direkten Gesprächen mit den Beamten, die gleichzeitig Wertschätzung darstellen und unmittelbare Informationen bringen, und gleichzeitig mit Entscheidungen durch das Kabinett. Er lässt die Kabinettsmitarbeiter arbeiten.

Eine gute und klare Arbeitsteilung im Kabinett sowie zwischen Kabinett und Beamten ist positiv.

K: Positiv ist, dass es pro Sektion einen Ansprechpartner gibt, der der Verwaltung das Leben erleichtern sollte. Das Kabinett kann mit Vorbereitungen lenken, die den Sektionen viel Arbeit ersparen.

K: Das Kabinettsystem funktioniert gut, wenn sich die Kabinettsmitarbeiter nicht als die besseren Beamten sehen, sondern als Berater, die keine Entscheidungen treffen, sich ihrer Rolle bewusst sind.

K: Eine klare Unterscheidung politische und fachliche Ebene, wenn das die Beamten und das Kabinett machen, funktioniert es gut.

Verwaltungsnahe Kabinettsmitarbeiter gelten als Erfolgsfaktor.

K: Wir haben wenig Reibungsverlust, da die meisten im Kabinett aus dem Haus kommen und in das Haus zurückgehen. Deshalb läuft es gut.

K: Wenn die Kabinettsmitarbeiter fachliches Wissen und nicht nur politisches haben. Wenn die Leute das Gefühl haben, da ist jetzt ein Ahnungsloser, das ist definitiv schädlich. Es ist doch ein gewisses Gespür erforderlich: Was sind Routineangelegenheiten, die für das Kabinett nicht relevant sind.

K: *Wenn das Kabinett den öffentlichen Dienst mit seinen Besonderheiten kennt, die es da gibt.*

Es wird aber auch einer guten Durchmischung in Kabinetten das Wort geredet.

Kv: *Gut ist eine Mischung interner Beamter und Externer. Die Internen finden Akzeptanz und haben ihre Kontakte. Die Externen sind bereichernd.*

Häufig werden in der Relation zur Verwaltung Begriffe wie Freiräume, Vertrauen, Achtung, Loyalität als erfolgsträchtig genannt.

K: *Ich halte es für wichtig, der Verwaltung einen Freiraum zu geben. Die Bereitschaft, Verantwortung zu übernehmen, ist bei den Beamten sehr gut*

Kv: *Man hat beruhigender Weise gewusst, dass das Ressort auch ohne Minister arbeitet und sich als selbstregulierende Einheit sieht. Kontinuität ist ein Erfolgsfaktor. Es passierte keine schlechte Arbeit.*

K: *Man muss den Beamten zutrauen, in ihrem Rahmen Entscheidungen zu treffen und bei politisch relevanten Angelegenheiten das Kabinett zu informieren und eine Entscheidung des Ministers einzuholen.*

K: *Der Beamte muss sich sagen: Ich entscheide autonom, aber ich erkenne, dass etwas Sensibles da ist, da hat der Minister besondere Interessen und Zielsetzungen. Kurze Wege, rasche Reaktionen, gemeinsam Weiterdenken.*

Das wichtigste ist Loyalität, nicht Übereinstimmung der Ansichten, sondern der vertrauensvolle Umgang in Verschiedenheit, nicht das Hackl ins Kreuz. Arbeit in Achtung voreinander.

1.5. Negative, hemmende Faktoren

Seitens der Sektionsleiter werden folgende Punkte angeführt:

Es wird grundsätzliche Kritik am Kabinettsystem geübt.

B: *Es ist optimierbar, weil es einer bestimmten Beliebigkeit unterliegt.*

B: *Was die Zusammenarbeit nicht verbessert hat, sind die aufgeblasenen Kabinette. Wir haben oft das Gefühl, dass Beschäftigungstherapie betrieben wird, es kommt auch vor, dass im Kabinett gegeneinander gearbeitet wird, jeder will seine Position sichern, sich vor dem Minister gut darstellen, und es ist ziemlich ineffizient.*

Es wird Kritik an der Zusammensetzung der Kabinette und an mangelnden Fachkompetenzen geübt.

B: *Die Kabinettsleute sind junge Leute, maximal 35 Jahre. Sie sind unerfahren und sind zumeist in parteipolitischen Milieus aufgewachsen, aber mit den Ressortgegebenheiten nicht vertraut, das merkt man schon. Wir haben alle zweieinhalb Jahre einen neuen Minister und damit auch ein neues Kabinett. Es braucht ein Jahr, bis man das Ressort und seine Aufgaben versteht. Deshalb bräuchte man mehr Kontinuität.*

Zur Qualität der Kabinettsmitarbeiter und den Besetzungen: Es funktioniert nicht gut, wenn Personen nicht fachkundig sind, die Mechanismen nicht kennen, nicht wissen, wie dies bei den verschiedenen Zielgruppen ankommt, welche politische Maßnahme wirkt sich wie im System aus. Das weiß man, wenn eine Person nicht bereit ist das anzunehmen, schadet es dem Minister.

Die Verantwortlichkeit für gelingende Zusammenarbeit wird auf beiden Seiten gesehen.

B: *Wenn es nicht funktioniert, ist es, weil sich die Beamten nicht bewegen oder das Kabinett nicht bewegt.*

Ein Mangel an inhaltlicher Auseinandersetzung ist störend.

B: *Negativ war die Zielabstimmung, was machen wir nächstes Jahr, es gab keine differenzierte Auseinandersetzung.*

B: *Nicht gut funktioniert die inhaltliche Einbindung von uns in fachliche Entscheidungen.*

B: *Man überlegt viel zu wenig gemeinsam strategische Fragen. Auf diese Weise kann man einige Sachen strategisch steuern, sagen, das wollen wir, aber Problem ist, man kann es aber nicht direkt mit dem Minister besprechen, so dass man nicht wirklich eine Strategie durchzieht.*

Als negativ wird mangelnde Transparenz und Qualität in der Kommunikation mit dem Ressortleiter und dem Kabinett erlebt.

B: *Es läuft stille Post an den Ressortchef über die Kabinettsmitarbeiter. Man könnte das unterbrechen, aber nicht auf Dauer. Von politischen Entscheidungen und strategische(r) Steuerung sind wir ausgeschlossen.*

BK: *Wenn man kaum Kontakt hat, wenn man Vorgaben und Aufträge ohne Hintergrundinformationen bekommt, was damit bezweckt werden soll, wenn man Informationen ins Blaue erhält, nicht genau weiß, was genau gewünscht wird, aber merkt, das war es nicht, was gewollt wurde. Man kann nachdenken, wie stelle ich es dar, aber wenn man nicht weiß wozu, ist es schwierig.*

B: *Man weiß nicht genau, wo der Minister wie eingebunden ist.*

B: *In anderen Sektionen erlebte ich, dass fachliche Entscheidungen vom Kabinett kommen nach dem Motto: Der Minister will es. Wenn man Zugang zum Minister hat, kann man es hinterfragen, wenn nicht, tut man sich schwer, vor allem dort, wo es einreißt, übernimmt das Kabinett die Rolle, das Sprachrohr des Ministers zu sein, bis hin zu Personalentscheidungen. Man tut sich schwer, das zu hinterfragen.*

BK: *Alles geht über stille Post, dabei entstehen oft Probleme. Der Minister sagt: Ich will es so und so. Der Kabinettsmitarbeiter traut sich nicht, dem Minister zu sagen, das ist aber nicht gescheit. Er gibt den Befehl weiter. Wir sagen, das ist keine gute Idee und begründen das. Sie geben das aber nicht so weiter. Wenn der Minister unsere Argumente kennen würde, würde er es vielleicht anders entscheiden. Das aber geht verloren. Das unmittelbare Gespräch findet zu wenig statt. Es wäre Hauptaufgabe des Kabinetts, dass Beamte auch sagen, was nicht geht, wie man es anders machen kann. Ich glaube, das machen wir üblicherweise nicht.*

B: *Wenn ein Minister zu Besprechungen kommt und sagt, ich habe 20 Minuten Zeit. Wenn er das jedes Mal macht, kommt dann nichts mehr, wird nichts mehr angesprochen.*

Es werden auch Anzeichen von Entfremdung und einer Gratifikationskrise berichtet.

B: *Negativ ist, was mit unseren Papieren geschieht, Manche Sachen macht man, weil es sich so gehört, obwohl es nicht viel Sinn hat.*

B: *Wir haben alle das Gefühl: Es zählt nicht, was man macht. Der Aufwand der Steuerung der nachgeordneten Stellen ist nicht bewusst.*

Ein kritischer Punkt ist die Politisierung der Verwaltung.

B: *Die Frage ist, wo hört die politische Durchwachsung auf? Das spielt eine starke Rolle, das Tabu, das über allem schwebt, das nicht thematisiert wird: Wie groß ist das Kabinett? Bringt der Minister ununterbrochen Leute in die Linie?*

Es wird aber auch abgelehnt, das eigene Ressort zu kritisieren.

B: *Wenn es etwas gäbe, würde ich es nicht sagen.*

BK: *Ich will nicht Kritik an meinem Ressort üben. Als Staatsbürger sage ich: Ffrüher hat es eine größere Orientierung an den Inhalten der Politik gegeben.*

Die eigentlichen Probleme werden nicht in und zwischen den Ressorts, sondern in der Kooperation mit den Bundesländern gesehen.

BK: *Hemmend ist grundsätzlich nichts. Hemmend erlebe ich nur den politischen Diskurs nach außen. Auf der Beamtenebene geht es zumeist zwischen den Ressorts konstruktiv zu. Aber wenn es auf die politische Spitzenebene schwappt, ist es anders. Die Zusammenarbeit mit den Ländern ist schwierig. Das hängt nicht nur mit den Landeshauptleuten zusammen, sondern auch mit den Strukturen in den Ländern*

Kabinettsmitglieder erleben gewisse Probleme im Umgang mit der Beamtenschaft. Diese können in Widerständen, aber auch in zu eigenständigen Aktivitäten bestehen.

K: *Positives und Negatives sind schwer dingfest zu machen. Es ist eine gewisse Frage der Grundstruktur, wie jemand mit dem direkten, unkomplizierten Führungsstil umgeht. Manche können damit umgehen, andere nicht, es kommt auf die Erwartungshaltung an.*

K: *Schwierig war das Umgehen mit Widerständen. Das muss jeder Minister, jeder Kabinettsmitarbeiter für sich selbst lösen.*

K: *Ein Problem ist, dass ich eine gewisse Eigendynamik in den drei Ressorts wahrgenommen habe. Die Beamtenschaft neigt manchmal dazu, ihre eigene Agenda stark voranzutreiben. Gleichzeitig ist sie nicht bereit, eine Absprache zu treffen, ob dies für eine Ressortleitung politisch opportun ist, das durchzusetzen. Da gibt es immer wieder Konflikte.*

Die strukturellen und kulturellen Eigenheiten der Verwaltung werden nicht unbedingt als förderlich erlebt.

KV: *Die Ziele sind für viele Einheiten zu schwammig, als dass eine positive, die Beamten motivierende Arbeitskultur entstehen könnte. Es ist sehr hierarchisch, sehr eingekastelt. Man hat wenig Chancen, aus bestimmten Bereichen jemals wieder herauszukommen. Man ist nicht sehr offen, neugierig.*

Mangelndes gegenseitiges Verständnis generiert Probleme.

K: *Woran es fehlt, ist das Verständnis für die Lebenswelt zwischen Kabinett und Beamten. Wenn das Kabinett einen politischen Kompromiss transportieren muss, hat man das Problem, dass die Fachexperten die Augen rollen und sich denken, was für einen Blödsinn habt ihr da gemacht. Andererseits denkt das Kabinett, warum macht ihr das so kompliziert. Das lässt sich nur durch Verständnis und Kommunikation ausräumen.*

Kurzfristige Kursänderungen und hohe Schlagzahl haben so ihre Nachteile.

K: *Derzeit ist es eine sehr turbulente Zeit, die öfters zum Umdenken zwingt, vom Sparpaket zum Konjunkturpaket und von dem zum nächsten Sparpaket, das erfor-*

dert einen häufigen Strategiewechsel. Mittel- und langfristige Strategien sind dadurch nicht möglich.

K: Je höher der Druck und umso höher die Schlagzahl ist, umso schneller muss man Entscheidungen treffen. Stress und hohes Tempo haben ihre Nachteile.

Manche Kabinettsmitglieder sind einigen Kollegen gegenüber kritisch eingestellt.

