



universität
wien

Diplomarbeit

Titel der Diplomarbeit

„Die Rolle des Personals der öffentlichen Verwaltung bei
der Umsetzung von New Public Management“

Verfasserin

Marianne Gruber

Angestrebter akademischer Grad

Magistra der Philosophie (Mag.phil)

Wien, im Mai 2010

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A-300

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Politikwissenschaft

Betreuer:

Univ.-Doz. Dr. Johann Wimmer

Inhaltsverzeichnis

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis.....	4
Danksagung.....	4
Einleitung	6
1 Theoretische Ansätze der Verwaltungsforschung.....	11
1.1 Die drei Dimensionen der Verwaltungsforschung	11
1.2 Verwaltung als System	13
1.3 Bürokratie-Begriff	13
1.3.1 Definitionen.....	13
1.3.2 Max Webers Idealtypus.....	15
1.4 Die Aufgabe der öffentlichen Verwaltung	16
1.4.1 Verwaltung als Vollzieherin politischer Entscheidungen	17
1.4.2 Verwaltung als Erzeugerin von politischen Entscheidungen.....	18
1.5 Prinzipien in der öffentlichen Verwaltung	20
1.5.1 Hierarchieprinzip.....	20
1.5.2 Legalitätsprinzip/ Regelgebundenheit.....	22
1.5.3 Amtsverschwiegenheit vs. Auskunftspflicht.....	23
1.5.4 Informelles	24
1.6 Probleme der Verwaltungsforschung	25
1.6.1 Datenbeschaffung.....	25
1.6.2 Rechtsauffassung, Juristenmonopol.....	26
2 Ökonomische Theorie der Bürokratie	27
2.1 Das Maximierungsproblem des Bürokraten	27
2.2 Budgeterstellung.....	29
2.3 Theorie der öffentlichen Güter	32
2.4 Vergleich: öffentliche Produktion vs. private Produktion.....	37
2.5 Einflüsse der ökonomischen Theorie auf den Reformprozess	39

3	Verwaltungsinnovation	43
3.1	Hintergründe der Verwaltungsreform	43
3.2	New Public Management (NPM)	45
3.2.1	Instrumente des New Public Management	47
3.2.2	Das Verwaltungspersonal und New Public Management	50
3.3	Wessen Aufgabe ist die Verwaltungsreform?	61
3.4	Hindernisse für eine Reform im Sinne von NPM.....	63
3.5	Kritische Anmerkungen zu New Public Management	65
4	Verwaltungsreform in Österreich.....	67
4.1	Chronologie	67
4.1.1	Abteilung für Verwaltungsreform.....	73
4.2	Verwaltungsreform in Regierungsprogrammen	75
4.3	Vorschläge und Stellungnahmen von verschiedenen Stellen	77
4.3.1	Rechnungshof.....	77
4.3.2	Staatsschuldenausschuss	78
4.4	Aktuelle Verwaltungsreformprojekte	79
4.4.1	Common Assessment Framework.....	79
4.4.2	Leistungskennzahlen	80
4.4.3	Mitarbeiterbeteiligung	83
4.4.4	E-Government	85
4.4.5	Flexibilisierungsklausel.....	87
4.4.6	Haushaltsrechtsreform.....	88
5	Das Personal in der Praxis.....	90
5.1	Grundlagen des Dienstrechts in der öffentlichen Verwaltung.....	90
5.1.1	Definition „Öffentlicher Dienst“	90
5.1.2	Dienstverhältnisse	91
5.2	Forschungsobjekt: BMUKK.....	95
5.2.1	Kompetenzen und Struktur des BMUKK	96

5.2.2	Das Personal des BMUKK in Zahlen	98
5.3	Forschungsmethode: Halbstandardisierte Interviews	100
5.4	Forschungsmethode: Der standardisierte Fragebogen.....	105
5.4.1	Vorbereitungsphase	105
5.4.2	Die Struktur des Fragebogens	106
5.4.3	Durchführung	107
5.5	Die Ergebnisse der Umfrage.....	108
5.5.1	Allgemeine Dimension.....	109
5.5.2	Dimension: Karriere	110
5.5.3	Dimension: Ausbildung.....	111
5.5.4	Dimension: Weiterbildung	112
5.5.5	Dimension: Arbeitsplatzzufriedenheit.....	113
5.5.6	Dimension: Verwaltungsarbeit.....	115
5.5.7	Dimension: New Public Management.....	116
5.5.8	Dimension: Vorgesetztenverhalten	120
5.5.9	Hypothesen.....	121
5.5.10	Dimension: offenes Kommentar	123
6	Fazit.....	125
	Literaturverzeichnis.....	129
	Anhang	135

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1: Verwaltung als Vollzieherin politischer Entscheidungen	18
Abbildung 2: Verwaltung als Erzeugerin politischer Entscheidungen	20
Abbildung 3: Das natürliche Monopol	36
Abbildung 4: Das Überangebot des Outputs eines Amtes	38
Abbildung 5: Einsparungen durch die Verwaltungsreformen 2000-2006	69
Abbildung 6: Funktionsgruppen im BDG	94
Abbildung 7: Verteilung des Bundespersonals auf Ressorts 2009	98
Abbildung 8: Personal in Zentralstellen und nachgeordneten Dienststellen.....	99
Abbildung 9: Verlauf der ausgefüllten Fragebögen nach Arbeitstagen, eigene Berechnung	108
Abbildung 10: Qualifikationsstruktur nach abgeschlossenem Bildungsniveau, eigene Berechnung.....	111
Abbildung 11: Eigenbild der Verwaltungsbediensteten, eigene Berechnung.....	113
Abbildung 12: Fremdbild der Verwaltungsbediensteten, eigene Berechnung.....	114
Abbildung 13: Vertrautheit mit dem Begriff New Public Management, eigene Berechnung	116
Abbildung 14: Bewertung des Führungsstils des Vorgesetzten, eigene Berechnung	121
Tabelle 1: Dimensionen von Gütern – eine Systematik	34
Tabelle 2: Kennzahlen-Kategorien, eigene Darstellung nach Stolk/ Wegrich.....	81
Tabelle 3: Kennzahlen im Bereich Bildung	82
Tabelle 4: Personalstand der Gebietskörperschaft Bund.....	91
Tabelle 5: Beamte und Vertragsbedienstete in der Zentralstelle des BMUKK	99
Tabelle 6: Personal der Zentralstelle des BMUKK nach Verwendungsgruppen.....	100
Tabelle 7: Befragte nach Funktionen, eigene Berechnung.....	110
Tabelle 8: Abgeschlossene Studienrichtung bei Eintritt in die öffentliche Verwaltung, eigene Berechnung.....	112
Tabelle 9: Gründe, warum man sich eine Beförderung wünschen kann [Reihung, wobei 1= trifft am meisten zu], eigene Berechnung	115
Tabelle 10: Vergleich IST- und SOLL-Stand des Wertesystems in der öffentlichen Verwaltung [in absteigender Reihenfolge], eigene Berechnung.....	119
Tabelle 11: Zusammenhang zwischen Dienstaltes und Einstellung zur Reform, eigene Berechnung.....	122
Tabelle 12: Zusammenhang zwischen Anzahl der unterstellten Personen und aufgabenorientiertem Führungsstil, eigene Berechnung	123

Danksagung

Als verwaltungsexterne Person, die bisher lediglich als Kunde mit der Verwaltung in Kontakt getreten war, steht man bei der Beforschung der öffentlichen Verwaltung vor dem Problem, in eine scheinbar völlig fremde, abgeschlossene, komplizierte Struktur, die von unzähligen formellen aber auch informellen Regeln gesteuert wird, Einblick erhalten zu wollen.

Bei der Erstellung dieser Diplomarbeit war ich also angewiesen auf verwaltungsinterne Personen, die mich an ihrem Wissen und ihren Erfahrungen Anteil nehmen haben lassen. Deshalb möchte ich vorweg allen meinen Interviewpartnern und den Teilnehmern der Umfrage danken, dass sie auch bereitwillig persönliche Eindrücke und Einschätzungen geäußert haben.

Besonderer Dank gilt meinem Betreuer Univ.-Doz. Dr. Johann Wimmer, der mir viele wertvolle Anregung gegeben hat, sowie Ao. Univ.-Prof. Mag. Dr. Weigel vom Institut für Wirtschaftswissenschaften, der mich besonders beim Kapitel zu den ökonomischen Theorien der Bürokratie unterstützt hat.

Weiters möchte ich mich bei meiner guten Freundin Karin Girsch und Mag. Karol Decsi für die gute Zusammenarbeit im empirischen Forschungsteil bedanken. Bei der Interpretation der oft sehr komplexen rechtlichen Grundlagen im Dienstrecht wurde ich dankenswerterweise von Mag. Barbara Schmidt unterstützt.

Schließlich möchte ich mein herzliches Dankeschön an meine Familie, besonders an meine Eltern, Johann und Gertrude Gruber, ausdrücken. Sie haben mich während meines ganzen Studiums unterstützt und in all meinen Vorhaben bestärkt. Ebenso waren viele Freunde wichtige Wegbegleiter bis hierher. Sie haben mich auch in schweren Zeiten immer wieder motivieren können.

Wenn in weiterer Folge personenbezogene Bezeichnungen verwendet werden, sind diese zwar in männlicher Form dargestellt, meinen aber in gleicher Weise sowohl weibliche als auch männliche Personen.

Einleitung

Im Lichte der derzeitigen Budgetsituation und den in diesem Zusammenhang diskutierten Lösungsverschlügen für Sparmaßnahmen wird häufig die öffentliche Verwaltung genannt. Über die Höhe des Einsparungspotentials herrscht zwar keine Einigkeit, aber ein Grundkonsens besteht, dass die öffentliche Verwaltung effizienter werden muss, damit Ressourcen eingespart werden können, die zur Belebung der Wirtschaft gebraucht werden (Staatsschuldenausschuss 2009: 3). Auf dem Tisch liegen recht unterschiedliche Vorschläge, um dieses Ziel zu erreichen, angefangen von der Abschaffung von Doppelgleisigkeiten – berühmtes Beispiel ist hier die Schulverwaltung¹ – bis hin zu einer Flexibilisierung des Personalwesens in der öffentlichen Verwaltung, vor allem wird die Abschaffung der Pragmatisierung und der damit verbundenen Unkündbarkeit gefordert.

Das Bekenntnis zu Verwaltungsreformen vonseiten der Regierung ist aber nichts Neues. Die Liste der Verwaltungsreformversuche allein in Österreich ist lange, denn im Prinzip muss sich die Verwaltung ständig an neue Umweltbedingungen anpassen. Dennoch herrscht sowohl in der öffentlichen Meinung als auch im wissenschaftlichen Diskurs die Ansicht, „dass die Geschichte der Verwaltungsreformen eine Geschichte des Scheiterns ist“ (Palm, 2005: 281). Vor allem wird die Schuld bei der Verwaltung selbst gesehen, denn die sogenannten Bürokraten² seien reformunwillig und wollten an ihren alten Machtstrukturen festhalten (Palm, 2005: 281).

Diese Behauptung führt uns zum Kern der vorliegenden Arbeit. Die Grundfrage, die am Anfang des Forschungsprozesses steht, ist, wie gewichtig ist die Rolle der Verwaltungsbediensteten bei der Umsetzung von Verwaltungsreformen. Davon leitet sich erstens die Frage ab, wessen Aufgabe die Verwaltungsreform überhaupt ist und daran anschließend, welche Position die öffentliche Verwaltung im Politikformulierungsprozess einnimmt.

Als nächsten Schritt ist es notwendig den Begriff Verwaltungsreform etwas abzugrenzen und zu konkretisieren. Betrachtet man nur einzelne Reformschritte, besteht die Gefahr, das

¹ Siehe dazu die Studie des IHS: Lassnigg, Lorenz et al. (Sept.2007): Ökonomische Bewertung der Struktur und Effizienz des österreichischen Bildungswesens und seiner Verwaltung (Endbericht), Institut für Höhere Studien (IHS), Studie im Auftrag des BMUKK

² Zur genauen Begriffsbestimmung siehe Kap. 1.3

Gesamtbild aus den Augen zu verlieren. Die Verwaltungsreform der letzten etwa 10 bis 15 Jahre in Österreich kann aber grob dem Reformkonzept New Public Management zugeordnet werden, welches somit den Rahmen für das Forschungsinteresse vorgibt. Es zeichnet sich vor allem durch seine „Universalität“ und weltweite, relative Einheitlichkeit aus (Neisser/Hammerschmid 1998: 20). Dieses Konzept zielt kurz gesagt darauf ab, betriebswirtschaftliche Methoden in das Verwaltungshandeln zu integrieren. Effizienz und Effektivität sind Schlagwörter dieses Konzeptes und wesentliche Instrumente sind Privatisierung, Auslagerung, Wettbewerb und die Anwendung von Managementmethoden (Blanke 2005: XIV-XVII).

Letzteres bezieht sich besonders auf das Personal. Um die Ziele Effizienz und Effektivität zu erreichen, fordert New Public Management beim Personal einen Wandel vom „regel- und verfahrensorientierten Staatsdiener“ zum „ergebnisorientierten Public Manager“ (Schröter, Wollmann 2005: 71). Damit dieses Konzept aber auch tatsächlich in der Realität greifen kann, muss es von den Bediensteten angenommen und internalisiert werden (Palm 2005: 281). Deshalb lautet die zweite grundsätzliche Forschungsfrage: Sind die Verwaltungsbediensteten Bremser oder Befürworter der Verwaltungsreform?

Es gilt also, die Einstellungen der Verwaltungsbediensteten zu ihrer Arbeit und zu New Public Management im Speziellen, zu eruieren, wobei die These aufgestellt wird, dass im Gegensatz zum homogenen, stereotypen Bild des reformunwilligen Bürokraten, die Einstellungen der Verwaltungsbediensteten sehr viel heterogener sind. Vor allem soll überprüft werden, ob die Altersstruktur einen wesentlichen Einfluss auf die Bereitschaft zu Reformen hat beziehungsweise in welcher Weise sie diese beeinflusst. Es wird davon ausgegangen, dass ein Verwaltungsbediensteter, je länger er in der öffentlichen Verwaltung arbeitet, umso mehr von den alten Strukturen geprägt ist, und vor allem aufbauend auf früheren Erfahrungen mit „gescheiterten Reformen“ nicht für Neues bereit ist bzw. bezweifelt, dass Reformen eine wesentliche Verbesserung bringen könnten. Dies ist besonders problematisch angesichts der zunehmend alternden Personalstruktur in der öffentlichen Verwaltung aufgrund der restriktiven Einstellungspolitik. Im Forschungsprozess wurde auch die besondere Rolle der Führungskräfte bei der Umsetzung von Reformen deutlich, weshalb es von großem Interesse ist, welche Führungsstile³ in der öffentlichen

³ Vgl. dazu die Führungsstile bei Klages, Helmut (1993): *Traditionsbruch als Herausforderung – Perspektiven der Wertewandelsgesellschaft*, Campus Verlag, Frankfurt

Verwaltung vorherrschen und welchen Einfluss sie auf die Reformbereitschaft haben. Eine interessante Herangehensweise die Einstellung der Verwaltungsbediensteten zu erfassen wird in einer OECD Studie aus dem Jahre 2000 präsentiert (OECD 2000a). Aufbauend auf dieser Studie soll im empirischen Teil die Internalisierung von New Public Management Reformen anhand von Wertekriterien überprüft werden. Und zwar stehen den Mitarbeitern zur Beschreibung der öffentlichen Verwaltung sowohl traditionelle bürokratische Werte (wie Integrität und Unparteilichkeit z.B.) als auch moderne Werte (wie Effizienz und Transparenz z.B.) zur Auswahl. Die Auswertung läuft in etwas abgeänderter Form ab im Vergleich zur genannten Studie, da die OECD einen Ländervergleich aufgestellt hat.

Den Ausgangspunkt der Forschungsarbeit bilden Fragen und damit verbundene Hypothesen, diese Arbeit folgt also vor allem der Tradition des kritischen Realismus und bedient sich damit hauptsächlich quantitativer Methoden, wobei dies qualitative Methoden punktuell nicht ausschließen soll. Die erste Forschungsfrage nach Bedeutung des Personals im Umsetzungsprozess von Verwaltungsreformen wird vor allem durch einschlägige Literatur aus der Verwaltungsforschung, aus den Disziplinen Politikwissenschaft, Soziologie und Ökonomie, sowie durch Aussagen von Politikprogrammen bearbeitet. Die zweite Frage nach der Reformbereitschaft der Verwaltungsbediensteten und ihre Subthemen Führung und Werte werden zwar zuerst auf eine theoretische Basis gestellt, müssen aber empirisch beleuchtet werden. Vor allem ist das Ziel sowohl den praktischen als auch den wissenschaftlichen Diskurs rund um die öffentliche Verwaltung, dessen Personal und Verwaltungsreformen mit Daten zu unterstützen und Stereotypen, die selbst in wissenschaftlichen Arbeiten auftauchen, auch tatsächlich empirisch zu überprüfen.

Zu diesem Zweck wird die wohl verbreitetste Methode, nämlich der standardisierte Fragebogen verwendet. Diese Methode hat zwar den Nachteil, dass die Vorstrukturierung des Fragebogens einen Filter für Informationen darstellt, die auch von Interesse gewesen sein könnten, und dass sie zudem eine hohe Reaktivität aufweist, aufgrund der Künstlichkeit der „Gesprächssituation“. Dafür ermöglicht sie sowohl bei der Durchführung als auch bei der Auswertung größere Objektivität als bei qualitativen Methoden (Behnke et.al. 2006: 205-208). Gewählt wurde der Fragebogen aber vor allem deshalb, weil auf diese Weise relativ rasch eine große Stichprobe gezogen werden kann und das die Verallgemeinerung der Einstellungen und Wertvorstellungen der Verwaltungsbediensteten besser ermöglicht. Der Fragebogen besteht zu einem großen Teil aus geschlossenen Fragen, da somit eine höhere

Vergleichbarkeit garantiert werden kann und vor allem, da der Zeitaufwand für die Mitarbeiter möglichst gering gehalten werden sollte (Behnke et.al. 2006: 211-212). Die Umfrage wurde in Kooperation mit Mag. Decsi sowohl im Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur (BMUKK) als auch im Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung (BMWF) durchgeführt, wobei die vorliegende Arbeit sich nur auf die Daten des BMUKK stützt. Der Fragebogen war online über einen per Mail an alle Mitarbeiter der Zentralstelle des BMUKK versandten Link zugänglich. Im Vorfeld wurden allerdings auch halbstandardisierte Interviews durchgeführt. Diese dienten vor allem einer ersten Bestandsaufnahme der Werte und Einstellungen in der öffentlichen Verwaltung. Zu diesem Zweck wurden zwei konträre Funktionen ausgesucht, nämlich ein Sektionschef und ein Personalvertreter.

Die Gliederung dieser Arbeit sieht folgendermaßen aus. In Kapitel 1 wird der theoretische Rahmen abgesteckt. Zunächst werden die drei Dimensionen der Verwaltungsforschung beschrieben, wobei sich diese Arbeit wesentlich an der Dimension Personal orientiert. Es werden die Begriffe Bürokratie und öffentliche Verwaltung definiert und deren Verwendung im Lauf der Arbeit abgesteckt. An dieser Stelle wird der auch der Idealtypus von Max Weber beschrieben, der die Verwaltung im deutschsprachigen Raum sehr geprägt hat. Um die Rolle der Verwaltung im Reformprozess beleuchten zu können, ist es notwendig auch die Rolle im Politikformulierungsprozess zu erläutern – ist die öffentliche Verwaltung lediglich Vollzieherin politischer Entscheidungen oder hat sie bereits im Entstehungsprozess Einflussmöglichkeiten? Die Verwaltungsarbeit unterscheidet sich in vielerlei Hinsicht von der Arbeit in privaten, auf Gewinnmaximierung gerichteten Unternehmungen. Anhand von Prinzipien wie dem Legalitätsprinzip soll dieser Unterschied deutlich gemacht werden und damit auch die Spezifika der öffentlichen Verwaltung beschrieben werden. Abschließend werden noch die Probleme der Verwaltungsforschung, speziell in Österreich, diskutiert.

Kapitel 2 stellt eine Art Exkurs in die ökonomische Theorie dar, soll aber als Ergänzung zu den politikwissenschaftlichen und soziologischen Theorien verstanden werden und vor allem als Basis für das folgende Kapitel, in dem das sehr ökonomisch geprägte Konzept des New Public Management vorgestellt wird, dienen. Im Wesentlichen bezieht sich dieses Kapitel auf die maßgebende Theorie von William Niskanen, die von einem budgetmaximierenden Bürokraten ausgeht, der in der Regel zu hohe Budgetforderungen stellt und aufgrund der Ineffektivität der Kontrollorgane dieses für gewöhnlich auch durchsetzen kann, was Ineffizienz und Überproduktion in der öffentlichen Verwaltung zur Folge hat. Daran

anschließend folgt eine kurze ökonomische Diskussion eines Instrumentes, das die Anfangszeit von New Public Management geprägt hat, nämlich Privatisierungen.

Im Kapitel Verwaltungsinnovation wird New Public Management ideologisch verortet und anhand von Instrumenten näher beschrieben, aber ebenso Kritikpunkte angesprochen. Darüber hinaus wird die Frage geklärt, wessen Aufgabe die Verwaltungsreform überhaupt ist und worin die größten Gefahren für eine solche Reform im Sinne von New Public Management bestehen, mit Fokus auf das Personal.

Da sich diese Arbeit auf die österreichische Verwaltung konzentriert, werden daran anschließend in Kapitel 4 Verwaltungsreformprogramme in Österreich dargestellt. Dieses Kapitel versucht den Grad der Umsetzung von New Public Management zu evaluieren. Zu diesem Zweck wurden Regierungsprogramme gesichtet ebenso wie Stellungnahmen von diversen externen Instanzen, die eine Reihe von Vorschlägen für die Verwaltungsreform einbringen. Ergänzend wurden Interviews geführt mit dem stellvertretenden Abteilungsleiter der Abteilung für Verwaltungsreform im Bundeskanzleramt sowie einem Abteilungsleiter im BMASK, der im Sinne der Mitarbeiterbeteiligung eine Vorgesetztenbeurteilung und Arbeitszufriedenheitsanalyse in seinem Ministerium umgesetzt hat.

Schließlich folgt in Kapitel 5 der empirische Teil. Bevor die Ergebnisse der Interviews mit SC Dr. Moser und Personalvertreter ADir. Pauxberger und der Umfrage präsentiert werden, wird noch kurz auf dienstrechtliche Bestimmungen und statistisches Material zum Personal in der österreichischen Verwaltung eingegangen, beziehungsweise wird speziell das BMUKK näher beleuchtet. Anhand des Materials, das durch die Umfrage gewonnen wurde, sollen zwei Hypothesen überprüft werden. Zum einen, ob, wie bereits erwähnt, das Dienstalter einen Einfluss auf die Reformbereitschaft hat. Zum anderen, ob die Vorstellungen bezüglich des Führungsstils in Zusammenhang stehen mit Anzahl der unterstellten Personen.

In Kapitel 6 werden neben einer Zusammenfassung der wichtigsten Theorien vor allem die Beantwortung bzw. Überprüfung der Forschungsfragen und Hypothesen im Mittelpunkt stehen. Es soll aber auch ein Ausblick auf die Zukunft von NPM gegeben werden, in Österreich wird diesbezüglich das Konzept Public Governance diskutiert.

1 Theoretische Ansätze der Verwaltungsforschung

1.1 Die drei Dimensionen der Verwaltungsforschung

Die Frage nach einer Definition dessen, was allgemein hin als öffentliche Verwaltung oder Bürokratie (zur Begriffsverwendung siehe Kapitel 1.3) bezeichnet wird, scheint bis jetzt noch nicht zufriedenstellend gelöst worden zu sein. Weder die sozialwissenschaftliche noch die juristische Verwaltungsforschung haben eine eindeutige Definition gefunden (Wimmer, H. 2000: 390). Es könnte etwa der Zugang über das Europäische System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung gewählt werden, welches Folgendes feststellt und als EU-Recht auch für Österreich verbindlich vorgibt:

„Danach werden zum Sektor Staat neben den Gebietskörperschaften jene Institutionen gezählt, die in irgendeiner Form unter – wenn auch geringem – staatlichen Einfluss stehen, gleichzeitig in ihrer Leistungserstellung und Preissetzung nicht marktbestimmt sind und ihre Kosten zu weniger als 50% aus eigenen Umsätzen decken können.“
(Bundeskanzleramt 2008: 5)

Aus sozial- bzw. politikwissenschaftlicher Sicht ist diese Definition allerdings recht unzufriedenstellend. Ein darauf aufbauender Schritt könnte die Erfassung der Aufgaben der öffentlichen Verwaltung als definitions-stiftendes Element sein. Doch betrachtet man die Entwicklungen zum Beispiel nur der letzten Jahre, so muss festgestellt werden, dass die Dynamik, mit der sich der Aufgabenbereich der Verwaltung ändert, viel zu groß ist, um eine Momentaufnahme für eine allgemein gültige Definition heranzuziehen. Norbert Wimmer versucht zumindest eine Typologie der seiner Ansicht nach wesentlichsten öffentlichen Aufgaben zu erstellen.

- Gefahrenabwehr
- Leistung
- Aufsicht
- Schlichtung
- Öffentlichkeitsarbeit
- Systemerhaltung

(Wimmer, N. 2004: 106)

Diese Typologie basiert natürlich auf Generalisierung und Vereinfachung, weshalb sie für eine wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Begriff „öffentliche Verwaltung“ nur bedingt brauchbar ist. Etliche Sozialwissenschaftler wie Luhmann, Mayntz oder Hannes Wimmer konzentrieren sich hingegen weniger auf eine Definition als auf eine Methode, die öffentliche Verwaltung so aufzuschlüsseln, dass eine wissenschaftliche Untersuchung möglich ist, und zwar konkret in Form von drei analytischen Ebenen, nämlich Programme, Organisation, Personal (Wimmer, H. 2000: 390).

Mayntz geht hier in ihrem Standardwerk der Verwaltungsforschung, „Soziologie der öffentlichen Verwaltung“, noch stärker ins Detail. Sie unterscheidet bei der Beforschung dieses Gegenstands noch in Perspektive, Ebene und theoretische Ansätze. Die öffentliche Verwaltung kann aus zwei Perspektiven betrachtet werden, nämlich einerseits aus einer System- Perspektive, welche die öffentliche Verwaltung als ein Teilsystem innerhalb der Gesellschaft sieht, und andererseits aus einer Organisationsperspektive, wobei die Sozialwissenschaft damit einen Gebildetypus meint, in dem Sinne: „[...] eine Behörde *hat* nicht nur eine Organisation, sie *ist* eine (administrative) Organisation.“ (Mayntz 1997: 8). Die Ebene lässt sich wiederum unterteilen in eine Mikroebene, auf der Individuen und deren Verhalten betrachtet werden, und in eine Makroebene, die den Fokus auf die Gruppe, die Organisation oder die ganze Gesellschaft legt. Grundlegend bedient sich die Soziologie in der Verwaltungsforschung zweier theoretischer Ansätze. Zum einen wird der systemtheoretische Funktionalismus herangezogen, der Funktionserfüllung und Leistung in den Mittelpunkt des Forschungsinteresses stellt. Zum anderen kann ein eher politikwissenschaftlicher Ansatz verwendet werden, der nach der Eigenmacht der Verwaltung fragt und die nach außen gerichteten Machtbeziehungen analysiert (Mayntz 1997: 8-11).

In der vorliegenden Arbeit werden die beiden oben erwähnten Ansätze nicht als konkurrierend, sondern vielmehr ergänzend betrachtet und fließen dementsprechend ein. Gemäß dem Titel wird der analytischen Ebene des Personals der öffentlichen Verwaltung eine Vorrangstellung eingeräumt, die beiden anderen Ebenen sollen aber keineswegs ignoriert werden, da die Form der Organisation ebenso große Auswirkungen auf das Personal hat wie die Gestaltung der Programme, also der politischen Vorgaben.

1.2 Verwaltung als System

Wie im vorigen Kapitel bereits angesprochen, kann die öffentliche Verwaltung als eigenes System betrachtet werden. Ein System besteht grundsätzlich aus einer Mehrzahl von Elementen, die einer gewissen sinnstiftenden Ordnung unterliegen und in Wechselbeziehung zueinander stehen (Thieme 1977: 62-63). In diesem Zusammenhang ist besonders der systemtheoretische Ansatz von Niklas Luhmann zu erwähnen.

„Luhmann [...] versucht die Trennung zwischen Politik und Verwaltung vor dem Hintergrund seines systemtheoretischen Ansatzes. Nach ihm hängt die Leistungsfähigkeit des politischen Systems, die in der Reduzierung der Umweltkomplexität liegt, davon ab, dass es der Politik gelingt, „legitime Macht“ zu bilden.“ (Oberndorfer 2006: 42). Dieses Teilsystem ist offen und steht in ständiger Wechselbeziehung zu den anderen Teilsystemen der Gesellschaft: Politik, Öffentlichkeit, organisierte Interessen, Wirtschaft, Bürger, Wissenschaft. Der wesentliche Zweck des Teilsystems Verwaltung besteht darin, Entscheidungen zu produzieren, indem es Informationen verarbeitet. In einem Input-/ Output Modell für die Verwaltung würden also Informationen den Input und Entscheidungen ihren Output darstellen (Oberndorfer 2006: 33-36; Thieme 1977: 64).

1.3 Bürokratie-Begriff

1.3.1 Definitionen

Der Begriff Bürokratie geht rein etymologisch gesehen auf das altfranzösische Wort *la bure* zurück, das ein Tuch bezeichnet, mit dem früher Tische am Arbeitsplatz öffentlicher Instanzen gedeckt wurden. Danach bezeichnete er bereits Arbeitszimmer, in denen verwaltungstechnische Arbeit geleistet wurde. Der französische Wirtschaftswissenschaftler Vincent de Gournay schuf schließlich den gesamten Begriff, wobei das Suffix vom griechischen *krátos* stammt, das Gewalt, Macht, Herrschaft bezeichnet (Neisser 1982: 248; Panagl/ Gerlich 2007: 94-95). Gängige Synonyme sind heute etwa Schreibtischherrschaft oder Beamtenherrschaft. In der Tat weist der Begriff eine eher negative Konnotation auf und zwar schon seit dem 18. Jhd. Er ist besonders Ausdruck von Kritik am Machtapparat, an

ineffizienten und rigiden Arbeitsprozessen, an willkürlichem und herrschsüchtigem Beamtentum etc. (Mayntz 1997: 1; Neisser 1982: 233).

In der Wissenschaft wurde versucht, den Begriff auf verschiedene Weise zu interpretieren, einige dieser Versuche sollen hier vorgestellt werden, um einen groben Überblick zu bieten.

Laut Neisser kann Bürokratie als stabilisierende Organisationsform komplexer Organisation gesehen werden, und ist in diesem Sinne auch mit Leistungsfähigkeit bzw. -steigerung verbunden (Neisser 1982: 233).

Neisser zitiert ebenso Marx-Morstein, der die Bürokratie folgenderweise charakterisiert:

„Es handle sich hierbei um einen Organisationstyp, der vor allem im Berufsbeamtentum verkörpert werde; weiters bedeute Bürokratie eine formelle und mechanische Arbeitsweise bei der Durchführung der Funktionen des modernen Staates; drittens meine der Begriff ein politisches System, in der die Exekutivgewalt eine ständig wichtigere Rolle gegenüber Legislative und Justiz spiele; schließlich bedeute Bürokratie einen Staatstyp, in dem die Kontrolle nicht der Wählerschaft zustehe, sondern »einer Horde machthungriger und eingebildeter Funktionäre«.“

(zitiert in Neisser 1982: 264)

Bernsdorf versucht im Wörterbuch der Soziologie eine Abgrenzung der Begriffe Bürokratie, Bürokratismus und Bürokratisierung. „Unter Bürokratie ist zu verstehen sowohl eine Schicht bzw. eine Gruppe von Beamten in einer Instanzenhierarchie als auch die von dieser Gruppe ausgeübte Macht bzw. Herrschaftsform, die sich aus der durchgängigen Anwendung bürokratischer Machtmittel und aus dem ihr zugrunde liegenden Legalitätsglauben ergibt.“ (Bernsdorf 1969: 149). Bürokratismus meint hingegen eher das standesspezifische Verhalten, das die Beamten von anderen Berufsgruppen abhebt, und das verbunden ist mit einem eigenen Berufsethos. Bürokratismus wiederum bezeichnet das Streben der Beamtenschaft nach Macht und Kontrolle über die eigene Organisation bis hin zur gesamten Gesellschaft (Bernsdorf 1969: 149).

An anderer Stelle wird der polemisierende Charakter des Begriffes erörtert. So wird er gerne in Diskussionen über Staatsreformen eingestreut und erhält in diesem Zusammenhang oft

einen zweideutigen Sinn. Auf der einen Seite wird damit die Regelungswut der öffentlichen Verwaltung angeprangert, auf der anderen Seite kritisiert er angeblich typische Merkmale des öffentlichen Dienstes wie Trägheit und Ineffizienz (Holtmann 2000: 92-95).

Für die Sozialwissenschaften wohl am prägendsten war die Begriffsbestimmung durch Max Weber. Seiner Bürokratie-Theorie sei aufgrund seiner Bedeutung für die Verwaltungsforschung im Folgenden ein eigenes Unterkapitel gewidmet.

1.3.2 Max Webers Idealtypus

Bei Weber meint der Begriff Bürokratie vielmehr ein Strukturprinzip, das sich nach eindeutigen Merkmalen identifizieren lässt (Mayntz 1997:1).

- **Hierarchische Organisation:** Die Kompetenzen innerhalb einer Behörde sind klar geregelt. In seiner vollen Ausprägung ist die Amtsleitung monokratisch. Die Kommunikation innerhalb der Behörde erfolgt von oben nach unten durch Weisungen, in die entgegengesetzte Richtung verläuft der Amtsweg.
- **Regelgebundenheit:** Im Regelwerk sind alle Rechte und Pflichten der Beamten festgelegt, somit ist jedes Handeln innerhalb dieser Organisation an Normen und Regeln gebunden. Es gibt also vorgegebene, generalisierte Verfahrensweisen, sodass nicht von Einzelfall zu Einzelfall individuell entschieden werden muss.
- **Aktenmäßigkeit:** Die Informationsweitergabe innerhalb einer Behörde erfolgt über schriftliche Akten.
- **Spezialisierung, Arbeitsteilung:** Dies ist nach Weber ein wesentliches Strukturelement der modernen Verwaltung. Beamte werden dementsprechend nach ihrer Qualifikation ausgesucht bzw. müssen sich Fachschulungen unterziehen, um ihrer Spezialisierung gerecht zu werden.
- **(Geld-) Entlohnung:** Der Beamte hat einen Anspruch auf monetäre (nicht sachliche) Entlohnung und Versorgung im Alter. Die Entlohnung richtet sich weniger nach seiner Leistung, sondern vielmehr nach seinem Rang und seinem Dienstalter.

- **Ernennung:** Weber gibt der Ernennung gegenüber der demokratischen Wahl bei der Rekrutierung der Beamten eindeutig den Vorzug, da er auf diese Weise die fachliche Qualifikation als eher gesichert erachtet.
- **Berufsethos:** Die Aufgaben werden mit Disziplin erfüllt, wobei sich der Beamte in einem gewissen Treueverhältnis zu seinem Amt befindet. Damit einher geht auch die besondere, angesehene Stellung des Beamten.

(vgl. Holzinger 2006: 108; Mayntz 1997: 110-111; Weber 1956: 703-715; Wimmer, H. 2000: 388)

Diese Auffassung von Bürokratie ist stark technisch geprägt, eine gut funktionierende Verwaltung sollte daher Tugenden aufweisen wie Präzision, Schnelligkeit, Einheitlichkeit, straffe Ordnung usw. „Der entscheidende Grund für das Vordringen der bürokratischen Organisation war von jeher ihre rein technische Überlegenheit über jede andere Form.“ (Weber 1956: 716). Weber sieht die bürokratische Organisationsform also als eine Art Idealtypus. Doch eben diese Idealform wird nun zusehends kritisiert und als Grund für die Effizienzschwäche der öffentlichen Verwaltung angesehen. In diesem Kontext wird der Begriff Bürokratie also wieder zum Synonym für die Schwächen der öffentlichen Verwaltung, wobei beide Begriffe oft einfach gleichgesetzt werden.

Da aber einerseits *Bürokratie* von wissenschaftlicher Seite die Organisationsform und nicht die Organisation an sich meint und andererseits allgemeinhin eher negative Eigenschaften mit diesem Begriff assoziiert werden, wird im Folgenden der Begriff nur begrenzt, und eben im Kontext von Max Webers Theorien, verwendet, ansonsten soll der Begriff *öffentliche Verwaltung* gebraucht werden.

1.4 Die Aufgabe der öffentlichen Verwaltung

An früherer Stelle wurde die Frage nach der Macht der öffentlichen Verwaltung gestellt. Die Antwort auf diese Frage hängt wesentlich damit zusammen, welche Rolle man der öffentlichen Verwaltung im politischen Entscheidungsprozess bzw. -vollzug zuschreibt,

wobei zwei Sichtweisen differenziert werden können. Eine sieht die Verwaltung lediglich als Vollzieherin der von der Politik vorgegebenen Entscheidungen. Eine entgegengesetzte Meinung konstatiert einen großen Einfluss der Verwaltung bereits bei der Erstellung der Programme.

1.4.1 Verwaltung als Vollzieherin politischer Entscheidungen

Theoretisch wird der politische Entscheidungsprozess folgendermaßen konzipiert: Der Grundsatz der Gewaltentrennung teilt die Bereiche Gesetzgebung und Vollzug strikt voneinander, wobei Letzterer die Aufgabe der öffentlichen Verwaltung darstellt. Das Parlament, das im eigentlichen Sinn das Volk und damit dessen Willen repräsentiert, erlässt für die Verwaltung verbindliche Gesetze. Die von der Politik vorgegebenen Grundsatzentscheidungen werden von der Verwaltung in Form von Einzelentscheidungen, welche schließlich die tatsächliche Auswirkung auf den Bürger bestimmen, umgesetzt. Um nun den Volkswillen nicht zu verfälschen, ist es die Aufgabe der Verwaltung diese Entscheidungen möglichst getreu und direkt zu vollziehen. Deshalb wird von der Verwaltung – zumindest im kontinental-europäischen Raum – auch Unparteilichkeit und Objektivität gefordert. Die Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung stellen die Minister dar, was ihre besondere Stellung erklärt. Auf der einen Seite sind sie dem Parlament rechenschaftspflichtig, auf der anderen Seite haben sie gegenüber den Beamten in der öffentlichen Verwaltung Weisungsbefugnis (Öhlinger 1993: 12-17).

Der so geschilderte Zusammenhang zwischen Politik und Verwaltung kann grafisch folgendermaßen dargestellt werden:

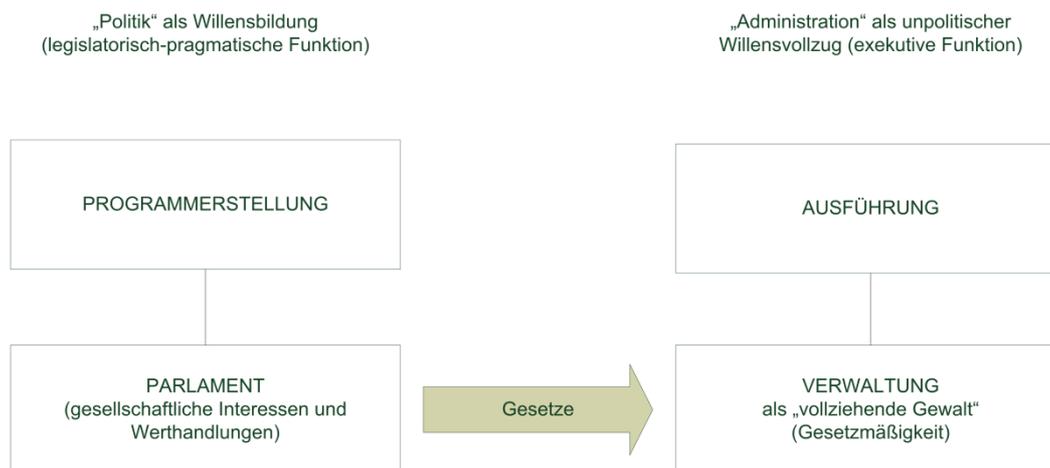


Abbildung 1: Verwaltung als Vollzieherin politischer Entscheidungen

Quelle: Kreisky, Eva (1982): *Zur Genesis der politischen und sozialen Funktion der Bürokratie*, in: Fischer, Heinz (Hg.): *Das politische System Österreichs*, 3., ergänzte Auflage, Europaverlag, Wien: 188

Doch in der sozialwissenschaftlichen Verwaltungsforschung wird diese Ansicht weitgehend kritisiert, da sie die Rolle der Verwaltung im Entscheidungsprozess stark unterschätze. Vielmehr gilt es den Einfluss bereits in der Entstehungsphase von politischen Entscheidungen zu analysieren.

1.4.2 Verwaltung als Erzeugerin von politischen Entscheidungen

Ausgehend von der Annahme, die öffentliche Verwaltung besitze tatsächlich die Eigenmacht, Einfluss auf die Programmerstellung der Politik ausüben zu können – woraus entsteht diese Macht? Zwei wesentliche Faktoren können hier festgemacht werden, zum einen der Entscheidungsspielraum bei Gesetzesvorgaben, zum anderen die Überlegenheit an fachlichem Wissen, sprich: Macht durch Information.

Der erste Punkt ist schnell abgehandelt. Selbst wenn die Verwaltung, wie zuvor erwähnt, lediglich auf die Aufgabe des Vollzugs der gesetzlichen Vorgaben, die von der Politik an sie gerichtet werden, reduziert wird, kann ihr bei der tatsächlichen Umsetzung nicht ein gewisses Maß an Eigenständigkeit abgesprochen werden. Auch detailliert ausgearbeitete Gesetze bieten dem Verwaltungsbediensteten bei der Anwendung einen Freiraum bei der Entscheidung, der

es ihm erlaubt, in manchen Fällen mehr, in anderen weniger, die tatsächliche Auswirkung auf den Bürger zu gestalten (Oberndorfer 2006: 40-41).

Viel entscheidender für die Machtposition der öffentlichen Verwaltung ist aber ihre Mitarbeit bei der Erstellung dieser Gesetzesvorgaben. Das Parlament beziehungsweise die Minister erarbeiten ihre Gesetzesentwürfe für gewöhnlich nicht selbst oder zumindest nicht ohne Unterstützung ihrer Ressorts. Das heißt, der tatsächliche Entscheidungsprozess sieht so aus, dass der Minister den Verwaltungsbediensteten in seinem Ministerium ein Ziel vorgibt, die Details werden dann von Fachexperten ausgearbeitet. In der Bürokratie, wie sie Max Weber vorschwebte, herrscht eben das Prinzip der Spezialisierung und der Qualifikation. Im idealen Fall also wird in einem Ministerium bzw. allgemein in einer Behörde Fachwissen gebündelt, auf das der Minister dann zurückgreifen kann. Dies bringt die Verwaltung allerdings in eine Machtposition, denn damit sind die Minister oder die Politik an sich abhängig von der Bereitwilligkeit der Beamten, ihre Informationen zur Verfügung zu stellen. Darüber hinaus erschwert dieses Informationsungleichgewicht die Kontrolle der politischen Führung über die öffentliche Verwaltung. Verschärft wird das Ungleichgewicht bei Überforderung des Ministers, zum Beispiel wenn das Ministerium unüberschaubar groß wird, oder bei häufigen politischen Wechseln – in diesem Fall genießt die Verwaltung schon alleine aus ihrer Kontinuität beträchtliche Vorteile gegenüber neuen Vorgesetzten (Neisser 1982: 233, 246; Oberndorfer 2006: 41-46; Weber 1956: 730-731).

Diese Vormachtstellung wird von den Verwaltungsbediensteten durchaus auch selbst gepflegt und gefördert, insbesondere in der Form der sogenannten Fachbruderschaften.

„Fachbruderschaften bestehen aus Angehörigen spezialisierter Bürokratien mit ähnlichen Geschäftsfeldern und folglich ähnlichen Interessenskonstellationen. Diese Gruppen finden sich durch die im modernen Verwaltungsstaat unumgängliche Koordination und Kooperation und bilden letztlich zusammengeschweißte Einheiten, die erfolgreich bestimmte Interessen als öffentliche und somit dem Gemeinwohl dienende Interessen kommunizieren können.“

(Bußjäger 2003: 289). Dieses Phänomen spielt auch eine gewichtige Rolle bei der Umsetzung von Reformen, weshalb im Kapitel Verwaltungsinnovation noch näher darauf eingegangen wird.

Die folgende Grafik soll nochmals die veränderte Sichtweise auf die Rolle der Verwaltung verdeutlichen.

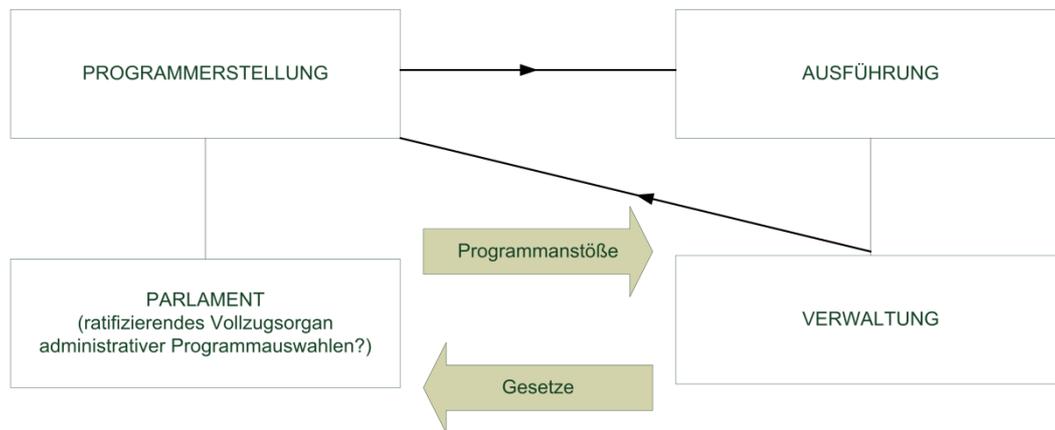


Abbildung 2: Verwaltung als Erzeugerin politischer Entscheidungen

Quelle: Kreisky, Eva (1982): *Zur Genesis der politischen und sozialen Funktion der Bürokratie*, in: Fischer, Heinz (Hg.): *Das politische System Österreichs*, 3., ergänzte Auflage, Europaverlag, Wien: 189

1.5 Prinzipien in der öffentlichen Verwaltung

In Anlehnung an die von Max Weber genannten idealtypischen Merkmale der Bürokratie sollen im Folgenden Strukturprinzipien dargestellt werden, die die öffentliche Verwaltung Österreichs tatsächlich charakterisieren und prägen. Die Auswahl richtet sich besonders nach der Bedeutung für das Personal im öffentlichen Dienst.

1.5.1 Hierarchieprinzip

Den Vorstellungen Max Webers folgend, ist das entscheidende Ordnungsprinzip der öffentlichen Verwaltung die Hierarchie. Dies wird in der Bundesverfassung im Artikel 20 festgelegt:

„Unter der Leitung der obersten Organe des Bundes und der Länder führen nach den Bestimmungen der Gesetze auf Zeit gewählte Organe oder ernannte berufsmäßige Organe die Verwaltung. Sie sind, soweit nicht verfassungsgesetzlich anderes bestimmt wird, an die Weisungen der ihnen vorgesetzten Organe gebunden und diesen für ihre amtliche Tätigkeit verantwortlich. Das nachgeordnete Organ kann die Befolgung einer Weisung ablehnen, wenn die Weisung entweder von einem unzuständigen Organ

erteilt wurde oder die Befolgung gegen strafgesetzliche Vorschriften verstoßen würde.“

(Art. 20, Abs 1 B-VG).

Das heißt, jedes Mitglied dieser Organisation hat in der Rangordnung eine festgelegte Position, die sowohl seine Befugnisse als auch seine Pflichten bestimmt. Im ersteren Fall heißt dies, Anordnungen weitergeben zu können, in zweiten Fall, Anordnungen Folge leisten zu müssen. Damit einher geht aus der Sichtweise des Vorgesetzten eine Kontrollfunktion über den Untergebenen, während dieser seinem Vorgesetzten gegenüber berichtspflichtig ist, also, wenn gefordert, Informationen an ihn weitergeben muss (Öhlinger 1993: 12; Thieme 1977: 74). In der täglichen Verwaltungsarbeit stehen einem Vorgesetzten verschiedene Wege offen, seine Machtposition auszuüben. Er kann delegierte Befugnisse wieder an sich ziehen oder über eine Materie eine Genehmigungspflicht verhängen. Die übergeordnete Stelle kann in den nachgeordneten Stellen über die interne Organisation, Personalfragen und finanziellen Mittel bestimmen. Die Weisung ist jedenfalls das wichtigste Instrument in der Führung, welches dem Vorgesetzten relativ unbeschränkt ermöglicht, die Arbeit seiner Untergebenen zu bestimmen. Der Untergebene hat selbst eine gesetzeswidrige Weisung zu befolgen, nur in dem Fall, dass die Weisung zu einer Verfolgung durch das Strafgesetz führt, ist er seiner Befolgungspflicht entbunden (Holzinger 2006: 109; Oberndorfer 2006: 322-323).

Die gesetzlichen Vorgaben regeln also das Verhältnis von Vorgesetztem zu Untergebenem und befolgen dabei rigide das Hierarchieprinzip. Im Verwaltungsalltag wird allerdings dieses Prinzip etwas aufgeweicht. So erfolgt die Erteilung von Befehlen oft nicht durch Weisungen, sondern eher in Form von Bitten und Anregungen. Hier spielt wiederum das Element der Spezialisierung eine wichtige Rolle, da der Vorgesetzte aus Kompetenzgründen oft gar nicht in der Lage ist, derart genaue Weisungen an seinen spezialisierten und über Fachwissen verfügenden Untergebenen zu richten. Er ist in diesem Sinne auf dessen Eigenständigkeit angewiesen (Mayntz 1997: 112-113).

Die Sinnhaftigkeit und Zweckmäßigkeit des Hierarchieprinzips in der Verwaltungsarbeit kann also durchaus hinterfragt werden. Positiv zu erwähnen ist, dass dieses Prinzip relativ gut sichert, dass der Wille des Ministers bis an die unterste Stelle dringt, die Weisung hat damit eine einheitsstiftende Funktion (Neisser 1982: 236). In einer hierarchisch geführten Organisation können Konflikte schnell gelöst werden, vor allem im Fall von

Kompetenzstreitigkeiten. Auch aus Sicht der Untergebenen hat die hierarchische Struktur durchaus Vorteile zu bieten. Der Einzelne wird auf diese Weise entlastet und kann Verantwortung nach oben abschieben. Dem Bürger wiederum, der mit der öffentlichen Verwaltung in Kontakt treten will, hilft die Hierarchie, festzustellen, wer der zuständige Gesprächspartner für sein Anliegen ist. Dennoch stößt das Hierarchieprinzip vielerorts an seine Grenzen. Es kann zum Beispiel zu Problemen kommen, dort wo der Vorgesetzte keine konkreten Zielvorgaben hat und auch nicht über genügend Informationen verfügt, um seine Kontrollfunktion auszuüben. Da aber das Ausmaß an nötigen Informationen ständig wächst oder geradezu explodiert, fällt Letzteres einem jeden Vorgesetzten immer schwerer (Thieme 1977: 76-77). Darüber hinaus widerspricht das in der Hierarchie geforderte unterwürfige Verhalten neuen Tendenzen der Selbstverwirklichung. Der moderne Mitarbeiter ist nicht mehr bereit, Weisungen bzw. Befehle kritiklos umzusetzen, sondern möchte auch in seiner Arbeit Freiräume genießen (Klages 1993: 26, 32ff).

Die Antwort auf die Frage, ob das Hierarchieprinzip nun das beste oder effektivste Strukturelement einer Organisation ist, hängt von verschiedenen Variablen ab. Dort, wo schnelle Entscheidungen getroffen werden müssen und wo der Führungsspitze eine große Verantwortung obliegt, ist eine hierarchische Ordnung durchaus von Vorteil. Für Organisationen hingegen, in denen große Informationsmengen verarbeitet werden und in denen die Mitglieder über großes Fachwissen verfügen, scheint eine zu strenge hierarchische Ordnung eher kontraproduktiv (Thieme 1977: 77).

1.5.2 Legalitätsprinzip/ Regelgebundenheit

„Die gesamte staatliche Verwaltung darf nur auf Grund der Gesetze ausgeübt werden.“
(Art. 18, Abs. 1 B-VG).

Jedes Verwaltungshandeln bezieht sich also auf Gesetze. Dies soll ähnlich wie das Hierarchieprinzip garantieren, dass der Volkswille möglichst unverfälscht umgesetzt wird. Hinzu kommt, dass die Willkür der Verwaltungsbediensteten eingeschränkt wird und gleichzeitig der Einzelne damit auch vor dem Vorwurf der Willkür geschützt ist. Es erleichtert etwa bei der Mittelbewirtschaftung Rechenschaft abzulegen vor Kontrollinstanzen. Ebenso ist die Bindung an allgemein gültige Regeln eine Voraussetzung dafür, dass alle Bürger gleich behandelt werden (Mayntz 1997: 115-116).

Die Herausforderung an den Verwaltungsbediensteten besteht darin, die allgemein gültigen Regeln im Einzelfall richtig anzuwenden, denn er befindet sich in einem Zwiespalt zwischen Amtspflicht und Kundenorientierung. Besonders in Ausnahmefällen ist die völlig gesetzestreue Anwendung der Regeln oft nicht möglich oder gar sinnvoll. Innerhalb der Verwaltung herrscht allerdings die Tendenz, eher Regeltreue zu belohnen als Kundenfreundlichkeit. Dies produziert schließlich Bürokraten – wie sie im negativen Sinne des Wortes von der Öffentlichkeit wahrgenommen werden –, die unreflektiert Regeln befolgen und nach außen, für den Bürger, abgehoben und eigenmächtig erscheinen (Klages 1993: 158; Mayntz 1997: 115-116).

1.5.3 Amtverschwiegenheit vs. Auskunftspflicht

„Alle mit Aufgaben der Bundes-, Landes- und Gemeindeverwaltung betrauten Organe sowie die Organe anderer Körperschaften des öffentlichen Rechts sind, soweit gesetzlich nicht anderes bestimmt ist, zur Verschwiegenheit über alle ihnen ausschließlich aus ihrer amtlichen Tätigkeit bekannt gewordenen Tatsachen verpflichtet, deren Geheimhaltung im Interesse der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit, der umfassenden Landesverteidigung, der auswärtigen Beziehungen, im wirtschaftlichen Interesse einer Körperschaft des öffentlichen Rechts, zur Vorbereitung einer Entscheidung oder im überwiegenden Interesse der Parteien geboten ist (Amtverschwiegenheit). Die Amtverschwiegenheit besteht für die von einem allgemeinen Vertretungskörper bestellten Funktionäre nicht gegenüber diesem Vertretungskörper, wenn er derartige Auskünfte ausdrücklich verlangt.“

(Art. 20, Abs. 3 B-VG).

„Alle mit Aufgaben der Bundes-, Landes- und Gemeindeverwaltung betrauten Organe sowie die Organe anderer Körperschaften des öffentlichen Rechts haben über Angelegenheiten ihres Wirkungsbereiches Auskünfte zu erteilen, soweit eine gesetzliche Verschwiegenheitspflicht dem nicht entgegensteht“

(Art. 20, Abs. 4 B-VG).

Die Verschwiegenheitspflicht wird darüber hinausgehend noch bekräftigt durch das Datenschutzgesetz. In der Verwaltungsrealität wird auch dem Prinzip der Amtverschwiegenheit sehr viel mehr Bedeutung zugeordnet als der Auskunftspflicht. Bei außenpolitischen oder die Landesverteidigung betreffenden Fragen, sofern es sich um Daten

von Personen handelt, ist dies durchaus auch gerechtfertigt. Aber davon abgesehen scheint die Geheimhaltung, etwa den Medien gegenüber, in vielen Ressorts sehr kritikwürdig (Oberndorfer 2006: 61-61; Öhlinger 1993: 22). „Der Begriff des „Amtsgeheimnisses“ ist ihre spezifische Erfindung und nichts wird von ihr mit solchem Fanatismus verteidigt wie eben diese, außerhalb jener spezifisch qualifizierten Gebiete rein sachlich nicht motivierbare, Attitude.“ (Weber 1956: 731). Weber begründet diese Verhaltensweise damit, dass die Verwaltung auf diesem Weg versucht, ihre Macht kraft Fachwissen noch zu verstärken und sich gleichzeitig vor Kritik von außen zu schützen (Weber 1956: 730-731). Dabei betont eben auch die Verfassung die Pflicht der öffentlichen Verwaltung, Informationen öffentlich zugänglich zu machen.

1.5.4 Informelles

Nun darf aber bei all den zuvor erwähnten Prinzipien, die durchgängig in der Verfassung festgeschrieben stehen, nicht vergessen werden, dass in der Verwaltung Menschen arbeiten. Das heißt, dass trotz der relativ strengen Regelung der Verwaltungsarbeit noch immer persönliche Ziele, Interessen und Kontakte eine wesentliche Rolle bei deren Ausgestaltung spielen. Um die öffentliche Verwaltung also möglichst ganzheitlich zu erfassen, muss auch der informelle Bereich seine Beachtung finden.

Die nicht förmliche Organisation, wie sie Thieme nennt, kann sich in verschiedenen Formen ausdrücken. Der Vorgesetzte kann die Planung von Aufgaben bis zu einem großen Grad selbst bestimmen, zum Beispiel obliegt es seinem eigenen Ermessen, mehr oder weniger Mitarbeiter mit einer Aufgabe zu betrauen. Es kann aber auch zu Machtverschiebungen kommen, wenn der Vorgesetzte, aus welchen Gründen auch immer, schwach ist und seine Macht an eine andere Person oder eine Gruppe verliert. Diese Gruppen können sich entlang einheitsstiftender Interessen bilden, wie etwa gleiche Partei- oder Konfessionszugehörigkeit. Nicht zu verachten ist die – polemisch ausgedrückt – Macht des Vorzimmers, denn hier wird Zugang zu Führungspersonen erteilt oder eben nicht und werden Informationen ausgetauscht. Generell hängt der Grad an Macht innerhalb einer Behörde auch sehr stark von der persönlichen Sachkenntnis ab, weshalb der formelle Rang oft wenig aussagekräftig ist (Thieme 1977: 65-66).

Die Existenz dieses Bereiches hat nützliche und kontraproduktive Konsequenzen für die Organisation. Trotz des hohen Grades an Verrechtlichung der Verwaltungsarbeit gibt es

Lücken in den Regelungen, zudem sind manche dieser Regeln schwer umsetzbar oder gar unzweckmäßig. Es bedarf also durchaus des persönlichen Engagements der Beamten, um den Verwaltungsbetrieb aufrecht zu erhalten und dem jeweiligen Fall gemäß zu handeln, wie die Folgen eines „Dienstes nach Vorschrift“ zeigen (Mayntz 1997: 113). Lähmend hingegen kann sich der informelle Bereich allerdings dann auswirken, wenn beispielsweise die Schwäche eines Vorgesetzten dazu führt, dass Befehle nicht mehr ausgeführt werden. Dies kann besonders dann von Bedeutung sein, wenn Reformen innerhalb einer Behörde durchgesetzt werden sollen. Selbstverständlich streben auch die Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes nach Karriere und Prestige – aus diesem Konkurrenzdruck entstehen dann Konflikte, die ebenfalls negative Auswirkungen auf die Leistung einer Behörde haben können. Besonders problematisch zu sehen ist es, wenn Einfluss von außen auf die öffentliche Verwaltung wirkt, welcher sich der Kontrolle entzieht und somit Entscheidungen der Verwaltung intransparent erscheinen lässt (Mayntz 1997: 113-114; Thieme 1977: 66-67).

1.6 Probleme der Verwaltungsforschung

Wählt man, wie in dieser Arbeit, einen sozialwissenschaftlichen, interdisziplinären Zugang – Politikwissenschaft, Soziologie, Volkswirtschaft – steht man bei der Beforschung der öffentlichen Verwaltung vor einigen Problemen, besonders als eine der Verwaltung außenstehende Person. Die rein rechtswissenschaftliche Verwaltungslehre kann sich bei ihrer Forschung einfach auf das Gesetz, also die Bundesverfassung, das Beamten-Dienstrechtsgesetz oder das Vertragsbedienstetengesetz, stützen. Für den Sozialwissenschaftler liegt das Forschungsinteresse viel mehr darin, nicht niedergeschriebene Macht- und Verhaltensstrukturen aufzudecken. Er steht dabei, wie gesagt, vor einigen Problemen.

1.6.1 Datenbeschaffung

Zunächst ist die sozialwissenschaftliche Forschung von der Bereitwilligkeit der öffentlichen Verwaltung, Informationen freizugeben, abhängig. Wie zuvor aber angesprochen, hat die öffentliche Verwaltung eine starke Tendenz zur Geheimhaltung, nicht nur den Medien, sondern durchaus auch der Forschung gegenüber. Es herrscht also eine mangelhafte Bereitschaft zu Transparenz und damit einher geht auch ungenügende Kritikfähigkeit. Dieser Mangel führt schließlich dazu, dass die Wissenschaft oft auf Generalisierungen, geradezu

Stereotypen, wie etwa den faulen Beamten, zurückgreifen muss (Kreisky 1982: 183; Neisser 1982: 233-234). Neisser bemängelt auch die fehlende Selbstdarstellung der öffentlichen Verwaltung (Neisser 1982: 234). Seither hat sich aber, der persönlichen Einschätzung der Autorin nach, einiges geändert. Verwaltungsintern werden mittlerweile Evaluierungen und Mitarbeiterbefragungen durchgeführt, die Ergebnisse werden (teilweise) auch veröffentlicht. Selbstverständlich kann das nicht objektive, von außen, also beispielsweise von der Sozialwissenschaft, durchgeführte Forschung ersetzen. Deren Erfolg hängt aber einerseits schon in der Phase der Datenbeschaffung von der Kooperationswilligkeit der öffentlichen Verwaltung ab, andererseits kann Verwaltungsforschung nur dann ihren Zweck erfüllen, wenn die öffentliche Verwaltung offen genug ist, die Erkenntnisse der Forschungsarbeit anzunehmen und umzusetzen.

