



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

„New Public Management am Beispiel der
Haushaltsrechtsreform in Österreich (2010):
Eine Studie zu den Machtverhältnissen zwischen
Politik und Verwaltung.“

Verfasserin

Doris Masal

angestrebter akademischer Grad

Magistra der Philosophie (Mag. phil.)

Wien, Mai 2011

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 300

Matrikelnummer:

a0603926

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Politikwissenschaft

Betreuer:

Univ.-Doz. Dr. Johann Wimmer

Diese Arbeit ist meinen Eltern gewidmet, die mich während meines bisherigen Bildungsweges unentwegt unterstützt, motiviert und an mich geglaubt haben.

Inhaltsverzeichnis:

I. Einleitung	8
1.1 Problemstellung und forschungsleitende Fragestellung.....	8
1.2 Aufbau der Arbeit	10
1.3 Methodische Vorgehensweise	12
II. Theorie.....	14
2.1 Verwaltungsforschung.....	14
2.1.1 Verwaltung - Begriffsabgrenzung und Definition	15
2.1.2 Verwaltung in Österreich – historischer Abriss	21
2.1.3 Bürokratietheorie (Max Weber)	24
2.1.4 Analytische Dimensionen und Perspektiven der Verwaltungsforschung ..	28
2.1.4.1 Organisation der Verwaltung.....	30
2.1.4.2 Personal.....	35
2.1.4.3 Verwaltung und Politik	37
2.1.4.4 Ministerialverwaltung	41
2.1.5 Zusammenfassung & Conclusio.....	42
2.2 New Public Management	45
2.2.1 Einleitung.....	45
2.2.2 Definition	47
2.2.3 Entstehungskontext	51
2.2.3.1 Ökonomie.....	52
2.2.3.2 Politik	52
2.2.3.3 Gesellschaft	52
2.2.3.4 Weitere Gründe.....	52
2.2.4 Theoretische Annahmen und ideologische Verortung	53
2.2.4.1 Ideologische Verortung	53
2.2.4.2 Theoretische Konzepte	54
2.2.4.3 Zusammenführung.....	59
2.2.5 Praktische Anwendungsgebiete des NPM.....	60
2.2.5.1 Maßnahmen und Instrumente des NPM	60
2.2.5.2 Konkrete Beispiele aus Österreich.....	62
Exkurs: Ländervergleich	67
2.2.6 Kritik	70
2.2.6.1 Mangelnde wissenschaftliche Fundierung	70
2.2.6.2 Naive Übernahme von Konzepten aus der Privatwirtschaft	71
2.2.6.3 Überbewertung der „Logik des Marktes“	71
2.2.6.4 Problem der Wirkungszurechnung und -interpretation.....	72
2.2.6.5 Widersprüchlichkeiten.....	73
2.2.6.6 Problem des „Best-practice“ Ansatzes.....	73
2.2.7 Zusammenfassung & Conclusio.....	74

III. Empirie	78
3.1 Untersuchungsobjekt: Haushaltsrechtsreform des Bundes.....	78
3.2 Forschungsfrage	84
3.3 Methodische Vorgehensweise	89
3.4 Auswertung	94
3.4.1 Akteure	95
3.4.2 Erwartungshaltung und Einstellung zum Entwurf	103
3.4.3 Legitimationsstrategien.....	105
3.4.4 Themen und Interessenslagen	111
3.4.4.1 Sorge vor Einbußen im eigenen Machtbereich/Kompetenzverlust...	111
3.4.4.2 Sorge vor Machtzunahme des Finanzministers bzw. des Finanzministeriums.....	113
3.4.4.3 Sorge vor Machtzunahme anderer Institutionen	115
3.4.4.4 Wirkungsorientierung mit Einschränkungen/Erweiterungen.....	116
3.4.4.5 Forcierung des Gender budgeting	117
3.4.4.6 Forderung nach mehr Ressourcen	117
3.4.4.7 Forderung nach vermehrter Transparenz	118
3.4.4.8 Sorge vor Veränderungen im Personalbereich	119
3.4.4.9 Veränderungen zwischen Verwaltung – Politik (Sicht der Akteure) .	121
3.5 Beantwortung und Diskussion der Forschungsfrage.....	123
3.6 Grenzen der Aussagekraft	127
IV. Zusammenfassung und Ausblick	128
V. Literaturverzeichnis	133
5.1 Bücher und Sammelbände.....	133
5.2 Zeitungen	136
5.3 Untersuchungsmaterial – Entwurf und Stellungnahmen zum Bundeshaushaltsgesetz	136
5.4 Internet.....	137
VI. Anhang (Methodik).....	141
Abstract.....	145
Lebenslauf.....	147

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis:

Abbildung 1: Stellung der Verwaltung in der Gesellschaft	19
Abbildung 2: Analyseebenen nach <i>Mayntz</i>	29
Abbildung 3: Neue Budgetstruktur ab 2013	82
Tabelle 1: Private Unternehmen - Verwaltung	71
Tabelle 2: Übersicht aller zur Stellungnahme eingeladenen Akteure	96/97
Tabelle 3: Übersicht der teilnehmenden Akteure	99
Tabelle 4: Parteipolitische Einordnung der Akteure	102
Tabelle 5: Einstellungen der Akteure zum Entwurf des BHG (2. Etappe)	103
Tabelle 6: Legitimationsstrategien	108
Tabelle 7: Legitimationsstrategien und Einstellungen zum BHG	109
Tabelle 8: Auszug Auswertung	141

Zur besseren Lesbarkeit wird in dieser Arbeit von einer geschlechterspezifischen Schreibweise abgesehen. Es soll festgehalten werden, dass unter der männlichen Form sowohl Frauen wie Männer zu verstehen sind. Dies gilt in dieser Arbeit insbesondere für Termini wie „Beamte“ oder „Politiker“ (damit sind sowohl Beamte als auch Beamtinnen und Politiker und Politikerinnen gemeint).

Danksagung

Im Zuge der Erstellung dieser Arbeit habe ich von zahlreichen Personen fachkundige Unterstützung erhalten, ohne die die Erstellung dieser Arbeit ungleich schwieriger geworden wäre.

Mein größter Dank gilt meinem Betreuer, *Univ. Doz. Dr. Johann Wimmer*, der mir mit fachlichen Hilfestellungen jederzeit zur Seite stand und mich in interessanten Diskussionen auf neue Aspekte des Themenkomplexes aufmerksam machte. Überdies gab es in dringlichen Fragen immer die Möglichkeit eines persönlichen Treffens, wofür ich ihm sehr dankbar bin.

Die Bearbeitung einer derart komplexen Materie wie dem Bundeshaushaltsrecht vermag nicht ohne Expertenwissen auszukommen: *Dr. Johann Seiwald*, als Mitarbeiter der Sektion Budget im *BMF* selbst federführend an der Ausarbeitung der Haushaltsrechtsreform beteiligt, ermöglichte mir durch seine Wissensvermittlung erst den Zugang zu diesem interessanten Thema. Durch seine Hilfe gelang es mir, den Bogen zwischen Politikwissenschaft und Betriebswirtschaftslehre zu spannen.

Für methodische Fragen jeglicher Art standen mir *ao. Univ. Prof. Dr. Renate Meyer*, *MMag. Markus Höllerer* und *Dennis Jancsary, lic.oec.HSG* vom Institut für Public Management (*Wirtschaftsuniversität Wien*) mit zahlreichen Tipps zur Seite und haben sehr dazu beigetragen, die Forschungsfrage zu beantworten.

Die Liste aller Freunde und Familienmitglieder, die mich durch Hochs und Tiefs während der Entstehungszeit begleitet haben, wäre zu lange, um sie hier aufzulisten. Ihnen allen gilt mein aufrichtiger Dank.

I. Einleitung

1.1 Problemstellung und forschungsleitende Fragestellung

Kaum eine Woche verstreicht, in der in Österreich nicht über eine mögliche Verwaltungsreform diskutiert wird. Schlagworte wie „Österreich Konvent“¹, „Verwaltungsreform“² oder „Konklave zur Verwaltungsreform“³ sind nur einige Belege dafür, unter welchen verschiedenen Begrifflichkeiten schon versucht wurde, dieses Vorhaben zu verwirklichen.

Vor allem im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise im Jahr 2009/2010 sind ausgabenseitige Einsparungen wieder verstärkt in den Fokus von Budgetkonsolidierungsmaßnahmen geraten. Und wenn der Staat schon sparen muss, dann soll er dies auch bei sich selber machen: Das Ergebnis war – bis jetzt zumindest – keine groß angelegte Verwaltungsreform, sondern verschiedene Reformvorhaben, die in regelmäßigen Abständen für viel, meist mediale, Aufregung sorgten. Zu nennen wären etwa die Gesundheitsreform, die Bildungsreform, die Pensionsreform oder die Reform des Österreichischen Bundesheeres.

Als einen wesentlichen Beitrag zu einer derartigen Verwaltungsreform gilt die 2004 initiierte Reform des Bundeshaushaltsrechts („*Haushaltsrechtsreform*“). In zwei Etappen soll es dank gänzlich neuer Budgetgrundsätze, wie z.B der Wirkungsorientierung oder des Gender budgeting, zu einem umfangreichen Reformwerk kommen. Das ambitionierte Reformvorhaben wurde aufgrund der großen Tragweite in zwei Etappen unterteilt, wovon die zweite Etappe, die im Dezember 2010 vom Parlament verabschiedet wurde und mit 1.1.2013 in Kraft tritt, im Zentrum dieser Arbeit steht.⁴

Das Budget wird oft als eine „*in Zahlen gegossene Politik*“⁵ bezeichnet. Dieser Ausdruck alleine zeigt schon sehr deutlich den Zusammenhang zwischen Politik und

¹ Österreichisch Konvent, online unter http://www.konvent.gv.at/K/Willkommen_Portal.shtml (Zugriff am 31.10. 2009)

² Österreichisches Bundeskanzleramt – Verwaltungsreform, online unter <http://www.bka.gv.at/site/5732/default.aspx> (Zugriff am 31.10.2009).

³ ³ Finanzminister Josef Pröll bei der „*Projekt-Österreich Rede*“ im Oktober 2009. Gesamte Rede Online unter http://www.bmf.gv.at/Presse/Okttober/Rede_Projekt_Oesterreich.pdf (Zugriff am 31.10.2009)

⁴ Ausführlich dazu siehe Kapitel 3.1

⁵ Vgl. z.B „Das Budget“ auf der Homepage des BMF, online unter https://www.bmf.gv.at/Budget/DasBudget/_start.htm [Zugriff am 28.8.2010].

Verwaltung: Das Haushaltsrecht als Ausdruck der Prioritätensetzung der Politik ist untrennbar mit einem damit gewachsenen Machtverhältnis verbunden. Einem Machtverhältnis zwischen jenen, die dieses Haushaltsrecht beschließen, und jenen, die davon unmittelbar betroffen sind.⁶ Oder anders ausgedrückt ist das Haushaltsrecht immer auch ein Ausdruck des Machtverhältnisses zwischen Politik („beschließen“) und Verwaltung („betroffen“), da die individuelle Ressourcenausstattung – und das Festlegen dieser – für die jeweilige Machtposition entscheidend ist.⁷ Eine Veränderung des Haushaltsrechts müsste folglich auch zu einer Veränderung dieser Machtbalance führen, zumindest wenn diese Veränderungen gravierend sind.

Wenn man den Medienberichten, Presseaussendungen und Artikeln zur Haushaltsrechtsreform Glauben schenken darf, liegen derartige tiefgreifende Veränderungen mit dem neuen Haushaltsrecht vor: Das neue Haushaltsrecht wird bezeichnet als „*Revolution der Haushaltspolitik*“⁸, als „*ein Meilenstein*“, der die Form der Politik ändert⁹ und einen „*Kulturwandel in Politik und Verwaltung vorbereitet*.“¹⁰

Vor dem Hintergrund der weitreichenden Veränderungen, die diese Reform für die Politik und Verwaltung mit sich bringen soll, stellt sich die Frage, wie sich diese auf das Verhältnis von Politik und Verwaltung auswirken werden. Dabei interessiert vor allem der Aspekt der „checks and balances“, also die Frage nach dem sich möglicherweise verändernden Machtverhältnis zwischen Politik und Verwaltung.

⁶ Der Umstand, dass die Verwaltung in der Praxis oft an der Gesetzgebung maßgeblich beteiligt ist, wird in Kapitel 2.1.4.4 ausführlich diskutiert.

⁷ Novy, Andreas (1998): Macht bei Foucault und im Marxismus. In: Kurswechsel. Zeitschrift für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen: Wer MACHT Politik? Politische Subjekte, Akteure und Handlungsträger. Wien: Sonderzahl Verlagsges.m.b.H, S. 85.

⁸ Presseaussendung des Parlamentsclub der FPÖ, online unter http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20091211_OTS0136/fpoe-weinzinger-zu-bundeshaushaltsgesetz-2013-bundesregierung-bekommt-instrument-um-ordentliche-budgetpolitik-machen-zu-koennen [Zugriff 11.12.2009].

⁹ Presseaussendung der SPÖ Bundesorganisation, online unter http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20091211_OTS0274/matznetter-zu-bundeshaushaltsgesetz-ein-meilenstein [Zugriff am 11.12.2009].

¹⁰ Steger, Gerhard (2009): Die Haushaltsrechtsreform des Bundes. In: Journal für Rechtspolitik 17. Wien: Springer Verlag, S. 28. Online verfügbar unter <http://www.springerlink.com/content/t07774417100k750/fulltext.pdf> [Zugriff 1.11.2009].

Da die Haushaltsrechtsreform in der wissenschaftlichen Diskussion als Ergebnis der Logik des New Public Management gesehen wird¹¹, lautet die forschungsleitende Fragestellung dieser Arbeit wie folgt:

„Bringt das New Public Management – untersucht am Beispiel der Haushaltsrechtsreform in Österreich – eine Veränderung des Machtverhältnisses zwischen Politik und Verwaltung mit sich? Wenn ja, welche?“

Im Zuge einer inhaltsanalytischen Untersuchung sollen die Befürchtungen und Erwartungen der betroffenen Akteure untersucht werden, denn *„wo es Macht gibt, gibt es Widerstand“*¹². Sollte sich in den Stellungnahmen Widerstand der Akteure ausmachen lassen, würde dies ein verändertes Machtverhältnis zwischen Verwaltung und Politik implizieren. Auch positive Äußerungen sollen im Zuge der inhaltsanalytischen Untersuchung in Richtung der Forschungsfrage interpretiert werden.

1.2 Aufbau der Arbeit

Damit eine wissenschaftlich fundierte Beantwortung der Forschungsfrage gelingt, ist es erforderlich, zwei für das Verständnis unabdingbare Forschungskonzepte näher zu erläutern.

Kapitel II dieser Arbeit („Theorie“) widmet sich daher zunächst der umfangreichen Disziplin der **Verwaltungsforschung**. In diesem Kapitel findet neben der Erläuterung und Einordnung von zentralen Begrifflichkeiten auch ein historischer Abriss der österreichischen Verwaltungsgeschichte statt, da die öffentliche Verwaltung immer auch *„ein Produkt historischer Entwicklung“*¹³ ist. Hier erfolgt die Diskussion der Teilsysteme Verwaltung und Politik. Im Anschluss daran wird die Bürokratietheorie von Max Weber samt ihren Implikationen für die gegenwärtige Forschung dargestellt. Zentral für diese Arbeit ist die darauf folgenden Herausarbeitung der verschiedenen Dimensionen der Verwaltung: Anhand dieser Dimensionen erfolgt eine Charakterisierung der öffentlichen Verwaltung aus unterschiedlichen Perspektiven und Ebenen. Diese

¹¹ Ausführlich siehe Kapitel III sowie die vollständige Stellungnahme online unter http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/ME/ME_00163_04/imfname_186432.pdf [Zugriff am 30.8.2010].)

¹² Foucault 1983 zitiert in Novy 1998: 83.

¹³ Vgl. Mayntz, Renate (1978): Soziologie der öffentlichen Verwaltung. Heidelberg, Karlsruhe: Müller Juristischer Verlag Mayntz 1978: 3 sowie ausführlich Kapitel 2.1.2.

unterschiedlichen Dimensionen dienen in weiter Folge auch dazu, erste Hypothesen im Hinblick auf die forschungsleitende Fragestellung aufzustellen.

Der Entwurf zum Bundeshaushaltsgesetz wird häufig mit der relativ jungen Disziplin des **New Public Management (NPM)** in Verbindung gebracht¹⁴, weshalb sich Kapitel 2.2 intensiv mit diesem Themenkomplex auseinandersetzt. Neben einem Definitionsversuch und der Kontextualisierung der Entstehungssituation des NPM wird auch eine theoretische und ideologische Verortung dieser Disziplin vorgenommen. Weiters erfolgt eine intensive Diskussion von Kritikpunkten und der Versuch einer Abwägung zwischen den vorgebrachten Vor- und Nachteilen.

Kapitel III („Empirie“) steht ganz im Zeichen der **Auswertung** der Forschungsergebnisse und damit der Beantwortung der forschungsleitenden Fragestellung.

Vor diese Beantwortung gelangt, wird zunächst eingehend auf den Untersuchungsgegenstand, den Entwurf zur Haushaltrechtsreform (2. Etappe), eingegangen und dessen wesentliche Eckpfeiler erläutert. Es folgt die Herausarbeitung der forschungsleitenden Fragestellung – mit Bezugnahme auf die in Kapitel 2.1 bereits aufgestellten Hypothesen – und die umfangreiche Darstellung der methodischen Vorgehensweise (Inhaltsanalyse nach *Mayring*). Die Auswertung und Interpretation der Ergebnisse in Richtung der Forschungsfrage erfolgt anhand von verschiedenen Dimensionen, die sich im Zuge der inhaltsanalytischen Arbeiten und der theoretischen Auseinandersetzung mit diesem Themenkomplex ergeben haben. Es wird am Ende dieses Kapitels auch auf die Grenzen dieser empirischen Untersuchung hinsichtlich der Aussagekraft hingewiesen.

In Kapitel IV erfolgt die theoretische und empirische **Zusammenfassung**. Dabei wird versucht, den Bogen zwischen Theorie und Empirie zu spannen. Zum Schluss erfolgt auch ein Ausblick hinsichtlich einer möglichen Weiterentwicklung des Bundeshaushaltsrechts.

¹⁴ Die *Arbeiterkammer* übt etwa in ihrer Stellungnahme zum Entwurf des BHG ausgiebige Kritik an der Steuerungsphilosophie New Public Management. Ausführlich siehe Kapitel III sowie die vollständige Stellungnahme online unter http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/ME/ME_00163_04/imfname_186432.pdf [Zugriff am 30.8.2010].

1.3 Methodische Vorgehensweise

Der Fokus dieser Arbeit liegt auf der Beantwortung der Forschungsfrage mittels einer Inhaltsanalyse nach *Mayring*. In Kapitel 3.3 dieser Arbeit finden sich eine detaillierte Darstellung der inhaltsanalytischen Vorgehensweise sowie die Darstellung des Ablaufmodells.

Zentrale Grundüberlegung für diese Arbeit ist (wie bereits in der Einleitung beschrieben), dass es im Zuge von tiefgreifenden Veränderungen des Haushaltsrechts auch zu einer Veränderung des Machtverhältnisses zwischen Politik und Verwaltung kommt. An diese Überlegung knüpft die methodische Frage an, wie eine derartige Veränderung ausgemacht werden kann.

Zunächst würde es sich anbieten, das gesamte Bundeshaushaltsgesetz in der alten Fassung mit dem neuen Entwurf zu vergleichen und auf Grundlage des Gesetzestextes mögliche veränderte rechtliche Rahmenbedingungen auszumachen. Diese Vorgehensweise wurde aus mehreren Gründen als nicht sinnvoll im Hinblick auf die forschungsleitende Fragestellung erachtet: Zum einen würde sich eine derartige Vorgehensweise nur auf die formal juristischen (rechtlichen) Aspekte einer Veränderung beziehen und würde damit wichtige Aspekte für ein sich möglicherweise änderndes Machtverhältnisses zwischen Politik und Verwaltung außer Acht lassen. Zum anderen würde eine derart gelagerte Arbeit ein ungleich größeres juristisches und auch betriebswirtschaftliches Verständnis (hinsichtlich verrechnungstechnischer Details) erfordern und dabei Gefahr laufen, sich in rechtlichen oder betriebswirtschaftlichen Details zu verlieren.

Daher wurde ein anderer Zugang gewählt, um die Forschungsfrage zu beantworten. Dieser Zugang folgt folgender Grundüberlegung: Eine Machtverschiebung lässt sich über die Äußerungen der Akteure feststellen und zwar derart, dass durch das Artikulieren von Ängsten bzw. Widerstand („*Wo es Macht gibt, gibt es Widerstand*“¹⁵) oder Erwartungen hinsichtlich der Neugestaltung des Bundeshaushaltsrechts auf mögliche Veränderungen des Machtverhältnisses zwischen Politik und Verwaltung geschlossen werden kann. Die Methode muss also in der Lage sein, nicht nur manifeste, sondern auch latente Sinngehalte zu erfassen.

¹⁵ *Foucault* 1983 zitiert *Novy* 1998: 83.

Als eine dafür geeignete Methode wurde die inhaltsanalytische Untersuchung nach *Mayring* ausgewählt. Sie ist in der Lage durch systematisches, regel- und theoriegeleitetes Untersuchen von fixierter Kommunikation Aussagen über das Untersuchungsmaterial und Rückschlüsse auf ihre Sender zu ermöglichen.¹⁶

Als „fixierte Kommunikation“ wurden die Stellungnahmen von 25 Akteuren herangezogen, die von der Möglichkeit zur Begutachtung des Entwurfs zur 2. Etappe der Haushaltsrechtsreform Gebrauch machten. Unter diesen Akteuren befanden sich alle Ministerien, zahlreiche Landesregierungen sowie Interessen- und Berufsvertretungen. Als Stellungnahme des Parlaments wurde der Abschlussbericht des Budgetausschusses herangezogen. In diesen Stellungnahmen brachten die Akteure ihre Einstellungen zum vorliegenden Entwurf vor. Diese Stellungnahmen wurden einer inhaltsanalytischen Untersuchung unterzogen.

Als Analysetechnik wurde die von *Mayring* beschriebene „Zusammenfassung“ gewählt, die durch das Paraphrasieren, Generalisieren und Reduzieren versucht, das gesamte Datenmaterial auf ein vorher definiertes Abstraktionsniveau zu bringen um dann Rückschlüsse auf die Forschungsfrage zu erlangen. Als Abstraktionsebene dienen die Unterfragen zur Forschungsfrage, die am Ende der Arbeit im Hinblick auf die forschungsleitende Fragestellung nach einer Machtverschiebung zwischen Politik und Verwaltung interpretiert wurden.

Bei der Auswertung der Stellungnahmen wurden zuerst Paraphrasen gebildet, die sodann in eine Excel-Tabelle übernommen wurden. Als nächster Schritt erfolgte die Identifizierung von Themen, Akteuren und Legitimationsmuster, bevor die Generalisierung und in weiterer Folge die Reduktion, und damit die Bildung von Kategorien, vorgenommen wurde. Neben den Stellungnahmen, die rund 170 A4-Seiten ausmachen, kamen so über 50 A4-Seiten Auswertung in Form von Excel-Tabellen zusammen. Am Ende der Arbeit findet sich ein methodischer Anhang, der die Vorgehensweise der Auswertung nachvollziehbar macht. Das vollständige Datenmaterial (inkl. Auswertung) liegt der Autorin sowie dem Betreuer vor. Alle Stellungnahmen finden sich auf der Homepage des Parlaments (siehe *Literatur*).

¹⁶ Vgl. ausführlich dazu Kapitel 3.3

II. Theorie

Nach den einleitenden Worten geht der zweite Teil dieser Arbeit nun auf zwei zentrale theoretische Konzepte ein, die für die Beantwortung der Forschungsfrage essenziell sind: Zunächst widmet sich Kapitel 2.1 dem großen Gebiet der Verwaltungsforschung. Hier fließen neben den soziologischen Betrachtungen von *Renate Mayntz* auch systemtheoretische Überlegungen von *Niklas Luhmann* ein.

In Kapitel 2.2 erfolgt eine umfangreiche Diskussion eines zunehmend an Popularität gewinnenden Schlagwortes, welches im Zusammenhang mit Verwaltungsreformen in wissenschaftlichen Diskussionen häufig fällt: New Public Management. Da die Haushaltsrechtsreform Hauptthema dieser Arbeit ist und diese oft unter dem Begriff „Verwaltungsreform“ firmiert, widmet sich Kapitel 2.2 ausführlich diesem Konzept

Die theoretischen Grundlagen für die empirische Untersuchung nach *Mayring* werden im dritten Teil dieser Arbeit ausführlich dargestellt.

2.1 Verwaltungsforschung

Die Verwaltungsforschung ist ein umfassendes Forschungsgebiet, welches nicht ausschließlich einer Disziplin zugerechnet werden kann: Es finden sich beispielsweise sowohl soziologische (z.B. *Mayntz*¹⁷), politikwissenschaftliche (z.B. *Holzinger/Oberndorfer/Raschauer*¹⁸) als auch rechtswissenschaftliche (z.B. *Brauneder*¹⁹) Ansätze und Einflüsse. Weiters gibt es auch zahlreiche verwandte Begriffe (wie z.B. „öffentliche Verwaltung“, „Exekutive“, „Bürokratie“, „zivile Verwaltung“, „Staatsverwaltung“), die oft synonym verwendet werden. Deshalb wird sich der erste Abschnitt dieses Kapitels einer **Begriffsabgrenzung** bzw. Definition widmen.

Die Entstehung unterschiedlicher Ansätze und Definitionen ist eng an die historischen Entwicklungen eines jeweiligen Landes geknüpft. Da in der vorliegenden Arbeit die möglichen Auswirkungen der Haushaltsrechtsreform in Österreich im Mittel-

¹⁷ *Mayntz, Renate* (1978): Soziologie der öffentlichen Verwaltung. Heidelberg, Karlsruhe: Müller Juristischer Verlag.

¹⁸ *Holzinger, Gerhart/Oberndorfer, Peter/Raschauer, Bernhard* (2006): Österreichische Verwaltungslehre. Wien: Verlag Österreich GmbH.

¹⁹ *Brauneder, Wilhelm* (1982): Die Geschichtsschreibung von der Verwaltungswissenschaft in Österreich. In: *Volkmar, Erk* (Hg.): Geschichte der Verwaltungswissenschaft in Europa. Stand und Probleme der Forschung (Ius Commune/Sonderhefte 18). Frankfurt/Main, S. 131 ff.

punkt stehen, wird in Kapitel 2.1.2 kurz auf die **historische Entwicklung** der Verwaltung in Österreich eingegangen.

Eine Auseinandersetzung mit der Verwaltungsforschung vermag nicht ohne eine eingehende Darstellung Max Webers **Bürokratietheorie** auszukommen, der sich eingehend mit der Beschreibung und Hinterfragung von Prinzipien der Verwaltung auseinandersetzt. Diese für die Verwaltungsforschung zentralen Beobachtungen werden in Kapitel 2.1.3 erörtert.

Im Zuge dieser Arbeit wäre es nicht möglich, alle verschiedenen Aspekte der Verwaltungsforschung ausreichend darzustellen. Es werden daher nach dem Definitionsversuch, einem kurzen historischen Abriss der Entwicklung der Verwaltung in Österreich und einer Diskussion Max Webers Bürokratietheorie vier zentrale – für die Beantwortung der Forschungsfrage relevante – **Dimensionen und Perspektiven** vorgestellt und diskutiert: „Organisation“, „Personal“, „Verwaltung und Politik“ und „Ministerialverwaltung“. Diese analytischen Dimensionen sind in Anlehnung an *Mayntz* gewählt worden. Sie werden jedoch durch die Darstellung von *Luhmann*²⁰ und *Wimmer*²¹ ergänzt, letzterer geht vor allem bei den analytischen Dimensionen sehr ähnlich wie *Mayntz* vor. In ihren Ausführungen sind insbesondere die Ausführungen zu „Politik und Verwaltung“ und das Kapitel der „Ministerialverwaltung“ von zentraler Bedeutung für diese Arbeit.