K: Bei Kabinettsmitarbeitern sind es negative Persönlichkeitsmerkmale, die man manchmal erleben kann. Es gibt Kabinettsmitarbeiter, die versuchen, selbst den Minister zu spielen, das ist ein negativer Faktor.

K: Misstrauische Menschen, die bei allem einen Versuch sehen, dem Minister zu schaden.

1.6. Der Umstieg von Kabinettsfunktionen in Spitzenpositionen der Verwaltung

Die Interviewten wurden einerseits gefragt, wie sie den Umstieg von Kabinettsfunktionen in Spitzenpositionen der Verwaltung einschätzten. Zum anderen wurde ihnen auch die Frage vorgelegt, was bei einem solchen Umstieg neu zu lernen oder auch zu verlernen sei.

Einschätzungen des Umstiegs

Sektionsleiter ohne Kabinetts hintergrund haben hierzu eine Reihe von Vorbehalten.

B: Leuten, die nach zwei Jahren nach Belohnung lechzen, Führungspositionen zu geben, ist nicht gut.

B: Ein bisschen ungustiös sind die schnellen Karrieren der Internen (gemeint sind Kabinettsmitarbeiter, die aus der Verwaltung kommen), aber immerhin gibt es da zumindest eine kleine Ochsentour. Das ist etwas anderes, als wenn jemand aus der Industriellenvereinigung oder einer Parteiorganisation kommt und dann rasch Sektionschef wird, da gibt es mehrere Beispiele, das ist einfach ungehörig, wenn jemand mit ungewisser Ausbildung in Spitzenfunktionen kommt.

B: Wechsel vom Kabinett in Leitungsfunktionen sind allgemein abzulehnen, in Ausnahmen aber gerechtfertigt. Es zerstört die Karrieremöglichkeiten von Beamten, noch dazu, weil die Kabinettsmitarbeiter meistens sehr jung sind. Wenn Sie die Jobs bekommen, ist das nicht sehr motivierend fürs Haus. Vor allem, wenn sie nicht sehr kompetent sind, wobei Ausnahmen die Regel bestätigen.

B: Der unhinterfragte Wechsel vom Kabinett gleich in die erste Ebene ist problematisch. Früher war es die zweite Ebene. Das sollte man regeln.

B: Das ist nicht untypisch bei Fachreferenten, dass diese sich durch die fachliche Zuständigkeit für einen bestimmten Bereich für Leitungsfunktionen qualifizieren. Man kann darüber diskutieren, inwieweit die Verbindungsrolle eine Qualifikation für Managementrollen ist.

B: De facto wird derzeit keiner mehr aus der Mannschaft Sektionschef.

B: Es gibt ein Ressort, in dem innerhalb von drei Jahren drei Kabinettschefs Sektionsleiter(wurden, zwei davon innerhalb des Ressorts.

Sektionsleiter mit Kabinettsvergangenheit sehen das für sich etwas anders:

KB: Dadurch, dass ich mitdenken kann, kann ich Zeit für meine Leute herausholen. Der typische Weg, ein Nobody wird Sektionsleiter war bei mir nicht so.

Kabinettsmitglieder argumentieren für eine Durchlässigkeit zwischen Kabinettsfunktionen und Spitzenpositionen in der Verwaltung.

K: Ich finde es unfair, dass Menschen eine Karriere verbaut wird, sie gebrandmarkt werden, weil sie in einem Kabinett waren, das ist nicht in Ordnung und erschwert für jeden den Einstieg in ein Kabinett.

K: Man kann im politischen Büro viel lernen, wie komplexe Entscheidungsprozesse zu Stande kommen. Es entsteht ein Wissen, das für die Verwaltung spannend ist, wenn man weiß, wie die Politik arbeitet und wie ich optimal auf einer Verwaltungsebene den Bedarf der Politik vorab schnell analysieren kann.

K: Weil es oft im Dunstkreis des Postenschacher ist, man kriegt in seiner Kabinettszeit einen Themenüberblick, weil man die Themen für die Politik aufbereitet. Es muss auch für den Koalitionspartner und den Parlamentsklub aufbereitet werden, da darf man es nicht oberflächlich behandeln.

K: Es ist in der Privatwirtschaft nicht unüblich, dass man aus dem Vorstandssekretariats in das Unternehmen zurückkehrt, weil man einen fundierten Überblick über das Unternehmen kriegt. In der Privatwirtschaft wäre es ein High Potential Programm, Vorstandsassistent zu sein. Ich lernte dies bei einem Praktikum in der Wirtschaft kennen.

K: ich sehe es nicht so problematisch, weil wenn er es einige Jahre im Kabinett gemacht hat, kennt er das System gut, wenn man sich das Bundeskanzleramt anschaut, waren viele Sektionschefs im politischen Büros und haben aber eine hohe Akzeptanz bei den Mitarbeitern.

K: Es ist gar nicht so schlecht, wenn sie die Sphäre der anderen kennen.

K: Ich war vorher Sachbearbeiter. Man arbeitet hier so, dass man mit Menschen umgehen muss, sie führen muss, und dies unter hoher Verantwortung. Es gibt für mich keinen Recheck. Wenn ich etwas falsch mache, schlägt es voll durch. Im Kabinett muss man Schnelligkeit lernen, Informationen zu verdichten, auf den Punkt zu kommen. ... Der Wechsel auf eine Referententätigkeit wäre für mich eine zu geringe Herausforderung.

K: Eines ist klar, eine Zeit im Kabinett, Leben im Kabinett ist eine unglaubliche Erfahrung, man sammelt reichliche berufliche Erfahrungen. Ich glaube, dass eine vorhergehende Kabinetts Erfahrung in der Beamtenenschaft von großem Wert ist, weil man weiß, wie die Dinge laufen. Nicht jeder Spitzenbeamte hat dafür ein Gespür, nicht jeder will politische Abläufe zur Kenntnis nehmen.

Vormalige Kabinettsmitglieder haben eine etwas differenziertere Sicht.

Kv: Es gibt positive und negative Beispiele, Es ist kritisch zu sehen. Die Arbeit im Kabinett soll aber kein Hindernis sein, weil es eine wichtige Erfahrung ist, in konzentrierter Form ein Ministerium zu erleben. Das ist eine Qualität, die man in einer Schule nicht lernt. Das soll man nicht gering schätzen.

Kv: Ich sehe eigentlich nicht, dass man den Wechsel aus Kabinetten in Spitzenfunktionen der Verwaltung untersagen sollte. Manchmal geht es viel zu reibungslos. Ich denke an unglaublich unfähige Sektionsleiter die aus Kabinetten kamen, solche Fälle gibt es.

Sektionsleiter ohne Kabinetts hintergrund haben 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. Parteipolitische Kalküle relativierten bei der Vergabe von Leitungsfunktionen andere, qualifikations- und leistungsbezogene Kriterien nicht nur in Ausnahmefällen. Die faktische Kraft ambitionierter normativer Regelungen bezüglich der Handhabung von Ausschreibungen hält sich in Grenzen.

Sektionsleiter und auch ein ehemaliges Kabinettsmitglied üben deutliche Kritik.

B: Bei den Ausschreibungen schreiben sich die Leute teilweise die Ausschreibungen selbst. Eigentlich werden die Gesetze nicht richtig vollzogen. Wenn man es vollziehen würde, wie es im Gesetz vorgesehen ist, wäre es eine optimale Laborsituation, so mit der Gewichtung der Fähigkeiten nach Prozenten.

Das Manko ist, dass auch die Aufgabenprofile nicht klar sind. Wie hoch sind bei einem Sektionsleiter die Anteile von Fachwissen, Managementqualifikation, politische Qualifikation, Vertrauen des Ministers? Diese Fragen sind in Wirklichkeit ein Tabu. Man sollte sich dem widmen.

B: Mich stört der Widerspruch zwischen gesetzlichen Regeln und praktischer Handhabung. Es häufen sich die Beispiele, so gibt es bei bestimmten Ausschreibungen schon keine anderen Bewerber mehr, weil man weiß, wie es ausgehen wird.

Kv: Es macht keinen Sinn, die Frage über Kabinette zu diskutieren. Das Problem ist kein Kabinettsproblem. Es stellt sich vielmehr dar als Zugriff der Politik auf die Bürokratie. Es geht darum, alles in geregelte, nachvollziehbare Bahnen zu geben. Die Besetzungsverfahren sind völlig undurchsichtig. Die Minister können tun, was sie wollen.

Ein Kabinettschef hat jedoch eine deutlich positivere Sicht:

K: Die Entscheidungen des Dienstgebers können hinterfragt werden, auch durch gerichtliche Entscheidungen. Es ist viel komplexer und ehrlicher geworden. Es gilt die Besten durch entsprechende Mechanismen herauszufiltern.

Wahrscheinlich bedarf es, will man die Probleme wirklich lösen, einer institutionellen Lösung.

Kv: In Irland werden alle öffentlichen Ämter von einem eigenen Amt vergeben, das) weisungsungebunden ist und formal dem Justizministerium untersteht, aber organisatorisch ziemlich unabhängig ist.

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.

(Ver)Lernbedarf beim Umstieg

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.

Sektionsleiter ohne Kabinetts Erfahrung sehen den Umstieg folgendermaßen:

B: Wenn man beim gleichen Minister aus dem Kabinett in die Verwaltung kommt, ist die Gefahr, dass man in der Rolle hängenbleibt, sehr groß. Für die Politik ist das sehr praktisch.

B: Bei einem Wechsel muss gelernt werden, dass es weg vom Tagesaktuellen auf nachhaltige Arbeit geht. Es sind längerfristige Themen zu bearbeiten. Es gibt Beispiele von Kabinettsmitarbeitern, die nach dem Wechsel froh waren, vom Tagesgeschäft wegzukommen.

B: Es gibt Beispiele des Gut-Umlernens. Es ist auch zu lernen, mit Akten zu arbeiten, mit den Mitarbeitern nicht auf Zuruf zu arbeiten, sondern Arbeit zu betreiben.

Es gilt zu lernen, dass der Arbeitstag 8 und nicht 14 Stunden hat, dass man mit Menschen umgeben ist, die nicht leben, um zu arbeiten, sondern arbeiten, um zu leben, zum Beispiel auch, dass am (dass am) Sonntag nicht Mails bearbeitet werden müssen, die am Samstagabend kommen.

B: Man muss die unterschiedlichen Logiken verstehen und muss sich des Rollenwechsels bewusst sein und sein Verhalten danach ausrichten. Wer das nicht tut, wird ein Problem haben.

Sektionsleiter mit Kabinettsvergangenheit machten folgende Erfahrungen mit ihrem Umstieg:

BK: Im Kabinett geht es um den Dienst an einem konkreten Politiker, das ist in der Verwaltung nicht mehr so. Man serviert den Politiker, aber nicht die Person. Ich musste loslassen, dass ich nicht mehr für den politischen Auftritt verantwortlich bin. Essenziell war, dass es keine Rollenvermengung gibt. Die neue Wirklichkeit zeigt man, wenn man zu seinem Politiker ein Nein sagt, wenn man das erläutern kann.

BK: Als Beamter habe ich Vorgaben, Weisungen, Anordnungen, Abzuarbeitendes, da spielt Politisches nur eine indirekte Rolle. Als Sekretär des Ministers kommt politische Verantwortung dazu, aber ich habe da nie einen Konflikt gehabt.

BK: *Ein Unterschied ist: Habe ich die fachliche Verantwortung, kann ich nur versprechen, was ich habe. Als Politiker kann ich sagen, ich werde das Geld in drei Jahren aufstellen, daher gebe ich jetzt mehr aus.*

BK: *Meine Erfahrung beim Umstieg vom Kabinett in die Leitungsfunktion ist ein Gewinn an Lebensqualität, man ist viel mehr selbstbestimmt, man verfügt mehr über die Zeit. ... Auch in meiner Leitungsfunktion versuche ich herauszubekommen, was soll herauskommen, was wollen wir bewirken, was will der Minister, was bedeutet es für die Kunden.*

K: *Beim Wechsel muss man wieder lernen das Lesen längerer Texte, weil man im Kabinett stark verdichtete Dinge bekommt. Grundlagenarbeit macht man nicht im Kabinett.*

Es wird auch berichtet, dass der Umstieg keine sonderliche Veränderung bedingt bzw. unproblematisch erfolgen kann.