1.6.2 Rechtsauffassung, Juristenmonopol

Die Auffassung, die öffentliche Verwaltung sei lediglich ein Vollzugsorgan der politischen Willensbildung, ist unter anderem auch deshalb so stark in der öffentlichen Verwaltung, im konkreten Fall der Verwaltung Österreichs, verwurzelt, da speziell in der Hochbürokratie, was die höheren Positionen in den Ministerien bezeichnet, eine Dominanz von rechtswissenschaftlich ausgebildeten Verwaltungsbediensteten herrscht. Kreisky spricht von einem Juristenmonopol in der öffentlichen Verwaltung, welches das Selbstverständnis der Beamtenschaft sehr stark geprägt hat und damit auch die Verwaltungsforschung. „Eine sich von der gesellschaftlichen Interessensstruktur bewußt abhebende, also entpolitisiert, ahistorisch und agesellschaftlich verfahrenere Rechtswissenschaft hat den Forschungsgegenstand Verwaltung für sich in Anspruch genommen und versteht diesen als ihre alleinige Domäne.“ (Kreisky 1982: 181) Erschwerend hinzu kommt, dass in Österreich in den Rechtswissenschaften das Rechtsverständnis von Kelsen Tradition hat, was zu Formalismus und Legalismus führt (Neisser 1982: 250). Diese Abhängigkeit von der Verwaltungsrechtslehre verhindert eine ausführliche, sozialwissenschaftliche Betrachtung des Verwaltungshandelns, stattdessen werden lediglich bereits gewonnene Erkenntnisse wiedergegeben (Wimmer, N. 2004: 17-18). Für die Sozialwissenschaft gilt es also, diese rechtspositivistische Ansichtswiese zu durchbrechen und ein von den Rechtswissenschaften unabhängiges Forschungsgebiet zu schaffen.

2 Ökonomische Theorie der Bürokratie

Im vorangegangenen Kapitel wurden politikwissenschaftliche und soziologische Theorien zur öffentlichen Verwaltung präsentiert. Als Exkurs sollen in diesem Kapitel auch ökonomische Theorien zur Bürokratie vorgestellt werden. Niskanens Theorie des Angebots der öffentlichen Verwaltung nimmt hierbei eine ähnliche Stellung ein wie Webers Bürokratietheorie.

Im Folgenden werden die wesentlichen Aussagen dieser Angebotstheorie vorgestellt und um Public Choice-Theorien ergänzt.

2.1 Das Maximierungsproblem des Bürokraten

Vorweg muss geklärt werden, was bzw. wen Niskanen mit dem Begriff Bürokraten meint. In seinen Theorien bezeichnet Niskanen damit nach eigener Definition einen höheren Beamten (engl. senior official), der ein Amt (engl. bureau) leitet und dabei über ein eigenes Budget verfügen kann (Niskanen 1971: 22). Ein Amt in der öffentlichen Verwaltung wiederum weist spezielle Charakteristiken auf, die es von einer privaten Unternehmung unterscheiden. Erstens, haben die Mitarbeiter bzw. Leiter dieses Amtes keinen Zugriff auf die Differenz zwischen Kosten und Erträgen. Zum Zweiten stammt zumindest ein Teil des Einkommens des Amtes nicht von Einkünften aus dem Verkauf von Gütern und Dienstleistungen des Amtes, sondern aus Fördermitteln einer übergeordneten Instanz, die von Niskanen „collective organisation“ genannt wird (Niskanen 1971: 15). An dieser Stelle ist es nötig, etwas tiefer in das Modell von Niskanen vorzudringen, um diese Beziehung zwischen Amt und der – grob übersetzt – kollektiven Organisation zu verstehen. Niskanen bedient sich einer sehr vereinfachten Vorstellung von Staat. Demnach formen Menschen, die ähnliche Präferenzen haben, eine solche Organisation und stellen ihr Ressourcen in Form von Steuern zur Verfügung. Die Präferenzen fließen in den Politikbildungsprozess ein, um somit die Verteilung der eingenommenen Steuern zu regeln. Die übergeordnete Organisation beauftragt wiederum die Ämter, geleitet von höheren Beamten, mit der Erstellung der gewünschten Güter und Dienstleistungen und stellt ihnen dafür ein gewisses Budget zur Verfügung (Niskanen 1971: 18-19).

Eine wesentliche Feststellung, in der Niskanen dem Weber'schen Idealtypus widerspricht, ist, dass sowohl die höheren Beamten als auch die ihnen unterstellten Beamten sich in ihrem

Wesen nicht von anderen Personengruppen unterscheiden, zumindest in dem Sinne, dass sie nicht im Gegensatz zum „egoistischen“ Manager, der Profitmaximierung in seinem Unternehmen nur deshalb anstrebt, um das eigene Einkommen bzw. auch in nicht-monetärer Form das eigene Ansehen zum Beispiel, zu steigern, alleine das Staatsinteresse sowie die allgemeine Wohlfahrtssteigerung verfolgen. Dies sei schon alleine deshalb nicht möglich, weil ein Beamter nicht über die notwendige Information über die Präferenzen der Allgemeinheit verfügt (Niskanen 1971: 22-23, 39).

Dennoch können den Beamten durchaus spezielle Eigenschaften zugeschrieben werden, die sie von anderen Gruppen unterscheiden, doch diese gruppenspezifischen Unterschiede gibt es nicht für die Verwaltung alleine. Jede Gruppe, seien es nun Manager oder Lehrer etc., hat ihre eigenen Charakteristiken. Dies liegt daran, dass, je nach Aufgabe, unterschiedliche Verhaltensweisen gefordert und belohnt werden. Das negative Bild in der öffentlichen Meinung über Beamte könnte also daher stammen, dass in der Verwaltung Verhaltensweisen, die allgemein als nicht anstrebenswert gesehen werden – ein Beispiel könnte Opportunismus sein –, belohnt werden (Niskanen 1971: 23).

In ihrer Arbeitsmotivation unterscheiden sich aber Beamte nicht von anderen Personengruppen. Eines der grundlegendsten Prinzipien der Ökonomie ist, dass alle Menschen nur die Maximierung ihres eigenen Nutzens anstreben und dabei mehr oder weniger rational und zielgerichtet vorgehen. Nun ist Nutzen allerdings ein sehr abstrakter Begriff und für gewöhnlich braucht es zu seiner Bestimmung eine sogenannte Proxy-Variable, also eine Variable, die möglichst gut die eigentlich unter Betrachtung stehende Variable vertreten kann. Niskanen nennt einige Variablen, die in eine Nutzenfunktion eines Bürokraten einfließen: Gehalt, Sonderzulagen, öffentliche Reputation, Macht, Patronage, Arbeitsleistung des Amtes, die einfache Durchführbarkeit von Veränderungen und die einfache Führung des Amtes. Bis auf die letzten beiden Einflussfaktoren haben alle anderen eines gemeinsam: Sie steigen, wenn das Budget des Amtes steigt (positiver, monotoner Zusammenhang) (Niskanen 1971: 36-38). So ist es für den leitenden Beamten sehr viel leichter, den Forderungen seiner Abteilungen nachzukommen, wenn er über steigende Ressourcen verfügen kann. Damit hängt auch sein Ansehen im Amt zusammen, denn er muss sich nicht mit Reduktionen auf der einen und Erhöhungen auf der anderen Seite beschäftigen,

sondern kann sogenannte Pareto-optimale⁴ Lösungen anbieten. Auch das Ansehen nach außen hin steigt, da ein erhöhtes Budget als Leistung eines machtvollen Verhandlungspartners gilt (Wildavsky 1975: 7). Somit scheint nach Meinung Niskanens Budgetmaximierung eine angebrachte Proxy-Variable für das Nutzenmaximierungsproblem des Bürokraten. Damit steht auch die Hauptaussage der Angebotstheorie der Bürokratie von Niskanen, nämlich dass Bürokraten das Ziel verfolgen, das Budget für ihr Amt zu erhöhen (Niskanen 1971: 38). Dieses Verhalten steht nun in Konflikt mit den Zielen der finanzierenden Organisation, die selbstverständlich die Ausgaben an die Ämter möglichst gering halten möchte, da Ressourcen in der Regel begrenzt sind. Dieser Konflikt findet Niederschlag im Budgetierungsprozess.

2.2 Budgeterstellung

Das Budget kann als ein Versuch verstanden werden, limitierte finanzielle Ressourcen in Form eines politischen Prozesses so zu verteilen, dass sie möglichst den Bedürfnissen und Ansprüchen an den Staat gerecht werden. Der Budgetierungsprozess wird laut Wildavsky gekennzeichnet von drei Strukturmerkmalen: Knappheit, gesellschaftliche Komplexität und widersprüchliche Präferenzen für Ausgaben (Wildavsky 1975: 5).

Die Komplexität des Budgetierungsprozesses zeigt sich daran, dass ein Budgetprogramm nie als Ganzes evaluiert und Alternativprogrammen gegenübergestellt wird, da die umfassenden Konsequenzen kaum berechnet werden können. Aufgrund der Komplexität der gesellschaftlichen Präferenzen scheint es unmöglich, verschiedene Programme für verschiedene Präferenzen zu evaluieren und zu vergleichen. Deshalb sieht die Praxis eher so aus, dass nur kleine Schritte bzw. Veränderungen gemacht werden und die damit gewonnene Erfahrung im Kleinen zur Berechnung komplexerer Zusammenhänge verwendet wird. In der Regel wird das Budget des letzten Jahres herangezogen und nur in kleinen Bereichen werden je nach politischem Willen Kürzungen oder Aufstockungen vorgenommen (Wildavsky 1975: 5-6).

Laut Wildavsky gibt es zwei Rollen im Prozess der Budgeterstellung, Rollen in dem Sinne, dass einer politischen Institution ein gewisses Verhalten zugeschrieben wird, was sich auch in

⁴ Das Pareto-Optimalitätskriterium sagt aus, dass durch eine Veränderung mindestens eine Person besser, aber keinesfalls jemand schlechter gestellt werden darf. Siehe dazu <http://homepage.newschool.edu/het/> [27.04.2010]

der Erwartungshaltung der gegenübergesetzten Partei widerspiegelt. Einerseits nehmen die Verwaltungseinheiten die Rolle der Befürworter von höheren Ausgaben ein, aus den oben genannten Gründen. Auf der anderen Seite steht ein Kontrollorgan, das nach einem ausgeglichenen Haushalt und deshalb nach einem sparsamen Umgang mit den Ressourcen strebt, d. h. den Ansprüchen der Verwaltungseinheiten entgegentritt. So gesehen ist diese Rollenaufteilung der wesentliche Kalkulationsmechanismus bei der Erstellung eines Budgets (Wildavsky 1975: 6-7).

Aus Sicht der ökonomischen Theorie ist es allerdings diesem Kontrollorgan oder der Legislative im größeren Kontext kaum möglich, diese Kontrollfunktion entsprechend auszuüben aufgrund der Informationsasymmetrie zwischen ihr und der Verwaltung. Prinzipiell sehen sich beide Seiten einem Monopol gegenüber. Das Amt hat keine Alternative zur Finanzierung als die übergeordnete Organisation, während diese wiederum zumindest kurzfristig keine Alternative zur Produktion des gewünschten Gutes (eingekommen Dienstleistungen) hat. Doch der Vorteil der Verwaltung gegenüber ihrer finanzierenden Stelle liegt darin, mehr Informationen über die internen Produktionskosten zu haben (Niskanen 1971: 24-25). Im vorigen Kapitel wurde auf die Macht der öffentlichen Verwaltung kraft Fachwissens verwiesen. Die ökonomischen Theorien kennen und verwenden den Begriff Macht als solchen nicht. Dennoch hat sich der Public Choice-Theoretiker Dennis Mueller dieses Begriffes angenommen und versucht eine Brücke zwischen ökonomischen und politikwissenschaftlichen Theorien zu schlagen. Grundsätzlich gibt es drei Wege, Macht auszuüben: direkte, physikalische Macht; Macht durch das Zusammenspiel von Belohnung und Bestrafung; Beeinflussung von Meinungen durch die Anwendung von Erziehung und Propaganda. Letzteres ist in dieser Diskussion von Interesse. Das Pendant zu Macht sieht Mueller in der Ökonomie im Profit. Der Manager hat als Ziel Profitmaximierung und er erreicht dieses Ziel, indem er in einem Umfeld, in dem Unsicherheit herrscht (dem Markt) im Besitz von Informationen ist, die seine Gegenspieler nicht haben. Bürokraten verfolgen, wie erwähnt, das Ziel, ihr Budget zu maximieren. Sie bauen ihre Vormachtstellung im Verhandlungsprozess mit ihrer finanzierenden Stelle auch darauf, dass sie in einer ungewissen Situation über mehr Information verfügen. Einerseits haben Bürokraten einen sehr viel besseren Einblick in den Produktionsprozess und die Faktorkosten ihres Amtes als ihr Gegenüber in den Budgetverhandlungen. Andererseits kennen sie aber auch vergleichsweise gut die Präferenzen der Politik und können damit deren Verhalten besser vorhersagen (Mueller 2003: 360-362).

Hinzu kommt noch, dass womöglich die Kontrollorgane, die mit der Durchsicht des Budgetvorschlages betraut sind, nicht gänzlich die ihnen zugeordnete Rolle spielen, das heißt sie selbst nicht an Budgetkürzungen interessiert sind. Im US-amerikanischen System zum Beispiel üben Komitees des Kongresses großen Einfluss auf den Budgetprozess aus. In diesen an Politikfeldern orientierten Komitees sind vor allem Politiker zu finden, die sich auf ein Ressort spezialisiert haben. Für gewöhnlich werden Felder gewählt, die für ihre Wählerschaft von Bedeutung sind, so spezialisieren sich Kongressmänner, die ihre Wählerschaft vor allem in der Landwirtschaft haben, eben auf landwirtschaftliche Themen. Damit verfolgen sie die Interessen dieses Ressorts aber in überdurchschnittlichem Maße im Vergleich zu den Präferenzen des durchschnittlichen Wählers und verlieren damit zu einem gewissen Teil ihre Rolle als Gegenspieler zu den Bürokraten dieses Ressorts (Dunleavy/ O'Leary 1987: 115).

Um Aussagen für das österreichische System treffen zu können, muss vorweg geklärt werden, welche konkreten politischen Institutionen in den Budgetprozess involviert sind. Im Gespräch mit Prof. Weigel wird deutlich, dass das Modell von Niskanen (bureaucrats vs. collective organisation) eine sehr vereinfachte Darstellung des Prozesses ist. Tatsächlich finden keine direkten Verhandlungen zwischen Volksvertretern und Ämtern statt. In Österreich wird quasi die collective organisation durch das Finanzministerium, genauer gesagt, die Budgetsektion im Finanzministerium vertreten. Was aber tatsächlich von Niskanen auf das österreichische System umgelegt werden kann, ist das Fehlen von Informationen über Stückkosten. Stattdessen wird nur über Gesamtpakete verhandelt. Sollte sich am Ende des Jahres herausstellen, dass ein solches Gesamtpaket dem Amt zu viele Ressourcen zugeteilt hat, ist nicht zu erwarten, dass der leitende Beamte diese Fehleinschätzung des Finanzministeriums meldet, da dies Kürzungen im nächsten Budget mit sich bringen würde. Wie oben erwähnt, beziehen sich Budgets in großem Maße auf vergangene Erfahrungen. Allerdings ist zu hinterfragen, ob das von Niskanen dargestellte Informationsgefälle in Österreich tatsächlich so stark ist. Denn hierzulande kann eine Erosion der Gewaltenteilung konstatiert werden, aufgrund der Zusammenstellung im Parlament. Im österreichischen Nationalrat sind nämlich Beamte und Vertreter von Interessensverbänden sehr stark repräsentiert. In diesem Sinne verfügt die Legislative doch über mehr Informationen als im ursprünglichen Modell. Dennoch

ist, ähnlich wie im US-amerikanischen System, nicht zu erwarten, dass die Beamten wider die letztendlich eigenen Interessen handeln⁵.

Zuvor war die Rede von Stückkosten und Faktorkosten, über die die Bürokraten vermeintlich mehr Informationen haben als das Kontrollorgan. Es darf aber nicht übersehen werden, dass überhaupt in der öffentlichen Verwaltung und damit der staatlichen Produktion von Gütern selten solche Werte berechnet werden (Niskanen 1971: 26). Einerseits liegt es eben im Interesse der Bürokraten, wenig Information über den eigenen Produktionsprozess nach außen zu tragen (Niskanen 1971: 29). Andererseits liegt dies teilweise in der Natur der Güter, die von der öffentlichen Verwaltung produziert werden, selbst. Auf die Frage hin, warum der Staat sich überhaupt dafür entscheidet, ein Gut oder eine Dienstleistung bürokratisch und nicht privatwirtschaftlich herzustellen, gibt Niskanen folgende Antwort. Er sieht bei diesen Gütern und Dienstleistungen die Problematik, dass deren Eigenschaften nur schwer zu definieren sind. Somit werde es auch schwierig, in einem Vertrag mit privaten Unternehmen die vom Staat angestrebte Qualität eines Gutes oder einer Dienstleistung festlegen und auch anschließend kontrollieren zu können. Aus diesem Grunde wähle der Staat die Variante, die öffentliche Verwaltung mit der Produktion zu betrauen, da er dieser zumindest ein gewisses Loyalitätsverhältnis zusagt, das die qualitative Herstellung der geforderten Leistungen auch ohne konkreten Kontrakt garantieren soll (Niskanen 1971: 20, 199). Daher wird in der Beziehung zwischen Staat und öffentlicher Verwaltung auch selten von Outputs gesprochen, sondern eher von Leistungsniveau. Ein Beispiel aus der Landesverteidigung zeigt sehr gut, dass es oft sehr viel leichter ist, Letzteres anstelle von Output-Einheiten zu definieren. So ist es einfacher, die Anzahl von Soldaten zu zählen als die Anzahl der Einheiten von Sicherheit (Mueller 2003: 363). Die oben erwähnten Güter werden in der ökonomischen Theorie zusammengefasst unter dem Begriff öffentliche Güter (public goods).

2.3 Theorie der öffentlichen Güter

Prinzipiell gilt, dass der Staat nicht Güter und Dienstleistungen produzieren sollte, die nicht auch mindestens so gut von privaten Unternehmen hergestellt werden könnten. Dennoch geben selbst jene, die nach einem Minimalstaat verlangen, zu, dass es Bereiche gibt, die besser vom Staat gehandhabt werden (Weigel 1992: 359). „Der Staat nimmt sich [...] im

⁵ Aus dem Interview mit Ao. Univ.-Prof. Mag. Dr. Weigel am 21. 04. 2010.

Prinzip solcher Leistungen an, die anders als durch seine Initiative in ausreichendem Maß nicht bereitgestellt werden oder nicht bereitgestellt werden können.“ (Weigel 1992: 142)

Niskanen sieht das Problem vor allem darin, dass private Unternehmen zwar ebenso dieselben Güter wie die öffentliche Hand produzieren können, aber nicht in der angebrachten Menge bzw. in ausreichendem Ausmaß (Niskanen 1971: 19).

Lange Zeit war man der Meinung, dass folgende Güter besser vom Staat produziert bzw. vertrieben werden:

- Reine Kollektivgüter
- Mischgüter mit individuell zurechenbarer Leistungskomponente und externen Effekten, die im öffentlichen Interesse stehen
- Natürliche Monopole
- Güter und Dienstleistungen, die ohne Staatseingriffe nicht gemäß gesellschaftlichen Gerechtigkeitsvorstellungen verteilt wären

(Weigel 1992: 361)

Abgesehen von der eigenen Bereitstellung von Gütern hat der Staat noch zwei weitere Instrumente, um in den Markt einzugreifen: Steuern und Abgaben können ebenso regulierend wirken wie Eingriffe durch Verordnungen und Gesetze (Weigel 1992: 141).

Die Theorie der öffentlichen Güter geht von Staatstätigkeit infolge von Marktversagen aus. Inwiefern und aus welchen Gründen dies bei den oben genannten Gütern der Fall ist, soll nun dargestellt werden. Güter können nach zwei Dimensionen unterschieden werden, zum Ersten nach dem Kriterium der Rivalität. Individualgüter sind gekennzeichnet durch ein hohes Maß an Rivalität. Ein simples Beispiel wäre der Apfel – wird er von einem Menschen verzehrt, steht er einem anderen nicht mehr zur Verfügung. Im Gegensatz dazu steht das Kollektivgut, das meist genannte Beispiel in diesem Zusammenhang ist die Landesverteidigung. Der „Genuss“ eines Menschen hat keine Auswirkung auf die Möglichkeit eines anderen Menschen auch die Landesverteidigung „zu konsumieren“. Das zweite Beispiel führt uns auch ein Problem vor Augen, das mit der zweiten Dimension zusammenhängt. Denn es ist de facto nicht möglich, jemandem den Zugang zu dem Gut Landesverteidigung zu verwehren und damit wird es sogenannten „Trittbrettfahrern“ leicht gemacht, denn sie können fast ohne Konsequenzen ein solches Gut konsumieren, ohne dafür den entsprechenden Preis zahlen zu müssen. Dieses Kriterium wird mit dem Begriff Ausschließbarkeit bezeichnet und hat eine

wesentliche Auswirkung auf die Organisationsform der Bereitstellung. Denn es ist nicht zu erwarten, dass private Unternehmen ein Gut produzieren, bei dem der Ausschluss von Personen, die nicht dafür zahlen wollen, entweder zu kostspielig oder technisch gar unmöglich ist. Somit wird die Bereitstellung meist vom Staat organisiert, sofern es öffentliches Interesse an diesem Gut gibt (Weigel 1992: 145-146).

Gutstyp/Bereitstellung	<i>privat</i>	<i>öffentlich</i>
<i>Individualgüter</i>	marktfähig	nicht-marktfähig
<i>Kollektivgüter</i>	„Clubgüter“	reine öffentliche Güter

Tabelle 1: Dimensionen von Gütern – eine Systematik

Quelle: Weigel, Wolfgang (1992): *Ökonomie des öffentlichen Sektors*, Springer Verlag, Wien: 146

Einen weiteren Grund für Staatstätigkeit liefert die Theorie der externen Effekte, wobei speziell die negativen Externalitäten betrachtet werden. Ein gutes Beispiel dafür ist die Luftverschmutzung durch ein Automobil oder etwa die Verunreinigung von Wasser durch eine Fabrik. In beiden Fällen sind Unbeteiligte, das heißt Personen, die keinen Einfluss auf die Ursache haben, betroffen, was ökonomisch gesprochen bedeutet, dass sie die Kosten (zumindest kurzfristig) zu tragen haben. Diese Kosten werden auch soziale Kosten genannt, es entstehen dabei Wohlfahrtsverluste. Das Problem daran ist vor allem, dass Produzenten nicht die vollen Kosten ihrer Produktion tragen müssen und nach volkswirtschaftlicher Meinung führt das zu einer Überproduktion bzw. Überkonsumation. Das Ziel muss es also sein, diese sozialen Kosten zu internalisieren, das heißt ein Unternehmen darf nicht nur die betrieblichen Kosten zahlen, sondern muss insgesamt die volkswirtschaftlichen Kosten tragen (inkl. sozialer Kosten). Eine Form der Internalisierung von negativen Effekten stellt die Besteuerung dar. Doch zu deren Durchsetzung ist eine übergeordnete Instanz nötig, womit wieder ein Argument für Staatstätigkeit gefunden wäre. In diesem Zusammenhang dürfen aber nicht nur Steuern erwähnt werden, es bedarf auch einer Rechtsordnung, die das Verursacherprinzip durchsetzt. Diese Instanz ist in den meisten Fällen nötig, da es nur selten gelingt, dass die beiden betroffenen Parteien (Verursacher und Geschädigter) sich ohne Vermittlung auf Entschädigungen einigen. Jedenfalls ist die Internalisierung von externen Effekten, egal ob durch Steuern oder durch die Rechtsordnung, kostenaufwändig (Weigel 1992: 147-148).

Eine weitere Gruppe von Gütern wird oft als Begründung für Staatstätigkeit angeführt, nämlich die Optionsgüter. Am besten illustriert das Beispiel Krankenhaus die Problematik der

Optionsgüter. Der Bedarf nach einem Krankenhaus ist aus individueller Sicht nichts Geplantes, sondern eher dem Zufall unterworfen. Das heißt, aus Sicht des Krankenhauses ist die Nachfrage sehr unsicher und schwankt. Dennoch muss (zumindest gilt dies in unserer Gesellschaft als allgemein akzeptiert) die Versorgung durch ein Krankenhaus jederzeit gewährleistet sein. Um nun aber die laufenden Betriebskosten decken zu können, werden die Kosten nicht nur auf tatsächliche, sondern auch auf potentielle „Konsumenten“ verteilt. Die Bereitstellung von Optionsgütern durch die öffentliche Verwaltung scheint für viele deshalb von Vorteil, weil nur so Regelmäßigkeit und Gleichmäßigkeit gewährt werden kann (Weigel 1992: 150).

In der oben aufgeführten Liste findet sich noch der Begriff Monopole, wobei zwei Arten unterschieden werden können.

Natürliche Monopole

Natürliche Monopole sind „Produktionsstätten, die aufgrund technischer und wirtschaftlicher Umstände in der Lage sind, eine gesamte Region oder ein ganzes Staatsgebiet mit Produkten oder Dienstleistungen zu versorgen.“ (Weigel 1992: 151) In natürlichen Monopolen liegen die Grenzkosten unter den Durchschnittskosten, das heißt, dass zusätzliche Nachfrage die Durchschnittskosten senkt. Aufgrund ihrer Monopolstellung, das heißt Konsumenten haben keine Alternative, können Monopolisten auf den Preis einen Aufschlag berechnen, auch genannt „mark-up“, was eventuell durch staatliche Regulierung bekämpft werden kann. Um mindestens die eigenen Kosten – nimmt man das Beispiel Stromversorgung, so fallen vor allem hohe Kosten für das Leitungsnetz an – zu decken, muss jedenfalls der Preis bei Punkt A in Abb. 3 eingenommen werden. Doch der ökonomisch effiziente Punkt liegt beim Schnittpunkt von Grenzkosten und marginaler Zahlungswilligkeit, siehe Punkt B. Dort kann allerdings das Unternehmen seine Kosten nicht mehr decken, es bedarf eines Zuschusses von staatlicher Seite (siehe Abb. 3). An diesem Punkt erhalten die Konsumenten zwar das Gut, z. B. Strom, zum ökonomisch effizienten Preis, dieser ist aber nur durch von Steuern finanzierte Zuschüsse möglich (Weigel 1992: 151-152). Dennoch sind natürlich Monopole nicht völlig immun gegen Wettbewerb, wie an späterer Stelle bei der Diskussion rund um Privatisierungen aufgezeigt wird.

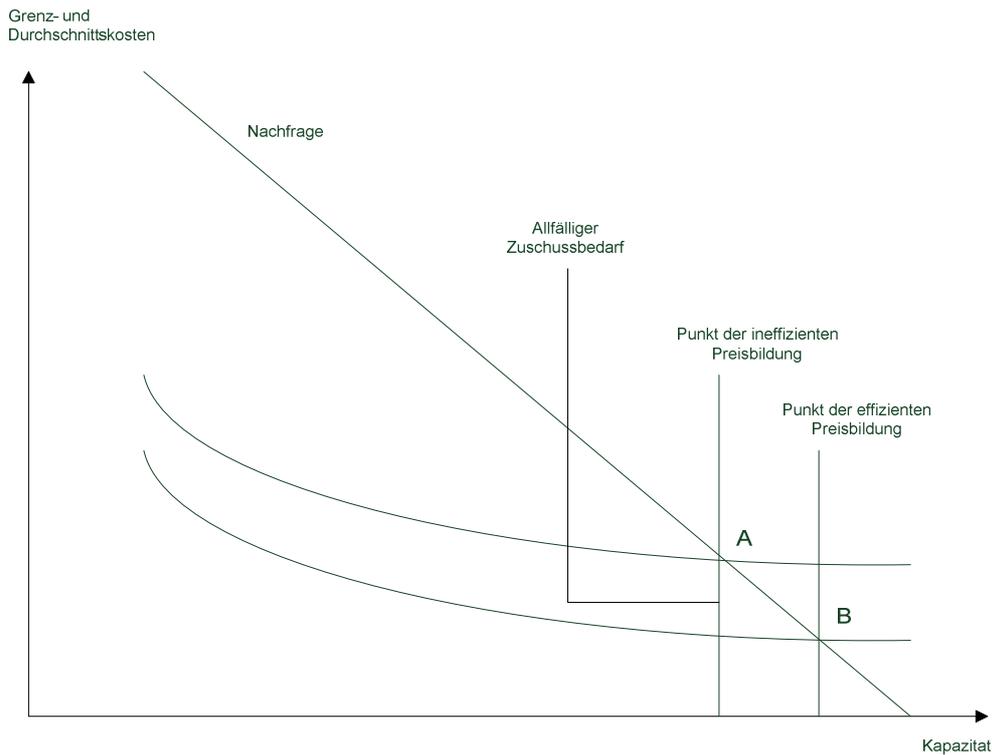


Abbildung 3: Das natürliche Monopol

Quelle: Weigel, Wolfgang (1992): *Ökonomie des öffentlichen Sektors*, Springer Verlag, Wien: 151

Monopole aufgrund von Marktmacht

Für das Einschreiten des Staates im Falle von Monopolen, die sich aufgrund von Marktmacht gebildet haben, gibt es mehrere Gründe. Abgesehen von dem offensichtlichen Problem der überhöhten Preise kann es auch zu verminderter Qualität bei den Produkten kommen. Zudem werden Monopolisten ihre Macht einsetzen, um potentielle Mitbewerber aus dem Markt zu drängen. Besonders in dem Fall, wo Monopole für die Gesellschaft wichtige, unverzichtbare Güter produzieren oder Vorleistungen erbringen, wird die Verstaatlichung eines solchen Monopolunternehmens als volkswirtschaftlich sinnvoll erachtet. Es entstehen sogenannte öffentliche Unternehmen (Weigel 1992: 152-153).

Es wurde also gezeigt, dass es durchaus Bereiche gibt, in denen es ökonomisch begründbar ist, die Produktion oder zumindest die Regulierung von Produktionsprozessen von Staatsseite zu regeln. Dennoch bleibt das Problem bestehen, dass sich der Staat, auch wenn ein Gut oder eine Dienstleistung von der öffentlichen Verwaltung hergestellt wird, noch immer einem Monopol gegenüber sieht.

2.4 Vergleich: öffentliche Produktion vs. private Produktion

Wie schon erwähnt, versucht Niskanen eine Theorie für das Angebot der öffentlichen Verwaltung aufzustellen. Das Budget, das ein Bürokrat erhält, ist natürlich abhängig von dem Output, den sein Amt produziert – genauer gesagt, von dem Output-Level, der von der finanzierenden Organisation wahrgenommen wird, denn, wie zuvor besprochen, ist die Identifikation des tatsächlichen Levels kaum möglich (Mueller 2003: 362-363). Niskanen wählt als konkrete Produktionsfunktion folgende:

$$B = aQ - bQ^2, \quad 0 \leq Q \leq \frac{a}{2b}$$

Dabei steht B für das Maximalbudget, das die finanzierende Organisation bereit ist, dem Amt für eine bestimmte Zeiteinheit zur Verfügung zu stellen. Q steht für die erwartete Menge an Gütern bzw. Dienstleistungen, die das Amt bereitstellt. Diese Funktion ergibt sich sowohl aus dem Verhältnis zwischen Budget und Leistungsniveau als auch aus dem Verhältnis zwischen Leistungsniveau und Output. Doch es darf nicht der Fehler gemacht werden, anzunehmen, diese Budgetfunktion würde die Nachfrage der Wählerschaft widerspiegeln, sondern sie wird bestimmt durch die Vorstellungen der politischen Repräsentanten. Deren Aufgabe ist es zwar, nach dem Willen des Volkes zu handeln, selbstverständlich kommt es aber hierbei zu Abweichungen (Niskanen 1971: 25-27).

Die erste Ableitung der oben genannten Funktion (B') ist positiv, die zweite Ableitung ist negativ. Wenn man die Budgetfunktion als öffentliche Nutzenfunktion betrachtet, bedeutet dies, dass man zwar davon ausgehen kann, dass mit steigendem Output auch der öffentliche Nutzen steigt, aber der Grenznutzen mit zusätzlichem Output abnimmt.

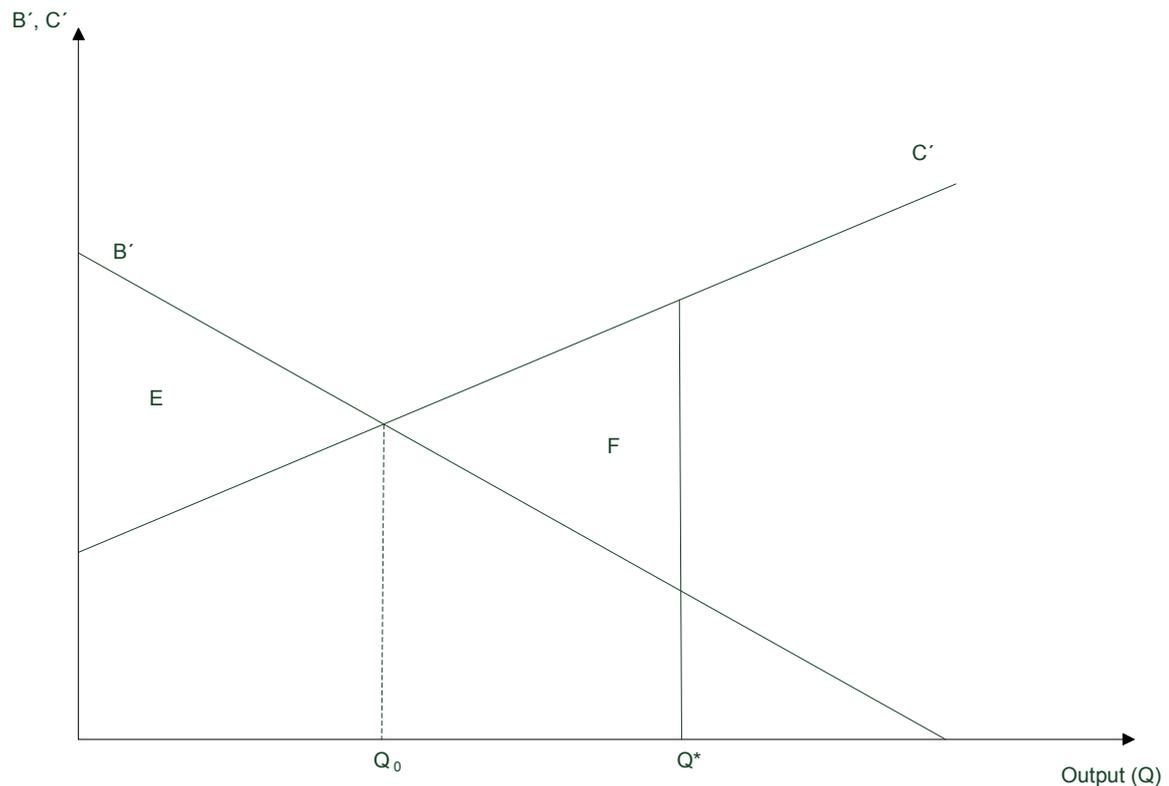


Abbildung 4: Das Überangebot des Outputs eines Amtes

Quelle: Mueller, Dennis C. (2003): *Public Choice III*, Cambridge University Press: 365

Die Kostenfunktion des Amtes, C , ist nur den Bürokraten, nicht aber ihrer finanzierenden Stelle bekannt. Auch deren erste Ableitung C' ist selbstverständlich positiv, das heißt, die Kosten steigen mit zunehmendem Output. Die finanzierende Organisation kann also nicht feststellen, ob ihr Grenznutzen den Grenzkosten entspricht, sie kann nur das absolute Leistungsniveau und das Gesamtbudget sehen. Somit hat der Bürokrat nur die eine Bedingung, dass das Budget die Kosten der Produktion decken muss. Der Bürokrat wird also nicht ein Budget fordern, das den Grenznutzen seines Geldgebers maximiert – dort, wo ein Output-Level von Q_0 produziert werden könnte. Er wird die Informationsasymmetrie bei den Kosten nutzen, um ein Budget zu fordern, das einen Output-Level von Q^* ermöglicht. Beim Punkt Q_0 übersteigt der Nutzen der Öffentlichkeit noch die Kosten der Verwaltung, was durch die Fläche E dargestellt wird. Bei Punkt Q^* allerdings wird diese sogenannte Konsumentenrente durch die übermäßigen Kosten aufgehoben, da die Flächen E und F in etwa gleich groß sind (Mueller 2003: 363-365).

Das budgetmaximierende Verhalten des Bürokraten und die mangelnd ausgeübte Kontrollfunktion durch die dem Amt übergeordnete Organisation, vor allem aufgrund von Informationsasymmetrie und die Monopolstellung der Ämter, führen also zu einem Überangebot an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen (Niskanen 1971).

Aber nicht immer ist es für den Bürokraten möglich, den Output-Level der Budgetfunktion über die öffentliche Nachfrage hinaus zu steigern, so kann ein Schulsystem nicht mehr Schüler ausbilden als Kinder zur Schule geschickt werden. Dennoch können Bürokraten höhere Kosten für den geforderten Output angeben als notwendig. Der Überschuss kann verwendet werden für Gehälter, die über dem kompetitiven Preis liegen, für überhaupt mehr Angestellte, als notwendig wären, um den Output des Amtes herzustellen, oder aber es handelt sich einfach um sogenannte X-Ineffizienz (Mueller 2003: 373). Viele Studien haben versucht, einen Vergleich zwischen öffentlicher und privater Produktion aufzustellen. Mueller listet 71 Studien aus verschiedenen Ländern auf und vergleicht wiederum deren Ergebnisse. Diese empirischen Daten belegen die Behauptung, die öffentliche Verwaltung würde ineffizient produzieren, denn nur in 5 Fällen waren öffentliche Unternehmen effizienter als private. In 10 Fällen gab es kein eindeutiges Resultat, in überwältigenden 65 Fällen waren die Privaten wesentlich effizienter als die Öffentlichen (Mueller 2003: 373-380).

2.5 Einflüsse der ökonomischen Theorie auf den Reformprozess

Im Fokus dieser Arbeit steht das Reformprogramm New Public Management, auf das im nächsten Kapitel näher eingegangen wird. Vorweg kann gesagt werden, dass New Public Management sehr stark von ökonomischen und betriebswirtschaftlichen Theorien geprägt wird. In diesem Sinne sollen noch einmal kurz die Kritikpunkte von Seiten der ökonomischen Theorie an der öffentlichen Verwaltung bzw. an staatlichen Unternehmen und dazu deren Lösungsvorschläge präsentiert werden.

Niskanen selbst sieht zwei nötige Veränderungen, um die zwei wesentlichen Probleme der öffentlichen Produktion, Überangebot und Ineffizienz, zu lösen. Zunächst einmal muss die Anreizstruktur eines Bürokraten geändert werden. Wir haben gesehen, dass der Bürokrat am besten seinen eigenen Nutzen maximiert, wenn er das Budget für sein Amt maximiert. Um dem entgegenzuwirken sollte ein Belohnungsschema so gestaltet werden, dass der Bürokrat

nicht mehr Nutzen aus der Maximierung seines Gesamtbudgets gewinnt, sondern das den Bürokraten dazu motiviert, die Differenz zwischen Mindestkosten und erreichbarem Budget zu maximieren. Niskanen schlägt drei verschiedene Versionen für ein solches Anreizsystem vor.

1. Ähnlich dem privaten Sektor kann der leitende Beamte einen Teil seines Einkommens aus der oben beschriebenen Differenz lukrieren. Dieses System funktioniert aber nur dort, wo Outputs auch tatsächlich gemessen werden können.

2. Einem Bürokraten, der sehr effizient sein Amt geführt hat, wird in gewissem Abstand zu seiner Amtsperiode, während der er ein normales Gehalt erhält, ein relativ großer Preis für seine Leistung ausbezahlt. Die Auswahl nähme dabei ein Komitee vor.

3. Die Differenz zwischen Kosten und genehmigtem Budget fließen nicht wie in Variante 1 dem Einkommen des Bürokraten zu, aber er kann innerhalb eines festgesetzten Rahmens darüber verfügen. Das würde mehr Spielraum im Management des Büros freilassen, aber dennoch gewisse Vorgaben bei der Verwendung des Geldes beinhalten.

Diese Aufzählung ist nach Einschätzung Niskanens in absteigender Reihenfolge, was die Effektivität betrifft, aber in aufsteigender Reihenfolge, wenn es um die tatsächliche Umsetzbarkeit geht (Niskanen 1971: 195-205).

Dem Überangebot und der Ineffizienz der öffentlichen Verwaltung kann außerdem durch mehr internen Wettbewerb entgegengetreten werden. Das hieße bei Niskanen eine größere Anzahl an Ämtern, die aber kleiner sind. Um das zu erreichen, soll die Entstehung neuer Ämter gefördert werden, aber ebenso soll es möglich sein, alte zu schließen. Vor allem muss es Ämtern erlaubt sein, Güter und Dienstleistungen zu produzieren, die traditionellerweise von anderen Ämtern erstellt wurden, um somit mit diesen in Wettbewerb treten zu können. Für die Mitarbeiter gäbe es zwar weniger Jobsicherheit, aber dafür eine höhere Sicherheit bei der Beschäftigung. Auch der Wettbewerb mit privaten Unternehmen muss gefördert werden, damit sich der Staat nicht mehr einem Monopolisten gegenüber sieht und die öffentlichen Ämter darin eingeschränkt werden, zu hohe Budgets zu verlangen (Niskanen 1971: 195-200).

Hier setzt die Diskussion um Privatisierungen ein. Eine mögliche Konsequenz der Forderung nach mehr Wettbewerb und vor allem aus der Feststellung, dass private Unternehmen effizienter produzieren als staatliche, ist die Entstaatlichung von Unternehmen. Der privatwirtschaftliche Wettbewerb soll in den Unternehmen Rationalisierungsmaßnahmen fördern und die Flexibilisierung der Beschäftigungspolitik ermöglichen. Dazu gehört, dass Managementpositionen attraktiver gestaltet werden können als dies im rigiden Beamten-Gehaltsschema möglich war. Vor allem liegt der Vorteil der privatwirtschaftlichen Unternehmen darin, dass sie sich schneller und flexibler an geänderte Marktlagen anpassen können, im Vergleich zu staatlichen Unternehmen, die die Dauer des politisch-administrativen Entscheidungsprozesses abwarten müssen. Grundsätzlich sind private Unternehmen wesentlich besser auf Erfolgsorientierung und Erfolgskontrolle ausgerichtet, da, wie besprochen, die Anreizstruktur in der öffentlichen Verwaltung solchen Verhaltensweisen eher entgegenwirkt (Weigel 1992: 362-364). Privatisierung kann in verschiedenen Formen ablaufen. Es kann einfach nur die rechtliche Organisationsform geändert werden, ohne die Eigentumsverhältnisse zu verändern. Oder aber das staatliche Eigentum wird zu 100%, manchmal aber auch nur teilweise, an private Aktionäre verkauft. Eine dritte Form betrifft lediglich die Finanzierung der Produktion eines Gutes, Beispiele sind vor allem im Straßenbau zu finden (Weigel 1992: 361-362). Das sogenannte Contracting Out wiederum überträgt nur einzelne Leistungen an private Unternehmen (Weigel 1992: 364).

Doch es gibt auch eine Reihe von Gegenargumenten oder zumindest Einschränkungen der positiven Auswirkungen von Privatisierung. Für Mitarbeiter bedeutet die Privatisierung des staatlichen Unternehmens oft Kürzungen bei Gehältern und Zulagen, im Sinne der Produktivitätssteigerung werden viele Stellen überhaupt eingespart. Es wurde zuvor schon argumentiert, dass in manchen Bereichen die privatwirtschaftliche Herstellung von Gütern und Dienstleistungen problematisch sein kann. Problematisch aus Sicht des Staates ist Privatisierung vor allem bei den sogenannten Conglomerate Firms. Es gibt Firmen, in denen manche Bereiche sehr erfolgreich laufen, andere wiederum defizitär und damit sind sie auf Quersubventionierungen der anderen Bereiche angewiesen sind. Werden nun aber die erfolgreichen Teile privatisiert, da es natürlich einfacher ist, diese an private Aktionäre zu übertragen⁶, fällt obige Möglichkeit weg. Der Staat muss weiterhin die defizitären Unternehmensteile unterstützen, während die Gewinne privatisiert wurden (Weigel 1992: 362). Es lässt sich auch aus ökonomischer Sicht argumentieren, dass in manchen Bereichen

⁶ Weigel bezeichnet dieses Problem als das „Rosinenpicker“-Problem (Weigel 1992: 365)

die staatliche Produktion der privaten vorzuziehen ist, etwa bei Optionsgütern, auf deren Gewährleistung die Bürger angewiesen sind, oder dort, wo die Nachfrage relativ unelastisch ist und somit private Unternehmen Konsumentenrenten abschöpfen können (Weigel 1992: 364-365).

Auch rein staatliche Unternehmen sind nicht völlig vom Wettbewerb abgeschottet. Es gibt die sogenannte „kalte“ Privatisierung, bei der private Unternehmen in staatlich dominierte Bereiche vordringen und Nischen ausnutzen. Es kann hier zu ähnlichen Problemen kommen wie zuvor erwähnt, nämlich, dass sich diese Unternehmen natürlich nur die ertragreichen Nischen suchen und das staatliche Unternehmen einen wichtigen Teil seiner Erträge verliert. Ein gutes Beispiel dafür ist das Postgewerbe, wo sich Private eher auf Paketzustellung und vor allem regional betrachtet auf Ballungszentren konzentrieren (Weigel 1992: 363). Dort, wo Privatisierung tatsächlich von staatlicher Seite betrieben wird, ist es vor allem problematisch, dass hinter der Entscheidung, was wie privatisiert wird, meist nicht eine grundsätzliche Diskussion der genannten Pros und Contras steht. Vielmehr dienen Privatisierungen meist der kurzfristigen Budgetsanierung und werden oft unter schlechten Bedingungen durchgeführt. So müssen oft erst erhebliche Investitionen von staatlicher Seite getätigt werden, um ein Unternehmen für die Privatwirtschaft attraktiv zu gestalten bzw. werden den zukünftigen Eigentümern für den Staat nachteilige Zugeständnisse gemacht (Weigel 1992: 365).

Abschließend soll ein Satz von Niskanen noch verdeutlichen, wie die ökonomische Theorie, besonders die sogenannten New Rights, denen Niskanen zugeschrieben wird (Dunleavy/O'Leary 1987: 117), zum Staat steht und wodurch die Ausrichtung von New Public Management auch besser verstanden werden kann: „The unavoidable conclusion of this book is that a better government would be a smaller government.“ (Niskanen 1971: 227)

3 Verwaltungsinnovation

3.1 Hintergründe der Verwaltungsreform

Bevor näher auf die Verwaltungsreform und deren konkrete Ausprägungen eingegangen wird, ist es nötig, den Kontext, in dem der Diskurs rund um Verwaltungsinnovation und Verwaltungsmanagement geführt wurde bzw. wird, zu beschreiben. Reformen benötigen einen gewissen Außendruck, um in einer starren Organisation wie der der öffentlichen Verwaltung überhaupt angedacht und umgesetzt zu werden. Angesichts der steigenden staatlichen Verschuldung in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts und des dadurch entstandenen Budgetdrucks sah sich die öffentliche Verwaltung vor der Herausforderung, ein steigendes Aufgabenvolumen mit weniger Mitteln erfüllen zu müssen (Cole/ Parston 2006; Neisser/ Meyer/ Hammerschmid 1998: 20). Bis dahin war es vielmehr üblich gewesen, mit Personalvermehrung zu reagieren⁷ (Thieme 1977: 219; Hartmann, 2006: 310). Die Vermehrung der Aufgaben ist ein typisches Symptom des entwickelten Wohlfahrtsstaates, der sich vor etwa 100 Jahren aus dem liberalen Staat heraus in vielen zentraleuropäischen Ländern, wie eben Österreich oder Deutschland, entwickelt hat. Die Expansion der öffentlichen Verwaltung war einerseits intern bedingt, durch das eigene Interesse, immer mehr Aufgaben an sich zu ziehen. Andererseits wurde sie durchaus auch von Interessen von außen, i. e. den Bürgern, gefördert, die staatliche Verantwortung in fast allen Lebensbereichen wie Schutz vor Arbeitslosigkeit, Altersvorsorge etc. forderten (Bandemer/ Hilbert 2005: 26-27, Wimmer, N. 2004: 122). Das Ansteigen an Staatsaufgaben brachte natürlich auch ein Ansteigen an Verwaltungsaufgaben mit sich, welche als ein Teil der ersteren betrachtet werden (Wimmer, N. 2004: 66).

Die Anforderungen an die öffentliche Verwaltung bzw. den Staat als Ganzes änderten sich aber nochmals wesentlich im Zuge der Globalisierung und im speziellen Fall Österreichs mit dem Beitritt zur Europäischen Union und der damit einhergehenden Europäisierung des wirtschaftlichen sowie politischen Systems. Der Staat wurde nun als bedeutender Wettbewerbsfaktor gesehen, der sich nach den Prinzipien Sparsamkeit, Effizienz und Kundenorientierung zu richten hatte (Öhlinger 1993: 56-57). Bürokratische Prinzipien wurden als lähmend und für die Wettbewerbsfähigkeit am internationalen Markt hinderlich gesehen.

⁷ Siehe dazu Parkinsons Gesetz: Der öffentliche Sektor wurde demnach deshalb so groß, weil sich jeder Vorgesetzte zwei Untergebene sucht, denn einer könnte für ihn zum Konkurrent werden (Hartmann, 2006: 310).

Besonders die Privilegien, die die öffentliche Verwaltung und deren Bedienstete genossen, wurden von der öffentlichen Meinung zusehends kritisiert (Klages 1993: 158; Öhlinger 1993: 19, 56; Strehl 2006: 237).

Dieses Phänomen darf aber nicht nur als Kritik an der öffentlichen Verwaltung verstanden werden, vielmehr hat sich das Verständnis davon, was der Staat ist und was seine Aufgaben sind, wesentlich verändert. Vielfach wird dieses geänderte Staatsverständnis in der Literatur mit dem Begriff „Dienstleistungsstaat“ beschrieben (Öhlinger 1993: 19, 56; Hablützel/ Weil 1998: 117; Blanke 2005: XVIII). Der Bürger erwartet vom Staat gewisse Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen und zwar in einer entsprechenden Qualität. Es gilt nun aber zu klären, welche Aufgaben tatsächlich genuine Staatsaufgaben sind und welche durchaus auch von nicht-öffentlichen Dienstleistern erfüllt werden könnten. Auf diese Frage kann es keine eindeutige Antwort geben, vielmehr hängt sie je nach Nation von der jeweiligen Staatsideologie ab. Laut Hengstschläger ist es aber Österreich und Deutschland nie gelungen, eine solche zu definieren (Hengstschläger 1998, zitiert in: Wimmer, N. 2004: 122), was mit ein Grund ist, warum in diesen Ländern die Auslagerung von Verwaltungsaufgaben vergleichsweise langsam vonstatten ging im Vergleich zum angelsächsischen Raum. Es wird also nicht weniger von der öffentlichen Verwaltung gefordert, als die lang gewachsene Tradition des gesetzestreuen, regelkonformen Dienstes abzulegen und stattdessen ein Bewusstsein für Service und Kundenorientierung zu schaffen (Öhlinger 1993: 55).

Das im ersten Kapitel angesprochene Legalitätsprinzip hat zwar, die wichtige Aufgabe, den einzelnen Bürger vor der Willkür des Beamten zu schützen und somit eine gleiche und faire Behandlung aller Bürger zu garantieren. Sieht man die moderne Verwaltung aber nicht mehr als hoheitliche Organisation, vor der der Einzelne geschützt werden muss, sondern vielmehr als Dienstleister und gar Konkurrent auf den Faktormärkten, scheint dieses Prinzip nicht mehr zeitgemäß, vielmehr mindert es die Wettbewerbsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung. Diese Wenn-Dann Struktur, wie sie von Hablützel und Weil genannt wird, erlaubt es der Verwaltung nicht, flexibel zu reagieren und kundenfreundlich aufzutreten. Denn der Komplexität der heutigen Aufgaben, wie zum Beispiel im Umweltschutz, trägt die legalistische Inputsteuerung kaum Rechnung (Hablützel/ Weil 1998: 117- 119).

Bis hierher wurde der Reformdruck an die öffentliche Verwaltung aus der Perspektive der wirtschaftlichen Faktoren (Globalisierung, Europäisierung) sowie der Staatsaufgabenkritik

erklärt. Er kann aber in eine noch viel größere gesellschaftliche Veränderung eingebaut werden, nämlich den Wertewandel, wie er von Helmut Klages beschrieben wird. „Die Hauptrichtung des Wertewandels, [...] läßt sich, mit anderen Worten, mit Hilfe der Formel „Von Pflicht- und Akzeptanzwerten zu Selbstentfaltungswerten“ beschreiben.“ (Klages 1993: 26). Demnach sinkt die Bereitschaft, sich einer Autorität kritiklos zu untergeben, hingegen wird Entscheidungskompetenz und Mitspracherecht überall dort gefordert, wo man selbst betroffen ist. Der eigene Nutzen spielt also die wesentliche Rolle. Dieser Wandel betrifft die öffentliche Verwaltung in doppeltem Sinn. Einerseits ändert sich damit die Einstellung der Bürger zur Verwaltung bzw. zum Beamten. Unverständliche oder gar willkürliche Eingriffe in das eigene Leben werden nicht länger toleriert, den individuellen Rechten wird bei weitem mehr Raum eingeräumt als den individuellen Pflichten. Die staatliche Autorität und damit auch die öffentliche Verwaltung werden also nicht mehr unhinterfragt angenommen, vielmehr noch wird eine bedingungslose Orientierung dieser am Kunden gefordert (Klages 1993).

Aber nicht nur die Ansprüche der Bürger ändern sich, auch die Wertvorstellungen der Bediensteten in der öffentlichen Verwaltung sind einem Wandel unterzogen. Dies muss natürlich Auswirkungen auf das Personalmanagement und den Führungsstil der Vorgesetzten haben (Klages 1993: 190).

Diese Annahmen haben bedeutende Auswirkungen auf die Rolle des Personals bei der Umsetzung von Verwaltungsreformen. Klages Mutmaßungen werden deshalb in den nächsten Unterkapiteln immer wieder Eingang finden und damit konventionelle Personalmanagementtheorien erweitern.

3.2 New Public Management (NPM)

Die Verwaltungsreformen der letzten beiden Jahrzehnte (im deutschsprachigen Raum) werden generell unter dem Begriff New Public Management, in manchen Fällen auch unter dem Namen Verwaltungsmanagement, geführt. In der wissenschaftlichen Diskussion gibt es verschiedene Herangehensweisen an New Public Management.

Manche sehen das aus Neuseeland stammende Verwaltungsmodell enthusiastisch als die ausschlaggebende Kraft eines Paradigmenwandels in der öffentlichen Verwaltung, das einen

Idealtyp des Verwaltungshandelns abbildet. Andere wiederum bezeichnen es als Leitbild oder lediglich als Sammelbegriff für alle möglichen Reformschritte, der sich vor allem dadurch auszeichnet, nichts zu negieren, i. e., es gibt kaum ein Konzept, das nicht dem NPM zugeordnet werden kann. Deshalb schlagen Neisser et al. vor, New Public Management eher als „sensitizing concept“ zu betrachten. Als solches dient NPM dazu, die Wahrnehmung von Problemen sowie Lösungswegen in der öffentlichen Verwaltung zu verändern. Diese recht vage Beschreibung hat den Vorteil, zumindest aus Sicht des NPM, eine sowohl hohe Legitimations- als auch Mobilisierungsmacht zu besitzen (Neisser/ Meyer/ Hammerschmid 1998: 20, 37-38; Wimmer, N. 2004: 245).

Historisch gesehen kommt NPM vor allem aus dem angelsächsischen Raum, wo bereits in den 80er Jahren starke Kürzungen im öffentlichen Bereich vorgenommen wurden, gefolgt von Strukturreformen. Der Einfluss neoliberaler Ideologien bewirkte eine starke betriebswirtschaftliche Ausrichtung der Reformen, was der Begriff auch zum Ausdruck bringt (Neisser/ Meyer/ Hammerschmid 1998: 21-22). Erfolgskonzepte aus der Privatwirtschaft, besonders im Bereich des Personalmanagements, sollten auch im öffentlichen Bereich zur Anwendung kommen, um somit drei Ziele zu erreichen:

- Effektivität: Konzentration auf weniger Staatsaufgaben
- Effizienz: Erbringung der Leistungen muss kostengünstiger werden
- Finanzierbarkeit: Kosten dürfen die gekürzten zur Verfügung stehenden Budgets nicht übersteigen

(vgl. Strehl 2006: 242)

Im Folgenden soll nun das Konzept New Public Management mit seinen Ansätzen und Vorschlägen näher erklärt werden. Konkrete Umsetzungsschritte in der österreichischen Verwaltung werden im anschließenden Kapitel beschrieben. Den Auswirkungen NPMs auf die Bediensteten der Verwaltung wird ein eigenes Unterkapitel gewidmet, um der Ausrichtung der vorliegenden Arbeit auf die analytische Ebene des Personals Rechnung zu tragen.

3.2.1 Instrumente des New Public Management

So vielseitig die Instrumente des NPM auch sein mögen, sie lassen sich doch meistens unter folgenden Begriffen subsumieren (Auswahl der Autorin): Dezentralisierung, Enthierarchisierung, Wettbewerb, Leistungsorientierung, Effizienz, Wirkungssteuerung. Das bürokratische Modell, das sich hauptsächlich an der treuen Befolgung von Gesetzen orientiert, soll durch ein Steuerungsmodell abgelöst werden, das mehr den privatwirtschaftlichen Lenkungsansätzen entspricht (Wimmer, N. 2004: 248). Während anfangs noch eine völlige Umstellung auf privatwirtschaftliche Techniken gefordert wurde, ohne dabei die Spezifika der öffentlichen Verwaltungsarbeit zu beachten, ist man mittlerweile dazu übergegangen, eine Art Hybrid-Version zu erstellen und die Verwaltungsreform nach ganzheitlichen Aspekten auszurichten (Blanke, 2005: XVIII). Dementsprechend soll die traditionelle Funktion der öffentlichen Verwaltung, der Gesetzesvollzug, nicht in Konkurrenz stehen zur neu zugeschriebenen Funktion des Leistungserbringers, um somit ein „mehrschichtig rationales post-bürokratisches Modell“ zu erstellen (Blanke, 2005: XIX).

Aufgrund der Pluralität der Konzepte, die New Public Management zugerechnet werden, bedarf es eines strukturierten Überblicks, um NPM möglichst umfassend darzustellen. Der Rechnungshof präsentiert im Wahrnehmungsbericht 2002 einen recht brauchbaren Versuch eines solchen Überblicks:

„(1) Steuerung

- Strategisches Management auf der Ebene der politischen und administrativen Leitung;
- Trennung von Leitung und Ausführung der Aufgaben und
- Festlegung der zentralen öffentlichen Aufgaben und deren Finanzierung (Aufgabenkritik).

(2) Strukturen

- Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung und Budgetierung;
- Entflechtung der Verwaltungsstrukturen und
- Ausgliederungen.

(3) Verfahren

- Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung auf der Ausführungsebene;
- Kontraktmanagement durch Leistungsvereinbarungen;
- Festlegung von Wirkungszielen (Outcome);
- Festlegung von Produkten und Produktkatalogen (Output);
- Schaffung einer möglichst einheitlichen Kosten- und Leistungsrechnung und eines Controllings einschließlich eines Kennzahlensystems;
- Evaluation (Wirkungsanalysen) und Steuerung durch Controlling und
- Qualitätsmanagement.

(4) Organisation und Personal

- Organisationsentwicklung durch umfassende Delegation und Projektorientierung;
- Vorhandensein von Querschnittseinheiten für Strategiearbeit und Service für operative Einheiten;
- Personalmanagement und
- Schaffung einer Corporate Identity.*

* Erscheinungsbild und Selbstverständnis nach innen und nach außen

(5) Außenverhältnis

- Ausbau der Kundenorientierung (Bürgerservice);
- Marketing;
- Wettbewerb;
- Benchmarking durch übergreifende Vergleiche auf der Basis von Kosten- und Leistungsrechnung und Controlling und
- e-Government.*

* Anbot und Abwicklung öffentlicher Dienstleistungen über das Internet“

(Rechnungshof 2002: 12-13)

Einige Punkte aus dieser Übersicht sollen im Folgenden näher behandelt werden. Die bürokratische Organisation zeichnet sich, wie schon erwähnt, vor allem durch eine strenge Hierarchie und Zentralismus aus. Zentralismus hat den Vorteil, die einheitliche und durchgängige Umsetzung der politischen Vorgaben zu unterstützen. Dennoch ist es eine

wesentliche Forderung des New Public Management, die Verwaltungsaufgaben und vor allem auch die damit verbundene Verantwortung zu dezentralisieren (Rechnungshof 2002: 18; Strehl 2006: 244). Die Vorzüge der Dezentralisierung liegen darin, dass für gewöhnlich die Beamten in den unteren Schichten über größere Sachkenntnis in ihrem Gebiet verfügen als Vorgesetzte und sie somit bessere Entscheidungen treffen können. Hinzu kommt, dass damit sowohl das Innovationspotential gefördert und Kommunikation mit den Kunden/ den Bürgern verbessert wird. Nicht zuletzt trägt Dezentralisierung dem Selbstverwirklichungswunsch des Verwaltungsbediensteten Rechnung, was wiederum dessen Arbeitszufriedenheit steigert (Thieme 1977: 79-80). Aber auch Dekonzentration im Sinne von Globalbudgets, die Produktgruppen zugeordnet, wird angestrebt (Blanke 2005: 251).

Der traditionelle Weg der Weisung wird teilweise durch sogenanntes Kontraktmanagement (Contracting) ersetzt. Am Beginn steht die Definition von Wirkungszielen einer Behörde, den Outcomes. Damit sind längerfristige, allgemeine Ziele gemeint. Erst danach wird über das Wie, sprich über die konkreten Produkte, die Outputs, die die Verwirklichung dieser Ziele ermöglichen sollen, entschieden. Dieser Prozess ist gefolgt von der Schließung von Leistungsverträgen, wobei hier nun zwei Optionen offen stehen: Entweder es wird tatsächlich eine staatliche Behörde mit der Leistungserbringung beauftragt (Contracting-In) oder aber es wird ein privates Unternehmen damit beschäftigt (Contracting-Out). Es werden also Zielvereinbarungen erstellt, bei denen der Auftraggeber – der Staat – über die Menge, die Qualität und den Preis bestimmt (Wimmer, N. 2004: 249-250; Keehley/ Abercrombie 2008: 28-35).

In manchen Fällen werden Behörden der öffentlichen Verwaltung überhaupt ausgelagert, mit eben dem Ziel, eine Konzentration auf die Kernaufgaben des Staates zu fördern. Formal gesehen stellt die Ausgliederung einer Behörde aus der Bundesverwaltung die „gesetzliche Umwandlung von Organisationseinheiten des Bundes in eigene juristische Person“ dar, was natürlich auch Konsequenzen auf die Mitarbeiter dieser Behörde hat. Beamte können zwar ihren Status nicht verlieren, aber Vertragsbedienstete werden zu „normalen“ Arbeitnehmern des Rechtsträgers, was den Vorteil hat – aus Sicht der öffentlichen Verwaltung –, dass sie somit im Stellenplan nicht mehr aufscheinen (Hartmann 2006: 311).