2.1.1 Verwaltung - Begriffsabgrenzung und Definition

Wie bereits in der Einleitung erwähnt wurde, ist das Gebiet der Verwaltungsforschung ein sehr großes, welches sich über mehrere Disziplinen erstreckt und eine Fülle an Forschungsansatzpunkten bietet. Aufgrund dieser Tatsache beschränken sich nicht nur die Ausführungen in Kapitel 2.1.4 auf ein paar wesentliche Dimensionen, sondern dies ist auch der Grund dafür, warum es keine allgemein anerkannte Definition von „der Verwaltung“ gibt.²² Vielmehr gibt es statt einer einzigen Definition

²⁰ u.a. *Luhmann, Niklas* (1985): Soziale Systeme. Frankfurt am Main: Suhrkamp und *Luhmann, Niklas* (1993): Die Paradoxie des Entscheidens. In: Verwaltungsarchiv. Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik. 84. Band, Heft3, Juli 1993. Köln: Carl Heymans Verlag sowie *Luhmann, Niklas* (2006), zitiert in *Vogd, Werner* (2007): Von der Organisation Krankenhaus zum Behandlungsnetzwerk. Berliner Journal für Soziologie, Heft 1/2007.

²¹ *Wimmer, Hannes* 2006: Die Modernisierung politischer Systeme. Wien: Bohlau.

²² *Wimmer* führt dazu aus, dass „weder die juristische Verwaltungslehre noch die sozialwissenschaftliche Verwaltungsforschung je zu einer Definition von ‚Verwaltung‘ gekommen ist“ (*Wimmer* 2000: 390). Vielmehr führte lange Zeit der Umstand der „Negativdefinition“ dazu, dass alles, was nicht der

eine Fülle von Begriffen, die – sowohl umgangssprachlich als auch in den Medien und teilweise in der Wissenschaft – oft mit der Verwaltung gleichgesetzt werden bzw. deren genaue Abgrenzung zu den anderen Begriffen oft schwierig ist. Beispiele dafür sind ua. „öffentliche Verwaltung“, „Exekutive“, „Bürokratie“, „zivile Verwaltung“ oder „Staatsverwaltung“.

Im wissenschaftlichen Diskurs knüpft die Begriffswahl an jeweils gewählte Dimensionen und Theorien an. Mayntz wählt in ihrer Analyse der *„Soziologie der öffentlichen Verwaltung“* ganz bewusst den Terminus **„öffentliche Verwaltung“** anstatt „Bürokratie“ (dies sei lediglich ein „*Strukturprinzip*“ und zudem negativ konnotiert) oder „staatliche Verwaltung“ (weil nicht die ganze öffentliche Verwaltung staatlich sei, Stichwort kommunale Selbstverwaltung).²³

Auch wenn die Begriffswahl – hier „öffentliche Verwaltung“ – einmal getroffen wurde, spielen die bereits angesprochenen Dimensionen eine entscheidende Rolle in wissenschaftlichen Diskussionen: Betrachtet man die öffentliche Verwaltung zum Beispiel aus der Organisationsperspektive, wäre es aufgrund der hohen vertikalen (Stichwort: Hierarchie) und horizontalen Differenzierung nicht zielführend von „einer“ oder gar „der“ Verwaltung zu sprechen, da sie aufgrund der Differenzierung kein „*monolithischer Block*“ ist.²⁴ Wird hingegen die öffentliche Verwaltung aus der gesamtgesellschaftlichen Perspektive oder aus der Perspektive der Mikroebene betrachtet, gelten andere Abgrenzungskriterien.²⁵

Gerichtsbarkeit und der Legislative zugeordnet werden konnte, unter das Schlagwort „Verwaltung“ fiel, was zu einer Ausuferung des Begriffs führte und zudem die Termini „Verwaltung“ und „Exekutive“ gleichsetzte (Schröder zitiert in Wimmer 2000: 390). Auch heute sind derartige Negativdefinitionen noch zu finden, so verwendet z.B. das *Gabler Wirtschaftslexikon* auch eine derartige (online unter <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/2121/verwaltung-v5.html>, Zugriff am 17. Februar 2010). In diesem Kontext ist interessant zu diskutieren, ob das Prinzip der Gewaltenteilung (ausschließlich Parlament beschließt Gesetze) der Realität standhalten kann. Wenn dem nicht so ist, würde die öffentliche Verwaltung nicht mehr ausschließlich eine vollziehende sondern vielmehr eine eigenständige Staatsgewalt sein (Wimmer 2000: 407). Dieser Diskussionsstrang wird in Kapitel 2.1.4 „Ministerialverwaltung“ noch einmal aufgegriffen.

²³ Mayntz 1978: S. 1 f.

²⁴ In diesem Zusammenhang ist auf einen interessanten Aspekt hinzuweisen: Wenn die Verwaltung kein „monolithischer Block“ ist, hat das große Auswirkungen auf die Steuerungsproblematik der Verwaltung. Hier zeigt sich schon ein sehr aktueller Bezug zu dem in Kapitel 2.2 diskutierten Schlagwort „New Public Management“: Diese Konzept ist in Deutschland unter dem Begriff „Neues Steuerungsmodell“ bekannt und setzt an genau dieser Problematik an. Es zeigt sich hier sehr deutlich, wie die Grundbegriffe und Diskussionen der Verwaltungsforschung mit den neuen Ansätzen (New Public Management) zusammenhängen. Siehe dazu Mayntz 1978: S. 83 f. sowie ausführlich zum New Public Management Kapitel 2.2.

²⁵ Vgl. Mayntz 1978: 8 ff.

Wimmer verwendet in seinen Ausführungen den Begriff der „Staatsverwaltung“, weist aber hinsichtlich des Auffassungsverständnisses des Begriffs der Verwaltung generell darauf hin, dass es im 19. Jhdt. zu gravierenden Bedeutungsverschiebungen gekommen ist: Wurde noch im 18. Jhdt. unter Verwaltung eine bloße Tätigkeit verstanden, so änderte sich diese Auffassung im 19. Jhdt. und aus der „Tätigkeit“ wurde ein „Organ“. Zudem wurde der Verwaltungsbegriff auf die exekutive Staatstätigkeit eingeschränkt.²⁶

Die Einengung des Begriffs auf die exekutive Staatstätigkeit entspricht sehr dem Prinzip der Gewaltenteilung, in dem die Legislative unterschiedliche Programme festlegt und die Exekutive diese bloß ausführt.²⁷ Luhmann geht in seinen Ausführungen weiter und versucht eine Trennung von politischen und administrativen Funktionen vorzunehmen. Er ordnet der Politik die „Legitimationsbeschaffung“ und der Verwaltung die „Legitimationsverwendung“ zu. Dieses Konzept ermöglicht eine interessante Sichtweise, welches das Prinzip der Gewaltenteilung nicht erlaubt: Es zeigt auf, dass es auch politischer Zustimmung bedarf, damit eine Legitimationsbeschaffung notwendig ist. Diese politische Zustimmung schließt somit auch politischen Parteien in die weitere Betrachtung ein, was das Prinzip der Gewaltentrennung nicht zu tun vermag.²⁸

In dieser Arbeit wird in weiterer Folge Verwaltung im Sinne des Begriffs „Exekutive“ verwendet, der beide Ebenen von politisch administrativer Macht vereint, nämlich Regierung und Verwaltung.²⁹

Obwohl in diesem Kapitel bereits festgestellt wurde, dass es keine einheitliche Definition von Verwaltung gibt, sondern lediglich unterschiedliche Dimensionen und Theoriestränge, an die verschiedene Autoren anknüpfen, so sei an dieser Stelle trotzdem eine interessante Attributszuschreibung von Wilke erwähnt, der auf einer hohen Abstraktionsebene versucht, die Verwaltung zu beschreiben: Sie ist für ihn die „wissensbasierte Infrastruktur“ eines Staates, die für eine politische Organisation unabdingbar ist.³⁰ Donald beschreibt dies ähnlich und sieht staatliche Bürokratie als „External

²⁶ Vgl. Wimmer 2000: 378 f.

²⁷ Auf eine Diskussion der Zweckmäßigkeit und Aussagekraft dieses Prinzip (z.B. Österreich: Ministerrat als exekutives Organ hat große Bedeutung hinsichtlich der Verabschiedung von Gesetzen) soll an dieser Stelle verzichtet werden. Es sei auf das Kapitel 2.1.4 verwiesen.

²⁸ Luhmann in Mayntz 1978: 42 ff.

²⁹ Vgl. Neisser, Heinrich 1991: Verwaltung. In: Dachs et. al: Handbuch des politischen Systems Österreichs. Wien: Manz. S. 140.

³⁰ Wilke 1992 zitiert in Wimmer 2000: 357.

*Memory Field*³¹. In diesem Zusammenhang sind *Wimmer* die Aspekte der Schriftlichkeit wichtig, die für den Aufbau eines „gesellschaftseigenen Gedächtnisses“ zentral sind.³²

Da sich die vorliegende Arbeit in den weiteren Kapiteln stark mit dem österreichischen Verwaltungswesen beschäftigt, wird an dieser Stelle eine kurze Charakterisierung vorgenommen. *Oberndorfer* beschreibt den Steuerungsmodus der österreichischen Verwaltung als „legalistische Verwaltung“, der auf einer klaren Trennung zwischen „Staat“ und Gesellschaft“ aufbaut. Er knüpft an *Lorenz von Stein* an, der die Verwaltung als „arbeitenden Staat“ sah.

Konträr dazu steht das Selbstverständnis der Verwaltung in angloamerikanischen Ländern: Hier wurde und wird die Verwaltung als Teil des politischen Regimes gesehen und es herrscht das Bild der „Verwaltung als Unternehmen“³³ vor. Dies wird als „manageristische“ Verwaltung bezeichnet.³⁴

Für die Beantwortung der Forschungsfrage ist es von Interesse, wie die Abgrenzung der Begrifflichkeiten „Verwaltung“ und „Politik“ erfolgt. Eine trennscharfe Unterscheidung dieser beiden Begriffe ist – wie bereits schon weiter oben im Hinblick auf eine eindeutige Definition von „Verwaltung“ – nicht so ohne weiteres möglich:

Folgt man dem Prinzip der Gewaltenteilung und ordnet der Politik die Gesetzgebung und der Verwaltung den Gesetzesvollzug zu, stößt man bei der demokratischen Legitimierung der an der Spitze der Verwaltungseinheiten stehenden Personen (z.B. Minister) bereits auf Unklarheiten. Diese Personen zählen verfassungstechnisch zwar zur Verwaltung, lassen sich aber institutionell im Hinblick auf ihre politische Verantwortung auch zur Sphäre der Politik zuordnen.

Auch funktionell ist eine derartige Abgrenzung nicht möglich, da zahlreiche Beamte nicht nur an der Durchführung der Programme beteiligt sind, sondern auch an der Ausarbeitung dieser. Ungeachtet der politischen Vorgaben des Ministers verbleibt

³¹ *Donald* 1993 zitiert in *Wimmer* 2000: 357.

³² Die Implikationen dieser Schriftlichkeitsaspekte auf die Bürokratie (im Sinne eines Strukturprinzip nach Mayntz s.o) generell werden in Kapitel 2.1.3 Bürokratiethorie (Max Weber) ausführlich diskutiert. Vorerst genügt der Hinweis auf die enorme Bedeutung der Schriftlichkeit im Zuge der Herausbildung der Verwaltung bzw. des vormodernen Staates. Vgl. *Wimmer* 2000: 457.

³³ „Verwaltung als Unternehmen“ erinnert stark an wesentliche Merkmale des New Public Management, das vor allem das betriebswirtschaftliche Denken in den Vordergrund rückt. Eine eigene Theorieströmung innerhalb dieses Konzepts heißt sogar „Managerialism“. Ausführlich dazu siehe Kapitel 2.2 New Public Management, insbesondere „Theoretische Konzepte“ und „Definitionen“.

³⁴ *Oberndorfer, Peter* (2006): Die Verwaltung im politisch-gesellschaftlichen Umfeld. In: *Holzinger/Oberndorfer/Raschauer* 2006: 33.

ihnen meistens ein beträchtlicher Entscheidungsspielraum, der die bloße Reduzierung auf „Durchführung“ nicht rechtfertigt.³⁵

Um die Vielfältigkeit der Beziehungen zwischen Verwaltung und dem gesamten gesellschaftlichen Umfeld (und damit auch der Politik) zu erfassen, entwickelt *Oberndorfer* in Anlehnung an *Luhmann* eine interessante Darstellung. Diese Darstellung erlaubt eine Zuordnung der Akteure zum jeweiligen Teilsystem, was im Hinblick auf die gestellte Forschungsfrage von großer Bedeutung ist:

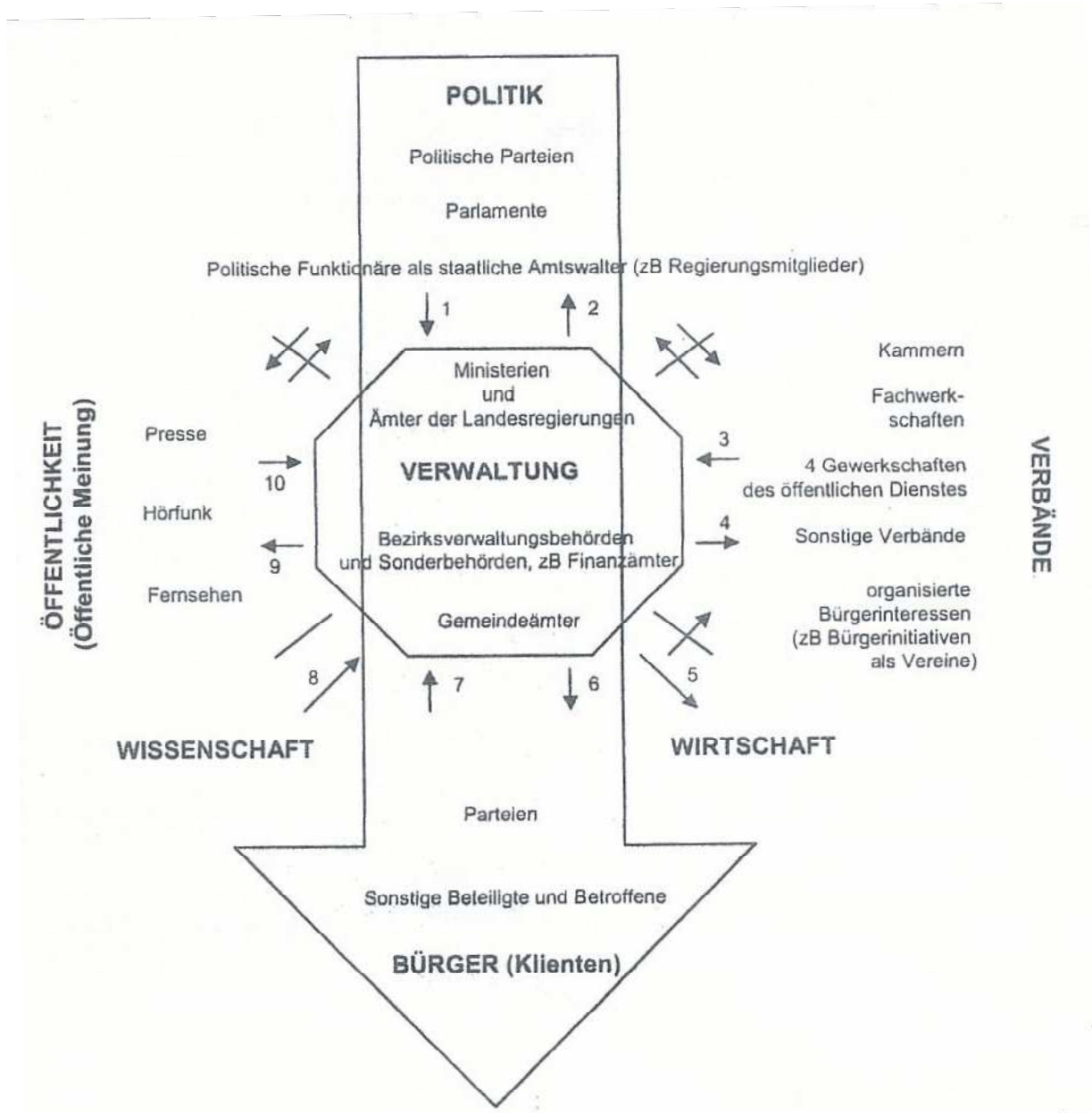


Abbildung 1: Stellung der Verwaltung in der Gesellschaft (*Oberndorfer*³⁶)

³⁵Vgl. ebd. ff. In Kapitel 2.1.4.3 wird ausführlich auf den Wissensvorsprung und die damit verbundene Macht der Verwaltung eingegangen.

³⁶*Oberndorfer* 2006: 35.

Dem systemtheoretischen Ansatz von *Luhmann* zufolge ist die Verwaltung selbst ein Teilsystem der Gesellschaft. Als offenes System steht sie mit anderen gesellschaftlichen Teilsystemen in Austauschbeziehungen. Für die hier vorliegende Arbeit sind vor allem die Austauschbeziehungen mit der Politik und den Verbänden von Interesse, da Akteure dieser Teilsysteme eine Stellungnahme abgeben haben. Auf die anderen Austauschbeziehungen wird nicht weiter eingegangen:

- **Politik:**

Sie besitzt besondere Bedeutung für die Verwaltung, da die Verwaltung viele Impulse durch die Politik erfährt.³⁷ Bereits oben wurde beschrieben, dass es keine eindeutige funktionelle wie institutionelle Trennung von Verwaltung und Politik gibt. Dieser Zusammenspiel zwischen Politik und Verwaltung ist auch aus der Grafik gut ersichtlich. Für die Beantwortung der Forschungsfrage werden in Anlehnung an *Oberndorfer* die Ministerien, Ämter der Landesregierungen sowie Sonderbehörden zum Teilsystem der Verwaltung gezählt, da es sich bei diesen Funktionen aufgrund dienstrechtlicher Qualifikationen um Beamte handelt.³⁸ Diesen Funktionen wird häufig aufgrund der Nahebeziehung zu einem Minister oder Regierungsmitglied eine gewisse (partei-)politische Nähe zugesprochen, was in Kapitel III bei der Auswertung der Ergebnisse ausreichend berücksichtigt wird.

- **Verbände:**

Interessensverbände bündeln die Interessen ihrer Mitglieder und sorgen gegenüber anderen Gruppen für die Berücksichtigung dieser Interessen. In Österreich gibt es unzählige Verbände und Kammern, die durch die formelle Teilnahme an Anhörungs- und Begutachtungsverfahren Einfluss auf die Verwaltung nehmen. Im Gegenzug dafür sorgen sie für Akzeptanz staatlicher Vorschriften bei ihren Mitgliedern.³⁹

Wenn es in Kapitel III um die Auswertung der Ergebnisse geht, wird die Zuordnung der Akteure dieser Logik folgen.

³⁷ Vgl. *Neisser* 1991: 140f.

³⁸ Vgl. *Oberndorfer* 2006: 35 ff.

³⁹ Vgl. ebd.: 67 ff.

In den weiteren Ausführungen wird in Anlehnung an *Mayntz* an den Begriff „*öffentliche Verwaltung*“ angeknüpft und dieser verwendet. Die verschiedenen Dimensionen und Perspektiven werden in Kapitel 2.1.4 erörtert.

2.1.2 Verwaltung in Österreich – historischer Abriss

Bereits im Zuge der Begriffsdefinition wurde darauf verwiesen, dass die Begriffswahl oft an die historische Entwicklung der jeweiligen öffentlichen Verwaltung anknüpft: „*Die öffentliche Verwaltung (...) der uns vertrauten Größe und Bedeutung ist ein Produkt historischer Entwicklung.*“⁴⁰ Dabei ist zu beachten, dass ein funktionierender Verwaltungsapparat zu einem Hauptmerkmal des modernen Staates zählt; somit ist die Entwicklung der öffentlichen Verwaltung immer auch ein Teil der Entstehungsgeschichte des modernen Staates.⁴¹ Das hier vorliegende Kapitel soll die Verwaltungsgeschichte in Österreich nur kurz umreißen, um zum Begriffsverständnis beizutragen und nicht, um die gesamte österreichische Verwaltungsgeschichte detailliert darzustellen. Dies würde den Umfang dieser Arbeit sprengen.⁴²

Ausgangspunkt für die Entwicklung zur modernen öffentlichen Verwaltung nehmen im 16. Jahrhundert die Kanzleien der Hofverwaltungen ein. Es kommt zu einem rasanten Anstieg der Schriftstücke und Experten, die in der Lage waren, sich in vielen Akten zu Recht zu finden.

Im 17. Jahrhundert kommt es zur Bildung von so genannten „geheimen Räten“, die die Hofkanzleien führen. Interessant ist dabei vor allem der Aspekt, dass diese Führung dem Prinzip der Kollegialität folgte und somit die Entscheidungsmacht auf eine Personenmehrheit verteilt wurde. Dies wurde aus zwei Gründen als positiv betrach-

⁴⁰ *Mayntz* 1978: 3.

⁴¹ *Mayntz* 1978: 14; Auch *Wimmer* weist darauf hin, dass die „Kernstruktur jeden Staates die zivile Verwaltung“ ist (*Wimmer* 2000: 457). *Schedler/Proeller*, sehen in Ihren Ausführungen die Existenz des Staates als Voraussetzung für die Entwicklung der Verwaltung an. Vgl. *Schedler, Kuno/Proeller, Isabella* (2006): *New Public Management*. 3. Auflage, Bern u.a: Haupt/UTB, S. 15.

⁴² Der interessierte Leser sei an dieser Stelle an einige detaillierter Ausführungen verwiesen: *Holzinger/Oberndorfer/Raschauer* (2006): *Österreichische Verwaltungslehre* (s.o); *Wimmer* (2000): *Modernisierung politischer Systeme* (s.o), insbesondere S. 357 ff.; *Mayntz* (1978): *Soziologie der öffentlichen Verwaltungslehre* (s.o), insbesondere Kapitel 2; *Brauneder, Wilhelm* (1992): *Die Geschichte der Österreichischen Verwaltung*. In: Bundeskanzleramt (Hrsg.): *Die öffentliche Verwaltung in Österreich*. Wien: Österreichischer Staatsdruck, S. 31-61. Einen sehr rechtswissenschaftlichen Zugang bietet *Lehner*, der die Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte ab der frühen Neuzeit thematisiert: *Lehner, Oskar* (2007): *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte*. 4. Auflage. Linz: Trauner Verlag.

tet: Zum einen war es ein Vorteil für den Fürsten, „*divide et impera*“ („teile und herrsche“), zum anderen diente es dem Zweck der Selbstkontrolle.⁴³

Im 18. Jahrhundert kommt es vor allem unter *Maria Theresia* zu einigen nennenswerten Veränderungen für die Verwaltung: Das „Hofquartiersystem“ wird abgeschafft und so kommt es zur „*Trennung von Amt und Wohnung*“⁴⁴ und in weiterer Folge zur Einführung einer – wenn auch recht willkürlich gestalteten – Beamtenpension. Unter *Joseph II.* kommt es zu einer wahren Gesetzesflut und unzähliger Vorschriften für Beamte. Er betonte Elemente der Disziplin und des Gehorsams sehr stark. Hier ein Auszug aus seiner „*Erinnerung an den Staatsbeamten (Hirtenbrief)*“ von 1783:

„Aus diesem folgt, dass bey allen stellen ohne ausnahm jederman einen solchen trieb zu seinem geschäft haben muss, dass er nicht nach stunden, nicht nach tagen, nicht nach seiten seine arbeit berechnen, sondern alle seine kräften anspannen muss, wenn er geschäfte hat, um selbe vollkommen nach der erwartung und nach seiner pflicht auszuführen (...)

Eigennuz von aller gattung ist das verderben aller geschäften und das unverzeihlichste laster eines staatsbeamtens. Der eigennuz ist nicht allein von geld zu verstehen, sondern auch von allen nebenabsichten, welche das einzige wahre beste, die aufgetragene pflicht und die wahrheit im berichten und die genauigkeit im befolgen, verdunkeln, bemängeln, verschweigen, verzögern oder entkräften machen.“⁴⁵

Weiteres zeichnen sich erste Ansätze einer Sozialpolitik ab (regelmäßiges Gehalt) und die Modernisierung der Staatsverwaltung schreitet voran, wenn auch die Dynamik für diese Reformen von außen (Wetteifer mit Preußen) und nicht von innen kam.

⁴³ Trotz einiger Nachteile (Verantwortungslosigkeit und Zeitintensität), die sich vor allem durch den zunehmenden Aufgabenumfang ergaben, blieb das Prinzip der Kollegialität in Österreich bis in die erste Hälfte des 19. Jahrhundert bestehen. Vgl. *Wimmer* 2002: 363.

⁴⁴ *Wimmer* 2000: 366.

⁴⁵ *Johannes Kepler Universität*, online unter <http://www.rechtsgeschichte.jku.at/Lehrveranstaltungen/Allgemeines/Lernbehelfe/WS/03.Aufgekl.%20Absolutismus-Fruehkonstitutionalismus/Erinnerung%20an%20seine%20Staatsbeamten.pdf> [Zugriff am 18.2.2010].

Dieses System bleibt bis in die Mitte des 19. Jahrhundert weitgehend intakt und stabil. Die Kontinuität erwies sich jedoch in der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts als veraltet und mündete in eine Rückständigkeit. In Österreich blieb z.B das Prinzip der Kollegialität deutlich länger vorherrschend, als dies in anderen Ländern, z.B Frankreich unter Napoleon, der Fall war.⁴⁶ Es gab einen gravierenden Nachholbedarf was die Agrarwirtschaft, das Bildungssystem und die Modernisierung der eigenen Institutionen betraf.⁴⁷

Oberndorfer merkt an, dass schon die Errichtung der Bürokratie⁴⁸ unter *Joseph II.* bereits ein zutiefst politischer Akt war – ein Mittel im Kampf gegen den Feudaladel. Der weitere Verlauf der Verwaltungsentwicklung ist (bis heute) von politischen Entscheidungen geprägt.

Nach 1848 bestanden nur mehr (mit wenigen Ausnahmen) staatliche Verwaltungsstrukturen – vorher gab es Grund- und Stadtherrschaften. 1868 kam es zur Errichtung von Bezirkshauptmannschaften und es kam auch auf der ersten Instanz zur Trennung von Justiz und Verwaltung. Weiters entwickelten sich autonome Verwaltungen der Länder im Sinne von Selbstverwaltungseinheiten – nicht im Sinne von eigenständigen Staaten.

1925 folgte die Einführung der Ämter der Landesregierungen, die als bürokratische Hilfsapparate des Landeshauptmannes dienten. Zunehmend konnte eine Verwaltungskontrolle durch die Justiz beobachtet werden, die den rechtsstaatlichen Charakter der Verwaltung verstärkte.⁴⁹

Auf die die turbulenten Ereignisse hinsichtlich von Verfassungs- und Verwaltungsänderungen zwischen und während der beiden Weltkriege soll hier nicht näher ein-

⁴⁶ Vgl. dazu bereits weiter oben diskutierte Nachteile des Prinzips der Kollegialität.

⁴⁷ *Wimmer* 2000: 360 ff.

⁴⁸ *Oberndorfer* verwendet den Begriff der Bürokratie, daher wird er hier beibehalten. Es sei darauf verwiesen, dass der Begriff von der Autorin als Strukturprinzip (in Anlehnung an *Mayntz*) verstanden wird und hier der Begriff der öffentlichen Verwaltung besser angebracht wäre.