K: *Wenn man ein Profi ist, kann man beim Wechsel die frühere politische Arbeit zurücklassen.*

K: *Ich selbst habe mich in der Einstellung zur Arbeit nicht geändert*

K: *Bei der Rückkehr in der Verwaltung müsste ich nichts umlernen. Die Aufgaben werden anders, man kommt in den Genuss, sich selbst in ein Thema zu vertiefen. Man arbeitet dann wieder mehr im Detail und muss wieder Genauigkeit lernen. Dann muss man selbst für Qualität sorgen.*

KV: *Es bestehen gar nicht viele Unterschiede in den Rollen von Beamten und Kabinettsmitarbeiter(n), weil auch Beamte das Gefühl für die Politik haben sollten. Ein Kabinettsmitarbeiter hat stärker das Regierungsprogramm und die Regierung im Auge und relativiert die traditionellen Ressortanliegen.*

1.7. Artikulierter Reform- und Veränderungsbedarf

Zunächst sei wieder gegeben, welche spontanen Antworten die Interviewten auf die Frage gaben, welchen Reform- und Veränderungsbedarf sie im Zusammenhang mit der Nahtstelle zwischen Politik und Verwaltung sähen.

Die Kernaussagen der Mitglieder der Kabinette lauteten:

K: *Vom deutschen Modell, dass politische Beamte einen Teil der Kabinettsfunktionen übernehmen, halte ich nichts. Unser System ist nicht so schlecht. Ein wenig macht mir graue Haare die Alterszusammensetzung in den Kabinetten. Man sollte noch viel mehr ältere Berater in die Kabinette holen.*

K: *Ich bin nicht für eine rechtliche Regelung. Es funktioniert auch so gut. Das Thema politische Beamte gibt es immer wieder, wenngleich ich sagen muss, dass ein Kabinettschef de facto nichts anderes ist als ein Generalsekretär. Vom deutschen Modell politischer Beamter halte ich nichts. De facto sind es bei uns die Kabinette. Ich kenne die internationalen Alternativen zu wenig, um sie zu bewerten. Jedes Konstrukt hat seine Vor- und Nachteile*

K: *Ich habe mir noch keine Meinung gebildet. Das österreichische Berufsbeamtentum hat auch was für sich. Man kann auf die Loyalität zählen. Durch Gesetz sollte man möglichst die Rechtsstellung des Kabinetts regeln, das war es schon, weil ich will nicht die Individualität der Ressortleitung zu sehr kanalisieren.*

K: *Ich sehe keinen systemischen Veränderungsbedarf. Vielleicht besteht ein Bedarf im Konfliktfall zwischen dem Kabinett und der Verwaltungsebene nach einem besseren Schlichtungs- und Erklärungsmechanismus.*

K: *Es ist eine Geschmackssache wie man zu Modellen, die kursieren, steht. Löst man das Kabinett aus der Stabsstellenfunktion heraus? Stellt man es in einen Weisungszusammenhang? Die Probleme sind aber auch durch gute Zusammenarbeit lösbar. Es wäre aber auch kein großer Schaden, wenn man den Generalsekretär formalisiert, eine Kette Bundesminister-Generalsekretär-Sektionen macht. Der Generalsekretär fungiert als Kabinettschef.*

K: *Ich hielte es für ehrlicher, für Spitzenpositionen politische Beamte vorzusehen, für den Generalsekretär, eventuell auch für die Sektionschefs. Man könnte, wenn man ehrlich genug wäre, sich eingestehen, dass Minister Spitzenbeamte nach gewissen persönlichen Kriterien wie der Vertrauenswürdigkeit aussuchen. Man könnte dann das überbordende Element des Kabinettsystems zurückfahren. Ich bin ein Anhänger davon, dass die Rolle des Generalsekretärs im Bundesministerengesetz präzisiert wird, zum Beispiel Weisungsbefugnis, Koordination der Sektionen. Der Generalsekretär hat Entscheidungen zu treffen. Der Kabinettschef ist Berater des Ministers.*

Insgesamt stehen fünf von sieben Kabinettsmitglieder, 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.

Kv: *Grundsätzlich ist die Kontinuität der Beamtenschaft sehr beruhigend. Das Selbstbewusstsein des Apparates ist ein gutes Korrektiv, Wurst, wer da oben sitzt, weil die drauf Gesetzten sicher nicht in jeder Facette die allerbeste Entscheidung mitbringen. Das ist nur eine Facette des politischen Systems mit seinen Checks und Balances. Wenn man das ändern will, müsste man andere Aspekte auch anschauen.*

Kv: *Es sollte Sektionschefs geben, die auf die Dauer der Amtszeit eines Ministers bestellt sind. Auf die Ebenen unterhalb soll es keinen Zugriff des Ministers geben, dass er nicht von heute auf morgen Abteilungsleiter versetzen kann oder durch Änderungen der Geschäftsverteilung ablösen kann. Die Kabinette, das würde sich dann von selbst ergeben, wären viel kleiner, so mit 2-3 Mitarbeitern.*

Kv: *Ich würde das jetzige System nehmen und die Stellung der Kabinette gesetzlich regeln, sodass es Delegation von Weisungsbefugnissen an die Kabinettsmitarbeiter gibt, damit es eine Verantwortlichkeit der Kabinette gibt. Man sollte die Befristungen der Sektionschefs zurücknehmen. Es wäre für das Staatsganze besser, ein gutes Auswahlverfahren zu machen und sie unbefristet zu stellen und die Möglichkeit der Änderung von Geschäftsverteilungen zu nehmen.*

Bemerkenswert ist, dass neben einem vormaligen Kabinettsmitglied auch ein Kabinettschef die Loyalität und beruhigende Kontinuität der Beamtenschaft betont. Zwei vormalige Kabinettsmitglieder stellen die mit fünf Jahren befristete Bestellung von Spitzenbeamten in Frage und betonen den Wert der Kontinuität.

Die Kernaussagen der Sektionsleiter ergeben folgendes Gesamtbild:

Beamte ohne Kabinetttätigkeit in den letzten zehn Jahren:

B: *Aussitzen. Wir alle sitzen am Ufer des Flusses.*

B: *Es sollte die Kontinuität steigen. Eine fünfjährige Legislaturperiode halte ich für wichtig. Da sollte es Kontinuität bei Ministern, Kabinettsmitarbeitern und Beamten geben. Die Fünfjahresbefristung von Sektionsleitern war ein falscher Schritt.*

B: *Es sollte einem Minister klar sein, dass er die Kultur prägt, wie der Umgang zwischen den Führungskräften, zwischen Kabinett und Beamten ist. ... Mir fehlt unter dem Titel Dienstleistungsmarketing, dass es ein Budget für die Verwaltung gibt, unabhängig von der Politik Dinge zu bewerben.*

B: *Eine wichtige Veränderung wäre die Verkleinerung der Kabinette. Wenn ich pro Sektion einen Kabinettsmitarbeiter habe, ist das nicht tagesfüllend. Man sollte miteinander diskutieren und verhandeln.*

B: *Code of Conduct, der über einen Ministerratsvortrag in Kraft gesetzt wird, Spielregeln für Kommunikation und Kooperation, Wahrnehmung der Rollen und Aufgaben zwischen Verwaltung und Politik, Besetzung und Zusammensetzung der Kabinette. Die Politik muss die Führungsrolle wahrnehmen, Zielvereinbarungsgespräche führen und regelmäßig die Abstimmungsprozesse machen.*

B: *Politische Beamte kann ich mir genauso vorstellen. Ich kann da Argumentation etwas abgewinnen, dass sich die Bundesminister die Spitzen der Verwaltung aussuchen wollen. Das deutsche System ist ehrlicher. Es kommt darauf an, was man will. Will man, dass in der Verwaltung Kontinuität jenseits der politischen Wechsel besteht, soll man das nicht machen. Will man, dass die Verwaltung die politischen Strömungen und Wellen mitmacht, soll man das machen.*

B: *Ich bin für den amerikanischen Weg: politischer Beamter, klar und mit deutlichem Nachdruck und mit einer umso stärkeren Absicherung der drunter Stehenden*

Die zentralen Aussagen von Sektionsleitern mit Kabinetttserfahrung lauten:

KB: *Ein Minister hat die politische Verantwortung, ich meine, die sollten das viel weniger wahrnehmen. Die Spielregeln sollten noch viel transparenter sein: Was darf der Kabinettschef, was seine Mitarbeiter, wer darf wem was anschaffen?*

KB: *Der Einführung des Modells von politischen Beamten, und sei es bezüglich des Generalsekretärs, stehe ich sehr kritisch gegenüber. Ich halte Kontinuität in der Verwaltung für sehr wichtig. Die Fünfjahresverträge für Spitzenbeamte haben sich aus meiner Sicht nicht bewährt.*

KB: *Man kann auch auf die Dauer der Zeit eines Ministers einen Generalsekretär bestellen. Dann hat man einen Flaschenhals, wo alles durchkommt.*

KB: *Verbesserungsbedarf besteht bei der Qualität der Kabinettsmitarbeiter. Es wäre wichtig, eine bessere Durchmischung von Erfahrenen und Jungen zu erreichen.*

KB: *Was wird bei politischen Beamten besser? Es hängt vom persönlichen Zusammenspiel der Beteiligten ab.*

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.

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.

Soweit es die zeitlichen Möglichkeiten zuließen, also in der überwiegenden Mehrzahl der geführten Interviews, sprach der Autor gezielt drei spezifische Fragestellungen an: Code of Conduct bzw. gesetzliche Regelung der Stellung von Kabinettsmitgliedern, Präzisierung der Funktion des Generalsekretärs, Etablierung politischer Beamter, so nach dem Beispiel Deutschlands. Diese Themenbereiche werden im Folgenden dargestellt, wobei bezüglich des Generalsekretärs, der bereits jetzt im Bundesministeriengesetz vorgesehen ist, auch auf den Ist-Zustand eingegangen wird

1.7.1. Code of Conduct bzw. gesetzliche Regelung

Die überwiegende Mehrzahl der Interviewten Sektionsleiter bezeichnete diesen Ansatz als sinnvoll bzw. notwendig.

B: Es wäre eine gute Sache, festzuschreiben: Welche Verträge bekommen sie? Welche Interessen vertreten sie? Woher kommen sie? Ausleihungen von der Industriellenvereinigung sind untragbar. Wichtig wäre, dass wann ein Kabinettsmitarbeiter ein Anliegen hat, eine Weisung gibt, klar sein muss, dass das vom Minister kommt. Es gehört hinein: Die Information des Ministers durch Kabinettsmitarbeiter erfolgt im Regelfall durch den zuständigen Beamten, der schreibt. Das Kabinett leitet es weiter.

B: Spielregeln für einen Verhaltenskodex der über einen Ministerratsvortrag in Kraft gesetzt wird, Spielregeln für Kommunikation und Kooperation, Wahrnehmung der Rollen und Aufgaben zwischen Verwaltung und Politik. Die Frage, wie wird das Kabinett besetzt, welche Qualifikation haben sie, ein Regeln auch für die Zahl und Qualifikation der Mitarbeiter, der Prozentsatz wie viel von innen und wie viel von außen.

BK: Ich persönlich bin für eine Beibehaltung der gegenwärtigen Situation mit einer umfassenden gesetzlichen Regelung: Gehälter, Unvereinbarkeiten, Weisungsfragen, weil Kabinettsmitglieder bei öffentlichkeitswirksamen Fällen, auch strafrechtlichen Fällen, in einer unbefriedigenden Situation sind, für die Öffentlichkeit, für die Beamten für sich selbst (ist). Ich würde das jetzige System nehmen und die Stellung der Kabinette gesetzlich regeln, so dass es Delegation von Weisungsbefugnissen an die Kabinettsmitarbeiter gibt, damit es eine Verantwortlichkeit der Kabinette gibt.

Es ist eigentlich an der Zeit, die gewachsene, die ausgewachsene Funktion genau zu definieren.

Einige interviewte Sektionsleiter äußerten sich grundsätzlich positiv zu einem Code of Conduct bei gleichzeitiger Skepsis bezüglich der Umsetzbarkeit bzw. seiner tatsächlichen Auswirkungen.

B: Ein Code of Conduct kann nur im Randbereich Verbesserungen bringen.

B: *Ich wäre sehr für einen Code of Conduct, glaube aber, es wird sich nicht durchsetzen. Sie wollen sich nicht binden.*

B: *Für einen Code auf Kontakt(of Conduct)? gilt das Motto: Nutzt es nichts, schadet es nichts. Wesentlich wäre, wenn einige Teile davon in das Bundesministeriengesetz Eingang finden würden, dann hätte es verbindlichen Charakter. Aber es stellt sich die Frage, wie wird sich eine Regierung daran halten, die nicht einmal die Budgetfristen einhält?*

Auf Seiten der Mitglieder von Kabinetten besteht durchgängig Ablehnung, Reserviertheit oder Ambivalenz bezüglich einer genaueren Regelung ihrer Tätigkeit.