Eine besondere Rolle wird mittlerweile auch dem Controlling zugeschrieben. Dem Prozess von Zielsetzung und Ausführung muss Leistungsmessung, Leistungskontrolle und schließlich

Feedback folgen, um Effizienzpotentiale aufspüren und ausnützen zu können. Die Leistungen der öffentlichen Verwaltung und ihrer Bediensteten tatsächlich messbar zu machen, stellt eine große Herausforderung dar, da im Gegensatz zur Privatwirtschaft in vielen Bereichen keine Marktpreise zur Verfügung stehen bzw. Profit nicht als das sinnstiftende Element herangezogen werden kann. Man konzentriert sich deshalb auf die Erfassung der Leistung mittels Kennzahlen, die meist auf dem Bottom-up-Weg erstellt werden, und eines nationalen sowie internationalen Benchmarking-Systems, in dessen Zuge best practices möglichst weit zur Umsetzung gelangen sollen. Hier ist besonders die Rolle der OECD als treibende Kraft bei der Vernetzung von nationalen Projekten in der Verwaltungspolitik zu betonen (Wimmer, N. 2004: 245).

Angestrebt wird auch ein verbesserter Außenkontakt zu den Bürgern, die nach Auffassung von New Public Management als Kunden der Dienstleistungen, die von der öffentlichen Verwaltung bereitgestellt werden, zu sehen sind. Dementsprechend soll der Kontakt zu einer Behörde vereinheitlicht werden, vor allem durch den Einsatz von modernen IKT (Informations- und Kommunikationstechnologien), Stichwort e-Government. Dezentralisierung spielt hier auch eine wichtige Rolle, weil somit der einzelne Bedienstete besser auf den jeweiligen Fall des Bürgers eingehen kann. Transparenz gilt als neue Maxime im Umgang mit Bürgern/ Kunden (Rechnungshof 2002: 19).

Soweit zu den allgemeinen Instrumenten des New Public Management. Von größerem Interesse für diese Forschungsarbeit sind allerdings die Implikationen auf das Personal der öffentlichen Verwaltung. Die Ausrichtung auf marktwirtschaftliche Mechanismen und Wirkungsweisen kann kaum funktionieren, ohne auch wesentliche Änderungen bei den Bediensteten und deren Arbeitsweisen durchzuführen. Diese Einsicht wird in der Literatur zu NPM, gleich ob aus politikwissenschaftlicher oder betriebswirtschaftlicher Sicht, betont, wobei folgende Konzepte bezugnehmend auf das Personal erstellt wurden.

3.2.2 Das Verwaltungspersonal und New Public Management

Das Personal der öffentlichen Verwaltung ist natürlich heterogen und jeder Versuch der Modellierung eines Beamtentypus würde der Realität kaum gerecht werden. Die Verwaltungswissenschaft, wie eine jede andere wissenschaftliche Disziplin, ist aber auf Generalisierungen angewiesen, um überhaupt Aussagen über ihr Forschungsgebiet machen zu

können. So werden von Norbert Wimmer zwei Beamtentypen abgeleitet – maßnehmend an der Realität (Wimmer, N. 2004: 225).

Der von ihm bezeichnete Formalist entspricht dem stereotypen Bürokraten. Sein Handeln ist allein durch Regeln bedingt, er wird also selten bis gar nicht aus eigenem Antrieb tätig. Diese Regeln dienen ihm aber vor allem dazu, sich gegen jedwede Probleme und Fehler abzusichern, was ihn auch nach außen für den Bürger abgehoben oder gar unmenschlich erscheinen lässt. Dieser Beamtentypus präferiert autoritäre Führungsstile und steht jeder Form der Veränderung, besonders einer breiten Verwaltungsreform, skeptisch gegenüber, da sie die Legitimationsbasis seines Handelns in Frage stellen oder vollkommen ändern würde (Wimmer, N. 2004: 228). Der zielorientierte Beamte hingegen ist durchaus imstande und bereit dazu, die vorgegebenen Regeln nach ihrer Sinnhaftigkeit zu hinterfragen. Er versteht sich weit weniger als schlichter Ausführer der gesetzlichen Vorgaben als vielmehr als Manager, der seine Entscheidungen der Situation anzupassen versucht. Sein bevorzugter Führungsstil ist kooperativ bis kollektiv (Wimmer, N. 2004: 228).

Auch Klages versucht eine Typisierung, aber nicht nur der Beamtenschaft, sondern der Gesellschaft, die sich mitten im Wertewandel befindet oder diesen bereits abgeschlossen hat, im Ganzen. Er findet prinzipiell zwei Typen, die sich aus dem Wandel von Autoritätswerten hin zu Selbstentfaltungswerten, entwickeln.

Hedomats, gebildet aus den Worten Hedonismus und Materialismus, sind, wie der Name schon ausdrücken soll, stark an Konsum und materiellen Dingen interessiert, sprich, sie begründen ihre (Arbeits-) Motivation auch vor allem in der materiellen Entlohnung. Sie sind durchaus zu ordentlicher Leistung bereit, aber nicht zu außergewöhnlicher, weshalb sie sich nur wenig in ihrem Umfeld engagieren (Klages 1993: 35). Aktive Realisten hingegen finden ihre Motivation geradezu im Freiraum für außergewöhnliche Leistungen, da sie darin ihre Selbstentfaltung leben können, solange die Aufgabe in ihren Augen sinnhaft erscheint. Sie betrachten ihre Umgebung recht kritisch und zeigen auch die Bereitschaft, selbst die Initiative zu ergreifen und Verantwortung zu übernehmen (Klages 1993: 34-35).

Laut Klages muss aber ein Typus keineswegs hingenommen werden, wie er ist. Der in seinen Augen anzustrebende Typus des aktiven Realisten kann auch gebildet und gefördert werden

durch entsprechende Ausbildung und vor allem durch die entsprechende Ausgestaltung des Arbeitsplatzes (Klages 1993: 36).

Dieser Exkurs hat uns zwar scheinbar von der öffentlichen Verwaltung und ihren Bediensteten weggeführt, doch auf den zweiten Blick sieht man, dass die Erfassung der in der Gesellschaft – und damit auch in der Verwaltung – vorhandenen Typen eine wichtige Rolle dabei spielt, wie die Verwaltungsreform umgesetzt werden muss.

Fest steht, und dies wird auch nicht in der Literatur rund um die Verwaltungsreform bezweifelt, dass eine umfassende Aufgaben- und Organisationsreform nur mit starker Einbindung der Verwaltungsbediensteten gelingen kann (Martinez/ Schwöbel 1995: 359, 360; Böhret 2005: 48). Eine Organisation ist nicht leblos, sondern wird von den Menschen in ihr getragen, weshalb auch die Qualität einer Organisation maßgeblich von ihren Mitgliedern abhängt (Wimmer, N. 2004: 223-224; Martinez/ Schwöbel 1994: 358). Neben den formalen Regeln, die unbestritten die Arbeit in der öffentlichen Verwaltung prägen, gibt es allerdings auch einen großen informellen Bereich⁸. So heterogen die Beamtenschaft auch sein mag, so weist sie doch gewisse einheitliche Denkmuster und geteilte Werte auf, was die intersubjektive Verständigung möglich macht (Hablützel/ Weil 1998: 124). Thieme geht sogar so weit, zu behaupten, die Bediensteten der öffentlichen Verwaltung seien eine „abgegrenzte soziologische Gruppe“ (Thieme 1977: 3). In der traditionellen bürokratischen Verwaltung galt als besonderes sinn- und einheitsstiftendes Element das sogenannte Beamtenethos, welches „die Pflicht zur Treue gegenüber dem Dienstherrn“ in den Mittelpunkt stellt, wobei zwar das Wohl der Allgemeinheit, nicht aber der Bürger selbst zählt (Klages 1993: 161). Doch im Zuge des Wandels vom bürokratischen Idealtypus nach Weber zum leistungsorientierten, marktwirtschaftlichen Verwaltungsmodell erscheint dieses Ethos nicht mehr angebracht. Es wird gefordert, dass sich Verwaltungsbeamte von treuen Gesetzesdienern zu modernen Managern entwickeln (Behnke 2005: 246).

In einem privaten Unternehmen würde ein solcher Wechsel kein Problem darstellen, da die Mitarbeiter, die nicht den neuen Anforderungen entsprechen, einfach durch neue ersetzt würden. Aufgrund des rigiden Dienstrechts und des privilegierten Status der Beamten ist ein solcher Austausch nicht einfach so möglich. Darin besteht auch die besondere

⁸ Vgl. dazu Kap. 1.3.4

Herausforderung der Verwaltungsreform, weshalb New Public Management ein starkes Gewicht auf Personalmanagement legt.

Eine der ersten Maßnahmen im Zuge der Einsparungsprogramme im öffentlichen Bereich war die Reduktion des Verwaltungspersonals, was aufgrund der Unkündbarkeit der Beamten vor allem durch Aufnahmestopps erreicht wurde (Hartmann 2006: 311). Kurzfristig gesehen hat diese Maßnahme sicherlich den gewünschten Effekt gebracht. Doch auf lange Sicht wurden damit wichtige Innovationspotentiale in der öffentlichen Verwaltung gekürzt und auch eine wichtige Ansprechgruppe für die Umsetzung von Verwaltungsreformen ausgespart. Denn es ist anzunehmen, dass Bedienstete, die noch nicht derartig in die Arbeits- und Denkweise der bürokratischen Verwaltung hineingewachsen sind, auch bereiter zu und neugieriger auf Veränderungen sind. Diese Hypothese zu untermauern, wird Aufgabe des empirischen Teils sein.

Leistungsorientierung zum Beispiel kann nur eine hohle Forderung bleiben, solange sie nicht vom Verwaltungspersonal internalisiert wird. Allerdings ist das konventionelle Belohnungssystem in der öffentlichen Verwaltung kaum auf Leistung ausgerichtet, sondern bedient sich eines starren, auf Laufbahnen und Dienstalter orientierten Gehaltsschemas. Die Gehaltskurve steigt steil an, wobei kaum eine Möglichkeit besteht, besondere Leistungen zu belohnen (Hartmann 2006: 330). Das Gehaltsschema kann auf zwei, einander nicht ausschließende, Arten auf den Weg von New Public Management gebracht werden. Erstens sind flachere Gehaltskurven gefordert, das heißt, Bedienstete, die in die öffentliche Verwaltung einsteigen, erhalten gleich zu Beginn eine höhere Entlohnung, sie nimmt aber im Laufe der Jahre nicht mehr so signifikant zu wie früher. Das Problem dabei ist, dass dies aus budgetärer Sicht nur schwer umsetzbar ist, da einerseits mehr Mittel für junge Bedienstete bereitgestellt werden müssten, aber andererseits die Gehälter von Bediensteten, die schon lange in der öffentlichen Verwaltung arbeiten, aufgrund gesetzlicher Bestimmungen nicht einfach gekürzt werden können (Hartmann 2006: 330). Ein anderer Weg führt über Prämiensysteme, die es Vorgesetzten ermöglichen sollen, besondere Leistungen ihrer Mitarbeiter entsprechend monetär zu entlohnen (Hablützel/ Weil 1998: 127). Grundlage eines Anreizsystems ist die Leistungsbewertung, wobei die alltäglichen Anforderungen an einem Arbeitsplatz im Grundlohn erfasst werden und nur darüber hinaus gehende Leistungen mittels Prämiensystem belohnt werden sollen. Kurzfristig zeigen solche Leistungsprämien durchaus Wirksamkeit, doch langfristig besteht das Problem, dass Prämien nicht mehr als etwas

Exzeptionelles, sondern als Teil des Grundlohns wahrgenommen werden, und somit fällt der zusätzlich motivierende Charakter weg. Ein monetäres Anreizsystem birgt auch noch die Gefahr in sich, opportunes Verhalten zu belohnen, das heißt, dass nur noch solche Leistungen erbracht werden, die auch im Prämiensystem vergütet werden. Selbst in der Privatwirtschaft werden mittlerweile diese negativen Aspekte diskutiert, denn Mitarbeiter, die intrinsisch motiviert sind und selbstbestimmtes Arbeiten schätzen, fühlen sich in solchen Systemen eher demotiviert (Ridder 2005: 270-280).

In der Mitarbeitermotivation können monetäre Anreize also nur einen Teil der Aufgabe erfüllen. New Public Management fordert deshalb eine wesentliche Verbesserung im Bereich des Personalmanagements und vor allem in der Führung von Mitarbeitern. Den richtigen Führungsstil zu finden, ist eine ambivalente Aufgabe und bis jetzt war diese Entscheidung in der öffentlichen Verwaltung meist den Vorgesetzten und ihrer persönlicher Meinung dazu überlassen, da selten konkrete Ausbildungen dazu angeboten oder abgelegt wurden (Klages 1993: 174-175). Ambivalent ist die Aufgabe in dem Sinne, dass zwar der Führungsstil den Bedürfnissen und Ansprüchen der Geführten gerecht werden muss, i. e., leitet man eine Abteilung, die vorwiegend aus „Formalisten“ (siehe oben) besteht, wird ein kooperativ-partizipativer Führungsstil kaum von den Mitarbeitern angenommen werden. Andererseits, meint Klages, dass Persönlichkeitstypen nicht einfach hinzunehmen sind, sondern dass entsprechende Gestaltung des Arbeitsplatzes und damit einhergehend auch der richtige Führungsstil sehr wohl die Entwicklung der Mitarbeiter lenken können. Nach Ridder und Schirmer ist Führen die „direkte, persönliche und zweckorientierte Beeinflussung des Verhaltens“ (Ridder/ Schirmer 2005: 252). Wie erwähnt, spielt die monetäre Belohnung von Leistung in der öffentlichen Verwaltung nur eine geringe Rolle, ganz im Gegensatz zur Privatwirtschaft. Deshalb müssen Vorgesetzte alternative Wege finden, die Loyalität, Motivation, Arbeitszufriedenheit und Leistungsbereitschaft ihrer Mitarbeiter zu fördern. Es sind also konkrete Führungstechniken gefragt, die es den Vorgesetzten ermöglichen, diese großen Ziele zu erreichen.

Im Folgenden seien zwei verschiedene Herangehensweisen vorgestellt. Einerseits werden Führungsstile aus der betriebswirtschaftlichen Lehre vorgestellt, andererseits werden die von Klages beschriebenen Führungsstile Eingang finden, wobei Letzterer seine Führungsstile aus der Beforschung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland abgeleitet hat.

Folgende Führungsstile werden in der betriebswirtschaftlichen Literatur häufig angeführt:

- Management by Objectives (MbO)
- Management by Exception (MbE)
- Management by Delegation (MbD)
- Management by System (MbS)

(Thommen/ Achleitner 2006: 860-863)

Management by Objectives, also Führung mittels Zielen, ist dabei am weitesten verbreitet und wird auch in der Literatur rund um NPM häufig erwähnt (Neisser/ Meyer/ Hammerschmid 1998: 46, Wimmer, N. 2004: 234). Im Gegensatz zum traditionellen Weisungsweg in der öffentlichen Verwaltung, bei dem die Spitze konkrete Aufgaben an die unteren Einheiten vergibt, werden im MbO Ziele formuliert bzw. in manchen Fällen auch gemeinsam mit den Mitarbeitern erarbeitet, was natürlich eine partizipative Arbeitsweise der Mitarbeiter fördert und damit ihre Motivation, sofern diese eher dem Typus des zielorientierten Beamten (bei Wimmer, N.) oder des aktiven Realisten (bei Klages) zuzuschreiben sind. Die Formulierung von Zielen ist zwar in der Politik schwieriger als in der Privatwirtschaft (Hablützel/ Weil 1998: 122), ist aber dennoch unerlässlich bei der Anwendung von Methoden wie dem Kontraktmanagement (Wimmer, N. 2004: 235).

Die restlichen angeführten Führungstechniken sind weniger verbreitet und deren Anwendbarkeit in der öffentlichen Verwaltung wird noch stärker bezweifelt, als dies bei Management by Objectives der Fall ist. Management by Exception lässt, wie der Name schon sagt, Einmischung der übergeordneten Instanz nur in Ausnahmefällen zu. In bereits etablierten Programmen mit langjährigen Mitarbeitern kommt diese Technik zwar auch zur Anwendung, doch wird zu oft Gebrauch davon gemacht, besteht die Gefahr der Verunsicherung der Bediensteten. Management by Delegation legt eine besondere Betonung auf die Mitarbeiterverantwortung, steht aber speziell im öffentlichen Bereich im Konflikt mit dem Prinzip der Weisungsbefugnis und der politischen Verantwortung. Letzteres, Management by System, würde überhaupt eine umfassende Systemsteuerung voraussetzen und scheint damit für die öffentliche Verwaltung kaum als Führungsinstrument geeignet (Wimmer, N. 2004: 236-237).

Klages hingegen hat seine Führungsstile nicht als Idealformen gestaltet, sondern sie von seinen Beobachtungen in der öffentlichen Verwaltung abgeleitet, wobei zu erwähnen ist, dass er sehr wohl auch zwischen negativen, nicht anstrebenswerten, und idealen, zu fördernden, Führungsstilen unterscheidet (Klages 1993: 175ff):

- Aufgabenorientierter Stil (14.6%)
- Mitarbeiterorientierter Stil (12.4%)
- Mitarbeiter- und aufgabenorientierter Stil (20.6%)
- Freistil (14.5%)
- Autokratischer Stil (32.5%)

Die Zahlen in den Klammern beziffern die Häufigkeit, mit der dieser Führungsstil in der öffentlichen Verwaltung Deutschlands auftritt.⁹

Ein Vorgesetzter, der einen aufgabenorientierten Führungsstil prägt, wird in den Augen seiner Mitarbeiter vor allem aufgrund seiner Sachkenntnis geschätzt. Den Handlungsspielraum seiner Mitarbeiter hält er eher begrenzt und setzt stattdessen vor allem seine eigene Arbeit und Zeit dafür ein, den geforderten Leistungsstandard zu erfüllen. Der mitarbeiterorientierte Führungsstil hingegen zeichnet sich durch eine gute Zusammenarbeit des Vorgesetzten mit seinen Mitarbeitern aus, wobei auf die Meinung der Mitarbeiter großer Wert gelegt wird, weshalb ihnen auch viel Spielraum bei Entscheidungen oder etwa in der Zeiteinteilung gewährt wird. Der Vorgesetzte belohnt Leistung durch persönliche Anerkennung. Der mitarbeiter- und aufgabenorientierte Stil stellt eine Mischung aus den beiden zuvor erwähnten Führungsstilen dar, wobei Vorgesetzte zu patriarchalischem Verhalten neigen. Der Freistil hingegen ist schwer an konkreten Elementen festzumachen. Dementsprechend schwierig gestaltet es sich auch für die Mitarbeiter eines solchen Vorgesetzten, auf dessen Verhalten korrekt zu reagieren, da keine eindeutige Linie in der Führung erkennbar ist. Mit über 32% war der autokratische Stil zumindest zur Zeit des Forschungsprojektes von Klages (1980er Jahre) der bei weitem verbreitetste. Klages findet für Autokraten recht negative Beschreibungen. Sie wenden nur ein geringes Maß an eigener Arbeit auf, um die geforderte Leistung zu erbringen und lassen dieses Defizit von ihren Mitarbeitern kompensieren, wobei sie deren Erfolge gerne als die eigenen darstellen. Während Autokraten also ihre Mitarbeiter

⁹ Ergebnisse eines Forschungsprojektes von Helmut Klages et al. in den 80er Jahren zum Thema „Führung und Arbeitsmotivation in der öffentlichen Verwaltung“, in dem verschiedenen Behörden der Deutschen Bundesrepublik, befragt wurden. 976 Bedienstete, vgl. Klages 1993: 175-176

ausbeuten, sammeln sie alle Verantwortung und Kontrolle bei sich selbst (Klages 1993: 176-178).

Die Dominanz des autokratischen Führungsstils wird im empirischen Teil hinterfragt. Wenn sich tatsächlich ein Rückgang des autokratischen Führungsstils zugunsten des mitarbeiterorientierten Führungsstils abzeichnet, stellt sich die Frage, inwieweit dieser Wandel tatsächlich den Reformen des New Public Management zuzuschreiben ist. Ein Versuch, diese Frage zu beantworten, soll an späterer Stelle erfolgen. Vor allem gilt es zu klären, mit welchen Mitarbeitern die Vorgesetzten überhaupt konfrontiert sind, denn wie gesagt, ein Führungsstil kann nur erfolgreich sein, wenn er auch von den Mitarbeitern angenommen wird.

Personalmanagement beschränkt sich aber nicht nur auf den Bereich der individuellen Führung. Nach Reichard kann Personalmanagement folgendermaßen definiert werden: „Mit Personalmanagement werden alle betrieblichen Managementfunktionen bezeichnet, die sich unmittelbar oder mittelbar auf die Beschäftigten eines Betriebes richten. Management bedeutet dabei allgemein die sach- und personenbezogene Steuerung von Betrieben.“ (Reichard 2005: 229) Vereinfacht dargestellt lässt sich die Funktion des Personalmanagements mit den Begriffen Planen, Steuern, Koordinieren zusammenfassen. Eine ausführlichere Beschreibung umfasst Folgendes: Zuallererst ist es Aufgabe des Personalmanagements, den tatsächlichen Personalbedarf quantitativ und qualitativ festzustellen. Um den diagnostizierten Personalbedarf entsprechend zu decken, bedarf es einer gemäßen Rekrutierung von Mitarbeitern. Innerhalb des Unternehmens oder der Behörde muss das zur Verfügung stehende Personalpotential möglichst effizient verteilt werden, zu dieser Steuerung gehört aber auch beispielsweise die Festlegung von geeigneten Arbeitszeiten. Wie gesagt, Mitarbeiterführung und Mitarbeitermotivation sind wesentliche Aufgaben des Personalmanagements, aber auch Personalcontrolling und Personalkostenmanagement gehören dazu. Nicht zuletzt legt ein erfolgreiches Personalmanagement auch großen Wert auf Personalentwicklung im Sinne von Fortbildung, Beurteilung und Beförderung. Der Personalentwicklung in Form von Aus- und Weiterbildungen wird auch in New Public Management eine gewichtige Rolle beigemessen (Reichard 2005: 229).

Weiterbildung ist im Rahmen einer fortschreitenden Dezentralisierung der öffentlichen Verwaltung schon allein deshalb ein wichtiger Faktor, weil sie es ermöglicht, eine

gemeinsame Basis an Werten und Grundhaltungen aufrecht zu erhalten. Vielmehr noch aber kommt der Weiterbildung eine wichtige Rolle bei der Anpassung an und Bereitwilligkeit zu Verwaltungsreformen vonseiten der Bediensteten zu. Bisher dominierte laut Hablützel und Weil eine einfaches Anpassungslernen (single loop learning), i. e., das Lernen an sich hatte hauptsächlich den Zweck, sich an Situationen anzupassen und Fehler zu vermeiden. In der wirkungsorientierten Verwaltung ist allerdings Veränderungslernen (double loop learning) gefragt, was soviel bedeutet, wie eine Umstellung von Inputsteuerung hin zu Output- bzw. Outcome-Orientierung (Hablützel/ Weil 1998: 122-123). Diese Lernschlaufen laufen folgendermaßen ab: Erfahrungen werden aus der täglichen Wahrnehmung generiert und nach entsprechender Systematisierung als Konzeptwissen abgespeichert, was es ermöglicht, Planungswissen zu bilden, auf dem praktisches Handlungswissen aufbaut (Hablützel/ Weil 1998: 131). Doch dieser Lernprozess kann nicht erzwungen werden, äußere Einflüsse und der Kontext können höchstens motivierend wirken (Hablützel/ Weil 1998: 131; Martinez/ Schwöbel 1995: 359).

Lernen darf in diesem Zusammenhang aber nicht als die bloße Akkumulation von Wissen aufgefasst werden, sondern muss als Emanzipation der eigenen Persönlichkeit gesehen werden. Emanzipation heißt Lösungskompetenzen zu entwickeln und die Fähigkeit zu haben, das eigene Leben zu gestalten und dabei ungerechtfertigte Herrschaft, Vorurteile und triviales Unwissen zu überwinden (Martinez/ Schwöbel 1996: 49ff).

Wie wichtig eine Persönlichkeitsentwicklung in Richtung von selbstbewusstem, selbstverantwortlichem und verantwortlichem Handeln in der öffentlichen Verwaltung ist, sollen zwei Beispiele zeigen. Dezentralisierung ist, wie gesagt, eines der maßgeblichen Ziele der Verwaltungsreform. Eine reale Umsetzung dieses Ziels kann nur gelingen, wenn die Bediensteten entsprechende Fortbildungsmöglichkeiten nutzen, um notwendige Eigenschaften wie Selbstständigkeit, Entscheidungsfreude, Verantwortungsbereitschaft und hohe fachliche sowie technische Fähigkeiten entwickeln zu können. Mitarbeiter, die diese Qualitäten nicht aufweisen, sind kaum fähig, mit dezentralen, heterarchischen Strukturen umzugehen. Ein weiteres Beispiel ist das Controlling, das nur dort erfolgreich umgesetzt werden kann, wo Mitarbeiter über Kompetenzen wie aktive und passive Kritikfähigkeit, Offenheit und Fähigkeit zu gleichberechtigtem Dialog verfügen, ansonsten wird Überprüfung und Feedback der Zielvereinbarungen keinen positiven Beitrag zur Effizienzsteigerung leisten können. Diese Beispiele verdeutlichen, dass eine Verwaltungsreform, die ein finanzielles

Einsparungspotential in der Qualifikation der Bediensteten sieht, auf lange Frist nicht erfolgreich sein kann (Martinez/ Schwöbel 1996: 49-50).

Ein neues Instrument des Personalmanagements, das in ähnlicher Weise versucht, die Einbindung der Mitarbeiter zu stärken, ist das Mitarbeitergespräch, durch das Vorgesetzte ihrem Förderauftrag nachkommen können. Ein Mitarbeitergespräch wird mit dem direkten Vorgesetzten geführt. Inhalt dieses Gesprächs sollen die Leistungsanforderungen sein, die an den Mitarbeiter gestellt werden (Hartmann 2006: 339). Solche Gespräche sollen mit einer gewissen Regelmäßigkeit, zum Beispiel jährlich, stattfinden, jedenfalls nicht aus einem in der täglichen Arbeit entstandenen Anlass. Der Vorgesetzte muss sich richtig vorbereiten, das heißt, die Einladung aussprechen, genügend Zeit einplanen und einen Leitfaden für das Gespräch erstellen. Dieser sollte sowohl einen Rückblick als auch einen Ausblick umfassen. Ziel des Gespräches ist es, für beide Seiten eine klare Vorstellung davon, was die Anforderungen und Aufgaben des Mitarbeiters sind, zu formulieren. Es werden sowohl größere, langfristige Ziele als auch operative Ziele definiert, wobei vor allem Letztere so konkret sein sollen, dass sie auch messbar sind. Das Mitarbeitergespräch darf nicht als Mitarbeiterbeurteilung missverstanden werden, deshalb bleibt der Inhalt des Gespräches unter den beiden Beteiligten und findet auf keinen Fall Eingang in die Personalakte. Nur so kann eine offene, vertrauensvolle Gesprächsbasis geschaffen werden. Es können ebenso Maßnahmen zur persönlichen Förderung des Mitarbeiters, wie etwa eine spezielle Ausbildung, besprochen werden. Wichtig dabei ist, dass ähnlich wie im Controlling Prozess, Vorgesetzte auch offen für Kritik sind und fähig sind, diese umzusetzen. Das Mitarbeitergespräch kann aber einen Beitrag nur in einem ganzheitlichen Reformkonzept leisten (Semmler/Wewer 2005: 290-297). An dieser Stelle sei wieder auf die eindringliche Bedeutung des Lernens in der öffentlichen Verwaltung verwiesen.

Sowohl das Ziel als auch ein entscheidendes Maß für den Erfolg des Personalmanagements ist die Motivation der Mitarbeiter. Sie hängt grundsätzlich von den Mitarbeitern selbst ab. Wo früher das Beamtenethos ein gewisses Mindestmaß an Leistung gewährleisten konnte, müssen heute Aufgaben derart gestaltet werden, dass sich Mitarbeiter mit diesen identifizieren können und daraus Motivation schöpfen (Klages 1993: 195).

Die sogenannten Hedomats brauchen vor allem eine Aufgabe, die ihren Neigungen entspricht und bei der sie sich keinen großen Unsicherheiten ausgesetzt fühlen. Aufgrund ihrer

materiellen Ausrichtung kann ein Anreizsystem bei ihnen durchaus zur Motivationssteigerung beitragen. Allerdings ist es notwendig, ein klares, messbares Leistungssystem zu erstellen und dass dieses auch von den Mitarbeitern verinnerlicht wird. Besonders aktive Realisten brauchen darüber hinaus auch immaterielle Anreize, wichtig sind hier persönliche Anerkennung durch den Vorgesetzten und ein leistungsbezogenes Beförderungssystem. Motivation hängt bei ihnen sehr stark mit der Ausgestaltung von Entscheidungsfreiräumen, einem hohen Maß an Selbstverantwortung und einem direkten Bezug zum Erfolg ihrer Arbeit zusammen (Klages 1993: 195, 205-207). An dieser Stelle sei noch erwähnt, dass ein falsch ausgelegtes Anreizsystem unerwünschtes Verhalten fördern kann, wenn nämlich statt Leistung Erfolg¹⁰ belohnt wird. Martinez und Schwöbel meinen, dass ein Erfolgsprinzip „nicht weniger Unsinn hervorbringen würde als die bisherigen »bürokratischen« Steuerungsmechanismen, nur schneller, häufiger, größer, besser: erfolgreicher.“ (Martinez/Schwöbel 1996: 54).

Empirische Umfragen haben sich mit der Frage nach den tatsächlichen Motivationsfaktoren der Bediensteten in der öffentlichen Verwaltung beschäftigt. Behnke präsentiert zwei grundsätzliche Ergebnisse: Ein Teil der Verwaltungsbediensteten versteht sich als Förderer des öffentlichen Wohls, ein anderer sieht sich eher als homo oeconomicus. Diesen Anschauungen liegen verschiedene Wertekomplexe zugrunde, das Demokratieparadigma und das Unternehmerparadigma. Im Zuge des New Public Management entwickelt sich ein drittes Paradigma mit einem Fokus auf Service, wobei diese Dreiteilung nicht so zu verstehen ist, dass ein Paradigma in der öffentlichen Verwaltung alleine stehen könnte. Dass Themen wie Werte und Ethik überhaupt in der Diskussion um die öffentliche Verwaltung auftauchen, hat seinen Ausgangspunkt in Skandalen wie Korruptionsfällen. Die ersten Runden der Verwaltungsreform waren ja geprägt von einer starken Ökonomisierung und Dezentralisierung der öffentlichen Verwaltung. Bereits vorhandene Missstände wurden durch solche Prozesse noch verschärft, da vergrößerte Handlungsspielräume oft von Unsicherheiten begleitet wurden, vor allem aber vom Mangel an guten Kontrollsystemen. Mit NPM hatte sich überhaupt das Menschenbild in der Verwaltung verändert, von Loyalität zu Eigeninteresse, welches durch Anreizsysteme entsprechend gelenkt werden muss. Da aber im Zuge der Weiterbildungsprogramme des NPM Themen wie Ethik und Korruptionsprävention keinen Eingang gefunden hatten, ist nun modernes Ethikmanagement gefragt. Ethikmanagement

¹⁰ Ein Beispiel zur Unterscheidung von Leistung und Erfolg: Fernsehsender senken die Qualität ihrer Programme (Leistungsminderung), um damit höhere Einschaltquoten zu erzielen (Erfolgssteigerung) (Martinez/ Schwöbel 1996: 54)

bedeutet sowohl die Erfassung des Ist-Zustandes als auch die Erarbeitung eines Soll-Zustandes. Der Soll-Zustand kann mittels recht verschiedener Maßnahmen umgesetzt werden, zum Beispiel durch strengere Gesetze im Bereich des Vergaberechts, gepaart mit der Erstellung eines Leitbildes, das die für die Mitarbeiter relevanten Werte abbilden soll (Behnke 2005: 243-250).

International kann tatsächlich ein Trend zur Ethisierung festgestellt werden. So haben zum Beispiel sowohl die Europäische Union als auch die OECD Programme in diese Richtung gestartet. Ein Policy-Brief des OECD-Programms PUMA (Public Administration Committee) behandelt das Thema, wie durch Setzung von verschiedenen Maßnahmen das ethische Verhalten von Beamten unterstützt und damit das Vertrauen der Bevölkerung in die öffentliche Verwaltung gefördert werden kann. Unter anderem wird darin vorgeschlagen, dass eine Verschärfung des Strafgesetzes im Bereich Korruption vorgenommen wird, dass Stellen und deren Anforderungen öffentlich ausgeschrieben werden und dass spezielle Schulungen zur Korruptionsprävention angeboten werden (OECD 2000b). Ebenso im Zuge des PUMA-Projektes wurde in den OECD-Ländern eine Studie durchgeführt, in der die wichtigsten Werte in der öffentlichen Verwaltung erfasst wurden. Mit Abstand am häufigsten wurde als zentraler Wert (core value) Unparteilichkeit (impartiality) genannt (OECD 2000a: 32). Eine Abfrage der in der Studie angeführten Werte wurde übrigens auch beim Personal des BMUKK (Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur) durchgeführt, die Ergebnisse sind im empirischen Teil zu finden.

3.3 Wessen Aufgabe ist die Verwaltungsreform?

Bisher offen geblieben ist die Frage, wer die Reform der öffentlichen Verwaltung übernehmen soll. Laut Oberndorfer kann von der öffentlichen Verwaltung nicht erwartet werden, sich selbst zu reformieren, da ihr eine systembedingte Innovationsfeindlichkeit zu eigen sei (Oberndorfer 2006: 56). Außer Frage steht, dass das Personal in den Vorgang eingebaut werden muss, die Initiative muss aber von der Politik ausgehen. In Österreich ist theoretisch das Parlament mit der Befugnis, die Bundesverwaltung zu gestalten, ausgestattet – so ist z. B. im Bundesministeriengesetz die Aufbauorganisation der Ministerien relativ detailliert beschrieben, was die Regelgebundenheit der österreichischen Verwaltung widerspiegelt. Faktisch liegt die Initiativkraft allerdings bei der Regierung. So wurden

besonders in Zeiten der Großen Koalition nach Wahlen Nivellierungen vorgenommen, um das Machtverhältnis entsprechend dem Wahlergebnis anzupassen (Neisser 1998: 301-302). Das Parlament hat hingegen eher eine Kontrollfunktion über die Verwaltung im Sinne der Gewaltenteilung. Zusätzlich wurde eine systeminterne Stelle errichtet, die mit „Allgemeinen Angelegenheiten des Verwaltungsmanagements“ betraut ist und im Bundeskanzleramt angesiedelt ist (Oberndorfer 2006: 56-57). Es ist auch noch anzumerken, dass trotz bestimmter Harmonisierungstendenzen innerhalb der EU und trotz internationaler Initiativen, wie etwa das Projekt PUMA der OECD, die Verwaltungspolitik bzw. Verwaltungsreformpolitik noch immer in der Souveränität des Nationalstaates liegt (Neisser 1998: 300). Verwaltungspolitik kann folgendermaßen definiert werden: „Die von der legitimierten politischen Führung mittels Entwicklung, Durchsetzung und Kontrolle von Prinzipien administrativen Handelns ausgeübte Steuerung der Inhalte, Verfahren und Stile der Verwaltungstätigkeit sowie der Organisations- und Personalstruktur der Verwaltung.“ (Böhret 2005: 45) Das Problem der österreichischen Verwaltung besteht darin, dass Verwaltungspolitik über lange Zeit nur darin bestand, die Ressorts eher gemäß parteipolitischen Machtverhältnissen und Interessen zu strukturieren¹¹ als mit dem Zweck einer effizienten, sinnvollen Aufgabenverteilung. Dieser Umstand wurde bis heute noch nicht bereinigt. Hinzu kommt, dass beispielsweise der Bundesminister, also die politische Spitze, aufgrund dienstrechtlicher Bestimmungen nicht die Möglichkeit hat, wesentlich in die Binnenstruktur seines Ministeriums einzugreifen. Damit stellen die österreichischen Verwaltungsstrukturen nicht die optimale Voraussetzung für groß angelegte Reformprojekte, wie New Public Management, dar (Neisser 1998: 310-311).

Die Machtstellung der Verwaltung stellt also ein Problem bei der Umsetzung von von Verwaltungspolitik dar. Wie in Kapitel 1 festgestellt wurde, ist die öffentliche Verwaltung nicht auf die Rolle der bloßen Umsetzerin von Programmen zu reduzieren. Aufgrund ihrer starken Einbindung bereits im Prozess der Politikformulierung kann auch ein Programm wie die Verwaltungsreform nicht ohne starke, horizontale Einbindung derselben stattfinden. Inwieweit dies tatsächlich geschieht, hängt auch davon ab, ob die Politik im Zuge der Reform, orientiert an New Public Management und der damit verbundenen Entbürokratisierung, eine Rückdrängung der Verwaltung bewirken möchte. Böhret jedenfalls sieht in der Bürokratiekritik eine wichtige Basis der Verwaltungspolitik.

¹¹ Neisser nennt dieses Phänomen in der Zeit der Großen Koalition „Reichshälftenprinzip“ (Neisser 1998: 311).

Diese soll Hand in Hand mit der Öffentlichkeit arbeiten – den Bürgern und der Wissenschaft. Überhaupt fordert er, dass eigene Stellen für die Verwaltungsreform geschaffen werden, die aus Personen der drei Felder zusammengesetzt sind: Politik, Verwaltung, Wissenschaft (Böhret 2005: 44-47).

Bei der Zusammenarbeit mit der Verwaltung kann die politische Führung allerdings auf das Problem stoßen, mit reformunwilligen Formalisten konfrontiert zu sein. Deshalb ist es von großer Wichtigkeit, dass speziell in politischen Führungspositionen geeignete Führungstechniken zur Anwendung kommen, denn es gilt Motivationspotentiale bei den Verwaltungsbediensteten zu aktivieren. Die politische Führung muss sich durch Identifikation mit dem Vorhaben auszeichnen, das heißt, sie muss die Ziele der Reform als die eigenen vertreten können, Visionen dazu haben und beides auch in authentischer Weise präsentieren können.

Da ein solches Vorhaben kaum ohne Rückschläge und Behinderungen über die Bühne gehen kann, ist es nötig, Geduld und Durchhaltevermögen an den Tag zu legen. In der Mitarbeiterführung ist auch zu beachten, dass Mitarbeiter vor ungerechtfertigter Kritik zu schützen sind, um vorhandene Motivation nicht zu zerstören (Böhret 2005: 48-49; Neisser 1998: 297ff).

3.4 Hindernisse für eine Reform im Sinne von NPM

Bereits mehrmals wurde in dieser Arbeit die Bedeutung des Personals im Umsetzungsprozess von Verwaltungsreformen betont. So sieht auch Palm den Hauptgrund für das Scheitern¹² früherer Reformen darin, dass sie Implementierungen von oben vorsahen. Infolgedessen stießen Reformbewegungen auf Strukturen, die gut organisiert waren und ihre oft gegenläufigen Interessen zu wahren verstanden (Palm 2005: 281). In der Literatur wurde auch ein Begriff für diese verwaltungsinternen Machtstrukturen gefunden: die Fachbruderschaften. Diese Gruppen schaffen es, ihre Eigeninteressen als Allgemeininteressen darzustellen, welche damit Eingang in politische Entscheidungen finden. Dabei ist zwischen vertikalen und horizontalen Fachbruderschaften zu unterscheiden, wobei erstere sich über das ganze

¹² Palm bezeichnet die Geschichte der Verwaltungsreformen überhaupt als „eine Geschichte des Scheiterns“. (Palm 2005: 281)

europäische System ziehen und für gewöhnlich Mitglieder in hohen Positionen haben. Die horizontalen Fachbruderschaften hingegen sind Verbindungen von Positionen auf gleicher Ebene, wobei beide Richtungen nicht völlig dichotom zu betrachten sind. Verbindendes Element ist die Ähnlichkeit in der fachlichen Ausrichtung der Mitglieder. In der Umsetzung der Verwaltungsreform kommt diesen selbststeuernden Elementen der Verwaltung eine signifikante Rolle zu. Es stellt sich also die Frage, ob die Reform von Fachbruderschaften unterstützt oder blockiert wird. Fachbruderschaften entstehen dort, wo ein hohes Maß an Koordination und Kooperation gefordert ist, der Aufgabenzuwachs in der öffentlichen Verwaltung hat deren Entstehung also gefördert. Das österreichische System, in dem Vollzugsorgane dienstrechtlich gut geschützt sind, unterstützt diese Strukturen noch zusätzlich, da politische Vorgesetzte die Umsetzung ihrer Vorgaben nur im kooperativen Einverständnis mit den Verwaltungsbeamten sichern können. Wesentliche Elemente der Fachbruderschaften sind ihr starkes Beharrungsvermögen, Widerwillen gegen Erneuerungen, starker, auf informeller Kommunikation aufbauender, Zusammenhalt und damit einhergehende Exklusivität nach außen. Ihre Machtstellung ergibt sich auch aus der Monopolstellung ihres Wissens in einem spezialisierten Bereich. Die Fachbruderschaften werden als Reformblockierer betrachtet, da Reformen ihre Kommunikationswege und Machtstrukturen beschädigen könnten und damit die Stabilität des Netzwerkes gefährden. Sie versuchen deshalb auf verschiedenen Wegen Reformen abzuwehren. Da sie sich als Spezialisten in ihrem Fach präsentieren können, versuchen sie kraft ihres Fachwissens jeden Bedarf für Reformen zu widerlegen. Zudem werden interne Scheinreformen durchgeführt, um allfälligen Reformen von außen quasi „zuvorzukommen“, ohne natürlich dabei ihr System wirklich anzugreifen (Bußjäger 2003: 228ff; Oberndorfer 2006: 47). Auch Böhret warnt vor dem Phänomen, dass Verwaltungsbedienstete versuchen, Veränderungen auf „Inseln der Modellversuche“ zu verdrängen, um damit Zeit zu gewinnen und wahre Probleme zu verschleiern (Böhret 2005: 47).

Aber nicht nur vernetzter Widerstand in Form von Fachbruderschaften stellt ein Risiko für die praktische Umsetzung von Reformen dar. Auch Gruppen von Personen, die zwar ähnliche Merkmale aufweisen, aber nicht notwendigerweise miteinander vernetzt sein müssen, haben erhebliches Potential, eine Reform zum Scheitern zu bringen. Diese sind in erster Linie Personen, die schon ein hohes Dienstalter aufweisen und knapp vor ihrer Pensionierung stehen, Personen, die ihren Karriereweg durch Routine-Beförderungen und nicht durch ihre

eigene Leistung gemacht haben, und Bedienstete, die in Bereichen arbeiten, deren Bedeutung rückläufig ist (Böhret 2005: 48).

Eine jede Verwaltungsreform, mit dem Ziel verwaltungsinterne Strukturen dauerhaft und signifikant zu verändern, steht also vor der Herausforderung, sich gegen vernetztes sowie individuelles widerstrebendes Verhalten zu wehren. Klages warnt besonders davor, Reformschritte nicht einem Gesamtkonzept unterzuordnen, sondern „inkremental“ und „symptombezogen“ vorzugehen. Es bedarf eines Zeitplanes und eines durchaus simultanen Vorgehens, da sonst wichtige Synergieeffekte ausbleiben und sich stattdessen Funktionslücken öffnen (Klages 1993: 211).

3.5 Kritische Anmerkungen zu New Public Management

Um das Konzept New Public Management auch wirklich umfassend zu behandeln und darzustellen, bedarf es ebenso einer kritischen Auseinandersetzung. Ein Hauptkritikpunkt wendet sich an die konzeptionelle Basis des NPM. Da NPM im Wesentlichen von betriebswirtschaftlichen Theorien geprägt wurde (Wimmer, N. 2004: 18), vermissen Sozialwissenschaftler eine ausgearbeitete theoretische Konzeption. Blanke etwa kritisiert, dass NPM überhaupt nur an seinen Instrumenten, aber nicht an konkreten Zielen festzumachen sei (Blanke 2005: XIII). New Public Management konzentriert sich auf die verwaltungsinternen Effizienzschwächen, aber es ist nicht zu erwarten, dass dieses Konzept eine umfassende Aufgabenkritik und damit verbundene Staatskritik ersetzen würde (Neisser/ Meyer/ Hammerschmid 1998: 31; Mayntz 1997: 67, 73). Zu sehen ist dies in der Praxis in der fehlenden Strategie für Privatisierungen, etwa in Österreich, diese geschehen nämlich nur unter dem Druck, das Budget zu entlasten, aber nicht als konkrete Entscheidung, diesen Aufgabenbereich als nicht mehr staatlich zu betrachten (Neisser 1998: 304). Problematisch wird es vor allem in den Bereichen, in denen das staatliche Monopol mittels Privatisierung einfach durch ein privates Monopol ersetzt wurde, was für die Bevölkerung große negative Effekte hat und dadurch auch Privatisierungsverlierer erzeugt (Bandemer/ Hilbert 2005:28).

Hinterfragt werden muss auch die Vereinbarkeit der neuen Outcome-Orientierung und eines der wichtigsten Grundprinzipien der öffentlichen Verwaltung, des Legalitätsprinzips. Es darf nicht der Fehler gemacht werden, Marktmechanismen als ausreichendes Substitut für

demokratische Kontrolle zu sehen (Neisser/ Meyer/ Hammerschmid 1998: 48).

Dezentralisierung braucht zum Ausgleich unbedingt ein gutes Controlling-System, hinzu kommt, dass die geforderte Offenheit der Verwaltung nur bis zu einem gewissen Grad von Vorteil für die Bürger ist (Blanke 2005: XVII). Externen Beratern, die unterstützend bei der Verwaltung der Organisationsreform wirken sollten, fehlt oft dieser Blick für die Spezifika der öffentlichen Verwaltung, was ihren Beitrag wesentlich relativiert (Wimmer, N. 2004: 18).

Zum momentanen Zeitpunkt ist es schwierig, eine evaluierende Bilanz zu ziehen, da NPM in vielen Bereichen noch nicht über „allgemeine Rhetorik und „goldene“ Verhaltensregeln“ hinweggekommen ist (Wimmer, N. 2004: 244). Einige Erfolge seien dennoch hier erwähnt. New Public Management war bis jetzt besonders auf kommunaler Ebene erfolgreich, auf inhaltlicher Ebene wurden maßgebliche Fortschritte bei der Erfassung von Verwaltungs-„produkten“ erzielt. Die letzten Jahre waren auch von umfassenden Privatisierungen geprägt, selbst in traditionellen Wohlfahrtsstaaten wie Deutschland und Österreich. Es darf hier allerdings nicht der Fehler gemacht werden, alle Reformen der letzten Jahrzehnte alleine dem NPM zuzuschreiben, denn Privatisierungen fanden zum Beispiel auch schon vorher statt (Wimmer, N. 2004: 254).

Eine wesentliche Qualität des New Public Management ist seine rhetorische Macht. Seine Verbreitung und sein Bekanntheitsgrad beim Personal des öffentlichen Sektors sind erstaunlich, was auch der empirische Teil belegen wird. Die zuvor kritisierte Unbestimmtheit des Konzepts birgt auch großes Potential in sich, da es sich sehr breit anwenden lässt und durch eingängige Metaphern einen guten Verkaufswert hat (Neisser/ Meyer/ Hammerschmid 1998: 39).

4 Verwaltungsreform in Österreich

4.1 Chronologie

In Österreich wurde die Diskussion um eine Verwaltungsreform im Zuge des hohen Budgetdefizits in den Jahren 1980-1987 begonnen. Daraus resultierte 1988 das Reformprojekt „Verwaltungsmanagement“, welches von 1989-1993 lief. Wesentliche Zielvorgaben dieses Projektes waren die Steigerung der Arbeitsproduktivität um 20% innerhalb der nächsten vier Jahre und die Straffung der Aufgaben- und Führungsstruktur, ebenso wurde damals schon eine erhöhte Orientierung am Bürger angestrebt. Was aber laut Elisabeth Dearing, der heutigen Leiterin der Abteilung Verwaltungsreform im BKA (III/7), damals noch fehlte, war ein konkretes Messsystem, weshalb die Ziele recht allgemein blieben (Dearing 1998: 438). Es wurde auch die partizipative Ausrichtung des Projektes betont, Mitarbeiter sollten in den Prozess mit einbezogen werden und den Führungskräften wurde eine besondere Rolle zugeschrieben. Die Phasen des Reformprozesses umfassten eine Vorbereitungsphase, Verwaltungsanalysen, eine Ist-Zustandserhebung und schließlich Vertiefungsanalysen. In dieses Projekt waren alle Ressorts involviert. Am Ende konnten durchaus einige Erfolge vorgewiesen werden, welche auch internationales Lob, etwa vom Public Administration Committee (PUMA) der OECD, fanden:

- Leitfaden für die Berechnung der Folgekosten von Gesetzen
- Raumbewirtschaftung durch Facility Management
- Leistungsmessung und -vergleiche in der Rechtsprechung
- Personal- und Organisationsentwicklung im Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie
- Führungspositionen auf Zeit

(Dearing 1998: 440)

In manchen Bereichen war das Reformprojekt allerdings weniger erfolgreich. An oberster Stelle stand das Problem, dass die Koordinationsstelle trotz starken Rückhalts durch den Verwaltungsreformminister Neisser keine Sanktionsmöglichkeiten hatte, sondern schlussendlich die Ressorts selbst bestimmen konnten, inwieweit sie das Projekt umsetzen wollten. Viel mehr noch fehlte eine langfristige Strategie, stattdessen wurde dem Projekt die Begrenzung auf die Legislaturperiode auferlegt. Von den Bürgern wurden die Veränderungen

auch kaum wahrgenommen und obwohl schon damals ein starkes Gewicht auf die Mitarbeiterbeteiligung gelegt wurde, wurde die sogenannte Produktivitätssteigerung nur durch einen Personalabbau erreicht, was die Einstellung des Personals zu Reformen negativ prägte (Dearing 1998: 437-442). Noch heute wird Produktivitätssteigerung von den Verwaltungsbediensteten lediglich als Synonym für den Abbau von Personal gesehen¹³.

Es folgte eine Phase mit nur geringen Fortschritten. Ende 1997 wurde dann das erste Verwaltungsinnovationsprogramm (kurz VIP) von der Regierung unter Bundeskanzler Klima verabschiedet. Es lief im Zeitraum von Jänner 1998 bis Juni 1999 unter der Zuständigkeit von Landwirtschaftsminister Molterer (ÖVP) und Finanzstaatssekretär Ruttenstorfer (SPÖ). Auf die Frage hin, welche Gründe für diese Zusammensetzung ausschlaggebend waren, äußert Mag. Kallinger die Vermutung, dass hier eher großkoalitionäre Gründe eine Rolle gespielt haben dürften.¹⁴ Obwohl der Begriff New Public Management im Abschlussbericht nicht vorkommt, so ist dem VIP durchaus eine Ausrichtung auf dieses Konzept zu unterstellen. Ein Wandel vom Ordnungsstaat zum Dienstleistungsstaat wurde ebenso angesprochen wie eine verstärkte Wirkungsorientierung anstelle der üblichen Inputsteuerung und natürlich Produktivitätssteigerungen. Damals wurde auch das Kennzahlensystem initiiert sowie die Teilnahme am International Benchmarking-Projekt des PUMA-Committees. Dezentralisierung von Verantwortung versuchte man zu forcieren, indem teilweise Verwaltungseinheiten zu Dienstleistungszentren („agencies“) umgebaut wurden. Damit einher gingen schon erste Versuche, das Führungsverhalten anhand des Managements by Objectives auszurichten. Es wurden erste Leitbilder geschrieben und die Flexiklausel gestartet. Im Unterschied zum Projekt „Verwaltungsmanagement“ sollte dieses Mal eine gesamtheitliche Strategie den Rahmen für Einzelinitiativen bilden und der Evaluierung der Maßnahmen noch mehr Raum gegeben werden¹⁵ (Dearing 1998: 444-450; BKA 2006). Damals zeigten sich auch erstmals die Nachteile einer allzu starken Ausrichtung auf Markt- und Wettbewerbsmechanismen, besonders das Personal wurde verunsichert. Die Assoziation, Produktivitätssteigerung sei gleich Personalabbau, wurde verstärkt, und manche lehnten das Konzept schon alleine aufgrund der vielen anglo-amerikanischen Begriffe ab (Dearing 1998: 452-454).

¹³ Aus dem Interview mit Mag. Kallinger am 16.03.2010

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

Die kommenden sechs Jahre waren geprägt von Neuauflagen dieses Verwaltungsinnovationsprogrammes (Regierungswechsel 2000: VIP 2, Regierungswechsel 2003: VIP 3). Im Abschlussbericht 2006, herausgegeben vom Bundeskanzleramt, wird über die Fortschritte der einzelnen Projekte Bilanz gezogen. In der Einleitung wird kurz die konzeptionelle Ausrichtung der Verwaltungsinnovationsprogramme besprochen: „Nicht zuletzt wird mit der Philosophie und den Methoden des New Public Management die Verbesserung von Qualität und Effizienz der Verwaltungsleistungen angestrebt.“ (BKA 2006: 7) Die Schwerpunkte lagen bei „Bürgerorientierung“ und „Struktur- und Aufgabenreform“. Es wurden im Zeitraum 2000-2006 160 Projekte gestartet, von denen 120 bei Erscheinen der Broschüre abgeschlossen waren. Diese Projekte brachten insgesamt Einsparungen von über 7 Mrd. Euro (BKA 2006: 3). Die Entwicklung der Einsparungseffekte im Jahresverlauf ist im folgenden Diagramm dargestellt:

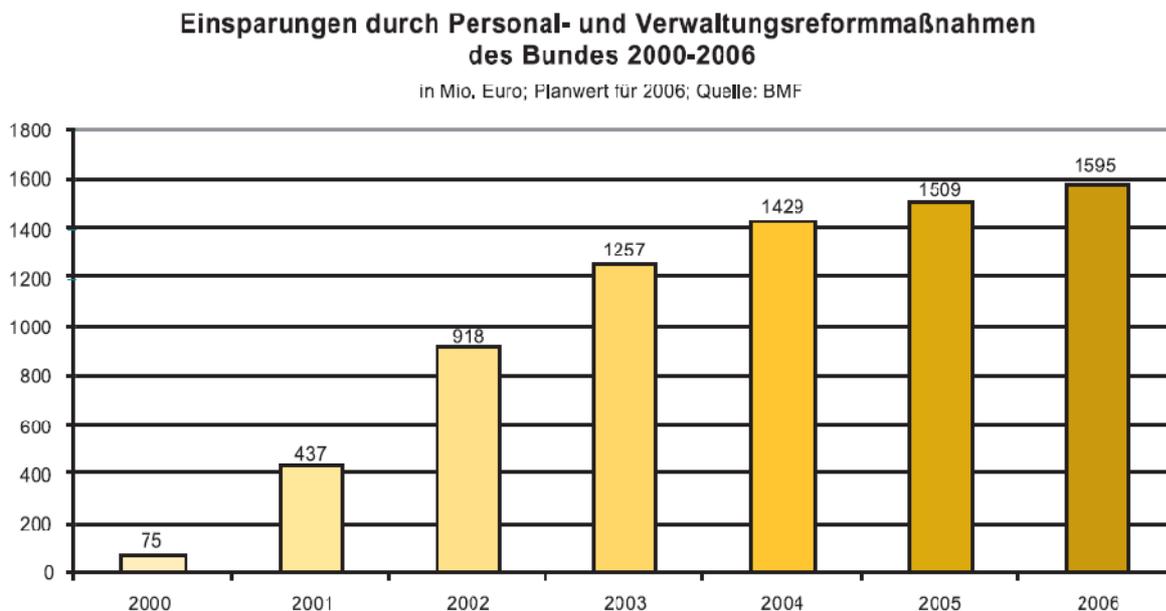


Abbildung 5: Einsparungen durch die Verwaltungsreformen 2000-2006

Quelle: BKA Bundeskanzleramt (2006): *Das Verwaltungsinnovationsprogramm der Bundesregierung. Ziele-Maßnahmen-Ergebnisse. Bilanz 2006: 9*
<http://www.frauen.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=19951> [19.03.2010]

Als Eckpfeiler der Verwaltungsinnovationsprogramme werden folgende Bereiche angegeben:

- E-Government: Amtswegen können teilweise online via www.help.gv.at erledigt werden, über 2800 Formulare stehen dort zur Verfügung; elektronische Abgabenerklärung im Rahmen von FinanzOnline; Einführung des ELAK

(Elektronischer Akt) in allen Ministerien, Einsatz von SAP (betriebswirtschaftliche Standardsoftware) und VOIP (Voice-over-IP-Telefonie)

- Strukturreformen: Ziel ist es, die optimale Größe einer Einheit zu finden und Doppelgleisigkeiten abzuschaffen; konkrete Umsetzung: Zusammenlegung Polizei und Gendarmerie, Reduktion der Finanzämter und Bezirksgerichte, Schaffung einer einheitlichen, bundesweiten Buchhaltungsagentur
- Betriebswirtschaftliche Maßnahmen: Kosten-Leistungs-Rechnung, Controlling, Überprüfung der Supportleistungen (Fuhrpark, Druckereien etc.) und Einmietungen des Bundes
- Personalmaßnahmen: Personalentwicklung – konsequentes bundesweites Controlling; Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen; Coaching, Mentoring
- Einsparungen: Aufgrund der Vorbildrolle des öffentlichen Bundes wurden Maßnahmen hier nur in Zusammenarbeit mit der Personalvertretung gesetzt; Ergebnis: Nichtnachbesetzungen und Pensionierungen

(BKA 2006: 7-9)

Wie bereits erwähnt, war ein bedeutendes Projekt der VIPs die Zusammenlegung von Polizei und Gendarmerie. In seiner Bilanz stellt das Bundeskanzleramt den Projektablauf chronologisch dar, was einen guten Einblick in die Art und Weise, wie derartige Projekte von der Planung bis zur tatsächlichen Umsetzung aussehen, bietet.

- März 2003: Innenminister erteilt Projektauftrag
Projektteam „team04“ wird gegründet
- Informationstour: Lösungsvorschläge werden von Mitarbeitern vor Ort eingeholt
- Erstellung eines Grobkonzeptes
- Diskussion dieses Grobkonzeptes im Rahmen einer neuen Info-Tour
- September 2004: Sogenannte „Local Leaders“ beginnen mit Planung der Umsetzung in ihrem Bundesland bzw. Bereich
- Dezember 2004: Nationalrat beschließt Novelle zum Sicherheitspolizeigesetz
- Dezember 2004: Innenminister erteilt Auftrag zur Umsetzung
- 1. Juli 2005: Die neuen Strukturen treten in Kraft

(BKA 2006: 11, Auszug)

Das sogenannte One-Stop-Shop-Prinzip kam im Rahmen der VIPs in verschiedenen Behörden zur Anwendung. Dieses Prinzip versucht die Zuständigkeit nicht mehr nach der komplizierten internen Struktur auszurichten, sondern nach den Bedürfnissen der Bürger (Silhavy 2008: 104). In den Finanzämtern ist nun die allererste Anlaufstelle für jeden Bürger das Info-Center, das eine zentrale Auskunfts- und Veranlagungsleitstelle darstellt. Dort können bereits viele Anfragen erledigt werden, die restlichen Anfragen werden an zuständige Sachbearbeiter weitergeleitet, den Kunden wird also die Suche nach dem Zuständigen erspart (BKA 2006:13). Um der Aufwertung der Bezirkshauptmannschaften zur primären Anlaufstelle für Bürger gerecht zu werden, wurde auch dort die Umsetzung des One-Stop-Shop-Prinzips forciert¹⁶.

Nicht nur für den Bürger wurden die Amtswege erleichtert, auch Unternehmen sollten von einer Vereinfachung profitieren. Aus diesem Grund wurden die bestehenden Vorschriften einer Überprüfung unterzogen sowie bundesweite Qualitätsstandards erstellt (BKA 2006: 16).

2005 wurde ganz im Sinne einer verstärkten Mitarbeiterbeteiligung das Projekt „Ideenmanagement“ gestartet. Alle Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung waren dazu aufgerufen, ihre Vorschläge für „Qualitätsverbesserungen und/oder Kostenersparnis“ einzubringen (BKA 2006: 40). Für umgesetzte Ideen wurde eine Prämie ausgeschrieben, die nach dem Ausmaß der Kostenersparnis berechnet wurde. Mitarbeiter wurden bei Großveranstaltungen, Teamsitzungen und durch Führungskräfte informiert. Insgesamt wurden 344 Vorschläge eingereicht, alle stammen aus insgesamt vier Ressorts, nämlich BKA, BMLV, BMF, BMBWK (BKA 2006: 40). Eine interne Evaluierung des Projektes ergab, dass die Motivation durch den Vorgesetzten ein wichtiger Beweggrund beim Schritt, eine Idee tatsächlich einzureichen, war. Probleme gab es besonders bei der Rückmeldung auf eingelangte Ideen – 23,6% erhielten keinerlei Antwort. Als wichtiges Kriterium für den Erfolg eines solches Projektes zeigte sich die objektive Beurteilung der Ideen sowie die ausführliche Darstellung der Gründe für eine Annahme oder Ablehnung für die Einreichenden, um eine gute Basis für ähnliche Projekte in der Zukunft zu legen.¹⁷

¹⁶ VerwaltungInnovativ, Beilage zur Wiener Zeitung, Ausgabe vom 5. Februar 2002: 1

¹⁷ Homepage des BKA/ Verwaltungsreform: <http://www.bka.gv.at/site/6360/default.aspx>

Eine vollständige Aufstellung aller Projekte der Verwaltungsinnovationsprogramme von 2000-2006 ist in der Broschüre des BKA „Das Verwaltungsinnovationsprogramm der Bundesregierung. Ziele-Maßnahmen-Ergebnisse. Bilanz 2006“ ab Seite 58 zu finden.

Unter Staatssekretärin Heidrun Silhavy hat sich die Ausrichtung der Verwaltungsreform 2007 etwas verändert, sie stand von da an unter dem Titel „Verwaltungsqualitätsoffensive“ (VQO). Der Servicecharakter der öffentlichen Verwaltung sollte wieder stärker betont werden, in dem Sinne, dass das neue Ziel die Steigerung der Zufriedenheit der Bürger und der Unternehmen mit den Serviceleistungen des Staates war¹⁸ (Silhavy 2008: 102-107).