⁴⁹ *Oberndorfer, Peter* (2006): Die Verwaltung im politisch-gesellschaftlichen Umfeld. In: *Holzinger/Oberndorfer/Rauschauer*: Österreichische Verwaltungslehre. Wien: Verlag Österreich GmbH. S. 33 ff.

gegangen werden.⁵⁰ Wohl aber kurz auf die bis heute geltenden verfassungsrechtlichen Grundsätze im Hinblick auf die Implikationen für die Verwaltung:

- Prinzip der Gewaltenteilung: Die Besorgung von Aufgaben der Verwaltung erfolgt von dafür vorgesehenen Staatsorganen, für die das Weisungsprinzip zwingend ist. Dieses Prinzip erfordert einen hierarchischen Aufbau der Verwaltung.
- Bundesstaatliche Prinzip: Regelt die Verteilung der Aufgaben der staatlichen Verwaltung zwischen Bund und Länder. Die Gemeinden sind Gebietskörperschaften mit dem Recht auf Selbstverwaltung, unterstehen aber der Aufsicht des Bundes und der Länder.
- Legalitätsprinzip: Verwaltung darf nur auf Grundlage von Gesetzen erfolgen.⁵¹

2.1.3 Bürokratietheorie (Max Weber)

Max Weber untersuchte in seinen empirischen Untersuchungen die Eigenschaften von bürokratischen Verwaltungen. Heute wird das Weber'sche Bürokratiemodell oft dahingehend dargestellt, als das die Bürokratie an sich Webers Erfindung war oder eine von ihm vertretene Lehre. Dies ist aber nicht korrekt; er untersuchte lediglich die Verwaltung und beschrieb jene Eigenschaften, die er vorfand.⁵²

Seine Untersuchungsergebnisse können sich wie folgt zusammenfassen lassen:

- Es besteht eine strenge Kompetenzzuordnung bei der Verteilung von Arbeit.
- Eine hierarchische Organisation und eine monokratische Behördenleitung sind wesentliche Strukturmerkmale. Die Rechte und Pflichten von Ämtern und deren Amtsinhabern sind genau festgelegt.
- Die Amtsführung beruht auf dem Grundsatz der Schriftlichkeit.⁵³

⁵⁰ 1934 wurde die Verfassung von 1929 außer Kraft gesetzt; nach 1945 wurde sie durch ein „Verfassungs-Überleitungsgesetz“ wieder eingesetzt und 1994 (durch den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union) novelliert. Näheres unter der *Rechtsinformationsdatenbank des Bundeskanzleramtes*, online unter <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138> [Zugriff am 18.2.1010].

⁵¹ Holzinger, Gerhard (2006): Die Organisation der Verwaltung. In: Holzinger/Oberndorfer/Rauschauer: Österreichische Verwaltungslehre. Wien: Verlag Österreich GmbH, S. 116 ff. sowie das Rechtsinformationssystem des Österreichischen Bundeskanzleramtes, online unter <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138>

⁵² Schedler/Proeller 2006: 16 f.

⁵³ Wimmer sieht im Gebrauch der Schrift weit mehr als nur ein Merkmal der Bürokratie: Sie war wesentlich für die Entwicklung des modernen Staates. In Anlehnung an Luhmann gibt es 3 Aspekte der

- Jedes Amt setzt Fachqualifikationen voraus.⁵⁴
- Ein Amt wird hauptamtlich ausgeführt („Berufsbeamtentum“), Karrierelaufbahnen verlaufen schematisch.
- Die Aufgabenerledigung ist von hoher Regelorientierung, Disziplin und Berufsethos⁵⁵ und damit auch von Unpersönlichkeit hinsichtlich des Kontakts mit dem „Publikum“ geprägt.⁵⁶

Wie bereits oben angesprochen erfand *Weber* das Bürokratiemodell nicht und er war auch kein Vertreter dieser Lehre. Er begründete die moderne bürokratische Verwaltung als Teil des modernen Staates (=legale Herrschaft) jedoch in zweifach Hinsicht als rational. Zum ersten weil sie rechtlich begründet ist und damit nicht der bloßen Willkür oder der Tradition gehorcht; in diesem Sinne verstanden, gehorchen die Bürger dem Recht und nicht den Beamten. Zweitens ist diese legale Herrschaftsform rational, weil sie sich durch eine besondere Zweckmäßigkeit auszeichnet und somit unentbehrlich wird.⁵⁷

Holzinger nimmt eine Bewertung dieser Eigenschaften unter dem Kriterium der Effizienz von Organisationen vor und konstatiert ein ambivalentes Ergebnis: Positive Effekte ergeben sich durch die mit der Regelorientierung verbundenen Objektivität (Gleichbehandlung). Als Beispiele für negative Aspekte lassen sich Inflexibilität, Umständlichkeit und Unpersönlichkeit nennen.⁵⁸ *Schedler/Proeller* sprechen gar von „Entmenschlichung“⁵⁹ und *Mayntz* führt „Innovationsfeindlichkeit“⁶⁰ an.

Wimmer subsumiert die Vorteile unter dem Begriff der „technischen Überlegenheit“ und schreibt damit der bürokratischen Organisation Attribute wie „schnell“, „präzise“,

Schriftlichkeit, die in Kontext der Verwaltungsforschung bedeutend sind: Aufbau eines gesellschaftlichen Gedächtnisses, Objektivierung und interaktionsfreie Kommunikation, ausführlich dazu siehe *Wimmer* 2000: 357 ff. *Holzinger* weist in diesem Zusammenhang auf die Tatsache hin, dass somit Informationen aus Akten gewonnen werden, vgl. *Holzinger* 2006: 108.

⁵⁴ Fachqualifikation als Voraussetzung war nicht immer ein notwendiges Erfordernis um in den Verwaltungsdienst aufgenommen zu werden (Vgl. Kapitel 2.1.4 „Personal“). Heute ist in diesem Zusammenhang vor allem auf den so genannten „Bildungsbias“ hinzuweisen (vgl. s.o).

⁵⁵ Der Begriff „Berufsethos“ sollte jedoch nicht dahin gehend verstanden werden, als wären die Beamten (der öffentliche Dienst) durch dieses Merkmal eine „abgegrenzte soziale Gruppe“. Dies ist aufgrund der Binnendifferenzierung (sowohl vertikal als auch horizontal) laut *Mayntz* nicht der Fall. Vgl. *Mayntz* 1978: 142.

⁵⁶ Vgl. *Holzinger* 2006: 108; *Mayntz* 1978: 28 f., *Schedler/Proeller* 2006: 16f. und *Wimmer* 2000: 388.

⁵⁷ Vgl. *Mayntz* 1978: 28 f.

⁵⁸ Vgl. *Holzinger* 2006: 108.

⁵⁹ Vgl. *Schedler/Proeller* 2006: 18.

⁶⁰ Vgl. *Mayntz*: 30.

„genau“, „kontinuierlich“ oder „einheitlich“ zu. Zentral sind auch die geringen Kosten durch fernbleibende Reibungs- und Abstimmungskosten.⁶¹

Die hier kurz skizzierten Vor- und Nachteile der Bürokratiemerkmale werfen unweigerlich die Frage auf, welche Aspekte überwiegen.

Schon alleine die bloße Beobachtung des heutigen Verwaltungshandelns lässt darauf schließen, dass das bürokratische Prinzip immer noch sehr stark in der Verwaltung verankert ist. Es scheint also – trotz negativer Aspekte - zu keinem Abgehen von bürokratischen Strukturen gekommen zu sein.

Diese Vermutung manifestiert sich in den Ausführungen *Max Webers*: Schon er sah „keine Alternative mehr zu ‚bürokratischer Verwaltung‘“⁶² des oben dargestellten Typs und sah die moderne bürokratische Staatsverwaltung als „unausweichlich“⁶³ für die Entwicklung der modernen Gesellschaft an.⁶⁴ Er stand dazu völlig konträr zu *Karl Marx*, für den die „bürokratische Herrschaft Ausdruck eines ökonomisch bedingten Klassengegensatzes“ und somit nur an eine bestimmte historische Epoche gebunden war. *Weber* hingegen sah die Entstehung des modernen Staates (und somit die Entstehung der modernen Verwaltung) als „irreversible Stufe“ und nicht als eine bloße historische Epoche an.⁶⁵

Erneut sei darauf verwiesen, dass *Max Weber* – gleichwohl der Begründung der doppelten Rationalität und der Alternativlosigkeit anderer Organisationsformen - kein Vertreter dieser Bürokratietheorie war und ihr nicht uneingeschränkt positiv gegenüber stand. Vielmehr sah auch er – ähnlich wie *Marx* – Risiken: Trotz der vorgefundenen (und oben bereits erläuterten) Zweckmäßigkeit sah er in einer bürokratischen Zentralverwaltung auch potentielle Gefahren, z.B dass sie zu einem „Gehäuse für die neue Hörigkeit“ werden könnte. Anders wie *Marx* sah er jedoch die Lösung nicht im Abbau von bürokratischen Organisationsformen und Arbeitsweisen, sondern in der Demokratie und im Parlamentarismus. Hier hebt sich auch der Widerspruch „Immer

⁶¹ Vgl. *Wimmer* 2000: 289.

⁶² *Wimmer* 2000: 388.

⁶³ *Mayntz* 1978: 29.

⁶⁴ Diese ist jedoch nur dann der Fall, wenn auf die Grundversorgung mit Massengütern Wert gelegt wird. Und da in der Demokratie auf diese Versorgung Wert gelegt werden muss, gibt es keine für Demokratien keine Alternative zur Bürokratie. Vgl. *Wimmer* 2000: 389.

⁶⁵ *Mayntz* 1978: 28 f.

noch bürokratische Tendenzen trotz viel Kritik“ auf: Man kann durchaus gegen die Ausgestaltung gewisser Elemente der Bürokratie sein, ohne sie gleich als ganzes abschaffen zu wollen („Bürokratiekritik statt Existenzkritik“).⁶⁶ Auch Wimmer argumentiert im Hinblick auf die historische Entwicklung der modernen Verwaltung in diese Richtung: Alle Fortschritte der Verwaltungsorganisation waren „Fortschritte des bürokratischen, speziell des monokratischen Prinzips“.⁶⁷ Mayntz gibt in ihrem Ausblick an, dass bei Betrachtung der historischen Entwicklung und der Einbeziehung von anderen Ländern (sowohl Industrie- als auch Entwicklungsländer) keine Tendenz in Richtung Abbau von Zentralverwaltung (die vor allem durch das bürokratische Prinzip geprägt ist) zu beobachten sei. Vielmehr würden zukünftig Aufgabenumfang und -verteilung („Aufgabenkritik“⁶⁸) diskutiert werden⁶⁹ und somit sei trotz vieler Reformansätze „keine grundsätzliche Entbürokratisierung der öffentlichen Verwaltung zu erwarten.“⁷⁰

Obwohl das Konzept des New Public Management im folgenden Kapitel ausführlich ausgeführt wird, soll schon an dieser Stelle ein interessanter Anknüpfungspunkt aufgezeigt werden: *Schedler/Proeller* verweisen im Zuge der Diskussion des Weber'schen Bürokratiemodell auf (bereits oben diskutierte) Nachteile und werten diese als einen Grund für ein Überdenken des Verwaltungssystems:

„Die Schwächen und Entartungen der Bürokratien führen zu vermehrten Aufrufen, die bürokratisch organisierten Verwaltungen an einem Paradigma auszurichten, das unserer Zeit angemessener ist

⁶⁶ Mayntz 1978: 30 ff.

⁶⁷ Vgl. Wimmer 2000: 389.

⁶⁸ Hier findet sich erneut ein interessanter Hinweis auf das New Public Management: Die Diskussionen des NPM befassen sich häufig mit der Fragen, wer oder welche Organisationsform eine Aufgabe übernehmen soll (Stichwort: Ausgliederungen, PPP-Modelle), welche Aufgaben als so genannte „Kernaufgaben“ der Staat soll oder wie generell die Leistungstiefe und –breite aussehen soll. Es findet auch innerhalb des NPM keine grundsätzliche Existenzdiskussion des Bürokratieprinzips an sich statt, lediglich Modifikationen werden (von manchen) vorgeschlagen. All dies wird ausführlich in Kapitel 2.2 „New Public Management“ diskutiert.

⁶⁹ Vgl. Mayntz 1978: 30 f.

⁷⁰ Mayntz 1978: 123. Obwohl auch Mayntz von keiner Entbürokratisierung ausgeht, verweist sie an anderer Stelle jedoch darauf, dass es vier wesentliche Modifikationen für bürokratische Organisationen gibt. Das heißt, die beschriebenen Merkmale treten in den Organisationen nicht in „Reinform“ auf, sondern es gibt Modifikationen: Abhängigkeitsbeziehungen sind nicht so stark ausgeprägt; Vorhandensein von Stabstellen; informelle Beziehungen („brauchbare Illegalität“) und es gibt keine Konfliktfreiheit (wie dies das Weber'sche Bürokratiemodell implizieren würde). Trotz dieser Modifikationen bleibt das Grundmuster jedoch bürokratisch. Vgl. Mayntz 1978: 112 ff.

und andere Schwerpunkte setzt. Dabei soll wirtschaftlichen Aspekten eine höhere Bedeutung zugemessen werden.“⁷¹

Trotz dieser deutlichen Kritik und einem Aufruf für ein neues Paradigma, an dem sich die Verwaltung ausrichten soll, streben auch diese Autoren kein völliges Abgehen des bürokratischen Prinzips an: „Aspekte, die im bisherigen bürokratischen Modell bedeutend waren, sollen auch weiterhin ihren Platz haben.“⁷²

Neben aller Kritik am bürokratischen System scheint es so, als wäre in Zukunft kein Abgehen von diesem zu erwarten. Zu sehr dürften die Vorteile (Objektivität, Zweckmäßigkeit, Schnelligkeit, Kostenersparnis, Genauigkeit etc.) überwiegen.

Weiters gilt es zum Schluss festzuhalten, dass das „*bürokratische Phänomen*“ nicht nur in der Verwaltung, sondern auch in anderen Großorganisationen anzutreffen ist.⁷³

2.1.4 Analytische Dimensionen und Perspektiven der Verwaltungsforschung

Bereits in der Einleitung und auch beim Definitionsversuch wurde wiederholt betont, dass das Gebiet der Verwaltungsforschung sehr groß ist (Stichwort: verschiedene Disziplinen) und es daher auch keine einheitliche Definition von „DER Verwaltung“ (die es laut Mayntz auch aus organisationssoziologischer Sicht nicht gibt, s.o) gibt.

Anhand von verschiedenen analytischen Ebenen und Dimensionen nähern sich Forscher dem Forschungsgegenstand „Verwaltungsforschung“ an. Wimmer geht dabei nach drei analytischen Ebenen „Personal“, „Organisation“ und „Programmstrukturen“ vor.⁷⁴

Mayntz geht in der Einteilung der verschiedenen Analyse-Ebenen und Dimensionen etwas anders vor: Sie unterscheidet zunächst die Wahl der Perspektive, die Wahl der analytischen Ebene und weiters zwei theoretische Ansätze (siehe Abb.2).⁷⁵

⁷¹ Schedler/Proeller 2006: 18.

⁷² ebd.

⁷³ Vgl. Holzinger 2006: 108.

⁷⁴ Wimmer 2000: 391 ff.

⁷⁵ Vgl. Mayntz 1978: 8 ff.

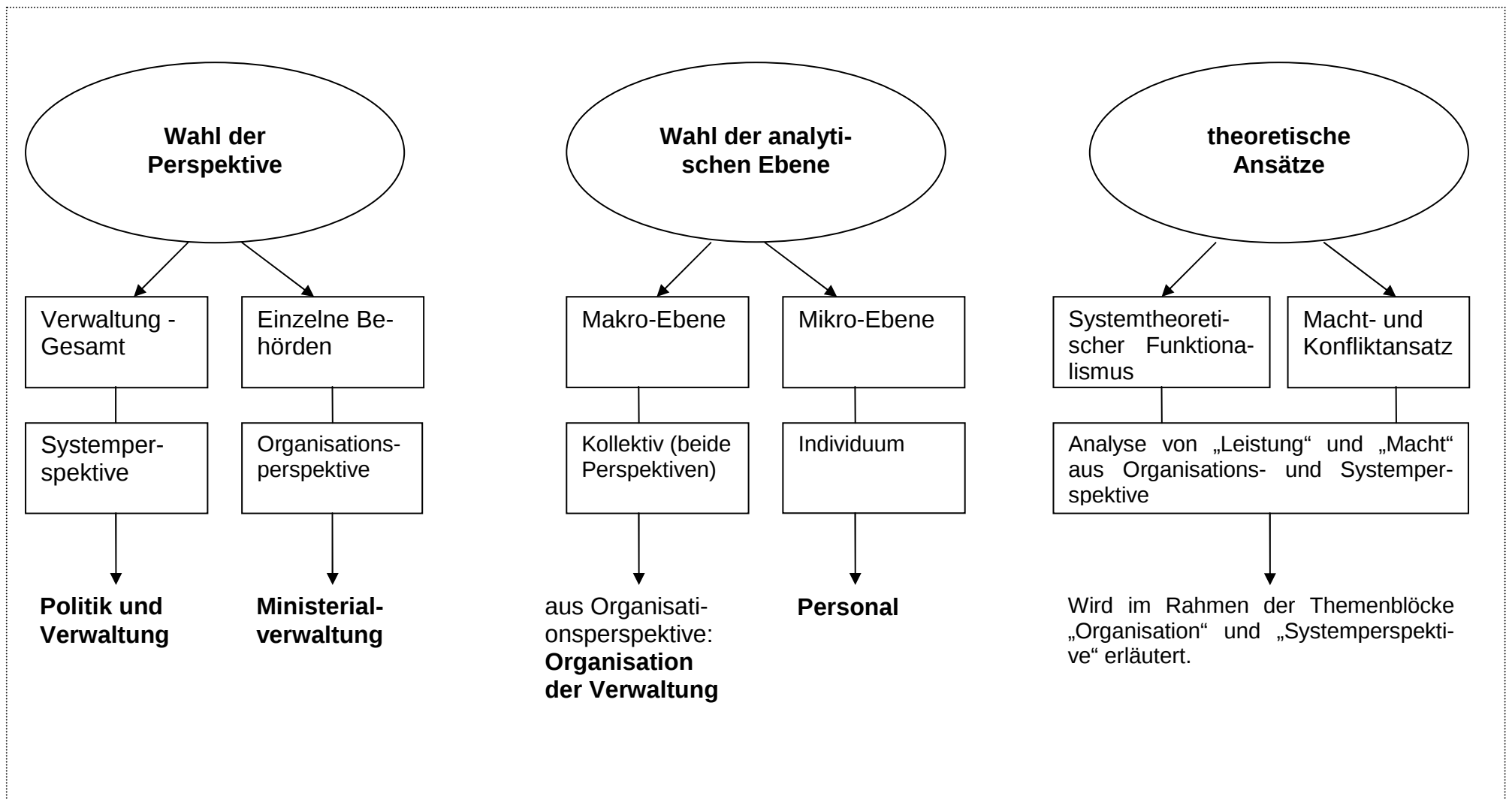


Abbildung 2: **Analyseebenen nach Mayntz**
(von der Autorin in Anlehnung an Mayntz selbst erstellt)

Neben den analytischen Ebenen (Mikro- und Makro-Ebene) ist für diese Arbeit auch die Wahl der Perspektive von Bedeutung, insbesondere im Hinblick auf die gestellte Forschungsfrage ist der Themenkomplex „Politik und Verwaltung“ (Systemperspektive) sehr zentral. Es soll auch auf die Ministerialverwaltung (Organisationsperspektive) eingegangen werden, da sich die Haushaltsrechtsreform vordergründig auf dieser Ebene abspielt.⁷⁶ Weiters werden die analytischen Ebenen „Organisation“ und „Personal“ erläutert. *Wimmer* schlägt zusätzlich zu diesen analytischen Dimensionen noch „Programmstrukturen“ vor und meint damit insbesondere die Programmierung der Verwaltung. Dieser Aspekt wird unter dem Punkt „Ministerialverwaltung“ erörtert, da sich dieses Kapitel ua. mit der zunehmenden Macht der Ministerialverwaltung beschäftigt.⁷⁷

In Anlehnung an *Mayntz* werden die vier gerade erwähnten analytische Ebenen bzw. Perspektiven in folgender Reihenfolge vorgestellt: „Organisation der Verwaltung“, „Personal“, „Politik und Verwaltung“ und „Ministerialverwaltung“. Aus der Grafik ist diese Herangehensweise ebenfalls ersichtlich: Die hervorgehobenen konkreten Beispiele der jeweils aggregierten Ebenen/Dimensionen werden in dieser Arbeit diskutiert (siehe Abb. 2). Im folgenden Kapitel 2.1.4.1 „Organisation der Verwaltung“ wird näher auf die systemtheoretischen Überlegungen *Luhmanns* im Hinblick auf soziale Systeme (darunter fasst er auch Organisationen) eingegangen.

2.1.4.1 Organisation der Verwaltung

Die öffentliche Verwaltung wird hier nicht aus gesamtgesellschaftlicher Perspektive betrachtet (z.B. hinsichtlich der Frage der historischen Entwicklung der Verwaltung oder dem Verhältnis der Verwaltung zur Politik), sondern als Organisation.⁷⁸

In seinem Werk „*Soziale Systeme*“ definiert *Luhmann* auf einer abstrakten Ebene Organisationen als „autopoietische Systeme“: „*Autopoietische Systeme erhalten und reproduzieren sich mittels der Elemente, Strukturen und Prozesse, aus denen sie*

⁷⁶ Die Bundesländer sind zum Beispiel von der aktuellen Haushaltsrechtsreform ausgenommen. Ausführlich dazu Kapitel 2.3 „Haushaltsrechtsreform.“

⁷⁷ *Wimmers* Hauptfrage, die im unter dem Schlagwort „Programmstrukturen“ diskutiert wird, ist hauptsächlich jene, ob sich die Verwaltung selbst programmiert. Deshalb kann dieser Aspekt unter der Beobachtung der Machtzunahme in der Ministerialverwaltung diskutiert werden.

⁷⁸ Vgl. *Mayntz* 1978: 82.

bestehen.“⁷⁹ Diese Systeme sind operational geschlossen und selbstreferentiell, das bedeutet, dass ihre Operationen an Ergebnisse vorangegangener Operationen anschließen. Diese sozialen Systeme (zu denen nach *Luhmann* neben den Organisationen auch Gesellschaften und Interaktionen zählen⁸⁰) konstruieren sich so ihre Umwelt, bestätigen die eigenen Annahmen und tätigen erneut - auf Grundlage dieser eigenen Annahmen – ihre Entscheidungen.⁸¹ Um es auf andere Weise in *Luhmanns* Worten auszudrücken: Man kann Organisationen „als autopoietische Systeme beschreiben, die Entscheidungen durch ein selbstgefertigtes Netzwerk von Entscheidungen reproduzieren.“⁸² Dieses ständige Reproduzieren kann auch als ein (systemtheoretischer) Erklärungsstrang für das bereits jahrhundertlang fortbestehen des Prinzips „Bürokratie“ – und ferner auch „Hierarchie“ – verstanden werden.⁸³

Unter dem Blickwinkel der *Autopoiesis* untersucht *Luhmann* (1993) auch Entscheidungsereignisse in Organisationen. Nachdem die Autopoiesis bereits dargestellt wurde, lassen sich die Luhmann'schen Ausführungen zu Entscheidungen in Organisationen gut nachvollziehen: „Jede Entscheidung ist rein faktisch immer auch eine Entscheidungsprämisse für andere Entscheidungen.“⁸⁴ Damit erhält der Begriff der Entscheidungsprämisse eine große Tragweite, denn bereits getroffene Entscheidungen werden nicht noch mal überprüft bzw. entschieden. Folglich kommt es „zu einer operativen Schließung des Systems auf der Grundlage der eigenen Entscheidungen.“⁸⁵ Damit einhergehend ist auch eine „Unsicherheitsabsorption“, da Entscheidungen als Entscheidungsprämissen akzeptiert werden. Schließlich könnte keine Organisation funktionieren, wenn jede vorangegangene Entscheidung hinterfragt

⁷⁹ *Luhmann* 1984 zitiert in *Krizanits, Joana* (2009): Wenn Unternehmensberater für Corporate Entrepreneurship sorgen sollen. In: *Frank, Hermann*: Corporate Entrepreneurship. Wien: Facultas, S. 355 ff. sowie *Luhmann* 1985: Soziale Systeme. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 24 ff.

⁸⁰ Vgl. *Luhmann* 1985: 16.

⁸¹ *ebd.* Weiters beschreibt *Luhmann* auch die psychischen Systeme als autopoietische Systeme. Mit psychischen Systemen ist die Wahrnehmungsapparat von Personen gemeint. Damit bringt *Luhmann* zum Ausdruck, dass auch Gedanken und Wahrnehmungen überwiegend selbstbezüglich sind, „dass Wahrnehmungen und Gedanken wieder Wahrnehmungen und Gedanken produzieren“. Dieser Logik entstammt ein bekannter systemtheoretischer Ausdruck „Der Beobachter macht die Beobachtung“, er ist damit quasi ein Gefangener seiner eigenen Wirklichkeitskonstruktion. Vgl. *ebd.* sowie ausführlich *Luhmann* 1985, S. 25 ff.

⁸² *Luhmann, Niklas* (1993): Die Paradoxie des Entscheidens. In: *Verwaltungsarchiv. Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik*. 84. Band, Heft3, Juli 1993. Köln: Carl Heymans Verlag, S. 308.

⁸³ Vgl. dazu ausführlich die Ausführungen unter 2.1.3 Bürokratietheorie (*Max Weber*) sowie 2.1.4.1 Organisation der Verwaltung, sowie ferner 2.1.2 Verwaltung in Österreich – Historische Entwicklung. In all diesen Kapiteln wird auf das fortwährende Bestehen von Hierarchie und Bürokratie (trotz zahlreicher Kritik) eingegangen.

⁸⁴ *Luhmann* 1993: 298.

⁸⁵ *ebd.*

werden würde: „In diesem Sinne gibt es zahlreiche Organisationen, die von ihren Mißerfolgen (sic!) leben, weil gerade sie sichere Entscheidungsgrundlagen bieten.“⁸⁶ Gleichzeitig findet somit die Sicherung (Reproduktion) der Autopoiesis statt.⁸⁷

Trotz der hier beschriebenen reproduzierenden Strukturen soll nicht der Eindruck entstehen, die Organisation handle völlig entkoppelt von Personen (=psychisches System). „Organisationen (...) können nicht wahrnehmen“⁸⁸, für die Wahrnehmung von Irritationen oder der Umwelt brauchen sie psychische Systeme. Der Spielraum von Wahrnehmung für die psychischen Systeme ist jedoch in Verwaltungsorganisationen eingeschränkt, da hier die Wahrnehmung unter „Sonderbedingungen“ stattfindet (Bürokratie, Schriftlichkeitsgebot, hoher Organisationsgrad).⁸⁹

Diese systemtheoretischen Ausführungen in Anlehnung an *Luhmann* dienen einem breiteren Verständnis von Organisationen sowie dem Verständnis für Abb.1.

Die weiterführende Analyse knüpft an die Ebenen von *Mayntz* an, daher wird im Weiteren auch ihr Begriff von Organisation verwendet.

Holzinger versteht aus verfassungsrechtlicher Sicht den Terminus „Organisation“ – im Zusammenhang mit der Verwaltungsforschung – als System all jener Einrichtungen, die Verwaltungsaufgaben besorgen. Dabei kann weiter differenziert werden in äußere (Beziehungen zwischen Einrichtungen) und innerer Organisation (Beziehungen innerhalb der Einrichtungen).⁹⁰ Wie bereits oben erwähnt, betont diese Perspektive, dass die öffentliche Verwaltung ua. auf Grund der horizontalen und vertikalen Differenzierung kein „monolithischer Block“ ist.⁹¹

Mayntz – an die sich die Autorin im Weiteren anlehnt – verwendet den Begriff Organisationen im soziologischen Sinne:

⁸⁶ Vgl. Luhmann 1993: 302

⁸⁷ Vgl. ebd.: 299

⁸⁸ Vgl. ebd.: 307

⁸⁹ Vgl. ebd.: 305f.

⁹⁰ Vgl. *Holzinger* 2006: 107.

⁹¹ Vgl. *Mayntz* 1978: 84. Dieser Aspekt betont somit auch die Steuerungsproblematik, die schon weiter oben ausführlich beschrieben wurde, und einen Anknüpfungspunkt zum New Public Management bietet (s.o).