K: *Ich halte nicht viel von einem Code of Conduct. Wenn ein Kabinettsmitarbeiter immer weiß, dass er eine politische Funktion hat und die Stellung der Spitzenbeamten-schaft kennt, jeder Kabinettsmitarbeiter das verinnerlicht hat, wird man kein Problem mit der Beamten-schaft haben.*

K: *Ein Code of Conduct und eine gesetzliche Regelung: Das ist nur so gut wie der Mensch selbst. Ich bin kein Überregulierer. Das Heil besteht nicht darin, alles zu regeln. Wenn man alles regelt, wird die Welt nicht besser.*

K: *Mir fehlt die Meinung zum Code of Conduct. Er kann gut sein.*

K: *Ein Code of Conduct wäre besser als nichts. Wenn man keine Sanktionen vorsieht, ist der Code of Conduct eine nette Selbstbindung. Der Mensch funktioniert aber durch Sanktionen.*

K: *Ich halte überhaupt nichts von Soft-law-Regelungen wie einen Code of Conduct, weil sie in der Praxis nicht viel bringen.*

K: *Wenn der rechtliche Status geklärt wäre, einige honorige Persönlichkeiten wie Adamovich haben das angesprochen, eine Klärung des rechtlichen Status mit einem Gesetz wäre von Vorteil. Dann hätte man Schwarz auf Weiß die Stellung der Kabinettsmitglieder. Das würde einige Fragen rechtlicher Natur klären. Ob andererseits es überhaupt gut ist, den rechtlichen Status festzuhalten, ist eine andere Frage, Ich bin nicht für eine rechtliche Regelung. Es funktioniert auch so gut. Ich habe aber kein Problem, wenn man es verrechtlicht, man braucht es aber nicht unbedingt.*

Zwei vormalige Kabinettsmitglieder können einem Code auf Conduct etwas abgewinnen.

Kv: *Ein Code of Conduct, der an beide(n) Seiten gerichtet ist, kann etwas durch den Diskussionsprozess, von dem er begleitet ist, bringen. Codes wirken aber in der Praxis nicht sonderlich. Es sollte ein Forum geben, wenn es nicht funktioniert, ein Schlichtungsforum oder einen Beauftragten im Ministerium, einen Klima-Beauftragten, einen Code-Beauftragten. Es muss etwas geben, was das mit Leben erfüllt.*

Kv: *Einen Code of Conduct würde ich auch im Interesse der Kabinette als sinnvoll erachten, weil natürlich gibt es Grauzonen und unterschiedliche Herangehensweisen.*

Der Autor ist der Auffassung, dass die gesetzliche Regelung der Ministerkabinette in Anbetracht ihrer Bedeutung und ihrer Steuerungsfunktion unzureichend ist. Ihre gesetzliche Basis ist der § 7 (3) Bundesministeriengesetz:

Unbeschadet der Abs. 1 und 2 können zur zusammenfassenden Behandlung aller zum Wirkungsbereich des Bundesministeriums gehörenden Geschäfte, insbesondere von Geschäften, die den Wirkungsbereich zweier oder mehrerer Sektionen berühren, sowie zur Beratung und Unterstützung des

Bundesministers bei den ihm obliegenden Entscheidungen auf dem Gebiet der allgemeinen Regierungspolitik sonstige organisatorische Einrichtungen, auch in Form von Gruppen oder Abteilungen, geschaffen werden.

Eine nähere Definition der Tätigkeit von Kabinettsmitgliedern und ihrer Befugnisse wäre wünschenswert. Darüber hinaus wäre es zielführend, nach dem Vorbild der Europäischen Kommission unterhalb einer gesetzlichen Regelung die Zusammenstellung der Kabinette und ihre Arbeitsweise sowie die für sie und die Spitzenbeamten-schaft geltenden Spielregeln genauer zu beschreiben. Wie ganz allgemein bei Veränderungsvorhaben, gilt auch hier, dass das "Wie", also die Form und der Prozess des Zu-Stande-Kommens der Neuerung ebenso wichtig ist wie das „Was“, also die Inhalte der Veränderung.

Realistischer Weise muss in Anbetracht der Äußerung der interviewten Kabinettsmitglieder davon ausgegangen werden, dass das Kraftfeld für die Erstellung eines Code of Conducts aktuell wohl kein sehr günstiges ist. Es wäre daher sinnvoll, wenn interessierte Kabinettsmitarbeiter und Sektionsleiter gemeinsam die aktuelle Situation thematisierten, Verständnis für die Verpflichtungen, Loyalitäten und berechtigten Interessen der anderen Seite entwickelten und hieraus gemeinsam Spielregeln für das Verhalten beider Seiten entwickelten.

1.7.2. Generalsekretär – Ist-Zustand

Im Bereich des Bundesministeriums für Europäische und Internationale Angelegenheiten ist die Funktion des Generalsekretärs durch das Bundesgesetz über Aufgaben und Organisation des Auswärtigen Dienstes seit 1999 detailliert geregelt.

Generalsekretär

§ 2. (1) Der Bundesminister für auswärtige Angelegenheiten hat jeweils einen geeigneten Beamten oder Vertragsbediensteten des höheren Dienstes mit der Leitung der für „Zentrale Angelegenheiten“ im Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten zuständigen Sektion und zugleich als Generalsekretär für auswärtige Angelegenheiten mit der zusammenfassenden Behandlung aller zum Wirkungsbereich des Bundesministeriums für auswärtige Angelegenheiten gehörenden Geschäfte zu betrauen.

(2) Der Generalsekretär für auswärtige Angelegenheiten ist unbeschadet seiner Stellung als Leiter der Sektion „Zentrale Angelegenheiten“ auch der unmittelbare Vorgesetzte aller anderen Sektionsleiter im Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten sowie der Leiter aller diesem Bundesministerium nachgeordneten Dienststellen (einschließlich der Honorarfunktionäre).

Im Jahr 2000 erhielt im Bundesministeriengesetz der Generalsekretär eine vergleichsweise offen gehaltene rechtliche Basis.

§ 7(11) Der Bundesminister kann mit der zusammenfassenden Behandlung aller zum Wirkungsbereich des Bundesministeriums gehörenden Geschäfte einen Generalsekretär betrauen.

Aktuell verfügen vier der 13 Bundesministerien (inklusive Bundeskanzleramt) einen Generalsekretär. In einem weiteren Ressort gab es einen solchen bis vor kurzer Zeit.

Die gelebte aktuelle Situation wird von etlichen Interviewten als problembehaftet eingeschätzt:

B: Beim Generalsekretär versuchen alle Umgehungshandlungen. Der Generalsekretär muss sauber in die Organisationsstruktur eingebaut werden. Die Idee war, dass der Generalsekretär Leiter des Kabinetts wird. ... Wir dachten an eine Lösung wie bei den Kabinetten, dass er seinen Vertrag nur auf die Dauer der Ministerschaft gibt. Das

Gesetz wurde stumpf. Die Generalsekretäre krallen sich Sektionen. Die gegenwärtige Lösung ist weder Fisch noch Fleisch ... Wo es einen Generalsekretär und einen Kabinettschef gibt, staubt es, wenn beide kompetente Menschen sind.

B: Der Generalsekretär ist aus Sicht des Kabinetts immer ein Gegenspieler, wenn er nicht vom Kabinett erfunden wurde. Der Generalsekretär hat eine starke Rolle und berät auch den Minister, daher ist es eine Konkurrenzrolle.

B: Die meisten Generalsekretäre haben eine eigene Sektion. Das halte ich für schlecht, weil sie vor allem an ihre Sektion denken.

B: Der Generalsekretär ist befristet mit dem Minister da. Jeder sichert sich ab, dass er eine Sektion bekommt. Das ist eine österreichische Lösung. Wenn er sich mit einer Sektion absichert, ist er nicht mehr ein neutraler Koordinator zwischen den Sektionen.

B: Bei uns in Österreich weiß man nicht, welche Rolle der Generalsekretär spielt.

Es gibt aber auch positive Einschätzungen:

B: Es hängt aber von der Person ab und entwickelte sich positiv. Der Generalsekretär kümmerte sich um das Operative, der Kabinettschef um die Abstimmung mit den anderen Kabinetten und weniger ums Haus. Diese formal nicht ausgesprochene Arbeitsteilung wurde beibehalten, zum Beispiel kümmert sich der Generalsekretär um MBO, und die Personal- und Budgetabstimmung, um den Strategieprozess und um die Koordination des Strategiepapiers, das mit Kabinett und Bundesminister abgesprochen wurde.

Zwei interviewte Generalsekretäre beschreiben ihre Rolle folgendermaßen:

B: Bei uns steht es in der Geschäftsverteilung, dass ich der höchste Beamte im Hause bin. Ich koordiniere und kann Weisungen erteilen.

B: Bei uns gibt es den Generalsekretär aus dem Grunde, unangenehme Entscheidungen nach innen zu tragen, die Sektionsleiter zur Raison zu bringen. Der Generalsekretär kann notfalls auch mit Weisungen arbeiten. Der Minister kann das auch, aber das ist für ihn unangenehm. In der Praxis genügt es, dass die Weisungsmöglichkeit des Generalsekretärs besteht. Es ist nicht notwendig, mit Weisungen zu arbeiten. Die Weisungsbefugnis ist aus dem Bundesministeriengesetz abzuleiten. Eine zusammenfassende Behandlung ist nur bei Zugriff möglich. ... Kabinettschef und Generalsekretär sind von der Weisungskultur her beide erforderlich, da der Kabinettschef keine Weisungen erteilen darf. ... Die Arbeitsteilung zwischen Generalsekretär und Kabinettschef ist so: Er kümmert sich um den Minister, ich kümmere mich um das Haus. Das letzte inhaltliche Wort hat der Kabinettschef.

Der Kabinettschef desselben Ressorts wie der oben zitierte Generalsekretär teilt nicht dessen Funktionsverständnis, weisungsbefugt sein.

K: Ich glaube, er hat kein Weisungsrecht: Es ist nicht anders als mit jedem Sektionschef(s).

Ein Sektionsleiter hat eine ausgesprochen skeptische Sichtweise:

B: Der Generalsekretär erteilte nach meinem Wissen im eigenen Namen keine Weisungen. Ich nahm keine Vorgesetztenfunktion wahr. Da hätte er auch nicht die Akzeptanz für gehabt. Kabinettschef und Generalsekretär als getrennte Funktionen halte ich für ganz schlecht. Es ist wirklich eine Parallelstruktur. Wenn man sich mit einem etwas ausmachte, wusste man nicht so recht, mit wem ist was zu klären.

Zwei interviewte Kabinettschefs sehen ihre Rolle ähnlich der eines Generalsekretärs.
 K: *Ich habe eine Rolle ähnlich der Generalsekretär-Rolle. Wenn der Kabinettschef wie ein Generalsekretär arbeitet, ist es o.k. Wenn es einen Kabinettschef und einen Generalsekretär gibt, erzeugt das Reibungsverluste, außer der Kabinettschef ist nur Sekretär, das halte ich nicht für gut.*

K: *Das Thema politische Beamte gibt es immer wieder, wenngleich ich sagen muss, dass ein Kabinettschef de facto nichts anderes ist als ein Generalsekretär.*

Ein Kabinettsmitarbeiter hält die gegenwärtige Situation für unzureichend geklärt.

K: *Das Weisungsrecht des Generalsekretärs in anderen Ressorts (gemeint ist: als im BMEIA) ist eine nicht klärbare Frage. Die Praxis geht von einer übergeordneten Befugnis aus. Ob das mit dem Bundesministeriumsgesetz vereinbar ist, wird sich nicht klären lassen, solange es nicht von einer Instanz beurteilt wird. Die Situation ist nicht ideal, ein Generalsekretär soll alles im Griff haben, seine Rolle ist aber unklar.*

In der Zusammenschau der Zitate drängt sich die Formulierung "typisch österreichische Lösung" auf. Die Funktion des Generalsekretärs ist im Bundesministerengesetz 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 Stufenleiter: Kabinettschef - Generalsekretär - Generalsekretär und Sektionsleiter. In den Ressorts, die aktuell über einen Generalsekretär verfügen, wurde die Arbeitsteilung zwischen 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. Der Autor legt seine persönliche Position in den zusammenfassenden Vorschlägen dar.

1.7.3. Zur Frage der Präzisierung der Funktion des Generalsekretärs als politischer Beamter

Auf Nachfrage steht die Mehrheit der Sektionsleiter dem Modell eines verbindlich normierten Generalsekretärs als politischem Beamten positiv gegenüber.