Neben der Evaluierung des vorangegangenen VIP 3 wurden in dieser Zeit Vorbereitungen für das CAF (Common Assessment Framework) – siehe Kap. 4.4.1. – getroffen. Ein wesentlicher Baustein der VQO war die Erstellung von Zielvereinbarungen zwischen politischer und Verwaltungsebene. Bei der Erstellung sind das Bundeskanzleramt, das Finanzministerium und das jeweilige Ressort involviert. Silhavy strebte dabei neue Formen der dienststellenübergreifenden Kooperation an. Ähnlich wie in allen Vorgängerprogrammen wurde die Rolle von E-Government in all seinen Formen betont (Silhavy 2008: 101).

Im Zuge dieser Neuausrichtung auf Qualität wurde auch vermehrt Kritik am sehr betriebswirtschaftlichen New Public Management laut. Dearing führt in diesem Kontext die Problematik des besonderen Charakters der öffentlichen Verwaltung an: „Die Besonderheit der öffentlichen Verwaltung besteht darin, dass sie einen demokratisch gebildeten Willen umzusetzen hat, dabei dem Gesetz verpflichtet ist, einen funktionierenden Rechtsstaat sichern, einen fairen Interessensausgleich ermöglichen, und gleichen Zugang zu guter Lebensqualität gewährleisten sollte.“ (Dearing 2008: 123) Aus dieser Kritik heraus sind zwei neue Konzepte erwachsen, Public Value und Public Governance. Letzteres wird an späterer Stelle, wo die Zukunft von NPM diskutiert wird, näher erläutert. Ersteres sei hier kurz dargestellt: Der Public Value verweist auf alle Leistungen des Staates, die in Form von Gesetzen, Dienstleistungen etc. für die Öffentlichkeit bereitgestellt werden. Definiert wird der Public Value von den Bürgern, gemäß ihren Präferenzen, und repräsentiert durch gewählte Politiker (in Demokratien). Public Value kann in drei Dimensionen aufgespalten werden: outcomes (Wirkungen), services (Dienstleistungen) und trust (Vertrauen, Legitimation). Das Ziel der öffentlichen Verwaltung muss es also sein, den von der Öffentlichkeit geforderten Public

¹⁸ Aus dem Interview mit Mag. Kallinger am 16.03.2010

Value zu erzeugen, aber selbstverständlich auf möglichst kostensparendem Weg. Die Differenz zwischen diesen Leistungen und den dafür verbrauchten Ressourcen ist der von der Verwaltung erzeugte Mehrwert (public value added) (Kelly et al. 2004: 4-5). Der relativ abstrakte Begriff Public Value kann aber auf konkrete Werte aufgeschlüsselt werden. Dearing definiert für Österreich und die österreichische Verwaltung folgende Public Values:

- Gute Lebensqualität für alle: Steuern werden auf der einen Seite eingenommen und auf der anderen Seite zur Förderung der Lebensqualität eingesetzt, z. B. für die Errichtung von Schulen, Krankenhäusern, Universitäten, aber auch zur Gewährleistung von Sicherheit
- Ein effektiver und effizienter Rechtsstaat: Urteile und Bescheide müssen rechtsrichtig, verständlich und akzeptiert sein (Akzeptanz spielt in einem Rechtsstaat eine wichtige Rolle)
- Funktionierende Demokratie: interessierte und informierte Bürgerschaft, Bürgerbeteiligung, Offenheit von Seiten der Politik gegenüber Bürgermeinungen (Dearing 2008: 124).

Die Koordinierung der Verwaltungsqualitätsoffensive, aber auch schon der Verwaltungsinnovationsprogramme oblag der Abteilung für Verwaltungsreform, die seit 2002 im Bundeskanzleramt angesiedelt ist.

4.1.1 Abteilung für Verwaltungsreform

Das Thema Verwaltungsreform war im Laufe der Zeit organisatorisch unterschiedlich angesiedelt. 1991-1994 gab es ein eigenes Ministerium für Föderalismus und Verwaltungsreform, danach wurden die Angelegenheiten der Verwaltungsreform ins Finanzministerium verschoben. Seit 2002 gibt es, wie gesagt, die Abteilung 7 der Sektion III (Öffentlicher Dienst und Verwaltungsreform) des Bundeskanzleramts für Verwaltungsreform.¹⁹ Geführt wird die Abteilung, wie bereits erwähnt, von Dr. Elisabeth Dearing, ihr Stellvertreter ist Mag. Michael Kallinger. Im Gespräch nennt Mag. Kallinger „initiiieren – koordinieren – evaluieren“ als die zentralen Aufgaben der Abteilung. Einen Großteil der Arbeit stellt die Information der Mitarbeiter dar, diese läuft über verschiedene Kanäle. Es werden regelmäßig Newsletter versandt und Informationsveranstaltungen in

¹⁹ Aus dem Interview mit Mag. Kallinger am 16.03.2010

Kooperation mit dem KDZ (Zentrum für Verwaltungsforschung) und der Verwaltungsakademie organisiert. Zudem wurde mittlerweile auch in der Grundausbildung das Pflichtmodul New Public Management eingeführt, das von der Abteilung abgehalten wird. Die Abteilung koordiniert momentan verschiedene Pilotprojekte zum Beispiel in den Bereichen Wirkungsorientierung, Qualitätsmanagement, Verwaltungsvereinfachung.²⁰

Im Leitbild der Sektion III kommt dieser Auftrag nochmals zum Ausdruck, wo der Beitrag der Sektion zur Verwaltungsinnovation in Form von Unterstützung bei der Umsetzung von Managementinstrumenten ebenso betont wird wie die Motivation für Aus- und Weiterbildung des Personals. Denn als zentrale Aussage des Leitbildes steht folgender Satz:

„Eine leistungsfähige Verwaltung benötigt motiviertes, gut ausgebildetes Personal, das ergebnisorientiert und nach ethischen Grundsätzen handelt.“ Als Partner auf diesem Weg werden sowohl die Politik, Zentralstellen, Gewerkschaft Öffentlicher Dienst, Führungskräfte als auch internationale Stellen genannt (Leitbild der Sektion III, BKA)²¹.

Dieses Leitbild wurde 2009 erstellt, nachdem 2006 im Zuge eines CAF das Fehlen eines solchen festgestellt wurde. Dazu wurden Informationsveranstaltungen, ein Sektionstag und Diskussionen auf Abteilungsebene abgehalten, anschließend formierte sich eine Kerngruppe, die mit der Zusammenfassung der geäußerten Ideen beauftragt war. Laut Mag. Kallinger wurde inhaltlich relativ schnell ein Konsens gefunden, unterschiedliche Meinungen bestanden darüber, wie allgemein oder wie konkret ein solches Leitbild zu halten sei.²²

In Kapitel 3 wurde bereits die Frage behandelt, wessen Aufgabe die Verwaltungsreform sei. Mag. Kallinger sieht einerseits sehr wohl die Politik als Initiator von Reformen. So kommen etwa konkrete Vorgaben vom Ministerrat oder vom Finanzstaatssekretär, dennoch kann andererseits die starke Mitwirkung der Verwaltung bei der Erstellung solcher Vorgaben nicht ignoriert werden. Es sei auch sehr abhängig von der Persönlichkeit des mit der Verwaltungsreform beauftragten Politikers. So sei Staatssekretär Ruttenstorfer sehr wohl mit vielen eigenen Ideen an die Verwaltung herangetreten. Momentan sieht die Lage allerdings so aus, dass schon sehr viele Programme, etwa das Regierungsprogramm oder die Empfehlungen

²⁰ Aus dem Interview mit Mag. Kallinger am 16.03.2010

²¹ Erhalten von Mag. Kallinger

²² Ibid.

des Staatsschuldenausschusses, auf dem Tisch liegen und an deren Umsetzung gearbeitet wird.²³

4.2 Verwaltungsreform in Regierungsprogrammen

An dieser Stelle sollen die beiden letzten Regierungsprogramme der Legislaturperioden XXIII. (2007-2010) und XXIV. (2008-2013) auf Aussagen zur Verwaltungsreform hin untersucht werden und mögliche Entwicklungen und Unterschiede herausgearbeitet werden. Während im Regierungsprogramm 2007 die Staats- und Verwaltungsreform als eigenständiges Kapitel bereits an zweiter Stelle (23-36) aufscheint, ist sie im Regierungsprogramm 2008 eher an hinterer Stelle unter dem Begriff „Leistungsstaat“ zu finden (238-249).

Dennoch sind viele Themen deckungsgleich, wie etwa die Grundrechtsreform, welche eine wesentliche Forderung im Bericht des Österreich-Konvents darstellt. 2007 wurde dazu eine Expertengruppe im Bundeskanzleramt eingerichtet, der Dr. Kostelka und Dr. Öhlinger für die SPÖ, Dr. Fiedler und Dr. Kohl für die ÖVP sowie zwei Vertreter der Landeshauptleutekonferenz angehörten. In der nächsten Legislaturperiode wurde dieses Thema erneut aufgegriffen und wieder wurde eine Arbeitsgruppe eingerichtet, dieses Mal aber in etwas geänderter Form. Den Vorsitz haben Bundeskanzler Faymann und Vizekanzler DI Pröll inne, Mitglieder sind: der Präsident des Rechnungshofes Dr. Moser, die Leiter des WIFO Univ. Prof. Dr. Aiginger und des IHS Prof. Dr. Felderer.²⁴

Weitere Themen, die in beiden Regierungsprogrammen vorkommen, sind etwa das Wahlrecht, Verfassungsbereinigung, Stärkung der Länder und Gemeinden etc. Um dem Fokus dieser Arbeit gerecht zu werden, sollen hier nur die Themen Öffentlicher Dienst, Verstärkte Bürgerorientierung inklusive E-Government und Aufgabenreform näher beschrieben werden.

Öffentlicher Dienst

Während dieser Bereich im Regierungsprogramm 2007 noch relativ kurz ausfällt und sich im Wesentlichen auf die einheitliche Rechtsform, Konsolidierung des Personalstandes und die

²³ Aus dem Interview mit Mag. Kallinger am 16.03.2010

²⁴ Homepage des Österreich-Konvents: http://www.konvent.gv.at/K/Willkommen_Portal.shtml [23.03.2010]

Beratung über einheitliche Besoldungsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden beschränkt, werden im darauffolgenden Jahr ausführlichere Vorschläge zur Reformierung des Öffentlichen Dienstes präsentiert. Ein neues, grundsätzliches Dienstrecht soll sich an Stärkung der Eigen- und Führungsverantwortung, Ergebnisorientierung und Leistungshonorierung orientieren. In beiden Programmen wird eine Änderung der Einkommensverläufe bei gleichbleibender Lebensverdienstsumme angedacht. Darüber hinaus wird eine Professionalisierung des Aus- und Weiterbildungsangebotes, Erhöhung des Frauenanteils und bessere Durchlässigkeit des öffentlichen Dienstes mit externen Stellen angestrebt. Konsolidierung des Personalstandes wird auch im Regierungsprogramm 2008 erwähnt, aber dabei die Rolle einer zukunftsorientierten, verantwortungsbewussten, auf die Altersstruktur des Bundes Rücksicht nehmenden Personalplanung betont.

Verstärkte Bürgerorientierung

Im Regierungsprogramm 2007 wird unter verstärkter Bürgerorientierung vor allem die Reduktion der Verfahrensdauer und die Anwendung von Qualitätsnormen verstanden. Das One-stop-shop-Prinzip wird in diesem Zusammenhang ebenso genannt wie die E-Government-Initiative. E-Government nimmt im Regierungsprogramm 2008 überhaupt einen großen Raum ein. Die Plattform „Digitales Österreich“ ist damit beauftragt, die Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Gemeinden zu forcieren. Es werden Optimierungen in den Bereichen help.gv.at, der Bürgerkarte, Registeranwendungen etc. und bei EU-weiten Projekten angestrebt. Während im Regierungsprogramm 2007 an dieser Stelle noch häufig der Begriff „Kunde“ verwendet wird, ist 2008 nur mehr vom „Bürger“ die Rede.

Aufgabenreform, Abbau von Überregulierung

Zu diesem Thema werden in beiden Programmen etliche Vorschläge eingebracht, die doch zu einem großen Teil deckungsgleich sind. So findet sich folgender Absatz gleich in beiden Regierungsprogrammen:

„Bei Gesetzen und Verordnungen besteht die Notwendigkeit, auch volkswirtschaftliche Folgekosten auszuweisen, weiters auf die Einfachheit, Klarheit etc. von Regelungen zu achten. Bei der Umsetzung von EU-Richtlinien sollen Normen, die über die Umsetzung hinausgehen, besonders dargestellt werden. Bestehende Gesetze und Verordnungen sind nach den Kriterien Folgekosten und effiziente Regelungsmechanismen zu durchleuchten.“

(Regierungsprogramm 2007: 34; Regierungsprogramm 2008: 244)

Bei der Kostenreduktion soll darauf geachtet werden, dass die jeweilige Einheit sowohl die Aufgaben- als auch die Ausgabenverantwortung trägt. Die bereits gestartete Initiative „Verwaltungskosten senken für Unternehmen“ wird weitergeführt, um die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts zu erhöhen. Von den Ressorts werden jährliche Leistungsberichte sowie auf Kennzahlen und Parametern basierende Zielvereinbarungen gefordert. Um Synergie-Effekte zu nutzen, wird die Zusammenführung ähnlicher Tätigkeiten angestrebt, Doppelgleisigkeiten wie etwa im Bildungsbereich sollen auf diese Art abgeschafft werden.

4.3 Vorschläge und Stellungnahmen von verschiedenen Stellen

Wie bereits erwähnt, mangelt es derzeit nicht an Vorschlägen für die Verwaltungsreform. Im Folgenden sollen zwei solcher externer Stellen bzw. deren Programmvorschläge kurz präsentiert werden.

4.3.1 Rechnungshof

In der Neuauflage des erstmals 2007 erschienen Positionspapiers „Verwaltungsreform und Bürokratieabbau“ listet der Rechnungshof 2009 auch wieder viele Vorschläge zur Verwaltungsreform auf, angefangen bei der Flexibilisierung des Personaleinsatzes und Modernisierung des Dienst- und Gehaltsrechts über eine Reform der Finanzverfassung und des Finanzausgleichs bis hin zum Ausbau von E-Government. Neben diesen allgemeinen Themenbereichen gibt es Vorschläge zu konkreten Sachbereichen wie etwa einer Reform des Schulwesens oder effizienteren Gestaltung des Förderungswesens, insgesamt werden im Positionspapier 2009 315 Vorschläge angeführt.

Der Rechnungshof sieht den wesentlichen Grund für eine Reform des Verwaltungsbereichs darin, dass auf diese Weise Ressourcen für die Belebung der Wirtschaft und vor allem zur nachhaltigen Sanierung des Budgets freigemacht werden können (Rechnungshof 2009: 11). Nach Meinung des Rechnungshofs ist trotz etlicher Erfolge, wie dem Ausbau von E-Government, eine umfassende Staats- und Verwaltungsreform deshalb noch nicht gelungen,

weil vor allem der Bereich der Aufgaben- und Ausgabenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften recht rigide ist, aufgrund seiner verfassungsmäßigen Verankerung (Rechnungshof 2009: 13). Großen Reformbedarf sieht der Rechnungshof in Bereichen, die zusätzlich ein hohes Gebarungsvolumen aufweisen, wie etwa dem Schulwesen, Gesundheit und Pflege, Wissenschaft und Forschung, und dem Förderungswesen (Rechnungshof 2009: 16).

Im Bereich des Verwaltungspersonals fordert der Rechnungshof vor allem ein modernes Personalmanagement und Personalreduktion, nicht ohne vorher eine Aufgabenanalyse zu erstellen und damit konkrete Zielvorgaben für den Personalbereich zu formulieren. Die Flexibilisierung des Dienstrechts wurde bereits angesprochen, ein weiterer Vorschlag behandelt die Harmonisierung der Pensionssysteme der drei Ebenen Bund, Länder und Gemeinden (Rechnungshof 2009: 37-39).

4.3.2 Staatsschuldenausschuss

Mit dem Bundesgesetz BGBl. 16/2002 vom 8. Jänner 2002 wurde der Ausschuss für die Mitwirkung an der Verwaltung der Staatsschuld eingerichtet. Er gibt regelmäßig Empfehlungen aus, in seiner letzten Empfehlung vom Dezember 2009 nimmt der Staatsschuldenausschuss auch Stellung zur Verwaltungsreform. Er verwendet dabei eine ähnliche Argumentationslinie wie der Rechnungshof: Zur Reduktion des Budgetdefizits sei es unerlässlich, die Aufgabenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften grundlegend neu auszurichten. Für den Staatsschuldenausschuss bestehen die größten strukturellen Probleme der öffentlichen Verwaltung vor allem in „Doppelgleisigkeiten, Mischfinanzierungen, fehlender Zielorientierung, Inputbetrachtung statt Wirkungsorientierung“ (Staatsschuldenausschuss 2009: 3). Besonders kritisiert wird die Form des Finanzausgleichs, der seiner Meinung nach zu wenig Spielraum offen lässt. Lobend erwähnt wird hingegen die Haushaltsrechtsreform. Besonders empfohlen wird die Erstellung eines genauen Zeitrahmens zur Umsetzung der bereits von Experten (RH, WIFO, IHS, StA, KDZ) ausgearbeiteten Reformvorschläge in den Bereichen Verwaltungseffizienz, Schulwesen, Beamtenpensionsrecht und Förderungswesen (Staatsschuldenausschuss 2009: 3).

4.4 Aktuelle Verwaltungsreformprojekte

Derzeit wird eine Reihe von Projekten in unterschiedlichem Ausmaß und mit unterschiedlichem Fortschritt umgesetzt. Im Folgenden sollen einige dieser Projekte kurz vorgestellt werden, die Auswahl bezieht sich wesentlich auf das Interview mit Mag. Kallinger und auf den Vortrag an den Ministerrat vom 15. 09. 2009²⁵.

4.4.1 *Common Assessment Framework*

Hierbei handelt es sich um ein Selbstbewertungsinstrument, das speziell auf die Spezifika der öffentlichen Verwaltung abgestimmt wurde. Es wird europaweit angewendet. Das KDZ, Zentrum für Verwaltungsforschung, ist bei der Umsetzung ein wichtiger Kooperationspartner und nennt als Hauptziele des CAF²⁶:

- Heranführen an Prinzipien des Total Quality Managements (TQM) sowie Darstellen des Nutzens von Selbstbewertungsmethoden im gesamten sogenannten PDCA-Zyklus (Plan-Do-Check-Act)
- Anwendung von Selbstbewertung speziell in der öffentlichen Verwaltung erleichtern und dabei Verbesserungspotentiale sichtbar machen
- CAF als Bindeglied zwischen verschiedenen Qualitätsmanagement-Methoden forcieren
- Leistungsvergleiche im Sinne von Benchmarking unterstützen

In der Praxis sieht eine Anwendung des CAF in einer Einheit laut Mag. Kallinger so aus, dass sich zuerst eine Bewertungsgruppe von etwa 5-7, aber maximal 10-12 Personen formiert. Zunächst wird die Bewertung von den Einzelpersonen vorgenommen, danach werden die individuellen Resultate in der Gruppe besprochen. Hier ist es wichtig, dass die Diskussion hierarchieübergreifend abläuft. Die Ergebnisse des CAF können, müssen aber nicht dem KDZ übermittelt werden. Im KDZ werden die Ergebnisse anonym behandelt und zur Berechnung von Durchschnittswerten herangezogen, um den Einheiten Vergleichswerte liefern zu können. Es gibt auch eine EU-weite Datenbank namens EIPA mit Sitz in Maastricht. Ministerien und Landesregierungen entscheiden selbst über den Einsatz des CAF, inwieweit untergeordnete

²⁵ Erhalten von Mag. Kallinger.

²⁶ Homepage des KDZ:

http://www.kdz.or.at/fileadmin/KDZ/Dokumente/CAF/CAF_Leitlinien_Selbstbewertungsprozess_2006.pdf
[10.3.2010]

Stellen in der Entscheidung Mitspracherecht haben, kann Mag. Kallinger nicht beurteilen. Vor der ersten Anwendung des CAF werden verschiedene Vorbereitungen getroffen. In manchen Fällen nehmen einige Mitglieder der Bewertungsgruppe im Vorfeld an Schulungen teil oder es werden Erfahrungsberichte von Einheiten, die schon mit dem CAF vertraut sind, eingeholt. Es gibt auch die Möglichkeit, einen Moderator des KDZ zu bestellen. Laut Mag. Kallingers Erfahrungen werden im Regelfall mit der regelmäßigen Nutzung des CAF über mehrere Jahre deutliche Effekte sichtbar.²⁷

4.4.2 Leistungskennzahlen

Mit der Forderung nach Wirkungssteuerung anstelle von Inputsteuerung wurden Leistungskennzahlen (engl. performance measures) als Instrument zur Erreichung dieses Zieles herangezogen. Wirkungssteuerung beinhaltet auch das Zusammenführen von Verantwortung und Leistung (anstelle von reiner Ressourcenorientierung), das heißt, Verantwortung wird nach unten weitergegeben. Die Organisation, die die Leistung erbringt, ist auch dafür verantwortlich. Damit einher gehen muss aber die Errichtung eines Systems, in dem Leistung quantifizierbar und damit überprüfbar ist. Diese Aufgabe sollen eben Kennzahlen erfüllen. Sie machen es überdies möglich, Vergleiche über die Zeit, Einheiten, Länder aufzustellen. Damit die Kennzahlen tatsächlich ihren Zweck erfüllen und sinnvoll angewendet werden können, muss darauf geachtet werden, wirklich relevante Aspekte zu behandeln. Denn die Gefahr besteht, dass nur Kennzahlen gewählt werden, die leicht zu erstellen und zu berechnen sind, jedoch keine maßgebliche Aussagekraft für die öffentliche Verwaltung besitzen (Stolk/ Wegrich 2008: 590). In ihrem IPOLO-Modell bieten Keehley und Abercombie eine Anleitung zur sinnvollen Gestaltung von Kennzahlen. IPOLO steht für: Input, Process, Output, Link, Outcome. Als Outputs sind konkrete Produkte und Dienstleistungen einer Verwaltungseinheit zu betrachten. Outcomes hingegen stehen für die langfristigen, übergeordneten Ziele, die diese Einheit verfolgt (Keehley/ Abercrombie 2008: 28). Auf dem Weg zu einer sinnvollen Leistungskennzahl muss die Organisationseinheit eine Verbindung zwischen Outcomes und Outputs aufstellen, diese kann logisch, intuitiv oder empirisch sein (Keehley/ Abercrombie 2008: 32). Als Beispiel nennen sie das Ansuchen um einen Markennamen. Die Wirkung, die die öffentliche Verwaltung langfristig erreichen will, ist, die Handelsbeziehungen zu verbessern. Quantifizierbar gemacht werden kann dieses Ziel in diesem Fall mit der Anzahl der Ansuchen um Markennamen, die im Jahr bearbeitet

²⁷ Aus dem Interview mit Mag. Kallinger am 16.03.2010

werden, was den konkreten Output der Organisationseinheit darstellt (Keehley/ Abercrombie 2008: 35).

In ihrer länderübergreifenden Studie identifizieren Stolk und Wegrich²⁸ vier Kategorien an Kennzahlen.

Kategorie	Bsp. für Kennzahl (im Bereich Steuerverwaltung)
Kernaktivitäten/ -geschäfte	Steuereinnahmen insgesamt, Anzahl der Mitarbeiter
Einhaltung, Integrität des Systems	Fehlerrate bei den Steuererklärungen
Qualität des Services	Konsumentenzufriedenheit
Kosten	Anzahl der Mitarbeiter pro Steuerzahler

Tabelle 2: Kennzahlen-Kategorien, eigene Darstellung nach Stolk/ Wegrich

Quelle: Stolk, Christian van/ Wegrich, Kai (2008): *Convergence without diffusion? A comparative analysis of choice of performance indicators in tax administration and social security*, in: *International Review of Administrative Sciences*, Vol 74 (4), SAGE Publications; 589-614

Eines der Ergebnisse dieser Studie ist, dass sich in allen Ländern die meisten Kennzahlen im Bereich Servicequalität finden, das heißt, es wird ein starker Fokus darauf gelegt (Stolk/ Wegrich 2008: 611).

In Österreich etablierten sich Leistungskennzahlen am Ende der 1990er Jahre. Das KDZ hat in den Jahren 2001, 2002, 2003 Studien zum Einsatz und zur Wirkung von Leistungskennzahlen/ -standards und Qualitätsstandards herausgegeben. Die Kennzahlen werden also als Instrument der ergebnisorientierten Steuerung gesehen, darauf aufbauend sollen Qualitäts- und Leistungsstandards als Mittel zur höheren Kundenorientierung im Sinne von Transparenz und Sicherstellung von Mindeststandards gesehen werden (KDZ 2001: 6-9). Zwischen den beiden Begriffen Qualitäts- und Leistungsstandards wird in der Literatur nicht immer eindeutig unterschieden. Beide stellen jedenfalls eine freiwillige Selbstverpflichtung der öffentlichen Verwaltung dar, „festgelegte Leistungsstandards gegenüber dem Bürger und Kunden zu vereinbaren und auszusprechen“ (KDZ 2003: 4).

²⁸ Stolk/ Wegrich vergleichen die Ausgestaltung von Kennzahlen anhand von zwei Ressorts: Steuern, Wohlfahrt. Für den Ländervergleich wählen sie Australien, Kanada, Niederlande, Schweden, UK und USA. Die Auswahl bezieht sich auf die langjährige Erfahrung dieser Länder mit dem Kennzahlensystem und dem dementsprechenden Umfang desselben. (Stolk/ Wegrich 2008: 591)

Hier einige konkrete Beispiele zu Kennzahlen aus dem Bereich Bildung:

Kernleistung	Indikator	Kennzahl
Qualitätssicherung	Betreuungsverhältnis	SchülerInnen je LehrerInnen an Volksschulen
Modernisierung im Bildungswesen	Internet-Access von Schulen	Anteil der mit Internetzugriff ausgestatteten Schulen
Berufsorientierte Ausbildung	Jugendarbeitslosigkeit und Bildungsstand	Vorgemerkte Arbeitslose der 15-25-Jährigen nach höchster abgeschlossener Ausbildung – Pflichtschulen
Lehre und Ausbildung an UNIs und FHs	Erfolgsquote inländischer Studierender	Erstabschlüsse / Anzahl StudienanfängerInnen

Quelle: Leistungsbericht der österreichischen Bundesverwaltung 2002

Tabelle 3: Kennzahlen im Bereich Bildung

Quelle: KDZ (2003): *Qualitätsstandards in der Bundesverfassung*: 6
<http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=23864> [28.03.2010]

Laut dem KDZ sind fünf Dimensionen zur Erstellung von Leistungs- bzw. Qualitätsstandards ausschlaggebend:

1. Ergebnis- und Wirkungsdimension (Was wurde erreicht?)
2. Prozessdimension (Wie muss die Aufgabe erledigt werden?)
3. Strukturdimension (Welche Rahmenbedingungen werden gebraucht, um eine bestimmte Leistung dem Bürger anbieten zu können?)
4. Subjektive Dimension (Wie beurteilt der Kunde die Leistung?)
5. Soziale Dimension (Wie beurteilt der Mitarbeiter die Leistung?)

(KDZ 2003: 8-9)

Im Jahr 2003 konnten vom KDZ 48 Indikatoren aus 18 Bereichen und 11 Ressorts identifiziert werden. Dabei überwog die Anzahl der Kennzahlen, die Prozesse und interne Kosten beschreiben. Hingegen wurde Kundenzufriedenheit kaum mittels Kennzahlen bestimmt, was zeigt, dass die österreichische Verwaltung im Vergleich zu den von Stolck und Wegrich untersuchten Ländern noch hinterherhinkt. Die Struktur bzw. die Rahmenbedingungen wurden so gut wie gar nicht in Form von Kennzahlen erfasst (KDZ 2003: 25). Bis 2006 wurden Kennzahlen im sogenannten Leistungsbericht für alle Ressorts abgebildet. Danach wurde der Leistungsbericht nicht mehr beauftragt. Teilweise fanden die

Leistungskennzahlen Eingang in die Budgets der Jahre 2007 und 2008²⁹. Jedenfalls werden im neuen Haushaltsrecht (mehr zur Haushaltsrechtsreform siehe Kap. 4.4.6.) dieselben oder ähnliche Leistungskennzahlen wieder verwendet.

4.4.3 Mitarbeiterbeteiligung

Eine Form der Mitarbeiterbeteiligung stellt die Einholung der Meinung der Mitarbeiter mittels Befragungen dar. Das kann auf verschiedenen Ebenen stattfinden. So wurde im Jahr 2007 vom Bundeskanzleramt eine bundesweite MitarbeiterInnen-Befragung durchgeführt. Auf Ressortebene beispielgebend war die zuletzt 2008 abgehaltene Vorgesetztenbeurteilung und Arbeitszufriedenheitsanalyse des damaligen Bundesministeriums für Soziales und Konsumentenschutz (BMSK).³⁰ Es gibt allerdings auch Befragungen auf noch kleinerer Ebene, so befragte der Zentrallausschuss im BMUKK 2007/2008 das Schulpersonal (ausgenommen Lehrpersonal) zu Themen wie Arbeitsplatzzufriedenheit, Belastung und konkreten Arbeitsfeldern³¹. Die ersten beiden Projekte sollen hier kurz vorgestellt werden.

BundesmitarbeiterInnen-Befragung 2007

Das Bundeskanzleramt hat 2007 im Auftrag von Beamtenministerin Bures alle Bediensteten im Bund zu den Themenfeldern: Arbeitszufriedenheit, Karriereförderung und Entwicklungsperspektiven, Image der Tätigkeit, Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben, MitarbeiterInnengespräch mittels Online-Fragebogen befragt. Das Projekt wurde auch von Seiten der Gewerkschaft (Gewerkschaft Öffentlicher Dienst, GÖD) unterstützt.³² Wesentliche Ergebnisse waren, dass die generelle Arbeitszufriedenheit recht hoch ist, besonders positiv hervorgestochen sind Aspekte wie Arbeitsklima, Abwechslungsreichtum sowie das Kennen und Erreichen der eigenen Arbeitsziele. Zufriedenheit mit der Entlohnung variierte unter den Bediensteten; während AkademikerInnen, Frauen und die Gruppe der über 50-Jährigen eher zufrieden mit dem Einkommen waren, zeigten PflichtschulabsolventInnen und die Altersgruppe der 30- bis 39-Jährigen eher schlechte Bewertungen (Bundeskanzleramt 2008: 64).

²⁹ Siehe Arbeitsbehelfe zum Budget, 2007 und 2008

³⁰ Vgl. dazu Abschlussbericht der Verwaltungsqualitätsinitiative 2007/ 2008 von Mag. Kallinger, auf: <http://www.austria.gv.at/DocView.axd?CobId=34413> [08.03.2010]

³¹ Näheres dazu siehe Homepage des Zentrallausschusses des BMUKK: <http://www.zaverwaltung.at/index.php?id=533> [15.04.2010]

³² Homepage BKA: http://www.austria.gv.at/site/cob_28035/currentpage_9/6327/default.aspx sowie der GÖD: <http://www.goed.at/13721.html> [15.04.2010]

Häufig wurde von den Befragten kritisiert, dass die Aufstiegsmöglichkeiten und Karrierechancen recht begrenzt seien und dass sich viele über Fortbildungsmöglichkeiten schlecht informiert fühlten. Das mittlerweile gesetzlich vorgeschriebene Mitarbeitergespräch, das in der Form abgehalten werden soll, wie in Kapitel 3 beschrieben, wurde 2007 nur zu knapp 50% durchgeführt. Interessant ist hier auch, dass das Mitarbeitergespräch von Vorgesetzten durchschnittlich besser bewertet wurde als von Mitarbeitern (Bundeskanzleramt 2008: 65-66).

Aufgrund dieser Ergebnisse wurde als Maßnahme vor allem die Erweiterung des Schulungsbereiches, insbesondere für Führungskräfte, gesetzt (Bundeskanzleramt 2008: 67).

Vorgesetztenbeurteilung und Arbeitszufriedenheitsanalyse im BMSK 2008

Nachdem bereits in den Jahren 1994 und 1999 in der Zentralsektion des Sozialministeriums Vorgesetztenbeurteilungen durchgeführt worden waren und aufgrund von Anregungen in diversen Mitarbeiter-Workshops startete die Abteilung für Personalentwicklung, unter der Leitung von Mag. Vegh, 2008 eine ressortweite Befragung inklusive der nachgeordneten Dienststelle Bundessozialamt. Dazu wurde ein externer Kooperationspartner beauftragt, konkret Hewitt Consulting. Da bei einer solchen Befragung Anonymität eine große Rolle für die Mitarbeiter spielt, war es sehr wichtig, jemanden von außen mit der Auswertung zu beauftragen. Die Vorgesetztenbeurteilung stellte laut Mag. Vegh eine 270 Grad-Analyse dar. Die Vorgesetzten hatten sich selbst einzuschätzen, wurden von ihren Mitarbeitern bewertet und schlussendlich mussten sie das Ergebnis noch mit dem eigenen Vorgesetzten reflektieren. Die Vorgesetztenbeurteilung behandelte Dimensionen wie Kommunikation & Information, Motivation, MitarbeiterInnenförderung, Feedback, Teamorientierung etc. Der Fragebogen zur Arbeitszufriedenheit umfasste 3 Basisdimensionen: Gesundheit/ Arbeitsfreude, Kommunikation/ Information und MitarbeiterInnen/ Organisation. Die Fragebögen waren online, mit einem persönlichen Code zugänglich, der direkt mit den zu beurteilenden Führungskräften verbunden war. Im Vorfeld musste viel Informationsarbeit geleistet werden, vor allem, um Bedenken wegen der Anonymität zu beseitigen. Schließlich erreichte man aber eine Rücklaufquote von 75%. Die Einzelergebnisse erhielten nur die jeweiligen Führungskräfte, die damit einen Vergleich des Selbst- und Fremdbildes hatten, und mussten mit dem Team besprochen werden. Aggregierte Ergebnisse, besonders bei der Arbeitszufriedenheitsanalyse, wurden auf allen Ebenen, sofern es genug Rückmeldungen gab, erstellt. Der Vorteil dieser Befragung im Vergleich zur BundesmitarbeiterInnen-Befragung

liegt nach Einschätzung von Mag. Vegh darin, dass Ergebnisse besser auf die untersten Einheiten herunter gebrochen werden können und somit gezielter Maßnahmen bis hin zu Einzelmaßnahmen von Führungskräften getroffen werden können. Im Wesentlichen sind keine gravierenden Problemfelder aufgeworfen worden. Schlechtere Ergebnisse wurden bei den Arbeitsbedingungen, besonders was Stress betrifft, eingefahren sowie im Bereich strategische Ziele. Während die Mitarbeiter die eigenen und die Sektions-Ziele recht gut kennen, herrscht oftmals Unklarheit, was die Ziele des Ressorts betrifft. Die Erweiterung des Gesundheitsprogrammes sowie ein neues Projekt „Zielvereinbarungen“ sollen diesen Problemfeldern begegnen. Den Führungskräften, die auf ihr Ergebnis reagieren wollen, steht ein breites Angebot an Coaching, Supervision und Kommunikationstraining zur Verfügung. Zu diesem Zeitpunkt gibt es noch keine konkreten Pläne, diese Befragung in regelmäßigen Abständen fortzuführen.³³

4.4.4 E-Government

Das Thema E-Government kommt in so gut wie jedem Reformpaket, angefangen von den Verwaltungsinnovationsprogrammen über die Qualitätsoffensive bis hin zum aktuellen Reformprogramm, vor. So nimmt es etwa im Ministerratsvortrag vom 15. 09. 2009 neben dem Thema Optimierung der Supportprozesse sehr viel Raum ein. Die Bündelung von IKT-Services (Informations- und Kommunikationstechnologien) wird als wichtiger Beitrag zur Konsolidierung und Kosteneinsparung bei den Verwaltungsprozessen gesehen. Zusätzlich soll durch die Konzentration dieser Services auch eine Qualitätsverbesserung erreicht werden. Dem Dokument folgend sind derzeit folgende Projekte geplant bzw. bereits in Umsetzung:

- One-Stop-Verfahren (für die Bereiche Geburt, Eheschließung, Todesfall sowie Gewerbeanmeldung)
- Bundesclient – Mindeststandard für IT-Arbeitsplätze
- IT-Shared Services (Bündelung von Services):
 - Backup Rechenzentrum
 - Telefonieren via Internet (VOIP)
 - Bündelung der Datenkommunikation
 - IT-Hilfs- und Dienstleistungen
- Regelwerk – IKT-Anwendungen (mit den Ländern):

³³ Alle Informationen zur Vorgesetztenbeurteilung und Arbeitszufriedenheitsanalyse des BMSK entstammen dem Interview mit Mag. Vegh am 09. 04. 2010

- Einheitliche Kostenmodelle bzw. Nutzungsentgelte
- Gemeinsame Entscheidungsgremien (mit Städte- und Gemeindebund)
- Elektronisches Aktensystem für nachgeordnete Dienststellen
- Umfassendes Behördenverzeichnis aller Gebietskörperschaften:
 - Aktueller Bestand an Mitarbeitern und Organisationseinheiten – Transparenz!
- Personenstandsregister:
 - Anstelle der bisher lokal geführten Personenstandsbücher
- Mindeststandards für Informationsangebote für BürgerInnen und Unternehmen
- Unternehmensserviceportal

Zu den bisher größten und erfolgreichsten Projekten im Bereich E-Government gehören die Einführung des Elektronischen Aktes und die Errichtung des online-Portals help.gv.at.

ELAK (Elektronischer Akt)

Der ELAK, der den herkömmlichen Papierakt völlig ablösen sollte, kommt erstmals im Regierungsprogramm 2000 vor, wo dessen Einführung in allen Zentralstellen der Bundesministerien bis 2003 vorgesehen wurde. Um dieses Ziel erreichen, wurde 2001 das Projekt „ELAK im Bund“ gestartet, unter der Leitung des BKA. Der erste Schritt bestand darin, den ELAK auszuschreiben, die Ausschreibung wurde geleitet von der Bundesbeschaffungs-GmbH. Am 4. 1. 2003 wurde der Zuschlag der ARGE-ELAK, einer Bietergenossenschaft aus Bundesrechenzentrum-GmbH, IBM und Fabasoft, erteilt.³⁴ Der ELAK ist mittlerweile im Bund erfolgreich eingeführt. Erfahrungsberichte und Einstellungen der Bediensteten des BMUKK zum Umgang mit dem ELAK sind im nächsten Kapitel zu finden.

Amtshelfer help.gv.at

Laut der Plattform Digitales Österreich³⁵ bietet die Seite help.gv.at für den Bürger folgende Services:

- Information und Tipps zu rund 200 Themen,
- Formulare zum Download,
- ein umfassendes Behördenverzeichnis,

³⁴ Homepage Plattform Digitales Österreich: <http://www.digitales.oesterreich.gv.at/site/5286/Default.aspx#a5> [15.04.2010]

³⁵ Die Plattform Digitales:Österreich (PDÖ) ist das Koordinations- und Strategiegremium der Bundesregierung für E-Government in Österreich.

- die Möglichkeit der elektronischen Abwicklung von Amtsgeschäften,
- die Beantwortung von Bürgeranfragen³⁶.

Bei der Gestaltung des Portals wird darauf geachtet, den barrierefreien Zugang ständig zu verbessern. Das Portal hat mittlerweile etliche internationale Preise gewonnen, wie zum Beispiel den eEurope Award 2003 in der Kategorie "A better life for European citizens"³⁷.

4.4.5 Flexibilisierungsklausel

Wie schon bei den Leistungskennzahlen erwähnt, strebt die aktuelle Reform der öffentlichen Verwaltung eine Dezentralisierung von Verantwortung, sowohl für die Inputs als auch für die Outputs, an. In diesem Sinne wurde 1998 das Projekt Flexi-Klausel gestartet, das gesetzlich in § 17a BHG festgehalten ist.³⁸ Es basiert auf Freiwilligkeit, das heißt, jede Verwaltungseinheit konnte selbst entscheiden, ob es die Flexi-Klausel anwenden möchte, und zwar in Absprache mit dem eigenen Ressort, dem Finanzministerium und dem Rechnungshof (§ 17a BHG). Bis heute haben insgesamt 20 Einheiten, darunter unter anderem das Österreichische Patentamt, mehrere Justizanstalten, das Österreichische Staatsarchiv etc. die Flexi-Klausel umgesetzt. Die Flexibilisierungsklausel soll, wie der Begriff vermuten lässt, den starren Budgetierungsprozess aufweichen und den Einheiten mehr Flexibilität und Entscheidungsfreiräume beim Einsatz ihrer Ressourcen geben und stellt damit ein wesentliches Instrument des New Public Management dar. „In Mehrjahresprogrammen werden geplante Einnahmen und Ausgaben ebenso festgelegt wie Arbeitsprogramme mit Leistungs- und teilweise auch Wirkungszielen.“³⁹ Die Evaluierung des Projektes ergab, dass der selbstverantwortliche Ressourceneinsatz bisher in fast allen Einheiten sowohl monetäre als auch nicht-monetäre Erfolge brachte. Zum einen konnten die damals 18 Einheiten bis 2006 bereits Rücklagen von 15 Mio. Euro bilden, über die die Einheiten auch selbst verfügen können. Zum anderen ergab sich aus einer Befragung von Mitarbeitern der Flexi-Organisationen auch eine veränderte Arbeitskultur. Besonders gestiegen sind die Mitarbeitermotivation sowie die Identifikation der Mitarbeiter mit ihrer Einheit bzw. hatte sich schon der Begriff „unser Unternehmen“ durchgesetzt. Der größte Kritikpunkt liegt darin, dass von Seiten der Flexi-Organisation oft Unklarheit über die Zielvorgaben ihrer

³⁶ Homepage Plattform Digitales Österreich: <http://www.digitales.oesterreich.gv.at/site/5265/default.aspx> [15.04.2010]

³⁷ Ibid.

³⁸ Homepage des BMF: <http://www.bmf.gv.at/Budget/DasBudget/BundeshaushaltsgesetzBHG/ start.htm> [16.03.2010]

³⁹ Homepage des BKA/Verwaltungsinnovation <http://www.bka.gv.at/site/6359/default.aspx> [10.03.2010]

übergeordneten Ressorts besteht. Die Evaluierungsgruppe empfiehlt daher jährliche Leistungsvereinbarungen bzw. Kontrakte und den Einsatz von steuerungsrelevanten Leistungskennzahlen. Verbesserungspotential wird auch beim Personalmanagement und bei der Kundenorientierung gesehen, bei Letzterer wird ebenfalls die Einführung von kundenorientierten Leistungskennzahlen empfohlen (Hammerschmid et al. 2008: II).

4.4.6 Haushaltsrechtsreform

Obwohl die Flexibilisierungsklausel nur in vergleichsweise kleinem Rahmen umgesetzt wurde, stellt sie laut Mag. Kallinger ein Erfolgsprojekt dar, da die Erfahrungen aus dem Projekt wesentlich die Haushaltsrechtsreform, die 2013 in Kraft tritt, beeinflussten.⁴⁰ Die Haushaltsrechtsreform würde für sich eine eigene Arbeit füllen, der Vollständigkeit wegen seien hier aber die wichtigsten Eckpfeiler kurz erwähnt. 2007 wurde im Parlament einstimmig die Haushaltsrechtsreform in Form einer Novelle zum Bundesverfassungsgesetz (BGBl. I 1/2008) beschlossen. Dabei wurden dem bisherigen Staatsziel „gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht“ noch zwei weitere hinzugefügt, nämlich nachhaltige Finanzen und Gleichstellung von Frauen und Männern (gender budgeting). Dazu wurden Grundsätze wie Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit durch die Grundsätze Wirkungsorientierung, Effizienz, Transparenz und genaue Darstellung der finanziellen Lage ersetzt (Steger 2009: 13-14). Die Umsetzung sollte in zwei Etappen erfolgen. Die erste Etappe startete 2009 mit der Einführung der mehrjährigen Budgetplanung und der Festsetzung von Ausgabenobergrenzen durch das Parlament in diesem Zeitraum (achtnehmend auf konjunkturelle Schwankungen und Aufgabenänderungen). Gleichzeitig werden, wie bei den Flexi-Organisationen zuvor, Rücklagen in den Ressorts diesen zur eigenständigen Verwendung überlassen. Das Finanzministerium drückt diese Änderung folgendermaßen aus: „Damit wird jede Ministerin zur eigenen Finanzministerin bzw. jeder Minister zum eigenen Finanzminister und hat es in der Hand, durch kluge und sparsame Gestion der Budgetmittel den eigenen Gestaltungsspielraum zu erhöhen.“⁴¹ Die zweite Etappe, die ab 2013 in Kraft tritt, soll eine Umsetzung des sogenannten performance budgeting darstellen, das heißt, Leistungs- und

⁴⁰ Aus dem Interview mit Mag. Kallinger am 16.03.2010

⁴¹ Homepage des BMF:

http://www.bmf.gv.at/Budget/Haushaltsrechtsreform/1EtappederHaushalts_10384/ start.htm [16.04.2010]

Wirkungsziele werden in das Budget integriert.⁴² Die drei wesentlichen Punkte der zweiten Etappe sind:

- Ergebnisorientierte Steuerung von Dienststellen
- Neue Budgetstruktur „Globalbudgets“
- Neues Veranschlagungs- und Rechnungssystem

(Steger 2009: 19)

Das übergeordnete Ziel der zweiten Etappe ist, wie schon erwähnt, die wirkungsorientierte Haushaltsführung. Steger sieht in der Haushaltsrechtsreform „einen Kulturwandel in der gesamten Bundesverwaltung, aber auch in der Politik, weil die Politik durch das Design der Reform veranlasst wird, Prioritäten zu setzen und diese im Sinne einer Transparenz der Entscheidungen auch zu deklarieren.“ (Steger 2009: 33)

Dieses Kapitel sollte in Form eines Überblicks über die derzeitigen Verwaltungsreformprojekte in Österreich darstellen. Im nächsten Kapitel gilt es anhand verschiedener qualitativer und quantitativer Methoden darzustellen, wie das Verwaltungspersonal zu den angesprochenen Reformen steht und inwieweit Orientierung an Ergebnissen und Effizienz von den Bediensteten internalisiert wurde.

⁴² Homepages des BMF:

http://www.bmf.gv.at/Budget/Haushaltsrechtsreform/2EtappederHaushalts_10081/ start.htm [16.04.2010]

5 Das Personal in der Praxis

Die bisherigen Kapitel behandelten die Themen Verwaltungspersonal und Verwaltungsreformen von der theoretischen Seite. Das heißt, es wurden hauptsächlich Annahmen aus dem wissenschaftlichen Diskurs, besonders Typisierungen der in der Verwaltung tätigen Menschen, dargestellt. Doch neben der notwendigen theoretischen Aufarbeitung ist es ein wichtiges Ziel dieser Arbeit das Verwaltungspersonal und deren Einstellung zu New Public Management empirisch zu erfassen. Zunächst werden aber noch ein paar dienstrechtliche Bestimmungen besprochen, um die nötige Basis für die Bearbeitung des Forschungsobjektes BMUKK zu haben. Dementsprechend werden an dieser Stelle vornehmlich das Dienstrecht für den Bund und insbesondere Details zur Zentralstelle des BMUKK präsentiert.

5.1 Grundlagen des Dienstrechts in der öffentlichen Verwaltung

Einige wesentliche Prinzipien, die die Verwaltungsarbeit prägen, wurden schon in Kapitel 1 beschrieben. Besonders hervorzuheben sind dabei das Hierarchieprinzip und damit verbunden die Weisungsgebundenheit sowie das Legalitätsprinzip. In diesem Sinne gibt es noch einige Spezifika des öffentlichen Dienstes, die an dieser Stelle kurz dargestellt werden sollen.

5.1.1 Definition „Öffentlicher Dienst“

Es gibt zwei Wege, um an eine Definition dieses Begriffes heranzugehen. Einerseits können mit öffentlichem Dienst all jene Personen gesehen werden, die mit der Durchführung von Verwaltungsaufgaben betraut sind (Hartmann 2006: 299). Eine pragmatischere Definition bezeichnet die Dienstnehmer der Gebietskörperschaften Bund, Länder und Gemeinden als öffentlichen Dienst (BKA 2008: 4). Aufgrund der vielfältigen Aufgaben, die von der öffentlichen Verwaltung erledigt werden, umfasst er sehr verschiedene Berufsgruppen wie etwa Verwaltungsbeamte, Krankenpfleger, Lehrer, Soldaten etc. (Wimmer, N. 2004: 226).

Darüber hinaus gibt es allerdings noch einige Bereiche, die auch nach EU-Recht zum staatlichen Sektor gezählt werden, vor allem sind dies Sozialversicherungsträger, Kammern, Universitäten, staatliche Unternehmen etc. Als Teilsektoren werden aber nur jene bezeichnet:

Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherung. Personaldaten stehen aufgrund der heterogenen Struktur nicht einmal umfassend für den Teilbereich Bund zur Verfügung. In einer Erhebung für den Bund kommt Statistik Austria 2006 auf einen Personalstand gem. ESVG (Europäisches System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung) von 183.000 VBÄ (Vollbeschäftigtenäquivalente) (BKA 2009: 6). Aus dem Personalplan 2010 geht für die Gebietskörperschaft Bund (also ohne andere staatliche Bereiche) folgender Personalstand hervor:

	Beamte	Vertragsbedienstete	Gesamt
2009	102.623	34.079	136.702
2010	102.488	33.807	136.295

Tabelle 4: Personalstand der Gebietskörperschaft Bund

Quelle: Personalplan 2010: 149

5.1.2 Dienstverhältnisse

Aus der Tabelle ersichtlich wird die Unterteilung des Öffentlichen Dienstes in Beamte und Vertragsbedienstete, wobei beide Gruppen noch in Subgruppen unterteilt werden.

Das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis⁴³, auch genannt Beamtentum, befindet sich seit geraumer Zeit unter Kritik aufgrund der privilegierten Position seiner Träger. Es beruht auf einem hoheitlichen Akt, einem Bescheid⁴⁴, das heißt, Bedienstete der öffentlichen Verwaltung werden zum Beamten ernannt und treten aus diesem Dienstverhältnis in der Regel erst mit dem Ableben aus (BKA 2008: 3). Die Ernennung erfolgt durch den Bundespräsidenten bzw. wird an den Bundesminister weiter delegiert und basiert auf den Erfordernissen:

- Österreichische Staatsbürgerschaft
- Volle Handlungsfähigkeit
- Persönliche und fachliche Eignung
- Mindestalter von 18 Jahren und Höchstalter von 40 Jahren (letzteres kann ausnahmsweise nachgesehen werden)

(Öhlinger 1993: 27)

⁴³ Siehe dazu §1 BDG

⁴⁴ Siehe dazu §2 BDG

Die Gelöbnisformel des Beamten bei Ernennung sieht folgendermaßen aus:

„Ich gelobe, dass ich die Gesetze der Republik Österreich befolgen und alle mit meinem Amte verbundenen Pflichten treu und gewissenhaft erfüllen werde.“ (§7 BDG). Diese bringt das besondere Verhältnis des öffentlichen Arbeitgebers zu seinen Arbeitnehmern, den Beamten, und die Idee der Treuepflicht zum Ausdruck. Damit einher geht das Berufsethos der Beamten, das sich an Pflichttreue, Unparteilichkeit und Genauigkeit orientiert. Im Gegenzug zu seiner Treue wird dem Beamten eine lebenslange Versorgung (über seine aktive Dienstzeit hinaus) zugesagt sowie quasi Unkündbarkeit (nur im Falle von Disziplinarverfahren). Letzteres wurde zum Schutz der Beamten gegenüber politischer Einflussnahme und Willkür eingesetzt und unterstreicht das Prinzip der Gesetzmäßigkeit (Öhlinger 1993: 27-28). Dennoch gibt es seit einiger Zeit Bestrebungen der Politik die sogenannte Pragmatisierung abzuschaffen, da dieses Dienstverhältnis in der öffentlichen Meinung als „Privileg ohne innere Rechtfertigung“ gesehen wird, weil es keine Funktionsvorbehalte gibt, das heißt, es gibt keine Funktion, die diesen Status wirklich erfordern würde (Öhlinger 1993: 28-29).

1997 wurden erste Maßnahmen in die Wege geleitet, um den Anteil der Beamten in Berufsgruppen mit vertraglicher Alternative⁴⁵ zu senken, die zum Ziel hatten, die Personalstände vom 31.12.1996 einzufrieren. Aufgrund des Personalrückbaus, der nur die Zahl der Vertragsbediensteten senkt, wäre der relative Anteil der Beamten dennoch weiter gestiegen. 2003 wurde dann ein „echter“ Pragmatisierungsstopp beschlossen, seitdem sind Pragmatisierungen in Berufsgruppen mit vertraglicher Alternative nicht mehr erlaubt, was seither tatsächlich zu einem Rückgang geführt hat. Hinzu kommt auch das deutliche Reduktionspotential durch Ausgliederungen. In ausgegliederten Stellen bleibt zwar das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis bestehen, aber es können keine weiteren Mitarbeiter pragmatisiert werden. (BKA 2008: 33-34). Tab. 4 zeigt allerdings, dass noch immer ein Großteil der öffentlichen Bediensteten ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis hat.

Das Dienstverhältnis der Vertragsbediensteten ähnelt hingegen sehr einem privatwirtschaftlichen Dienstverhältnis, obwohl auch von ihnen ein „höheres soziales Verantwortungsbewusstsein“ erwartet wird (Öhlinger 1993: 30). Da, wie dargelegt, das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis durch bescheidmäßige Ernennung begründet wird, ist es so, dass für gewöhnlich Personen, die in die öffentliche Verwaltung eintreten, zuerst einmal in ein Vertragsbediensteten-Dienstverhältnis einsteigen. Am Anfang steht eine

⁴⁵ Verwaltungsdienst, Lehrer, Krankenpflagedienst (BKA 2008: 34)

Grundausbildung, die an Ressort sowie Vorbildung angepasst ist und in die Zuständigkeit des jeweiligen Ministeriums fällt. Das Bundesministerium kann die Ausbildung entweder selbst organisieren oder Angebote der Verwaltungsakademie des Bundes in Anspruch nehmen (BKA 2008: 59-60).

Einige Maßnahmen haben zusätzlich zum Pragmatisierungsstopp dazu geführt, dass die Nachfrage nach Pragmatisierungen stetig gesunken ist, dazu zählt vor allem die Harmonisierung des Beamtenpensionsrechts (Hartmann 2006: 309). Die letzten Änderungen des Dienstrechts, etwa die Dienstrechts-Novelle 2008, brachten nur Verschlechterungen aufseiten des Beamtendienstrechts, sodass für Personalvertreter ADir. Pauxberger der einzige große Vorteil des öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses die Unkündbarkeit ist⁴⁶.

Derzeit beruhen beide Dienstverhältnisse auf verschiedenen Dienstrechtsbestimmungen, dem Beamten-Dienstrechtsgesetz (BDG) auf der einen Seite und dem Vertragsbedienstetengesetz (VBG) auf der anderen Seite.

Beamte werden unterteilt in Verwendungsgruppen und Funktionsgruppen, wobei diese sowohl die Position als auch den Ausbildungsgrad widerspiegeln. Die Verwendungsgruppen im öffentlichen Dienst sind so vielfältig wie die zuvor beschriebenen Berufsgruppen, um nur einige zu nennen: A, B, C, D, M, E, L, etc. In der Zentralstelle des BMUKK, also im konkreten Verwaltungsdienst gibt es die Verwendungsgruppen:

- A1 Höherer Dienst
- A2 Gehobener Dienst
- A3 Fachdienst
- A4 Qualifizierter mittlerer Dienst
- A5 Mittlerer Dienst
- A6 Qualifizierter Hilfsdienst
- A7 Hilfsdienst

(BDG § 232)

Der Höhere Dienst ist nur für Akademiker zugänglich. Die Funktionsgruppen im BDG geben vor allem über die Position und besoldungsrechtliche Einstufung Auskunft.

⁴⁶ Aus dem Interview mit ADir. Pauxberger am 02. 03. 2009

Qualifikationsgruppe	besoldungsrechtliche Einstufung und Position
AkademikerInnen	A1/7-9 und Vergleichbare (z.B. SC, GL und LeiterInnen großer Nachgeordneter Dienststellen)
AkademikerInnen	A1/4-6 und Vergleichbare (z.B. AL, AL Stv., ReferatsleiterInnen und LeiterInnen größerer Nachgeordneter Dienststellen)
MaturantInnen	A2/5-8 und Vergleichbare (ReferatsleiterInnen, LeiterInnen mittlerer und kleinerer Nachgeordneter Dienststellen, ReferentInnen in höherer Verwendung)
Fachdienst	A3/5-8 und Vergleichbare (SachbearbeiterInnen in entsprechend anspruchsvoller Verwendung)

Abbildung 6: Funktionsgruppen im BDG

Quelle: BKA Bundeskanzleramt (Aug. 2008) (Hg.): *Das Personal des Bundes 2008 – Daten und Fakten*, Wien: 43

<http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=31497> [05.12.2008]

Im Vertragsbedienstetengesetz wird ähnlich wie im BDG in Entlohnungsgruppen und Bewertungsgruppen unterschieden, wobei die Entlohnungsgruppe mit der Verwendungsgruppe und die Bewertungsgruppe mit der Funktionsgruppe des BDG vergleichbar sind. Laut Personalplan sind im Verwaltungsdienst die Entlohnungsgruppen v und h zu finden. Das Entlohnungsschema v gilt für Vertragsbedienstete des Verwaltungsdienstes und das Entlohnungsschema h gilt für den handwerklichen Dienst. Es gibt v1-v5 Bewertungsgruppen für den Verwaltungsdienst und h1-h5 Bewertungsgruppen für den Handwerklichen Dienst⁴⁷. Wie im BDG gibt es abgesehen von diesen Entlohnungsgruppen noch viele mehr, beispielsweise für die Lehrer oder für den Pflegedienst.

Der Umstand, dass es derzeit zwei verschiedene Gesetzesgrundlagen für den öffentlichen Dienst gibt, wird von vielen Seiten kritisiert. Der Rechnungshof etwa fordert nicht nur eine Modernisierung im Dienstrecht, sondern auch eine Harmonisierung zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften, da dort vor allem im Bereich Pensionsrecht große Unterschiede vorliegen (Rechnungshof 2009: 38-39). Auch Personalvertreter ADir. Pauxberger fordert ein einheitliches Dienstrecht. Seiner Meinung nach stellen die

⁴⁷ Siehe dazu §64 und §65 VBG

Dienstrechts-Novellen der letzten Jahre nur „Flickwerke“ dar, welche nur die dringenden Angelegenheiten behandeln aber keine großen Veränderungen mit sich bringen. Ein weiterer Kritikpunkt von ADir. Pauxberger ist die Lohnkurve in der öffentlichen Verwaltung. So kommt es vor, dass ein junger Vorgesetzter oft weniger verdient, als die Person, die unter ihm steht. Deshalb sollte bei gleichbleibender Lebensverdienstsumme, am Anfang ein größeres Gehalt gezahlt werden, um Positionen in der öffentlichen Verwaltung attraktiver zu machen. Diese Forderung hängt sehr eng mit den Ideen des New Public Management zusammen. Ähnlich verhält es sich mit der Befristung von Führungsposition, die seit 1999 auch in der österreichischen Verwaltung umgesetzt wird. Seither werden Führungspositionen auf fünf Jahre vergeben. Vor Ablauf dieser Frist, muss der Führungskraft mitgeteilt werden, ob der Verbleib auf der Position geplant ist.⁴⁸

5.2 Forschungsobjekt: BMUKK

In diesem Kapitel soll nun die zweite grundlegende Forschungsfrage, nämlich nach der Einstellung der Verwaltungsbediensteten zur Verwaltungsreform, auf Basis von empirischen Daten beantwortet werden. Zu diesem Zweck wurde das Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur (BMUKK), genauergesagt dessen Zentraleitung, als Forschungsobjekt herangezogen. Diese Verwaltungseinheit wurde gewählt aufgrund früherer Forschungstätigkeiten im Rahmen eines Forschungspraktikums und den damit gewonnen, positiven Erfahrungen. Die Kontaktaufnahme mit verschiedenen Personen des Ministeriums war sehr unkompliziert, schnell und von relativ großer Transparenz geprägt. Die Ergebnisse der Forschung am BMUKK sollen exemplarisch Aufschluss über die Reformbereitschaft der Ministerialverwaltung geben. Es stellt sich natürlich die Frage, ob das BMUKK wirklich geeignet ist, um verallgemeinernde Aussagen zu treffen. So könnte etwa die Transparenz dieses Ministeriums zusammenhängen mit einer positiven Einstellung zu Reformen und somit in diesem Punkt von anderen Ministerien abweichen. Doch bereits in Kapitel 1 wurde auf die Schwierigkeiten der Verwaltungsforschung eingegangen, und vor allem auf die Problematik der Informationsbeschaffung. In diesem Sinne ist es verständlich ein transparentes Ministerium einem anderen, das vielleicht bessere Allgemeinaussagen über die Ministerialverwaltung erlauben würde aber kaum Zugang gewährt, vorzuziehen.

⁴⁸ Auskunft von ADir. Pauxberger, per Mail am 04.11.2009

5.2.1 Kompetenzen und Struktur des BMUKK

Das Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur befasst sich seit Beginn der XXIII. Legislaturperiode, mit Inkrafttreten der BMG Novelle 2007, laut ministeriumseigener Homepage bzw. dem Text der BMG Novelle 2007⁴⁹ mit folgenden Sujets:

- primäres und sekundäres, staatliches Bildungswesen (einschließlich Schulerhaltung, Schulerrichtung und Schulauflassung, Aus- und Weiterbildung der Lehrer und Lehrerinnen, Dienstrecht)
- Pädagogische Hochschulen
- Erwachsenenbildung/ Lebenslanges Lernen
- Kultusamt
- Restitutionsangelegenheiten
- Kunst
- Kultur
- schulische, kulturelle und kirchliche Stiftungen und Fonds

Die Bereiche tertiäres Bildungswesen (Universitäten und Fachhochschulen) sowie die Forschungsförderung, die vor 2007 in einem gemeinsamen Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur gelagert waren, gingen in ein neues Ministerium, das BMWF (Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung) über.

Das BMUKK wird seither geleitet von Dr. Claudia Schmied, die der SPÖ zuzuordnen ist, während dem BMWF Dr. Johannes Hahn vorsteht, der wiederum aus der ÖVP kommt.