Sie meint mit Organisationen

„(...) ein bestimmter Typ sozialer Gebilde, die deutlich von ihrer sozialen Umwelt abgegrenzt sind (angehöriger Mitgliederkreis), eine differenzierte Binnenstruktur besitzen und an der Verfolgung spezifischer Zwecke bzw. der Erfüllung umrissener Aufgaben orientiert sind.“⁹²

Der Begriff umfasst folglich nicht - wie umgangssprachlich oft verwendet – Verbände oder freiwillige Organisationen oder das planmäßige Regeln von Vorgängen („Organisation einer Veranstaltung“)⁹³, wohl aber die öffentliche Verwaltung.

Organisationen gibt es nicht nur in der Verwaltung. Für die Verwaltung zentral ist jener Aspekt, dass jede Handlung einer Person oder einer Organisation zugerechnet werden kann.⁹⁴ Die einzelnen Einheiten der Verwaltung stehen in bestimmter Weise zueinander; sehr häufig ist eine hierarchische Struktur anzutreffen, für die ein Verhältnis von Ober- und Unterordnung charakteristisch ist. Die wichtigsten Befugnisse und hoheitlichen Elemente sind dabei die Aufsichtsbefugnis, Weisungsbefugnis, Organisationsbefugnis, Personal- und Finanzhoheit.⁹⁵

Die hierarchische Organisation wurde bereits oben als zentrales Merkmal der Bürokratietheorie nach *Weber* erwähnt. Ähnlich wie bei der bürokratischen Organisation stellt sich auch beim Element der Hierarchie die Frage, warum dieses Prinzip trotz vieler Kritik so lange „überlebt“ hat: *„Wie ist diese erstaunliche Resistenz der hierarchischen Organisationsform zu erklären, die seit 200 Jahren überlebt hat, während sich das gesellschaftliche Umfeld völlig veränderte?“⁹⁶*

Wimmer diskutiert dieses Phänomen und argumentiert, dass die Alternative zu dieser „heiligen Ordnung“ (Hierarchie wörtlich übersetzt) die Zerschlagung und Zersplitterung der Organisationseinheiten wäre. Das wiederum bringt das Problem der Koordi-

⁹² Mayntz 1978: 82

⁹³ Vgl. ebd.

⁹⁴ Vgl. *Wimmer* 2000: 390.

⁹⁵ *Raschauer/Kzada* zitiert in *Holzinger* 2006: 109.

⁹⁶ *Wimmer* 2000: 393. Es sei weiters erneut auf die bereits oben diskutierten Überlegungen im Zusammenhang mit autopoietischen Systemen verwiesen (Reproduktion des Systems).

nation und Kontrolle mit sich.⁹⁷ Eindrücklich zeigt *Wimmer* diese Problematik an der Etablierung von vielen „Agencies“ in den U.S.A auf: Aufgrund der „iron triangles“, damit ist das Machtgeflecht zwischen Kongress, Interessenslobby und Behörde gemeint, kam es zur vermehrten Bildung von „Agencies“, auf die der Präsident keinen Einfluss hat. Dies ist überhaupt erst dadurch möglich, weil der Kongress relativ viel Macht in Fragen der Organisationsgewalt hat. Durch die „iron triangles“ – und als konkretes Beispiel: durch die Bildung von zahlreichen „Agencies“ – ist die starke Fragmentierung des amerikanischen Verwaltungssystems zu erklären. Der Präsident hat zwar ein unmittelbares Interesse an der Steuerung der Verwaltung, jedoch keinen Einfluss auf die „Agencies“, da sie außerhalb der jeweiligen „Departements“ liegen. Das Ergebnis zeigt deutlich die Gefahren der Zerschlagung und Zersplitterung einer Großorganisation, die entstehen, wenn man die „heilige Ordnung“ abschafft und auch die Wichtigkeit, die Verwaltung in das politische System einzubinden⁹⁸: In Amerika ist die Verwaltung im Lichte der „iron triangles“ nicht mehr darauf ausgerichtet, effektiv zu sein oder ein gemeinnütziges Interesse zu verfolgen, sondern ist vielmehr auf ihr eigenes Interesse bedacht:

„American public bureaucracy is not designed to be effective. The bureaucracy arises out of politics, and its design reflects the interests, strategies, and compromises of those who exercise power.“⁹⁹

Ähnlich wie bei der Diskussion des Strukturprinzips der Bürokratie (s.o) scheint es auch hier keine wirkliche Alternative zur hierarchischen Organisation zu geben, will man den oben geschilderten Problemen der Steuerung und Kontrolle entgehen.¹⁰⁰

Mayntz diskutiert in ihren Ausführungen zur Verwaltungsorganisation auch die Aspekte der Zentralisierung und Dezentralisierung. Während das Positive an der Zentralisierung die Internalisierung von Externalitäten¹⁰¹ ist („Zentralisierung sieht das

⁹⁷ Vgl. *Wimmer* 2000: 393 f.

⁹⁸ *Wimmer* 2000: 399 ff.

⁹⁹ *Terry M. Moe* zitiert in *Wimmer* 2000: 401.

¹⁰⁰ Vgl. dazu auch die systemtheoretischen Überlegungen („Autopoiesis“ - reproduzieren von eigenen Strukturen und/oder Entscheidungen) weiter oben in diesem Kapitel, die eine Erklärung des fortwährenden Bestehens von Hierarchie und Bürokratie aus systemtheoretischer Perspektive ermöglichen.

¹⁰¹ Unter Externalitäten versteht man in der Volkswirtschaftslehre die Kosten einer Partei, die durch die Handlungen einer anderen Partei entstehen. Prominentes Beispiel dafür ist z.B. die Gesundheitsbeeinträchtigung von Nicht-Rauchern: „Dank“ des Rauchens ihrer Mitmenschen, entstehen für Nicht-Raucher gesundheitliche Schäden und damit auch Kosten. Diese Kosten fallen folglich bei je-

große Ganze“), hat die Dezentralisierung den Vorteil, ein flexibel angepasstes Verwaltungshandeln vorweisen zu können, da sie über die Bedingungen meist besser Bescheid weißt. Es gibt in der Frage der Wahl der Organisationsform kein richtig und falsch und die Wahl hängt letztendlich von vielen Faktoren ab. Klar ist jedoch, dass mit zunehmender Dezentralisierung die vertikalen Koordinationsprobleme auftreten und die Frage der Steuerungslogik wichtiger wird.¹⁰² In Österreich lassen sich starke Elemente der Dezentralisierung feststellen. Gründe dafür sind ua. das bereits oben erläuterte bundesstaatliche Prinzip sowie die verschiedenen Formen der Selbstverwaltung.¹⁰³

2.1.4.2 Personal

Da es im Zuge der Haushaltsrechtsreform auch zu Veränderungen im Bereich des Personals kommt, soll auch diese Analyse-Ebene erörtert werden.

Aus systemtheoretischer Sicht lässt sich der Fokus auf die Personen damit begründen, dass diese als psychische Systeme für die Wahrnehmung notwendig sind („*Organisation kann nicht wahrnehmen*“, s.o). Folglich sind die Personen damit auch für die Lernfähigkeit einer Organisation mitverantwortlich: Ausgangspunkt eines jeden Lernprozesses ist das Wahrnehmen von Irritationen, was durch ein psychisches System (=Person) passiert. Damit soll aber nicht die Bedeutung der Person (aus systemtheoretischer Betrachtung) überschätzt werden: Die Organisation muss nämlich zunächst die Voraussetzungen schaffen, damit Personen Irritationen wahrnehmen können. Diese Voraussetzungen müssen in den organisationskulturellen Normen und Werten verankert sein. Eine Organisation lernt dann, wenn sie die Struktur verändert (unabhängig davon, ob diese Änderung positiv oder negativ ist!).¹⁰⁴

ner Partei an, die den Schaden gar nicht verursacht hat. Mit Internalisierung ist gemeint, dass die Kosten. Die Internalisierung meint die Zurechnung der Kosten auf den Verursacher. Ausführlich dazu siehe http://economicscience.net/files/lec12_0.pdf [Zugriff: 2.8.2010].

¹⁰² Vgl. Mayntz 1978: 87 ff. Im Hinblick auf die Beziehung Verwaltung-Politik verringert eine dezentrale Organisationsform die Verselbstständigungstendenzen einer Verwaltungseinheit. Vgl. dazu ausführlich Kapitel 4.1.4.3 „Verwaltung und Politik“ sowie Mayntz 1978: 60 ff.

¹⁰³ Vgl. Holzinger 2006: 112. Dieser Hinweis ist sehr bedeutsam im Hinblick auf die Beantwortung der Forschungsfrage: Obwohl starke Elemente der Dezentralisierung in Österreich vorherrschen und die Berücksichtigung dieser hinsichtlich der Steuerungsproblematik zentral ist, ist es nicht gelungen, die Länder beim Projekt Haushaltsrechtsreform „ins Boot zu holen“. Dieser Umstand schränkt die Tragweite der Reform erheblich ein. Ausführlich siehe dazu Kapitel 2.3.

¹⁰⁴ Siehe dazu ausführlich Lueger, Manfred/Kessler, Alexander (2009): Organisationales Lernen und Wissen. Eine systemtheoretische Betrachtung im Kontext von Corporate Entrepreneurship. In: Frank, Hermann: Corporate Entrepreneurship. Wien: Facultas, S. 83 ff., insbesondere S. 89-99. Der Beitrag von Hasenzagl/Güttel geht insbesondere auf die Rolle von Mitarbeitern auf den Innovations-

Ob es im Zuge der Haushaltsrechtsreform zu einer Veränderung der Verwaltungskultur (hinsichtlich der organisationskulturellen Werte und Normen) gekommen ist, lässt sich im Rahmen dieser Arbeit nicht herausfinden. Sehr wohl können aber im Zuge möglicher Ausweitungen des Prinzips der Eigenverantwortlichkeit (Stichwort: erhöhte Wahrnehmung) Überlegungen in diese Richtungen angestellt werden.¹⁰⁵

Nach diesen systemtheoretischen Überlegungen soll nun der Blick wieder auf die soziologische Perspektive, und damit den Ausführungen zu den analytischen Ebenen nach Mayntz, gelenkt werden.

Ein Merkmal des Personals in der öffentlichen Verwaltung ist die Statusdifferenzierung, die sich auf die Ausübung von hoheitlichen Aufgaben zurückführen lässt. Mayntz weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass es kein klares Abgrenzungskriterium für den Terminus „hoheitlich“ gibt (z.B. sind Lehrer auch Beamte, obwohl dies keine hoheitliche Tätigkeit darstellt). Dies bedeutet aber nicht, dass die Beamten ein homogenes Berufsverständnis haben.¹⁰⁶

Ein weiteres Merkmal – verglichen mit Personen, die in der Privatwirtschaft tätig sind – ist die Sonderstellung der Beamten. Sie haben spezielle Privilegien (z.B. dauerhafte Beschäftigung), aber auch besondere Pflichten (Weisungsgebundenheit).¹⁰⁷

Beim Rekrutierungsprozess lassen sich zwei interessante Selektivitäten beobachten: Zum einen ist dies die soziale Selektivität, die vor allem an das unterschiedliche Bildungsniveau anknüpft.¹⁰⁸ Die soziale Herkunft sollte deshalb nicht überschätzt werden; vielmehr „entstehen die Selektivitäten durch das Bildungssystem“¹⁰⁹ und die berufliche Sozialisation¹¹⁰. Zum anderen lassen sich laut Mayntz auch selbstselektive Tendenzen ausmachen, d.h. Personen mit gewissen Neigungen und Vorlieben (gere-

prozess in Organisationen ein: Hasenzagl, Rupert/Güttel, Wolfgang (2009): Personalmanagement und Führung im Kontext von Corporate Entrepreneurship. In: ebd., S. 225 ff.

¹⁰⁵ Siehe dazu ausführlich Kapitel III.

¹⁰⁶ Vgl. Mayntz 1978: 135 ff. sowie 178.

¹⁰⁷ Diese Privilegien fassen vor allem den Typ des pragmatisierten Beamten, der zunehmend im Verschwinden begriffen ist. Seit dem Jahre 1998 hat ein in Etappen erfolgter „Pragmatisierungsstopp“ in der österreichischen Verwaltung Einzug gehalten. Siehe dazu Rundschreiben des Bundesministerium für Unterricht und Kunst, online unter http://www.bmukk.gv.at/ministerium/rs/1997_27.xml [Zugriff am 20.2.2010].

¹⁰⁸ Vgl. Mayntz 1978: 155 ff.

¹⁰⁹ Vgl. Wimmer 2000: 405.

¹¹⁰ Vgl. Mayntz 1978: 152.

gelte Arbeitszeit, Jobsicherheit) interessieren sich vermehrt für Anstellungen in der Verwaltung.¹¹¹

Wimmer arbeitet in seinen Ausführungen den „Verlust der politisch-ideologischen Unschuld“ der Verwaltung ab 1848 heraus, der vor allem durch die Entstehung des Parteiensystems (Stichwort: „schwarze“ und „rote Ministerien“) begünstigt wurde. Dieser Verlust kann durchaus problematische Effekte haben (Korruption, Auswirkungen auf Vollzug etc.), obwohl es im Sinne der politischen Steuerung von Vorteil sein kann.¹¹² Diese kurze Charakterisierung des Personals der öffentlichen Verwaltung wird im empirischen Teil dieser Arbeit auf mögliche Veränderungen – ausgelöst durch die Haushaltsrechtsreform – überprüft.¹¹³

2.1.4.3 Verwaltung und Politik

Wie in *Abb. 2* dargestellt, nähert sich *Mayntz* nicht nur über die analytischen Ebenen (Organisation und Personal) dem Forschungsgegenstand der öffentlichen Verwaltung an, sondern zieht in ihren Untersuchungen auch die unterschiedlichen Perspektiven in Betracht. Bewegt man sich auf Systemperspektive¹¹⁴, kann man die Verwaltung z.B. historisch analysieren und auch das Verhältnis Verwaltung und Politik genauer betrachten.

Dies ist für diese Arbeit von zentraler Bedeutung, da die Forschungsfrage eine möglichen Machtverschiebung zwischen Verwaltung und Politik untersucht (*Bringt das NPM – untersucht am Beispiel der Haushaltsrechtsreform in Österreich – eine Veränderung der Machtverhältnisse zwischen Politik und Verwaltung mit sich? Wenn ja, welche?*). Aus diesem Grund werden nicht nur die analytischen Ebenen diskutiert.

Bzgl. einer begrifflichen Trennung zwischen Verwaltung und Politik sei auf Kapitel 2.1.1 verwiesen, wo mittels einer Darstellung von *Oberndorfer* in Anlehnung an *Luhmann* eine derartige Unterscheidung ausführlich diskutiert worden ist.

Bei der Thematisierung des Verhältnisses von Verwaltung und Politik interessiert vor allem eine Frage: Lässt sich die Verwaltung als Instrument der Aufgabenerfüllung

¹¹¹ Vgl. *ebd.*: 160 ff.

¹¹² Vgl. *Wimmer* 2000: 402 ff. Ausführlich dazu siehe weiters Kapitel 2.1.4.3

¹¹³ Vgl. dazu ausführlich Kapitel III dieser Arbeit.

¹¹⁴ Vgl. dazu ausführlich *Abb. 2* „Analyseebenen von Mayntz“

handhaben? Oder anders formuliert: Ist die Verwaltung ein geeignetes Vollzugsinstrument für die Politik oder doch vielmehr ein eigenes Machtzentrum?¹¹⁵

Schon *Max Weber* war der Auffassung, dass die Verwaltung immer gewisse eigene Interessen verfolgt. Die bürokratische Verwaltung im modernen Staat verpflichtet sich zwar zum Gehorsamprinzip (Stichwort: Hierarchie und Weisungsbefugnis), das überlegene Fachwissen wird jedoch zu einer nicht unbedeutenden Machtgrundlage für die Verwaltung:

*„Ihr überlegenes Wissen und Können geben der Verwaltung jederzeit die Möglichkeit, vorgegebene politische Zwecksetzungen zu unterlaufen oder zu boykottieren. (...) Damit ist auch für die legale Herrschaft mittels bürokratischen Verwaltungsstabes eine grundsätzliches Spannungsverhältnis zwischen Herrschenden und Verwaltungsstab begründet (...).“*¹¹⁶

Neben der Fachqualifikation ist auch der Entscheidungsspielraum, den es in vielen Bereichen von Verwaltungsentscheidungen gibt, ein entscheidendes Kriterium für mögliche Verselbstständigungstendenzen.¹¹⁷ Im empirischen Teil dieser Arbeit wird auch thematisiert, inwiefern dieser (individuelle) Entscheidungsspielraum durch die Haushaltsrechtsreform eine Änderung erfahren könnte.¹¹⁸

Dass die Verwaltung ein willenfähiges Instrument sein soll, ist nicht nur eine Forderung von autoritären Führungen, sondern auch der Demokratie. Gewählt wird eine Regierung und dieser wird die Entscheidungsmacht übertragen, die Verwaltung soll in diesem Sinne politisch neutral sein. Wie *Mayntz* in drei eindrücklichen Beispielen darlegt, ist diese politische Neutralität in der Praxis jedoch oft nicht gegeben (und hier ist noch nicht die Rede von parteipolitischer Neutralität, die im Zuge von „roten“ und „schwarzen Ministerien“ in Österreich auch eine wesentliche Rolle spielt!¹¹⁹). So

¹¹⁵ Vgl. dazu auch die Ausführungen in Kapitel 2.1.1 Definition. Schon dort wurden beim Versuch einer Definition des Begriffes „Verwaltung“ Fragen dieser Art diskutiert.

¹¹⁶ *Mayntz* 1978: 63.

¹¹⁷ Vgl. *Mayntz* 1978: 73 f.

¹¹⁸ Vgl. dazu ausführlich Kapitel 2.3 dieser Arbeit.

¹¹⁹ Der Verlust der „politisch-ideologischen Unschuld“ wurde in Kapitel 2.1.4.2 „Personal“ bereits diskutiert. Vgl. auch *Wimmer* 2000: 402 ff.

hat *Roosevelt* beispielsweise den ganzen Beamtenstab neu ernannt, um die Reformen des *New Deals* auch wirklich umzusetzen zu können.

Trotz dieser Argumente und dem zuletzt geschilderten Beispiel in jene Richtung, dass es keine politische Neutralität der Beamten gibt, lässt sie sich diese dennoch teilweise finden.¹²⁰ Die Tatsache, dass es sowohl bei vorherrschender politischer Neutralität als auch bei Vorherrschen einer gegenteiligen Verwaltungskultur diverse Vorwürfe gibt, zeigt, dass es auch in dieser Frage kein „richtig“ oder „falsch“ gibt. Folgendes Zitat bringt diese Thematik sehr treffend auf den Punkt:

„So werden einerseits Beamte für ihre mangelnde Neutralität getadelt, wenn sie der eine CDU-Regierung ablösenden SPD-Regierung nicht mit demselben Eifer dienen wie der bisherigen politischen Führung, gleichzeitig aber wirft man ihnen vor, daß (sic!) sie die Gesetze und Anordnungen der Hitler-Regierung ohne größeren Widerstand durchgeführt haben.“¹²¹

Auch *Wimmer* diskutiert diese Problematik und verweist allgemein auf die interessante Beobachtung, dass Verwaltungen generell politische Zusammenbrüche oft relativ unbeschadet überstehen.¹²²

Das hier beschriebene Spannungsverhältnis zwischen politischer Neutralität und der politischen Verantwortung ist *Mayntz* zufolge mit dem Legitimationsproblem der jeweiligen politischen Herrschaft verbundenen.

Inwiefern es einer Verwaltungseinheit möglich ist, sich zu verselbständigen, hängt von einer Fülle an Faktoren ab, ua. vom Personal (Ausbildung, soziale Herkunft, sozialer Status etc.), von strukturellen Verwaltungsmerkmalen (Größe, Zentralisierung etc.), den Verwaltungsaufgaben (z.B. stärken Aufgabenerfüllungsmonopole die Eigenmacht) und vom politischen System. Beim zuletzt genannten Faktor spielte neben der Geschlossenheit der politischen Führung auch die bereits in Kapitel 2.1.2 angesprochene historische Komponente eine entscheidende Rolle. Je nach spezifi-

¹²⁰ Vgl. *Mayntz* 1978: 64 ff.

¹²¹ *Mayntz* 1978: 66.

¹²² Vgl. *Wimmer* 2000: 403

scher Konfiguration dieser Merkmale, lassen sich dann Abstufungen von „*selbstverantwortlich handelnder Verwaltung*“ bis hin zu „*als Agent einer bestimmten Gruppe handelnde Verwaltung*“ verschiedener Verwaltungsformen ausmachen.¹²³

An die Diskussion der Verselbstständigungstendenzen knüpft natürlich zwangsläufig die Frage der politischen Steuerung an. Es kann dabei in zentrale, dezentrale und externe Steuerung unterschieden werden, wobei jede Steuerungsart Vor- und Nachteile besitzt. Während die zentrale Steuerung eine schlechte Möglichkeit der Steuerung darstellt (ua. aufgrund ungenügender Informationslage), ist die vertikale Koordination bei der dezentralen Steuerung ein Problem und die externe Steuerung hat vor allem Nachteile hinsichtlich der Wirksamkeit. Allgemein formuliert Mayntz daher die Forderung nach weniger Geheimhaltung¹²⁴, denn wie schon die Diskussion der Verselbstständigungstendenzen gezeigt hat, lässt sich eines beobachten: Die „*Überlegenheit des berufsmäßig Wissenden sucht jede Bürokratie durch das Mittel der Geheimhaltung ihrer Kenntnisse und Absichten zu steigern.*“¹²⁵

Die hier erörterten Diskussionen rund um die politische Neutralität der Verwaltung oder deren Verselbstständigungstendenzen lassen keine eindeutige Empfehlung für oder gegen eines dieser Konzepte zu. Die jeweilige Ausprägung eines dieser Merkmale hängt von vielen Faktoren ab – genauso wie deren Bewertung hinsichtlich Zweckmäßigkeit, Steuerung und Kontrolle. Es ist jedoch für die weitere Beantwortung der Forschungsfrage wichtig zu sehen, von was die Verselbstständigungstendenzen abhängen und wie sich das Spannungsfeld Politik-Verwaltung hinsichtlich der politischen Neutralität gestaltet. Die Frage der Steuerung ist ebenfalls entscheidend für die Untersuchung der Haushaltsrechtsreform.

¹²³ Vgl. Mayntz 70 ff. Hinsichtlich der Verselbstständigungstendenzen im Bereich der Ministerialverwaltung konstatiert Mayntz wenig Grund zur Beunruhigung für die Politik: Obwohl hier die Verwaltung meist über viele Entscheidungsspielräume verfügt, die (wie oben bereits beschrieben) eine Verselbstständigung bevorzugen würden, passiert dies in der Praxis nicht. Der Grund dafür ist das Antizipieren der Entscheidung der Leitung seitens der Verwaltung. Steuerungslogisch betrachtet ermöglicht dieser „*unausgesprochene Dialog*“ eine indirekte Steuerung der Verwaltung. Vgl. dazu Mayntz 1978: 192 ff.

¹²⁴ Vgl. Mayntz 1978: 81 f.

¹²⁵ Mayntz 1978: 63.

2.1.4.4 Ministerialverwaltung

Nachdem sich das vorangegangene Kapitel „Politik und Verwaltung“ aus der Systemperspektive der Verwaltungsforschung angenähert hat, steht in den folgenden Ausführungen die Organisationsperspektive der Ministerialverwaltung im Mittelpunkt.¹²⁶ Aspekte dieser Ebene werden deshalb vorgesehlt, weil sich die Haushaltsrechtsreform überwiegend auf die Ebene der Ministerialverwaltung bezieht.

Die Macht der Verwaltungsspitze ist während der letzten Jahre erheblich gewachsen. Dies ist laut Mayntz ua. dadurch zu erklären, dass die klassische Funktionsteilung¹²⁷ zwischen Politik und Verwaltung nicht mehr zutreffend ist. Immer häufiger kommen Programmanstöße nicht aus dem Parlament, sondern aus der Ministerialverwaltung:

„Everywhere the legislative initiative has passed into the hands of the administrations. The legislatures sometimes amend, rarely reject, usually ratify. The members continue, indeed, to call themselves collectively ‚the legislative power‘ on the law books, but in most cases they merely participate in a procedure of registration.“¹²⁸

Diese bedeutet jedoch nicht, dass es zu einer Loslösung des politischen Prozesses von administrativen Vorgängen kommt, vielmehr greifen die Vorgänge ineinander.¹²⁹ Wimmer diskutiert diese Thematik unter der analytischen Dimension „Programme“ und stellt dabei die Frage, ob sich die Verwaltung zunehmend selber programmiert. In einem gewissen Umfang ist dies der Fall, da vor allem Zweckprogramme dem Verwaltungspersonal mehr gestalterische Freiräume bieten. Bei Konditionalprogrammen (gekennzeichnet durch so genannte „wenn... dann“ Formulierungen) lässt sich dieser Umstand jedoch nicht feststellen.¹³⁰ Von einer durchgehenden Selbstprogrammierung kann somit nicht die Rede sein.

Wenn man dieser Argumentation folgt, stellen sich zwei interessante Fragen: Zum einen die Frage nach der politischen Problematik (Wer bestimmt am Ende die Poli-

¹²⁶ Vgl. dazu auch Abb. 2 in Kapitel 2.1.4

¹²⁷ Vgl. dazu die Ausführungen zum Prinzip der Gewaltenteilung in Kapitel 2.1.1

¹²⁸ Grosser zitiert in Mayntz 1978: 182.

¹²⁹ Vgl. Mayntz 1978: 184 sowie Oberndorfer 2006: 42 ff. sowie Neisser 1991: 140 ff.

¹³⁰ Vgl. Wimmer 2000: 406 ff.

tik?) und zum anderen die Frage nach den funktionellen Problematik (Mit was für qualitativen Auswirkungen sind zu rechnen?).

Die politische Problematik ist für *Mayntz* kein großes Problem, da sie durch den Dialogprozess erheblich abgeschwächt wird: Die Verwaltung versucht nicht ihre eigenen Spielräume maximal auszunützen und sich so weit als möglich zu verselbstständigen, sondern strebt vielmehr die Antizipation der Entscheidungen der politischen Führung an. Somit wird am Ende die Politik immer noch von der Politik bestimmt, wenn auch in etwas modifizierter Version.

Die funktionelle Problematik fällt dagegen mehr ins Gewicht: Durch einen hohen horizontalen und vertikalen Konsens- und Koordinationsaufwand (z.B. „negative Koordination“ oder „Abteilungsblindheit“) leidet die Qualität der Verwaltungsentscheidungen und somit die Politikqualität. Die Politik bekommt z.B. häufig nur noch einen (bereits „zurecht gestutzten“) Vorschlag vorgelegt, und kann meist nicht zwischen Alternativen wählen.¹³¹ Dies ist ein Grund für die Tendenz zur bloß „*inkrementellen Programmentwicklung*“.¹³²

Auf Ministerialebene konstatiert *Mayntz* eine Tendenz hin zum politischen Bürokraten, was nicht bedeute, dass es auch weiterhin andere orientierte Beamte gibt.¹³³

2.1.5 Zusammenfassung & Conclusio

In diesem Kapitel wurden die wesentlichen Grundlagen der Verwaltungsforschung dargestellt. Dabei wurden neben grundsätzlichen Aspekten jene Dimensionen und Perspektiven erörtert, die hinsichtlich der Beantwortung der Forschungsfrage relevant sind. Die Diskussion der grundlegenden Konzepte der Verwaltungsforschung ist aber auch für die weiteren Erläuterungen des New Public Management (NPM) im folgenden Kapitel von zentraler Bedeutung. Es wurden bereits in diesem Kapitel einige Anknüpfungspunkte in Richtung NPM aufgezeigt.

Der Definitionsversuch (Kapitel 2.1.1) hat gezeigt, dass die Begriffswahl stark von der historischen Entwicklung eines Landes (Kapitel 2.1.2) sowie vom Zugang des Forschers (Wahl der analytischen Ebenen und Dimensionen, Kapitel 2.1.4) abhängt

¹³¹ Vgl. *Mayntz* 1978: 185 ff.