B: *Generalsekretär als politischer Beamter: Ich halte viel davon, weil das den Bundesminister entlastet. Die Minister sind durch die Internationalisierung und die EU sowie durch den parteipolitischen Bereich überfordert. Ein Generalsekretär könnte den Chef entlasten.*

B: *Das Schweizer Vorbild wäre ein klares Verhältnis. Ein Generalsekretär, der deklariert bestimmte Aufgaben hat, würde die Macht des Kabinetts beschränken. Er geht aber mit dem Minister, es sei denn, er wird vom Nachfolger verlängert. Richtig wäre eine Kontinuität auf Ebene der Sektionschefs. Zwischen dem Bundesminister und den Sektionschefs gibt es einen Generalsekretär, der mit dem Minister kommt und geht.*

BK: *Man kann auch auf die Dauer der Zeit eines Ministers einen Generalsekretär bestellen. Dann hat man einen Flaschenhals, wo alles durchkommt.*

BK: *Ein Generalsekretär macht Sinn, wenn er (in) enger Abstimmung mit dem Minister die organisatorische Leitung des Hauses übernimmt*

Es gibt auch kritische Meinungen:

B: *Die Rolle des Generalsekretärs sehe ich nicht so positiv. Ich sehe bei uns, wenn der Generalsekretär weg ist, fehlt der keinem, es braucht ihn keiner. ... Ich glaube, kein Kollege mag gern einen Generalsekretär. Vielleicht wäre es aber ein(en) Weg, Vorbehalte der Minister gegenüber Sektionsleitern zu überwinden. Dann hätte man vielleicht kleinere Kabinette. Es wäre jedenfalls keine Entbürokratisierung.*

Soweit sich Kabinettsmitarbeiter zur Frage des Generalsekretärs äußerten, entsteht ein gemischtes Bild.

Es gibt negative Einschätzungen.

Kv: *Generalsekretäre sind für mich verzichtbare Positionen. Wenn es so einen mächtigen Mann gibt, schauen alle Leute zu dem und nicht zur Politik.*

K: *Der Generalsekretär kann die Sektionschefs nicht unter Kontrolle haben. Dazu braucht es eine Struktur, mit der man etwas umsetzen kann.*

Ein Generalsekretärsmodell erscheint aber auch vorstellbar.

KV: *Ein Minister braucht 2-3 Menschen, die für ihn Vertrauenspersonen sind, die er mitbringt. Eine Kombination mit einem Generalsekretär-Modell ist vorstellbar*

K: *Es wäre aber auch kein großer Schaden, wenn man den Generalsekretär formalisiert, eine Kette Bundesminister-Generalsekretär-Sektionen macht. Der Generalsekretär fungiert als Kabinettschef. Dann wäre die Weisungsfrage gelöst. Dann stellt sich die Frage, wie das Verhältnis zu den Sektionsleitern ist, ob es denen so recht ist. Ich halte es nicht für das wichtigste Thema schlechthin. ... Ich bin ein Anhänger davon, dass die Rolle des Generalsekretärs im Bundesministerengesetz präzisiert wird, zum Beispiel Weisungsbefugnis, Koordination der Sektionen.*

1.7.4. Politische Beamte

Die Frage politischer Beamter, die mit dem Bundesminister kommen und gehen (deutsches Modell), wird kontrovers gesehen..

Es gibt befürwortende Äußerungen::

B: *Entweder sollte es eine strenge Auslese bei professionellen Beamten geben oder ein deutliches öffentlich-rechtliches Bekenntnis, dass die beamteten Spitzen der Verwaltung politische Funktionen sind, die bei einem Wechsel nach Hause geschickt werden. Ich bin für den amerikanischen Weg, den aber klar und mit deutlichem Nachdruck und mit einer umso stärkeren Absicherung der drunter Stehenden.*

BK: *Politische Beamte wären eine ehrlichere Lösung.*

Es wird Ambivalenz mit einem skeptischen Unterton ausgedrückt:

B: *Politische Beamte kann ich mir genauso vorstellen. Ich kann der Argumentation etwas abgewinnen, dass sich die Bundesminister die Spitzen der Verwaltung aussuchen wollen. Wenn man jemand nicht haben will, weil mir seine politische Linie nicht gefällt, ist das deutsche System ehrlicher. Es kommt darauf an, was man will. Will man, dass in der Verwaltung Kontinuität jenseits der politischen Wechsel besteht, soll*

man das nicht machen. Will man, dass die Verwaltung die politischen Strömungen und Wellen mitmacht, soll man das machen.

B: Man müsste die gesamte Situation mit politischen Beamten thematisieren, die man informell hat und formal nicht. Aber man sollte bekennen, dass man die 1. Ebene politisch besetzt. Ob das in der Qualität der Umsetzung gut ist? Ich glaube, dass man das anschauen müsste. Es ist nicht erforscht.

Es gibt auch eindeutig negative Meinungen:

K: Von dem deutschen Modell halte ich nicht viel. Ich kenne das aus manchen Oststaaten, in denen es keine Kontinuität gibt, weil bei Regierungswechsel alle Spitzenbeamten ausgetauscht werden. Man merkt dies bei längerfristigen internationalen Projekten.

BK: Was wird bei politischen Beamten besser? Ich sehe keine bessere Lösung. Die deutsche Lösung hat den Preis, dass die politischen Beamten nach ein paar Jahren in Pension gehen, wenn sie abberufen werden. Das können wir uns nicht leisten. Das kann man einen Bauhackler nicht erklären.

Aus Kabinettsicht werden politische Beamte als mögliche Konkurrenz gesehen.

K: Vom deutschen Modell, das politische Beamte einen Teil der Kabinettsfunktionen übernehmen, halte ich nichts.

Änderungen, die die Stärken und Vorteile des Berufsbeamtentums gefährden, sollten unterlassen werden.

K: Das österreichische Berufsbeamtentum hat auch was für sich: Man kann auf die Loyalität zählen. Im österreichischen Berufsbeamtentum ist eine Grundloyalität, insbesondere gegenüber der Ressortleitung da. Die Beamten sind willens, auch Reformen zu machen, die nicht ganz ihrem Willen entsprechen. Das ist die österreichische Beamtenmentalität. Eine Änderung müsste man sich sehr gut überlegen.

Politische Beamte wären das ehrlichere System.

K: Politische Beamte wären eine Überlegung wert. Es ist das ehrlichere System.

K: Ich hielte es für ehrlicher, für Spitzenpositionen politische Beamte vorzusehen, für den Generalsekretär, eventuell auch für die Sektionschefs. Man könnte, wenn man ehrlich genug wäre, sich eingestehen, dass Minister Spitzenbeamte nach gewissen persönlichen Kriterien wie der Vertrauenswürdigkeit aussuchen. Man könnte dann das überbordende Element des Kabinettsystems zurückfahren. Das deutsche System ist ehrlicher. Man darf nicht naiv sein: Der Minister darf sich nicht nur auf Leute verlassen, die er sich nicht aussucht. Es wäre ehrlicher, Leute in bestimmte Positionen hinzusetzen, die fachlich ausgezeichnet sind und zu denen der Minister ein gewisses Vertrauen hat. Kabinette sind die Kompensation dafür und sind deshalb so groß.

Der Bundesminister soll politischen Zugriff auf die Sektionsleiter, aber nicht auf die unteren Ebenen haben.

KV: Es sollte Sektionschefs geben, die auf die Dauer der Amtszeit eines Ministers bestellt sind. Auf die Ebenen unterhalb soll es keinen Zugriff des Ministers geben, dass er nicht von heute auf morgen Abteilungsleiter versetzen kann oder durch Änderungen der Geschäftsverteilung ablösen kann. Hier müsste es rechtliche Garantien

geben. ... Die Kabinette, das würde sich dann von selbst ergeben, wären viel kleiner, somit 2 bis 3 Mitarbeiter(n). Das ist ein besserer Zustand.

Die mehrfache Thematisierung der Unehrllichkeit bzw. Diskrepanz zwischen Formalität und Informalität? spricht dafür, dass die real existierende Situation des österreichischen Spitzenbeamtentums von gewissen Doppelbödigkeiten geprägt ist.

1.7.5. Befristungen von Spitzenfunktionen

Wiewohl dieses Thema vom Autor nicht angesprochen wurde, äußerten sich einige interviewte Sektionsleiter und ein vormaliges Kabinettsmitglied kritisch zur Befristung von Spitzenfunktionen.

Die Befristungen führen tendenziell zu Opportunismus und Gefälligkeit.

B: Die Fünfjahresbefristung von Sektionsleitern war ein falscher Schritt. Wenn man jemand schassen will, geht es auch anders. ... Man braucht aber ein Gedächtnis im Ressort, das langfristig vorhanden ist. Die Befristung führt zu Opportunismus und zur Versorgung von Kabinettsmitarbeitern.

B: Die Befristungen gehören auch thematisiert. Sie erzeugen Gefälligkeit. Ich trat meine Rolle nicht mit dem Selbstbewusstsein an wie es früher auf Dauer Bestellte hatten. Ich glaube nicht, dass jemand, der um seine Bestellung zittert, sich traut, was Kritisches zu sagen oder etwas zu hinterfragen.

BK: Das ursprüngliche Ethos des Beamten als eines unabhängigen Fachmanns, der dienstrechtlich geschützt für verschiedene Minister arbeitet, das kann sehr gut funktionieren. Ich bin gegenüber politischen Beamten aufgrund dessen skeptisch, wie das in den letzten Jahrzehnten läuft: Durch die kürzeren Verträge und die häufigeren Reorganisationen bemerke ich eine stärkere Abhängigkeit des Beamten von der Politik, die ihre Wirkung tut. Jeder hat ein hohes Ethos, sich nicht zu verformen, sich treu zu bleiben. Aber die alle fünf Jahre anstehende Verlängerung tut ihre Wirkung, beeinflusst das System, weil es bewusst oder unbewusst mein Verhalten beeinflusst. BK: Ich halte Kontinuität in der Verwaltung für sehr wichtig. Die Fünfjahresverträge für Spitzenbeamte haben sich aus meiner Sicht nicht bewährt. Die Häufung von Korruptionsfällen in der letzten Zeit hängen möglicherweise auch damit zusammen, dass bei befristeten Spitzenpositionen mehr Willfährigkeit und Konfliktscheu besteht.

Die Rücknahme der Befristungen wäre insgesamt vorteilhaft.

Kv: Man sollte die Befristungen der Sektionschefs zurücknehmen. Es wäre für das Staatsganze besser, ein gutes Auswahlverfahren zu machen und sie unbefristet zu bestellen und die Möglichkeit der Änderung von Geschäftsverteilungen zu nehmen, nicht dass ein Minister das ganze Ressort umräumt, um neu zu besetzen, das ist kein gutes System. Man sollte die Sicherung der Qualität der Spitzenbeamtenschaft erhöhen.

Man kann solche Äußerungen als Aufforderung verstehen, die Gesamtauswirkungen der Befristung der Bestellung von Spitzenbeamten, erwünschte und nicht erwünschte Wirkungen zu untersuchen und diskursiv zu erörtern.

1.8. Reform des Bundeshaushaltsrechtes

Hier lautete die Frage: Wie, meinen sie, wird sich die Reform des Bundeshaushaltsrechtes (BHRR) auf den (die?) Nahtstellen zwischen Politik und Verwaltung auswirken?

Die Frage zielte also nicht auf die Einschätzung der Reform insgesamt ab. Gleichwohl äußerte sich hierzu die Mehrzahl der Interviewten.

Zwei der interviewten Beamten schätzten die Reform eindeutig positiv ein, zwei überwiegend negativ, die anderen nahmen ambivalente Einschätzungen vor.

Dieser grobe Überblick sei durch einige Zitate illustriert.

Der BHRR wird eine längerfristige Neuausrichtung der Verwaltung zugeschrieben.

B: Das Ganze ist eine massive Kulturveränderung, die sowohl der Verwaltung wie auch der Politik gut tut. Es kriegt durch die Wirkungsorientierung eine ganz neue Dimension. Es tritt in den Vordergrund, was das Ressort für die Staatsbürger leisten soll. Meine Prognose ist: Es wird ein Prozess über mehrere Jahre sein und wird nicht von Anfang an perfekt funktionieren. Es wird ein intensiver Lernprozess sein. Das Parlament, die Öffentlichkeit, der Rechnungshof werden Watchdogs sein. Wer das nicht macht, wird auf die Nase fallen. Ich bin ziemlich optimistisch, dass das ein Erfolg wird.