Eine Umstrukturierung in diesem Bereich ist kein Novum. Betrachtet man seine Geschichte kommen immer wieder Trennungen und Zusammenschlüsse vor, 1970 wurde erstmals ein eigenes Ministerium für Wissenschaft und Forschung gegründet, 2000 - 2007 hingegen war der Bereich wieder in einem Ministerium unter Elisabeth Gehrer zusammengefasst.⁵⁰

⁴⁹ vgl.: BMG-Novelle 2007 sowie <http://www.bmukk.gv.at/ministerium/index.xml> [27.10.2008]

⁵⁰ BMUKK: http://www.bmukk.gv.at/ministerium/minister_alt.xml#toc3-id3 [18.06.2008]

Das BMUKK teilt sich abgesehen von der Präsidialsektion in sechs Sektionen:⁵¹

- Sektion I: Allgemein bildendes Schulwesen; Bildungsplanung; internationale Angelegenheiten, Pädagogische Hochschulen
- Sektion II: Berufsbildendes Schulwesen
- Sektion III: Personal- und Schulmanagement; Recht und Legistik
- Sektion IV: Kultur
- Sektion V: Allgemeine pädagogische Angelegenheiten; Statistik und IT-Angelegenheiten; Erwachsenenbildung
- Sektion VI: Kunstangelegenheiten

Einige Bereiche entziehen sich der im Bundesministeriengesetz niedergeschriebenen Struktur Sektionen-Abteilungen-Referate – sie sind direkt dem Büro der Bundesministerin zugeordnet. Darunter fallen seit der Amtsperiode von Dr. Schmied: selbstverständlich das Ministerbüro, Interne Revision, Kultusamt, Stabsstelle für rechtliche und wirtschaftliche Angelegenheiten, Stabsstelle für Kunst- und Kulturvermittlung und das Projektteam „Neue Mittelschule“. Dieses stellt eine gewisse Besonderheit dar. Laut SC Dr. Moser spiegelt die Platzierung an dieser prominenten Stelle die Wichtigkeit, die die Bundesministerin dem Bereich gibt, wider. Der Titel „Projektteam“ beinhaltet die Zielsetzung, dass der Bereich sowohl eine gewisse Zielvorgabe vor allem aber auch eine Zeitvorgabe hat, sprich zu einem bestimmten Zeitpunkt wieder aufgelöst werden soll.⁵² Ebenfalls ausgenommen aus der allgemeinen Struktur ist der Bereich Informationstechnologie, Bildungsstatistik und Gender. Am Anfang ihrer Amtsperiode hat BM Schmied die Stelle des Generalsekretärs aufgelöst aber wenig später neubesetzt mit ihrem früheren Ministerbüro-Leiter Hanspeter Huber.

⁵¹ Siehe Geschäftseinteilung 2009, http://www.bmukk.gv.at/medienpool/17898/ge_2009_06_01_web.pdf

⁵² Aus dem Interview mit SC Dr. Moser, am 09.12.2008

5.2.2 Das Personal des BMUKK in Zahlen

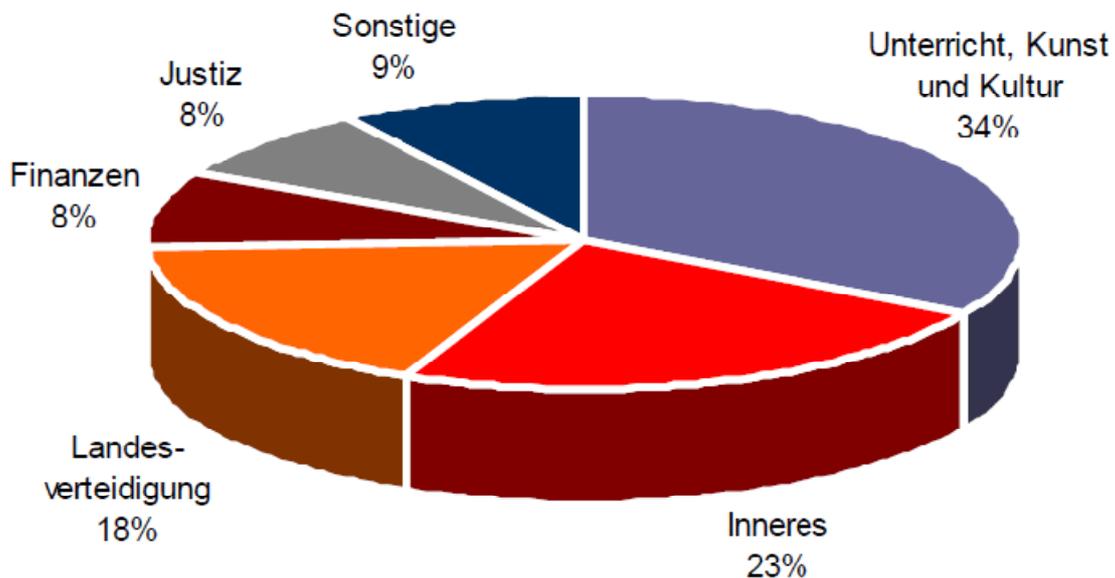


Abbildung 7: Verteilung des Bundespersonals auf Ressorts 2009

Quelle: BKA Bundeskanzleramt (2008) (Hg.): *Das Personal des Bundes 2008 – Daten und Fakten*, Wien: 14

<http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=31497> [05.12.2008]

Wie auf diesem Tortendiagramm zu sehen ist, liegt das Unterrichtsministerium beim Personal bundesweit mit 34 % an erster Stelle. Ein Großteil des Personals entfällt hier natürlich auf nachgeordnete Stellen, insbesondere das Lehrpersonal bzw. Personal in der Schulverwaltung etwa im Reinigungsdienst. Betrachtet man hingegen nur die Zentralstelle liegt das BMUKK durchaus im durchschnittlichen Bereich, wie in der Abb. 8 ersichtlich wird.

Ressort, 31.12.2008	gesamt	davon	
		in der Zentralstelle	in nachgeordneten Dienststellen
Oberste Organe	1.061		
Bundeskanzleramt	1.060	718	342
Inneres	31.057	1.638	29.419
Unterricht, Kunst und Kultur	44.091	721	43.370
Wissenschaft und Forschung	792	318	474
Soziales und Konsumentenschutz	1.030	391	639
Gesundheit, Familie und Jugend	478	465	14
europäische und internationale Angelegenheiten	1.315	583	732
Justiz	10.973	208	10.765
Landesverteidigung	23.444	970	22.474
Finanzen	11.055	765	10.290
Land- u. Forstwirtsch., Umwelt u. Wasserwirtsch.	2.648	871	1.777
Wirtschaft u. Arbeit	2.884	1.008	1.877
Verkehr, Innovation u. Technologie	896	627	269
Gesamt	132.784	9.284	122.439

Abbildung 8: Personal in Zentralstellen und nachgeordneten Dienststellen

Quelle: BKA Bundeskanzleramt (2009) (Hg.): *Das Personal des Bundes 2009 – Daten und Fakten*, Wien: 15

<http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=36432> [03.05.2010]

	2007	2008	2009	2010
Beamte	505	492	493	484
Vertragsbedienstete ⁵³	254	245	247	242
Gesamtsumme	759	737	740	726

Tabelle 5: Beamte und Vertragsbedienstete in der Zentralstelle des BMUKK

Quelle: eigene Darstellung aus den Zahlen der Stellenpläne⁵⁴ 2007 und 2008, sowie der Personalpläne 2009 und 2010

Im Verlauf der letzten vier Jahre zeigt die Zentralstelle des BMUKK erstens einen kontinuierlichen, wenn auch nicht rasanten, Personalrückgang, wobei die Zahl der

⁵³ Beinhaltet sowohl Vertragsbedienstete des Verwaltungsdienstes (Entlohnungsgruppe v) als auch des Handwerklichen Dienstes (Entlohnungsgruppe h)

⁵⁴ Mit der BundesministerienGesetzNovelle 2009 wurde die Bezeichnung Stellenpläne ersetzt durch Personalpläne, die inhaltliche Gliederung blieb allerdings Großteils gleich und sie sind weiterhin als Anhang zum Budgetbericht zu finden.

Vertragsbediensteten recht konstant blieb, während bei den Beamten ein kleiner Rückgang festzustellen ist.

Wie zuvor besprochen kann über Verwendungs- und Funktionsgruppen bei den Beamten auf deren Vorbildung sowie Stellung geschlossen werden. Tab. 6 zeigt, dass es eine knappe Mehrheit, 50.8%, an Akademikern gibt.

Verwendungsgruppe	2007	2008	2009	2010
A1	251	247	246	246
A2	161	159	160	160
A3	76	75	74	72
A4	10	5	7	4
A5	7	6	6	2

Tabelle 6: Personal der Zentralstelle des BMUKK nach Verwendungsgruppen

Quelle: eigene Darstellung aus den Zahlen der Stellenpläne 2007 und 2008, sowie der Personalpläne 2009 und 2010

5.3 Forschungsmethode: Halbstandardisierte Interviews

Der erste Kontakt zur öffentlichen Verwaltung, genauer gesagt zum Forschungsobjekt BMUKK, wurde bereits während der Arbeit für ein Forschungspraktikum aufgenommen. Konkret wurden zwei Interviews geführt, die je nach Gesprächspartner unterschiedliche Ausrichtungen hatten. Die beiden angesprochenen Verwaltungsbediensteten sollten zwei möglichst konträre Perspektiven auf das BMUKK aber auch auf den Verwaltungsdienst generell erlauben. Deshalb wurde zusätzlich zum Sektionschef der Präsidialsektion, SC Dr. Helmut Moser, der durch das per E-Mail angefragte Bürgerservice vermittelt wurde, auch Personalvertreter ADir. Johann Pauxberger kontaktiert. Die Kontaktaufnahme verlief recht unkompliziert und die Interviews fanden in einem Zeitraum von 2 Wochen nach der ersten Kontaktaufnahme statt. Für beide Interviews gab es vorgefertigte Leitfäden, dennoch wurde den interviewten Personen sehr viel Raum gelassen, eigene Ideen und Meinungen einzubringen. Gewisse Fragenbereiche waren also auf die Person abgestimmt, bei SC Dr. Moser etwa ging es vor allem um die Struktur des BMUKK und die Aufteilung der Kompetenzen, während ADir. Pauxberger vor allem bezüglich der Organisation der

Personalvertretung und des Dienstrechtes befragt wurde. In beiden Interviews wurde allerdings nach New Public Management gefragt, besonders nach der eigenen Perzeption dieses Verwaltungsreformkonzeptes und schließlich auch nach der eigenen Beurteilung von diversen Reformschritten. Die somit gewonnenen Informationen bildeten später eine wesentliche Basis für den Fragebogen, der an alle Mitarbeiter der Zentralstelle ergehen sollte. Aus den Interviews wurde auch klar, dass im Gegensatz zu der stereotypen Darstellung „des Beamten“ sehr unterschiedliche Werte und Einstellungen in der öffentlichen Verwaltung vorkommen, und zwar selbst innerhalb eines Ressorts.

Im Gespräch mit SC Dr. Moser war die hierarchische Struktur der öffentlichen Verwaltung ein wichtiges Thema. Als Sektionschef hat er theoretisch in fast alles Einblick, was in seiner Sektion geschieht und trägt auch die Verantwortung dafür. Doch seiner Meinung nach ist dies nur ein „Idealbild“, denn das umfangreiche Aufgabenspektrum alleine in der Präsidialsektion erlaubt es ihm nicht, tatsächlich die Arbeit eines jeden Mitarbeiters zu kontrollieren. Der ELAK biete zwar die Möglichkeit zu jedem Zeitpunkt den Fortschritt einer Sache zu überprüfen, aber er mache davon nur sehr selten Gebrauch. Der eher NPM-kritische Sektionschef sieht deshalb auch in der vermehrten Projektarbeit einen der wenigen Erfolge von New Public Management. Denn in den Projekten, die sich meist mit Querschnittsmaterie befassen, ist es nun möglich aus den hierarchischen Strukturen herauszutreten und gemäß der eigenen Expertise Fachwissen einzubringen, was zu einem fruchtbaren Austausch führt. Zwar hätten so manche Probleme damit, dass nun Verantwortung und damit auch Erfolge nicht mehr eindeutig einer Einheit zugerechnet werden können, generell aber wirkt Projektarbeit sehr positiv der „Betriebsblindheit“ entgegen, wie Moser es nennt.⁵⁵

Als nicht zielführend betrachtet er die im Vertragsbedienstetenschema Neu niedergeschriebenen Leistungsprämien. Zunächst einmal sei nur eine Minderzahl seiner Mitarbeiter im Vertragsbediensteten-Dienstrecht. Die Regelungen für die Leistungsprämien und vor allem der finanzielle Rahmen, der ihm dafür gegeben ist, sind aber derart gestaltet, dass er in der tatsächlichen Arbeit kaum entsprechende Leistungsprämien vergeben kann. Denn insgesamt stehen ihm dafür nur 2% der gesamten Lohnsumme aller Vertragsbediensteten zu.⁵⁶

⁵⁵ Aus dem Interview mit SC Dr. Moser am 9.12.2008

⁵⁶ Ibid.

Besonders problematisch in der Verwaltungsreform-Diskussion findet er die kolportierten Einsparungssummen. Diese seien mit großer Vorsicht zu genießen, da manchmal Summen errechnet werden, die den gesamten Aufwand einer Einheit übersteigen, weshalb selbst durch das völlige Auflösen ein solches Einsparungspotential nicht zustande kommen könnte. Generell warnt SC Dr. Moser vor der Überzeugung alles, was größer wäre, wäre auch effizienter. Er rät: „Die Wahrheit ist, es gibt keine richtige Größe, sondern es gibt eine richtige Größe die der Aufgabe adäquat ist.“⁵⁷

Wie erwähnt, ist SC Dr. Moser eher skeptisch gegenüber NPM eingestellt. Im Kapitel zur Haushaltsrechtsform sieht Gerhard Steger, Chef der Budgetsektion im Finanzministerium, in eben dieser einen Wandel, wonach Politiker aufgefordert sind „Prioritäten zu setzen und diese im Sinne einer Transparenz der Entscheidungen auch zu deklarieren.“ (Steger 2009: 33). Genau das hält SC Dr. Moser für den Grund, warum New Public Management schließlich scheitern wird. „Dass ein Politiker sich darauf festlegen lässt, was er wirklich punktgenau erreichen will, damit es auch für seine Mitarbeiter zur Arbeitsanweisung wird. Das widerspricht der Vorgabe, dass er sich der öffentlichen Kritik stellen muss, für alles was er nicht erreicht. Und daher ist im Nebel zu stochern viel öffentlichkeitsverträglicher.“⁵⁸

Schließlich betont er noch die hervorragende Arbeit der Personen, die in der öffentlichen Verwaltung tätig sind. Denn seiner Meinung nach funktioniert die Verwaltung momentan trotz ihrer unzähligen Strukturschwächen nur aufgrund des persönlichen Einsatzes der Verwaltungsbediensteten. Von einer Verwaltungsreform würde er sich wünschen, eine Struktur zu schaffen, in der Mitarbeiter nicht mehr ihr Engagement auf das Beheben der Schwächen beschränken müssen, sondern wo diese außerordentliche Leistungen bringen können.⁵⁹

ADir. Pauxberger, Personalvertreter für die FCG (Fraktion Christlicher Gewerkschafter) im Zentralausschuss des BMUKK, hingegen ist Großteils positiv gegenüber New Public Management eingestellt. Allerdings nennt er auch völlig unterschiedliche Aspekte, natürlich stärker auf das Personal bezogen aufgrund seiner Aufgabe. Das ausgebaute Bildungsangebot des Ministeriums ist für ihn ebenso ein wichtiger Baustein der Mitarbeiterförderung wie die Einführung des Mitarbeitergespräches. Die Fort-und Weiterbildungsinitiative des BMUKK

⁵⁷ Aus dem Interview mit SC Dr. Moser am 9.12.2008

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Ibid.

wird koordiniert von der Sektion III, zuständig unter anderem für Personalmanagement⁶⁰. Laut ADir. Pauxberger werden dort vor allem soft skills wie Führung und Rhetorik angeboten und zwar bundesweit. Dieses bewirkt zusätzlich zum Austausch mit recht unterschiedlichen Berufsgruppen, die in solchen Seminaren aufeinandertreffen, dass sich die Mitarbeiter vom Dienstgeber wahrgenommen fühlen.⁶¹

Das Mitarbeitergespräch ist notwendig, um Mitarbeitern ein Feedback zu geben, nicht nur über positive Leistungen, auch Kritik ist angebracht. Das soll verhindern, dass Mitarbeiter das Gefühl haben, nicht mehr wahrgenommen zu werden, was natürlich große Leistungsdefizite mit sich bringt. Als Vorgesetzter sieht ADir. Pauxberger die Herausforderung beim Mitarbeitergespräch vor allem darin, sich vorweg einmal klar zu machen, welche Erwartungen und Anforderungen man überhaupt an den Mitarbeiter richtet.⁶²

Schließlich sieht ADir. Pauxberger, der als Personalvertreter auch in vielen Begutachtungskommissionen sitzt, die Objektivierung der Aufnahme als erfolgreichen Reformschritt der letzten Jahre. Es kann zwar keine Garantie abgegeben werden, dass immer nur die beste Person für eine Position gewählt wird, aber die neuen Aufnahmeverfahren würden zumindest sicherstellen, dass „völlig ungeeignete Personen zum Zug kommen“⁶³. So hat er durchaus auch schon die Erfahrung gemacht, dass oftmals der erwartete Kandidat schließlich nicht das Rennen macht. Für höhere Positionen, wie etwa Sektionschefs und Stellvertreter, werden sogar externe Assessment-Center beauftragt mit der Erstellung eines Gutachtens. Ein solches Assessment-Center (Wendtner-Haweik) hat festgestellt, dass Führungskräfte der öffentlichen Verwaltung im Vergleich zur Privatwirtschaft sehr gut abschneiden, was für ADir. Pauxberger auch nicht verwunderlich ist. Eine Führungskraft in der öffentlichen Verwaltung sieht sich vor der großen Herausforderung ohne wirkliche monetäre Anreize, nur durch seine Persönlichkeit die Mitarbeiter führen zu müssen, das heißt, eine solche Position erfordert hohe soziale Kompetenz. Es sei deshalb auch besonders schwer für Führungskräfte, die aus der Privatwirtschaft kommen, plötzlich mit den Spezifika der öffentlichen Verwaltung umzugehen.⁶⁴

⁶⁰ Siehe dazu die Homepage der Initiative <http://www.fwbildung.at/index.php>

⁶¹ Aus dem Interview mit ADir. Pauxberger am 2.3.2009

⁶² Ibid.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Ibid.

Auch er kritisiert an der Diskussion um die Verwaltungsreform, dass oftmals völlig überzogene Einsparungspotentiale angegeben werden, etwa durch die Abschaffung der Bezirks- und Landesschulräte. Er selbst ist einer APA-Meldung vom 17. September 2008 nachgegangen, wonach im Bildungsbereich durch Verwaltungsreform eine Milliarde einzusparen sei. Es stellte sich erstens heraus, dass das Institut für Höhere Studien, das diese Studie erstellt hatte, alles mit dem Ministerbüro des BMUKK abgesprochen hatte. Zweitens wurde auf Rückfrage hin, wie diese Milliarde zustande komme, die Auskunft gegeben, dass hier sehr verschiedene Reformvorschläge hineingenommen wurden, nicht nur die Abschaffung der Räte, sondern vor allem eine amerikanische Studie, die den volkswirtschaftlichen Schaden von sogenannten „earlier schoolleavers“ (Schulabbrecher) berechnet hatte. In den Medien wurde die Pressemeldung aber so aufgefasst, dass allein durch die Strukturreform und vor allem durch die Abschaffung der Bezirks- und Landesschulräte, bereits 1 Milliarde einzusparen sei.⁶⁵

Im Kapitel 3 wurden Vorschläge an die Politik für die erfolgreiche Durchführung einer Verwaltungsreform angesprochen. Dabei war ein Punkt, dass die Mitarbeiter vor ungerechtfertigter Kritik zu schützen seien, da sonst negative Effekte auf die Motivation zu erwarten seien. In dem oben beschriebenen Fall scheint sich das Ministerbüro des BMUKK genau diesen Fehler gemacht zu haben.

Die beiden Interviews beweisen, dass die Einstellungen unter den Verwaltungsbediensteten sehr breit gestreut sein können. Darüber hinaus wurden Interviews mit Mag. Kallinger von der Verwaltungsreform-Abteilung im BKA und mit Mag. Vegh aus dem BMASK geführt. Ersteres diente vor allem dazu, diese Abteilung besser im Reformprozess zu verorten und eine chronologische Darstellung der Verwaltungsreformgeschichte in Österreich zu erstellen. Mag. Vegh gab speziell zur Mitarbeiterbefragung Auskunft, die in Kapitel 4.4.3 zu finden ist. Prof. Weigel wurde ebenfalls als Experte hinzugezogen, um die Bürokratietheorie von Niskanen für den Fall Österreich zu deuten.

⁶⁵ Aus dem Interview mit ADir. Pauxberger am 2.3.2009

5.4 Forschungsmethode: Der standardisierte Fragebogen

5.4.1 Vorbereitungsphase

Aus den Erfahrungen der beiden oben beschriebenen Interviews erwuchs auch die Idee eine Umfrage mittels standardisiertem Fragebogen in der gesamten Zentralstelle des BMUKK durchzuführen. Auf diese Weise könnten diese Meinungen besser erfasst werden, da der Fragebogen die Untersuchung einer größeren Stichprobe in relativ kurzer Zeit (auf jeden Fall im Vergleich zu der qualitativen Methode „offenes Interview“) erlaubt.

Einen weiteren Bezugspunkt für den Fragebogen stellt die empirische Studie von Niklas Luhmann und Renate Mayntz in der Zeit 1971-1972 an der öffentlichen Verwaltung Deutschlands dar. Deren Umfrage war jedoch erstens inhaltlich sehr viel breiter, vor allem wurde sehr viel Raum der Rekrutierung von Verwaltungspersonal gegeben, und zweitens war ihre Stichprobe sehr viel größer, da sie die Umfrage in allen Gebietskörperschaften der Bundesrepublik Deutschland durchführen konnten. Dennoch waren viele Fragen besonders im Bereich Ausbildung und Arbeitszufriedenheit bzw. –motivation auch brauchbar für die Umfrage, die für diese Arbeit gemacht wurde. Aufgrund der oben erwähnten Unterschiede wird bei der Auswertung kein Vergleich mit der Studie von Luhmann und Mayntz gezogen.

Der Fragebogen wurde schließlich in Kooperation mit Mag. Karol Decsi erstellt, der für seine Dissertation das BMWF (Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung) wissenschaftlich bearbeitet. Sein Forschungsschwerpunkt liegt vor allem bei den Informations- und Kommunikationstechnologien, weshalb der zweite Teil des Fragebogens diesen Bereich behandelt. Zur genauen Struktur des Fragebogens kommen wir aber später.

Um das Projekt durchführen zu können, musste Kontakt mit den Ministerien aufgenommen werden, nicht nur um deren Erlaubnis zu erhalten, sondern auch weil die Forschungsgruppe auf die Personalabteilungen der Ministerien angewiesen war, um überhaupt die Fragebögen an die Mitarbeiter schicken zu können. Zuerst gelang dies im BMWF, wo die erste Kontaktaufnahme mit dem Ministerbüro stattfand. Beim BMUKK wurde zuerst die Personalvertretung angeschrieben, da hier schon positive Erfahrungen gemacht worden waren. Doch es stellte sich heraus, dass solche Projekte nur über das Ministerbüro laufen können. Nach der Genehmigung durch das Ministerbüro ist allerdings noch das

Einverständnis der Personalvertretung eingeholt worden, konkret ist hier der Dienststellenausschuss für die Bediensteten der Zentralstelle unter der Leitung von Mag. Anneliese Ecker zuständig. Im Vorgespräch mit Mag. Angela Weilguny vom Ministerbüro wurde der Fragebogen auch noch inhaltlich besprochen. Aus diesem Gespräch gingen ein paar kleinere Änderungen hervor. Nachdem diese eingearbeitet worden waren, wurde die Personalabteilung mit der Verteilung beauftragt.

5.4.2 Die Struktur des Fragebogens

Der Fragebogen, der insgesamt 51 Fragen umfasst, wurde mittels der Software limesurvey⁶⁶ für Online-Umfragen erstellt. Diese Software erlaubt prinzipiell zwei Varianten, entweder wird für jeden, der zur Umfrage zugelassen ist, ein Code erstellt, oder aber man erlaubt einen freien Zugang für jeden, der den Link zum Fragebogen kennt. Beide Varianten haben ihre Vorzüge, so gewährt erstere die Sicherheit, dass jeder nur jeweils einmal den Fragebogen ausfüllen kann. Auf der anderen Seite könnte diese Variante auch Misstrauen bei den Befragten auslösen, dass die Ergebnisse nachvollziehbar seien, das heißt, in Verbindung mit dem jeweiligen Befragten gebracht werden könnten. Die Entscheidung fiel schließlich auf die zweite Variante, um eben das Vertrauen in die völlige Anonymität der Umfrage zu bestärken und somit eine ehrliche Beantwortung der teils sensiblen Fragen zu fördern. Es wurde also derselbe Link von der Personalabteilung per Mail an alle Mitarbeiter der Zentralstelle, inklusive einem erklärenden aber auch motivierenden E-Mail-Text verschickt. Diese Variante schließt allerdings nicht aus, dass ein Verwaltungsbediensteter mehrere Fragebögen beantwortet. Auf dieses Problem wird noch einmal bei der Auswertung zurückgekommen.

Das Programm limesurvey erlaubt auch die Unterteilung des Fragebogens in Themenblöcke, wobei dies in der Darstellung nicht sehr gut ersichtlich ist und eher bei der Bearbeitung Erschwernisse bringt, weshalb nur vier große Blöcke erstellt wurden, während die Auswertung später in zehn verschiedene Dimensionen unterscheidet. Die Blöcke wurden Allgemeines, Karriere und Ausbildung, Verwaltungsarbeit (dieser Block inkludiert die Fragen zu NPM), Umgang mit den elektronischen Medien genannt. Der letzte Bereich spiegelt den Forschungsschwerpunkt des Kollegen Mag. Decsi wider, weshalb dessen Auswertung nicht in dieser Arbeit vorkommt.

⁶⁶ Das Programm wurde der Forschungsgruppe von dem Zentralen Informatikdienst der Universität zur Verfügung gestellt, das heißt der ZID hat einen Admin-Zugang mit Passwort, der über einen eigenen Link geöffnet werden kann, erstellt. Mehr Informationen zum Programm unter www.limesurvey.org.

Sobald der Link im Web-Browser geöffnet wird, erscheint ein Begrüßungstext, den die Forschungsgruppe verfasst hat und der das Forschungsvorhaben darstellen aber auch einige Hinweise zur Handhabung der Software geben soll⁶⁷. Danach ist auf jeder Seite eine Frage zu sehen. Einige Fragen wurden aufgrund ihrer besonderen Wichtigkeit für das Forschungsinteresse als Pflichtfragen erstellt, wobei die Forschungsgruppe diese Option nur selten wählte, da dies zur Demotivation des Befragten führen kann, wenn er gezwungen ist, Fragen zu beantworten, die er nicht beantworten möchte. Ansonsten wurde überall die Möglichkeit gegeben ohne eine Antwort fortzufahren.

5.4.3 Durchführung

Am 5. März 2010 wurde die Umfrage aktiviert, das heißt im Programm limesurvey wird ein Link generiert, der eben für alle, die ihn erhalten, offen ist. Die Antworten werden online, im Programm abgespeichert, selbstverständlich ohne Informationen über die E-Mail Adresse des Befragten. Die Personalabteilung hat den Link an insgesamt 810 Personen geschickt. Am 11. März 2010 wurde eine Erinnerung per Mail versandt und schließlich wurde die Umfrage nach 11 Arbeitstagen am 19. März 2010 geschlossen. Es gab zwar die Möglichkeit für jeden Befragten die Umfrage zwischenspeichern, das heißt die bisherigen Antworten werden online abgespeichert und über ein selbst erstelltes Passwort kann der Fragebogen fortgeführt werden. Dennoch wurde der Fragebogen von vielen abgebrochen, diese unvollständigen Fragebögen werden im System aber auch abgespeichert. Bei der Auswertung stellt sich nun die Frage, ob diese unvollständigen auch in das Ergebnis eingeschlossen werden sollen. Da es keine Zugangscodes beim Online-Fragebogen gab, liegt die Vermutung nahe, dass durchaus einige Befragte den Link nochmals geöffnet haben und den Fragebogen von Neuem ausgefüllt haben, weshalb es zu Überschneidungen gekommen sein könnte. Deshalb werden zur Auswertung nur die vollständig ausgefüllten Fragebögen herangezogen.

⁶⁷ Siehe 1. Seite des Fragebogens im Anhang

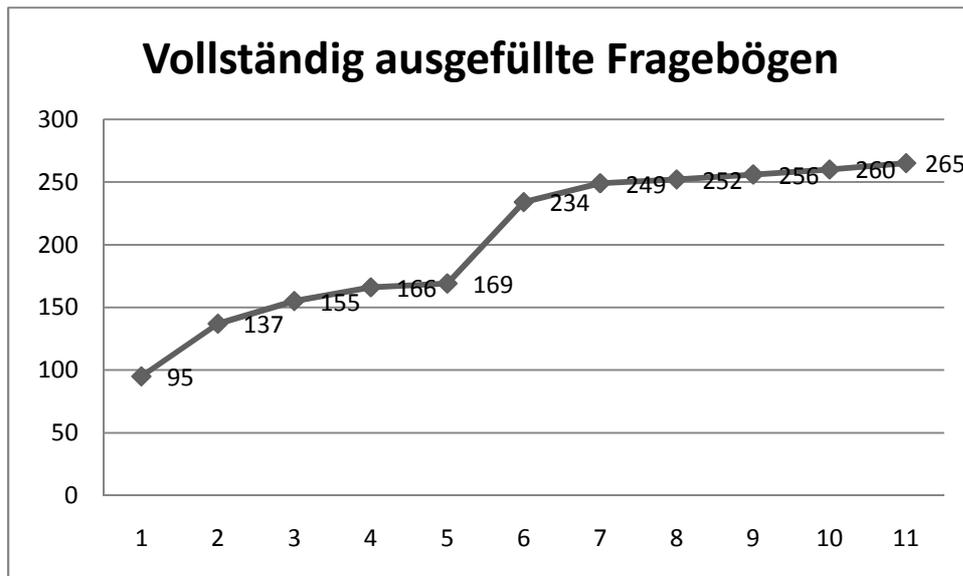


Abbildung 9: Verlauf der ausgefüllten Fragebögen nach Arbeitstagen, eigene Berechnung

Insgesamt wurden 265 Fragebögen vollständig ausgefüllt, das heißt, die Rücklaufquote beträgt 32.7%. Gemessen an der bundesweiten MitarbeiterInnenbefragung des BKA im Jahre 2007, die laut Mag. Vegh eine Rücklaufquote von unter 20% hatte⁶⁸, ist dieses Ergebnis durchaus positiv zu sehen.

5.5 Die Ergebnisse der Umfrage

Die Umfrage wurde also am 11. März 2010 deaktiviert und die im Programm online abgespeicherten Ergebnisse in die Statistiksoftware SPSS exportiert, wie gesagt, nur die vollständig ausgefüllten Datensätze.

Die Auswertung erfolgt anhand von 10 Dimensionen, denen die 51 Fragen inhaltlich zugeordnet werden.

1. Allgemeine Dimension (4 Items/ Fragen)
2. Karriere (2)
3. Ausbildung (2)
4. Weiterbildung (10)
5. Arbeitszufriedenheit (7)
6. Verwaltungsarbeit (3)

⁶⁸ Aus dem Interview mit Mag. Vegh am 09.04.2010.

7. New Public Management (12)
8. Vorgesetztenverhalten (2)
9. Elektronische Medien (8)
10. Offenes Kommentar (1)

Diese Dimensionen sollen dazu dienen die doch sehr zahlreichen Fragen zusammenzufassen und aggregierte Aussagen treffen zu können. Eine Mehrheit der Fragen kann rein deskriptiv ausgewertet werden, das heißt, es werden hauptsächlich Häufigkeiten, vor allem in Prozent, und teilweise Mittelwerte bzw. der Median betrachtet.

5.5.1 Allgemeine Dimension

Zuerst wurden rein sozialstatische Daten erhoben, Geschlecht, Status (Verwendungsgruppen und Entlohnungsgruppen), sowie Eintrittsalter in die öffentliche Verwaltung und Dienstalter. Die beiden letzten Items dienen später für die Überprüfung der These, dass Reformbereitschaft negativ zusammenhängt mit dem Alter bzw. Dienstalter.

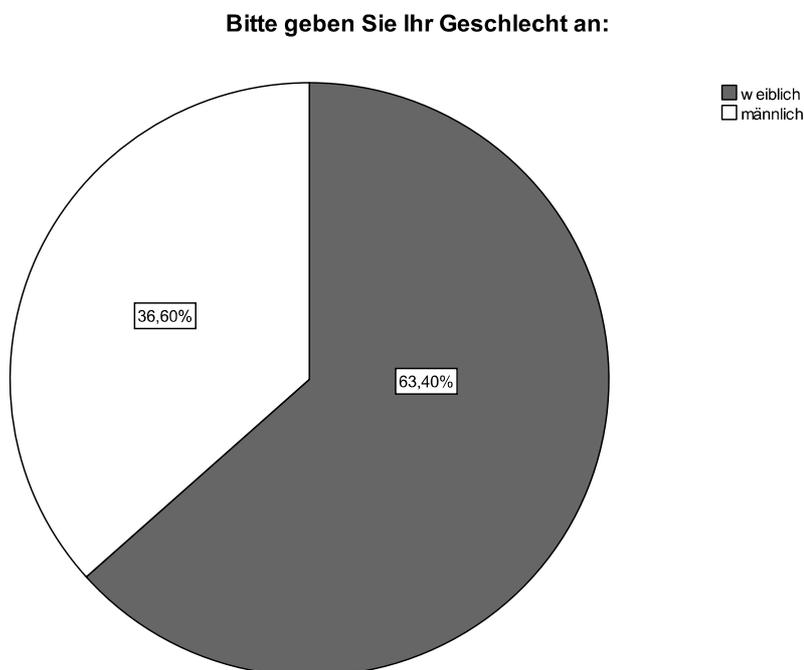


Abb. 10: Geschlechterverteilung der Befragten, eigene Berechnung

5.5.2 Dimension: Karriere

In diese Dimension entfallen die Fragen nach Funktion und Anzahl der unterstellten Personen. Diese Informationen können erstens darüber Aufschluss geben, wie gut Führungskräfte überhaupt repräsentiert sind in dieser Umfrage. Zweitens werden sie vor allem dafür gebraucht, um zu testen, ob die Vorstellung von einem Vorgesetzten sehr stark zwischen Bediensteten mit und ohne Führungsposition schwankt, dazu mehr in Kap. 5.4.9.

In der ursprünglichen Fragebogenversion haben sich die Funktionen auf die Angaben des BKA in Abb.6 bezogen. Im Vorgespräch mit dem Ministerbüro, genauer gesagt mit Mag. Weilguny, wurde das Forschungsteam darauf aufmerksam gemacht, dass eine der Bezeichnungen so nicht vorkommt im BMUKK (Bereichsleiter statt Gruppenleiter) und dass einige wesentliche fehlen, Sekretariatsleiter, Sekretariatskraft und Teamleiter.

Es wurden also schlussendlich 9 Funktionen zur Auswahl gegeben. Es wurde aber auch die Möglichkeit gegeben frei zu antworten um Funktionen, die nicht aufgelistet sind, auch zu erfassen.

Funktion	Häufigkeit	Prozent
SektionschefIn	4	1.5
BereichsleiterIn	5	1.9
AbteilungsleiterIn	28	10.6
ReferatsleiterIn	40	15.1
ReferentIn	60	22.6
SachbearbeiterIn	68	25.7
SekretariatsleiterIn	6	2.3
TeamassistentIn	18	6.9
Sekretariatskraft	15	5.7
Sonstige	17	7.9
Gesamt	265	100%

Tabelle 7: Befragte nach Funktionen, eigene Berechnung

Von den insgesamt 7 Sektionschefs haben also 4 diese Umfrage beantwortet und auch der Anteil der Abteilungsleiter liegt bei etwa 40%, was eine gute Grundvoraussetzung zur

Untersuchung der Führungsverhaltens bietet. In der Kategorie Sonstige sind einige Abteilungsleiterstellvertreter, Lehrlinge, Praktikanten und Mitarbeiter von Stabsstellen zu finden.

5.5.3 Dimension: Ausbildung

Ziel dieser Dimension ist es erstens, die Qualifikationsstruktur innerhalb der Zentralstelle aufzuzeigen.

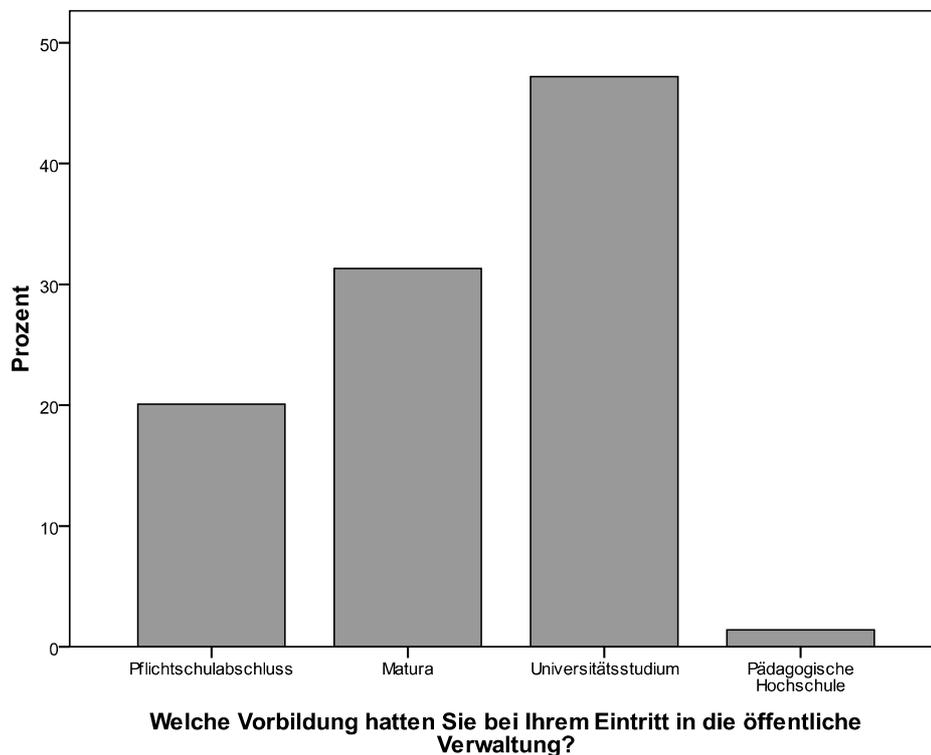


Abbildung 10: Qualifikationsstruktur nach abgeschlossenem Bildungsniveau, eigene Berechnung

Die Abbildung zeigt, dass eine Mehrheit in der Zentralstelle ein Universitätsstudium abgeschlossen hat. Darauf folgt die Frage nach der Studienrichtung, wobei Mehrfachantworten erlaubt waren. In Kap. 1.6.1 wird die von Kreisky geäußerte These, dass die öffentliche Verwaltung von Juristen dominiert wird, angesprochen. Hier sei in kleinem Rahmen ein empirischer Beitrag zu dieser Theorie geleistet. Im BMUKK zeigt sich tatsächlich noch eine Mehrheit von Rechtswissenschaftlern, aber gleich auf liegen die Mitarbeiter, die ein Lehramtsstudium abgeschlossen haben, was angesichts der Ausrichtung des Ressorts nicht weiter verwundert.

		Antworten		Prozent der Fälle
		N	Prozent	
Studienrichtung	Politikwissenschaft	5	6,4%	7,2%
	Betriebswirtschaft	7	9,0%	10,1%
	Geschichtswissenschaft	11	14,1%	15,9%
	Rechtswissenschaften	25	32,1%	36,2%
	Volkswirtschaft	3	3,8%	4,3%
	Lehramtsstudium	25	32,1%	36,2%
	Soziologie	2	2,6%	2,9%
Gesamt		78	100,0%	113,0%

Tabelle 8: Abgeschlossene Studienrichtung bei Eintritt in die öffentliche Verwaltung, eigene Berechnung

Zweitens wurde nach der Anzahl der unterstellten Personen gefragt. Diese Informationen werden für die Überprüfung der Hypothese bezüglich des Führungsverhaltens gebraucht.

5.5.4 Dimension: Weiterbildung

Im Interview gibt Personalvertreter ADir. Pauxberger an, dass seiner Meinung nach einer der erfolgreichsten und wichtigsten Reformschritte der Ausbau der Weiterbildungsangebotes für die Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung ist⁶⁹. Insbesondere wurde ein bundesweites Angebot geschaffen, in dem im Unterschied zum ressorteigenen Bildungsangebot nicht hard skills wie ELAK Anwendung unterrichtet werden, sondern soft skills wie Führung, Rhetorik etc. gefördert werden. Und tatsächlich haben bei einer Auflistung verschiedener Weiterbildungsbereiche 96% angegeben, zumindest einen Kurs in diesen Bereichen absolviert zu haben. Eine weitere Frage war speziell auf Studium als Weiter- und Fortbildungsmaßnahme gerichtet, allerdings gibt es nur wenige Fälle von Personen, die seit ihrem Diensteintritt ein Studium begonnen bzw. abgeschlossen haben, sowohl bei denen, die mit Matura eingestiegen sind, als auch bei denen, die mit Universitätsabschluss eingetreten sind.

⁶⁹ Aus dem Interview mit ADir. Pauxberger am 02.03.2009

Dass die meisten Befragten Weiterbildungsmaßnahmen in Anspruch nehmen ist ein erstes Indiz dafür, dass das Angebot positiv aufgenommen wird. Es bleibt allerdings zu klären inwiefern solche Bestrebungen auch tatsächlich von den direkten Vorgesetzten gefördert werden. Auf die Frage hin, ob ihnen zur Weiterbildung die nötige Zeit vom Vorgesetzten gegeben wurde, antworteten 81%, dass ihnen der Vorgesetzte vollkommen entgegengekommen ist. Interessanterweise hat die überwiegende Mehrheit die Weiterbildung aus eigenem Interesse begonnen, nur bei wenigen wurde sie vom Vorgesetzten an sie herangetragen. Die meisten erhofften sich davon eine bessere Qualifikation für den derzeitigen Posten, äußerst wenige eine Beförderung. Aus diesen Ergebnissen kann man schließen, dass zumindest Reformen im Bereich Mitarbeiterbildung erfolgreich verlaufen sind und hier sowohl vonseiten der Mitarbeiter als auch vonseiten der Vorgesetzten positiv aufgenommen bzw. unterstützt werden.

5.5.5 Dimension: Arbeitsplatzzufriedenheit

Die Arbeitsplatzzufriedenheit wurde von verschiedenen Seiten beleuchtet, soll an dieser Stelle aber nur zusammenfassend dargestellt werden, da dies nicht in den Forschungsschwerpunkt fällt.

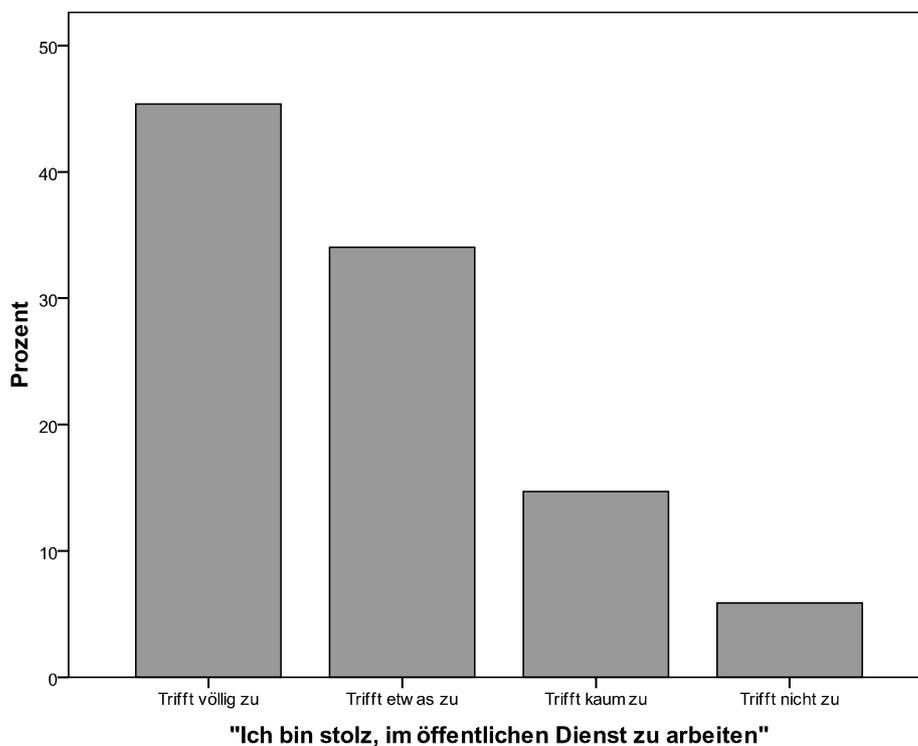


Abbildung 11: Eigenbild der Verwaltungsbediensteten, eigene Berechnung

Zuerst wurde anhand von Statements, die beurteilt werden mussten, das Eigen- und Fremdbild bewertet werden. Das heißt, in ersterem Fall gaben die Befragten darüber Auskunft, ob sie selbst stolz seien, in der öffentlichen Verwaltung zu arbeiten. Im zweiten Fall musste die Einstellung der eigenen Umgebung (Freundes- und Bekanntenkreis) eingeschätzt werden. Interessanterweise gab eine Mehrheit an, stolz auf ihren Beruf im öffentlichen Dienst zu sein. Hingegen wird das Fremdbild eher so eingeschätzt, dass kaum ein besonderes Ansehen aus diesem Beruf erwächst. Hier scheint sich also sehr viel geändert zu haben, seit Max Weber seinen Idealtypus beschrieben hat und den Beamten ein besonderes Ansehen in Gesellschaft zugeschrieben hat.

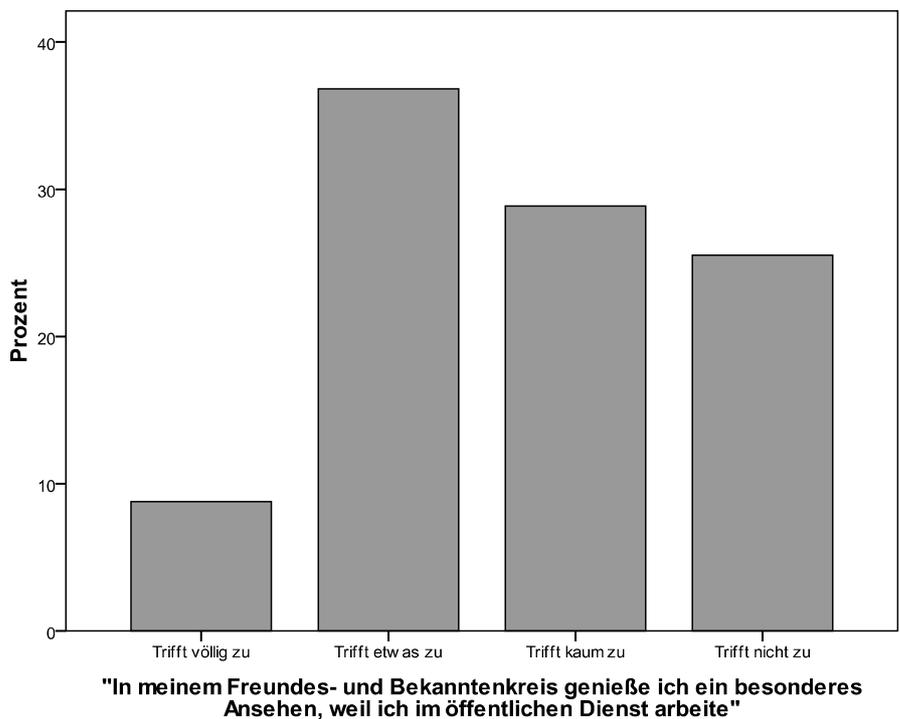


Abbildung 12: Fremdbild der Verwaltungsbediensteten, eigene Berechnung

In verschiedener Form wurde nach der persönlichen Motivation und Zufriedenheit gefragt. Ebenso mussten die Befragten bewerten, in welchem Ausmaß sie ihre eigenen Fähigkeiten und Kenntnisse bei ihrer Arbeit einsetzen können. Motivation und Zufriedenheit mussten auf einer fünfstelligen Skala bewertet werden, wobei 1 für sehr stark ausgeprägt steht. Bei Motivation liegt der Mittelwert bei 1.82, was für eine sehr gute allgemeine Motivation spricht, ebenso wie die Tatsache, dass 82% aller Befragten 1 oder 2 gewählt haben. Die Zufriedenheit mit dem Arbeitsplatz wurde tendenziell auch positiv bewertet, jedoch sind die Ergebnisse nicht ganz so gut wie bei der Motivation. Der Mittelwert liegt bei 2.2. Etwas bedenklich hingegen ist, dass nur 25% angegeben, dass sie ihre Fähigkeiten und Kenntnisse vollkommen

für ihre Arbeit einsetzen können. Doch das Bild ist nicht ganz so negativ, immerhin findet eine Mehrheit von 50.9%, dass ihre Fähigkeiten zumindest teilweise genutzt werden.

Im Hinblick auf den von Klages beschriebenen Wertewandel (Klages 1993) kann die Frage nach den Gründen, warum man sich eine Beförderung wünschen würde, gedeutet werden. Das Ergebnis zeigt nämlich, dass tatsächlich Selbstentfaltung und Selbstbestimmung eine weitaus bedeutendere Rolle für eine Beförderung spielen als etwa das gesteigerte Einkommen oder mehr Prestige.

Antwortmöglichkeiten	Mittelwert
dass ich Aufgaben übertragen erhalte, die meinen Interessen und Fähigkeiten in stärkerem Maße entsprechen	2,21
dass ich in zunehmendem Maße selbst über das bestimmen kann, was ich tue	2,97
dass ich das, was ich für richtig halte, auch durchsetzen kann	3,43
dass mein Einkommen und damit mein Lebensstandard steigt	3,67
dass ich in verstärktem Maße die Möglichkeit erhalte, anderen Menschen nützlich zu sein	4,08
dass ich Kontakt zu einflussreichen und angesehenen Personen bekomme	5,73
dass ich den im Vergleich zu meinen Kollegen und Kolleginnen mir angemessenen Status erhalte	5,91

Tabelle 9: Gründe, warum man sich eine Beförderung wünschen kann [Reihung, wobei 1= trifft am meisten zu], eigene Berechnung

5.5.6 Dimension: Verwaltungsarbeit

Auch diese Dimension sei hier nur sehr kurz dargestellt. Wesentlich in dieser Dimension war nicht die Frage, wie Verwaltungsarbeit konkret abläuft, da dies kaum über einen standardisierten Fragebogen zu eruieren ist. Die Fragen sollen aber vor allem Aufschluss darüber geben, wie soziale Interaktion stattfindet und wie wichtig soziale Netzwerke sind. Trotz der Technisierung der Verwaltungsarbeit findet ein Großteil der Kommunikation noch immer persönlich am Arbeitsplatz statt, E-Mail, Telefon und ELAK sind weit abgeschlagen. Abseits des Arbeitsplatzes herrscht allerdings nur selten Kontakt zu Kollegen.

5.5.7 Dimension: New Public Management

Das Hauptziel dieser Arbeit besteht darin, die Einstellung des Verwaltungspersonals zum Verwaltungsreformkonzept New Public Management anhand empirischer Daten verorten und belegen zu können. Der standardisierte Fragebogen ermöglicht zwar schnell eine große Stichprobe zu machen, liegt aber im Vergleich zu qualitativen Methoden sicherlich im Nachteil, wenn es darum geht so Subjektives wie Einstellungen zu erfassen. Vor allem besteht die Gefahr, dass die Befragten das Ergebnis durch ihre Antworten in eine gewisse Richtung beeinflussen wollen anstatt ehrlich ihre Meinung wiederzugeben. Einstellungen können in verschiedene Arten unterschieden werden, von Interesse sind hier die kognitiven und affektiven. Ersteres bezieht sich auf Wissen bezüglich der Eigenschaften eines Objektes (Behnke 2006: 209). Vorweg wurde also gefragt, ob die Personen überhaupt mit dem Begriff New Public Management vertraut sind.

Sind Sie mit dem Begriff New Public Management vertraut?

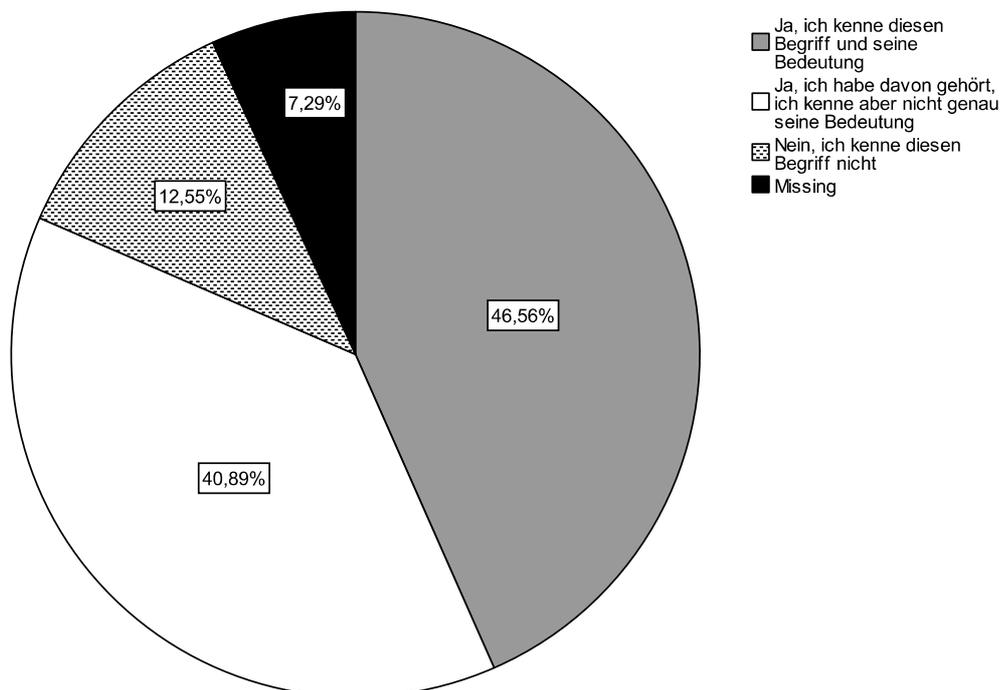


Abbildung 13: Vertrautheit mit dem Begriff New Public Management, eigene Berechnung

Aus der Abb. 14 geht hervor, dass 87% den Begriff kennen, wobei 40% angeben, nicht genau zu wissen, was damit gemeint ist. Natürlich ist die Vertrautheit mit dem Begriff eine Voraussetzung, um Aussagen darüber machen zu können und deshalb wurde im Programm

limesurvey die Option gewählt, die Bedingung an alle folgenden Fragen zu knüpfen, dass sie nur von denen gesehen und damit beantwortet werden können, die eben in diese 87% fallen. Im nächsten Schritt wird die affektive Einstellung zu New Public Management erhoben. Es wurde die Herangehensweise gewählt Aspekte von NPM, die in der Literatur beschrieben werden⁷⁰, aufzulisten und möglichst einem Positiv-/Negativschema unterzuordnen. Es musste dann genau ein Aspekt gewählt werden. Angenommen wird, dass Personalabbau und Kostendruck negativ beurteilt werden, und Ausbau des Bildungsangebotes sowie Kundenorientierung positiv. Hingegen ging auch nicht aus den Interviews hervor, ob Leistungsorientierung und Steigerung der Transparenz vom Verwaltungspersonal positiv oder negativ aufgenommen werden. Um dies zu klären, aber auch um die Annahmen davor zu überprüfen, mussten die Befragten im nächsten Item angeben, ob sie diesen Aspekt positiv oder negativ beurteilen.

Im Gegensatz zu der von der öffentlichen Meinung aber auch von wissenschaftlicher Seite geäußerten Kritik, dass Verwaltungsbedienstete generell negativ zu Reformen eingestellt sind, verbindet eine Mehrheit der Befragten von 76% einen positiven Aspekt mit NPM. Die Annahmen wurden bestätigt, vor allem Personalabbau wird als negativ bewertet. Kundenorientierung und Bildungsangebot wurden zwar relativ selten gewählt, aber überwiegend positiv bewertet. Das überraschendste Ergebnis brachte der Aspekt der Leistungsorientierung. Er wurde mit Abstand am häufigsten gewählt und wurde überdies vorwiegend positiv beurteilt.

Dies sind aber nun recht oberflächliche Ergebnisse, die wenig darüber aussagen, worauf diese positive bzw. negative Einstellung gründet. Behnke empfiehlt zur Eruiierung von affektiven Einstellungen Statements zu formulieren, die im Einzelnen beurteilt werden müssen (Behnke 2006: 209). Zu diesem Zweck wurden zu den drei Kategorien – positiv/negativ/ neutral – Einzelstatements verfasst, die auf einer 5-stelligen Skala bewertet werden mussten, wobei 1 heißt „Ich stimme völlig zu“. An dieser Stelle wurden wieder Bedingungen gesetzt, sodass die zu beurteilenden Statements von den Aussagen in der Frage davor abhängig waren. Insgesamt gab es also eine große Anzahl an Statements, hier soll aber nur eine Auswahl präsentiert werden⁷¹. In der negativen Kategorie gab es sehr viel Zustimmung für das Statement „Viele Aufgaben, die ausgelagert wurden, könnten besser von den Bediensteten der

⁷⁰ Siehe dazu Kap. 3

⁷¹ Alle Statements sind im angehängten Fragebogen ersichtlich

öffentlichen Verwaltung erledigt werden.“. Der Mittelwert beträgt 1.42. In der Kategorie Positiv wurde vor allem Kundenorientierung genannt, wobei das Statement „Die BürgerInnen haben einen Anspruch auf gutes Service“ mit einem Mittelwert von 1.22 äußerst hohe Zustimmung fand. Diejenigen, die Leistungsorientierung und Transparenz als positiv beurteilt haben, konnten vor allem der Aussage „Der Bürger/ die Bürgerin hat ein Recht darauf, Einblick zu erhalten in die Arbeitsweise der öffentlichen Verwaltung“ zustimmen (Mittelwert 1.66), aber auch der Aussage „Mangelnde Transparenz führt zu eigenwilligem Handeln und im äußersten Fall zu Korruption“ (Mittelwert 2.06). Die Personen, die Leistungsorientierung und Transparenz als negativ empfinden, wobei dies wie schon erwähnt ein weitaus geringerer Teil ist, konnten im Vergleich zu den anderen Kategorien eher weniger den Aussagen zustimmen. Die Aussagen „Die Politik will immer mehr Kontroll- und Eingriffsrechte in der öffentlichen Verwaltung“ und „Transparenz dient nicht den Rechten der BürgerInnen sondern nur der Leistungskontrolle“ fanden mit einem Mittelwert von jeweils 2.2 noch die höchste Zustimmung.

Eine Alternative zu diesen Statements ist die Erstellung eines Wertesystems. Die OECD hat 2000 evaluiert, welche „core values“ von den OECD Ländern für ihre öffentlichen Verwaltungen formuliert wurden. Dabei wird in traditionelle Werte wie Unparteilichkeit und Rechtsförmigkeit und in moderne Werte wie Effizienz und Transparenz unterschieden. Aus der Studie geht folgende Reihung hervor:

1. Unparteilichkeit (24)
2. Rechtsförmigkeit (22)
3. Integrität (18)
4. Transparenz (14)
5. Effizienz (14)
6. Gleichheit (11)
7. Verantwortlichkeit (11)
8. Gerechtigkeit (10)

(OECD 2000b: 2)

Die Nummer in der Klammer gibt an, wie viele Länder den jeweiligen Wert angegeben haben. In Österreich werden folgende Werte als core values angegeben: Unparteilichkeit/ Objektivität, Rechtsförmigkeit, Integrität, Verantwortlichkeit, Vertrauenswürdigkeit (im

Hinblick auf Verschwiegenheitspflicht) (OECD 2000a: 32). In Österreich dominierten Im Jahr 2000 also noch die traditionellen Werte.

Für die vorliegende Arbeit ist diese Studie insofern interessant, als dass diese Herangehensweise weiterverwendet werden kann, um die Internalisierung des Wertesystems von New Public Management bei den Verwaltungsbediensteten feststellen zu können. Dies geschieht folgendermaßen: Die oben genannten Werte, wobei Effizienz, Transparenz, Verantwortlichkeit und zusätzlich noch Kundenfreundlichkeit als NPM Werte deklariert werden, sollen anhand der Frage „Welche Werte bestimmen Ihrer Meinung nach die Arbeit in der öffentlichen Verwaltung?“ gereiht werden. Die traditionellen Werte richten sich vor allem nach dem Idealtypus von Weber. Darüber hinaus wird ein IST-/ SOLL Vergleich erstellt, das heißt, in der nächsten Frage sind die Werte so zu reihen, wie es die Person persönlich für richtig hält. Es werden wiederum die Mittelwerte betrachtet – ein kleiner Mittelwert zeigt an, dass ein Wert häufiger an oberer Stelle gereiht wurde. Daraus ergibt sich folgende Gegenüberstellung:

IST Stand	SOLL Stand
Unparteilichkeit	Integrität
Transparenz	Gleichheit
Kundenfreundlichkeit	Kundenfreundlichkeit
Verantwortlichkeit	Verantwortlichkeit
Rechtsförmigkeit	Effizienz
Effizienz	Rechtsförmigkeit
Gleichheit	Transparenz
Integrität	Unparteilichkeit

Tabelle 10: Vergleich IST- und SOLL-Stand des Wertesystems in der öffentlichen Verwaltung [in absteigender Reihenfolge], eigene Berechnung

Es ist keine eindeutige Tendenz zu traditionellen Werten oder NPM-Werten festzustellen. Aber interessanterweise werden Integrität und Gleichheit beim IST-Stand an letzter Stelle gereiht, während sie beim SOLL-Stand an erster Stelle stehen. Umgekehrt trifft es zu für die Werte Unparteilichkeit und Transparenz. Die Verwaltungsbediensteten scheinen nicht zufrieden zu sein mit dem vorherrschenden Wertesystem in der öffentlichen Verwaltung.