¹³² Vgl. *ebd.*: 210.

¹³³ Vgl. *ebd.*: S. 200 f.

und es keine allgemein gültige Definition des Begriffs „Verwaltung“ gibt. Die Ausführungen zur Bürokratietheorie nach *Max Weber* (Kapitel 2.1.3) diskutierte zentrale und bis heute wichtige Überlegungen hinsichtlich der Zweckmäßigkeit und Notwendigkeit der Bürokratie.

Die analytischen Ebenen und Dimensionen machten deutlich, dass nicht mit einem Abgang des Hierarchie-Prinzip zu rechnen ist (Dimension „Organisation“), dafür aber mit einem Anstieg von politischen Beamten (Dimension „Personal“). Bei Betrachten der Verwaltungsforschung aus der Systemperspektive wurde diskutiert, welche Verselbstständigungstendenzen sich in der Verwaltung beobachten lassen und wie in diesem Zusammenhang mit Fragen der politischen Steuerung und der politischen Neutralität von Beamten umgegangen werden kann (Systemperspektive: „Verwaltung und Politik“). Aus Sicht der Organisationsdimension wurden vor allem die Auswirkungen der Machtzunahme auf Ministerialebene diskutiert. Dies vor allem hinsichtlich der politischen und funktionellen Problematik, wobei letztere deutlich stärker ins Gewicht fällt.

In den vorangegangenen Ausführungen, vor allem in jenen zu den verschiedenen Perspektiven, wurden bereits Hinweise gegeben, wie diese mit der Beantwortung der Forschungsfrage zusammenhängen. Abschließend werden einige dieser aufgeworfenen Fragen nochmals exemplarisch aufgelistet. Alle Fragen finden sich im Schirm der bereits in Kapitel 1.3 vorgestellten Forschungsfrage in wieder. Das Verständnis für die historische Pfadabhängigkeit (Kapitel 2.1.2), die Unmöglichkeit einer einheitlichen Definition (Kapitel 2.1.1) sowie die Grundlagen der Bürokratietheorie nach *Max Weber* (Kapitel 2.1.3) sollen bei der empirischen Beantwortung genauso helfen, wie die systemtheoretischen Überlegungen, die an entsprechenden Stellen angebracht worden sind. Erneut sei auf *Abb. 2* verwiesen, die die verschiedenen Ebenen nach *Mayntz* grafisch darstellt. Aus der theoretischen Auseinandersetzung mit der Disziplin der Verwaltungsforschung stellten sich hinsichtlich der Forschungsfrage folgende Fragestellungen:

- Wahl der analytischen Ebene:
 - o Organisation der Verwaltung:
Zu welchen steuerungsrelevanten Überlegungen und Änderungen kommt es im Zuge der Haushaltsrechtsreform (dezentrale oder zentrale Steuerung, Hierarchie etc.)?
 - o Personal:
Inwiefern kommt es zu einer Veränderung des Bereichs der Eigenverantwortung und damit (aus systemtheoretischer Perspektive) zu einer erhöhten Wahrnehmung von Irritationen, die am Beginn jedes Lernprozesses stehen?

- Wahl der Perspektive:
 - o Politik und Verwaltung (Systemperspektive):
Kommt es zu einer Veränderung der Verselbstständigungstendenzen innerhalb der Verwaltung bzw. der „politischen Neutralität“ der Verwaltungsmitarbeiter?
 - o Ministerialverwaltung (Organisationsperspektive):
Kommt es zu einer veränderten Bedeutung der Ministerialverwaltung, sprich: bekommt diese mehr oder weniger Macht im Zuge der angestrebten Umsetzung der Haushaltsrechtsreform?

2.2 New Public Management

Nach der historischen und analytischen Betrachtung der Verwaltung in vorangegangenen Kapitel „Verwaltungsforschung“, folgt nun die eingehende Darstellung einer recht jungen wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dem Themenkomplex Verwaltung: Das New Public Management (NPM). Im Mittelpunkt steht dabei die Modernisierung des Verwaltungshandelns.

Die Haushaltsrechtsreform kann als Ergebnis dieser Strömung betrachtet werden, weshalb vor der empirischen Auseinandersetzung mit dieser Reform eine sorgfältige Diskussion des New Public Management (NPM) nötig ist.

Da es sich bei dieser Disziplin um eine recht neues Forschungsgebiet handelt, folgt zunächst eine Hinführung zum Thema (2.2.1), ein Definitionsversuch (2.2.2), die Erläuterung des Entstehungskontextes (2.2.3) sowie die theoretische und ideologische Einbettung dieser Strömung (2.2.4). Im Anschluss daran werden praktische Anwendungsgebiete des NPM vorgestellt und an dieser Stelle erfolgt auch ein kurzer Exkurs eines Ländervergleiches, um eine Einordnung Österreichs aus dem Blickwinkel weltweiter Reformbestrebungen zu ermöglichen (2.2.5). Zum Schluss wird detailliert auf sechs Hauptkritikpunkte eingegangen (2.2.6), bevor eine Zusammenfassung und Conclusio der diskutierten Inhalte erfolgt (2.2.7).

2.2.1 Einleitung

Kaum ein Monat verstreicht, ohne das nicht über die Effizienz von „staatlichen Unternehmen“¹³⁴ und über mögliche (Teil-) Privatisierungen diskutiert wird. Nach heftigen Diskussionen rund um die Teilprivatisierung der Post¹³⁵, steht nun die ÖBB im Blickfeld von wilden Umstrukturierungs- und Privatisierungsspekulationen. „*ÖBB: Ein Gleis ohne Boden*“ zielt etwa Ende Oktober 2009 „Die Presse“ Titelseite¹³⁶ und rückt

¹³⁴ Auf eine genaue Darstellung verschiedener Formen staatsnaher Betriebe wird hier nicht eingegangen. Es sei aber erwähnt, dass es eine breite Palette an unterschiedlichen Ausgestaltungsformen gibt: Öffentlich-rechtliche Formen oder Privatrechtliche Formen. Innerhalb dieser Formen gibt es zahlreiche verschiedene Ausprägungen hinsichtlich der Nähe zur Verwaltung (Selbständigkeit vs. rechtlich unselbständige Organisationseinheiten). Ausführlich in *Schauer, Reinbert* (2008): *Öffentliche Betriebswirtschaftslehre – Public Management*. Linde Verlag: Wien, 211ff.

¹³⁵ Die ÖIAG hält derzeit die Mehrheit (52,8 %) an der Post AG, der Rest befindet sich im Streubesitz. Die Österreichische Industrie Holding AG (ÖIAG) ist die Beteiligungs- und Privatisierungsagentur der Republik Österreich. Die Post steht somit noch mehrheitlich im Eigentum der Republik Österreich. <http://www.post.at/15.php> und <http://www.oeiag.at/html/oiaq/oiaq.htm>, (Zugriff am 31.10.2009)

¹³⁶ *Kordik, Hanna* (2009): „Ein Gleis ohne Boden“. Tageszeitung „Die Presse“ vom 31.10.2009, Titelseite.

wieder in den medialen Mittelpunkt, was in Österreich so gerne diskutiert wird: Die Effizienz des Staates¹³⁷.

Doch nicht nur das Wirtschaften staatsnaher Unternehmen wird gerne beobachtet, auch konkrete Teilbereiche des Staates werden hinsichtlich Effizienz kritisch diskutiert. Hier wären zahlreiche Reformvorhaben¹³⁸ zu nennen, die in regelmäßigen Abständen für viel Aufregung sorgen: Gesundheitsreform, Bildungsreform, Pensionsreform uvm. All diese Reformvorhaben mündeten schon in zahlreichen „Arbeitsgruppen“ und oft spielt die Kostenfrage eine bedeutende Rolle. Die logische Folgen – Kürzungen diverser Ausgaben – sind politisch wenig prominent und stoßen auf wenig Gegenliebe.

An dieser Stelle gilt es festzuhalten, dass die Öffentlichkeit mit dem plakativ verwendeten Wort „Staat“ oft den Verwaltungsapparat meint. Und um diesen ging es konkret schon sehr häufig in verschiedensten Debatten: Braucht man wirklich derart viele Beamte? Muss der Aufgabenumfang der öffentlichen Verwaltung so groß sein? Werden diese Aufgaben effizient und gelöst oder verschlingen sie nicht vielmehr zu viele Steuergelder?

Es gab einige Bestrebungen – mit unterschiedlichen Bezeichnungen – das gesamte österreichische Verwaltungswesen zu reformieren: „Österreich Konvent“¹³⁹, „Verwaltungsreform“¹⁴⁰ oder „Konklave zur Verwaltungsreform“¹⁴¹ sind nur einige Stichworte dieses Sammelsuriums an unterschiedlichen Begrifflichkeiten für ein und dasselbe Vorhaben: Die Verwaltung zu reformieren.

¹³⁷ Effizienz bezeichnet das Verhältnis von Input zum Output. (vgl. etwa Onlineverwaltungslexikon unter <http://www.olev.de/e/effekt.htm>, Zugriff 31.10.2009). Mit anderen Worten: Setzte ich meine Mittel „effizient“ ein, erreiche ich durch möglichst wenig Input einen möglichst großen Output.

¹³⁸ *Poulitt/Bouckaert* weisen darauf hin, dass der Wort „Reform“ ein „loaded term“ – sinngemäß ein aufgeladener Begriff – ist: „It strongly implies not just change but beneficial change.“ (*Politt, Christopher/Bouckaert, Geert* (2004): *Public Management Reform. A comparative analysis*. 2. Auflage, Oxford, S. 15).

¹³⁹ Österreichisch Konvent, online unter http://www.konvent.gv.at/K/Willkommen_Portal.shtml (Zugriff am 31.10. 2009)

¹⁴⁰ Österreichisches Bundeskanzleramt – Verwaltungsreform, online unter <http://www.bka.gv.at/site/5732/default.aspx> (Zugriff am 31.10.2009).

¹⁴¹ Finanzminister Josef Pröll bei der „Projekt-Österreich Rede“ im Oktober 2009. Gesamte Rede Online unter http://www.bmf.gv.at/Presse/Oktober/Rede_Projekt_Oesterreich.pdf (Zugriff am 31.10.2009)

Die in dieser Diplomarbeit untersuchte Haushaltsrechtsreform firmiert auch häufig unter dem Begriff „Verwaltungsreform“ und wird im dritten Hauptteil dieser Arbeit im Hinblick auf die Forschungsfrage eingehend untersucht. Mit allen Reformbestrebungen der staatlichen Verwaltung - so auch im Zuge der Haushaltsrechtsreform – gehen oft Reizwörter wie „schlanker Staat“, „Personalabbau“, „Ausgliederung“ oder „Ausverkauf des Staates“ einher. Mit all diesen Begriffen ist das „New Public Management“ (NPM) oft unmittelbar konnotiert bzw. werden diverse Reformen als Ergebnis des NPM gesehen. New Public Management wird im Zuge dieser Überlegungen von Kritikern häufig als „Übeltäter“ für den Abbau staatlicher Leistungen verantwortlich gemacht, die das Anwenden von Management-Instrumenten in der Verwaltung mit sich gebracht haben.

Was aber kann und will das New Public Management wirklich? Und (fast noch wichtiger): Was will es nicht? Welche ideologischen Grundkonzepte und theoretischen Annahmen verbergen sich hinter diesem Begriff¹⁴²? Welche konkreten Auswirkungen hat das New Public Management auf die Verwaltung und wie sehen die kritischen Diskussionen rund um das NPM aus? Inwieweit wird es überhaupt heute schon angewendet?

2.2.2 Definition

Obwohl auf die genaue theoretische, ideologisch und konzeptionelle Verortung des New Public Management in Kapitel 2.3 näher eingegangen wird, braucht es für den Versuch einer Definition schon an dieser Stelle eine ungefähre Einordnung dieses Begriffes.

Nach *Schedler/Proeller* ist das NPM keine eigene Theorie, sondern vielmehr „*ein Konzept mit unterschiedlichen theoretischen und empirischen Einflüssen*“.¹⁴³

¹⁴² Ob das NPM ein „Begriff“, „theoretisches Konzept“ oder ein „Ansatz“ ist, wird in Kapitel 2.3 eingehend diskutiert. Für den Zweck der Einleitung ist diese Unterscheidung nicht relevant.

¹⁴³ *Schedler, Kuno/Proeller, Isabella* (2006): *New Public Management*. 3. Auflage, Bern u.a: Haupt/UTB, S. 44. Vergleich dazu auch *Neisser/Meyer/Hammerschmid*, die auf das breite Wesen des NPM hindeuten: Die Bezeichnungen für das Verständnis New Public Management variieren stark. Hier eine Auswahl: NPM sei ein „hilfreicher Oberbegriff“ (Weber 1997 zitiert in *Neisser/Meyer/Hammerschmid*), „ein pragmatisches Modell“ (Hughes 1994 und Schedler 1995 zitiert ebd.), eine „Philosophie“ (Hood/Jackson 1991 zitiert ebd.), ein „Glaubensansatz“ (Wollmann 1996 zitiert ebd.) oder eine „Art Leitbild“ (Schröter/Wollmann 1998 zitiert ebd.). Ausführlich dazu siehe *Neisser, Heinrich/Meyer, Renate/Hammerschmid, Gerhard* (1998): *Kontexte und Konzepte des New Public Management*. In: *Neisser, H./Hammerschmid, G.* (Hrsg.): *Die innovative Verwaltung. Perspektiven des New Public Management in Österreich*. Wien: Signum-Verlag, S. 3f. Auf die genaue konzeptionelle und theoretische Verortung des Begriffes wird in Kapitel 2.3 eingegangen.

New Public Management ist eine relativ junge „Materie“. Es ist nicht eindeutig geklärt, wann der Begriff zum ersten Mal aufgetaucht ist. *Rhodes* hat wohl aber zu einem der Ersten gehört, die diesen Begriff in den frühen 90er Jahre im Zusammenhang mit einer neuen Steuerung in der Verwaltung verwendet hat.¹⁴⁴

Obwohl das NPM noch sehr jung ist, gibt es zahlreiche Versuche dieses Konzept mit unterschiedlichsten Einflüssen aus zahlreichen Disziplinen zu definieren.¹⁴⁵ Eine einheitliche Definition gibt es nicht.

Für *Schedler/Proeller* befasst sich das NPM „mit der Modernisierung öffentlicher Einrichtungen“. Es will nicht nur modernisieren, sondern strebt (nach kontinentaleuropäischer Auffassung) vielmehr nach einer „umfassenden Reform“. New Public Management könnte diesen Autoren zufolge als „weltweite (...) Gesamtbewegung der Verwaltungsreformen“ verstanden werden, bei der die Output-Orientierung eine wesentliche Rolle spielt.¹⁴⁶

Reichard geht weiter und definiert als zentrales Element des New Public Management nicht die bloße Output-Orientierung (Produkt eines Verwaltungsprozess, z.B. eine Verwaltungsstrafe), sondern die Wirkungsorientierung (Wirkung eines Verwaltungsprozesses, z.B. Abschreckung, damit eine Verwaltungsübertretung nicht noch einmal begangen wird).¹⁴⁷

Schröter/Wollmann rücken die betriebswirtschaftliche Komponente stärker in den Vordergrund:

¹⁴⁴ Vgl. *Schedler/Proeller* 2006: 44. *Neisser/Meyer/Hammerschmid* weisen darauf hin, dass es schon in 80iger Jahren Reformbewegungen in gewissen Ländern gab (z.B. England – Thatcher, U.S.A – Reagan), die die Handschrift des New Public Management trugen – damals vor allem vor dem Hintergrund von Kosteneinsparungen. Da der Begriff erst in den 90iger Jahren auftauchte, wurde dieses Phänomen erst ex-post betitelt. Im deutschsprachigen Raum geschah dies genau umgekehrt: Zuerst fand die Idee in den wissenschaftlichen Diskussionen Eingang und erst dann begangen die Reformbemühungen. Ausführlich dazu: *Neisser, H./Meyer, R./Hammerschmid, G.* 1998: 19ff.

¹⁴⁵ Solche Disziplinen wären z.B. BWL, Politikwissenschaft oder Soziologie. Näher Dazu in Kapitel 2.3.

¹⁴⁶ *Schedler/Proeller* 2006: 5

¹⁴⁷ *Reichard, Christoph* (2007): Wirkungsorientiertes Verwaltungsmanagement. In: *Brüggemeier, Martin/ Schauer, Reinbert/ Schedler, Kuno* (Hrsg.): Controlling und Performance Management im öffentlichen Sektor. Festschrift für Dietrich Budäus. Bern u.a.: Haupt; S. 5.

„New Public Management bezeichnet ein Bündel verwaltungspolitischer Reformstrategien, die überwiegend von einer betriebswirtschaftlichen Interpretation des Verwaltungshandeln geleitet werden.“¹⁴⁸

Auch Reichard sieht die Marktorientierung und das Wettbewerbsdenken als zentrale Bestandteile des NPM.¹⁴⁹ Schröter/Wollmann weisen weiters darauf hin, dass es sich beim New Public Management um keinen „dogmatisch abgeschlossenen Maßnahmenkatalog“ handle.¹⁵⁰

Politt/Bouckart reflektieren in ihren Ausführung über die Entstehung des NPM und ordnen ihm zahlreiche Attribute zu:

„NPM has been all about improving performance – making governments more cost-conscious, efficient, effective, responsive, customer-oriented, flexible and transparent.“¹⁵¹

Ähnlich definiert auch das Online-Verwaltungslexikon den Begriff. NPM ist demnach ein:

„Umfassendes Konzept zur Steigerung von Effektivität, Bürgerorientierung und Effizienz der öffentlichen Verwaltung und der Politik als Antwort auf die Anforderungen einer globalen Wissensgesellschaft.“¹⁵²

Mit einer sehr positiven Auslegung von New Public Management warten Neisser/Meyer/Hammerschmied auf:

„New Public Management ist zum Kürzel für die erfolgreiche Bewältigung jener Herausforderungen geworden, mit denen die Verwal-

¹⁴⁸ Schröter, Eckhard/ Wollman, Hellmut (2005): New Public Management. In: Blanke, B./Bandemer, S./Nullmeier, F./Wewer G. (Hrsg.): „Handbuch zur Verwaltungsreform“. 3. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 63.

¹⁴⁹ Reichard, Christoph (2002): Verwaltung als öffentliches Management. In: König, K. (Hrsg.): „Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert“. Baden-Baden: Nomos, S. 256.

¹⁵⁰ Schröter/Wollmann 2005: 63.

¹⁵¹ Politt, Christopher/Bouckaert, Geert (2003): Evaluating public management reforms: An international perspective. In: Wollmann, H (Hrsg.): Evaluation in public-sector reform. Cheltenham: Edward Elgar, S. 28.

¹⁵² Online-Verwaltungslexikon, online unter: <http://www.olev.de/>, Zugriff am 3.11.2009.

*tungssysteme in komplexen Dienstleistungsgesellschaften konfrontiert sind. NPM ist geradezu (eine) Zauberformel für die Lösung von schwierigen Problemen (...) ein Schlüsselprinzip für die Verwaltungsreform (...), ein revolutionärer Ansatz für eine Strukturreform im öffentlichen Sektor.*¹⁵³

Natürlich gibt es neben derartigen euphorischen Aussagen auch kritische Stimmen zum New Public Management. Diese kritisieren dabei überwiegend die mangelnde theoretische Fundierung des New Public Management und die naive Übertragung von Konzepten der Privatwirtschaft auf die öffentliche Wirtschaft. Kapitel 2.5 wird sich ausführlich mit der kritischen Würdigung des NPM auseinandersetzen.¹⁵⁴

Die Hauptkennzeichen des New Public Management können aufgrund der ausgeführten verschiedenen Definitionen wie folgt zusammengefasst werden:

Das New Public Management beschäftigt sich mit der Modernisierung der Öffentlichen Verwaltung. Dies geschieht durch

- o Steigerung der Effektivität
- o Steigerung der Bürgerorientierung
- o verstärkte Output (Leistung)- bzw. Outcome (Wirkung) Orientierung¹⁵⁵
- o Marktorientierung und Wettbewerbsdenken
- o Schaffung von Transparenz und Flexibilität und
- o mehr Verantwortungsbewusstsein der beteiligten Akteure („Accountability“¹⁵⁶).

¹⁵³ Neisser/Meyer/Hammerschmid, G. 1998: 9.

¹⁵⁴ Dazu ausführlich: Reichard, Christoph (1998): Zur Naivität aktueller Konzepttransfers im deutschen Public Management. In: Edling, T./Jann, W./Wagner, D. (Hrsg.): Öffentliches und privates Management. Opladen: Leske + Budrich. Siehe dazu auch: Kapitel 2.5 dieser Arbeit.

¹⁵⁵ Das Merkmal „Output/Outcome Orientierung“ könnte auch unter dem Begriff „Effizienzsteigerung“ subsumiert werden. Aufgrund der großen Bedeutung der Output/Outcome Orientierung für dieses Konzept wird darauf aber verzichtet und dieses Merkmal als eigener Punkt angeführt. Zudem gibt es noch einen weiteren Grund für die Trennung dieser beiden Begriffe: Effizienz bedeutet, dass ein sinnvolles Verhältnis zwischen Input/Output besteht – dies impliziert nicht zwangsläufig eine Output-Orientierung.

¹⁵⁶ Das Konzept der „Accountability“ (sinngemäß: Zurechenbarkeit) möchte durch die Zurechenbarkeit (die sich durch die Schaffung von Transparenz ergibt) die Grundlagen dafür bieten, dass das Verwaltungshandeln effektiv und effizient wird. Nur wenn klar ist, wer für eine Leistung/Wirkung verantwortlich ist, entstehen Anreizstrukturen für verschiedene Akteure (Beamte, Politiker etc.) sich auf den Output/Outcome zu konzentrieren. Dieses Konzept bietet auch Vorteile für den Bürger, da dieser nun besser weiß, zu wem er sich bei einem spezifischen Problem wenden kann. Ausführlich dazu: Boven, Max (2007): Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. In: Eu-

Mit welchen Instrumenten/Vorhaben/Reformen das NPM diese Vorhaben versucht umzusetzen, wird in Kapitel 2.4 näher erläutert.

In den deutschsprachigen Ländern hört man weniger von dem Begriff „New Public Management“. Dort ist dieses Konzept unter dem Schlagwort „Neues Steuerungsmodell“ (Deutschland) und „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung“ (Österreich und Schweiz) bekannt. Diese Schlagwörter greifen jedoch zu kurz: Das NSM (Neues Steuerungsmodell) impliziert es handle sich nur um eine neue Steuerungslogik in der Verwaltung; die WoV (Wirkungsorientierte Verwaltungsführung) hingegen konzentriert sich nur auf die Wirkungsorientierung (= Outcome-Orientierung). Beide „Übersetzungen“ greifen folglich zu kurz.¹⁵⁷

Ein Hinweis zu den in der Einleitung angesprochenen „Reizwörter“ („Privatisierung“, „Ausverkauf des Staates“ etc.) sei schon an dieser Stelle erlaubt: Aus keiner der Definitionen ergibt sich zwangsläufig der Ruf nach Privatisierung oder Ausgliederungen. Es werden lediglich Effizienz und eine stärkere Bürgerorientierung eingefordert, ohne die *„Bedeutung des öffentlichen Sektor (...) in Frage Abrede zu stellen“*.¹⁵⁸

2.2.3 Entstehungskontext

In den verschiedensten Definitionen für das New Public Management in Kapitel 2.1 war von einem *„Bündel von Reformstrategien“* oder einer *„weltweite[n] Gesamtbewegung von Reformern“* die Rede.¹⁵⁹

Wie aber ist es zu dieser *„weltweiten Gesamtbewegung“* gekommen? Warum stießen die Reformvorhaben auf fruchtbaren Boden?

Schröter/Wollmann machen dafür bestimmte Rahmenbedingungen verantwortlich und teilen diese in drei Gruppen ein¹⁶⁰:

ropean Law Journal 13/4. *Ebrahim* macht in seinen Ausführungen auf Probleme des Konzepts „accountability“ aufmerksam: Zu viel an „accountability“ verhindere in Organisationen (vor allem bezogen auf NPOs) organisationales Lernen und Innovationen. Ausführlich dazu: *Ebrahim, Alnoor* (2005): Accountability Myopia: Losing Sight of Organizational Learning. In: Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly 34(1): 56-87.

¹⁵⁷ *Schedler/Proeller* 2006: 5.

¹⁵⁸ *Schröter/Wollmann* 2005: 63

¹⁵⁹ *Schröter/Wollmann* 2005: 63 und *Schedler/Proeller* 2006: 5. Es sei an dieser Stelle erneut auf die zahlreichen verschiedenen Definitionen des NPM verwiesen, die in Kapitel 2.1 ausführlich behandelt worden sind.

2.2.3.1 Ökonomie

Die zu Beginn der 80iger Jahre spürbare wirtschaftliche Krise war gekennzeichnet von Finanzierungsengpässen und vielen neuen Herausforderungen. Die Folge waren Sparmaßnahmen - meist in Form von Leistungskürzungen.¹⁶¹ Oder wie es *Politt/Bouckaert* ausdrücken: „*One motive (...) has been simply save money. The story is well known.*“¹⁶² Man hoffte diese Krise durch den Einsatz von effizienzsteigernden Instrumenten des NPM in den Griff zu bekommen.¹⁶³

2.2.3.2 Politik

Es herrschte eine Politik- und Bürokratieverdrossenheit vor, die die Menschen nicht mehr an das Modell des Wohlfahrtsstaates glauben lies und Legitimationsprobleme des Staates traten auf.¹⁶⁴ „*[The] population was less and less willing to accept inflexible, bureaucratic responses from public services.*“¹⁶⁵ Der Ruf nach Veränderung war laut, zu groß war die Unzufriedenheit mit den öffentlichen Leistungsangeboten und der Glaubwürdigkeit der Politik und Verwaltung.¹⁶⁶

2.2.3.3 Gesellschaft

Es kam zu einem gesellschaftlichen Wertewandel: traditionelle Pflicht- und Akzeptanzwerte rückten zugunsten von individuellen Werten und Partizipationswünschen deutlich in den Hintergrund. Dieser Wertewandel wird als „*postmaterialistische Werthaltung*“ bezeichnet.¹⁶⁷ Weitere Schlagworte, die versuchen diese Veränderung zu fassen, sind „Individualisierung der Gesellschaft“, „Entsozialisierung“ oder „Entsolidarisierung“.¹⁶⁸

2.2.3.4 Weitere Gründe

Reichard führt als weiteren Punkt die „*Ineffizienz und mangelnde Steuerbarkeit von Verwaltungsapparaten*“ sowie „*mangelnde Organisationsstrukturen (organisierte Unverantwortlichkeit)*“ an.¹⁶⁹

¹⁶⁰ Auch *Schedler/Proeller* führen das Aufkommen des NPM auf wesentliche Veränderungen in (den gleichen) 3 Bereichen zurück. Sie nennen diese: „Marktlisches Umfeld“, „Politisches Umfeld“ und „Gesellschaftlicher Wandel“ (*Schedler/Proeller* 2006: 26ff).

¹⁶¹ *Schröter/Wollmann* 2005: 63f.

¹⁶² *Politt/Bouckaert* 2003: 21.

¹⁶³ *Reichard* 2002: 256.

¹⁶⁴ ebd.

¹⁶⁵ *Politt/Bouckaert* 2003: 21.

¹⁶⁶ *Schröter/Wollmann* 2005: 64.

¹⁶⁷ ebd.

¹⁶⁸ *Schedler/Proeller* 2006: 26.

¹⁶⁹ *Reichard* 2002: 256.