B: ... ein Beitrag zur Selbstfindung, wenn ich gegenüber dem Parlament die Ziele definieren muss, das wird einen wesentlichen Charakter haben.

Inwieweit die BHRR zu Prozessen der Organisationsentwicklung führt, wird unterschiedlich eingeschätzt:

B: Es wird in den Budgetmaterien ausgewiesen werden, welche Organisationseinheit für welche Wirkungsziele verantwortlich ist. Das wird die Organisationen auf den Prüfstand stellen, wenn eine Organisation für ein bestimmtes Wirkungsziel mehrere Zuständigkeiten verschiedener Organisationseinheiten hat, zeigt das, dass die Organisation nicht gut aufgestellt ist. Es geht um die Frage, ob die Organisationsstruktur geeignet ist, die Ziele optimal umzusetzen. Da spielt sich in einigen Ressorts bereits einiges ab, das wird noch stärker werden.

B: Was ich jetzt so sehe, ist neben der nochmaligen Stärkung der Position des Finanzministeriums und der Stärkung der Zuträgereinheiten eine völlige Verballhornung des Gedankens. Wenn man einheitliche Wirkungskreises schafft, muss man denen auch das Budget und das Personal in die Hand geben. Ich sehe überhaupt nicht, dass die Budget-, Präsidial-, und Personalsektionen da etwas ändern, es gibt keine Bewegung. Das Tragische ist, dass die operativen Einheiten weiter von ihnen abhängig sind.

Verschiedentlich wird die Gefahr einer Überbürokratisierung gesehen, auch deshalb, weil nach der BHRR verschiedene Kontrollinstanzen bestehen werden und weil auch andere - vor allem übernationale - Berichtspflichten und andere Verbindlichkeiten bestehen.

B: Wir werden uns im Dickicht der Kontrollstellen der Kontrollstellen Bundeskanzleramt, Finanzministerium, Rechnungshof, Parlament verfangen. Diese werden unterschiedliche Einschätzungen haben - soviel zur Verwaltungsvereinfachung.

B: Nachteil ist die Bürokratisierung, der riesengroße Aufwand. Ich fürchte mich ein wenig vor der Wirkungsorientierung, weil ich Angst habe, dass das schwierige Geschäft der Gesetzgebung und zwar das Berücksichtigen der EU, der Verfassung, der widerstrebenden Interessen noch komplizierter wird. ... Ein Großteil unserer Arbeit

für die EU, die OECD und andere internationale Organisationen regelmäßiges Reporting zu machen, Fragebögen auszufüllen. Die Bundeshaushaltsrechtsreform macht das Leben nicht einfacher. Ob es etwas bringt, wird sich zeigen.

Wir stellen Leute ein, die sich nur damit beschäftigen, um Reporting zu machen. Es wird sich in der Darstellung auswirken, es wird transparenter, aber auf die Arbeitsweise wird es sich nicht auswirken.

Es bestehen Zweifel, ob die Wirkungsorientierung am „Point of Sale“ ankommen wird.

B: Ich habe mittlerweile Zweifel, dass ein Geist der Wirkungsorientierung als optimale Variante das System durchdringt. Es kommt aus dem Haushaltsrecht und hat eine budgettechnische Schlagseite. Wir haben große Ziele definiert und haben Indikatoren. Das ist relativ abgehoben und abstrakt und nicht am Boden. Ich bin neugierig, ob es bis an den Ort der Leistungserbringung kommt.

Die Dominanz der Budgetkonsolidierung erzeugt Skepsis.

B: Derzeit überlagert alles das Sparen.

B: Zuckerl sollte sein, dass man Überschüsse für andere Zwecke verwenden kann. Wenn aber die Töpfe ausgeräumt werden, ist dies dem Gedanken der Reform abträglich, weil der Gedanke der Vorteile durch Einsparungen verloren geht. Dann wird die Zielsetzung der Reform nicht erreicht, da die Motivation der Beteiligten wegfällt.

Von den Kabinettsmitarbeitern nahmen vier eine ambivalente Einschätzung der Reform vor. Zwei hielten es für nicht bzw. schwierig einschätzbar, was die Reform bringen wird. Einer schätzte die Reform positiv ein.

Insgesamt kann nicht davon gesprochen werden, dass die Bundeshaushaltsreform bei den Interviewten auf hohe Akzeptanz bzw. weit gehende Zustimmung stößt.

Zu den Auswirkungen auf die politische Steuerung der Ressorts und auf die Tätigkeit der Kabinette in diesem Zusammenhang gab es folgende Einschätzungen:

Beamte (soweit eine Nennung von mehr als einer Person erfolgte, ist die Anzahl in Klammer gesetzt):

- Keine Auswirkungen, Auswirkungen werden bezweifelt .(3)
- Kerzeit 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..

Bei zwei Interviews konnte die Thematik aus Zeitgründen nicht behandelt werden.

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 Verhältnis Ressortleitung 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 Ambivalenz von Kabinettsmitarbeitern sei anhand der folgenden Zitate illustriert: Die Reform wird auf beiden Seiten zu mehr Verbindlichkeiten führen.

K: Wenn es gut funktioniert, wird die Verwaltung versuchen, die politische Ebene mehr in die Pflicht zu nehmen. Es erfolgt ein verrechtlichtes Commitment zu Zielsetzungen. Es wird eine Verbindlichkeit auf beiden Seiten geben: die Verwaltung, dass sie die Ziele erreicht, die Politik, dass sie dazu steht. Die Chancen, wie sehr das greifen wird, sind schwer einzuschätzen.

Die Reform wird die Kabinette aufwerten.

K: Die Wirkungsorientierung wird sich auf einem hohen Abstraktionsniveau für uns bemerkbar machen, weil wir stärker überblicken werden, was auf Sektionsebene läuft. Innerhalb des Ressorts ist es o.k., weil die Verantwortlichkeit nach unten gebrochen wird, weil das Budget mit Ressourcen- Ziel- und Leistungsplänen nach unten geht. Es können die klaren Verantwortlichkeiten eingefordert werden und das Delegieren von Verantwortung nach Wien hört sich auf. Das macht die Rolle des Kabinetts noch entscheidender, weil es der Minister alleine nicht kann. Auf das Kabinett kommt noch mehr an Verantwortung und Aufgaben zu, dass die Ziel- und Leistungsvereinbarungen auch eingehalten werden. Ob man das im Kabinett mit einem Budgetisten abbildet, ist eine Frage.

Die Reform wird den Spielraum der Kabinette und der Ressortleitung eingrenzen.

K: Klar ist, wenn es zu 100 % so von statten geht, wie es der Erfinder meinte, Grundgedanke hinter dem System war, glaube ich schon, dass es zu einem gewissen Grad die Stellung des Kabinetts und der Ressortleitung einschränken wird oder diese eingeschränkt werden kann, wenn die Wirkungsziele über eine bestimmte Zeit verfolgt werden, werden Kabinette ein Stück eingeschränkt sein. Man kann Wirkungsziele nicht von einem Tag auf den anderen ändern.

Der Autor baute die Frage zur Reform des Bundeshaushaltsrechtes in die Interviews ein, da sie darauf angelegt ist, 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? Die Ergebnisse der Interviews bieten nur sehr wenige Hinweise, dass die Wirkungsorientierung im unmittelbar nächste Zeit zu einer Kulturänderung im Sinne neuer Kommunikations-, Kooperations- und Entscheidungsmuster sowie weiter entwickelter mentaler Modelle und grundsätzlicher Ausrichtungen im Bereich der Nahtstellen zwi-

schen 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 energieverzeugende Spannungsquelle zu nutzen.

Es gibt zwischen einerseits politischen Erfordernissen und Eigenlogiken sowie andererseits Kriterien guter Steuerung der Verwaltung nicht nur Unterschiede, sondern auch gemeinsame Anforderungen, die in der Managementliteratur, aber auch im Dis-

kurs über gute Politik üblicherweise unter dem Begriff Leadership zusammengefasst werden. Man versteht darunter das leidenschaftliche Eintreten für visionäre Ideen und Vorhaben sowie deren konsequente und durchaus auch konfliktfreundige 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.

Jedenfalls bedarf es gerade deshalb, weil vieles nicht eindeutig entscheidbar ist, sondern in der Interaktion immer wieder aufs Neue erarbeitet werden muss, klarer Rollen und Aufgaben, aber auch eindeutiger Spielregeln. Ob man ans Fußballspielen, ans Tarockieren oder auch an das Leben und Treiben in einem Bundesministerium denkt, in jedem Fall ist die unendliche Vielfalt von Spielzügen, die den Grundsätzen der Selbstorganisation folgen, an eindeutige Regelwerke zu binden und durch soziale Übereinkünften zu stabilisieren, die mit Verbindlichkeit ausgestattet sind. Für die 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.

Ein Code of Conduct könnte in hilfreicher Form das Zusammenspiel zwischen Kabinetten und Beamtenschaft regeln. Praktische Relevanz wird ein solches Regelwerk jedoch nur dann erhalten, wenn es vom Commitment beider Seiten getragen ist. Erfahrungsgemäß entstehen hinreichende Formen der Selbstverpflichtung nur dann,

wenn man selbst oder zumindest Kollegen in deren Erarbeitung eingebunden waren. Ähnlich wie bei der Entwicklung von Leitbildern ist der diskursive Prozess des Entstehens mindestens so wichtig wie das Endprodukt. Wenn man einen Code of Conduct will, muss man für seine Konzeption Spitzenbeamte und Kabinettsmitglieder zusammenbringen.

Der Autor vertritt, dass die produktive und kreative Erschließung von Handlungsspielräumen und Kooperationsformen Reflexion voraussetzt. Schlicht formuliert geht es auch hier um die Frage: Was mache ich mit meiner Arbeit? Was macht meine Arbeit mit mir? Erfahrungsgemäß sind Reflexion und Erweiterung von Handlungsmöglichkeiten dann besonders produktiv, wenn sie in einem geschützten Rahmen gemeinsam mit Personen in einer ähnlichen Situation (Peers) erfolgt. Solche Möglichkeiten, sich von der Arbeit nicht auffressen zu lassen, sondern aus der Distanzierung heraus Gestaltungsmöglichkeiten zu entwickeln, sollten sowohl Kabinettsmitgliedern wie Sektionsleitern zur Verfügung stehen, auch wenn dies einen gewissen Kulturbruch mit gewohnten Traditionen der Auseinandersetzung mit der eigenen Arbeit in stolzer Einsamkeit darstellt.

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

Internationale Erfahrungen zeigen, dass sehr unterschiedliche Modelle der Ausgestaltung der Nahtstelle zwischen Politik und Verwaltung möglich sind. Diese können nicht verallgemeinert werden, sondern müssen den politischen und administrativen Traditionen und Kulturen gerecht werden und auch Antworten auf die aktuellen und absehbaren künftigen Herausforderungen darstellen. Über Erfolg oder Misserfolg eines neu eingeführten Modells entscheidet zudem nicht nur dessen inhaltliche Ausgestaltung, sondern auch der Weg, also wie und mit wem es entwickelt und umgesetzt wurde. Auch hier gilt, dass mit einer Brechstange allein selten stabile Gefüge entstehen.

Das gegenwärtige österreichische System der Ausgestaltung der Nahtstelle zwischen Politik und Verwaltung spiegelt einerseits die vorherrschenden politischen und administrativen Praktiken und mentalen Modelle wieder, andererseits ist es ein zentraler Faktor der Reproduktion des politisch-administrativen Systems.

Formal ist zwar alles klar, tatsächlich haben Kabinette, ob sie Weisungen im Namen des Ministers mit diesem mehr oder weniger abgesprochen geben oder unterlassen, eine zentrale Funktion in der Steuerung des Ressorts. Diese Praxis erzeugt Zonen der Intransparenz und Unübersichtlichkeit, mögliche Missverständnisse, Reibungsverluste, Frustrationen sowie auch mehr der weniger subtile Formen der Austragung von Konflikten.

Es besteht Bedarf, dass Sektionsleiter zumindest in wesentlichen Fragen unmittelbaren Kontakt mit dem Bundesminister haben. Hierbei geht es einerseits um die Erteilung von Aufträgen, die Abklärung von Sachfragen, den Informationsaustausch. Zum anderen haben auch Sektionsleiter das Bedürfnis, vom Chef persönliche Rückmeldungen zu bekommen und mit ihm persönlichen Kontakt zu haben.