5.5.8 Dimension: Vorgesetztenverhalten

Klages beschreibt in der Verwaltung vorherrschende Führungsstile⁷². Nach seiner Untersuchung kommt der autokratische Führungsstil am häufigsten in der öffentlichen Verwaltung vor, gefolgt vom mitarbeiter- und aufgabenorientierten, dem aufgabenorientierten, dem Freistil und schließlich dem mitarbeiterorientierten Führungsstil. Abgeleitet von den Beschreibungen von Klages wurden verschiedene Aspekte eines jeden Führungsstils aufgelistet. Die Befragten konnten dann auf die Frage hin „Ein Vorgesetzter/ eine Vorgesetzte sein heißt:“ mehrere Aspekte auswählen. Für den Fragebogen wurden aber nur die Reinformen mitarbeiterorientierter und aufgabenorientierter Führungsstil verwendet, ebenso wurde der Freistil ausgelassen, da er schwer zu charakterisieren ist. Es wurden für den jeweiligen Führungsstil folgende Aussagen formuliert, wobei natürlich die Reihenfolge für den Fragebogen geändert wurde:

Autokratischer Führungsstil:

- Viel Verantwortung zu tragen
- Durchsetzungskraft zu besitzen
- Autorität auszustrahlen
- Anerkennung unter den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen genießen

Aufgabenorientierter Führungsstil:

- Kontrolle über alles zu haben
- Die nötige Erfahrung zu besitzen
- Sich in allem gut auszukennen

Mitarbeiterorientierter Führungsstil:

- Seine Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen motivieren zu können
- Ein offenes Ohr für Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen zu haben
- Den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen Freiraum zur eigenen Entfaltung zu gewähren
- Ein freundschaftliches/ kameradschaftliches Verhältnis zu den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen zu haben

Insgesamt wurden die Eigenschaften des mitarbeiterorientierten Führungsstils bei weitem am häufigsten gewählt. Sieht man sich alle Eigenschaften an, ist das Bild sehr divergierend, es

⁷² Siehe dazu Kap. 2

gibt keinen hervorstechenden Aspekt. An erster Stelle liegt mit 16.9% „Seine Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen motivieren zu können“, gefolgt von „Den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen Freiraum zur eigenen Entfaltung zu gewähren“ mit 14.3%. Mit 2.2% liegt „Kontrolle über alles zu haben“ an letzter Stelle. Dies widerspricht in gewisser Weise dem hierarchischen Prinzip der öffentlichen Verwaltung, bestätigt aber, was schon im Theoriekapitel angesprochen wurde, dass aufgrund der Spezialisierung der Bediensteten der Vorgesetzte nur bedingt Kontrolle über seine Untergebenen haben kann.

Schließlich wurde noch gefragt, wie der Führungsstil des direkten Vorgesetzten bewertet wird.

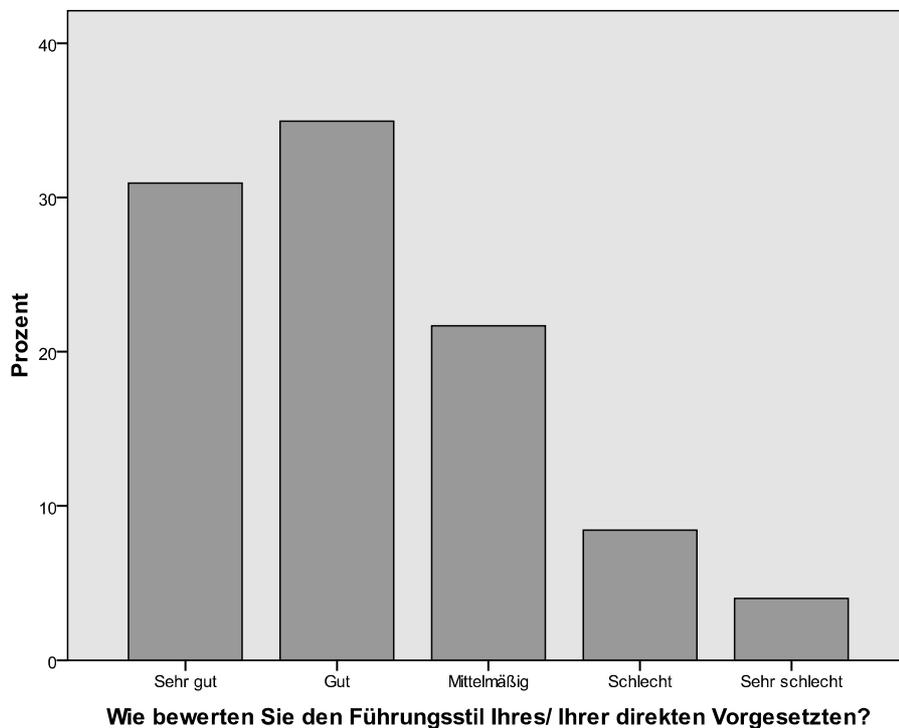


Abbildung 14: Bewertung des Führungsstils des Vorgesetzten, eigene Berechnung

Abb. 14 zeigt, dass generell der Führungsstil des Vorgesetzten eher positiv bewertet wird, wenige halten ihn allerdings auch für schlecht bis sehr schlecht.

5.5.9 Hypothesen

Soweit wurden die aus der Umfrage gewonnenen Daten nur deskriptiv ausgewertet. Im Folgenden sollen zwei Annahmen, die im Zuge der Interviews und der Literaturrecherche entstanden sind, überprüft werden.

Zuerst einmal wurde konstatiert, dass die Bereitschaft und die Einstellung zu Reformen mit dem Alter bzw. vor allem mit dem Dienstalter in Zusammenhang stehen. Angesichts der alternden Struktur des öffentlichen Dienstes, aufgrund der restriktiv Einstellungspolitik im Bund, wäre es ein großes Problem für die Implementierung von Reformen, wenn Bedienstete, die schon lange Zeit in der öffentlichen Verwaltung dienen, tendenziell weniger bereit sind zu Reformen. Deshalb wurden die Daten über das Dienstalter, sprich die Anzahl der Jahre, die der Befragte im öffentlichen Dienst tätig ist und die Einstellung zur Reform⁷³ in Beziehung gesetzt.

Korrelationen

		Dienstalter	Einstellung zur Reform (Positiv/Negativ)
Dienstalter	Korrelation nach Pearson	1	,093
	Signifikanz (2-seitig)		,180
	N	257	210

Tabelle 11: Zusammenhang zwischen Dienstalter und Einstellung zur Reform, eigene Berechnung

Die Zahlen belegen, dass es keinen signifikanten Zusammenhang gibt. Erstens fällt die Korrelation mit 0.093 äußerst gering aus, zudem wird das Signifikanzniveau von 0.5 deutlich überschritten.

Die zweite Annahme bezieht sich auf den Führungsstil. Es wurde festgestellt, dass der von Klages bevorzugte mitarbeiterorientierte Führungsstil am Besten abgeschnitten hat. Aber womöglich wird dieser Führungsstil nur von den Personen ohne Führungsfunktion bevorzugt (eine Mehrheit), während Führungskräfte zum Beispiel eher dem autokratischen Führungsstil anhängen. Diese Diskrepanz wäre für die Implementierung von Verwaltungsreformen sicher problematisch, aufgrund der wichtigen Rolle der Führungskräfte, wie in den vorigen Kapiteln bereits festgestellt wurde. Also wird nach einem Zusammenhang zwischen Führungsposition (in Frage 5 wird die nach der Anzahl der unterstellten Personen gefragt) und Führungsstil

⁷³ Siehe Frage 33 im Fragebogen im Anhang

untersucht. Sowohl beim autokratischen als auch beim mitarbeiterorientierten Führungsstil gibt es keinen signifikanten Zusammenhang. Der aufgabenorientierte weist eine schwache, aber signifikante Korrelation von -0.095 auf. Das negative Vorzeichen wird so interpretiert, dass je mehr unterstellte Personen ein Vorgesetzter hat, desto weniger bevorzugt er einen aufgabenorientierten Führungsstil. Da aber der Koeffizient wirklich äußerst klein ist, kann dieser Aussage nicht sehr viel Gewicht beigemessen werden.

Koeffizienten^a

Modell		Nicht standardisierte Koeffizienten		Standardisierte Koeffizienten	T	Sig.
		Regressionskoeffizient	Standardfehler	Beta		
1	(Konstante)	1,186	,098		12,054	,000
	Wie viele Personen sind Ihnen insgesamt unterstellt?	-,095	,046	-,127	-2,036	,043

a. Abhängige Variable: Aufgabenorientiert

Tabelle 12: Zusammenhang zwischen Anzahl der unterstellten Personen und aufgabenorientiertem Führungsstil, eigene Berechnung

5.5.10 Dimension: offenes Kommentar

Den Befragten wurde am Ende noch die Möglichkeit gegeben, ein offenes Kommentar abzugeben. Neben einzelnen Kritikpunkten, vor allem an den Fragen, bei denen nur eine Antwort möglich war, wurde häufig geäußert, dass Befragungen unter den Mitarbeitern sehr erwünscht sind und häufiger stattfinden sollten. Einige haben den Vorschlag gemacht, derartige Befragungen noch durch Interviews zu intensivieren.

„Ich finde es total wichtig, dass immer wieder derartige Umfragen gemacht werden - schätze für mich selbst das kritische Hinterfragen und die Reflexion.“

In wenigen Fällen wurden konkret die Themen des Fragebogens angesprochen, wie in folgendem Kommentar:

„der bund sollte seine aufgaben überprüfen - und erst dann über die nötigen personalmassnahmen entscheiden. bei pensionierungen sollte darauf geachtet werden welche funktionen ausgeübt wurden - nicht einfach keine nachbesetzungen vornehmen egal um welche agenden es sich gehandelt hat - hauptsache eine planstelle weniger! dringend angeraten wäre eine priorisierung der agenden (was ich wirklich wichtig für den bund!!) - und dann schwerpunkte zu setzen!angeraten wäre eine priorisierung der agenden (was ich wirklich wichtig für den bund!!) - und dann schwerpunkte zu setzen!“

Jedenfalls wurde das Bedürfnis der Mitarbeiter deutlich, auch Meinungen und Erfahrungen äußern zu können und damit den Verwaltungsreformprozess mitgestalten zu können.

In diesem Sinne sollen hier abschließend ein paar Zeilen aus einem Leserbrief von Werner F. Konas, abgedruckt in der Beilage VerwaltungInnovativ der Wiener Zeitung wiedergegeben werden. Er kritisiert vor allem die Vorgangsweise der Politik, externe Berater zu engagieren, die keinerlei Kenntnis von den Charakteristiken der öffentlichen Verwaltung haben und dementsprechend keine angepassten Lösungen schaffen. Deshalb meint er: „Die Öffentliche Verwaltung als Ganzes und jede einzelne Dienststelle müssen genauso wie die in der Wirtschaft lernen, ihren Wandel und ihre Anpassung an veränderte Umwelten *von innen her* selbst zu gestalten.“ Um das zu erreichen braucht es seiner Meinung nach qualifizierte Führungskräfte, die die Rolle eines Change Manager einnehmen sollen, aber vor allem „höchstmögliche Einbindung der Mitarbeiter der jeweiligen Organisationen“. In diesem Leserbrief wird ebenfalls eine Schweizer Studie in einem großen Chemie-Unternehmen zitiert: „Wenn anonyme externe Instanzen (Experten, Berater) und „abgehobene“ Führungskräfte den Wandel gestalten und sich dabei in stereotypen Formulierungen auf anonyme Sachzwänge berufen, dann lösen sie Gefühle der Geringschätzung und des Misstrauens bei den Mitarbeitern aus.“⁷⁴

⁷⁴ VerwaltungInnovativ, Beilage der Wiener Zeitung, Ausgabe vom 5. Februar 2002: 4-5

6 Fazit

Das Reformkonzept New Public Management weist weltweit eine große Verbreitung auf und wurde besonders im anglo-amerikanischen Raum schon sehr früh umgesetzt. In der österreichischen Verwaltung tauchte es erst in den etwa letzten 15 Jahren auf. Bisher wurden einzelne Reformschritte gesetzt und vor allem Pilotprojekte gestartet, wie etwa das Projekt Flexibilisierungsklausel, das in der gesamten Verwaltung nur in 20 Einheiten durchgeführt wurde. Bestrebungen, betriebswirtschaftliche Methoden in der öffentlichen Verwaltung anzuwenden, blieben laut Wimmer meistens in „allgemeiner Rhetorik und „goldenen“ Verhaltensregeln stecken“(Wimmer, N. 2004: 244).

Sowohl in der öffentlichen Meinung als auch im wissenschaftlichen Diskurs wird nicht selten das Personal als Stolperstein für Reformen im Sinne von NPM gesehen. Der Stereotyp des reformunwilligen, machtgerigen Bürokraten ist weitverbreitet. Dies mag in den Medien der allgemeine Usus sein, aber die Wissenschaft, insbesondere die sozialwissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Gebiet öffentliche Verwaltung, sollte sich nicht solcher Stereotypen bedienen. Zwar ist es auch für die Wissenschaft unerlässlich durch einen Verallgemeinerungsprozess Typisierungen vorzunehmen, um so generelle Aussagen treffen zu können, aber diese Typen sollten immer auf empirischen Daten beruhen.

Zu Beginn des Forschungsprozesses wurde festgestellt, dass solche empirischen Daten über das Personal, dessen Verhalten und Einstellungen, zumindest für die österreichische Verwaltung nicht vorliegen. Deshalb wurde für diese Arbeit das Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur exemplarisch herangezogen und dessen Personal mittels eines Fragebogens untersucht.

Zuvor wurde noch anhand von Literatur zu NPM eruiert, wie wichtig die Rolle der Verwaltungsbediensteten bei der Umsetzung von Verwaltungsreformen ist. Es gibt zwar keine eindeutige Definition davon, was NPM selbst überhaupt ist, und manche sehen es überhaupt als Sammelbegriff, das kein Instrument negiert. Dennoch gibt es einige Eckpfeiler, die in jeder Arbeit zu NPM vorkommen, einer davon beschreibt die starke Bedeutung des Personalmanagements für eine erfolgreiche Neuausrichtung auf Effizienz und Effektivität anstelle der traditionellen Werte Rechtsförmigkeit und Unparteilichkeit. Modernes

Personalmanagement soll einen Wandel vom „regel- und verfahrensorientierten Staatsdiener“ zum „ergebnisorientierten Public Manager“ fördern (Schröter, Wollmann 2005: 71). Damit Reformen, die eine Dezentralisierung von Verantwortung und Enthierarchisierung anvisieren, tatsächlich funktionieren können, müssen in der Verwaltung Personen arbeiten, die mit diesen Strukturen auch umgehen und ihnen arbeiten können (Martinez/ Schwöbel 1996). Teilweise wurde dies in der Praxis auch schon anerkannt und in Form von Weiterbildungsmaßnahmen umgesetzt.

Doch bevor ein solches Programm erstellt wird, ist es wichtig, den Ist-Stand zu eruieren, das heißt, wo stehen die Verwaltungsbediensteten momentan? Wie sind sie zu New Public Management und den damit verbundenen Reformen eingestellt? Welche Personen arbeiten in der öffentlichen Verwaltung?

Die letzte Frage soll anhand der Typisierung nach Klages beantwortet werden, denn wie gesagt bedarf es auch in der Wissenschaft einer Verallgemeinerung von Merkmalen. Klages konstatiert einen Wertewandel von Pflicht- hin zu Selbstentfaltungswerten. Dieser Wandel betrifft die öffentliche Verwaltung nicht nur, weil sich dadurch die Ansprüche ihrer Kunden – der Bürger – geändert haben, sondern weil dieser Wandel natürlich auch die in Verwaltung tätigen Personen selbst trifft. Nach Klages entwickeln sich aus dem Wandel heraus zwei Typen. Auf der einen Seite gibt es Hedomats, deren Motivation stark von materiellen Werten abhängt, die kaum bereit sind zu überdurchschnittlichen Leistungen und die wenig Entscheidungsfreude an den Tag legen. Ganz im Gegensatz dazu fordern aktive Realisten viel Freiraum für selbstständiges Handeln und Entscheiden und sind bereit auch einen Mehraufwand zu betreiben, wenn sie sich mit einer Aufgabe identifizieren können. Laut Klages ist letztere Gruppe für alle Organisationen, aber vor allem für die öffentliche Verwaltung anstrebenswert (Klages 1993). Tatsächlich brachte der Fragebogen das Ergebnis, dass die Verwaltungsbediensteten in der Tat eher durch immaterielle Reize wie eben Entscheidungsfreiraum motiviert werden als durch materielle Reize.

Ebenfalls von Klages übernommen wurde dessen Beschreibung der in der öffentlichen Verwaltung vorherrschenden Führungsstile. In einer Studie in den 80er Jahren an Behörden der Deutschen Bundesrepublik charakterisierte Klages die folgenden Führungsstile: autoritär, aufgabenorientiert, mitarbeiterorientiert, aufgaben- und mitarbeiterorientiert sowie einen Freistil. Um eine umfassende Verwaltungsreform durchführen zu können bedarf es laut

Klages Führungskräfte, die in Form eines mitarbeiterorientierten Führungsstiles die Mitarbeiter an verantwortungsvolles, selbstbestimmtes Handeln heranführen, doch in seiner damaligen Studie war der autoritäre Führungsstil der bei weitem dominierende (Klages 1993). Im Rahmen des Fragebogens wurde deshalb versucht, der vorherrschende Führungsstil im BMUKK zu verorten. Mit Abstand am häufigsten wurden Aspekte des mitarbeiterorientierten Führungsstils genannt und es konnten keine Abweichungen diesbezüglich zwischen Personen mit und ohne Führungsposition festgestellt werden.

Das überraschendste Ergebnis des empirischen Teils war sicher die überwiegend positive Einstellung zu New Public Management, insbesondere zum Aspekt Leistungsorientierung, der am häufigsten mit NPM in Verbindung gebracht wurde. Vorweg konnte noch festgestellt werden, dass NPM tatsächlich eine große Bekanntheit aufweist unter dem Verwaltungspersonal, 87% der Befragten kennen den Begriff, wenngleich 40% nicht ganz genau wissen, was damit gemeint ist. Anfangs wurde die Annahme getroffen, dass die Reformbereitschaft besonders bei Personen mit hohem Dienstalter sinkt, die empirischen Daten zeigen aber keinen solchen Zusammenhang.

Aus dem Fragebogen ging auch hervor, dass bereits eine starke Service- und Bürgerorientierung unter den Bediensteten der öffentlichen Verwaltung vorherrscht. Es kann also zusammenfassend festgestellt werden, dass wesentliche personelle Rahmenbedingungen für eine Verwaltungsreform gegeben sind und das Konzept NPM tatsächlich positiv von den Bediensteten aufgenommen wurde. Als besonders erfolgreich zu betrachten sind die Aspekte Leistungsorientierung aber auch Bürgerorientierung.

Eine Forderung des NPM scheint dennoch nicht fruchtbar umgesetzt worden zu sein, nämlich die stärkere Einbindung des Personals in den Reformprozess. An der Stelle, wo die Befragten ein freies Kommentar abgeben konnten, wurde häufig die Meinung geäußert, dass solche Befragungen sehr gewünscht werden und leider in der öffentlichen Verwaltung zu selten stattfinden. Geht man davon aus, dass in der öffentlichen Verwaltung tatsächlich ein überwiegender Teil den sogenannten aktiven Realisten angehört, muss eine Verwaltungsreform, um langfristig erfolgreich zu sein, das Mitspracherecht der Bediensteten achten und fördern.

Dies soll besonders als Ratschlag für das Konzept Public Governance gelten, das bereits als Nachfolgekonzzept zu NPM gehandelt wird. Dieses Konzept wird von Dearing, der Leiterin der Abteilung für Verwaltungsreform im Bundeskanzleramt, als Antwort auf die Schwächen von New Public Management gesehen. NPM sei zu stark auf Effizienz ausgerichtet gewesen und vor allem wurde verabsäumt die öffentliche Verwaltung einer umfassenden Aufgabenkritik zu unterziehen. Die Mitarbeiter wurden zwar in Richtung Serviceorientierung bewegt, aber es fehle noch die Zusammenführung von Ressourcen- und Fachverantwortung. In diesem Zusammenhang wird das Stichwort accountability genannt, grob übersetzt heißt das soviel wie Neue Verantwortlichkeit (Dearing 2008: 125-126).

Die Ergebnisse dieser Arbeit zeigen, dass eine erfolgreiche Umsetzung von Public Governance nur erfolgen kann, wenn diese Verantwortung auch mit mehr Mitbestimmung einhergeht. Sonst wird bei den Verwaltungsbediensteten der Eindruck entstehen, dass sie zwar zusätzlich mit Verantwortung belastet werden, aber ihnen nicht mehr Raum für Entscheidungen und Mitgestaltung beim Reformprozess gegeben wird.

Literaturverzeichnis

Bandemer von, Stephan/ **Hilbert**, Josef (2005): *Vom expandierenden zum aktivierenden Staat*, in: Blanke, Bernhard et.al. (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 3., völlig überarbeitete und erweiterte Auflage, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden; 26-35

Behnke, Joachim/ Baur, Nina/ Behnke, Nathalie (2006): *Empirische Methoden der Politikwissenschaft*, Schöningh, Paderborn

Behnke, Nathalie (2005): *Alte und neue Werte im öffentlichen Dienst*, in: Blanke, Bernhard et.al. (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 3., völlig überarbeitete und erweiterte Auflage, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden; 243-251

Bernsdorf, Wilhelm (Hg.) (1969): *Wörterbuch der Soziologie*, Ferdinand Enke Verlag, Stuttgart

Blanke, Bernhard (2005): *Verwaltungsreform als Aufgabe des Regierens – Einleitung*, in: Blanke, Bernhard et.al. (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 3., völlig überarbeitete und erweiterte Auflage, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden; XIII-XIX

Böhret, Carl (2005): *Verwaltungspolitik als Führungsaufgabe*, in: Blanke, Bernhard et.al. (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 3., völlig überarbeitete und erweiterte Auflage, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden; 44-50

Bußjäger, Peter (2003): *Vertikale und horizontale Fachbruderschaften als Problem der Verwaltungsmodernisierung in Österreich*, in: Zeitschrift für Verwaltung, Heft 3, 288

Dearing, Elisabeth (1998): *Verwaltungsreform in der Bundesverwaltung*, in: Neisser, Heinrich/ Hammerschmid, Gerhard (Hg.): Die innovative Verwaltung – Perspektiven des New Public Management in Österreich, Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Band 18, Signum Verlag, Wien; 437-456

Dearing, Elisabeth (2008): *Verwaltungsreformen in Österreich – Stand und Perspektiven*, in: Bauer, Helfried/ Pitlik, Hans/ Schratzenstaller, Margit (Hg.): Reformen der vertikalen Aufgabenverteilung und Verwaltungsmodernisierung Bundesstaat, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien; 123-132

Dunleavy, Patrick/ **O'Leary**, Brendan (1987): *Theories of the State – The Politics of Liberal Democracy*, MacMillan, Houndmills

Hablützel Peter/ **Weil**, Sonja (1998): *Personalfunktion im New Public Management – Entbürokratisierung als Lernprozeß*, in: Neisser, Heinrich/ Hammerschmid, Gerhard (Hg.): Die innovative Verwaltung – Perspektiven des New Public Management in Österreich, Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Band 18, Signum Verlag, Wien; 117-140

Hartmann, Klaus (2006): *Das Personal der Verwaltung*, in: Holzinger, Gerhart/ Oberndorfer, Peter/ Raschauer, Bernhard (Hg.): Österreichische Verwaltungslehre, 2., überarbeitete und erweiterte Aufl., Verlag Österreich, Wien; 299-343

Holtmann, Everhard (Hg.) (2000): *Politik-Lexikon*, 3. Völlig überarbeitete und erweiterte Aufl., Oldenbourg Verlag, München/ Wien

Holzinger, Gerhart (2006): *Die Organisation der Verwaltung*, in: Holzinger, Gerhart/ Oberndorfer, Peter/ Raschauer, Bernhard (Hg.): *Österreichische Verwaltungslehre*, 2., überarbeitete und erweiterte Aufl., Verlag Österreich, Wien; 106-130

Keehley, Patricia/ **Abercrombie**, Neil (2008): *Benchmarking in the Public and Nonprofit Sectors – Best Practices for Achieving Performance Breakthroughs*, 2. Auflage, John Wiley & Sons, San Francisco

Klages, Helmut (1993): *Traditionsbruch als Herausforderung – Perspektiven der Wertewandelsgesellschaft*, Campus Verlag, Frankfurt

Kreisky, Eva (1982): *Zur Genesis der politischen und sozialen Funktion der Bürokratie*, in: Fischer, Heinz (Hg.): *Das politische System Österreichs*, 3., ergänzte Aufl., Europaverlag, Wien; 181-231

Luhmann, Niklas/ **Mayntz**, Renate (1973): *Personal im öffentlichen Dienst: Eintritt und Karrieren*, Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 7, Baden-Baden

Martinez, Susanna/ **Schwöbel**, Hans-Peter (1995): *Persönlichkeitsentwicklung und Verwaltungsreform. Professionalität, Selbstbewußtsein und Kompetenz in öffentlicher Verwaltung – ein Mosaik, eine Rhapsodie* (Teil 1), in: *Verwaltung und Management*, 1995/6, Baden-Baden, S. 356 – 360

Martinez, Susanna/ **Schwöbel**, Hans-Peter (1996): *Persönlichkeitsentwicklung und Verwaltungsreform. Professionalität, Selbstbewußtsein und Kompetenz in öffentlicher Verwaltung – ein Mosaik, eine Rhapsodie* (Teil 2), in: *Verwaltung und Management*, 1996/1, Baden-Baden, S. 49 – 55

Mayntz, Renate (1997): *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*, 4., durchgesehene Aufl., C.F. Müller Verlag, Heidelberg

Mueller, Dennis C. (2003): *Public Choice III*, Cambridge University Press, Cambridge

Neisser, Heinrich (1997): *Verwaltung*, in: Dachs, Herbert (Hg.): *Handbuch des politischen Systems Österreichs*, 3. völlig neubearbeitete Aufl., Manz Verlag, Wien

Neisser, Heinrich (1982): *Die Rolle der Bürokratie im Regierungsprozeß*, in: Fischer, Heinz (Hg.): *Das politische System Österreichs*, 3., ergänzte Aufl., Europaverlag, Wien; 233-270

Neisser, Heinrich (1998): *Die politischen und institutionellen Rahmenbedingungen der Verwaltungsreform*, in: Neisser, Heinrich/ Hammerschmid, Gerhard (Hg.): *Die innovative Verwaltung – Perspektiven des New Public Management in Österreich*, Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Band 18, Signum Verlag, Wien; 297-336

Neisser, Heinrich/ **Meyer**, Renate/ **Hammerschmid**, Gerhard (1998): *Kontexte und Konzepte des New Public Management*, in: Neisser, Heinrich/ Hammerschmid, Gerhard (Hg.): *Die innovative Verwaltung – Perspektiven des New Public Management in Österreich*,

Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Band 18, Signum Verlag, Wien; 19-56

Niskanen, William A., Jr. (1971): *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine Atherton, Chicago

Oberndorfer, Peter (2006): *Die Verwaltung im politisch-gesellschaftlichen Umfeld*, in: Holzinger, Gerhart/ Oberndorfer, Peter/ Raschauer, Bernhard (Hg.): *Österreichische Verwaltungslehre*, 2., überarbeitete und erweiterte Aufl., Verlag Österreich, Wien; 33-105

OECD (2000a): *Trust in Government – Ethics Measures in OECD countries*, OECD Publishing

Öhlinger, Theo (1993): *Der Öffentliche Dienst zwischen Tradition und Reform*, Verlagswissenschaftliche Studien der Verwaltungsakademie des Bundes, Band 3, Orac Verlag, Wien

Panagl, Oswald/ **Gerlich**, Peter (Hg.) (2007): *Wörterbuch der politischen Sprache in Österreich*, ÖBV, Wien

Palm, Hermann (2005): *Verwaltungsreform und Mitbestimmung*, in: Blanke, Bernhard et.al. (Hg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 3., völlig überarbeitete und erweiterte Auflage, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden; 297-302

Rechnungshof (2002): *Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes – New Public Management in den Ländern, Veterinärbehördliche Aufsicht*, Reihe Burgenland, 2002/2, Rechnungshof, Wien

Regierungsprogramm 2007-2010 – Regierungsprogramm für die XXIII. Gesetzgebungsperiode

Regierungsprogramm 2008-2013 – Regierungsprogramm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode

Reichard, Christoph (2005): *Personalmanagement*, in: Blanke, Bernhard et.al. (Hg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 3., völlig überarbeitete und erweiterte Auflage, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden; 229-235

Ridder, Hans-Gerd (2005): *Materielle und immaterielle Leistungsanreize*, in: Blanke, Bernhard et.al. (Hg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 3., völlig überarbeitete und erweiterte Auflage, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden; 270-280

Ridder, Hans-Gerd/ **Schirmer**, Frank (2005): *Führung*, in: Blanke, Bernhard et.al. (Hg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 3., völlig überarbeitete und erweiterte Auflage, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden; 251-260

Semmler, Jörg/ **Wewer**, Göttrik (2005): *Mitarbeitergespräche*, in: Blanke, Bernhard et.al. (Hg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 3., völlig überarbeitete und erweiterte Auflage, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden; 290-97

Silhavy, Heidrun (2008): *Zur Strategie der Verwaltungsreform auf der Bundesebene*, in: Bauer, Helfried/ Pitlik, Hans/ Schratzenstaller, Margit (Hg.): *Reformen der vertikalen Aufgabenverteilung und Verwaltungsmodernisierung Bundesstaat*, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien; 101-107

Stolk, Christian van/ **Wegrich**, Kai (2008): *Convergence without diffusion? A comparative analysis of choice of performance indicators in tax administration and social security*, in: *International Review of Administrative Sciences*, Vol 74 (4), SAGE Publications; 589-614

Strehl, Franz (2006): *Arbeitsweise der Verwaltung*, in: Holzinger, Gerhart/ Oberndorfer, Peter/ Raschauer, Bernhard (Hg.): *Österreichische Verwaltungslehre*, 2., überarbeitete und erweiterte Aufl., Verlag Österreich, Wien; 237-265

Thieme, Werner (1977): *Verwaltungslehre*, 3., völlig neubearbeitete Aufl., Carl Heymanns Verlag KG, Köln

Thommen, Jean Paul/ **Achleitner**, Ann-Kristin (2006): *Allgemeine Betriebswirtschaftslehre – Umfassende Einführung aus managementorientierter Sicht*, 5. überarb. u. erw. Aufl., Gabler Verlag, Wiesbaden

Weber, Max (1956): *Wirtschaft und Gesellschaft – Grundriss der verstehenden Soziologie*, 4., neu hrsg. Aufl./ besorg von Johannes Winckelmann, J.C.B. Mohr Verlag, Tübingen; Zweiter Halbband

Weigel, Wolfgang (1992): *Ökonomie des öffentlichen Sektors*, Springer Verlag, Wien

Wildavsky, Aaron (1975): *Budgeting – A Comparative Theory of Budgetary Processes*, Little, Brown & Co., Boston

Wimmer, Hannes (2000): *Die Modernisierung politischer Systeme – Staaten, Parteien, Öffentlichkeit*, Böhlau Verlag, Wien

Wimmer, Norbert (2004): *Dynamische Verwaltungslehre – Ein Handbuch der Verwaltungsreform*, Springers Handbücher der Rechtswissenschaft, Springer, Wien

INTERNETQUELLEN

BKA Bundeskanzleramt (2008) (Hg.): *Das Personal des Bundes 2008 – Daten und Fakten*, Wien
<http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=31497> [05.12.2008]

BKA Bundeskanzleramt (2006): *Das Verwaltungsinnovationsprogramm der Bundesregierung. Ziele-Maßnahmen-Ergebnisse. Bilanz 2006*
<http://www.frauen.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=19951> [19.03.2010]

Hammerschmid, Gerhard/ Egger-Peitler, Isabell/ Höllnerer, Markus A. (2008): *Evaluierung des Instruments der Flexibilisierungsklausel – Endbericht*, Institut für Public Management, Wirtschaftsuniversität Wien
<http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=31052> [17.03.2010]

Kelly, Gavin/ Mulgan, Geoff/ Muers, Stephen (2004): *Creating Public Value. An analytical paper to public service reform, London, Cabinet Office Strategy*
http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/strategy/assets/public_value2.pdf
[22.03.2010]

KDZ Zentrum für Verwaltungsforschung (2001): *Studie zur Verbreitung von Leistungsstandards in der österreichischen Verwaltung,*
<http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=23863> [28.03.2010]

KDZ Zentrum für Verwaltungsforschung (2003): *Qualitätsstandards in der Bundesverwaltung,*
<http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=23864> [28.03.2010]

OECD (2000b): *Building Public Trust – Ethics Measures in OECD countries,* PUMA Policy Brief No.7; <http://www.oecd.org/dataoecd/60/43/1899427.pdf> [01.03.2009]

Rechnungshof (2009): *Vorschläge des Rechnungshofes zur Verwaltungsreform und zum Bürokratieabbau,* Neuauflage 2009
http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/2009/berichte/positionen/Pos_Verwref_I.pdf [23.03.2010]

Staatsschuldenausschuss (2009): *Empfehlung des Staatsschuldenausschusses zur Budgetpolitik und deren Finanzierung 2010,*
http://www.staatsschuldenausschuss.at/de/img/empf2009_2_tcm163-144230.pdf [17.03.2010]

Steger, Gerhard (2009): *Stand der Haushaltsrechtsreform des Bundes in Österreich,* in: Schauer, Reinbert (Hg.): *Neue Formen der Steuerung und Rechnungslegung in öffentlichen Haushalten, Dokumentation einer Tagung an der Johannes Kepler Universität Linz, 13-34*
http://www.bmf.gv.at/Budget/Haushaltsrechtsreform/DiverseUnterlagenSt_10396/Steger_2009_Stand_der_Haushaltsrechtsreform_des_Bundes.pdf [18.04.2010]

INTERNETSEITEN

Amtshelfer
www.help.gv.at

Homepage des Bundeskanzleramtes/ Sektion III/ Abteilung 7: Verwaltungsreform:
<http://www.bka.gv.at/site/5123/default.aspx>

Homepage des Bundesministeriums für Finanzen BMF/ Haushaltsrechtsreform
http://www.bmf.gv.at/Budget/Haushaltsrechtsreform/_start.htm

Homepage des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur
<http://www.bmukk.gv.at/index.xml>

Homepage der Fort- und Weiterbildungsinitiative des BMUKK
<http://www.fwbildung.at/index.php>

Homepage des Österreich-Konvents
http://www.konvent.gv.at/K/Willkommen_Portal.shtml

Homepage der Plattform Digitales Österreich
<http://www.digitales.oesterreich.gv.at/site/5218/default.aspx>

The History of Economic Thought - Website
<http://homepage.newschool.edu/het/>

Homepage der Zentralverwaltung – Internetseite der Fraktion ÖAAB-FCG im
Zentralausschuss des BMUKK
<http://www.zaverwaltung.at/>

INTERVIEWS

Mag. Michael **Kallinger**, ALStv. BKA III/ 7 (Verwaltungsreform)
Am 16.03.2010, Dauer: ca. 1 Stunde

SC Dr. Helmut **Moser**, Sektionschef der Präsidialsektion
Am 09.12.2008, Dauer: 70 Minuten

ADir. Johann **Pauxberger**, Vorsitzender Zentralausschuss des BMUKK
Am 02.03.2009, Dauer: 73 Minuten

Mag. Harald **Vegh**, AL BMASK I/A/5 (Ausbildung)
Am 09.04.2010, Dauer: 62 Minuten

Ao. Univ.-Prof. Mag. Dr. **Weigel**, Institut für Wirtschaftswissenschaften, Universität Wien
Am 21. 04. 2010, Dauer: ca. 1 Stunde

Anhang

A) Auswertung der Umfrage

Anzahl der Befragten, die eine Ausbildung gemacht haben

	Fälle					
	Gültig		Fehlend		Gesamt	
	N	Prozent	N	Prozent	N	Prozent
Ausbildung ^a	256	96,6%	9	3,4%	265	100,0%

a. Dichotomie-Gruppe tabellarisch dargestellt bei Wert 1.

Ausbildung nach Themenfeldern

		Antworten		Prozent der Fälle
		N	Prozent	
Ausbildung	ELAK-spezifische Schulungen	221	32,6%	86,3%
	Führungsmanagement	68	10,0%	26,6%
	Rhetorik	56	8,3%	21,9%
	Persönlichkeitsbildung	78	11,5%	30,5%
	Sprachen	109	16,1%	42,6%
	fachspezifische Kurse	146	21,5%	57,0%
Gesamt		678	100,0%	264,8%

Wurde für Ausbildung die nötige Zeit vom Vorgesetzten gegeben?

		Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozent	Kumulierte Prozent
Gültig	Ja, vollkommen	179	67,5	81,0	81,0
	Mir wurde teilweise entgegengekommen	34	12,8	15,4	96,4
	Nein	8	3,0	3,6	100,0
	Total	221	83,4	100,0	
Fehlend	System	44	16,6		
Gesamt		265	100,0		

Aus welchen Gründen erfolgte die Entscheidung zur Ausbildung?

		Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozent	Kumulative Prozent
Gültig	Wurde an mich herangetragen (z.B. von Vorgesetzten)	36	13,6	16,9	16,9
	Aus eigener Motivation	177	66,8	83,1	100,0
	Total	213	80,4	100,0	
Fehlend	System	52	19,6		
Gesamt		265	100,0		

Was haben Sie sich von der Fortbildung erhofft/ erwartet?

		Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozent	Kumulative Prozent
Gültig	Beförderung	16	6,0	9,6	9,6
	bessere Qualifikation für den bereits ausgeübten Job	110	41,5	66,3	75,9
	persönliches Interesse stillen	40	15,1	24,1	100,0
	Total	166	62,6	100,0	
Fehlend	System	99	37,4		
Gesamt		265	100,0		

Motivation (Skala von 1-5)

N	Gültig	248
	Fehlend	17
	Mittelwert	1,82
	Median	2,00
	Std. Abweichung	,928
	Varianz	,862
	Minimum	1
	Maximum	5

Zufriedenheit (Skala von 1-5)

N	Gültig	248
	Fehlend	17
	Mittelwert	2,20
	Median	2,00
	Std. Abweichung	1,067
	Varianz	1,139
	Minimum	1
	Maximum	5

Können Sie bei Ihrer jetzigen Tätigkeit Ihre Fähigkeiten und Kenntnisse voll einsetzen oder bleibt vieles davon ungenutzt?

		Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozent	Kumulative Prozent
Gültig	Ja, vollkommen	63	23,8	25,4	25,4
	Ja, teilweise	135	50,9	54,4	79,8
	Nein, manches oder vieles bleibt ungenutzt	50	18,9	20,2	100,0
	Total	248	93,6	100,0	
Fehlend	System	17	6,4		
Gesamt		265	100,0		

Wie kommunizieren Sie hauptsächlich mit Ihren Kollegen und Kolleginnen?

		Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozent	Kumulative Prozent
Gültig	Per Telefon	39	14,7	15,3	15,3
	Per Mail	42	15,8	16,5	31,8
	Über den ELAK	5	1,9	2,0	33,7
	Persönlich, am eigenen Arbeitsplatz	142	53,6	55,7	89,4
	Persönlich, abseits des eigenen Arbeitsplatzes	27	10,2	10,6	100,0
	Total	255	96,2	100,0	
Fehlend	System	10	3,8		
Gesamt		265	100,0		

Was verbinden Sie persönlich mit den Reformen unter dem Oberbegriff New Public Management?

		Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozent	Kumulative Prozent
Gültig	Leistungsorientierung	82	30,9	42,5	42,5
	Ausbau des Bildungsangebotes	13	4,9	6,7	49,2
	Personalabbau	20	7,5	10,4	59,6
	Kostendruck	11	4,2	5,7	65,3
	Kundenorientierung	44	16,6	22,8	88,1
	Steigerung der Transparenz	23	8,7	11,9	100,0
	Total	193	72,8	100,0	
Fehlend	System	72	27,2		
Gesamt		265	100,0		

Führungsstile in der öffentlichen Verwaltung (je höher der Mittelwert desto häufiger wurden die Aspekte für diesen Führungsstil genannt)

		Aufgabenorientiert	Autokratisch	Mitarbeiterorientiert
N	Gültig	265	265	265
	Fehlend	0	0	0
Mittelwert		1,0264	1,5887	2,4642
Spannweite		3,00	4,00	4,00
Minimum		,00	,00	,00
Maximum		3,00	4,00	4,00
Summe		272,00	421,00	653,00

Ein Vorgesetzter/ eine Vorgesetzte sein heißt:

		Antworten		Prozent der Fälle
		N	Prozent	
Führungsstil	Anerkennung unter den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen genießen	63	4,7%	23,8%
	Ein freundschaftliches/ kameradschaftliches Verhältnis zu den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen zu haben	60	4,5%	22,6%
	Kontrolle über alles zu haben	29	2,2%	10,9%
	Seine Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen motivieren zu können	227	16,9%	85,7%
	Ein offenes Ohr für die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen zu haben	174	12,9%	65,7%
	Viel Verantwortung zu tragen	151	11,2%	57,0%
	Durchsetzungskraft zu besitzen	129	9,6%	48,7%
	Die nötige Erfahrung zu besitzen	169	12,6%	63,8%
	Sich in allem gut auszukennen	74	5,5%	27,9%
	Autorität auszustrahlen	78	5,8%	29,4%
	Den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen Freiraum zur eigenen Entfaltung zu gewähren	192	14,3%	72,5%
	Gesamt	1346	100,0%	507,9%

B) Transkripte der Interviews – Auszug über die für diese Arbeit relevanten Stellen

B1)

**Interview mit SC Dr. Helmut Moser
Präsidialsektion im BMUKK
am 9. 12. 2008, um 14.30, Neutorgasse 2
Dauer: 70 Minuten**

[...]

MG: Verstehe. Also Sie sind ja Leiter dieser Sektion, ich hab auch sehr viel „Pro diesem NPM“ Texte gelesen, wo dann auch gefordert wird, dass der neue Verwaltungsbeamte nicht mehr hierarchisch denken soll, sondern dass er mehr wie ein modernen Manager eben auftreten soll. Anreizsysteme anstelle von Hierarchien.

HM: Das Problem das wir dabei haben ist Führungszeichen, dass im österreichischen Verwaltungsrecht jedes Handeln, das finanzielle Auswirkungen hat, doppelt gesetzlich bedingt ist. Da gibt es ein sehr schönes Beispiel. Es gibt für meine Vertragsbediensteten, und das ist die Minderzahl meiner Mitarbeiter in der Sektion, Vertragsbedienstetenschema Neu, gibt es eine gesetzlich streng geregelte Möglichkeit einer Leistungsprämie. Und zwar muss diese Leistungsprämie zumindest 10% seines Monatsgehältes sein, aber jedenfalls nicht mehr als ein Monatsgehalt betragen. Und außerdem steht mir nur soviel Geld zur Verfügung, wie alle meine Vertragsbediensteten insgesamt Lohnsumme haben und davon 2%. Das führt am Ende der Tage zu dem Ergebnis, dass du manche Leute überhaupt nicht nach diesen Regeln belohnen kannst, weil sich das mit dem Geld, das dir zur Verfügung steht, und den Randgrenzen gar nicht ausgeht. Das heißt anstelle, dass gesetzlich es einen klaren Auftrag gibt, das zu belohnen, ist es gesetzlich bis ins Detail so determiniert, dass es am Ende nicht mehr funktioniert. Was deutlich anders geworden ist zur Vergangenheit, ist dass sozusagen deutlich weniger in der Hierarchie gearbeitet wird, sondern gerade bei unserer Aufgabenstellung, wo die Mehrzahl der Aufgaben Querschnittsmaterien sind, aus der Hierarchie heraustretend im Projekt gearbeitet wird, eigentlich auf einer Querschicht durch die Aufgabe. Das ist zwar spannend, hat aber auch den Nachteil aus der Außenbetrachtung, dass für eine bestimmte Sache mehr als einer zuständig ist. Aber das ist in Wahrheit das Ergebnis der arbeitsteiligen Gesellschaft, weil es gibt jemanden der ist Spezialist für die Baugeschichten, und es gibt einen anderen, der ist Spezialist für Einrichtung und der Dritte kennt sich gut aus im pädagogischen Bereich. Und eine gut eingerichtete Schule müsste eigentlich das Ergebnis der Zusammenarbeit dieser Drei sein. Damit kommt man aber automatisch zu einer Lösung, die zwar in der Praxis sehr gut funktioniert, nämlich, dass die, die einen Beitrag an dem Ergebnis zu leisten haben, im Projekt zusammenarbeiten, gleichzeitig bedauert man aber, dass drei unterschiedliche Stellen zuständig sind. Das ist natürlich ein vollkommener Holler, die machen ja nicht das gleiche, sondern jede dieser Stellen bringt ein bestimmtes Fachwissen für die Gesamtaufgabe ein. Da gibt es sozusagen einen massiven Widerstreit zwischen hierarchischer Struktur und projektbezogenen Arbeiten. Das hängt auch damit zusammen, weil Genehmigungsvorgänge entlang der Linie hierarchischen Struktur gehen, also letztendlich bis zum Minister hinauf. Während die in den Projekten verorteten Mitarbeiter hierarchisch unterschiedlichen Linien folgen. Also wenn du ein Pech hast, hast du eine Arbeitsgruppe, wo letztendlich wenn vier Leute drinnen sind vier unterschiedliche Sektionschefs letztverantwortlich sind. Das wird allerdings geheilt durch den Umstand dass die SC nicht aus eigener Macht sondern letztendlich für die Ministerin reden. Und damit ist das wieder geheilt, denn am Ende der Tage ist es die Ministerin, die alles bewilligt. Aber das ist schon sehr theoretisierend. Praxis ist, dass unterschiedliche Leute aus unterschiedlichen Sektionen aus ihrer Linienverantwortung heraustreten und eben projektbezogen zusammenarbeiten. Das funktioniert allerdings sehr gut, zumindest bei uns im Haus und sicher zielführend, weil Führungszeichen in der Arbeit auch befruchtend, weil diese Betriebsblindheit wegfällt. Also wären dieselben Personen zusammengespannt organisatorisch in einer gemeinsamen Abteilung, dann gäbe es keinen Wechsel und keine Befruchtung. Dadurch dass sie projektbezogen zusammentreten gibt's immer wieder

Personen, die neu zu solchen Projekten dazukommen und Austausch und damit gibt's auch neue Gesichtspunkte.

[...]

MG: Ja, dann würde ich gerne zur ministeriumsinternen Arbeit kommen. Ich hab auch viel gehört von diesem neuen ELAK System und jetzt wollte ich sie – aus Ihrer persönlichen Erfahrung heraus – fragen wie meinen Sie hat sich das ausgewirkt auf Ihre Arbeit, auf die Arbeit hier drinnen?

HM: In Wirklichkeit, die wesentliche Veränderung ist, dass Kanzleitätigkeit auf die Referenten geschoben wird. Das heißt, es schreiben jetzt Leute im ELAK, die eigentlich für's Denken bezahlt werden. Um ein Beispiel zu geben, wenn Sie den Versuch unternehmen, im ELAK einen Akt zu lesen, dann blättern Sie auf dem System 10 oder 15 einzelne Stücke auf, jedes Mal wird irgendein Programm aufgerufen, das das Ding öffnet. Wenn Sie das selbe in ausgedruckter Form haben und sie haben so eine Schwarte, dann lesen sie das einmal quer durch, und fischen sich blitzartig das heraus, was für sie interessant ist, weil kein Mensch kann erwarten, dass ein Sektionschef alle Akte von vorne bis hinten liest. Der selbe Akt im ELAK besteht aus einer pdf Datei mit dem Eingangsstück, einer Word Datei mit dem Votum, zwei weiteren Word Dateien mit der Erledigung, und von mir aus einer excel Datei, wo irgendwelche Berechnungen drinnen sind. Logischerweise ist sozusagen im Handling der ELAK viel langsamer und mühseliger als wenn ich einfach durchgeh. Der Vorteil, den der ELAK hat, ist, dass wenn ihn die Leute richtig bedienen, die Mitarbeiter, sich der Vorgesetzte jederzeit einen Einblick verschaffen kann, wie weit eine Sache gediehen ist. Das ist sicher ein Vorteil. Es ist halt ein Werkzeug wie viele andere. In Wirklichkeit nicht wesentlich besser und nicht wesentlich schlechter und auch sehr unterschiedlich von der Arbeitsaufgabe abhängig. Weil wir machen hier in dem Nahebereich wahnsinnig viele Planungsarbeiten. Also der ELAK ist vollkommen ungeeignet um Pläne auszutauschen. Uns bleibt der Papierakt als wesentlicher Teil nicht erspart. Aber es gibt andere Bereiche, von mir aus in der Personalverwaltung, wo ich locker alles elektronisch machen kann. Weil da ist die längste Erledigung eine A4 - Seite, inklusive Rechtsmittelbelehrung. Also da muss man schon zur Kenntnis nehmen, dass einfach unterschiedliche Arbeitsabläufe in Wirklichkeit auch unterschiedliche Werkzeuge erfordern. Ein einheitliches Werkzeug, das ist so wie der Rollgabelschlüsselhammer, der passt bei manchen Dingen besser und bei anderen schlechter. Jedenfalls was nicht passiert ist, es ist der Papierausstoß dadurch geringer geworden. Hängt auch damit zusammen, dass ein zum Beispiel wirklich aufwändiges und interessantes Aktenkonvolut, wo sie kontrollieren müssen, ob das was im Votum steht als Begründung, oder Einsichtsbemerkungen, auch in die endgültige Erledigung eingeflossen ist. Dass sie das auf einem Bildschirm nicht gleichzeitig lesen können, mit dem Ergebnis wenn jemand so etwas überprüft, druckt er sich das Ding aus, legt es nebeneinander und arbeitet es ab. Und jetzt sag ich einmal vorsichtig, wenn das zwei oder drei sind, die das tun, dann drucken sich den Akt zwei oder drei aus. Früher ist er halt zu Fuß von einem Referenten zum anderen gelaufen. Was sicher beim alten System ein Vorteil war: du hast sofort wahrgenommen, was eine Veränderung ist. Weil wenn ein Vorgesetzter bei einem Akt einen halben Satz handschriftlich dazugefügt hat, war sofort sichtbar erstens wo ist die Veränderung und zweitens von wem kommt sie. Während im ELAK System hast du immer wieder quasi ein weißes Blatt Papier vor dir. Aber das ist so ähnlich mit Planungen in der CAD. Früher hat man bei Planungsbesprechungen gesehen, auf der Blaupause, auf der ausgekratzt wurde, wo was geändert worden ist und dir war bewusst, ja die Änderung haben sie berücksichtigt. Und wie sie das erste Mal begonnen haben die Pläne jedes Mal ganz neu im CAD zu zeichnen war das Problem, dass man sich bei der nächsten Besprechung nicht mehr sicher war, ob jetzt die Dinge, die man das letzte Mal gesagt hat, ob die auch wirklich berücksichtigt sind. Weil auf dem Papier war kein Hinweis mehr. Also müsste man theoretisch die ELAK Erledigungen die ganze Zeit lesen, mit dem Word-feature alle Veränderungen mitführen. Aber das ist auch nicht schön zu lesen, um ehrlich zu sein. Aber das sind in Wirklichkeit Kleinigkeiten, nichts was also die prinzipielle Arbeit ändert. Der Vorteil ist mit dem ELAK, du bist also nahezu unabhängig, wo du dich befindest. Es gibt weder Dienstreisen noch Urlaub, wo du von deinen Akten befreit bist. Sondern wo immer du einen Netzanschluss hast kannst du dir deine Akten anschauen und erledigen.

[...]

MG: Gut dann habe ich eine sehr allgemeine Frage: Welche Reformen sollten Ihrer Meinung nach Priorität haben im BMUKK? Also ich hab ja einige angedachte Reformvorschläge gelesen, zum Beispiel die Bezirksschulräte abzuschaffen in dieser Weise, also es hat ein bisschen gewirkt wie eine Zentralisierung des Ganzen.

HM: Da müssen wir einmal überlegen, welche Aufgaben, die Bezirksschulräte haben, und dann werden Sie draufkommen, dass sie vielleicht keine haben. Also da muss man sehr vorsichtig sein. Die Fragestellung ist: Wie viele Ebenen brauche ich in der Verwaltung. Also Bezirksschulrat, Landesschulrat und Ministerium ist eine Drei-Ebenen-Hierarchie, wobei der wesentliche Punkt gar nicht die Räte sind, sondern die wesentliche Fragestellung ist: Sowohl der Landesschulrat, als auch der Bezirksschulrat, haben eigenartigerweise etwas, das sie von allen anderen Verwaltungsbehörden unterscheidet, nämlich ein politisch besetztes Kollegium. In Wirklichkeit ist die Diskussion nicht, die Frage, ob es diese Räte gibt, sondern wie sie eigentlich ausgestaltet sind. Und ein weiterer Punkt, der auch ganz spannend ist, der Landesschulrat, der Stadtschulrat, sind Behörden des Bundes, und zwar direkte Behörden, also keine mittelbare Bundesverwaltung, sondern eine unmittelbare Bundesverwaltung. Interessanterweise ist aber von der Verfassung vorgesehen, dass der Leiter dieser Bundesdienststelle der Landeshauptmann ist. Das ist, also wenn man in die Realität zurücktritt, eine vollkommen unsinnige Geschichte. Weil das letzte Mal, dass ein Bundesminister einem Landeshauptmann eine Weisung gegeben hat, das war irgendwann einmal der Dallinger (Sozialminister) dem Wilfried Haslauer im Zusammenhang mit der Öffnung der Geschäfte am 8. Dezember, das muss gewesen sein, irgendwann einmal in den frühen 80er Jahren. Das heißt, in Wirklichkeit, das was eine normale Verwaltungsbehörde ausmacht, eine Verantwortlichkeit vom Minister bis hinunter und zurück, das findet in einem Landesschulrat nicht statt, weil der dortige Leiter in Wirklichkeit ein gewähltes Organ ist. Hinzu kommt, dass das eine demokratisch legitimierte Verwaltungsbehörde ist, sowohl auf der Ebene des Bezirksschulrates als auch des Landesschulrates, mit einem Kollegium, dessen Zusammensetzung nach dem Wahlergebnis der Landtagswahlen passiert. Und jetzt sage ich einmal ganz vorsichtig, über Rechtsfragen lässt sich schlecht abstimmen. Weil ich kann zur Not über Rechtsfragen unter Juristen abstimmen, wenn es sozusagen eine Fragestellung ist, wo es zwei mögliche Lösungen gibt, von denen eine herrschende Lehre ist oder wahrscheinlicher ist. Also eine Frage, die nicht hundertprozent eindeutig ist in der Situation, über die kann ich mir dann als Wissender eine Mehrheitsmeinung bilden. Aber ich sag einmal vorsichtig, über normale 08/15 Geschichten, die eigentlich klar sind, wenn jemand den anderen den Schädel mit einem Stein eingehaut hat, hat er ihn getötet. Daher ist das Mord oder fahrlässige Tötung, dann kann ich nicht darüber abstimmen, ob der zu bestrafen ist oder nicht, sondern dann ist er zu bestrafen. Dann kann ich allenfalls unter Juristen abstimmen, ob das fahrlässige Tötung oder eine Vorsatztat war. Aber es ist vollkommen unsinnig, wenn politisch zusammengesetzte Gremien über Rechtsfragen quasi abstimmen. Das ist das Problem. Das ist auch ein Problem das in Personalagenden immer wieder sozusagen, bis zu den Höchstgerichten auftaucht, wo nämlich die Kollegen etwas beschließen Anführungszeichen, was rechtlich nicht nachvollziehbar ist. Kann man den Betroffenen aber gar keinen Vorwurf machen, weil das gar nicht ihre Ausbildung ist, denn warum soll eine Hausfrau, ein Greißler oder sonst was, der über ein Listenwahlrecht ins das Kollegium kommt, eine Rechtsfrage beurteilen können oder sogar eine dienstrechtliche. Das kann nicht einmal ich, weil es nicht mein Kerngeschäft ist, obwohl Juristen alles können. Das ist so ähnlich wie bei Ärzten, ich würde ja auch nicht Anführungszeichen zum Hals-, Nasen-, Ohrenarzt gehen, wenn ich Kreuzschmerzen habe. Und daher halte ich es für eigenwillig, wenn sozusagen, irgendwelche Juristen, die Budgetrecht oder Vergaberecht machen, sich wichtig machen, bei dienstrechtlichen Angelegenheiten. Wird schon welche geben, die durch Zufall beides können. Aber in Wirklichkeit muss man zur Kenntnis nehmen, dass das ein sehr spezialisiertes Gebiet ist und wenn man dort richtig entscheiden will, muss man sich auf dem Gebiet eingelese haben und auskennen. Und daher wird's dann besonders lustig, wenn solche Entscheidung eben nicht rechtlich begründet sondern durch Heben der Hand abgestimmt werden. Das kann dauernd nicht wirklich funktionieren und führt zu Schwierigkeiten. Das war aber schon auf den Unis so. Also typischer Fall, ich war in Weiterbestellungskommissionen für irgendwelche Assistenten, die nicht habilitiert sind. Da gab's im Gesetz ganz genaue Regelungen,

wann jemand weiterbestellt werden kann. Und die Entscheidung war dann meist so, er ist mir sympathischer, er ist mir nicht sympathisch. Der passt ins Team oder der passt nicht ins Team. Ob er die Voraussetzungen, die im Gesetz genannt sind, dass er trotzdem die definitiv gestellt wird, erfüllt sind oder nicht, war zumindest nicht die Diskussion an der Oberfläche. Das ist ja dort dasselbe Modell gewesen, in Wirklichkeit. Demokratisch legitimierte Einrichtungen, die über Rechtsfragen entscheiden sollen. Demokratisch kann ich Regeln machen, aber nicht die Entscheidungen, die auf diesen Regeln basieren. Das ist der gedankliche Fehler. Also, nichts gegen die demokratische Legitimation, aber die Regeln sind demokratisch aufzustellen, der Vollzug der Regeln entzieht sich einer weiteren demokratischen Abstimmung. Sondern die Regel ist vollzogen oder sie ist nicht vollzogen. Ich höre immer wieder wie viel in dieser Verwaltung einzusparen ist. Nur die Summen, die genannt werden, sind deutlich höher als diese Verwaltung überhaupt insgesamt kostet. Aber das ist auch ein öffentliches Problem. Ich war vor sechs Jahren als einer der wenigen in zwei Arbeitsgruppen der Verwaltung der Bundesreform. Und die eine Gruppe hat sich damit beschäftigt, wie viel Aufwand einzelne Aufgaben beim Bund kosten. Da ist man zum Beispiel draufgekommen, dass das öffentliche Vergabewesen in den Bundesministerien Kosten in Höhe von 60 Mio. Schilling, damals noch, auslöst. Das heißt das sind die Personalkosten jener Leute, die auf den einzelnen Ressorts Vergabegeschichten machen. Gleichzeitig gab es eine zweite Projektgruppe, die hat den Auftrag gehabt eine gemeinsame Vergabeeinrichtung, die jetzige BundesbeschaffungsgesmbH, ins Leben zu rufen. Und bei dem einen Projekt hat man herausbekommen, dass der Gesamtaufwand im Jahr 100 Mio. Schilling ist, für diese Aufgabe. Und im anderen Projekt hat man begründet, dass die gemeinsame Einrichtung alleine bei den Prozesskosten 100 Mio. spart. Offensichtlich um 40 mehr als es überhaupt kostet. Eine interessante Geschichte. Das ist aber relativ einfach, im ersten Jahr hat man sich die 60 erspart und die Beamten, die das bisher gemacht haben, am Sklavenmarkt verkauft und damit hat man die 100 Mio. herinnen gehabt. Die Wahrheit ist, dass da viel schwadroniert wird. Ich sag jetzt einmal vorsichtig, wenn Sie zum Beispiel darüber nachdenken, die Verwaltung der Landes- und Bundeslehrer gemeinsam durchzuführen. Na deshalb brauchen sie ja nicht weniger Personal, weil ein Mitarbeiter kann so und so viele Geschäftsfälle machen. Und deswegen, weil die beim selben Amt verwaltet werden, werden die Geschäftsfälle nicht weniger. Ich würde das unterschreiben, diese Einsparungspotentiale, wenn aus irgendeinem Grund einer dieser beiden Verwaltungszweige so klein ist, dass man aus Gründen der Betriebssicherheit dort mehr Leute anstellen muss, als man sinnvoller Weise zur Arbeit braucht. Also ich sag immer, wenn zwei suboptimal kleine Einrichtungen zu einer optimal großen werden, kann ich mir in den Vorhalteleistungen ein bisschen Geld sparen. Aber wenn ich zwei große Riesen zusammenlege, der übergroße Riese wird davon nicht wirtschaftlicher. In Wirklichkeit, ab einem gewissen Zeitpunkt geht die Kurve wieder ins Gegenteil. Die Wahrheit ist, es gibt keine richtige Größe, sondern es gibt eine richtige Größe die der Aufgabe adäquat ist. Die müsste man jedes Mal genau überprüfen und definieren. Und das Motto, alles was größer ist, ist billiger, ist ein Schmarren. Und die Behauptung, dass alles, was kleiner ist, billiger ist, das ist genau derselbe Schmarren. Wie es auch nichts bringt, wenn sie irgendwelche Leistungen ausschreiben. Der Punkt ist, sie müssen für jedes Produkt, das sie ausschreiben, eigentlich jene Grenze identifizieren, bei der die Lieferanten bereit sind zu Grenzkosten zu liefern. Die Wahrheit ist, bei Leuchtstoffröhren sind die Grenzkosten bei 25 Stück. Es ist wurscht, ob sie 25 Stück im Großhandel kaufen, oder ob sie ausschreiben 500 oder 5000, sie kriegen denselben Preis, weil ab dem Paket liefert er zu Grenzkosten. Und daher Anführungszeichen wollte ich dann plötzlich alle Leuchtstoffröhren des Bundes auf einmal ausschreiben, hätte ich eher das Risiko, dass ich den Markt so verenge, dass der einzige, der es sich leisten kann, es sich erlauben kann nicht mehr zu Grenzkosten liefern, sondern einen Aufschlag zu machen. Also ich halte diese Sprüche, was man nicht alles sparen kann, immer für sehr gefährlich. Weil in Wirklichkeit nicht dahintersteht, was ist es. Was ich für spannend finde, wenn ich in meine Budgetierung hineinschaue und feststelle, dass für diese Aufgabe nicht annähernd die Summe budgetiert ist, die angeblich erspart werden kann. Weil wie gesagt dann darf ich nicht nur die Aufgabe nicht mehr erfüllen, sondern ich muss auch die Mitarbeiter, die das bisher gemacht haben, am Sklavenmarkt verhöckern, dass ich zu diesem finanziellen Erfolg komme. Wird schon was drinnen sein. Ich meine, was eine allgemeine Fragestellung ist, ob nicht eine andere Art der Schulerhalterschaft, also eine, die sich nicht an der Schulform orientiert sondern an dem Bildungsgrad, ob nicht die ein Vorteil wäre. Also um ein einfaches Beispiel zu nennen. Heute ist es so, dass für die Schüler zwischen 10 und 14 zwei unterschiedliche Schulerhalter zuständig sind. Wenn sie in die Hauptschule gehen, dann ist

das Land und Gemeinde, wenn sie in eine AHS gehen, dann ist das der Bund. Jetzt ist das im ersten Durchgang gar kein großer Unterschied, weil auch die Lehrer, die in der Hauptschule unterrichten, in Wirklichkeit vom Bund gezahlt werden. Aber sämtliche andere Kosten, Bereitstellung der Gebäude, Bereitstellung des sonstigen Personals, von der Reinigung über den Schulwart bis hin zur Schulsekretärin, treffen den Schulerhalter Anführungszeichen Gemeinde, Land. Daher gibt's dort immer ein gewisses Interesse, sich diese Kosten vom Hals zu schaffen. Wie tu ich das, na indem ich einfach die Schüler, die eigentlich mir gehören, dem anderen Schulerhalter hinüberschiebe. Hätte man hingegen die Grenze, die Fragestellung ist sozusagen, Primarstufe, also Volksschule, und Sekundarstufe 1, also Hauptschule und AHS Unterstufe, ist ein Schulerhalter. Und alles was nach 14 ist, also Polytechnisches, Berufsschulen, Berufsbildende Schulen, AHS Oberstufe, Bundesoberstufenrealgymnasien ist der andere Schulerhalter. Dann gäb's die Möglichkeit, Schüler hin und her zu schieben und zwar nicht aus Intelligenzgründen sondern aus Kostengründen nicht. Und ich brauche bei meinen Prognosen nicht darüber nachdenken, ob sich das Übertrittsverhalten nach der Primarstufe ändert. Weil wenn die 10-14 Jährigen beim selben Schulerhalter sind, ist es mir wurscht, ob sie in Gebäude gehen, wo AHS Unterricht stattfindet oder Hauptschulunterricht stattfindet. Dann ist das plötzlich alles wurscht, interessanterweise. Und die Fragestellung ist, ob nicht in Wirklichkeit der Einfluss des Landes aus dem Landesschulrat, der politische, hinausgehört. Und ob das was politisch zu tun ist, nicht auf die Ebene Landeshauptleutekonferenz – Bundesregierung gehört, und nicht in die tägliche Verwaltungsarbeit. Weil eine Bundesbehörde vor Ort sollte eigentlich die Interessen des Bundes dort vertreten und nicht die Interessen des Landes beim Bund. Aber da wird man sehen was aus der Bildungsdirektion wird, ob das nichts anderes ist, als der Landesschulrat, mit einem Präsidenten, der dann Landesbildungsdirektor heißt und ohne Kollegium, oder ob es tatsächlich wirklich etwas Neues ist. Aber das ist an Überschriften nie erkennbar. In Regierungsprogrammen gibt's Überschriften, und keine Detailanweisungen. Daran wird letztendlich auch New Public Management scheitern, weil wenn ein Politiker ein Ziel vorgibt, Anführungszeichen das so genau ist, dass es operativ umsetzbar ist, dann ist er auch an seiner Zielerreichung zu messen. Und nur ein naiver Politiker würde ein Ziel so formulieren, dass man ihm nach drei Jahren sagt, ätsch du bist gescheitert. Daher glaube ich in Wirklichkeit an diese reine Lehre nicht. Dass ein Politiker sich darauf festlegen lässt, was er wirklich punktgenau erreichen will, damit es auch für seine Mitarbeiter zur Arbeitsanweisung wird. Das widerspricht der Vorgabe, dass er sich der öffentlichen Kritik stellen muss, für alles was er nicht erreicht. Und daher ist im Nebel zu stochern viel öffentlichkeitsverträglicher.