Für die Erklärung der einzelnen Reformbestrebungen müssen nicht zwingend alle Gründe vorliegen bzw. hat nicht in allen Ländern die Veränderung verschiedener Kontextbedingungen im selben Ausmaß stattgefunden. In ihrer Gesamtheit haben diese Veränderungen jedoch für einen fruchtbaren Boden für Veränderungen in der Verwaltung gesorgt.¹⁷⁰

2.2.4 Theoretische Annahmen und ideologische Verortung

Bereits in Kapitel 2.1 wurde kurz die Frage angeschnitten, um was es sich bei New Public Management eigentlich handelt: Ist es eine Theorie, ein Konzept, eine „Zauberformel“, ein „hilfreicher Oberbegriff“ oder „ein pragmatisches Modell“?¹⁷¹

Schedler/Proeller diskutieren diese Frage und kommen zum Schluss, dass es sich beim New Public Management um keine eigene Theorie handelt, sondern vielmehr sei es ein *„Konzept mit unterschiedlichen theoretischen und empirischen Einflüssen“*¹⁷². Sie und viele andere Autoren knüpfen am Begriff „Konzept“ an und erklären vor diesem Hintergrund die unterschiedlichen Strömungen und Einflüsse, die im Begriff des New Public Management kumulieren. Deshalb wird auch in dieser Arbeit in weiterer Folge im Zusammenhang von New Public Management von einem Konzept die Rede sein, dessen theoretische Fundierung und ideologische Einflüsse in diesem Kapitel erläutert werden.

Ein zentraler Kritikpunkt bei der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dem New Public Management ist einigen Autoren zufolge die mangelnde theoretische Fundierung und der sparsame Umgang mit theoretischen Konzepten. Als Hauptgrund dafür wird der Reformeifer genannt, bei dessen Umsetzung mehr auf Praktikabilität und weniger auf theoretische Untermauerung geachtet wird.¹⁷³ Die mangelnde Diskussion dieser Theorien soll aber nicht bedeuten, dass es für das New Public Management keine theoretischen Annahmen gibt. Diese gibt es sehr wohl – wenn vielleicht auch spärlich in der Praxis diskutiert.

2.2.4.1 Ideologische Verortung

In Kapitel 2.2 wurde bereits ausführlich auf die verschiedenen vorherrschenden politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen verwiesen, die

¹⁷⁰ *Schröter/Wollmann* 2005: 64.

¹⁷¹ Vgl. dazu Kapitel 2.1

¹⁷² *Schedler/Proeller* S. 44ff.

¹⁷³ Vgl. *Clarke/Newman* zitiert in *Neisser/Meyer/Hammerschmid* 1998: 23.

in den 80er Jahren für die Entstehung des New Public Management einen fruchtbaren Boden bereiteten. Neoliberale Strömungen wurden zunehmend populär (Stichwort: „*Thatcherismus*“ und „*Reagonomics*“).

Die ideologische Komponente alleine vermag jedoch bei weitem nicht, das Konzept des NPM zu erklären, da auch zahlreiche so genannte „linke Kräfte“ die Ideen des New Public Management mittragen.¹⁷⁴ Eine theoretische Auseinandersetzung ist folglich unausweichlich, schließlich würde die Reduzierung auf ideologische Rechtfertigungen („schlanker Staat“, „Sparsamkeit“, „Effizienzsteigerung“) zu kurz greifen.¹⁷⁵

2.2.4.2 Theoretische Konzepte

Zahlreiche Autoren nehmen bei der theoretischen Auseinandersetzung des NPM eine Dreiteilung der verschiedenen Strömungen vor.¹⁷⁶ Diese Strömungen sollen in diesem Kapitel vorgestellt werden. Die diskutierten Theorien/Ansätze gab es schon vor dem Aufkommen des NPM, deshalb wird in den Ausführungen auch immer auf die konkreten Anknüpfungspunkte zum NPM verwiesen. Folgende drei Strömungen werden häufig in der Literatur genannt:

- Public Choice - Theorie
- Neue Institutionsökonomie
- Managerialismus

¹⁷⁴ Ein gutes Beispiel dafür, dass die ausschließlich ideologische Erklärung des NPM zu kurz greift, ist auch die Haushaltsrechtsreform in Österreich, die zahlreiche Elemente des NPM beinhaltet (Stichwort: Globalbudget, „Flexieinheiten“, etc.). Diese Reform des Haushaltsrechts wird von allen Parteien – trotz einiger Änderungswünsche – grundsätzlich begrüßt. Siehe dazu *Steger, Gerhard* (2009): Die Haushaltsrechtsreform des Bundes. In: *Journal für Rechtspolitik* 17. Wien: Springer Verlag, S. 23-36. Online verfügbar unter <http://www.springerlink.com/content/t07774417100k750/fulltext.pdf>. Vgl. weiters verschiedene Stellungnahmen sämtlicher Ministerien und anderer Organe zur Haushaltsrechtsreform unter <http://www.parlament.gv.at/PD/HP/show.psp> (Geschäftszahl: SN-66/ME). Zugriff am 26.11.2009.

¹⁷⁵ *Schröter/Wollmann* 2005: 65.

¹⁷⁶ Die Ausführungen für Kapitel 2.3.2 basieren auf folgenden Autorentams, die allesamt eine ähnliche Aufteilung der theoretischen Strömungen vornehmen. *Schröter/Wollmann* 2005: 65ff., und *Thom/Ritz* 2006:15ff. nehmen beiden dieselbe Gliederung vor, die auch in dieser Arbeit ausgeführt wird: Public Choice – Neue Institutionsökonomie – Managerialismus. *Neisser/Meyer/Hammerschmid* 1998: 23ff. verzichten auf die Nennung des Managerialismus, führen dazu aber die Systemtheorie (Luhmann) weiter aus, die vor allem für die Steuerungslogik von entscheidender Bedeutung ist (ebd. 24 f.). *Schedler/Proeller* wiederum verzichten auf die Ausführungen zur neuen Institutionsökonomie, beschreiben dafür den Managerialismus eingehend.

Public Choice Theorie:

Die Public Choice Theorie wendet verschiedene Elemente der ökonomischen Theorie in der Politikwissenschaft an. Mit Instrumenten der Mikrotheorie versucht sie das Entscheidungsverhalten von Politik und Verwaltung zu erklären und gliedert sich dabei in verschiedene inhaltliche Stränge. Von besonderem Interesse für das Konzept des New Public Management ist jener Strang, der versucht herauszufinden, „*mit welcher Rationalität das bürokratische Handeln gesteuert wird*“¹⁷⁷. Die Grundannahme der Public Choice Theorie ist der methodologische Individualismus (und die daraus abgeleiteten Rationalitätsregeln). Das bedeutet, dass Verwaltungsangestellte nicht bedingungslos loyal sind und nach diesen Grundsätzen arbeiten (wie dies z.B. Webers Bürokratiethese besagt¹⁷⁸), sondern vielmehr durch Eigeninteresse motiviert werden. Sie versuchen durch rationale Verhaltensweisen ihren eigenen Nutzen zu maximieren und ihre eigenen Präferenzen zu befriedigen.¹⁷⁹

Hier setzt das New Public Management an: Wenn viele Verwaltungsbeamte nur an der eigenen Nutzenmaximierung interessiert sind, bleiben zwangsläufig viele Präferenzen der Bürger unbeachtet. Einflussreiche Gruppen können wiederum profitieren, wenn es ihnen gelingt, Einfluss auf die Verwaltung zu nehmen – andere jedoch nicht. Genau aus dieser Problematik heraus ergibt sich der laute Ruf nach mehr Transparenz und Bürgernähe („Kundennähe“) in der Verwaltung. Weiters wird auch für mehr Wettbewerb plädiert, da es in einer Monopolsituation (Staat ist in vielen Bereichen Monopolist auf Anbieterseite) zu einer Vernachlässigung des Kosten- und Qualitätsfaktor kommt. Wie in Kapitel 2.1 bereits diskutiert, sind genau diese genannten Forderungen die zentralen Elemente des New Public Management.

Neue Institutionsökonomie:

Die neue Institutionsökonomie befasst sich mit Koordination- und Organisationsproblemen, die sich aus dem Austausch von Gütern und Leistungen ergeben; dies wird vor allem vor dem institutionellen Hintergrund diskutiert. Auf diese Weise möchte

¹⁷⁷ Braun (1999) zitiert in Thom, Norbert/Ritz, Adrian (2006): Public Management. 3. Auflage, Wiesbaden: Gabler, S. 16.

¹⁷⁸ Weber (1985) zitiert in Schedler/Proeller 2006: 16f.

¹⁷⁹ Niskanen (1974) geht sogar noch weiter und unterstellt den Beamten ein vordergründlich „budget-maximierendes Verhalten“, da so ihre Interessen am besten durchsetzen können. Down (1974) wiederum unterstellt nicht allen Beamten die gleichen Motive für ihr Handeln, sondern nimmt eine Einteilung der Verwaltungsbeamten vor, und zwar in: Aufsteiger, Bewahrer, Eiferer, Anwälte und Staatsdiener. Niskanen und Down zitiert in Thom/Ritz 2006: 17f.

dieser Ansatz die Struktur, Verhaltenswirkung und den Wandel von Institutionen erklären. Der Terminus „Institutionen“ wird dabei sehr weit aufgefasst (z.B. Verträge, Demokratie, Verwaltung, Unternehmen uvm).

Innerhalb der Institutionsökonomie gibt es drei zentrale Ansätze:

- **Property Rights-Theorie** („Theorie der Verfügungsrechte“):

Der Property Rights-Ansatz stellt sich vordergründlich folgende Frage: *Welche Gestaltung und Verteilung von Handlungs- und Verfügungsrechten ist die beste Möglichkeit, um das jeweilige Gut effizient zu nutzen und externe Effekte abzuschwächen? Und welche Auswirkungen haben diese Verfügungsrechte auf das Verhalten von Individuen?*

Ziel dieser Theorie ist es, die Verfügungsrechte so aufzuteilen, dass das jeweilige Gut möglichst effizient genutzt wird und externe Effekte in weiterer Folge gemildert werden.

Was in der Theorie relativ abstrakt klingt, hat leicht verständliche Implikationen für die Verwaltung: Beispielsweise können **Privatisierungen** mit dem Verweis auf eine effizientere Nutzung der Ressourcen erklärt werden (noch plastischer ausgedrückt: Gehört ein Unternehmen mir selbst, werde ich mehr darauf achten, als wenn ich als Beamter eine Abteilung leite). Wer also über ein Gut verfügen darf („Verfügungsrechte“), hat ein großes Interesse an dessen sinnvoller (damit meist effizienter) Nutzung.

Vor diesem Hintergrund wird für mehr Entscheidungsspielräume für Beamte plädiert. Wenn sie mehr Verantwortung für gewisse Bereiche zugestanden bekommen (also quasi mehr Verfügungsrechte zugesprochen bekommen), werden sie mit dem jeweiligen Gut verantwortungsvoller/effizienter umgehen.

- **Transaktionskostentheorie:**

Sie untersucht folgende Frage: *Welches ist die beste institutionelle Einbettung für eine gewisse Arten (und Höhe) von Transaktionskosten?*

Der Begriff „Transaktionskosten“ trägt der Überlegung Rechnung, dass als Entscheidungskriterium für die Beantwortung dieser Frage nicht nur die Produktionskosten herangezogen sondern auch die Transaktionskosten berücksichtigt werden sollen. Unter Transaktionskosten versteht man Kosten, die für

Verhandlungen, Information und Vertragsabwicklungen anfallen und die buchhalterisch meist nicht erfasst werden.

Die Implikationen für die Verwaltung werden oft unter dem Begriff „make-or-buy-decision“ (Eigen- oder Fremdbezug) zusammengefasst: Ist es besser, ein gewisses Produkt (z.B. „Parkstrafzettel ausstellen“) selbst herzustellen [make] oder von einem anderen herstellen zu lassen [buy]?¹⁸⁰

- **Principal-Agent-Theorie:**

Hier steht folgende Frage im Vordergrund: *Wie können Verträge zwischen Auftragnehmer und Auftraggeber bestmöglich gestaltet werden, um den Zielkonflikten dieser beiden Akteure am besten zu begegnen?*

Wenn der Prinzipal einen Vertrag mit einem Agent eingeht, sieht er sich mit folgenden Auswirkungen konfrontiert:

Positiv: Er kann auf das spezialisierte Wissen des Agenten zurückgreifen.

Negativ: Der Agent verfügt in der Ausübung seines Auftrages meist über einen Informationsvorteil und es besteht die Gefahr, dass er seine Interessen verfolgt, statt die des Auftraggebers (Prinzipal).

Durch verschiedene Anreiz-, Kontroll- und Informationsmechanismen lassen sich diese Nachteile minimieren.

Auch in der Verwaltung findet man das Problem der Prinzipal-Agent-Beziehung. Die zentralen Forderungen, die sich aufgrund dieser Problematik für die Verwaltung ergeben, sind das Erstellen von Leitbildern sowie klare Informationssysteme (Controlling, Berichtswesen).

Bei diesem letzten Punkt lässt sich bereits der erste Zielkonflikt feststellen: Wie kann ich meinen Mitarbeitern mehr Entscheidungsspielräume zugestehen (Forderung des Property Right Ansatz), wenn ich gleichzeitig aufgrund der Prinzipal-Agent-Problematik genaue Informations- und Berichtssysteme verlange?

¹⁸⁰ Natürlich spielen bei diesen Überlegungen nicht nur die Kosten (in diesem Fall: Transaktionskosten) eine Rolle, sondern auch die strategische Relevanz. So würde beispielsweise die Sicherung der Grenzen nicht durch private Sicherheitsfirmen „zugekauft“ werden, da die strategische Relevanz zu groß ist. Ausführlicher dazu: Neisser/Meyer/Hammerschmid 1998: 28. Sie weisen auch darauf hin, dass die Frage nach der strategischen Relevanz von manchen Autoren als „nicht-wissenschaftlich“ eingestuft wird, vielmehr sei diese Frage im politischen Diskurs zu klären und nicht über ökonomische Ansätze (wie eben durch die Transaktionskostentheorie) zu „berechnen“. Dieses Argument zeigt auch schon einen zentralen Kritikpunkt dieser Theorie auf und gleichzeitig beginnen an diesem Punkt die Diskussionen rund um die „Kernkompetenzen des Staates“: Was soll/darf der Staat auslagern und was nicht? Vgl. hierzu auch Schröter/Wollmann 2005: 66.

Weiters ist fraglich, ob viele Entscheidungen nur aufgrund einer ökonomischen Logik getroffen werden können („make-or-buy-decision“), oder ob nicht vielmehr gewisse Entscheidungen ein Ergebnis des politischen Prozesses sind, wo bewusst höhere Kosten in Kauf genommen werden.¹⁸¹

Managerialismus:

Unter diesem Schlagwort ist weniger eine eigenständige Theorie, als vielmehr eine pragmatische Herangehensweise zu verstehen. Und trotzdem wird es von vielen Autoren (z.B. *Schröter/Wollmann*, *Thom/Ritz* oder *Schedler/Proeller*) erwähnt, wenn es um die theoretische Einbettung des New Public Management geht.

Leitner et al. definieren Managerialismus als *„Anwendung von zweckrationalem, die Eigenverantwortung betonendem und fortschrittsorientiertem Gedankengut auf die Gestaltung von Organisationen“*¹⁸².

Dies wird in der Verwaltung vor allem dadurch ersichtlich, dass es zahlreiche Leitbilder gibt und Herangehensweisen aus dem NPM der Privatwirtschaft entnommen worden sind. Dabei wird vor allem die Rolle von Führungskräften („*Managern*“) betont, bei denen mehr professionelle Managementqualifikationen gefragt sind als umfangreiche Fachexpertise.

Es ist vor allem die Doktrin des „*Managerialismus*“, die dem NPM heftige Kritik einbrachte und immer noch bringt. Dies vor allem deshalb, weil privatwirtschaftliche Ansätze nicht 1:1 in die Verwaltung übertragbar seien.

Kieser begrüßt zwar auf eine kritische Diskussion dieser These, verweist aber gleichzeitig auf die lange Tradition von Management Grundsätzen:

„[E]s darf jedoch nicht zur gänzlichen Verurteilung von Managementansätzen führen, deren Beitrag zur Motivations-, Effizienz- und Effektivitätssteigerung lange Tradition aufweist. In der Literatur reichen die Ursprünge der ersten Managementleitfäden bis ins Alte Ägypten zu-

¹⁸¹ Vgl. dazu auch die Ausführungen in Kapitel 2.5, Aufzählungspunkt „Widersprüchlichkeiten“.

¹⁸² *Leitner, Johannes/Maier, Florentine/Meyer, Michael/Millner, Reinhard* (2008): Managerialismus in Nonprofit Organisationen. Zur Untersuchung von Wirkung und erwünschten Nebenwirkungen. In: *Schauer, Reinbert/Helmig, Bernd/Purtschert Robert/Witt, Dieter*: Steuerung und Kontrolle in Nonprofit-Organisationen. Linz: Trauner Verlag: 89-111.

*rück und finden in Adam Smith, Henri Fayol (...) ihre Fortsetzung bis heute.*¹⁸³

2.2.4.3 Zusammenführung

Dem aufmerksamen Leser mag vielleicht nicht entgangen sein, dass es an vielen Stellen dieser Arbeit einen Hinweis darauf gibt, dass viele Dinge nicht eindeutig gesagt oder klar abgetrennt werden können:

Für das NPM gibt es viele verschiedene Definitionen („Philosophie“, „Zauberformel“ siehe Kapitel 2.1), verschiedene Rahmenbedingungen (politische, ökonomische und/oder gesellschaftliche Rahmenbedingungen, siehe Kapitel 2.2) und auch verschiedene Strömungen innerhalb der Theorie (Public Choice-Theorie, Neue Institutionsökonomie, Managerialismus, siehe Kapitel 2.3).

Was bedeutet diese hohe Vagheit für den wissenschaftlichen Diskurs?

Zunächst ist die große „Füllbarkeit“ dieses Begriffs für die Reformpraxis von zentraler Bedeutung. Nur so kann das NPM einen Orientierungsrahmen bieten, innerhalb dessen die verschiedenen Länder eigene (kontextspezifische) Strategien für die Modernisierung der Verwaltung entwickeln können.

Andererseits ist die große Auslegbarkeit dieses Begriffes durchaus problematisch: Wie der Versuch einer Definition in Kapitel 2.1 gezeigt hat, ist es relativ schwierig den Begriff des NPM fassbar zu machen. Beim Lesen der verschiedenen Definitionen hat man oft den Eindruck, dass unter diesem Begriff einfach alles subsumiert wird, was irgendwie mit Einsparungen und Änderungen in der Organisation zu tun hat. Ein großes Dach für (zu?) viele Inhalte.¹⁸⁴

Neisser/Meyer/Hammerschmid sprechen sich im Hinblick auf diese Problematik gegen eine Pauschalkritik und auch gegen eine grundsätzliche „*euphorische Begeisterung*“ aus: Es gelte diese Querschnittsdisziplin in den jeweiligen Kontext einzubetten und durch eine rege Auseinandersetzung mit diesem Forschungsgebiet mögliche

¹⁸³ Kieser (2002) zitiert in Thom/Ritz 2006: 21f.

¹⁸⁴ Vgl. Neisser/Meyer/Hammerschmid 1998: 39.

Reformchancen zu begreifen, die sich durch die hohe Ambiguität dieses Begriffs eröffnen.¹⁸⁵

2.2.5 Praktische Anwendungsgebiete des NPM

Nach diesen theoretischen Ausführungen geht das vorliegende Kapitel nun auf konkrete Veränderungen ein, die das NPM für die Verwaltung und die Bürger mit sich gebracht hat.

Wie eingangs erwähnt, ist das Feld des New Public Management groß und es können zahlreiche Maßnahmen unter diesem Begriff subsumiert werden. Hier wird zunächst versucht exemplarisch ein paar gezielte Maßnahmen herauszugreifen, die sich auf das New Public Management zurückführen lassen.

2.2.5.1 Maßnahmen und Instrumente des NPM

- **Leistungsmessung:** Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung in vielen Bereichen der Verwaltung; Veröffentlichung von Leistungsbilanzen¹⁸⁶
- **Outputsteuerung:** Kosten- und Leistungsrechnung, Haushaltsrechtsreform in Österreich¹⁸⁷
- **Dezentralisierung:** Globalbudget¹⁸⁸
- **Service-/Ablaufsysteme:** One-Stop-Shop¹⁸⁹, Einrichtung von Servicetelefonen in den meisten Verwaltungseinheiten
- **Wettbewerb:** Vergabeverfahren, Ausschreibungen
- **Adaption von Managementmethoden aus der Privatwirtschaft:**
 - o Personal: Übernahme von Personal-Tools, wie z.B. Mitarbeiterbefragungen, Schulung und Weiterbildung, flexiblere Strukturen; Mitarbeiterführung wird als Aufgabe verstanden und nicht als etwas gegebenes.

¹⁸⁵ ebd.: 49.

¹⁸⁶ Ausführlich dazu siehe „Controlling“ unter dem Aufzählungspunkt „Adaption von Managementmethoden aus der Privatwirtschaft“ weiter unten. Vgl. dazu auch die Leistungsbilanz der Ärztekammer Wien, die in einem Folder die Patienten detailliert über sämtliche erbrachte Leistungen informiert (Anzahl Hausbesuche, Anzahl versch. Arten von Vorsorgeuntersuchungen, Anzahl versch. Operationen etc.). Folder der Ärztekammer Wien: „Leistungsbilanz“, online unter: http://www.aekwien.or.at/media/0909_Folder_Leistungsbilanz.pdf (Zugriff am 29.11.2009).

¹⁸⁷ Ausführlich zur Haushaltsrechtsreform: Siehe Kapitel 2.4.2.1.

¹⁸⁸ Vgl. ebd.

¹⁸⁹ Unter einem „One Stop-Shop“ versteht man die Möglichkeit, dass Bürger verschiedene bürokratische Schritte an einem Ort (räumlich zu verstehen) erledigen können. Ein Beispiel dafür sind zum Beispiel „Starterzentren“ in Rheinland-Pfalz: Hier finden Unternehmensgründer verschiedene Einrichtung, die wichtig für die Anmeldung eines Gewerbes sind, unter einem Dach – die rechtsverbindliche Gewerbeanmeldung kann im selben Haus durchgeführt werden wie der Gang zur Finanzbehörde. Der Bürger profitiert von einer großen Zeitersparnis und einer Verringerung des „bürokratischen Dschungels“. Projekt „Einfach gründen!“ online unter: https://ihkhwk.oss-rlp.de/m_149/pc_1/start.html (Zugriff: 20.11.2009).

Angestrebt wird auch eine Überarbeitung des Dienstrechts, welches gelockert werden soll, um mehr Flexibilität zu erreichen.¹⁹⁰

- o Controlling: Einführung von Controlling-Instrumenten in der Verwaltung, die die Bereitstellung von Informationen gewährleisten und damit eine Steuerung möglich machen, z.B. Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR), die in der Privatwirtschaft schon lange angewendet wird.¹⁹¹
- o IT: zahlreiche Projekte zur EDV-Mäßigen Aufrüstung der Verwaltung, z.B. Einführung des elektronischen Aktes („ELAK“), neue Betriebssysteme in der Verwaltung, bürgerfreundlicher Webauftritt diverser Ministerien, Projekt „E-Voting uvm.“¹⁹²
- o Corporate Identity: Diverse Verwaltungseinheiten entwickeln ein verstärktes Verständnis für ihre Unternehmenskultur. Es entstehen Diskussionen wie „Was wollen wir eigentlich erreichen, was ist unsere Mission und Vision?“. Im Zuge dessen entwickeln viele ein neues Verständnis für Corporate Identity (neues Logo, neuer Webauftritt, etc.).¹⁹³

¹⁹⁰ Ausführlich dazu siehe *Hablützel, Peter/ Weil, Sonja (1998): Personalfunktion im New Public Management*. In: *Neisser, H./Hammerschmid, G. (Hrsg.): Die innovative Verwaltung*. Wien: Signum-Verlag. S.125ff.

¹⁹¹ Siehe dazu ausführlich *Promberger, Kurt (1998): Controlling als zentrales Element der Binnensteuerung der Verwaltung*. In: *Neisser, H./Hammerschmid, G. (Hrsg.): Die innovative Verwaltung*. Wien: Signum-Verlag. S. 95ff.

¹⁹² Viele dieser Beispiele werden häufig unter dem Begriff „E-Government“ subsumiert. „E-voting“, also die elektronische Stimmabgabe bei einer Wahl, ist in Österreich noch nicht sehr verbreitet, da zahlreiche Kritiker damit das „geheime Wahlrecht“ als gefährdet sehen. Im Mai 2009 war es bei der Wahl zur Österreichischen Hochschülerschaft (ÖH) zum ersten Mal möglich, auch online seine Stimme abzugeben. Dieses Projekt, E-Voting, galt als weiterer Schritt Richtung E-Government und sollte das Wählen für die Bürger angenehmer und zeitsparend gestalten. Trotz umfangreicher Bemühungen war die Wahlbeteiligung via E-Voting sehr gering (0,9 %) und eine Anfechtung der Wahl („geheimes Wahlrecht“) ist nicht ausgeschlossen. Siehe dazu: *Projekt:oesterreich: E-government und e-voting in oesterreich*, online unter http://www.ocg.at/ak/edemocracy/wiki2/doku.php?id=projekte:oesterreich:e-government_und_e-voting_in_oesterreich, sowie *Kompetenzzentrum für elektronische Wahlen und Partizipation* <http://www.e-voting.cc/> sowie kritisch dazu *c't magazin*, online unter <http://www.heise.de/ct/artikel/E-Voting-ist-in-oesterreich-nicht-unbedingt-geheim-301592.html> sowie <http://www.heise.de/newsticker/meldung/oesterreich-Nur-0-9-Prozent-Wahlbeteiligung-bei-E-Voting-219901.html> (Zugriff am 21.11.2009).

¹⁹³ Hier gibt es zahlreiche Beispiele. Besonders interessant hierzu ist die HP des *Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport*: Seit kurzem präsentiert sich das Ministerium auch als „Sportministerium“ und trennt auch beim Web-Auftritt genau zwischen diesen beiden Gebieten. Siehe online unter <http://www.bmlvs.gv.at/> (Zugriff am 21.11.2009). Ein anderes sehr treffendes Beispiel ist das Ministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft: Dieses erscheint beim Web-Auftritt nunmehr als „Lebensministerium“: <http://www.lebensministerium.at/> (Zugriff am 21.11.2009).

2.2.5.2 Konkrete Beispiele aus Österreich

Nachdem in Kapitel 2.4.1 schon einige wichtige Beispiele des NPM in Österreich aufgezählt worden sind, soll hier anhand von ganz konkreter Praxisbeispiele erläutert werden, wie die Umsetzung des NPM in einer bestimmten Verwaltungseinheit aussehen kann.

Beispiel #1: Haushaltsrechtsreform

Die Haushaltsrechtsreform, die Forschungsgegenstand dieser Arbeit ist, wird häufig als Ergebnis von New Public Management Überlegungen gesehen. Eine detaillierte Vorstellung dieser Reform erfolgt im dritten Teil dieser Arbeit. An dieser Stelle genügt vorerst der Hinweis, dass es sich bei der Haushaltsrechtsreform um eine gravierende Umstellung des österreichischen Haushaltsrechts handelt, die mit Schlagworten wie z.B. *Ergebnisverantwortung*“, *Wirkungsorientierung*“, *Transparenz*“ oder *Effizienz*“¹⁹⁴ beschrieben wird. Konkrete Elemente sind unter anderem das so genannte „Gender budgeting“, ein mehrjähriger Finanzrahmen, der Einzug der Doppik sowie Globalbudgets.¹⁹⁵

Beispiel #2: Bundeskellereiinspektion

Die Bundeskellereiinspektion (BKI) ist eine nachgeordnete Dienststelle des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft und wurde 2002 mit dem *Speyerer Qualitätspreis* ausgezeichnet. Dieser Preis zeichnet innovative Verwaltungseinheiten aus, die nachhaltige Verbesserungen auf verschiedenen Ebenen des Verwaltungsprozess bewirken konnten.¹⁹⁶

Die BKI ist dafür zuständig, dass die weingesetzlichen Bestimmungen in Österreich eingehalten werden. Dafür sind Kontrollen und Information nötig.

¹⁹⁴ Steger 2009: 28.

¹⁹⁵ Ausführlich dazu siehe Kapitel 3. Dort werden die verschiedensten Elemente und Ausprägungen der Haushaltsrechtsreform auch detailliert erklärt.