Die Probleme sind an der Oberfläche betrachtet dort geringer, wo über längere Zeiträume ein Ressort von Politikern einer Partei geleitet werden und eine größere Zahl von Sektionsleitern im Laufe der Jahre aus den Ministerkabinetten heraus in ihre Funktion gekommen sind.

Auch Kabinettsmitarbeiter bewerten die traditionellen österreichischen Beamtentugenden wie langfristiges Denken, Orientierung am Staatsganzen sowie Gewährleistung von Kontinuität bei wechselnden Ministern als positiv und erhaltenswert. Es stellt sich die Frage, ob hier nicht eine untergehende Welt beschworen wird. Auf fünf Jahre befristete Bestellungen von Spitzenbeamten, häufige Änderungen der Geschäftsverteilung als Instrument, Personalpolitik zu machen, zunehmende Bedeutung von Karrieren, die direkt von Ministerkabinetten in Spitzenpositionen führen, tun in ihrer Gesamtheit wohl ihre Wirkungen. Der innere Auftrag, der Macht die Wahrheit zu sagen, tritt im Vergleich zu Geschmeidigkeit und Anpassungsfähigkeit und Adaptionsbereitschaft zumindest ein Stück in den Hintergrund.

Diese Situation übt auch ihren Sog auf die zweite und dritte Führungsebene in der Verwaltung aus. Wie sehr dies der Verwaltung helfen wird, ein attraktiver Arbeitgeber zu sein, wenn in einigen Jahren am Arbeitsmarkt der Kampf um talentierte Mitarbeiter in Anbetracht der demographischen Entwicklung zunimmt, bleibe dahingestellt.

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 bedeu-

tet, 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 im 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.

3. Reaktionen der Interviewten, Positionierungen von drei Regierungsmitgliedern und Sichtweisen von Beamten aus der Mitte der Verwaltung

3.1. Rückmeldungen und Vorschläge der Interviewten zur Studie

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, wobei zwei Sektionsleitungen und ein Kabinettschef sehr kurzfristig absagen mussten, was wohl ein weiterer Hinweis auf die Arbeitsbedingungen an der Nahtstelle zwischen Politik und Verwaltung ist.

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 Argumente lauteten:

- Ein Generalsekretär, der den Sektionsleitern vorgesetzt ist, verträgt sich nicht mit der Bundeshaushaltsrechtsreform, da die Sektionsleiter die Verantwortung für ihren Bereich selbstständig wahrnehmen müssen.
- Es soll eine Arbeitsteilung geben: der Generalsekretär ist zuständig für Policies, also die politischen Programme des Ressorts, der Kabinettschef ist zuständig für die Politics, also für die tagespolitische Arbeit, unter anderem Kontakte zum Parlament und den Bundesländern.
- Kein Sektionsleiter hat gern einen Generalsekretär, jemand unter dem Bundesminister, der ihm hierarchisch vorgesetzt ist.
- Man benötigt keine Kupplung zwischen dem Bundesminister und dem Ressort. Der Bundesminister steuert und führt dieses und hat dazu einen Hilfsapparat.
- Wo der Bundesminister mit seinen Beamten direkt redet, gibt es das Problem nicht. Das Problem sind Minister, die sich nicht mit ihren Sektionsleitern auseinandersetzen. Good Governance erfordert, dass sich die Politiker direkt mit dem Beamten auseinandersetzen.
- Nach den bisherigen persönlichen Erfahrungen brachten Generalsekretäre keine Verbesserungen. Das hängt auch damit zusammen, wie die Personen in diese Funktionen kamen.
- Wir wollen niemand dazwischen. Der Ehrgeiz von Machtmenschen ist nicht zu unterschätzen.
- Es ist zu befürchten, dass es bei einer Generalsekretärs-Lösung als zusätzlicher Struktur zu einer Aufblähung des Apparates kommt und der Bundesminister noch weniger Kontakt mit seinen Beamten hat. Der Generalsekretär würde auch ein Kabinett haben
- Bei einem Generalsekretär besteht die Gefahr der Verselbstständigung.

Es wurde aber auch angeführt:

- Der Arbeitsablauf für Bundesminister ist heute anders als zu Zeiten kleiner Kabinette, viel aufwändiger.
- Kabinette als Mittler zwischen dem Minister und den Spitzenbeamten sind unter Führungsaspekten problematisch. Ganz allgemein gilt: Führen ist nicht delegierbar. Man soll nicht über Assistenten führen.
- Grundsätzlich gibt es in der Verwaltung klare Regelungen über den hierarchischen Aufbau und Weisungszusammenhänge. Auf der Ebene oberhalb der Sektionsleiter gibt es das nicht. Das erzeugt Unruhe.

Aus Sicht des Autors wäre die Diskussion im Rahmen des Workshops wohl etwas anders verlaufen, wenn die beiden interviewten Generalsekretäre anwesend gewesen wären (beide wollten dies, waren aber verhindert). Zu den angeführten Argumenten lassen sich teilweise Gegenargumente finden, so etwa, dass ein Generalsekretär die Aufgabe hätte, die wirkungsorientierte Budgetierung zu koordinieren und an deren Festschreibung auch selbst gebunden wäre. Zum anderen gilt für jede strukturelle Änderung, dass sie nur dann gewünschte Ergebnisse bringt, wenn sie intelligent umgesetzt wird sowie Stolpersteine im Vorfeld erkannt und umgangen bzw. aus dem Weg geräumt werden.

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 Bundesministeriengesetz (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.

Auch den nicht am Workshop teilnehmenden Interviewten wurde die Rohfassung der Studie mit der Einladung zu einer auch durchaus kritischen Rückmeldung übermittelt. Es gab in der Folge fünf Rückmeldungen von Kabinettsmitarbeitern (zwei von Vormaligen) und eine von einem Sektionsleiter.

Die Kommentare zur Darstellung der Interviewergebnisse waren durchwegs positiv und zustimmend mit einigen in der Folge dargestellten zusätzlichen Anmerkungen. Zur den Vorschlägen des Autors bezüglich der Integration der Funktion des Kabinettschef in eine neugestaltete Position des Generalsekretärs gab es jeweils eine kritische Rückmeldung des Sektionsleiters (*Es werde immer einen Kabinettschef geben. Einen Vorschlag darauf aufzubauen, dass etwas vollkommen Unrealistisches passiert, sei nicht zweckmäßig.*) und eines vormaligen Kabinettsmitglieds (*Gefahr des Schattenministers, Verlängerung der Kommunikationswege*).

Zusätzlich erfolgten folgende Ergänzungen:

K: *Gegenwärtig kann man dem Generalsekretär ein Weisungsrecht zusprechen oder auch nicht, da man das Bundesministeriengesetz so oder so auslegen und verstehen kann.*

Kv: 1. *Kabinette reflektieren stark die Haltung des Ministers/der Ministerin gegenüber der Bürokratie. Was MinisterInnen von BeamtInnen halten, variiert ja stark. ... Immer habe ich beobachtet, dass die Einstellung der Kabinette die Meinung der MinisterInnen wiedergespiegelt hat, was dann für das Verhältnis des Kabinetts zur Beamten-schaft bestimmend war.*

2. *Bei uns kommt eine Unterscheidung zu kurz, die im Englischen mit den Begriffen 'administration' und 'service' verbunden ist. Beides wäre bei uns Verwaltung, doch werden 'services' (police service, health service ...) als unpolitisch, 'administration' als nahe bei 'government' angesiedelt gehandhabt. Meines Erachtens wäre es ganz wichtig, den Unterschied klar zu organisieren. Polizei und Justiz sind in diesem Sinne services, auf die die Politik keinen Einfluss haben sollte, außer über Rechtstexte und deren Implementierung. Ich bin überzeugt, dass der bei uns insofern bestehende Mangel an Differenzierung ein wesentlicher Teil des Problems ist. Solange Ministerien 'service'-Funktionen ausüben oder auf 'services' (politisch) durchgreifen, sind sie funktionell überfrachtet, was durch interne Organisation nicht aufzulösen ist.*

Kv: *Ein bisher vielleicht noch nicht ausreichend beleuchteter Faktor sind die EU-Arbeiten. Der EU-Beitritt hat die Tätigkeit eines österreichischen Ministers sehr verändert. Die Minister verbringen ziemlich viel Zeit in Brüssel, sie müssen in den Verhandlungen gut aufgestellt sein. Dass Österreich in den letzten Jahren in der EU keine Rolle spielt, könnte auch an der schlechten organisatorischen Aufstellung der Minister oder Kabinette liegen. ME ist es hier wichtig, dass der Minister im Vorfeld oder auch vor Ort mit zuständigen Abteilungsleitern (Referenten) selbst Kontakt hat. Und kleine Kabinette sind wahrscheinlich auch wendiger und eingespielter. Jedenfalls erfordert eine gute EU-Performance viel Flexibilität, umgekehrt aber auch langfristige Planung und Abstimmung im Haus (oft zieht eine Abteilung im Haus in Brüssel in eine Richtung, während eine andere Abteilung des Ministeriums in einer anderen Brüsseler Beamtenarbeitsgruppe in die andere Richtung zieht). Bei mangelnder Kommunikation fällt das oft weder den involvierten Beamten noch den Kabinetten auf. Dieser Umstand spricht sowohl für institutionalisierte Besprechungsforen Minister/Beamten-schaft als auch für kleinere Kabinette. ...*

Die angesprochenen Affären von Kabinettsmitarbeitern in den letzten Jahren schienen mir durchaus eine ausgiebigere Betrachtung wert, - für das System ist das meines Erachtens schon ein Alarmsignal, im Sinne von zu vielen und damit auch zu vielen unqualifizierten Personen in den Kabinetten.

3.2. 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 Inter-

views 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.

R: *Das Ministerium funktioniert exzellent. Es gibt überhaupt keine Probleme.*

Die Bedeutung situativer Faktoren, der Tagesaktualität und von Informalität wird betont.

R: *Es hängt wie immer im Leben von den handelnden Personen ab. Es gibt mit jedem Sektionschef eine gute Zusammenarbeit.*

R: *Vieles passiert in informeller Kommunikation. Das Leben in der Politik ist ein sehr geschwindes, man muss kurzfristig Informationen beschaffen und abwägen. Vieles passiert aber tagesaktuell, wo eine rasche Informationsbeschaffung durch das Kabinett erforderlich ist.*

Ein Befragter verneinte regelmäßige Besprechungsformen und betonte die Bedeutung persönlicher Kontakte.

R: *Das andere ist das scheinbarweise Abarbeiten mit den Sektionschefs und anderen. Hier ist die Rolle, Fragen zu stellen, Ideen einzubringen.. Typischerweise kontaktiert man die jeweiligen Sektionschefs.*

In einem anderen Ressort gibt es ein strategisch orientiertes Besprechungssystem.

B: *Es gibt regelmäßige Besprechungen mit den Sektionschefs und den Kabinettschef. Hier geht es um die Umsetzung der strategischen Aufgaben. Das wird immer professionell vorbereitet und von mir abgesegnet und geht dann in die Umsetzung.*

Kritik an Beamten wurde in keiner Weise geübt, vielmehr gibt es positive Einschätzungen.

R: *Ich kann meinen Beamten nur das beste Zeugnis ausstellen.*

Es erscheint als angezeigt, das Know-how der Beamtenschaft zu nützen.

R: *Jeder Bundesminister ist gut beraten, die Expertise des Hauses einzuholen. Man darf nicht beratungsresistent sein.*

R: *Die Erfahrungen der Mitarbeiter sind zu nutzen.*

Sollte es zu Problemen mit Beamten kommen, gibt es unterschiedliche Führungsstile (autoritär versus partizipativ):

R: *Wenn es Probleme gibt, muss der Bundesminister mit den Verantwortungsträgern ein ernstes Wort reden.*

R: *Wenn man meint, es ist gegen die Interessen der Bevölkerung, muss man diskutieren und überzeugen. Ich habe noch nie eine Weisung erteilen müssen.*

Demokratie ist Lösungen durch Kompromisse, im Gespräch zu finden.

Die Tätigkeit in Kabinetten wird als ziemlich fordernd dargestellt.

R: *Mitarbeiter in einem Kabinett zu sein, kann eine sehr zeitaufwändige Tätigkeit sein mit 100-Stunden-Wochen. Es gibt immer wieder es viele Abend- und Nacht-Termine.*

Die zentrale Rolle des Kabinettschefs wird hervorgehoben.