[...]

MG: Gut dann hätte ich vielleicht noch eine allgemeinere Frage zum BMUKK. Ich hab mir das Organigramm angesehen und hab es mit anderen Ministerien ein bisschen verglichen. Und ich weiß nicht ob es nur grafisch so wirkt, weil bei anderen Ministerien steht ganz eindeutig der Bundesminister an oberster Stelle und alles andere ist nachgeordnet?

HM: Ich halte das eher für ein Thema der grafischen Aufbereitung.

MG: Also kann man nicht sagen [unterbrochen]

HM: Das, in Wirklichkeit muss man auch dazu sagen, das drückt was anderes aus. Die Wahrheit ist, von der grundsätzlichen hierarchischen Struktur kann's keinen Unterschied geben, weil das ist verfassungsrechtlich und im Bundesministeriengesetz festgelegt. Im Bundesministeriengesetz steht der fromme Spruch, ein Ministerium besteht aus Abteilungen und Sektionen, so erforderlich können Referate und Gruppen gebildet werden. Und wenn Sie hier schauen, dann ist eigentlich der einzige Unterschied, den ich hier tatsächlich habe, Anführungszeichen es ist klar gestellt, dass es eine Reihe von Dingen gibt, die direkt bei der Ministerin angelagert sind. Und das sind die Sektionen, plus Anführungszeichen Ministerbüro, Kultusamt, Interne Revision, Stabstelle 1, Stabstelle 2, und „Neue Mittelschule“. Das heißt in Wirklichkeit hierarchisch gesehen, Ministerin und die alle auf einer Ebene, wobei das Ministerbüro ein rechtliches Nullum ist, wie wir alle seit der Adamovic Geschichte wissen. Währenddessen das, was dahintersteckt, ist tatsächlich etwas, was es sozusagen auch rechtlich gibt,

Stabstellen sind besondere Einrichtungen gemäß BMG, und Kultusamt und Innenrevision sind zwei Abteilungen, die halt Führungszeichen nicht im Rahmen einer Sektion tätig werden, sondern direkt dem Minister unterstellt sind. Das könnte der Minister theoretisch Führungszeichen für jede Geschichte machen. Also er könnte sich jede beliebige Abteilung aus einer Sektion rausholen und sagen, die sind bereichsunmittelbar. So wie es bei uns in den Sektionen zum Teil reichsunmittelbare Bereiche gibt. Das hängt mit dem Dienstrecht zusammen, da gibt es den sogenannten, wie heißt das so schön, den Experten, den Fachexperten und der Fachexperte steht nach dem Dienstrecht außerhalb der Organisation einer Abteilung, ist entweder einem Sektionsleiter-Stellvertreter, des gibt's jetzt statt den Gruppenleitern, im Gesetz steht noch Gruppenleiter, in Wirklichkeit sind das jetzt Bereichsleitungs-Stellvertreter, also die sind dort direkt zugeordnet, außerhalb einer Geschichte, einer Abteilung. Und beim Projekt „Neue Mittelschule“, das könnte theoretisch auch eine Abteilung sein, nur nachdem es ein Projekt ist Führungszeichen, war es der Wunsch der Ministerin, dass sich das nicht auf ewige Zeiten verselbstständigt. Eine Projektorganisation bedeutet, dass es auch diese Organisation irgendwann einmal nicht mehr gibt, wenn die Aufgabe umgesetzt ist. Und die Stabstellen dienen in Wirklichkeit zu ihrer Unterstützung. Der Punkt ist der, es gibt eine Unzahl von Vorgängen, die der Ministerin zu Genehmigung vorbehalten sind. Und die Ministerin hat gesagt, sie möchte gerne einen Filter haben, also irgendjemanden, der zwischen der sachlichen Erledigung auf Sektionsebene und ihrer Genehmigung noch einmal drüber schaut, ob das eh alles passt und das machen diese Stabsstellen. Die Stabsstellen haben natürlich einen Vorteil gegenüber den Sektionen, gerade in einem Haus wie bei uns, wo es unterschiedliche Sektionen gibt, die auf ähnlichen Tätigkeitsfeldern aber mit einer unterschiedlichen Schwerpunktsetzung sind. Also allgemeine Pädagogik oder die Fachsektion für die Berufsbildenden Schulen. Da gibt es eigentlich außer dem Minister niemand, der diese beiden Sektionen inhaltlich koordinieren könnte, weil die Sektionsleiter sind auf gleicher Ebene. Dort machen natürlich die Stabsstellen, wo das durchrennt, Sinn, weil der nimmt sozusagen der Ministerin die allfällige Koordinationstätigkeit ab. Sofern eine erforderlich ist, weil im Normalfall ist es so, wenn die Ministerin sagt in welche Richtung der Zug fährt, sollten die beiden Sektionen auch so arbeiten, dass der Zug ungefähr in die gleiche Richtung fährt. Das ist sozusagen die Chance, das ist eigentlich ein unterstützender Apparat, der die Arbeitsergebnisse von hier noch einmal bewertet und für die Ministerin in Kurzform zusammenfasst. Bei weitem nicht alle. Es gibt Bereiche, wo so klar ist, wo es auch keine sektionsübergreifenden Aufgabenstellungen gibt. Weil zum Beispiel, wir haben zwar die Schulführungen in zwei Sektionen, den Schulbau aber nur in einer. Das heißt da gibt es diesen Koordinationsbedarf nicht, sondern da wird im Vorfeld koordiniert und das Ergebnis geht über eine Einzelverantwortlichkeit hinaus. Das heißt in der Mehrzahl von allen Fällen, die von mir als Schulbau zur Ministerin gehen, gibt es keine zwischengeschaltete Stelle sondern direkt. Das hängt aber auch sozusagen mit der Aufgabenstellung zusammen. Also ich glaube, dass es eher eine Form der Darstellung ist als tatsächlich ein Unterschied. Weil sonst ist diese hierarchische Vorgabe einfach sehr strikt, und was eine außergewöhnliche Geschichte ist, ist in Wirklichkeit nur das da, also das Projekt Neue Mittelschule. Das ist tatsächlich etwas, was ich bei anderen Häusern wahrscheinlich nicht finde.

[...]

MG: Ja ich hab schon reingelesen, es ist viel Materie.

HM: Und das ist problematisch, weil wir haben einerseits die Vorgabe, es dürfen pro Geschäftsabteilung nicht mehr als drei Zeilen sein, was dazu führt, dass bei manchen Abteilungen irgendwelche verrückte Abkürzungen sind, mit denen ein Fremder nichts anfangt. Und ich steh immer auf dem Standpunkt, ich mach die Geschäftseinteilung nicht für die Leute im Haus sondern für den Kunden von außen. Und eigentlich wäre es gescheit, wenn, egal wie lang das ist, die Aufgaben so beschrieben werden, dass ein Dritter etwas damit anfängt, weil sonst ist es eigentlich zum Kren reiben. Aber das sind so die Vorgaben, die sich dann hier und da matchen. Also ich glaube, dass eine Geschäftseinteilung, die ausführlicher in der Arbeitsaufgabenbeschreibung ist, kundenfreundlicher ist, als das was wir jetzt haben. So wie ich einer bin, der die Ansicht vertritt, dass die Gliederung in Referate in der Außenwirkung einen Vorteil hat, weil mit dem Referat ist eine bestimmte Aufgabe verbunden und daher weiß der Kunde, an wen er sich wenden muss. Wenn ich keine Referate habe, dann steht die Aufgabe des Referats vielleicht nicht so detailliert bei der Abteilung, und es wird

letztendlich ein Externer, wenn er sich an dem Papier orientiert, beim Abteilungsleiter landen. Wenn ich eine Referatsgliederung habe und beim Referat ist beschrieben, was der tut, wird er direkt dort landen, wo er hingehört. Das kann man jetzt wollen oder nicht wollen. Wenn ich davon ausgehe, dass in meiner Sektion nichts passieren darf, was ich nicht gesehen habe, dann müsste ich den Flaschenhals aufmachen und sagen, es gibt überhaupt nur den Sektionschef und wenn er etwas will, soll er bei mir anrufen und ich sag dann schon wo er hingehen darf. Das ist aber nicht mein Zugang zu der Sache. Weil mir ist es lieb, Anführungszeichen, wenn Mitarbeiter an einer gemeinsamen Aufgabe eigenverantwortlich arbeiten. Wenn´s leicht geht mit einem gewissen Spaß an der Sache. Weil, nur wer mit seiner Arbeit zufrieden ist, neigt zur Selbstausbeutung. Und Mitarbeiter, die nicht zur Selbstausbeutung neigen, die machen zu wenig, für das was wir brauchen. Aber natürlich, hier und da musst du dich damit auseinandersetzen, dass eine Sache, die du vielleicht im Vorfeld hättest abfangen können, gar nicht zu dir kommt, weil das alles auf einer Ebene läuft, die du gar nicht sieht. Also wenn ich zum Beispiel weiß, dass ein Abteilungsleiter einen Auftrag herausgeben kann für eine Werkleistung mit sag ich einmal 7500 Euro, was auch 100 000 Schilling sind, dann muss ich zur Kenntnis nehmen, wenn sich jemand, der diesen Auftrag haben will, direkt an den Abteilungsleiter wendet, dass ich von diesem Auftrag, wenn ich Pech habe, nie erfahren werde.

MG: Also gibt es keine Pflicht?

HM: Najo, in der Geschäftsordnung ist geregelt bis zu welchem Ausmaß ein Abteilungsleiter eigenverantwortlich, ohne Vorgesetzten, entscheiden kann. Also wenn daher ein Geschäftsfall unter diesen Grenzen bleibt, sehe ich ihn nicht. Kann ich gut damit leben. Aber nur wenn sich dann herausstellt, dass es da etwas hat, was vielleicht nicht optimal ist, bist du davon überrascht.

MG: Und da liegt dann die Endverantwortung bei Ihnen?

HM: Die Endverantwortung gehört dir sowieso. Das ist unangenehm. Nur ich halte nichts von einer Misstrauensgesellschaft, wo ich sage, alles was das Haus verlässt, will ich vorher gesehen haben, das ist unsinnig. Ich meine, es soll schon Mitarbeiter geben, wo man sich die Akten vorschreiben lässt, aber das muss der Einzelfall sein, das kann nicht der Dauerzustand sein, sonst hat man ein Problem. Und insofern ist die hierarchische Struktur der Häuser nur ein Idealbild, das es gar nicht geben kann. Auch für einen fleißigen Sektionschef hat der Tag nur 24 Stunden. Und darüber geht nicht. Und wäre aus meiner Sicht auch schlecht.

[...]

MG: Im Moment fallen mir keine Fragen mehr ein. Ich möchte mich herzlich bedanken. Es war sehr interessant. Weil man muss doch sagen von außen ist es sehr schwierig zu verstehen wie die Verwaltung [unterbrochen]

HM: Wie die Maschine tickt? Sie tickt wie der Münchhausen. Sie hat eine Unzahl von Spezialisten, die alles sehr gut können, die durch eigene Regeln an der Arbeit behindert werden. Ich sag immer, beim Bund ist das so, du brauchst 30% der Intelligenz um die sachlich richtige Lösung zu finden und 70% der Intelligenz und des Engagements brauchst du um diese Lösungen durchzusetzen. Es gibt was zweites, was ich immer sage. Ich möchte, dass meine Bereiche so strukturiert sind, dass sie nicht wegen der Personen, die arbeiten, funktionieren, sondern trotz der Personen. Weil das ist eigentlich der wirkliche Punkt. Die österreichische Verwaltung funktioniert sehr gut, weil es, hingegen anders lauteten Gerüchten, eine Unzahl von Mitarbeitern gibt, die mit hohem Engagement wesentlich mehr tun, als man eigentlich von ihnen erwarten darf. Und die decken in Wirklichkeit die Strukturschwächen zu. Ich sage eine gute Struktur wäre es, wenn wir so aufgestellt sind, dass es auch mit einem durchschnittlich Intelligenten und durchschnittlich Engagierten noch immer funktioniert. Und dass dann nichts Außergewöhnliches geleistet werden kann, wenn in einem solchen System besonders Engagierte arbeiten, ist auch klar. Also ich hätte gerne, dass das Engagement nicht auf das Beheben der Mängel der Struktur aufgewandt wird. Aber vielleicht ist das zu viel verlangt.

B2)

Interview mit ADir. Johann Pauxberger
Vorsitzender des Zentralausschusses des BMUKK
am 02.03.2009, um 14.00, Strozzigasse 2
Dauer: 73 Minuten

[...]

MG: Verstehe. Und ist das so, dass zwischen ihnen [Personalvertretung und Gewerkschaft, Anm.] eine gute Zusammenarbeit herrscht oder versucht man auch, sehr klar zu zeigen, das hier ist jetzt mein Bereich und das ist jetzt euer Bereich?

JP: Das hängt immer von den handelnden Personen ab. Es gab, Monika Gabriel ist das Pendant zum Zentralausschuss in der Bundesleitung, ihre Vorgänger waren bei weitem nicht so aktiv. Die haben sich wirklich aufs Administrieren mehr oder weniger beschränkt. Während sie sehr sehr aktiv war und da gab's in den Anfängen schon den Bedarf zu klären, hoppla, das mach jetzt ich, das machst du. Mittlerweile sind wir ein gutes Team und es gibt das Problem nicht mehr, nach einigen anfänglichen Reibereien. Soviel zu den Unterschieden. Der Unterschied zur Gewerkschaft ist auch der, dass der Kompetenzbereich der Personalvertretung wirklich beim jeweiligen korrespondierenden Organ, Dienstgeber endet. Wir haben zum Beispiel die Dienststellenausschüsse an den Schulen. Wir haben hier Schulen zusammengefasst zu Dienststellen im Sinne des Personalvertretungsgesetzes, da ist ein Unterschied. Beispiel, wir haben in Scheibbs eine relativ kleine Schule, wir haben, eine winzige Schule eigentlich, wo wir nur, fragen Sie nicht, wenige Bedienstete haben. Wir haben in Wieselburg eine Schule mit wenigen Bediensteten. Wenig bedeutet so eine Größenordnung zwischen 5-10. Wo wir dann zusammenfassen müssen, damit die überhaupt eine anständige Vertretung kriegen. Und dann macht der Zentralausschuss eine Verordnung, und sagt, so das ist jetzt eine Dienststelle. Um jetzt beim Beispiel zu bleiben, habe ich Wieselburg, Scheibbs, alle Schulen in Amstetten, das geht so rauf bis Waidhofen und Stadt Haag. Die gehören eigentlich zusammen. Die Personalvertreterin dort, die Vorsitzende kann, muss mit Direktoren verhandeln. Und die Direktoren müssen sie informieren. Aus. Mehr nicht. Wenn sich die nicht einigen, dann geht's zur nächsten Ebene, das ist eben dann der Landesschulrat und der verhandelt nur mit dem Fachausschuss, bin in dem Fall in Niederösterreich auch ich. Ich mit meinem Organ, also mit meinen Mitgliedern im Fachausschuss. Und das geht dann weiter rauf bis zum Ministerium. Und dort ist es aber aus. Wir haben zum Beispiel zwei große Themen angerissen, bessere Bezahlung, bessere Bewertung der Schulsekretärinnen und Schulwarte. Ich war durchaus erfolgreich im Ministerium, dort hat man das eingesehen. Und die sind jetzt ans Kanzleramt herangetreten, weil die sind zuständig für die Bewertung. So, jetzt geht nix weiter, aber als Zentralausschuss habe ich alles erreicht, was ich erreichen konnte. Es passiert zwar nix, und jetzt brauchen wir die Gewerkschaft, denn die hat die Möglichkeit mit ihren Mitteln etwas zu bewegen. Und die sind ja nicht gebunden an territoriale oder hierarchische Strukturen, teilweise schon, aber da geht's bis ganz hinauf, sie dürfen ja natürlich auch die Gehaltsverhandlungen führen. Die Frage hat gelautet, jetzt komm ich wieder ein bisschen zurück, die Aufgabe der Personalvertretung des Zentralausschusses, also jetzt rein weg vom Formellen, komme ich, und jetzt sag ich ich [betont], zur Einsicht, dass es nicht drauf ankommt, möglichst materielle Erfolge zu erzielen, sondern dass es vermehrt wichtig ist, zu schauen, dass vor Ort das Arbeitsklima funktioniert. Das ist das Um und Auf. Dass es dazu natürlich auch eine Bezahlung braucht, eine entsprechende, ist eine andere Geschichte. Dass ich dann Instrumentarien wie finanzielle Belohnungen benützen kann um diese Zufriedenheit an der Dienststelle herzustellen, ist auch eine Sache. Aber die Vergangenheit hat gezeigt, du kannst jetzt jemanden jährlich 3 Belohnungen geben, wenn das Klima nicht funktioniert nutzt das gar nichts. Es ist immer zu wenig. Und man kann. Ich kenne Leute, die verdienen eine Mörderkohle, aber sie sind unzufrieden, weil es irgendjemanden gibt, der mehr verdient und außerdem hätte er das schon viel früher. Also das ist es letztlich nicht. Wichtig ist die Kommunikation an der Dienststelle. Wichtig ist, dass der Einzelne seine Anerkennung kriegt, dass er gesehen wird, dass er auch gesehen wird, wenn er einen Blödsinn macht. Ich weiß einige Kolleginnen und Kollegen, mir ist es auch einmal so gegangen, irgendwann einmal hab ich mir gedacht, ich kann eigentlich tun was ich will. Sie sehen zwar ich mache gute Arbeit, aber es mir jeder, weder, hin und wieder kriege ich indirekt die Anerkennung, aber

Kritik in dem Sinne streife ich eigentlich sehr wenig ein. Man ist fast versucht was zu provozieren, damit man auch negatives Feedback kriegt. Also ich glaube das ist ganz ganz wichtig. Dazu bemühe ich mich, dass die Mitarbeiter-Gespräche strukturiert und korrekt geführt werden. Weil wenn man es richtig macht, ist alles drinnen. Da ist das Feedback drinnen, da muss sich der Vorgesetzte mal überlegen, was erwarte ich mir überhaupt von dem Mitarbeiter. Das erste. Ich war ja früher, wir kommen vielleicht dazu, wie ich Personalvertreter wurde, aber da musste ich auch meine Mitarbeiter-Gespräche führen. Und die waren: ups, was sind meine Erwartungen, wie formuliere ich meine Erwartungen an den Mitarbeiter. Ich wusste gar nicht, was ist das Ziel des Arbeitsplatzes, da muss man sich mal Gedanken darüber machen. Und auch das geht schon einmal mit dem Mitarbeiter-Gespräch. Wenn klimatische Störungen vorliegen, fahre ich selber an die Dienststellen hinaus und versuche zu vermitteln. Also das ist es letztlich, das soziale Gefüge muss stimmen, und dann passt alles andere auch. Das bedarf eines korrekten Vorgesetzten. Man sagt nicht umsonst, der Kopf, ah der Fisch stinkt beim Kopf. Genauso gut gilt der Umkehrschluss, dort wo ich gute Dienststellenleiter habe, funktioniert auch der Betrieb entsprechend. Also viele Pausen haben Sie da jetzt nicht drinnen. [lacht]

[...]

MG: Gut, dann, ich beschäftige mich jetzt besonders in meiner Diplomarbeit mit der Rolle des Verwaltungspersonals, weil man schreibt ja auch immer so dem Beamtentum einen gewissen Berufsethos zu. Gibt es so etwas wie ein Leitbild hier für die Bediensteten im Ministerium, für die Lehrer, ich glaube für den Landesschulrat hab ich gesehen. Wo würden Sie das sehen? Was sind für Sie die Werte, die dahinter stecken?

JP: Das ist gut. Ich denke die Verwaltung ist dazu da, die Ziele, die vorgegeben werden von Politik, optimal. [kurze Pause] Na, die Maßnahmen zu setzen, die zur Erreichung der Ziele erforderlich sind. Und muss sich dabei allerdings auch an die Gesetze halten, was es etwas schwieriger gestaltet oft. Gleichzeitig auch einfacher, weil die Gesetze halt einfach einen guten Anhalt bieten, um korrekt und [kurze Pause] einheitlich Entscheidungen zu treffen. Also sind auf der einen Seite die Gesetze ein Hemmschuh, weil man nicht schnell reagieren kann, weil man halt oft nicht vernünftig entscheiden kann. Oft sind die Gesetze halt einfach generell ausgerichtet und berücksichtigen den Einzelfall nicht. Auf der einen Seite ist der handelnde Bedienstete halt vor Willkür gefeit, und auch davor gefeit, dass man ihm dann Willkür vorwirft. [kurze Pause] Ja primär, der Wandel ist da, jetzt vom herrschenden Beamten hin zum servicierenden Beamten. In diesem Zwiespalt halt, den ich vorhin angesprochen habe, auf der einen Seite Service bieten, auf der anderen Seite doch die Gesetze einhalten. Ich weiß nicht, ob ich ihre Frage so beantwortet habe.

[...]

MG: Ja also das letzte Statement hat jetzt schon ganz gut zum New Public Management gepasst. Also gibt's da noch mehr, wo Sie sagen würden, das spüren Sie jetzt? Es gibt ja dieses Anreizsystem zum Beispiel, und diese Neuausrichtung.

JP: Ja. Also Bemühungen sind im Gange, zum einen. Ich fange einmal mit dem an, was wirklich sehr sehr gut funktioniert, und vor allem steck ich das auch auf meinen Hut. Dass die Mitarbeiter-Gespräche vermehrt geführt werden. Dass in den letzten 5 Jahren ein Schulungsangebot aufgebaut wurde, dass es bislang überhaupt nicht gab, bis dort hin. Nämlich zentral vom Ministerium gestaltet und organisiert. Wo aus allen Bundesländern. Kennen Sie das Programm vielleicht?

MG: Nein.

JP: Das würde ich Ihnen im Anschluss ganz gerne zeigen. Was hier alles geschult wird, das ist gewaltig. Das sind also nicht die, das sind primär die soft skills, die hier geschult werden, wie: wie bin ich, wie wirke ich, richtig führen. Also nicht diese hard skills wie Word oder Excel, das überlässt man den einzelnen Bundesländern und den Dienststellen, das zu schulen, den einzelnen Behörden. Seitens des Ministeriums werden soft skills vermittelt. Und das ist ganz ganz toll, die Leute kommen aus allen

Bundesländern zusammen. In einem Kurs sitzen Personen aus verschiedenen Verwendungsgruppen, es sitzt dort der Schulrat neben dem Schulpsychologen und neben der Juristin. Und die lernen einander kennen, verlieren die Scheu, lernen neue Sichtweisen kennen. Und das ist ein Punkt, wo man sagen muss, dass er echt gut gelungen ist. Gleichzeitig hat es dazu geführt, dass die Bediensteten merken, hoppla, ich bin dem Dienstgeber etwas wert. Bislang, es gab Null, es gab keine Schulungen, nix. Und jetzt auf einmal, jö ich werde eingeladen, ich werde wahrgenommen. Das ist sicher eine gute Sache. Was fällt mir noch ein dazu, zum New Public Management? Na gut, die Objektivierungen der Aufnahme. Es sind ja jetzt Begutachtungskommissionen, Aufnahmekommissionen eingerichtet, die Aufnahmen objektiver gestalten. Das ist also zweifelsohne der Fall. Wobei ich möchte es hier auch gleich kommentieren. Die Garantie, dass die Entscheidungen, dann immer die richtigen sind, nicht abgegeben werden kann. Mit Sicherheit kann man eines ausschließen, dass also völlig ungeeignete, völlig [betont] ungeeignete Menschen zum Zug kommen. Also selbst wenn es da jetzt Gerüchte gibt, das ist eh alles eine gepackelte Geschichte, und es wird eh nur der, den man ursprünglich wollte, so ist das sehr sehr oft der Fall, zweifelsohne, aber weil man halt immer schon gute Menschen wollte. Es ist aber aus meiner Erfahrung auch passiert, dass der eine oder andere, von dem ich mir gedacht habe, der wird es sicher, dann bei dem Aufnahmeverfahren, das verschieden ist, also je nach Verwendungsgruppe ein einfacher Test ist bis hin zum Sektionschef oder dessen Stellvertreter, wo man externe Firmen beauftragt um hier ein Assessment zu leisten und durchzuführen. New Public Management, man bemüht sich vermehrt auch Karrierechancen zu eröffnen, da meine ich aber, Sie merken es eh, ich habe gesagt, man bemüht sich, das ist ein gewisses Problem, das bringt man nicht ganz über die Bühne. Vor allem was jetzt meinen Bereich, im Ministerium selbst, wo es relativ viele Führungspositionen zu vergeben gibt, gibt es die eine oder andere Chance noch. Aber an einer Schule, wenn man da Sekretärin ist, dann ist man Sekretärin und man bleibt üblich, es ist sehr sehr schwer oder dann sehr häufig mit einem Ortswechsel verbunden, um hier Karriere zu machen. Wenn Sie in Gmünd Sekretärin sind, können Sie im Landesschulrat einen Aufstiegsposten kriegen oder je nachdem wie man eingestuft ist. Aber vor Ort in Gmünd ist halt nichts. Dort wo ich kleine Einheiten habe, sind Karrierechancen einfach geringer. Fällt mir noch etwas ein. [Pause] Mitarbeiter-Gespräch sagte ich schon, Teamgespräche, ja auch das gibt es vermehrt, es werden auch vermehrt diese Jour Fixe abgehalten und Besprechungen mit den Gruppenleitern, das gab es früher auch nicht.

[...]

MG: Ich will das jetzt in diese Form bringen. Also ich hab mir auch angesehen, so die Karrierewege der Sektionschefs und so. Und was mir aufgefallen ist, dass schon sehr viele schon lange im Ministerium sind, und dass es eher selten dazu kommt, dass jetzt jemand Externer, ich glaube, das war jetzt nur bei Kultur oder so war das jemand, der noch nicht im Ministerium war. Also würden Sie das auch so sehen, dass man doch immer auf das zurückgreift, was man schon hat, im Ministerium?

JP: Also, dass das so ist, üblicherweise, das kann ich bestätigen. Und ich glaube auch, dass es gut ist, dass es so ist. Ich sehe jetzt einen Sektionschef oder einen leitenden Beamten trotzdem als Beamten und halte sehr sehr wenig von dem Trend, jetzt Spitzenpositionen mit Führungszeichen Managern zu besetzen, die von der Struktur eines Ministeriums, nämlich einer Behörde, sicher was anderes, ob ich jetzt eine Firma führe, die nach wirtschaftlichen Kriterien vorgeht, wo ich ganz andere Möglichkeiten habe zu operieren. Auch der Umgang mit Mitarbeitern ist in einer Firma ein ganz anderer, als er hier beim Bund ist. Ich habe in einer privaten Firma ganz andere Gestaltungsmöglichkeiten. Wenn mir jetzt einer, wenn ich jetzt von jemandem überzeugt bin, dass der gute Arbeit leistet, oder ich will den unbedingt reinkriegen, dann zahle ich dem das Doppelte als dem anderen. Diese Möglichkeiten hat man im öffentlichen Dienst nicht. Und sehr häufig kommt's dann halt dazu, dass, wenn ich jetzt. Nein das kann ich jetzt nicht sagen, sehr häufig, stimmt ja nicht, wir haben es ja nicht, ist ja nicht oft der Fall, aber es kann passieren, wenn einer von außen reinkommt, dann glaubt er: so ich bin in meinem alten Umfeld und jetzt tu ich so, wie ich das gewohnt bin. Und spätestens dann stellen die fest, hoppla, das geht so nicht. Insofern kommt vielleicht ein frischer Wind, und vielleicht auch ein Orkan, aber der macht dann oft mehr kaputt als er bewirkt. Zusatz dazu: Wir haben, also die Firma Wendtner-Haweik hat fest gestellt, die machen die Assessment auch oder haben

sie eine Weile gemacht in Ministerien und die machen sie auch im Landesschulrat für NÖ, also für die Schulaufsichtsbeamten, haben festgestellt, dass die besten Bewerber, also dass die Bewerber die aus dem öffentlichen Dienst kommen, bei weitem die besten sind, nämlich auch im Vergleich, die machen das ja auch für private Firmen. Weil die nämlich ohne, weil sie sehr wenig Möglichkeiten haben zu führen, außer durch ihre Person und durch ihr Sein. Ein guter Sektionschef, der weiß wie man das macht, der weiß, dass er nur weiterkommt, wenn er seine Mitarbeiter achtet, wenn er dieses Spiel von Druck, Belohnung, Anerkennung gut einsetzt. Und das wird mittlerweile auch bei Managern gefordert, dass sie nicht nur mit der Faust reinhauen sondern die soziale Kompetenz spielt vermehrt eine Rolle und die haben also Interne in höherem Ausmaß als Externe. Ich halte es nach wie vor für gut, wenn Leute Führungspositionen übernehmen, die den Betrieb auch kennen.

[...]

MG: Gut dann kommen wir mehr zum formellen Teil. Ich hab versucht mir die Dienstrechtsnovelle durchzulesen, also zu verstehen, wo die Verbesserungen, die Verschlechterungen. Wo sehen Sie die? Also haben Sie sich schon damit auseinandergesetzt?

JP: Natürlich. Natürlich. Machen wir kurz einen Stopp. Ich such es mir jetzt her. Weil jetzt könnte ich etwas übersehen. Wenn ich das jetzt sage was ich aus dem Gedächtnis, dann vergiss ich vielleicht etwas, was mir sehr wichtig ist.

[kurze Unterbrechung Min 36.52- 38.32. JP druckt Dienstrechtsnovelle aus]

JP: Vorab möchte ich sagen, dass die Dienstrechtsnovelle, so wie sie hier liegt, auch nur ein Flickwerk ist. Und in einzelnen Punkten befriedigend ist, aber was wir wirklich brauchen ist dieses neue Dienstrecht, das sich für alle Bediensteten des Bundes, das alle inkludiert. Weil es ist meiner Meinung nach nicht wirklich zeitgemäß zu unterscheiden in Beamte und in Vertragsbedienstete. Zumal man bei den Beamten schon lange keine Verbesserungen macht oder Änderungen. Es stagniert. Es wird kaum jemand mehr, es wird niemand mehr pragmatisiert. Das Thema gibt es in Wirklichkeit eh nicht mehr. Also wenn man jetzt von Beamten spricht, der Anteil wird immer kleiner.

[Probleme mit dem Druckbild. Wieder kurze Unterbrechung von Min 39.42- 40.47]

JP: Ja, dann wiederhol ich das, weil ich nicht weiß, ob das oben war. Es ist für mich nur ein Flickwerk, um etwas Vorhandenes notdürftig zu reparieren. Wir brauchen ein neues, gesamtes Dienstrecht. Da ist besonders wichtig, dass man die Anfangsgehälter kräftig anhebt und ohne weiteres nach hinten zu abflacht. Also die Lebensverdienstsumme, die sollte gleich bleiben. Wir haben jetzt das Problem, konkret in meinem Bereich, das wir in vielen, bei den Schulwarten beispielsweise, wo wir erfahrene Menschen aufnehmen wollen, weil die ja führen sollen. Also die sind von 30, 35 Jahre alt. Und die verdienen dann unter Umständen aufgrund der Gehaltskurve weniger als die Reinigungskraft, der sie vorstehen. Und das ist nicht nachvollziehbar. Ein Punkt. Oder ich weiß noch, wie ich ein junger Beamter, Beamter war, Vertragsbediensteter war, und ich einer älteren Kollegin erklärt habe, wie was geht und die ältere Kollegin hat das Dreifache von mir verdient. Also eine unbefriedigende Situation. Da sollte sich wirklich etwas ändern. Auch was das, ja gemeinsames Dienstrecht von Vertragsbediensteten und Beamten gehört auch geschaffen. Es geht nicht anders. Wie bei den Beamten, wie es jetzt war, nur Verschlechterungen herbeiführe, wie die Durchrechnung bei der Pension. Also ich nähere die Beamten an die Vertragsbediensteten an, das ist ja immer wieder passiert, durch Durchrechnung bei der Pensionierung. Gleichzeitig gibt es aber keine Verbesserungen, wie zum Beispiel die Abfertigung, die der Beamte nicht kriegt. Also ich hab einmal provokant behauptet, jeder, der sich jetzt noch pragmatisieren lassen will, den sollte man eigentlich nicht pragmatisieren, weil ihm die geistige Reife fehlt und damit ist er eh nicht geeignet. Oder er ist ein Owizahra, weil er sich denkt ich wird dann eh dann krank. Das ist der einzige Vorteil jetzt, als Beamter, wenn man krank wird, hat man wenigstens a Pension, als Vertragsbediensteter kann man gekündigt werden. Aber ansonsten hast als Vertragsbediensteter [- gemeint Beamter?] nur mehr Nachteile zu erleiden. Also da muss man irgendetwas machen, ein großes Paket. Was mir jetzt da. Also ich sehe in Summe, weil Sie mich

gefragt haben, ist das eine Verbesserung oder eine Verschlechterung, eine ganz klare Verbesserung für uns. Wenn es auch lauter kleine Punkte sind. Ich glaube es macht jetzt keinen Sinn, wenn ich jetzt jeden einzelnen Punkt durchgehe.

[...]

JP: Wie ich eingangs gesagt habe, das zu kommentieren, das ist etwas für Insider, weil die eine oder andere Kante weggeschliffen wurde. Aber Reform ist da überhaupt keine drinnen. Repariert wurde.

[...]

MG: Sie haben vorher schon Landesschulrat angesprochen. Können Sie da kurz erläutern, was da Ihre Position ist?

JP: Die Umorganisation – Landesschulrat, neue Bezirksschulräte?

MG: Ja, das würde dann noch im Anschluss. Also zuerst, wie genau Ihre Position ist, weil ich hab versucht, das zu eruieren, aber bin nicht ganz aus der Homepage schlau geworden.

JP: Nein, da sind wir nicht drinnen. Das hab ich mal urgirt. Ich bin im Landesschulrat der Vorsitzende des Fachausschusses fürs Verwaltungspersonal. Es gibt im Landesschulrat mehrere Personalvertretungsorgane, die dort auf dieser Ebene angesiedelt sind. Es ist dies einmal der Zentralausschuss für die Pflichtschullehrer – für die Landeslehrer, der Zentralausschuss für die Berufsschullehrer. Das sind die Landeslehrer, die dort angesiedelt sind. Sie fragen mich, wenn Sie sich nicht auskennen. Dann gibt es noch den Fachausschuss, Fachausschuss jetzt, für die Lehrer an BHS, Berufsbildende Schulen, AHS, Allgemein Bildende Höhere Schulen und eben den Fachausschuss fürs Verwaltungspersonal. Und da bin ich in Niederösterreich der Vorsitzende. Das ist ein Gremium, das sich aus sechs Personen zusammensetzt. Wen vertrete ich da: die Reinigungskräfte, die Sekretärinnen, die Schulärzte, die Schulwarte. Alle, die nicht unterrichten. Ja, die Bezirksschulinspektoren, Landesschulinspektoren, Fachinspektoren.

MG: Okay, ja na dann kommen wir gleich zur Reform. Es steht ja im Regierungsprogramm, dass die Landes- und Bezirksschulräte abgeschafft werden sollen in ihrer derzeitigen Form und dann daraus Bildungsdirektionen gemacht werden sollen. Was halten Sie davon? Was bewirkt das?

JP: Vorab hat niemand genau definiert, was geschehen soll. Man hat ja nur gesagt, die derzeitige Struktur ist mehrgleisig, doppelgleisig und da muss etwas gemacht werden. Weiter hat sich ja keiner rausgehängt. Und wenn man jetzt von der Abschaffung der Bezirks- und der Landesschulräte spricht, und ich als Personalvertreter gehe dann zu den betreffenden Personen hin und sage: wie war denn das gemeint? Dann höre ich, dass es hier nicht um die Behörden geht, sondern, dass es hier um die Kollegien geht, primär mal. Also dieses, ich nenne es einmal so, demokratische, politische Organ, das hinter dem Landesschulrat als Kollegium steht und hinter dem Bezirksschulrat als Kollegium steht. Dieses Organ abzuschaffen, halte ich für möglich. Das ist einmal das eine. Ob es etwas bringt, sei dahin gestellt. Weil die Kosten halten sich in Grenzen. Also das kostet nicht viel. Die wenigen Reiserrechnungen, treten einmal in zwei Monaten zusammen und das war es dann. Und ob ich jetzt auf so ein demokratisches Element verzichten soll oder nicht. Da kann ich die Diskussion dann weiter führen, wie Reduktion oder Abschaffung des Bundesrates, Abschaffung des Nationalrates. Da kann ich auch sagen, die kommen auch nur zusammen und reden nur und in Wirklichkeit ist eh alles vorher ausgemacht. Also, ich will es nicht abschaffen, ich bin absolut dafür. Aber wenn man das diskutiert, kann man natürlich jede demokratische Einrichtung diskutieren. Was das Eine anbelangt, was das Abschaffen anbelangt. Da höre ich aber auch, dass es, zumindest was den Landesschulrat betrifft, verschiedenes. Den wird es in irgendeiner Form, das ist meine Überzeugung, geben. Wie der dann heißt. Irgendwer muss ja diese Arbeit machen. Ich kann das jetzt nicht von Wien aus erledigen, die ganze Arbeit in den Bundesländern das macht keinen Sinn. Ob das dann Bildungsdirektion heißt oder wie immer, sei dahin gestellt. Was die Bezirksschulräte anbelangt [kurze Pause] Ist halt die Frage

inwieweit Sie mich dann zitieren. [lacht] so sind sie als Organisation vor Ort durchaus sinnvoll. Ich spreche jetzt nicht von der, vom Kollegium des Bezirksschulrates und von dieser engen Anbindung an die Bezirkshauptmannschaft. Ich spreche auch nicht davon, dass ich jetzt wirklich in jedem politischen Bezirk einen Bezirksschulrat brauche. Also ich glaube, darüber kann man wirklich diskutieren. Vor Ort irgendwelche Stellen zu haben, die eine Servicefunktion erfüllen, halte ich für ganz wichtig. Wie gesagt, ob ich das dann als eine Dependance des Landesschulrates oder der Bildungsdirektion bezeichne, oder wie immer ich dieses Konstrukt nenne, bezeichne, das ist nicht so wichtig. Was mir wichtig erscheint, ist, dass man wirklich. Man hat sich jetzt auf Landesschulräte und Bezirksschulräte eingeschossen. In Wirklichkeit stehen da ganz andere Probleme dahinter. Nämlich zutiefst strukturelle Probleme, die man jetzt nicht dadurch beseitigen kann, indem ich sage, so der Landesschulrat heißt nicht mehr Landesschulrat sondern Bildungsdirektion. Ich müsste das heiße Eisen angreifen. Oder lösen. Angegriffen haben es eh schon ein paar. Bleibe ich bei Landeslehrern und bei Bundeslehrern? Bleibe ich bei dieser Konstruktion, dass an den Pflichtschulen die Gemeinde der Schulerhalter ist? Dass es Landesschulen gibt, dass es Landeslehrer gibt. Mit all den verwobenen Kompetenzen, die sich daraus ergeben. Also ich kann nicht auf der einen Seite sagen, ich schaffe die Zweigleisigkeit ab, aber ich habe nach wie vor Bundeslehrer, Landeslehrer. Da erhält eine Gemeinde, da erhält das Land, da erhält der Bund. Aber ich habe jetzt eine Bildungsdirektion und alles ist wieder gut. Ich denke, dass man die Probleme anders auch lösen kann. Oder eben nicht lösen kann. Nur dadurch, dass ich Bildungsdirektion schaffe, glaube ich, kann ich sie nicht lösen.

MG: Also es ist ja schon ein Spezifikum, dass, prinzipiell ist es eine Verwaltungsbehörde und dennoch ist sie demokratisch bestimmt. Also, das. Ich weiß nicht, ob es dann noch sehr oft gibt im Bund. Und es wundert mich halt warum das gerade im Bereich der Bildung so ist. Warum sich das gerade hier so herausgebildet hat? Ich weiß nicht, haben sie dazu vielleicht...

JP: Muss ich nachdenken. Wir haben sonst nirgends wie dort eine demokratische Einrichtung. [kurze Pause] Stimmt, Sie haben Recht. Ich könnte das Ganze bei einer Bezirkshauptmannschaft genauso machen. Den Bezirkshauptmann und hinten das Kollegium der Bezirkshauptmannschaft. Warum habe ich es nur da. Ich mutmaße, ist eine reine Mutmaßung wieder. Diese Bestimmung ist ururalt. Und offensichtlich war Bildung etwas, das sehr sehr heikel, sehr sehr heilig war. Man erzieht sich ja die Kinder so, wie man es braucht. Zumindest war das das Bild, so in der Nachkriegszeit. Also ein ganz ganz heikles Thema, dass man nicht einer, Anführungszeichen, Partei überlassen wollte. Sondern, dass man gerade dieses wichtige Gut demokratisch ausstatten wollte. Ich denke mir, dass das dahinter gestanden ist, das hat wahrscheinlich heute nicht mehr den Stellenwert. Noch einmal, vielleicht zum ergänzen. Ich glaube schon auch, dass eine Reform durchaus gut wäre, weil es wirklich Doppelgleisigkeiten gibt, die nicht notwendig wären. Aber ich sage auch gleichzeitig, der Einsparungseffekt, der sich daraus ergibt, und das sage ich nicht, weil ich Personalvertreter bin, bin ich zutiefst überzeugt, und der da diskutiert wird, der ergibt sich garantiert nicht, weil. Bitte[lauter], das muss ich Ihnen jetzt unbedingt sagen. Da gab es doch die Milliarde, die man einsparen kann. Die ist überall in der Zeitung herumgeistert. Da gebe ich Ihnen meinen Schriftverkehr mit. Wie kommt es zu dieser Milliarde? Ich erfahre, werde angerufen, les dir das durch, eine APA Meldung, eine Milliarde soll man einsparen können. Der gesamte Budget, das ganze Budget, also Sachaufwand und Personalaufwand aller Landesschulräte, macht 65 Millionen aus. Wie soll man da, wenn wir es abschaffen, haben wir 65 Millionen eingespart. Wie soll man da eine Milliarde einsparen können? Ich bin der Sache nachgegangen, hab dann bei dem Institut angerufen, die das veröffentlicht haben. Dann hat sich herausgestellt, wieso, das haben wir doch ohnehin mit dem Ministerbüro abgesprochen. Also ein privates Institut gibt die Pressemeldung heraus, für was, was mit dem Ministerbüro abgesprochen worden ist. Dann habe ich dort angerufen. Naja das haben wir vom Institut für Höhere Studien. Also kurz um, ich hab dann, das gebe ich Ihnen mit, den ganzen Schriftverkehr, damit man sieht, wie kommt es zu was. Die wiederum meinten dann: Naja, das ist, das war eigentlich anders. Da gibt es eine amerikanische Studie über die Earlier-School-Leavers und was diese vorzeitigen Abgänger für einen Schaden, volkswirtschaftlich verursachen, was sie kosten, was der volkswirtschaftliche Schaden ist. Und das haben wir dann hochgerechnet auf Österreich und dazu haben wir dann noch ein paar andere Reformen dazu genommen und dann war die Milliarde da. So kommt es dann zur Milliarde, die man einsparen könnte. Also wir haben. Was wirklich rauschaut, ist

marginal. Wenn man jetzt wirklich sich die Anzahl der Lehrer anschaut und dem gegenüberstellt die Anzahl der Verwaltungsbediensteten, und da würde ich jetzt ganz gerne die Reinigungskräfte rausnehmen, weil das ist ja nicht wirklich Verwaltung, dann haben wir ein Verhältnis, das hervorragend ist. Wie gesagt, der Brocken liegt wirklich in der Verwaltungsreform und zwar nicht nur in der Schule. Weil wenn es mir gelingt, ein Übereinkommen zu erzielen, wofür Land und wofür Bund zuständig ist und dass einmal klar strukturiere und neu mache, dann ist das Andere eine Nebenerscheinung.

[...]

B3)

**Interview mit Mag. Harald Vegh
BMASK, AL der Abteilung I/A/5: Ausbildung
am 09.04.2010, um 15.00, Stubenring 1
Dauer: 62 Minuten**

HV: Gut, also wenn ich das so richtig verstehe, interessiert Sie dann einmal das Projekt an sich, was als Maßnahme im weiteren Sinn der Verwaltungsreform zuordenbar wäre, und andererseits natürlich lässt sich bezüglich Reformbereitschaft was aus den Ergebnissen ablesen. Ich habe Ihnen zwei Unterlagen vorbereitet, die können Sie sich gerne mitnehmen. Das erste ist eine allgemeine Beschreibung des Projektes, in Form eines Folders, den wir verteilt haben. Und das andere ist im Prinzip auch eine Projektbeschreibung, allerdings in Form einer PowerPoint Präsentation. Grundsätzlich sind in beiden Dokumenten dieselben Informationen nur mit einer unterschiedlichen Intention und Informationstiefe. Wir können uns einmal den Folder anschauen. Also wir haben nicht nur eine Vorgesetztenbeurteilung durchgeführt sondern auch eine Arbeitszufriedenheitsanalyse. Hintergrund ist der, dass wir uns gedacht haben, wenn wir schon eine online Befragung entwickeln, dann wäre es gescheit und auch aus Kostengründen ratsam beide Aspekte zu behandeln, also sowohl die Vorgesetztenbeurteilung als auch die Arbeitszufriedenheitsanalyse.

MG: Also es war ein online Fragebogen, der über einen link...

V: Genau, das steht dann aufgeführt, wie das Ganze technisch aufgebaut ist. Also auf der ersten Seite findet man etwas zur Motivation, warum wollen wir das überhaupt durchführen, oder haben wir das durchgeführt. Arbeitszufriedenheitsanalyse: Da war uns wichtig, dass die Mitarbeiter ihre Meinung zu wesentlichen Themen in ihrem Arbeitsbereich äußern konnten, eine Einschätzung der Gesamtsituation abgeben. Da geht es dann schon um die Konsequenzen der Maßnahme, wir wollten sozusagen, die Ergebnisse, die formulierten Anliegen der Mitarbeiter in Verbesserungsmaßnahmen einfließen lassen. Bei der Vorgesetztenbeurteilung ist es darum gegangen das Thema Führung in den Mittelpunkt zu stellen. Verhaltensweisen, Fähigkeiten, Kompetenzen der Vorgesetzten sind thematisiert worden. Vielleicht muss man bei den Kompetenzen noch einschränken, dass fachliche Kompetenzen nicht abgefragt wurden, sondern eher Management-Skills. Vorteil ist, dass jeder Vorgesetzte, der ein Ergebnis zur Verfügung hat, eine individuelle Standortbestimmung in Händen hält. Aus diesen Ergebnissen kann man eigeninitiativ Impulse zur Weiterentwicklung setzen, Veränderungsmaßnahmen ableiten. Uns war wichtig, dass das Ganze nicht in eine Benotung von Vorgesetzten ausartet, und nicht nur das Negative in den Vordergrund gestellt wird, sondern durchaus auch positive Sachen. Wichtig war, dass die Mitarbeiter kritische Einschätzungen nicht rechtfertigen müssen. Den Vorgesetzten sind keine Einzelbewertungen bekanntgegeben worden, sondern Durchschnittswerte der Mitarbeiterbewertungen. Ein ganz wichtiger

Aspekt, wo es natürlich im Vorfeld sehr viel Skepsis gegeben hat, ob die Bewertungen tatsächlich anonym bleiben. Wie man sich vorstellen kann, ist das Ganze doch eine heftige Intervention im System und daher auch sensibel zu behandeln, was Anonymität betrifft. Das ist auch noch ein wichtiger Punkt, die Einzelergebnisse sind sehr vertraulich behandelt worden. Die Einzelergebnisse waren nur dem jeweiligen Vorgesetzten bekannt. Er hatte allerdings die Verpflichtung die Ergebnisse dem Kreis der BeurteilerInnen zu präsentieren und mit seinem Vorgesetzten wiederum zu besprechen. Das ist einerseits wichtig damit die Mitarbeiter, die beurteilen, ein Feedback kriegen, und die Ergebnisse mit dem unmittelbar Vorgesetzten noch einmal besprochen werden, auch um dessen Sichtweise einzuholen. Also man könnte eigentlich sagen, es war eine 270 Grad Analyse. Die Führungskräfte haben sich selbst beurteilt, sind von den Mitarbeitern beurteilt worden und mussten die Ergebnisse noch mit dem Vorgesetzten reflektieren, der hat zwar nicht beurteilt, aber es hat zumindest dann im Anschluss eine Reflexion gegeben.

Auf der Seite 4 finden Sie dann das Befragungssample. Also alle Mitarbeiter des Ressorts, die in den letzten drei Monaten vor Beginn der Befragung einem Vorgesetzten zugeteilt waren, konnten diesen auch bewerten. Eine kürzere Zeit hat sozusagen eine Beurteilung ausgeschlossen. Bei der Arbeitszufriedenheit haben wir das weniger streng gesehen. Natürlich haben wir auch nicht Personen eingebunden, die nur ein paar Tage oder Wochen da waren, aber da war diese Drei-Monatsregel nicht so strikt. Ja also insgesamt sind 112 Führungskräfte für die Beurteilung vorgesehen gewesen. Wie schon erwähnt haben die eine Selbsteinschätzung abgegeben und sind von den Mitarbeitern beurteilt worden. Vielleicht noch kurz, wo kommen die 112 Führungskräfte her. Das waren Mitarbeiter der Zentralstelle, zum damaligen Zeitpunkt bestehend aus 5 Sektionen, mittlerweile sind es 7, nach der Änderung des letzten BMG. Ebenso eingebunden war das Bundessozialamt, unsere damals einzige nachgeordnete Dienstbehörde, mit Standorten in allen Bundesländern und quasi einer Zentrale in Wien. Gut, noch einiges zur Anonymität und Datensicherheit. Die Befragung war natürlich freiwillig. Das Feedback von unten nach oben ist anonym verlaufen. Die Ergebnisse sind nur in Form von Mittelwerten errechnet worden, also keine Einzelbewertungen, das hätte sonst auch die Anonymität reduziert. Bei drei Bewertungen, wenn man da die beste und schlechteste Bewertung ausweist, kennt man auch die dritte Bewertung, dann hätte das möglicherweise eine Zuordnung zu Personen ergeben können und das wollten wir vermeiden. Die Vorgesetzten haben ab drei ausgefüllten Fragebögen ein Ergebnis bekommen, darunter nicht. Ergebnisse über die Arbeitszufriedenheit auf der untersten organisatorischen Ebene sind ab sechs ausgefüllten Fragebögen erstellt worden. Und die demographischen Daten haben wir nur bei den Gesamtergebnissen ausgewiesen. Also es gibt dann die verschiedenen Auswertungen nach Geschlecht, Altersgruppen, Dienstzugehörigkeit. Das haben wir allerdings nur dann gemacht, wenn sich daraus keine Rückschlüsse ergeben. Bei kleineren Organisationseinheiten könnte man sowas wie eine Rasterfahndung machen, wenn es nur die eine weibliche Führungskraft zwischen 30 und 40 gäbe, dann wäre das problematisch gewesen.

MG: Also verstehe ich das richtig: Es gibt ... die Ergebnisse werden einerseits nach Einheiten gemacht, eben ab mindestens 6 ausgefüllten, und dann gibt es ein globales Ergebnis für das Ministerium auch?

HV: Auf verschiedensten organisatorischen Ebenen. Das betrifft einmal die unterste organisatorische Einheit, also das sind im Regelfall Abteilungen, Referate haben wir wenig gehabt, oder Sondereinheiten wie Kanzleien oder so, da haben immer die Leiter ein Ergebnis bekommen, wenn es drei ausgefüllte Bewertungen gegeben hat und ein Ergebnis über die Arbeitszufriedenheit in ihrem Bereich ab sechs ausgefüllten Fragebögen. Dann haben wir auch noch Sektionsergebnisse erstellt, das ist sozusagen die übergeordnete Ebene. Es gibt aber auch noch ein Ergebnis für die Zentralstelle, genau so hat es Ergebnisse gegeben für die Landesstellen im Bereich des Bundessozialamtes, für das

gesamte Bundessozialamt und dann hat es noch Ergebnisse für das gesamte Ressort gegeben. Also im Wesentlichen haben wir gehabt so drei bis vier hierarchisch gegliederte Ergebnisse, könnte man sagen.

Das ist vielleicht auch noch ein Punkt, den ich noch nicht erwähnt habe. Wir haben uns einen externen Partner gesucht, das ist auch ganz wichtig um die Anonymität glaubhaft vermitteln zu können. Die haben ausgewertet. Die Ergebnisse, die Einzelergebnisse waren uns als Auftraggeber gar nicht bekannt. Wir haben nur gewusst, wer hatte ein Ergebnis bekommen.

MG: Das war...

HV: Hewitt, genau.

Vielleicht im Vorfeld noch: Da hat es einen Vergabeprozess gegeben, Verhandlungsverfahren, wo wir mehrere aus unserer Sicht alle sehr qualifizierte Anbieter gehabt haben, und wir haben dann Hewitt ausgewählt. Wichtige Aspekte waren natürlich die Qualität aber der Preis natürlich auch. Sie finden dann auch noch auf Seite 5 Überschriften, sogenannte Dimensionen, die abgefragt worden sind. Also bei der Arbeitszufriedenheit haben wir drei Hauptbereiche gehabt, Gesundheit/ Arbeitsfreude, wieder untergliedert in Subdimensionen. Und hinter jeder dieser Subdimensionen sind dann mehrere Items oder Fragen gestanden. Also: Gesundheit/ Arbeitsfreude, Kommunikation/ Information, Mitarbeiter/ Organisation waren bei der Arbeitszufriedenheit hier die wichtigsten Basisdimensionen, insgesamt 47 Fragen. Bei der Vorgesetztenbeurteilung hat es dann auch eine Reihe von Dimensionen gegeben, Kommunikation, Motivation bis hin zu Teamorientierung, Gleichbehandlung. 46 Fragen. In Summe zwei Fragebögen mit in Summe sind es dann 93 Fragen. Die Vorgesetzten mussten sich bewerten und ihren Vorgesetzten und die Arbeitszufriedenheitsanalyse ausfüllen, die haben sozusagen das drei Mal machen müssen und die Mitarbeiter zwei Fragebögen. [zu leise]. Das ist der zeitliche Ablauf [Hinweis auf Grafik in Folder]. Das Projekt ist gestartet worden im Mai/ Juni 2008. Es hat da natürlich auch erhebliche Vorlaufzeiten gegeben. Vergabeprozess, Konzepterstellung, Auftrag durch den Bundesminister, so richtig gestartet haben wir im Mai. Die eigentliche Befragung hat im Juni stattgefunden. 12. Juni bis 1. Juli. Wir haben sehr viel auch in die Kommunikation auch investiert. Es hat Beiträge in der Mitarbeiterzeitung gegeben, diverse Mails, Präsentationen in den einzelnen Organisationseinheiten, wenn das gewünscht worden ist, Präsentationen für die Personalvertretungen, also das ist ganz wichtig das im Vorfeld zu tun, sonst gibt es natürlich erhebliches Misstrauen, jede Menge Ängste und das hat, wie Sie sich vorstellen können, wieder Auswirkungen auf den Rücklauf. Gut das ist die Projektübersicht [Hinweis auf Grafik im Folder]. Besondere Herausforderung war die online Befragung auch barrierefrei zu gestalten. Wir haben uns an den sogenannten WAI-Kriterien orientiert, das sind ..., da geht es um web accessibility, da haben wir das Label AA erreicht gehabt. Damit war sichergestellt, dass ... und da haben wir sehr viele Kollegen mit Sehbehinderung beziehungsweise auch Blinde, die konnten die Fragen auch ausfüllen. Also die Blinden haben dazu ein Softwaretool, das ihnen die Fragen vorliest. Das ist recht gut gelungen und darauf waren wir auch einigermaßen stolz. Aber da haben wir als Sozialministerium auch eine besondere Verpflichtung wegen der Behindertengleichstellung. Also hier finden Sie Muster für den Einleitungstext [Hinweis auf Folder]. Jeder Mitarbeiter hat per Mail einen Code zugesandt bekommen, konnte dann in eine Website einsteigen, hat eine Anleitung bekommen, wie der Fragebogen auszufüllen ist. Man konnte das auch zwischenspeichern und auf Etappen ausfüllen. Wenn der Fragebogen abgeschlossen war, wurde das gespeichert und beendet und dann konnte niemand mehr, auch nicht mehr mit dem Code, zugreifen. Das war eine weitere Sicherheitsmaßnahme, falls da irgendwelche Codes anderen bekannt werden.

MG: Also war das gleich ..., weil ich seh da Reinhard Mustermann, war das gleich verbunden mit dem Code für welchen Vorgesetzten ich ausfülle?

HV: Ja genau, das war sehr umständlich, weil wir mussten natürlich vorher Beurteiler und Beurteilerinnen dem zu Beurteilenden zuordnen und das hinterlegen. Und das ist dann per Namen aufgeschienen. Da gibt es auch doppelt Zugeteilte, die Mehrere beurteilt haben und da sollte dann gleich auf den zu Beurteilenden verwiesen werden. [kurze Unterbrechung] Also das ist so ein Musterfragebogen. Die Beurteilung war sechsstufig. Man hat auch die Möglichkeit gehabt keine Antwort anzukreuzen, wenn man gemeint hat, man kann jetzt irgendwie das nicht beurteilen. Aber zu den Fragen gibt es noch detaillierte Unterlagen. Dann kommen wir zur Projektgruppe. Wir haben eine Projektgruppe mit Vertretern aus allen Sektionen gehabt, dann Vertreter des nachgeordneten Bereiches - des Bundessozialamtes. Wichtig war, dass dann auch noch die Personalvertretung, steht da unter Zentralausschuss und Dienststellenausschuss, vertreten war, und die Arbeitsgruppe für Gleichbehandlungsfragen. Projektleitung und stellvertretende Projektleitung hat unsere Abteilung wahrgenommen, also wir sind die Abteilung, die für Personalentwicklungsprojekte und Aus- und Fortbildung zuständig ist. Und auch noch Vertreter des Auftragsnehmers.

Hier finden Sie Einiges zur Ergebniskommunikation, zum Feedbackprozess, also die Gesamtergebnisse auf der Ebene Ressort, Zentralstelle, Bundessozialamt, die sind präsentiert worden. Es hat dann auch noch für die einzelnen Sektionen und Landesstellen beziehungsweise für die Supportstelle des Bundessozialamts Präsentationen für ihren Bereich gegeben. Da ist auch klar hervorgegangen, wie liegen wir im Vergleich zu den übergeordneten Organisationseinheiten, also benchmarking war dann möglich. Wir haben dann auch die Ergebnisse ins Intranet gestellt, also die oben genannten. Die individuellen Ergebnisse waren natürlich vertraulich, sind nicht veröffentlicht worden. Die haben die Vorgesetzten auf einer CD oder DVD, also in elektronischer Form, bekommen. Hatten die Verpflichtung das ihren Mitarbeitern zu präsentieren, die Ergebnisse. Wir sind aber nicht soweit gegangen, dass man gesagt hat, man muss die Ergebnisse wirklich 1:1 weitergeben. Ich weiß aber, dass das die überwiegende Mehrheit so gemacht hat, also sowohl den Mitarbeitern als auch wiederum dem nächsten Vorgesetzten. Wenn allerdings jemand nur die Ergebnisse kommentiert und präsentiert hat ohne sie wirklich auf den Tisch zu legen, war das aus unserer Sicht auch ok. Ich kann mir ehrlich gesagt nicht vorstellen, dass es dann missbräuchliche Ergebnispräsentationen gibt, weil es traut sich, glaube ich, kein Vorgesetzter seinen Mitarbeiter zu sagen, ich habe ein super Ergebnis, wenn es nicht so ist. Also da gibt es schon Kontrollmechanismen, die das verhindern. Ja das ist einmal ein grober Überblick über das Projekt. Vielleicht noch diese Präsentation [Hinweis auf ausgedruckte PowerPoint Präsentation zum Projekt], ob es da noch Zusatzinformationen gibt. Ja hier ist vielleicht die Motivation noch etwas detaillierter beschrieben. Führung ist in der Personalentwicklung überhaupt ein zentrales Thema. Wir haben auch aus anderen Projekten, productive ageing etwa, das war ein Projekt altersngerechter und altersgerechter Personalentwicklung, auf diversen Workshops das Feedback erhalten, so eine Vorgesetztenbeurteilung wäre wieder einmal ratsam.