¹⁹⁶ Der *Speyerer Qualitätswettbewerb* ist im deutschsprachigen Raum einer der bedeutendsten Wettbewerbe für öffentliche Verwaltungen. Ursprung nahm er an der „Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer“ im Jahr 1992 und fand seither jedes zweite Jahr statt. Seit 1996 sind auch Teilnehmer aus Österreich und der Schweiz zur Teilnahme eingeladen. Seit 2007 wurde das Projekt auf eine europäische Ebene gestellt und heißt nun „European Public Sector Award“ (EPSA). Der 2jährige Rhythmus wurde beibehalten. Vgl.: Promberger, Kurt/Greil, Leopold/Traxl, Markus (2007): Bundeskellereiinspektion und Studienbeihilfenbehörde – Porträts zweier Preisträger des Speyerer Qualitätswettbewerbs. Wien, Graz: Neuer Wissenschaftlicher Verlag. S. 41-53 sowie „EPSA“, online unter <http://www.eps-award.eu/en/home/> und die „Speyerer Qualitätspreis“, online unter <http://www.hfv-speyer.de/Qualitaetswettbewerb/> (Zugriff am 22.11.2009).

Im Zuge einer umfassenden Reform innerhalb der Bundeskellereiinspektion kam es zur Anwendung von zahlreichen NPM Instrumenten. Hauptziel war es intern die Leistungsbereitschaft zu erhöhen und extern nicht mehr als „Kontrolleur“ sondern als „Kompetenzzentrum“ mit umfassender Beratung und Information wahrgenommen zu werden. Konkret sahen die getroffenen Maßnahmen (in sieben unterschiedlichen Bereichen) wie folgt aus:¹⁹⁷

- **Ziele und Wirkungen:**

Im Zuge des Reformprozesses wurden drei Ziele für die BKI formuliert:

- 1.) Steigerung der Qualität des österreichischen Weines
- 2.) Garantie der Gesetzeskonformität der Weine
- 3.) Beratung, Information, Aufklärung

In einem weiteren Schritt wurden diese Ziele operationalisiert, um sie messbar machen zu können:

Die Steigerung der Qualität des österreichischen Weines wurde anhand der beantragten staatlichen Prüfnummern gemessen;

Die Gesetzeskonformität anhand der Anzahl von Kontrollen, Anzeigen und Verfahren;

Die Beratungsleistung anhand der Minderung von Reklamationen.

Die hier vorgestellte Vorgehensweise Ziele zu definieren und in einem weiteren Schritt zu operationalisieren entspricht der lehrbuchhaften Anwendung des NPM.

- **Kosten- und Leistungsrechnung (KLR):**

Im Jahr 1999 kam es zur Einführung einer KLR in der Bundeskellereiinspektion.¹⁹⁸

- **Berichtswesen:**

Zahlreiche verschiedene Möglichkeiten des Berichtswesen wurden herausgearbeitet und in verschiedene Arten untergliedert, u.a Jahresbericht, interne Mitteilung, Lesebericht oder Kostenberichte.

¹⁹⁷ Vgl. dazu ausführlich *Promberger/Greil/Traxl* 2007: S. 55ff.

¹⁹⁸ Siehe dazu auch Kapitel 2.4.1, Aufzählungspunkt „Controlling“.

- **Qualitätsmanagement:**

Um die Qualität des Weines ständig zu verbessern wurden verschiedene Maßnahmen der Qualitätssicherung getroffen, u.a Jour Fixe der Rechtsabteilung, Qualitätszirkel, EDV-Einsatz uvm.

- **Kundenorientierung**

Kundenorientierung war eines der zentralen Ziele des Reformprozesses der BKI. Man wollte wegkommen von dem hierarchischen Verständnis Verwaltung – Bürger, hin zu einem partnerschaftlichen Verhältnis. Die BKI sollte nicht als Prüfungsinstanz, sondern als beratendes Kompetenzzentrum wahrgenommen werden. Die Qualitätssicherung dieses Anspruches wurde durch Kundenbefragungen sichergestellt.¹⁹⁹ Als weitere Zwischenziele für die Erreichung des Ziels „Kundenzufriedenheit“ wurde Folgendes formuliert: Grundsätzliche telefonische Erreichbarkeit, Service, Homepage, Kundenfreundliche Gesetzesnovellen und flexible Arbeitsmethoden.

- **Leitbild:**

Das BKI entwickelte ein Leitbild, mit dem sich die Mitarbeiter identifizieren sollten und welches die Grundsätze der Organisation wiedergeben sollte. Hier ein Auszug dieses Leitbildes:

„Wir sind eine nach modernen Managementmethoden geführte Behörde mit langer Tradition (...) Wir bekennen uns zu den Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit, partnerschaftlichem Umgang und gesetzestreuem Umgang (...) Unser Handeln ist einheitlich, zuverlässig und verantwortungsbewusst (...) Wir unterstützen loyal unsere Vorgesetzten, die menschlich und motiviert ein positives Arbeitsklima schaffen.“²⁰⁰

- **Mitarbeiterbefragung:**

¹⁹⁹ Eine Frage lautete ua.: „Nimmt das BKI neben ihrer Kontrolltätigkeit auch ihre Beratungsfunktion in ausreichendem Maße wahr?“. Diese Frage beantworteten rund 90 % der Befragten mit „eher ja“ bzw. „ja“.

²⁰⁰ Promberger/Greil/Traxl 2007: 74f.

Der BKI war es sehr wichtig, die Mitarbeiter in alle Schritte des Reformprozesses miteinzubinden und führte dazu auch fortlaufend Mitarbeiterbefragungen durch. Den *Speyerer Qualitätspreis* gewann die Bundeskellereiinspektion aufgrund der umfangreichen Bemühungen im Bereich Personalmanagement - Basis für die Auszeichnung war das so genannte „Innovationsmodell“ mit den Teilbereichen Personalbeschaffung und -auswahl, Personalbeurteilung, Personalerhalt und -einsatz, Personalentwicklung und Führungsthematik.²⁰¹

Beispiel #3: Studienbeihilfenbehörde

Auch die Studienbeihilfenbehörde (STBH) wurde vom *Speyerer Qualitätspreis*²⁰² ausgezeichnet. Im Jahr 1998 wurde ihr dieser Preis zugesprochen. Ein Grund für die Prämierung waren die umfangreichen Bemühungen dieser Verwaltungseinheit eine gelebt Kundenorientierung zu initiieren. Die Jury in ihrer Begründung dazu:

*„Es ist der Studienbeihilfenbehörde offensichtlich gelungen, das Denken einer Dienstleistungsorganisation aufzubauen und alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für eine gelebte Kundenorientierung zu sensibilisieren.“*²⁰³

Ähnlich wie die Bundeskellereiinspektion (BKI) passierte dieser umfangreiche Reformprozess auf mehreren Ebenen:²⁰⁴

- Qualitätsmanagement:

Zunächst legte die STBH handlungsleitende Inhalte fest („Zufriedenheit der Kunden sichern“, „öffentliche Mittel effizient verwenden“ uvm.), um in weiterer Folge Schritt zur Qualitätssicherung anstellen zu können. Diese waren u.a:

- o Standardisierung der Prozesse
- o Erhöhte Motivation der Mitarbeiter
- o Verbesserte Imagewirkung nach außen und
- o Förderung von Verbesserungsvorschlägen

²⁰¹ Ausführlich dazu: ebd.: 79ff.

²⁰² Ausführlich zum *Speyerer Qualitätspreis* siehe oben.

²⁰³ Ebd.: 125.

²⁰⁴ Ausführlich dazu: *Promberger/Greil/Traxl* 2007: 117ff.

- **Kunden- und Mitarbeiterbefragung:**

Beförderungsbedingungen wurden transparent gemacht, umfangreiche Schulungen und ein flexibles Arbeitszeitmodell angeboten. Weiters wurde auch Wert auf betriebliche Aktivitäten wie Betriebsausflüge ua. gelegt, die ein angenehmes Arbeitsklima gewährleisten sollen.

- **Entwicklung eines Leitbildes:**

Im Zuge des Reformprozess entstand (wie bei der BKI) ein Leitbild. Auszugsweise:

„Die Studienbeihilfenbehörde ist ein wesentliches Element der Bildungspolitik. (...) Wir begleiten Studierende auf ihrem Ausbildungsweg. (...) Der erste Kontakt der Studierenden mit einer Behörde soll eine positive Erfahrung sein. Durch freundliches und korrektes Verhalten schaffen wir die Basis für gegenseitiges Vertrauen (...) Unser wichtigstes Kapital sind gutes Betriebsklima, Motivation und Bereitschaft zur ständigen Weiterbildung (...)“

- **Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)**

Hier wurde auch ein Berichtswesen inkludiert, welches der Steuerung der Organisation dient.

- **Einführung von Controlling²⁰⁵**

- **Organisationsentwicklung:**

Ziel dieses Bereiches war unter anderem die Verbesserung der formalen und informellen Organisationskultur. Dieses Ziel wurde durch die

- o Offenlegung von Zielen und Aufgaben
- o transparenten Einstellungs- und Beförderungsmodalitäten
- o rasche Klärung von Rechtsfragen
- o Abhaltung von diversen Schulungsmaßnahmen sowie
- o gezielte Führungskräfteauswahl (Assessmentcenter) erreicht.

²⁰⁵ siehe Kapitel 2.4.1, Aufzählungspunkt „Controlling“

Zu den jüngsten Bestrebungen der Studienbeihilfenbehörde zählt ein umfangreiches Personalmanagement, Ausbau der Kosten- und Leistungsrechnung sowie umfangreiche Neuerungen im Bereich E-Government (z.B elektronische Antragsstellung).²⁰⁶

Nach diesen praxisnahen Umsetzungsbeispielen folgt nun ein kurzer Exkurs über weltweite NPM-Bestrebungen. Wie wird New Public Management in anderen Ländern gelebt? Wie ist die Modernisierungsbereitschaft Österreichs im internationalen Vergleich zu bewerten?

Exkurs: Ländervergleich

Bevor sich Kapitel 2.2.6 der kritischen Auseinandersetzung mit dem NPM widmet, soll dieser Exkurs kurz auf die unterschiedlichen Ausprägungen des NPM in verschiedenen Ländern eingehen und aufzeigen, in welchem Stadium sich das „Neue Steuerungsmodell“ (Deutschland) bzw. die „wirkungsorientierte Verwaltungsführung“ (Schweiz und Österreich) im deutschsprachigen Raum befindet.²⁰⁷

*Pollitt/Bouckaert*²⁰⁸ weisen in ihren Ausführungen zu den unterschiedlichen Ausprägungen des New Public Management in verschiedensten Ländern zunächst auf zahlreiche Probleme hin, die sich bei einem derartigen Vergleich ergeben:

- Zunächst sind die Untersuchungseinheiten bei internationalen Vergleichen recht verschieden. Wenn man Australien mit Österreich vergleicht, vergleicht man hier zwei sehr unterschiedliche Länder, mit großen geografischen und kulturellen Unterschieden.²⁰⁹ Durch teilweise gänzlich unterschiedliche Verwaltungstraditionen werden gewisse „Zutaten“ des NPM (wie z.B Kundenorientierung, Effizienzsteigerung uvm.) verschieden ausgelegt, interpretiert und angewendet. Diesem Problem könnte den Autoren dieser Studie zufolge damit begegnet werden, dass man sich bei der Untersuchung auf Sektoren als Un-

²⁰⁶ Ausführlich zu den vergangenen und den zukünftigen Reformbestrebungen der Studienbeihilfenbehörde: *Promberger/ Greil/Traxl* 2007, insbesondere S. 117-135 sowie S. 167ff.

²⁰⁷ Zu den Begriffen „Neues Steuerungsmodell“ – wie das New Public Management in Deutschland bezeichnet wird – und „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung – wie es in etwa in Österreich und der Schweiz verwendet wird – führen *Schedler/Proeller* 2006: 5 aus. Vgl. dazu auch Kapitel 2.1 dieser Arbeit.

²⁰⁸ *Pollitt/Bouckaert* 2003, insbesondere S. 12-23.

²⁰⁹ *Buchwitz* verweist auch auf das Verhältnis zwischen Politik-Verwaltung, das je nach Land unterschiedlich ist. *Buchwitz* 1998: 191.

tersuchungseinheit fokussiert (z.B. Bildungsbereich), und nicht auf Nationalstaaten. Dies geschieht aber noch sehr selten.

- Es ergibt sich wie bereits im ersten Aufzählungspunkt angeschnitten ein gewisses „Übersetzungsproblem“. Als gutes Beispiel hierzu dient die stark divergierende Bedeutung von „Agencies“ in verschiedenen Ländern: Während in England „Agencies“ als effizient und wirkungsorientiert verstanden und in weiterer Folge auch ausgebaut wurden, waren sie in Finnland eher als bürokratisch negativ konnotiert und wurden vermehrt zurück gedrängt.
- Um einen aussagekräftigen Vergleich durchführen zu können, braucht es das Vorhandensein von aussagekräftigen Daten, die in ihrer Qualität in allen untersuchten Ländern gleichermaßen vorliegen. *Pollitt/Bouckaert* bemängeln nicht nur, dass diese Daten oft nicht vorhanden sind, sondern, dass diese Daten oft vorhanden aber nicht zugänglich sind.
- Es stellt sich auch die Frage, auf welchen Dimensionen dieser Vergleich stattfinden soll und anhand welcher Kriterien dies passieren soll: Messe ich die Auswirkungen des NPM nur anhand von Kosteneinsparungen, wie dies häufig passiert? Oder daran, wie sich Prozesse verändert haben, oder ob Verantwortlichkeiten reduziert wurden? Es braucht zunächst eine festgelegte Ebene, auf der ich verschiedene Auswirkungen analysiere, ansonsten besteht die sprichwörtliche Gefahr, Äpfel mit Birnen zu vergleichen.

All diese Vorbemerkungen sollen auf die Probleme verweisen, denen man begegnet, wenn man verschiedene Länder miteinander vergleicht – vor allem dann, wenn im Sinne des „best practice“ Ansatzes versucht wird, den/die Beste zu küren. Was für Land A gut ist, muss für Land B noch lange nicht automatisch auch gut sein.

Der vorliegende kurze Abriss eines internationalen Vergleichs analysiert die verschiedenen Ausprägungen des New Public Management anhand der Dimension „Kosteneinsparungen“. Obwohl dieser Faktor bei Weitem nicht das Kernelement des NPM ist, wird diese Dimension gewählt, weil dieser Aspekt in der heutigen Zeit ein dominanter Faktor in der Bewertung über Sinnhaftigkeit von Reformen geworden ist.

Politt/Bouckaert teilen die untersuchten Staaten in vier Gruppen ein. Zentrales Unterscheidungsmerkmal ist die „*intensity of reforms*“:

Gruppe 1: „marketizer“

Länder: Australien, Neuseeland²¹⁰, England und die U.S.A

Extrem aktiv bei der Umsetzung von Reformen; „Reformeifer“;

Doktrin: Soviel wie möglich dem Markt überlassen.

Gruppe 2: „minimizer“

Länder: Frankreich, Skandinavische Länder, Niederlande, Kanada

Auch sehr aktiv, aber weniger radikal bei der Umsetzung der Reformen, hier gibt es z.B weniger Privatisierungen.

Doktrin: Staatlicher Sektor soviel als möglich zurück drängen.

Gruppe 3: „modernizer“

Länder: Deutschland, Japan²¹¹

Diese Gruppe war deutlich vorsichtiger - die Autoren bezeichnen diese Länder auch als „*inhibitant*“, was soviel wie „verkrampft“ bedeutet.

Doktrin: Veränderungen in Strukturen und Prozessen herbeiführen (durch Organisationsveränderungen, Änderungen im Dienstrecht, Budgetvorgaben etc.).

Gruppe 4: „maintainer“

Entwicklungsländer, Zentral- und Osteuropa

Hier sind die Erfolge der Reformen sehr divergierend; Viele Reformschritte wurden von internationalen Organisationen begleitet.

²¹⁰ Neuseeland gilt generell als das Vorzeigeland schlechthin, wenn es um NPM geht. Bereits Mitte der 80iger Jahre hat es „bahnbrechende Reformen“ eingeleitet und somit die weltweite Vorreiterrolle eingenommen. „*Umfang, Kohärenz und Konsistenz (sind) innerhalb der OECD einzigartig.*“ Der Reformprozess passierte im Wesentlichen in 2 Phasen: In der ersten Phase wurden grundsätzlich überlegt, WAS der Staat tun soll (=Kernaufgaben). In der zweiten Phase wurde überlegt, WIE man diese Ziele erreicht. Ausführlich dazu: Richardson, Ruth (1998): Das neuseeländische Modell des New Public Management. In: Neisser, H./Hammerschmid, G.: Die innovative Verwaltung. Wien: Signum Verlag. S. 201ff.

²¹¹ Österreich wird in diesem Beitrag nicht erwähnt. Aufgrund zahlreicher Gemeinsamkeiten kann es aber der gleichen Gruppe wie Deutschland zugeordnet werden. Vgl. dazu auch Buchwitz, Rebekka (1998): Überblick und vergleichende Bewertung der internationalen Reformen anhand der OECD-PUMA Forschungspublikationen. In: Neisser, H./Hammerschmid, G (Hrsg.): Die Innovative Verwaltung. Wien: Signum Verlag. S. 190: „Anstatt von „Reformen“ wird in Deutschland, Österreich, der Schweiz, Norwegen und anderen Staaten deshalb auch bevorzugt von einer „Modernisierung“ bzw. ‚Verwaltungsentwicklung‘ gesprochen.“

Doktrin: Verwaltung meist über weite Strecken so belassen wie sie ist und nur wo es nötig ist, verbessern.²¹²

Von dieser Aufteilung ausgehend sieht man, dass die anglosächsischen Länder radikaler vorgegangen sind, als die kontinentaleuropäischen Staaten. Letztere weisen eine größere Resistenz gegen das „marketizing“ Konzept auf (und teilweise auch gegen das „minimizing“ Konzept).

Auffallend ist, dass die Mittelmeerstaaten nicht vorkommen, genauso wie Südamerika und Asien. Die Autoren begründen dies mit mangelnden Informationen über diese Länder.

2.2.6 Kritik

Bereits in Kapitel 2.2.4 wurde auf die große Vagheit des New Public Management verwiesen und darauf, dass diese Vagheit in der theoretischen und konzeptionellen Fundierung eine Angriffsfläche für Kritiker bietet: Unter diesem Begriff werde zu vieles subsumiert und es gebe keine Negationen – eine Einladung also, dass unter diesem Begriff sehr viel verstanden werden könne.²¹³

Dies ist aber nicht der einzige Kritikpunkt, der am Konzept des NPM geäußert wird. Im Folgenden werden einige zentrale Kritikpunkte beispielhaft diskutiert.

2.2.6.1 Mangelnde wissenschaftliche Fundierung

Dieser bereits weiter oben angeschnittene Kritikpunkt wird häufig von Kritikern genannt. *Derlien* spricht von einer „*mangelnden intellektuellen und wissenschaftlichen Fundierung sowie (...) einer sprachlicher Verpackung*“, bei der der „Symbolwert“ den Gebrauchswert übersteigt.²¹⁴ *Grunow* bemerkt in diesem Zusammenhang kritisch, dass man bei den Vorschlägen des NPM „*nicht von Modellen im Sinne aufeinander abgestimmter Konzeptbausteine und Strategien sprechen*“ kann, sondern es sei viel mehr eine „*Auflistung von Einzelgesichtspunkten, deren Zusammenwirken oft nicht hinreichend geklärt ist*“.²¹⁵

Diese mangelnde wissenschaftliche Auseinandersetzung führt *Reichard* auf den Reformeifer zurück, der zu Hektik und zahlreichen „*Schnellschüssen*“ geführt hat. Er

²¹² Vgl. Beitrag von *Politt/Bouckaert* 2003, insbesondere S. 12-23.

²¹³ Vgl. dazu Kapitel 2.3 und *Neisser/Meyer/Hammerschmid* 1998: 38f.

²¹⁴ *Derlien* (1996) zitiert in *Reichard* 1998: 53.

²¹⁵ *Grunow* (1994) zitiert ebd.

beurteilt auch die Rolle diverser Unternehmensberater als kritisch, da diese oft nur sehr geringe Kenntnisse von den spezifischen Anforderungen des öffentlichen Sektors haben würden.²¹⁶

2.2.6.2 Naive Übernahme von Konzepten aus der Privatwirtschaft

Häufig werden Konzepte aus der Privatwirtschaft unangepasst und nahezu 1:1 auf den öffentlichen Sektor übertragen. *Reichard* listet in seinen Ausführungen zahlreiche Unterschiede dieser beiden Sektoren auf:

	private Unternehmen	öffentliche Verwaltung
Ziel:	Gewinnziel („Formalziel“)	Gemeinwohlorientierung („Sachziel“)
Erfolgsfaktor:	Kostensenkung	Budgetmaximierung
dominant:	ökonomische Rationalität	politisch-bürokratische Rationalität
Struktur:	Shareholderstruktur	plurale Trägerstruktur
Autonomiegrad	sehr hoch	sehr begrenzt

Tabelle 1: Private Unternehmen - Verwaltung
(in Anlehnung an Reichard 1998²¹⁷)

Schon alleine aufgrund dieser großen Unterschiede kann eine unreflektierte Übernahme von Konzepten nicht funktionieren. *Reichard* spricht sich aber dafür aus, die Dichotomie „Unternehmen vs. Verwaltung“ aufzugeben und vielmehr zu erkennen, dass es zahlreiche Mischformen gibt.²¹⁸

2.2.6.3 Überbewertung der „Logik des Marktes“

Teilweise vermittelte das New Public Management den Eindruck, dass die Logik des Marktes immer zu einem gesamtwirtschaftlichen Optimum führt. Die in Kapitel 2.3 dargestellte Neue Institutionsökonomie und andere ökonomische Theorien bekräftigen diesen Eindruck. *Neisser/Meyer/Hammerschmid* kritisieren diesen Umstand und weisen darauf hin, dass der Markt und/oder ökonomische Theorien nicht für alles eine Antwort bieten. Dies ist z.B. bei der Frage nach der strategischen Relevanz von

²¹⁶ Vgl. *Reichard* 1998: 54f.

²¹⁷ Vgl. *Reichard* 1998: 57 und die Ausführungen von *Schauer* 2008: 191ff. über die unterschiedlichen Zielsetzungen von privaten und öffentlichen Unternehmen sowie *Nowotny* 1999: 33 ff. über die Schwierigkeit und den Umgang von Gemeinschaftsgütern/öffentlichen Gütern im Vergleich zu meritokratischen Gütern (=Güter, die in der Privatwirtschaft überwiegend vorkommen).

²¹⁸ Vgl. *Reichard* 1998: 59 sowie *Schauer* 2008: 211ff, der ausgehend von der rechtlichen Struktur verschiedene „Mischformen“ zwischen öffentlichen und privatwirtschaftlichen Unternehmen aufzeigt.

Bedeutung: Wenn ich die Grenzen eines Staates durch ein Soldaten (und nicht durch eine private Security-Firma) sichern lasse, mache ich das vermutlich nicht, weil es aus Kostengründen besser ist, Soldaten dort zu stationieren, sondern weil diese Aufgabe von strategischer Relevanz für den Staat ist. Anders gesagt: Es braucht in manchen Fällen eine politische Entscheidung und keine Entscheidung des Marktes. Auch könnte z.B. die Frage nach Privatisierungen nicht nur nach kostenökonomischen Gründen erfolgen, sondern vielmehr danach, ob dieser Vorgang politisch überhaupt erwünscht ist.²¹⁹

Wright fordert dazu auf (ähnlich wie Reichard 1998, siehe oben), nicht der einfachen Dichotomie von Markt und öffentlichem Sektor zu verfallen – es gibt Mischformen und die Verbindung von unterschiedlichen Elementen führt zu einer Bereicherung:

„[T]here is a naiveté – naiveté about the nature of the private sector as well as naiveté about the nature of the market (...) A more measured view of both would (...) lead us to a prudence.“²²⁰

2.2.6.4 Problem der Wirkungszurechnung und -interpretation

Schon in den eingangs dargestellten Definitionen war deutlich zu erkennen, dass ein zentrales Element des New Public Management die Wirkungsorientierung ist: Ich möchte nicht über die Inputs steuern (vorwiegend über Ressourcenzuteilung), sondern über Output/Outcome-Vorgaben. Welchen Output eine bestimmte Verwaltungseinheit erbringen soll, ist eine zentrale Frage. Dies wird überwiegend mittels einer höheren Kundenorientierung argumentiert.²²¹

Hier ergibt sich ein großes Problem: Wie kann ich Wirkungen messen? Wie kann zum Beispiel messen, ob sich die Menschen sicherer fühlen? Fühlen sie sich sicherer, wenn die Zahl der Anzeigen zurück geht oder wenn mehr Polizei auf der Straße zu sehen ist? Diese aufgeworfenen Fragen weisen in diesem Zusammenhang schon auf ein anderes Problem hin: Wie interpretiere ich gewissen Wirkungen? Kann ich deren Auftauchen auf eine von der Verwaltung indizierte Maßnahme zurückführen oder ist die Ursache dieser Wirkung eine ganz andere? Auch muss ich mir überlegen, wie ich bestimmte Daten nutze: Gibt es überhaupt ein (politisches) Interesse oder besteht die Gefahr, dass unbrauchbare „Zahlenfriedhöfe“ entstehen?

²¹⁹ Vgl. Neisser/Meyer/Hammerschmid 1998: 28 und Reichard 1998: 61.

²²⁰ Wright (1995) zitiert in Reichard 1998: 54.

²²¹ Vgl. dazu die Ausführungen in Kapitel 2.1.

Die aufgeworfenen Fragen sollen deutlich machen, mit welcher Problematik dieses zentrale Element der Wirkungsorientierung behaftet ist. Die Idee dahinter scheint auf den ersten Blick logisch und von Vorteil für die Bürger. Die praktische Umsetzbarkeit dieses Elementes scheint jedoch sehr schwierig zu sein. *Reichard* plädiert für relevante politische Bereiche konkrete Wirkungsziele aufzustellen – dies soll aber nicht flächendeckend über alle Bereiche hinweg passieren, sondern wirklich nur für jene Bereich, die im aktuellen politischen Diskurs relevant erscheinen.²²²

2.2.6.5 Widersprüchlichkeiten

In der Auseinandersetzung mit dem New Public Management tauchen einige Widersprüchlichkeiten auf. Am augenscheinlichsten erscheint dies bei den Schlagwörter „Effizienz“ und „Bürgernähe“: Vermutlich wären viele Vorgänge effizienter, wenn sich zentral abgewickelt werden würden. Möchte ich aber dem Kriterium der Bürgernähe Rechnung tragen, muss ich versuchen, so nahe wie möglich zum Bürger zu gelangen (= dezentrale Abwicklung). Weiters steht auch die Forderung nach „Dezentralisierung“ mit der Forderung nach „strategischer Führung“ im deutlichen Widerspruch.²²³

Auch der bereits in Kapitel 2.3.2 dargestellte Widerspruch innerhalb der Institutionsökonomie weist einen Zielkonflikt auf: Der Property Right-Ansatz fordert mehr Entscheidungsspielräume für die Mitarbeiter, während die Prinzipal-Agent-Problematik genaue Informationssysteme einfordert, um Informationsasymmetrien entgegen zu wirken.²²⁴

2.2.6.6 Problem des „Best-practice“ Ansatzes

Politt/Bouckaert weisen auf das Problem der internationalen Vergleichbarkeit von „Erfolgen“ des NPM hin.

Auf den ersten Blick wirkt es oft recht eindeutig: Verschiedene Vorzeige-Länder implementieren New Public Management und relativ schnell lassen sich Einsparungen konstatieren, beispielsweise bei den öffentlichen Ausgaben. Was allerdings nicht weiter beachtet wird, ist der Umstand, dass in den Jahren der Implementierung auch die gesamte Wirtschaft gewachsen ist. Da sich z.B die Ausgabenquote als Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt ergibt, führt eine Steigerung des BIP automatisch zu ge-

²²² Vgl. *Reichard* 2007: 8f. Vergleich dazu auch die Ausführungen über die „Wirkungsorientierung“ als zentrales Element der Haushaltsrechtsreform in Österreich in Kapitel 2.4.2.1.