R: *Der Kabinettschef ist der Umsetzungshebe zwischen dem Bundesminister und dem Bundesministerium. Der Kabinettschef ist der verlängerte Arm des Bundesministers. Der Kabinettschef kommt aus dem Haus. Es ist ganz klar, die Entscheidungen kommen von der Bundesministerin. Wenn ich es anordnete, passt es, egal ob ich es persönlich mache oder in Folge von Zeitnot dem Kabinettschef überantwortete.*

Die Tätigkeit der Kabinette insgesamt besteht in Koordination, Politikberatung und Strategieentwicklung in enger Abstimmung mit der Verwaltung und als Informationsdrehscheibe zwischen Politik und Verwaltung.

R: *Generell haben sie die Aufgabe, die spezifischen politischen Themenfelder zu überblicken und entsprechende Strategien zu entwickeln. Sie müssen sämtliche Termine koordinieren und vorbereiten, Sachverhalte aufarbeiten und mich in verschiedenen Politikfeldern beraten.*

Die Einrichtung von MinisterInnenbüros als persönlicher Stab der MinisterInnen ist insbesondere für die politische Strategieentwicklung notwendig. Sie müssen die von der Verwaltung bearbeiteten Sachverhalte politisch aufarbeiten und entsprechende Empfehlungen abgeben. Außerdem ist für die Medienarbeit sowie das Abhalten von Terminen ein Büro erforderlich.

Besonders erfolgskritisch für MinisterInnenbüros ist die enge Abstimmung mit der Verwaltung, damit die MinisterInnen stets ein genaues Bild des Verwaltungshandelns haben und die Verwaltung nicht von der Politik abgeschnitten ist. Somit sind die MinisterInnenbüros auch Informationsschnittstelle zwischen Politik und Verwaltung.

R: *Kabinettsmitarbeiter sind die Augen und Ohren des Staatssekretärs oder des Bundesministers, der Mund nur dann, wenn man das sein kann.*

Die rechtliche Situation der Kabinette wird als klar und transparent beschrieben.

R: *Die derzeitigen gesetzlichen Bestimmungen sind klar und sowohl meinen KabinettsmitarbeiterInnen als auch den BeamtInnen in meinem Ressort bekannt. Das Weisungsrecht sowie spezifische Fragestellungen im Zusammenhang mit obersten Organen bilden einen integralen Bestandteil der Grundausbildung.*

Der Wechsel von Kabinetten in Spitzenfunktionen der Verwaltung wird als unproblematisch gesehen.

R: *Zu Meinungen, dass manche zu rasch von Kabinetten etwas in der Verwaltung werden: für die beiden Ressorts, die ich kenne, könnte ich das nicht sagen.*

Es wird kein Bedarf an strukturellen Änderungen und genaueren normativen Regelungen gesehen.

R: *Soll man strukturell etwas ändern? Es hängt viel von den Einzelpersonen ab. Ich habe nicht den Eindruck, dass die Kabinettsmitarbeiter ihr Aufgabengebiet überschreiten, Dinge in Auftrag geben, veranlassen, die nicht abgestimmt sind.*

R zur Frage eines Code of Conduct: *Gerade in grundsätzlichen Fragen der Staatsorganisation (wie die Weisungskette an der Spitze von Ministerien) halte ich nichts von Varianten des „Soft Law“. Im Gegenteil: Solche Fragen müssen klar gesetzlich – wenn nicht sogar verfassungsgesetzlich – geregelt sein.*

Eine generelle und verbindliche Schaffung der Funktion eines Generalsekretärs stößt nicht auf Zustimmung. Die einzelnen Ressortleiter sollen auch in diesem Punkt Gestaltungsfreiheit haben.

R: *Der Generalsekretär ist auch ein Modell. Beide Modelle können bestens funktionieren. Es soll jedem Bundesminister überlassen sein, wie sein Ressort funktioniert. Er soll es in seiner eigenen Zuständigkeit entscheiden, wie in einem Unternehmen, so der Generaldirektor entscheidet, welche Struktur aufgebaut ist.*

Nur weil es in einzelnen Ressorts nicht funktioniert, kann das nicht auf andere und gelegt werden, wo es funktioniert.

R: *Es hängt also von den einzelnen Umständen ab, ob es der Generalsekretär sinnvoll erscheint oder nicht.*

Dem bestehenden System wird der Vorteil von Kontinuität zugeschrieben.

R: *Der Vorteil unseres Systems ist mehr Kontinuität. Die Fünfjahres Perioden des Generalsekretärs korrelieren nicht exakt mit der Legislaturperiode. (Dieser Interviewte hatte offenbar den Umstand, dass der Generalsekretär jederzeit abberufen werden kann, nicht präsent).*

R: *Eine solche Kombination (der Funktionen von Kabinettschef und Generalsekretär) ist bereits möglich, wobei über die Einführung eines Weisungsrechts des Generalsekretärs/der Generalsekretärin diskutiert werden kann. Ob die Funktion des/der GeneralsekretärIn eingerichtet wird bzw. ob diese mit dem/der KabinettschefIn zusammenfällt, muss jedes Ressort für sich entscheiden.*

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.

3.3. 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 Jahrganges 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.

Im Folgenden seien einige prägnante Äußerungen wiedergegeben.

Positive Äußerungen:

Kabinette

- stehen dem Minister mit Rat und Tat zur Seite, setzen sich für die Gleichstellung von Frauen und Männern ein
- wollen den Frauen Förderungsplan auch umsetzen
- haben für die Personalvertretung immer ein offenes Ohr
- sind sehr wohl am Kontakt mit den "Normalen" zu interessiert. Wir konnten mit unseren damaligen Kabinettschef für die Belegschaft sehr viel erreichen.

Negative Äußerungen:

Hier werden vor allem die Auswirkungen der Funktionsweise von Kabinetten auf die operative Tätigkeit kritisch dargestellt:

- Die Kabinette mischen sich in den tagtäglichen Betrieb meines Ministeriums sein, ohne die geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen und sind auch beratungsresistent gegenüber gut gemeinten Vorschlägen
- Für jeden Schritt und Auftrag, den man erledigen soll, muss nachgefragt werden. Man hat das Gefühl, dass es hier eine Misstrauensebene gibt zu den Bediensteten.
- an Entscheidungen, die ohne Beurteilung aus rein politischen Motiven gefällt werden.
- An Erarbeitung von wesentlichen Vorgaben ohne Fachkenntnisse
- Dass Kommunikationswege, Entscheidungswege sehr lang sind
- Entscheidungen werden auf höherer Ebene (Kabinett) getroffen - Einbindung der Gruppen und Abteilungen erfolgt wahlweise. Letztendlich wird aber doch meistens das Gegenteil von dem, was die Abteilungen vorschlagen umgesetzt.
- Es ist schwer, mit Argumenten etwas zu erreichen, da nicht zugehört wird oder die Zeit zu kurz und zu knapp an einem entscheidenden Termin dran ist.
- Dass in der Regel keine koordinierte Aufgabenstellung damit einher geht. Es handelt sich meist nur um punktuell "wichtige" Angelegenheiten.
- Der Minister wird oft nicht weiter informiert mit dem Hinweis, das kann man nicht sagen, das verunsichert nur.
- Die Interventionen seitens der Kabinettsmitglieder gehen meistens an Hierarchien und formalen Abläufen vorbei
- Anordnungen "das kommt aus dem Kabinett" auf die Frage von wem? Bekommt man sehr oft wieder dieselbe Antwort
- Kabinettschef: "ich bin der Minister"
- an der Tatsache, dass die Unternehmenskultur immer stärker nachlässt, ohne dass gegengesteuert wird.

Die Kritik richtet sich auch gegen Personalentscheidungen:

- an nicht nachvollziehbaren Postenbesetzungen und Führungsfunktionen durch "Parteisoldaten" und "Freunde" der Ressortspitze
- Es werden immer wieder von hinten herum Postenrochaden durchgeführt, die vom Kabinett ausgehen.
- Gewisse Personalentscheidungen (und nicht mal unbedingt der Führungsebene) werden von oben (sprich vom Kabinett) aus getroffen ohne fachlichen Hintergrund ohne seriöse Auswahl - nur, weil es die Politik (die Parteifarbe) so will.

Neutrale oder ambivalente Äußerungen:

- An den Kabinetten geht nichts vorbei. Teilweise sind es hoch motivierte, gut ausgebildete Personen, allerdings werden (meist) in den wirklich wichtigen Schlüsselpositionen Partei Günstlinge sowie Freunde eingesetzt. Gerade jene Personen, die zumeist mit dem Minister von auswärts in das Ressort kommen versuchen durch "zwanghafte" Kontrolle alles an sich zu ziehen. Diese Erkenntnis beruht auf vier verschiedene Kabinette in meiner bisherigen beruflichen Laufbahn.
- Sie sind für die Führungsunterstützung tätig, sind aber letztendlich in ihrer Entscheidungsbefugnis eingeschränkt.
- An meiner eigenen Tätigkeit eine Ministerbüro und darin, dass wir als Schnittstelle bzw. Sprachrohr für den jeweiligen Minister fungieren. Wir arbeiten inhaltlich/in der Sache ebenso wie politisch/strategisch. Wir dürfen keine Weisungen erteilen, dennoch hält sich im täglichen Leben jeder an unsere Anweisungen und Aufträge. Unser Arbeitsplatz ist nur zeitlich beschränkt, was zu einer persönlichen Unsicherheit führen kann.
- Die politische Richtung ist klar erkennbar. Sie sind wichtige Entscheidungsträger.
- Persönliche Kontakte ins Kabinett können sehr hilfreich sein.
- Dass man sehr punktuell wichtig ist (der Moment des "jetzt gerade wichtig"), sehr schnell aber das Gefühl vermittelt bekommt, zu stören.
- Für einzelne Themengebiete sind im Kabinett sogar eigene Mitarbeiter beschäftigt, die Vorgaben weitergeben, zum Beispiel social media. Die Umsetzung erfolgt dann innerhalb der Organisationseinheit. Aber auch hier ist die Einflussnahme sehr stark (Prioritätensetzung,...)
- Ich bekomme Fragestellungen betreffend meines Tätigkeitsfelds. Ferner sind beim Beantworten parlamentarischer Anfragen die Ministerkabinette involviert.
- an Fragen in Zusammenhang mit parlamentarischen Anfragen
- direkte telefonische Anfragen bei ganz speziellen Themen zum jeweiligen Aufgabenbereich
- Einflussnahmen bei Nachbesetzungen von Planstellen,
- an den Aktenvermerke - Entscheidungen, die durch die Ministerin getroffen/ genehmigt werden
- Einträge im internen Intranet, sonst eigentlich nichts
- dass sich nix ändert, wenn sich das Kabinett verändert.

Keine Wahrnehmungen, Beobachtungen

- Keine Berührungspunkte irgendwelcher Art
- gar nichts. Die Ministerin tritt direkt persönlich/schriftlich an die nachgeordnete Dienststelle heran
- Prinzipiell gar nichts, da meine Dienststelle eine nachgeordnete ist und daher eine enorme Distanz (auch wörtlich) zu dem Ministerbüro besteht. Weiters werden Anregungen und Vorgänge nicht direkt an uns weitergegeben, sondern über entsprechende Abteilungen bis hin zum eigenen Präsidium, bzw. mit internen Anweisungen vermengt, so dass die ursprüngliche Absicht des Kabinetts nicht mehr entnommen werden kann.

4. Zusammenfassende Diskussion

4.1 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.
- Kabinettmitarbeiter und Sektionsleiter mit Kabinettserfahrung teilen dies im Wesentlichen, stellen aber auch einige kritische Einschätzungen zur Verfügung.
- Sektionsleiter ohne Kabinettserfahrung 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. Sie ist möglicherweise durch folgende Überlegungen erklärbar:

- 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.

4.2. 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 Gleichstellun-

gen 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 Selbstorganisationsprozesse⁶ 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, Standespolitik, 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 Ver-

⁶ 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.

waltungsmanagements suboptimal ist, legislativ vorsichtig formuliert mitunter nicht 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.

4.3. 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 zu 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 allem 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 wün-

schenswert. Eine gewisse Nachdenklichkeit, ob hier lediglich mögliche Fehlleistungen 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 Kabinette 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, Kabinetten und Beamtenschaft 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 DNA⁷, also genetischer Ausstattung dar, die die Autopoiese, also die laufende Selbstreproduktion einer Organisation sowie ihrer Austauschbeziehungen mit den Umwelten steuert.

⁷ Schein, Ed: Foreword: Observations on the State of Organisation Development, in: Gallos, Joan (Ed.): Organisation Development, San Francisco 2006, XV ff

Edgar Schein⁸ 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 ist ein Diskurs der Entscheidungsträger und Beteiligten. Aus einem vertieften Ver-

⁸ 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

ständnis 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.