MG: Hat es so etwas schon gegeben?

HV: Ja, das ist der nächste Punkt. Wir haben auch schon positive Vorerfahrungen gemacht und haben ein Projekt Vorgesetztenbeurteilung in der Präsidialsektion, also in einer Sektion der damals fünf Sektionen, bereits in den Jahren 94 und 99 durchgeführt. Wir haben das dann dem Minister vorgeschlagen, der hat das für gut befunden und uns beauftragt das Projekt durchzuführen. Die Ziele, glaube ich, habe ich schon erläutert. Hier ist es noch etwas anders umschrieben. Also Analyse der Führungskultur war wichtig, differenzierte Diagnostik des individuellen Führungsverhaltens und die Führungsqualität sollte auch messbar und vergleichbar sein. Aus den Ergebnissen, wenn man sich dann ein bisschen etwas anschaut, sieht man auch, dass jede Führungskraft dann sieht, aus dem Ergebnis, wie war seine Selbsteinschätzung, wie war die

Fremdeinschätzung und wie liegt er im Verhältnis zur Gesamtheit oder zu der Gesamtheit der Beurteilten.

[...]

HV: Ja. [Pause]

Das kann ich Ihnen gerne mitgeben, das ist die Rücklaufübersicht. Also bei der Vorgesetztenbeurteilung sind insgesamt 1254 Einschätzungen vorgesehen gewesen. Also 116 Führungskräfte hatten sich selbst zu beurteilen und 1138 Mitarbeiter konnten Beurteilungen abgeben. Hier sehen Sie es noch aufgeschlüsselt nach Zentralstelle und Bundessozialamt. Die Rücklaufquoten waren eigentlich sehr gut, da haben wir 75 gehabt im Ressort insgesamt, bei den Selbsteinschätzungen waren es etwas mehr als bei den Fremdeinschätzungen. Also das ist quasi ein Durchschnittswert. Das ist dann noch differenziert zwischen Zentralstelle/ Bundessozialamt. Das ist noch eine Grafik. Bei der Arbeitszufriedenheit waren es ressortweit 70%, Zentralstelle etwas mehr, Bundessozialamt etwas weniger. Hier ist es noch nach Sektionen aufgeschlüsselt, das ist auch ganz interessant. [zu leise] Auf der übergeordneten Ebene bei der Arbeitszufriedenheit ist dann ein sogenannter Human Capital Index gebildet worden. Das sind die drei Basisdimensionen, das ist Gesundheit/ Arbeitsbedingungen, Mitarbeiter/Organisation und Kommunikation/ Information. Also 100 war das Maximum, von 0 bis 100. Über 75 war man im grünem Bereich: kein Handlungsbedarf, der gelbe Bereich: Verbesserungspotentiale, der rote: dringender Handlungsbedarf. Also wir haben da überall so grob über den Daumen, so ... Das ist ein Gesamtwert zu diesen drei Dimensionen. Wir haben jetzt Ergebnisse gehabt, die uns nicht erschauern lassen, die aber durchaus noch Verbesserungspotentiale zeigen. Verglichen mit der Bundesmitarbeiterbefragung, die hat es auch gegeben, ich weiß nicht, ob Sie Mag. Kallinger darüber informiert hat?

MG: Ja, ich kenne sie schon.

HV: Glaube ich sind wir nicht so schlecht gelegen. Also das ist dann noch, sozusagen, für das gesamte Ressort, das ist für die Zentralstelle. Da gibt es bei Gesundheit/ Arbeitsbedingungen ... sogar einen bisschen besseren Werten, die anderen sind eigentlich gleich. Also große Unterschiede waren nicht feststellbar zwischen Zentralstelle und nachgeordnetem Bereich. Wobei innerhalb der Zentralstelle die Sektionen nicht so stark geschwankt haben von den Ergebnissen wie die einzelnen Landesstellen in den Bundessozialämtern. Und die Ergebnisse waren schon wertvoll, weil wenn es zu hoch aggregierte Daten gibt, ist es natürlich schwer, passende Konsequenzen zu setzen, weil wenn sich das irgendwo ausmittelt, bringt es nichts. Hier sieht man auch noch einen Kurvenvergleich, Ressort/ Zentralstelle mit besonders bemerkenswerten Ergebnissen. Da sieht man sehr deutlich: keine sehr großen Schwankungen. Am meisten noch bei „subjektive Gesundheit“. Da fühlen sich die Mitarbeiter der Zentralstelle sozusagen, was die subjektive Gesundheit betrifft, besser als die Mitarbeiter der nachgeordneten Dienststelle. Der schlechteste Wert ist überall Stress. Das wird als doch erheblich empfunden. Wobei der Stress natürlich besteht in erster Linie aus Überforderung, kann aber zum Teil auch da und dort auf Unterforderung basieren. Ist dann besorgniserregend wenn die subjektiv empfundene Gesundheit auch schlecht ist. Also diese Werte sind in Kombination zu betrachten. Führung ist hier auch nicht so gut bewertet worden. Das ist ein ganz interessanter Aspekt. Bei der Arbeitszufriedenheit haben wir das Thema Führung eher allgemein abgefragt, also nicht den unmittelbaren Vorgesetzten. Und da waren die Ergebnisse doch schlechter, als bei der Vorgesetztenbeurteilung, wo man den unmittelbaren Vorgesetzten befragt hat. Sozusagen, je distanzierter das Verhältnis oder die Beziehung zu Führungskräften ist, desto kritischer werden sie gesehen.

[...]

Das waren einmal die Ergebnisse. Wir haben dann auch noch Workshops durchgeführt. Einerseits für die Führungskräfte, die Feedbackgespräche mit ihnen unterstellten Führungskräften zu führen hatten, damit die wissen, was sie zu tun haben.

MG: Auf freiwilliger Basis?

HV: Das war verpflichtend. Und für den Rest der Führungskräften, sozusagen, die keine Vorgesetzten von Vorgesetzten waren oder von Führungskräften waren, hat es ein freiwilliges Angebot gegeben. Ein Workshop mit der Möglichkeit eines Individual-Coachings. Da war eher der Hintergrund, wie habe ich meine Ergebnisse zu interpretieren, was kann ich daraus ableiten, welche individuellen Maßnahmen können mir empfohlen werden. Das war der Hintergrund.

Wir haben dann auch noch auf Expertenebene einen Workshop gemacht. Expertenebene heißt, da waren Organisationsentwickler, Personalisten, Personalentwickler dabei und die haben ressortweite Verbesserungsmaßnahmen oder Konsequenzen angedacht. Wir haben da einige Bereiche identifiziert, etwa Gesundheit/ Stress, wo wir einen gewissen Handlungsbedarf haben, obwohl wir da eigentlich schon immer relativ viel gemacht haben, ein eigenes Gesundheitsprogramm haben, das von Diagnose bis zu therapeutischen Maßnahmen reicht. Um einige Beispiele zu nennen Gesundheitsstraße, Melanomscreening waren eher im diagnostischen Bereich, Maßnahmen, die angeboten worden sind. Hat dann auch noch die Möglichkeit gegeben, Rückengymnastik, Augenschule usw. Also da haben wir recht viel gehabt. Im Ausbildungsbereich einige Angebote: Stressmanagementseminare. Was wir jetzt noch machen wollen ist ein Seminar zum Thema salutogene Führung, wo es um die Einflussmöglichkeit von Führungskräften auf die Gesundheit von Mitarbeitern geht. Das ist ein ziemlich großes Gesamtpaket, wo wir sozusagen Verbesserungen erreichen wollen. Strategie/ Ziele war auch ein Bereich, wo die Mitarbeiter Defizite gesehen haben. Im Bereich Abteilungsziele/ persönliche Ziele hat es relativ gute Werte gegeben, Ressortstrategie/ Ressortziele eher schlechte Bewertungen. Sozusagen, je weiter entfernt die hierarchische Ebene ist desto unklarer ist den Mitarbeitern wo es lang gehen soll. Wir haben aber um dem zu begegnen ein Projekt „Zielvereinbarungen“ gestartet, also das ist klassisches Management by Objectives. Wo eine Ressortstrategie entwickelt worden ist, Sektionsziele entwickelt worden sind bis hin zu individuellen Zielen, die im Rahmen des Mitarbeitergespräches festgelegt werden. Die Tendenz ist auch da in Richtung mehr kooperative Führung, also die Mitarbeiter waren da in diverse Workshops eingebunden, wo Ziele gefunden und festgelegt worden sind. Jedes Ziel ist auch mit klaren Messindikatoren versehen worden um die Zielerreichung anhand objektiver Kriterien feststellen zu können.

Organisation/ Prozesse ist auch noch als ein Handlungsbereich ressortweit identifiziert worden. Da gibt es jetzt auch ein Projekt „Organisationsreform“, aber die Ergebnisse sind noch nicht veröffentlicht worden. Förderung/ Entwicklung ist natürlich noch ein Punkt, bei dem wir etwas zu tun haben. Viele Mitarbeiter haben beklagt, dass es im Ressort keine Entwicklungsmöglichkeiten gibt. Das ist natürlich ein Problem, das uns bekannt ist. Das hat viele Ursachen. Generell ist im Bundesdienst der Karriereweg an formale Bildungsabschlüsse gebunden. Aus dem Dilemma kommen wir leider nicht ganz raus. Aber wir haben ein paar Überlegungen angestellt, ob man sozusagen alternative Karrieremöglichkeiten entwickeln kann. Aber wir sind da noch in der Nachdenkphase. Ein Beispiel wären Projektkarrieren, Fachkarrieren abseits der klassischen Führungskräftekarriere. Führung ist natürlich auch ein Thema. Da haben wir in der Vergangenheit auch schon sehr viel gemacht. Wir haben beispielsweise verpflichtende Führungskräfte-Ausbildungen im Jahr 2005 eingeführt. Wir haben Supervision, Coaching, Teamentwicklung schon seit Mitte der 90er bieten wir das an für Führungskräfte und Teams. Trotzdem sehen vor allem auf der übergeordneten Führungsebene ..., das ist jetzt etwas schlecht formuliert. Sozusagen, in der gesamten Wahrnehmung von Führung, da passt

es noch nicht. Die eigenen Vorgesetzten, werden relativ gut beurteilt. Woran das liegt, da muss man sicherlich auch noch nachdenken. Weil es ist doch paradox, wenn die Führungskräfte an sich alle besser, glaube ich, bewertet werden als Führung insgesamt. Dann hat es entweder ein Problem in der Wahrnehmung, oder liegt vielleicht auch daran, dass es einen gewissen Chorgeist gibt, die eigene Führungskraft, die passt eh. Aber die anderen sind alle so böse und schlimm, aber das lässt dann wieder Rückschlüsse zu, dass es mit der Zusammenarbeit nicht passt. Das muss man sicher noch näher analysieren und sich damit auseinandersetzen. Kundenfeedback, da sehen wir auch noch einen Verbesserungsbedarf. Das gibt es einfach in zu geringem Ausmaß. Es hat ein paar Projekte gegeben, Kundenbefragung, Mysteryshopping, aber da sehen die Mitarbeiter durchaus noch Handlungsbedarf. Gut das waren die ressortweiten Bereiche, wo wir Verbesserungen anstreben wollen und es gibt zu sehr vielen dieser Bereiche schon vorgeschlagene Maßnahmen, einige sind in Umsetzung, andere schon umgesetzt, andere in Planung oder auch noch in einer Entscheidungsfindungsphase.

MG: Ja also, gibt es auch den Plan, das zu einem fixen Element zu machen, dass man in gewissen regelmäßigen Abständen eine solche Vorgesetztenbeurteilung macht?

V: Das ist natürlich eine Frage, die immer wieder auftaucht. Grundsätzlich ja, auf ein Intervall hat man sich aber noch nicht geeinigt. Auch vor dem Hintergrund, dass die budgetäre Situation immer enger wird, und das natürlich schon gewisser Weise einen Luxus darstellt. Die Kosten waren aber durchaus günstig aus meiner Sicht. Also das ist durchaus etwas Leistbares. Nur wenn es ganz eng wird, stellt sich die Frage, ob man sich das leisten will. Ich halte es aber nicht für sinnvoll, die Vorgesetztenbeurteilung jährlich oder alle zwei Jahre zu machen. Ich denke da eher an einen Zeitraum von drei bis vier Jahre, wo es sinnvoll ist. Die Ergebnisse beruhen natürlich auf langfristigen Entwicklungen, genau so bei der Arbeitszufriedenheit. Veränderungen brauchen auch eine gewisse Zeit. Manches geht schnell, anderes wiederum sehr sehr langsam. Und manche Dinge, beispielsweise das Image in der Öffentlichkeit, sind von uns nur sehr am Rande mit beeinflussbar.

[...]

MG: Von Ihrer Seite auch, gibt es Bestrebungen das in anderen Ressorts umzusetzen. Ich hab ja mit dem Mag. Kallinger gesprochen und da ging es für mich vor allem auch darum, herauszufinden, wie jetzt Projekte überhaupt angestoßen werden. Im Prinzip schaue ich ja auf die gesamte Verwaltung. Dass solche Projekte nicht nur im Beispielbereich stecken bleiben, sondern, dass das auch wieder weitergeführt wird. Es ist nicht Ihre Aufgabe, aber ...

HV: Ja ja, es gibt natürlich sozusagen interministerielle Kooperationen auch im Bereich Ausbildung/ Personalentwicklung, mehr oder weniger unregelmäßige Treffen der Personalentwickler, wo Erfahrungen ausgetauscht werden, über Projekte der einzelnen Ressorts berichtet wird. Das ist einmal ein wichtiger Aspekt. Und es gibt natürlich auch Projekte, die alle Bundesministerien umfassen. Die Bundesmitarbeiterbefragung, die das Bundeskanzleramt macht, betrifft alle Ressorts. Das Problem bei der Bundesmitarbeiterbefragung ist natürlich einmal die Größe des Apparats, da sind doch glaub ich an die 150.000 Bedienstete befragt worden, der Rücklauf war natürlich nicht sehr groß. Detaillierte Auswertungen durchzuführen, mit denen die Ressorts dann auch etwas anfangen können, das ist natürlich ein Problem wenn man einen Rücklauf hat von unter 20%. Und dann noch kleinere Bereiche hat, die vielleicht auch sehr autonom agieren. Ich denke beispielsweise an manche Landesstellen, wo nur 20 oder 30 Leute sitzen, und wenn wir dort einen Rücklauf haben von 14%, dann ist das Ergebnis natürlich sehr mit Vorsicht zu genießen. Abgesehen davon gibt es das gar nicht, weil wir kriegen bei der Bundesmitarbeiterbefragung nur Ressortergebnisse, mit denen wir um ehrlich zu sein, wenig anfangen können. Aber es gibt jetzt vom BKA das Bestreben die ganze Bundesmitarbeiterbefragung noch einmal zu überdenken und vielleicht etwas Neues zu machen.

Um das irgendwie auf einen Punkt zu bringen. Es gibt gemeinsame Projekte, nicht sehr viele Projekte, weil die Ministerien an sich autonom sind, es sei denn, es gibt gesetzliche Vorschriften. Also wenig gemeinsame Projekte, aber durchaus viel und regelmäßigen Erfahrungsaustausch. Wer dann allerdings was umsetzt an Ideen ... ich kann nicht beeinflussen, ob das Landwirtschaftsministerium jetzt so etwas machen will. Wenn sie das tun wollen und unseren Rat in Anspruch nehmen wollen, sind wir natürlich gern bereit. [Pause] Vielleicht einen Aspekt habe ich noch vergessen zuerst bei den Personalentwicklungsmaßnahmen, Grundausbildung, Weiterbildung, Führungskräfteausbildung. Wir haben dann noch eine Sonderschiene: Coaching für Führungskräfte als begleitende Maßnahme, mit einem Anspruch auf 20 Stunden in zwei Jahren. Supervision, ebenfalls 20 Stunden innerhalb von zwei Jahren, für Teams theoretisch bis hin zur Einzelperson und Teamentwicklungen, die wir auch noch unterstützen. Also das sind dann sehr unmittelbare Personalentwicklungsmaßnahmen, wo es darum geht, ganz konkrete Problemstellungen zu bearbeiten und einer Lösung zuzuführen. Im Gegensatz zu Ausbildungen, wo Kenntnisse auf Vorrat vermittelt werden.

MG: So aus Ihrer persönlichen Erfahrung heraus ... ich meine der Rücklauf zeigt ja, dass das sehr positiv angenommen wurde, aber wie haben nachher die Mitarbeiter reagiert, haben Sie vielleicht ein Feedback bekommen?

HV: Wir haben natürlich in der Projektgruppe, die waren ja alle in den Sektionen verankert, haben wir doch intensiver nachgefragt, wie das angekommen ist. Und es hat ja auch einige Kontaktaufnahmen mit mir gegeben. Was mir in Erinnerung ist: ein Mitarbeiter hat gemeint, es hat betroffen gemacht. Alle. Betroffenheit, einerseits im positiven Sinn, andererseits natürlich auch im negativen Sinn. Das glaube ich schon. Das ist ja durchaus auch etwas Gutes, weil das heißt, dass die Ergebnisse ernst genommen worden sind, dass man sich damit auseinandergesetzt hat.

Also den Eindruck habe ich schon. Wir haben uns dann auch noch berichten lassen, ob diese Feedbacks auch stattgefunden haben. Das ist größtenteils passiert, das können wir belegen. Also da hat es schon sehr intensive Auseinandersetzungen gegeben. Es stellt natürlich immer ein gewisses Problem schon da, wenn Ergebnisse in einer Abteilung präsentiert werden. Dann führt es natürlich dort und da auch dazu, dass diese Ergebnisse nach außen getragen werden, mit allen problematischen Folgen, die das hat. Aber im Grunde genommen, denke ich doch, dass die Angst, die dort und da im Vorfeld sicher bestanden hat, besonders in jenen Organisationseinheiten, die das Instrument noch nicht gekannt haben, eigentlich alle außer der Präsidialsektionen, dort hat es sicherlich Ängste gegeben, insbesondere im Hinblick auf die Anonymität. Und das war im Nachhinein kein Thema mehr. Anonymität war im Vorfeld wichtig. Im Nachhinein ist es eher um die Ergebnisse gegangen. Was natürlich auf der individuellen Ebene für Konsequenzen daraus gezogen worden sind und Maßnahmen abgeleitet worden sind, da haben wir nur einen begrenzten Einblick. Wir merken natürlich schon, wenn sich Führungskräfte zu gewissen Ausbildungen anmelden, Coaching in Anspruch nehmen, Teamentwicklungen in Anspruch nehmen. Dann könnte man den Rückschluss ziehen, dass das mit den Ergebnissen zusammenhängt, muss aber nicht so sein. Es gibt natürlich auch adäquate Reaktionen, die jetzt nicht unbedingt in einer Bildungsmaßnahme bestehen. Da weiß ich natürlich wenig und wollen wir auch nicht nachfragen, weil wir nicht den Eindruck erwecken wollen, als würden wir die Anonymität nicht ernst nehmen. Die Hauptverantwortung liegt sicher bei den Führungskräften. Wir haben dann nur geschaut und aus den Gesamtergebnissen abgeleitet, Maßnahmen, die wir aber als Angebote verstehen wollen. Also dort wo die Ergebnisse nicht gut waren, ressortweit, dort gibt es Angebote. Allerdings ist die Nutzung dieser Angebote wieder den einzelnen Führungskräften überlassen.

[...]

B4)

**Protokoll
des Interviews mit Mag. Kallinger
BKA, ALStv. der Abteilung III/7 für Verwaltungsreform
am 16. 03. 2010, um 13.30, Hohenstaufengasse 3
Dauer: ca. 60 Minuten**

In den letzten 10 Jahren gab New Public Management die Richtung der Verwaltungsreform vor, in den letzten Jahren richtet sich die Reform eher nach Governance.

Chronologie der Verwaltungsreform seit 1998

1998-99 Verwaltungsinnovationsprogramm, zuständig: BM Molterer (Landwirtschaftsministerium, ÖVP) und Ruttenstorfer (Finanzstaatssekretär, SPÖ) in der Regierung Klima – Zusammensetzung hatte wohl koalitionäre Gründe
Im Abschlussbericht kommt NPM zwar nicht als Begriff vor, aber dafür Ziele, die NPM zugerechnet werden, wie Dienstleistungsstaat, Wirkungsorientierung, Leitbilder, Kennzahlen, Flexiklausel. Es wird eine Produktivitätssteigerung von 2-3% angegeben, ist gleichzusetzen mit Personalabbau.

2000 Regierungswechsel: Neuauflage Verwaltungsinnovationsprogramm VIP

2002 wieder Neuauflage des VIP

2006 Abschlussbericht über die letzten 6 Jahre:

166 Projekte

122 abgeschlossene Projekte

Bericht wurde veröffentlicht, Gruppierungen der Projekte wurde im Nachhinein vorgenommen.

Ablauf eines Projektes:

Ideen, Initiativen meist im Regierungsprogramm festgehalten

Ausführung wird dem entsprechenden Ministerium zugewiesen

2007 neuer Titel: Verwaltungsqualitätsoffensive, unter Staatssekretärin Heidrun Silhavy, vom Inhalt her ähnlich den VIPs, aber mehr Augenmerk auf Qualitätsstandards

Evaluierung

der Projekte wird als sehr wichtig angesehen und wird auch prinzipiell externen Stellen zugeteilt, siehe Studie 2008 von Hammerschmid et al.

Hammerschmid, Gerhard / Isabell Egger-Peitler / Markus Höllerer. 2008. Endbericht zur Evaluierung des Instruments der Flexibilisierungsklausel, Bericht zu Händen des Bundeskanzleramtes, Wien

CAF Common Assessment Framework

Ministerien oder Landesregierungen entscheiden freiwillig, ob sie dieses QM-Instrument .

Inwiefern auch die tatsächlich ausführenden Stellen (zB Finanzämter bzw.

Bezirkshauptmannschaften) in die Entscheidung eingebunden werden, ist schwer zu sagen.

Prinzipiell ist eine positive Tendenz zu sehen, wenn CAF über mehrere Jahre, alle 2-3 Jahre, durchgeführt wird, auch wenn es anfangs manchmal vorkommt, dass Zahlen schlechter werden, was aber auch mit gesteigerter Fähigkeit zur Eigenkritik zusammenhängen kann.

CAF hat laut Mag. Kallinger keinen Sinn als Verordnung – muss auf Freiwilligkeit basieren.

Ablauf CAF

Bewertungsgruppe wird zusammengestellt, etwa 5-7, max. 10-12 Personen
zuerst wird die Bewertung einzeln vorgenommen, dann innerhalb der Gruppe
Ziel u.a.: hierarchieübergreifende Diskussion

ev. nehmen einzelne Mitglieder der Gruppe vorher ein Schulungsangebot in Anspruch
oder ein Moderator des KDZ wird bestellt

oder jemand, der bereits Erfahrung damit hat, wird befragt

Veröffentlichung der Ergebnisse auf freiwilliger Basis beim KDZ und auch dann werden die
Daten nicht im Einzelnen veröffentlicht, sondern zur Berechnung eines bundesweiten
Durchschnittswertes herangezogen – zum Vergleich.

Es gibt auch eine EU-weite Datenbank bei EIPA, dem European Institute for Public
Administration in Maastricht)

Flexiklausel

Derzeit wenden 20 Einheiten die Flexiklausel an.

Die Flexiklausel wurde u.a. versucht über Informationsveranstaltungen an Organisationen
heranzutragen. Es gab teilweise durchaus verwaltungsinterne Widerstände, weil
Budgeteinsparungen und mehr Druck auf das Personal befürchtet werden. Ersteres hat sich bis
jetzt noch nicht bewahrheitet, weil das BMF ersparte Ressourcen nicht sofort abgezogen hat.
Letzteres ist in dem Sinne wahr, als das geplante Projektprogramm erfüllt werden muss, auch
wenn sich die externen Umstände verschlechtern. Dafür mehr Entscheidungsfreiraum für
Führungskräfte, zB kann Führungskraft beschließen im Rahmen ihres Budgets Computer
anzuschaffen und Vortragende zu bezahlen. So konnten in einer Justizanstalt Computerkurse
für junge Strafgefangene angeboten werden, ohne einen längeren Abstimmungsprozess mit
dem Ministerium abwarten zu müssen.

Mitarbeiterbefragungen

Bundesmitarbeiterbefragung vor 2 Jahren

Ministeriumsinterne Befragungen im BMSK, BMWF

Vorgesetztenbeurteilung im BMSK, siehe Mag. Harald Vegh, Sozialministerium, erste
Kontaktaufnahme durch Mag. Kallinger erfolgt, steht für weitere Auskünfte zur Verfügung

Aufgaben der III/7 im BKA

Initiieren – koordinieren – evaluieren

Reformprojekte können aber nur in Einheiten durchgeführt werden, wo genügend Ressourcen
vorhanden sind und nicht Überlastungen, denn solche Projekte brauchen natürlich auch
Ressourcen

auf Bundesebene besser akzeptiert

auf Landesebene noch gewisse Vorbehalte

Arbeitsweise der III/7

Information:

via Newsletter

via Info-Veranstaltungen, in Kooperation mit KDZ und Verwaltungsakademie

via persönliche Kontakte

via Seminaren in Grundausbildung (NPM ist Pflichtmodul)

Initiative kommt meist von Ministerratsbeschluss, als Beispiel siehe Dokument „Vortrag an
den Ministerrat“, 15. 09. 2009

oder als Auftrag von der politischen Ebene.

theoretisch kommt also die Initiative von der Politik

praktisch wird sie oft vorbereitet von der Verwaltung

Verhältnis Politik und Verwaltung bei den Verwaltungsreformen

Sehr personenabhängig

Ruttenstorfer zB ist mit vielen eigenen Ideen gekommen.

Derzeit liegen genug Vorschläge auf dem Tisch, siehe zB vom Rechnungshof.

Bitte allgemeiner formulieren: Für tiefgreifende Projekte ist ein breiter politischer Konsens erforderlich, auch seitens der Länder, der nicht leicht zu erzielen ist.

Erfolgsprojekte

Oft wird die Vorgangsweise von Pilotprojekten gewählt:

Flexiklausel: derzeit 20 teilnehmende Einheiten, mit der Reform des Bundeshaushaltsgesetzes 2013 wird die Grundidee einer Dezentralisierung der Steuerung für die gesamte

Bundesverwaltung umgesetzt.

VOIP: ausgehend von Außenministerium, wird in immer mehr Ministerien eingesetzt

Personalbezogene Projekte derzeit

(siehe Vortrag an Ministerrat) länderübergreifender Sachverständigen Pool

Spannungsfeld: interne vs. externe Beauftragung

Vorteile eines externen Werkvertrags (nach Ausschreibung):

besserer Zugang zu höheren Ebenen

mehr Aufmerksamkeit, da schon einmal Geld ausgegeben wurde

Abteilung für Verwaltungsreform Geschichte:

Das Thema war organisatorisch unterschiedlich angesiedelt, 1991-1994

als Bundesministerium für Föderalismus und Verwaltungsreform,

dann im Finanzministerium

dann im BM für öffentliche Leistung und Sport (unter Riess-Passer)

seit 2002 im BKA

Rolle der Abteilung

1998 bis 2008 Koordinierung von VIP und Qualitätsoffensive. Das Controlling für den MR-

Vortrag vom September 2009 läuft im Präsidium des BKA.

Weitere Projekte mit wechselnden Schwerpunkten, im Jahr 2009 beispielsweise Pilotprojekte zur Wirkungsorientierung, weiters QM, Verwaltungsvereinfachung, Wettbewerbe...

Reports

Es besteht seitens der Ministerien eine gewisse Zurückhaltung, Einsparungspotenziale und Einsparungserfolge zu quantifizieren.

BHG: Rücklagen sollten bei Bundesministerien belassen werden, aber in Zeiten der Wirtschaftskrise und des Budgetdefizits Möglichkeit anderer Notwendigkeiten.

Personal und Aufgabenreform

Angst besteht durchaus, dass eigene Aufgabe gestrichen wird.

Reaktionen: abschirmen (Zahlen werden nicht preisgegeben), abwarten, teilweise Versuch die Reform „auszusitzen“

Kennzahlenbericht der Bundesverwaltung

Bis 2006 veröffentlicht (zuletzt in einer Broschüre anlässlich des EU-Vorsitzes), dann nicht mehr beauftragt.

Wird heute als eines der Vorprojekte zur Haushaltsrechtsreform gesehen, wo teilweise wieder dieselben Kennzahlen eingesetzt werden.

Internationale Vernetzung

EUPAN (European Public Administration Network): halbjährliche Treffen zum Austausch
Public Governance Committee der OECD
letzte Publikation: "Government at a Glance"

Leitbilder/ Leitbild der Sektion III

2006 wurde im Zuge eines CAF Verfahren das Fehlen eines Leitbildes festgestellt
2009 wurden erste Veranstaltungen zu dem Thema abgehalten, ein Sektionstag, daraufhin
wurde Kerngruppe zusammengestellt, Diskussionen auf Abteilungsebenen wurden dann
zusammengefasst

Konsens über Inhalt relativ schnell

Diskussion darüber wie konkret oder allgemein Leitbild gehalten werden soll
politikunabhängig

Frage: Welche Reformen wären Ihrer Meinung nach die dringendsten/ wichtigsten? (Utopie erlaubt)

- Bundesstaatsreform
- Reform der Präsidien (verwalten Ressourcen, großes Investitionsvolumen) – hier sollten einige Entscheidungen dezentralisiert werden, ohne Einheitlichkeit zu gefährden
- Weiterentwicklung des e-government

CV von Mag. Kallinger

1980 Matura

1985 Mag-Titel an der WU, Fortbildungen in Controlling und Projektmanagement

Danach bei privater Softwarefirma beschäftigt.

1998 einjähriger Werkvertrag in der öffentlichen Verwaltung während EU Präsidentschaft

1999 AUA

seit 2000 Vertragsbediensteter in der Abteilung für Verwaltungsreform, dtz. Stellvertretender
Leiter

C) Fragebogen

Verwaltungsforschung

Verwaltungsforschung im Bereich des Personals der öffentlichen Verwaltung

Sehr geehrte Damen und Herren!

Sie erhalten hiermit einen Fragebogen, zusammengestellt von einer Forschungsgruppe der Universität Wien in Kooperation mit der Comenius Universität in Bratislava. Diese Studie dient als Grundlage für eine Dissertation und eine Diplomarbeit.

Unser Forschungsvorhaben zielt auf eine Evaluierung der jüngsten Reformen in der öffentlichen Verwaltung ab, Stichwort New Public Management und ELAK (gemeint sind hier verwaltungsinterne Reformen wie Einführung eines Prämiensystems, MitarbeiterInnengespräche, Ausgliederungen etc.). Es ist ein wesentliches Anliegen der Forschungsgruppe das Personal der öffentlichen Verwaltung und dessen Meinungen sowie Beurteilung in diese Evaluierung einzubeziehen.

Hinweise zum Ausfüllen: Einige Fragen sind mit einem roten Stern gekennzeichnet, diese sind Pflichtfragen. Bei den meisten Fragen steht Ihnen aber automatisch "Keine Antwort" als Antwortoption offen. Am Ende einiger Fragen sollen Ihnen Hilfstexte Unterstützung beim Ausfüllen bieten.

Wir bitten Sie möglichst vollständig und ausführlich die folgenden Fragen zu beantworten!
Ihre Daten werden völlig anonym und vertraulich behandelt, und nicht an Dritte weitergegeben!

Diese Umfrage dauert etwa 20 Minuten.

Wir bedanken uns vorweg für Ihre Mithilfe!

Die Forschungsgruppe:
Mag. Karol Decsi
Cand. Phil. Marianne Gruber

Diese Umfrage enthält 51 Fragen.

Allgemeines

1 [001]In welchem Ministerium sind Sie beschäftigt? *

Bitte wählen Sie nur eine der folgenden Antworten aus:

- BMWF
 BMUKK

2 [005]Bitte geben Sie Ihr Geschlecht an: *

Bitte wählen Sie nur eine der folgenden Antworten aus:

- weiblich
 männlich

3 [002]Bitte geben Sie Ihren Status an: *

Bitte wählen Sie nur eine der folgenden Antworten aus:

- A 1
 A 2

- A 3
- A 4
- A 5
- A 6
- A 7
- v 1
- v 2
- v 3
- v 4
- v 5

Karriere, Ausbildung

4 [003] Welche Funktion üben Sie aus?

*

Bitte wählen Sie nur eine der folgenden Antworten aus:

- SektionschefIn
- BereichsleiterIn
- AbteilungsleiterIn
- ReferatsleiterIn
- ReferentIn
- SachbearbeiterIn
- SekretariatsleiterIn
- TeamassistentIn
- Sekretariatskraft
- Sonstiges

5 [004] Wie viele Personen sind Ihnen insgesamt unterstellt?

Bitte wählen Sie nur eine der folgenden Antworten aus:

- keine
- 1 bis 3
- 4 bis 10
- 11 bis 50
- 51 und mehr

Karriere, Ausbildung

6 [006] Welche Vorbildung hatten Sie bei Ihrem Eintritt in die öffentliche Verwaltung? *

Bitte wählen Sie nur eine der folgenden Antworten aus:

- Pflichtschulabschluss
- Matura
- Universitätsstudium
- Fachhochschulstudium
- Pädagogische Hochschule
- Sonstiges:

7 [007] Welche Studienrichtung(en) haben Sie abgeschlossen? *

Beantworten Sie diese Frage nur, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind:

° Die Antwort war 'Fachhochschulstudium' oder 'Universitätsstudium' bei Frage '6 [006]' (Welche Vorbildung hatten Sie bei Ihrem Eintritt in die öffentliche Verwaltung?)

Bitte wählen Sie alle zutreffenden Antworten aus:

- Politikwissenschaft
- Betriebswirtschaft
- Geschichtswissenschaft
- Rechtswissenschaften
- Volkswirtschaft
- Lehramtsstudium
- Soziologie
- Sonstiges (ohne Angabe)
- Sonstiges:

Mehrere Nennungen sind möglich.

8 [008] Welche Ausbildungen (Kurse, Seminare) haben Sie seit Ihrem Eintritt in die öffentliche Verwaltung gemacht?

Bitte wählen Sie alle zutreffenden Antworten aus:

- ELAK-spezifische Schulungen
- Führungsmanagement
- Rhetorik
- Persönlichkeitsbildung
- Sprachen
- fachspezifische Kurse
- Sonstiges:

Bitte ordnen Sie die von Ihnen absolvierten Kurse den Kategorien zu!

9 [080] Haben Sie seit Ihrem Eintritt in die öffentliche Verwaltung ein Studium begonnen?

Beantworten Sie diese Frage nur, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind:

° Die Antwort war 'Matura' oder 'Pflichtschulabschluss' bei Frage '6 [006]' (Welche Vorbildung hatten Sie bei Ihrem Eintritt in die öffentliche Verwaltung?)

Bitte wählen Sie nur eine der folgenden Antworten aus:

- Ja, ich studiere momentan
- Ja, ich habe schon ein Studium abgeschlossen
- Nein

10 [081] Welche Studienrichtung(en) studieren Sie bzw. haben Sie abgeschlossen?

Beantworten Sie diese Frage nur, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind:

° Die Antwort war 'Ja, ich studiere momentan' oder 'Ja, ich habe schon ein Studium abgeschlossen' bei Frage '9 [080]' (Haben Sie seit Ihrem Eintritt in die öffentliche Verwaltung ein Studium begonnen?)

Bitte schreiben Sie Ihre Antwort hier

11 [082] Haben Sie seit Ihrem Eintritt in die öffentliche Verwaltung noch ein zusätzliches Studium begonnen?

Beantworten Sie diese Frage nur, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind:

° Die Antwort war 'Universitätsstudium' oder 'Fachhochschulstudium' bei Frage '6 [006]' (Welche Vorbildung hatten Sie bei Ihrem Eintritt in die öffentliche Verwaltung?)

Bitte wählen Sie nur eine der folgenden Antworten aus:

- Ja, ich studiere momentan
- Ja, ich habe schon ein Studium abgeschlossen
- Nein

12 [083] Welche Studien absolvieren Sie bzw. haben Sie absolviert?

Beantworten Sie diese Frage nur, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind:

° Die Antwort war 'Ja, ich studiere momentan' oder 'Ja, ich habe schon ein Studium abgeschlossen' bei Frage '11 [082]' (Haben Sie seit Ihrem Eintritt in die öffentliche Verwaltung noch ein zusätzliches Studium begonnen?)

Bitte schreiben Sie Ihre Antwort hier

13 [009] Wurden Aus- und Weiterbildungen (Kurse, Studium) von Ihrem Arbeitgeber bezahlt?

Bitte wählen Sie nur eine der folgenden Antworten aus:

- vollständig
- teilweise
- gar nicht

14 [010] Wurde Ihnen dafür die nötige Zeit von Ihrem Vorgesetzten gegeben?

Bitte wählen Sie nur eine der folgenden Antworten aus:

- Ja, vollkommen
- Mir wurde teilweise entgegengekommen
- Nein

15 [011] Aus welchen Gründen erfolgte die Entscheidung zur Ausbildung?

Bitte wählen Sie nur eine der folgenden Antworten aus:

- Wurde an mich herangetragen (z.B. von Vorgesetzten)
- Aus eigener Motivation

16 [012] Was haben Sie sich von der Fortbildung erhofft/ erwartet?

Beantworten Sie diese Frage nur, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind:

° Die Antwort war 'Aus eigener Motivation' bei Frage '15 [011]' (Aus welchen Gründen erfolgte die Entscheidung zur Ausbildung?)

Bitte wählen Sie nur eine der folgenden Antworten aus:

- Beförderung
- bessere Qualifikation für den bereits ausgeübten Job
- persönliches Interesse stillen
- Sonstiges

17 [013] Führte die Ausbildung zu einem Karrieresprung, sprich zur Beförderung?

Bitte wählen Sie nur eine der folgenden Antworten aus:

- Ja
- Nein
- Weiß nicht

18 [014] Ist der Posten, den Sie derzeit bekleiden, Ihr Wunschposten?

Bitte wählen Sie nur eine der folgenden Antworten aus:

- Ja

- Nein, ich hoffe über diesen Posten an meinen Wunschposten heranzukommen
- Nein
- Weiß nicht

19 [015]Mit welchem Alter sind Sie in die öffentliche Verwaltung eingetreten?

Bitte schreiben Sie Ihre Antwort hier

20 [016]Seit wie vielen Jahren sind Sie in der öffentlichen Verwaltung tätig?

Bitte schreiben Sie Ihre Antwort hier

21 [019]Welchen Anreiz hatten Sie in den öffentlichen Dienst einzutreten?

Bitte wählen Sie nur eine der folgenden Antworten aus:

- Gehalt
- Interessantes Aufgabengebiet
- Empfehlung durch einen Verwandten/ Bekannten
- Sicherheit des Arbeitsplatzes

Bitte wählen Sie das am stärksten Zutreffende aus!

22 [020]Können Sie bei Ihrer jetzigen Tätigkeit Ihre Fähigkeiten und Kenntnisse voll einsetzen oder bleibt vieles davon ungenutzt?

Bitte wählen Sie nur eine der folgenden Antworten aus:

- Ja, vollkommen
- Ja, teilweise
- Nein, manches oder vieles bleibt ungenutzt

23 [022]Auf der folgenden Liste sind einige mögliche Gründe angeführt, warum man sich eine Beförderung wünschen kann. Von einer Beförderung erhoffe ich mir:

Bitte nummerieren Sie jede Box in der Reihenfolge Ihrer Präferenz, beginnen mit 1 bis 7

- dass ich Aufgaben übertragen erhalte, die meinen Interessen und Fähigkeiten in stärkerem Maße entsprechen
- dass ich in zunehmendem Maße selbst über das bestimmen kann, was ich tue
- dass ich das, was ich für richtig halte, auch durchsetzen kann
-

dass mein Einkommen und damit mein Lebensstandard steigt

dass ich in verstärktem Maße die Möglichkeit erhalte, anderen Menschen nützlich zu sein

dass ich Kontakt zu einflußreichen und angesehenen Personen bekomme

dass ich den im Vergleich zu meinen Kollegen und Kolleginnen mir angemessenen Status erhalte

Bitte reihen Sie die folgenden Aussagen gemäß Ihrer persönlichen Einstellung, wobei 1. = trifft für mich persönlich am meisten zu

Verwaltungsarbeit

24 [025] Welche Werte bestimmen Ihrer Meinung nach die Arbeit in der öffentlichen Verwaltung?

Bitte nummerieren Sie jede Box in der Reihenfolge Ihrer Präferenz, beginnen mit 1 bis 9

- Integrität
- Effizienz
- Kundenfreundlichkeit
- Unparteilichkeit
- Transparenz
- Rechtsförmigkeit
- Gerechtigkeit
- Gleichheit
- Verantwortlichkeit

Bitte reihen Sie die Werte nach Ihrer persönlichen Einschätzung, wobei 1. = wichtigstes!

25 [026] Welche Werte SOLLTEN Ihrer Meinung nach in der öffentlichen Verwaltung vorherrschen?

Bitte nummerieren Sie jede Box in der Reihenfolge Ihrer Präferenz, beginnen mit 1 bis 9

- Integrität
- Effizienz
- Kundenfreundlichkeit
- Unparteilichkeit
- Transparenz
- Rechtsförmigkeit
- Gerechtigkeit
- Gleichheit
- Verantwortlichkeit

Bitte reihen Sie die Werte wieder entsprechend 1. = wichtigstes!

26 [027]

Für meine persönliche Arbeit halte ich für am wichtigsten:

Bitte wählen Sie nur eine der folgenden Antworten aus:

- Viel Erfahrung
- Ständige Weiterbildung
- Gute soziale Netzwerke
- Selbstständigkeit
- Kreativität

Bitte wählen Sie genau eine Antwort aus!

27 [029] Pflegen Sie Kontakt zu Ihren Arbeitskollegen und - kolleginnen außerhalb des Dienstes?

Bitte wählen Sie nur eine der folgenden Antworten aus:

- Ja, regelmäßig
- Ja, aber selten
- Nein

28 [032] Wie kommunizieren Sie hauptsächlich mit Ihren Kollegen und Kolleginnen?

Bitte wählen Sie nur eine der folgenden Antworten aus:

- Per Telefon
- Per Mail
- Über den ELAK
- Persönlich, am eigenen Arbeitsplatz
- Persönlich, abseits des eigenen Arbeitsplatzes

29 [033] "Ich bin stolz, im öffentlichen Dienst zu arbeiten"

Bitte wählen Sie nur eine der folgenden Antworten aus:

- Trifft völlig zu
- Trifft etwas zu
- Trifft kaum zu
- Trifft nicht zu

Bitte bewerten Sie die Aussage für sich persönlich.

30 [034] "In meinem Freundes- und Bekanntenkreis genieße ich ein besonderes Ansehen, weil ich im öffentlichen Dienst arbeite"

Bitte wählen Sie nur eine der folgenden Antworten aus:

- Trifft völlig zu
- Trifft etwas zu

- Trifft kaum zu
- Trifft nicht zu

Bitte bewerten Sie die Aussage für sich persönlich.

31 [0350] Sind Sie mit dem Begriff *New Public Management* vertraut?

Bitte wählen Sie nur eine der folgenden Antworten aus:

- Ja, ich kenne diesen Begriff und seine Bedeutung
- Ja, ich habe davon gehört, ich kenne aber nicht genau seine Bedeutung
- Nein, ich kenne diesen Begriff nicht

32 [0351] Was verbinden Sie persönlich mit den Reformen unter dem Oberbegriff *New Public Management*?

Beantworten Sie diese Frage nur, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind:

° Die Antwort war 'Ja, ich kenne diesen Begriff und seine Bedeutung' oder 'Ja, ich habe davon gehört, ich kenne aber nicht genau seine Bedeutung' bei Frage '31 [0350]' (Sind Sie mit dem Begriff *New Public Management* vertraut?)

Bitte wählen Sie nur eine der folgenden Antworten aus:

- Leistungsorientierung
- Ausbau des Bildungsangebotes
- Personalabbau
- Kostendruck
- Kundenorientierung
- Steigerung der Transparenz

Bitte wählen Sie den Aspekt, der Ihrer Meinung nach am besten auf *New Public Management* zutrifft!

33 [0352] Bitte bewerten Sie den vorher genannten Aspekt: *

Beantworten Sie diese Frage nur, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind:

° Die Antwort war 'Ja, ich kenne diesen Begriff und seine Bedeutung' oder 'Ja, ich habe davon gehört, ich kenne aber nicht genau seine Bedeutung' bei Frage '31 [0350]' (Sind Sie mit dem Begriff *New Public Management* vertraut?)

Bitte wählen Sie nur eine der folgenden Antworten aus:

- Positiv
- Negativ

34 [0353] Bitte bewerten Sie folgende Aussagen, wobei 1 = ich stimme völlig zu, 5 = ich stimme überhaupt nicht zu.

Beantworten Sie diese Frage nur, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind:

° Die Antwort war 'Negativ' bei Frage '33 [0352]' (Bitte bewerten Sie den vorher genannten Aspekt:) und Die Antwort war 'Ja, ich habe davon gehört, ich kenne aber nicht genau seine Bedeutung' oder 'Ja, ich kenne diesen Begriff und seine Bedeutung' bei Frage '31 [0350]' (Sind Sie mit dem Begriff *New Public Management* vertraut?) und Die Antwort war 'Kostendruck' oder 'Personalabbau' bei Frage '32 [0351]' (Was verbinden Sie persönlich mit den Reformen unter dem Oberbegriff *New Public Management*?)

Bitte wählen Sie die zutreffende Antwort für jeden Punkt aus:

	1	2	3	4	5
Die derzeitigen Reformen sind hauptsächlich von der negativen Berichterstattung und der negativen öffentlichen Meinung gegenüber der Verwaltung beeinflusst	<input type="radio"/>				
Das Einsparungspotential in der öffentlichen Verwaltung, das von der Politik genannt wird, ist weit übertrieben	<input type="radio"/>				
Es kommt im Zuge der Reformen nicht zu Einsparungen sondern es werden lediglich Auslagerungen von Aufgaben vorgenommen	<input type="radio"/>				
Viele Aufgaben, die ausgelagert wurden, könnten besser von den Bediensteten der öffentlichen Verwaltung erledigt werden	<input type="radio"/>				

35 [0354]Bitte bewerten Sie folgende Aussagen, wobei 1 = ich stimme völlig zu, 5 = ich stimme überhaupt nicht zu.

Beantworten Sie diese Frage nur, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind:

° Die Antwort war 'Positiv' bei Frage '33 [0352]' (Bitte bewerten Sie den vorher genannten Aspekt:) und Die Antwort war 'Ja, ich kenne diesen Begriff und seine Bedeutung' oder 'Ja, ich habe davon gehört, ich kenne aber nicht genau seine Bedeutung' bei Frage '31 [0350]' (Sind Sie mit dem Begriff New Public Management vertraut?) und Die Antwort war 'Kostendruck' oder 'Personalabbau' bei Frage '32 [0351]' (Was verbinden Sie persönlich mit den Reformen unter dem Oberbegriff New Public Management?)

Bitte wählen Sie die zutreffende Antwort für jeden Punkt aus:

	1	2	3	4	5
Die Reformen sind nötig, um endlich mehr Kostenbewusstsein in die öffentliche Verwaltung zu bringen	<input type="radio"/>				
Der Verwaltungsapparat ist zu groß, Einsparungen beim Personal sind notwendig	<input type="radio"/>				
In Anbetracht des staatlichen Defizits ist es wichtig, dass auch der öffentliche Sektor durch Einsparungen einen Beitrag leistet	<input type="radio"/>				
Langfristig gesehen, werden die Reformen den öffentlichen Bereich effizienter machen	<input type="radio"/>				

36 [0355]Bitte bewerten Sie folgende Aussagen, wobei 1 = ich stimme völlig zu, 5 = ich stimme überhaupt nicht zu.

Beantworten Sie diese Frage nur, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind:

° Die Antwort war 'Positiv' bei Frage '33 [0352]' (Bitte bewerten Sie den vorher genannten Aspekt:) und Die Antwort war 'Ja, ich kenne diesen Begriff und seine Bedeutung' oder 'Ja, ich habe davon gehört, ich kenne aber nicht genau seine Bedeutung' bei Frage '31 [0350]' (Sind Sie mit dem Begriff New Public Management vertraut?) und Die Antwort war 'Ausbau des Bildungsangebotes' oder 'Kundenorientierung' bei Frage '32 [0351]' (Was verbinden Sie persönlich mit den Reformen unter dem Oberbegriff New Public Management?)

Bitte wählen Sie die zutreffende Antwort für jeden Punkt aus:

	1	2	3	4	5
Das ausgebaute Bildungsangebot bietet für jede/n Bedienstete/n interessante und für die Arbeit relevante Kurse an	<input type="radio"/>				
In der öffentlichen Verwaltung werden Weiterbildung und Lebenslanges Lernen jetzt mehr geschätzt und gefördert	<input type="radio"/>				
Die BürgerInnen haben einen Anspruch auf gutes Service	<input type="radio"/>				

37 [0356]Bitte bewerten Sie folgende Aussagen, wobei 1 = ich stimme völlig zu, 5 = ich stimme überhaupt nicht zu.

Beantworten Sie diese Frage nur, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind:

° Die Antwort war 'Negativ' bei Frage '33 [0352]' (Bitte bewerten Sie den vorher genannten Aspekt:) und Die Antwort war 'Ja, ich kenne diesen Begriff und seine Bedeutung' oder 'Ja, ich habe davon gehört, ich kenne aber nicht genau seine

Bedeutung' bei Frage '31 [0350]' (Sind Sie mit dem Begriff New Public Management vertraut?) und Die Antwort war 'Ausbau des Bildungsangebotes' oder 'Kundenorientierung' bei Frage '32 [0351]' (Was verbinden Sie persönlich mit den Reformen unter dem Oberbegriff New Public Management?)

Bitte wählen Sie die zutreffende Antwort für jeden Punkt aus:

	1	2	3	4	5
Es herrscht ein höherer Druck, Kurse und Seminare zu besuchen	<input type="radio"/>				
Das Bildungsangebot bietet wenige, für die Arbeit nützliche Inhalte	<input type="radio"/>				
In der Arbeit der öffentlichen Verwaltung ist die Befolgung von Gesetzen wichtiger als die Orientierung an KundInnen	<input type="radio"/>				
Kundenorientierung fördert Klientelwirtschaft	<input type="radio"/>				

38 [0357]Bitte bewerten Sie folgende Aussagen, wobei 1 = ich stimme völlig zu, 5 = ich stimme überhaupt nicht zu.

Beantworten Sie diese Frage nur, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind:

° Die Antwort war 'Positiv' bei Frage '33 [0352]' (Bitte bewerten Sie den vorher genannten Aspekt:) und Die Antwort war 'Ja, ich kenne diesen Begriff und seine Bedeutung' oder 'Ja, ich habe davon gehört, ich kenne aber nicht genau seine Bedeutung' bei Frage '31 [0350]' (Sind Sie mit dem Begriff New Public Management vertraut?) und Die Antwort war 'Leistungsorientierung' oder 'Steigerung der Transparenz' bei Frage '32 [0351]' (Was verbinden Sie persönlich mit den Reformen unter dem Oberbegriff New Public Management?)

Bitte wählen Sie die zutreffende Antwort für jeden Punkt aus:

	1	2	3	4	5
Durch die Reformen wird gute Leistung entsprechend belohnt	<input type="radio"/>				
Vorgesetzte vermitteln gut die Ziele und Anforderungen, die von MitarbeiterInnen erwartet werden	<input type="radio"/>				
Der Bürger/ die Bürgerin hat ein Recht darauf, Einblick zu erhalten in die Arbeitsweise der öffentlichen Verwaltung	<input type="radio"/>				
Mangelnde Transparenz führt zu eigenwilligem Handeln und im äußersten Fall zu Korruption	<input type="radio"/>				

39 [0358]Bitte bewerten Sie folgende Aussagen, wobei 1 = ich stimme völlig zu, 5 = ich stimme überhaupt nicht zu.

Beantworten Sie diese Frage nur, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind:

° Die Antwort war 'Negativ' bei Frage '33 [0352]' (Bitte bewerten Sie den vorher genannten Aspekt:) und Die Antwort war 'Ja, ich kenne diesen Begriff und seine Bedeutung' oder 'Ja, ich habe davon gehört, ich kenne aber nicht genau seine Bedeutung' bei Frage '31 [0350]' (Sind Sie mit dem Begriff New Public Management vertraut?) und Die Antwort war 'Leistungsorientierung' oder 'Steigerung der Transparenz' bei Frage '32 [0351]' (Was verbinden Sie persönlich mit den Reformen unter dem Oberbegriff New Public Management?)

Bitte wählen Sie die zutreffende Antwort für jeden Punkt aus:

	1	2	3	4	5
Höhere Anforderungen führen dazu, dass Bedienstete nur noch das Notwendigste erledigen und deshalb leidet die Qualität der Arbeit	<input type="radio"/>				
Vorgesetzte geben höhere Vorgaben, um ihr eigenes Ansehen zu stärken	<input type="radio"/>				
Die Politik will immer mehr Kontroll- und Eingriffsrechte in der öffentlichen Verwaltung	<input type="radio"/>				
Transparenz dient nicht den Rechten der BürgerInnen sondern nur der Leistungskontrolle	<input type="radio"/>				

40 [039]Ein Vorgesetzter/ eine Vorgesetzte sein heißt: *

Bitte wählen Sie alle zutreffenden Antworten aus:

- Anerkennung unter den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen genießen
- Ein freundschaftliches/ kameradschaftliches Verhältnis zu den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen zu haben
- Kontrolle über alles zu haben
- Seine Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen motivieren zu können
- Ein offenes Ohr für die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen zu haben
- Viel Verantwortung zu tragen
- Durchsetzungskraft zu besitzen
- Die nötige Erfahrung zu besitzen
- Sich in allem gut auszukennen
- Autorität auszustrahlen
- Den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen Freiraum zur eigenen Entfaltung zu gewähren

Bitte wählen Sie aus der folgenden Liste, die Ihrer Meinung nach am besten zutreffenden Eigenschaften aus - Mehrfachnennung möglich!

41 [040]Wie bewerten Sie den Führungsstil Ihres/ Ihrer direkten Vorgesetzten?

Bitte wählen Sie nur eine der folgenden Antworten aus:

- Sehr gut
- Gut
- Mittelmäßig
- Schlecht
- Sehr schlecht

42 [041]Bitte bewerten Sie folgende Aspekte Ihres Arbeitsalltages!

Bitte wählen Sie die zutreffende Antwort für jeden Punkt aus:

	1	2	3	4	5
Leistungsorientierung an Ihrem Arbeitsplatz	<input type="radio"/>				
Zusammenarbeit im Team	<input type="radio"/>				
Hilfsbereitschaft der Kollegen und Kolleginnen	<input type="radio"/>				
Ihre persönliche Motivation	<input type="radio"/>				
Ihre persönliche Zufriedenheit mit Ihrem Arbeitsplatz	<input type="radio"/>				

Nehmen Sie die Bewertung auf einer Skala von 1 - 5 vor, wobei 1 = sehr stark ausgeprägt, 5 = sehr gering ausgeprägt.

Umgang mit den elektronischen Medien

43 [042] Der Elektronische Akt (ELAK) ist meiner Meinung nach: *

Bitte wählen Sie nur eine der folgenden Antworten aus:

- Effektiver und transparenter
- Effizienter und kostengünstiger
- Unzulänglich und unbrauchbar

44 [043] In welchem Ausmaß tragen die folgenden Aussagen Ihrer Meinung nach zur Steigerung der Effizienz und Transparenz bei?

Beantworten Sie diese Frage nur, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind:

° Die Antwort war 'Effektiver und transparenter' bei Frage '43 [042]' (Der Elektronische Akt (ELAK) ist meiner Meinung nach:)

Bitte wählen Sie die zutreffende Antwort für jeden Punkt aus:

	1	2	3	4	5
Veränderungen im ELAK können besser nachvollzogen werden	<input type="radio"/>				
Mit ELAK kann man besser Kontrolle ausüben	<input type="radio"/>				
Die elektronische Verwaltung trägt zur Korruptionsbekämpfung bei	<input type="radio"/>				
Die elektronische Verwaltung ist benutzerfreundlicher	<input type="radio"/>				

Bitte bewerten Sie die folgenden Aussagen auf einer Skala von 1 - 5, wobei 1 = stimme ich völlig zu, 5 = stimme ich überhaupt nicht zu.

45 [044] In welchem Ausmaß tragen die folgenden Aussagen Ihrer Meinung nach zur Steigerung von Effizienz und Kostenersparnis bei?

Beantworten Sie diese Frage nur, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind:

° Die Antwort war 'Effizienter und kostengünstiger' bei Frage '43 [042]' (Der Elektronische Akt (ELAK) ist meiner Meinung nach:)

Bitte wählen Sie die zutreffende Antwort für jeden Punkt aus:

	1	2	3	4	5
Ich habe schneller Zugriff zu den Akten und kann sie deshalb schneller bearbeiten	<input type="radio"/>				
Auf die Akten haben mehrere Personen gleichzeitig Zugriff, was zu kürzeren Durchlaufzeiten führt	<input type="radio"/>				
Der ELAK führt zu einer Ersparnis an Papier	<input type="radio"/>				
Ich bearbeite die Akten nach Ihrer Dringlichkeit	<input type="radio"/>				

Bitte bewerten Sie die folgenden Aussagen auf einer Skala von 1 - 5, wobei 1 = stimme ich völlig zu, 5 = stimme ich überhaupt nicht zu.

46 [045] Welche der folgenden Eigenschaften machen den ELAK für Sie unzulänglich bzw. unbrauchbar?

Beantworten Sie diese Frage nur, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind:

° Die Antwort war 'Unzulänglich und unbrauchbar' bei Frage '43 [042]' (Der Elektronische Akt (ELAK) ist meiner Meinung nach:)

Bitte wählen Sie die zutreffende Antwort für jeden Punkt aus:

	1	2	3	4	5
Der ELAK bedeutet für mich einen Mehraufwand aufgrund von erforderlichen Schulungen	<input type="radio"/>				
ELAK ist nicht selbsterklärend und bietet keine Hilfestellung im Programm an	<input type="radio"/>				
Arbeitsschritte, die ich im Papierakt machen konnte, sind im ELAK nicht möglich	<input type="radio"/>				
Der ELAK schränkt mich in meiner Arbeitsweise ein	<input type="radio"/>				
Der ELAK geht nicht ausreichend auf die Anforderungen des Personals in der öffentlichen Verwaltung ein	<input type="radio"/>				

Bitte bewerten Sie die folgenden Aussagen auf einer Skala von 1 - 5, wobei 1 = stimme ich völlig zu, 5 = stimme ich überhaupt nicht zu.

47 [046]Das Ziel des neuen Verwaltens durch den Einsatz der IKT (Informations- und Kommunikationstechnologien) die Kosten der öffentlichen Verwaltung zu reduzieren...

Bitte wählen Sie nur eine der folgenden Antworten aus:

- ist nur ein leeres Versprechen
- ist ein produktives Ziel
- ist ein Ziel, an dem man noch arbeiten muss
- ist nicht durchführbar - eine neue Verwaltungsreform ist notwendig
- Sonstiges

48 [047]Arbeiten Sie von zu Hause?

Bitte wählen Sie nur eine der folgenden Antworten aus:

- Immer
- Regelmäßig
- Gelegentlich
- Selten
- Nie

49 [048]Wie antworten Sie für gewöhnlich auf Anfragen?

Bitte wählen Sie nur eine der folgenden Antworten aus:

- Per Mail
- Per Post
- Per Telefon
- Per Fax

50 [048]Bewerten Sie den Elektronischen Akt (ELAK) nach den folgenden Aspekten.

Bitte wählen Sie die zutreffende Antwort für jeden Punkt aus:

	1	2	3	4	5
Optischer Eindruck	<input type="radio"/>				
Benutzerführung	<input type="radio"/>				
Geschwindigkeit	<input type="radio"/>				
Persönlicher Nutzen	<input type="radio"/>				
Fachlicher Nutzen	<input type="radio"/>				
Hilfestellung im Programm	<input type="radio"/>				

1. = gefällt mir sehr, 5. = gefällt mir überhaupt nicht

51 [049]Abschließend haben Sie die Möglichkeit einen eigenen Kommentar zu dieser Umfrage bzw. dem Inhalt abzugeben:

Bitte schreiben Sie Ihre Antwort hier

Abstract

Die vorliegende Arbeit betrachtet das Verwaltungsreformkonzept New Public Management aus der Perspektive des Personals, einer der drei Dimensionen der Verwaltungsforschung neben Organisation und Programme. In der Literatur wird nicht bezweifelt, dass dem Verwaltungspersonal bei der Umsetzung von Reformen eine besondere Rolle zuteil wird. Die Bediensteten werden jedoch oft dem Stereotyp des reformunwilligen Bürokraten zugeordnet.

Dieser Stereotyp basiert allerdings nicht auf empirischen Daten, weshalb das Hauptziel der vorliegenden Arbeit ist, eben diese für die österreichische Verwaltung, exemplarisch am Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur, zu erfassen. Das geschieht unter anderem in Form von Interviews, der Schwerpunkt liegt allerdings auf einem Fragebogen, der die Einstellungen und Meinungen der Verwaltungsbediensteten zu New Public Management aufdecken soll.

Das Ergebnis dieser Umfrage ist im Lichte des oben genannten Stereotyps überraschend. Eine Mehrheit der Befragten ist NPM gegenüber positiv eingestellt, mehrheitlich wird damit der Aspekt der Leistungsorientierung und der Bürgerorientierung verbunden. Aus der Umfrage geht allerdings auch hervor, dass die Bediensteten mehr Mitspracherecht bei der Gestaltung von Reformprozessen fordern.

Lebenslauf

Name: Marianne Gruber

Adresse: Oed 3, 3200 Weinburg

Mobil: 0680/ 20 54 847

E-Mail: a0407769@unet.univie.ac.at

Geburtsdatum: 06.08.1986

Geburtsort: St. Pölten

Ausbildung

- September 2007 - Juni 2008 Erasmusstudium in Litauen, Vilnius University
- 2005-2010: Diplomstudium Volkswirtschaft, Universität Wien
- 2004-2010 Diplomstudium Politikwissenschaft, Universität Wien
- 2000 - 2004 BORG St. Pölten, naturwissenschaftlicher Schwerpunkt
- Juni 2004 Matura, mit gutem Erfolg
- 1996 - 2000 Öko-HS Ober-Grafendorf
- 1992 - 1996 VS Weinburg