²²³ Vgl. *Neisser/Meyer/Hammerschmid* 1998: 37.

²²⁴ Vgl. dazu ausführlich Kapitel 2.3.2

ringeren Ausgaben. Das bedeutet, dass eine automatische Korrelation zwischen eingeführten Reformen und Einsparungen häufig nicht automatisch gegeben ist. Auch gelten die im „Exkurs“ ausführlich beschriebenen Schwierigkeiten, die beim Vergleich von verschiedenen Ländern auftauchen.²²⁵

Weiters wird auch gerne mit Schlagsätzen wie „Einsparungen um 40 %“ gearbeitet. Diese Quoten beziehen sich jedoch nahezu immer auf (kurzfristige) Kosteneinsparungen (Stichwort: ausgegliederte Rechtsträger), nicht aber auf die Reduzierung von Verantwortlichkeiten, was einen erheblichen Unterschied bedeutet.²²⁶

2.2.7 Zusammenfassung & Conclusio

Ausgehend von aktuellen Diskussionen rund um Reformbestrebungen in verschiedenen Bereichen der Verwaltung (Gesundheitsreform, Bildungsreform uvm.) wurden in der Einleitung die vielen Versuche in Österreich dargestellt, das gesamte Verwaltungssystem zu reformieren („Österreich Konvent“, „Verwaltungsreform“, „Konklave“ zur Verwaltungsreform uvm). In all diesen Diskussionen geht es oft um mangelnde Effizienz des öffentlichen Sektors was dazu führt, dass zu viele Steuergelder dafür aufgewendet werden müssen. Reformer sprechen in diesem Kontext dann oft von der Rückbesinnung auf einen „schlanken Staat“ – Kritiker treten diesen Forderungen mit Schlagwörtern wie „Ausverkauf des Staates“ entgegen. Eng mit diesen Auseinandersetzungen ist dabei sehr häufig das Konzept des New Public Management verknüpft, welches sich mit der Modernisierung der Verwaltung beschäftigt.

In Kapitel 2.1 wurde versucht den Begriff des New Public Management zu definieren. Die zahlreichen unterschiedlichen Definitionsversuche diverserer Autoren haben deutlich gemacht, dass es sehr schwer ist, diesen Begriff zu fassen. Wie von der Autorin ausgeführt, könnte man zusammengefasst darunter die Modernisierung der Öffentlichen Verwaltung durch Steigerung von Effektivität, Bürgerorientierung, Marktorientierung und Wettbewerb und durch Schaffung von Transparenz verstehen. Auf die Problematik der Vagheit dieses Begriffes wurde in Kapitel 2.3 näher eingegangen.

²²⁵ Siehe dazu ausführlich „Exkurs“ in dieser Arbeit, S. 29ff.

²²⁶ Vgl. Politt/Bouckaert 2004: 24ff und vgl. dazu auch ausführlich den „Exkurs“.

Die Untersuchung der Rahmenbedingungen in Kapitel 2.2 ergab Veränderungen in drei Bereichen, die grundlegend für die Einführung von New Public Management Maßnahmen waren: Ökonomie, Politik und Gesellschaft.

In Kapitel 2.3 wurden umfassend die unterschiedlichen theoretischen und konzeptionellen Strömungen dieses Konzepts beleuchtet: Im New Public Management kumulieren Ansätze der Public Choice Theorie, der Neuen Institutionsökonomie und des Managerialismus. Eine rein ideologische Erklärung dieses Konzept (mit neoliberalen Ansätzen) würde zu kurz greifen. Bereits hier wurde auf die Widersprüchlichkeit einiger Ansätze verwiesen: So stehen die Forderungen des Property Right-Ansatz nach mehr Autonomie der Verwaltungsmitarbeiter in deutlichem Widerspruch zu den Forderungen der Prinzipal-Agent-Problematik, die mehr Überwachungs- und Informationssysteme fordert.

Es folgte in Kapitel 2.4 die Diskussion konkreter Instrumente des New Public Management anhand zweier Beispiele aus der Praxis: der Bundeskellereinspektion und der Studienbeihilfebehörde. Davor wurde die Haushaltsrechtsreform in Österreich dargestellt, die weit reichende Veränderungen für die österreichische Verwaltungslandschaft mit sich bringt.

Nach einem kurzen Exkurs, der einen internationalen Ländervergleich hinsichtlich des Umgangs mit New Public Management zum Inhalt hatte, widmet sich Kapitel 2.5 der kritischen Diskussion verschiedener Element des NPM Konzepts. Dabei wurde unter anderem die mangelnde wissenschaftliche Fundierung, die naive Übernahme von Konzepten der Privatwirtschaft auf den öffentlichen Bereich und die Problematik der Wirkungsorientierung erörtert.

In dieser vorliegenden Arbeit hat sich bei der Diskussion ein Trend mehrfach gezeigt, nämlich die mangelnde Greifbarkeit des New Public Management:

- Es gibt keine eindeutige Definition von New Public Management. Die Definitionsversuche vieler Autoren sind sehr unterschiedlich und es ist nicht hinreichend geklärt, was nun alles unter diesem Begriff subsumiert wird.²²⁷

²²⁷ Ausführlich dazu Kapitel 2.1

- Es lassen sich auch die Kontextbedingungen nicht eindeutig bestimmen, die zur Entstehung dieses Reformtrends geführt haben. Es wird von verschiedenen Autoren eine Dreiteilung vorgenommen (Politik – Gesellschaft – Wirtschaft). Untersucht man jedoch einzelne Länder, herrschen dort oft gänzlich andere Gründe für das Entstehen des NPM vor.²²⁸
- Auch die ausführliche Diskussion der theoretischen und konzeptionellen Verortung dieses Konzepts hat ergeben, dass es keine eindeutige theoretische Verortung gibt. Je nach Autor wird das NPM aus einem anderen „Mix“ aus unterschiedlichen Theorien und Ansätzen erklärt.²²⁹

Es stellt sich nun die Frage, wie diese hohe Vagheit interpretiert werden soll. Manche Autoren sehen diesen Umstand sehr kritisch (zu große Auslegbarkeit, Frage: „Was ist NPM“ kann nicht hinreichend beantwortet werden, etc.). Andere sehen die große „Füllbarkeit“ dieses Begriffes als zentral für den Erfolg des New Public Management: Nur auf diese Weise ist es möglich, einen Orientierungsrahmen zu bieten, innerhalb dessen verschiedene Länder ihre eigenen Strategien für die Modernisierung der Verwaltung ausarbeiten können.²³⁰

Aus Sicht der Autorin empfiehlt sich hier ein abgehen von einer „entweder-oder“ Vorgehensweise: Es ist wenig zielführend, dass New Public Management einheitlich zu definieren und für alle gleichermaßen verbindlich zu machen, wenn dadurch die Praktikabilität der Reformmaßnahmen leidet. Es schadet aber auch nicht, an der wissenschaftlichen Fundierung weiterzuforschen um die überufernde Füllbarkeit des Begriffes etwas einzuschränken.²³¹

Der bereits in der Einleitung aufgeworfene Vorwurf, das NPM strebe einen „*Ausverkauf des Staates*“ an bzw. sei es das zentrale Ziel, alles zu privatisieren, kann nicht bestätigt werden. Es ist richtig, dass sich der Property Rights-Ansatz (als Teil der Neuen Institutionsökonomie) die Frage stellt, welche Art von Verteilung der Verfü-

²²⁸ Ausführlich dazu Kapitel 2.2.

²²⁹ Ausführlich dazu Kapitel 2.3

²³⁰ Ausführlich dazu Neisser/Meyer/Hammerschmid in Kapitel 2.3 dieser Arbeit.

²³¹ Neisser/Meyer/Hammerschmid schlagen vor, die aufgeworfenen Fragen in den jeweiligen Kontext einzubetten und vor diesem Hintergrund zu diskutieren. Sie glauben, dass diese hohe Ambiguität des Begriffs große Chancen eröffnet. Vgl. Neisser/Meyer/Hammerschmid 1998: 39.

gungsrechte zu einer möglichst effizienten Nutzung des jeweiligen Gutes führt.²³² Das Ergebnis solcher Überlegungen können zwar Privatisierungen sein, diese werden jedoch nicht von vorn herein angestrebt. In die Diskussionsprozesse fließen dabei nicht nur kostenökonomische Überlegungen ein, sondern auch Überlegungen zur strategischen Relevanz.²³³ Privatisierungen aus ideologischen Gründen per sé abzulehnen erscheint vor dem Hintergrund einer offenen Diskussion nicht zweckmäßig zu sein.

Es bleibt natürlich die Frage, ob die Strömungen des New Public Management wirklich Verbesserungen für die Verwaltung in der Praxis mit sich gebracht haben. Was bringt es zum Beispiel, wenn die Studienbeihilfenbehörde ein Leitbild formuliert? Hilft die Formulierung von Sätzen wie „*Die Studienbeihilfenbehörde ist ein wesentliches Element der Bildungspolitik...*“ die Motivation und damit Effizienz der Mitarbeiter zu steigern?

Es mag sein, dass manche derartige Leitbilder kritisch sehen, vor allem in Hinblick auf ihren Nutzen. Fakt ist jedoch, dass die umfassenden Reformvorhaben z.B in der Studienbeihilfenbehörde zu namhaften Veränderungen geführt haben, die auch für die Bürger von großem Vorteil sind (z.B große Zeitersparnis durch elektronische Antragsstellung).²³⁴

Die kritischen Ausführungen haben gezeigt, dass es noch großen Diskussionsbedarf innerhalb des New Public Management gibt. Eine kritische Auseinandersetzung mit dieser (relativ jungen Materie) ist durchaus positiv zu bewerten; auf diese Weise entstehen eine kontinuierliche Reflexion und permanente Verbesserungen. Das NPM sollte nicht aufgrund von Pauschalkritik als Ganzes abgelehnt und auch nicht unhinterfragt übernommen werden. Vielmehr sollte man die Reformchancen begreifen und die Diskussionen nicht in ideologische Sackgassen führen: Das New Public Management bietet Chancen gleichwohl wie Verbesserungspotentiale. Beides zu diskutieren erfordert nicht eine Entscheidung für oder gegen das New Public Management.

²³² Vgl. dazu ausführlich Kapitel 2.3.2.2 dieser Arbeit.

²³³ Vgl. dazu ausführlich Kapitel 2.3.2.2, (hohe Bedeutung des politischen Diskurses im Hinblick auf die strategische Relevanz).

²³⁴ Vgl. dazu ausführlich Kapitel 2.4.2.3 dieser Arbeit.

III. Empirie

Das vorangegangene Kapitel beschäftigte sich mit den theoretischen Grundlagen, die für die Beantwortung der Forschungsfrage unabdingbar sind. Die intensive Auseinandersetzung mit der Disziplin der Verwaltungsforschung (Kapitel 2.1) und des New Public Management (Kapitel 2.2) ermöglichten eine erste Einordnung der Begrifflichkeiten und bildet die Grundlage für die nun vorgestellte empirische Beantwortung der Forschungsfrage.

Zunächst wird in Kapitel 3.1 das Untersuchungsobjekt, der Entwurf der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform, vorgestellt, bevor in Kapitel 3.2 die Forschungsfrage näher erläutert wird.

Bei der Beantwortung der Forschungsfrage wurde nach den Regeln der qualitativen Inhaltsanalyse nach *Mayring* vorgegangen. Die Charakterisierung einer derartigen Analyse wird in Kapitel 3.3 vorgenommen.

In Kapitel 3.4 folgt die Auswertung der Inhaltsanalyse und in Kapitel 3.5 die Beantwortung der Forschungsfrage. Zum Schluss werden noch die Grenzen dieser Untersuchung (Kapitel 3.6) diskutiert.

Die Zusammenfassung der vorgefundenen Ergebnisse sowie ein Ausblick folgen in Kapitel IV.

3.1 Untersuchungsobjekt: Haushaltsrechtsreform des Bundes

Die hier untersuchte – und mittlerweile auch verabschiedete – Haushaltsrechtsreform bringt weit reichende Veränderungen für die Bundesverwaltung mit sich. Diese Veränderungen werden von Experten mit jenen Schlagworten beschrieben („*Ergebnisverantwortung*“, „*Wirkungsorientierung*“, „*Transparenz*“ oder „*Effizienz*“²³⁵), die sehr an die Eckpfeiler des New Public Management erinnern.²³⁶

Die Haushaltsrechtsreform des Bundes wurde von der Budgetsektion des Bundesministeriums für Finanzen ausgearbeitet.²³⁷ Als Entstehungsgründe für diese Reform

²³⁵ Steger 2009: 28.

²³⁶ Vgl. dazu ausführlich Kapitel 2.2 New Public Management.

²³⁷ Eine der hier maßgeblich verwendeten Quellen ist ein Artikel von Dr. Gerhard Steger, Sektionschef dieser Abteilung: Steger 2009. Alle Informationen dazu finden sich auch auf der Homepage des BMF (Budgetsektion), online unter: https://www.bmf.gv.at/Budget/Haushaltsrechtsreform/_start.htm (Zugriff am 23.11.2009).

nennt Steger dafür Budgetprobleme, eine kritisch gewordene Öffentlichkeit, die mehr Transparenz verlangt, reger internationaler Austausch durch länderübergreifende Kontakte sowie das Entstehen neuer konzeptioneller Ansätze (u.a New Public Management) und die Innovationsfreude zahlreicher Mitarbeiter in der Verwaltung.

Die Trends gingen Richtung Ergebnisorientierung, mehrjähriger Ausrichtung der Budgetpolitik sowie die Berücksichtigung der Elemente der Doppik²³⁸. Das Verb „gingen“ ist an dieser Stelle bewusst gewählt: Diese Trends in der Haushaltsführung hielten in vielen anderen OECD Staaten schon viel früher Einzug - Österreich war „relativ spät dran“²³⁹. Dies wird jedoch als Vorteil gewertet, denn so war es möglich, die Erfahrungen diverser anderer Länder in die Konzepte einfließen zu lassen und ein konsistentes Gesamtmodell zu entwickeln. Aufgrund der großen Tragweite dieser Reform herrschte Einigkeit darüber, dass dieses Vorhaben kein parteipolitisches Thema sein dürfe und, dass die Umsetzung in zwei Etappen erfolgen soll.²⁴⁰

Erste Etappe:

Im September 2004 wurde eine Arbeitsgruppe aller im Parlament vertretenen Parteien installiert, die einen breiten politischen Konsens für dieses Projekt garantieren sollte. Im Dezember 2007 wurde ein einstimmiger Parlamentsbeschluss erzielt, der die Umsetzung der ersten Etappe dieser Reform ermöglichte. Wesentliche Neuerungen waren unter anderem die Einführung des „Gender budgeting“²⁴¹ und die Einführung eines neu etablierten mehrjährigen Finanzrahmens. Dieser Finanzrahmen ermöglicht dem Nationalrat Abgabengrenzen (AO) festzulegen, die für eine erhöhte Ausgabendisziplin sorgen sollen. Diese Abgabengrenzen gelten für ressortübergreifende Rubriken, derer es fünf gibt. Damit ist es im Sinne einer vermehrt geforderten Transparenz leichter zu sehen, für welche Bereiche der Bund wie viel Geld ausgibt. Folgende fünf Rubriken wurden in der ersten Etappe der Haushaltsrechtsreform festgelegt, die jeweils verschiedene Ministerien umfassen:

²³⁸ Doppik ist die Abkürzung für doppelte Buchführung (in Konten) und bezeichnet generell das Weggehen von einer reinen Ausgaben-Einnahmen Rechnung hin zu einer doppelten Buchführung. Ausführlich dazu: Verwaltungslexikon, online unter <http://www.olev.de/> (Zugriff am 29.11.2009).

²³⁹ Steger 2009: 25 ff.

²⁴⁰ Vgl. ebd.: S. 23-25. Die in Kapitel 3.4 vorgestellte Auswertung der Ergebnisse wird untersuchen, inwieweit der Entwurf zum BHG wirklich ein parteipolitisch unabhängiges Thema geblieben ist oder ob sich doch parteipolitische Muster hinsichtlich Einstellung und Legitimation erkennen lassen.

²⁴¹ Die Haushaltsführung hat bei der Budgetführung Maßnahmen zu treffen, die geeignet sind die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern herzustellen. Vgl. dazu Steger 2009: 25f.

- Recht und Sicherheit
- Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie
- Bildung, Forschung, Kunst und Kultur
- Wirtschaft, Infrastruktur und Umwelt
- Kassa und Zinsen²⁴²

Durch die mehrjährige Finanzplanung sollte der Grundsatz *„Jede Ressortministerin ihre eigene Finanzministerin. Jeder Ressortminister sein eigener Finanzminister“* verwirklicht werden. Dieser bietet den jeweiligen Ressortleitern einen Ansporn zum möglichst effizienten Einsatz von Budgetmitteln, da nun nicht ausgenützte Mittel im jeweiligen Ressort verbleiben dürfen. Somit wird dem *„Dezemberfieber“* entgegen gewirkt. Auf diese Art entsteht laut Steger eine „win-win“ Situation: Das *Bundesministerium für Finanzen* profitiert von einer höheren Ausgabendisziplin und die einzelnen Ressorts von mehr Flexibilität (innerhalb der jeweiligen Abgabengrenze).²⁴³

Zweite Etappe:

Die zweite Etappe knüpft an die erste an und läutet noch umfangreichere Veränderungen ein: *„Die Veränderungen gehen sogar so weit, dass es als notwendig erachtete wurde, einige Jahre der Vorbereitung verstreichen zu lassen, um den (...) Kulturwandel in Politik und Verwaltung vorzubereiten“*.²⁴⁴ Aufgrund dieser tiefgreifenden Veränderungen steht diese Etappe im Zentrum dieser Untersuchung.

Die zweite Etappe der Haushaltsrechtsreform ist somit **Untersuchungsgegenstand** dieser Arbeit. Im Juni 2009 wurde ein Entwurf dieser Reform vom Bundesministerium für Finanzen (BMF) in die Begutachtung geschickt. Rund zwei Monate hatten 20 Bundesbehörden (darunter alle Ministerien), 12 Landesbehörden (darunter alle Landesregierungen, Städtebund und Gemeindebund) sowie die Sozialpartner (Arbeiterkammer, Landwirtschaftskammer, Gewerkschaftsbund und Wirtschaftskammer) Zeit, Stellung zu diesem Entwurf zu nehmen und dabei Bedenken und Änderungswünsche zu äußern.²⁴⁵

²⁴² Vgl. dazu Steger 2009: 26 ff.

²⁴³ Vgl. Steger 2009: 25-27.

²⁴⁴ ebd.: 27f.

²⁴⁵ Eine detaillierte Aufzählung aller eingeladenen Akteure und jener, die auch wirklich am Begutachtungsverfahren aktiv teilgenommen haben, findet sich in Kapitel 3.4.

Von der Möglichkeit eine Stellungnahme abzugeben, machen 25 der 36 eingeladenen Akteure Gebrauch.

Diese 25 Stellungnahmen (darunter der Abschlussbericht des Budgetausschusses im Sinne einer Stellungnahme des Parlaments, siehe ausführlich 3.4) werden im Zuge dieser Arbeit einer inhaltsanalytischen Untersuchung unterzogen. Dabei sollen neben der Beantwortung der Forschungsfrage auch weitere interessante Aspekte herausgearbeitet werden (z.B. Clustern von Akteuren, Themen oder Legitimationsstrategien).

Es soll an dieser Stelle festgehalten werden, dass die Stellungnahmen zum Begutachtungsentwurf (!) herangezogen wurden, nicht also Äußerungen zum fertigen Gesetzestext (für den es keine Stellungnahmen im Sinne eines Begutachtungsverfahrens geben würde). Die geäußerten Bedenken und Änderungswünsche beziehen sich somit auf den Entwurf zum Bundeshaushaltsgesetz und nicht auf dessen endgültige Fassung.

Im Dezember 2009 passierte der abgeänderte Entwurf den Ministerrat und in weiterer Folge auch das Parlament, wo er einstimmig beschlossen wurde.²⁴⁶ Eine weitere Untersuchung, ob und wie die gewünschten Änderungswünsche und Bedenken der Akteure in den finalen Gesetzestext eingeflossen sind, würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Der interessierte Leser sei an die aktuelle Fassung des Bundeshaushaltsgesetzes verwiesen²⁴⁷, sowie an den Ausblick (Kapitel IV) am Ende dieser Arbeit.

Bereits vor dem Umsetzungsjahr 2013 soll es Pilotprojekte und Parallelbetriebe geben.

Auf eine eingehende Darstellung der rechnungstechnischen Veränderungen wird an dieser Stelle verzichtet, da hierzu ein breiteres betriebswirtschaftliches Verständnis notwendig ist. Sehr wohl sollen jedoch die vier Eckpfeiler der zweiten Etappe in ihren Grundzügen dargestellt werden, die weitreichende Veränderungen für die Bundesverwaltung mit sich bringen:

²⁴⁶ Vgl. https://www.bmf.gv.at/Budget/Haushaltsrechtsreform/2EtappederHaushalts_10081/_start.htm [Zugriff am 15.8.2010].

²⁴⁷ Vgl. ebd

- **neue Budgetstruktur**

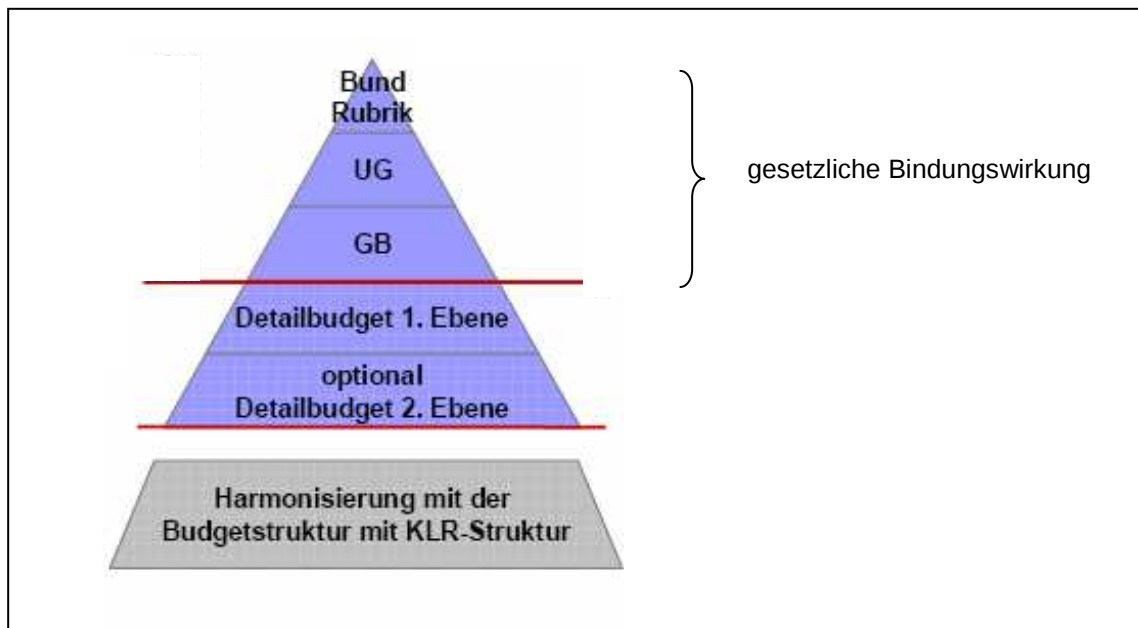


Abbildung 3: **Neue Budgetstruktur ab 2013**
(aus dem Entwurf des BHG²⁴⁸)

Die in der ersten Etappe übersichtlich gestaltete Budgetstruktur mit Einführung der 5 Rubriken (ressortübergreifend) und ca. 30 Untergliederungen (ressortspezifisch) wurde beibehalten. Die Abgabeobergrenzen (AO) für die Rubriken werden vom Nationalrat für vier Jahre im Vorhinein festgelegt; jene für die Untergliederungen (UG) für ein Jahr verbindlich und für die weiteren drei Jahre indikativ. Damit wird es leichter ersichtlich, für welche Bereiche der Bund wie viel Geld ausgibt.

Neu hinzugekommen sind die Ebenen darunter, insbesondere die Einführung der Globalbudgets. Die Idee der Globalbudgets (GB) ist es, den gesamten Sach- und Personalaufwand zu bündeln und damit den jeweiligen Ressorts mehr Flexibilität bei der Ressourcenverwaltung zuzugestehen. Innerhalb dieses Globalbudgets agiert die jeweilige Verwaltungseinheit relativ autonom – bisher waren starre, inflexible Budgetstrukturen vorherrschend, die den Verantwortlichen meist wenig Spielraum erlaubten.

²⁴⁸ Vgl. Entwurf BHG, 2. Etappe, online unter http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/ME/ME_00066/fname_162942.pdf#search=%2266%20ME%22, S. 25

Steger sieht die Einführung von Globalbudgets auch vor dem Hintergrund einer kritisch gewordenen Öffentlichkeit, die mehr Transparenz verlangt, positiv: Durch die Globalbudgets, also sachlich zusammengehörende Bereiche, ist es möglich, inhaltliche Schwerpunkte einer Unterglieder zu identifizieren.²⁴⁹ Die Gesetzliche Bindungswirkung besteht nur für die Rubriken und Untergliederungen (Ausgabenobergrenzen) sowie für die Globalbudgets (siehe *Abb. 3*). Die unter den Globalbudgets liegenden Detailbudgets erlauben einer Dienststelle die Steuerung der ihr zugewiesenen Ressourcen. Diese Detailbudgets unterliegen nur einer verwaltungsinternen Bindungswirkung.

Die neue Budgetstruktur soll zudem mit der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) verknüpft werden.

- **neues Veranschlagungs- und Rechnungswesen:**

Dieses soll im direkten Austausch mit der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) stehen und erlauben, den Vermögensstatus des Bundes praxisnah darzustellen.

- **wirkungsorientierte Haushaltsführung:**

Dieses Element wird von *Steger* als das „*spannendste und zugleich herausforderndste*“²⁵⁰ beschrieben. Zukünftig werden Verwaltungseinheiten angehalten werden, Ziele zu definieren und in weiterer Folge Maßnahmen darzulegen, wie sie diese Ziele erreichen wollen. Der Erfolg dieser Maßnahmen soll dann mittels Kennzahlen oder verbaler Begründung operationalisiert werden. Die Wirkungsorientierung ist nicht mit gesetzlichen Sanktionen versehen, das heißt, es wird zukünftig eine sehr spannende Frage sein, wer für dieses „Wirkungscontrolling“ verantwortlich ist. *Steger* zufolge wäre hier die Einrichtung einer Stelle, die sich genau mit dieser Frage auseinander setzt, sehr zu empfehlen.²⁵¹

- **ergebnisorientierte Steuerung von Dienststellen**

Derzeit sind die Kompetenzzuordnungen meist nicht mit den vorliegenden Organisationsstrukturen ident – eine Annäherung dieser beiden Kompo-

²⁴⁹ ebd.: 23 und 27.

²⁵⁰ ebd.: 31.

²⁵¹ Das bereits beschlossene BHG sieht vor, dass nun das Bundeskanzleramt die Funktion dieser Wirkungscontrollingstelle innehaben wird. Das BKA soll die Ressort dabei in der Festlegung der Ziele begleiten und unterstützen (§ 68 des Entwurfs und § 68 BHG 2013). Siehe dazu ausführlich Kapitel 3.4.4.3 sowie Kapitel IV:

nenten strebt dieser Unterpunkt an. Für die Praxis bedeutet das, dass der Dienststellenleiter die haushalts- als auch die dienst- und personalrechtliche Verantwortung zugesprochen bekommt.

Erneut sei darauf verwiesen, dass diese Eckpfeiler lediglich im Entwurf so dargestellt sind und nicht das BHG in finaler Fassung wiedergeben (siehe Kapitel IV).

An dieser Stelle sollen nicht die Vor- und Nachteile dieser Reform diskutiert werden, vielmehr sollen sich die mit diesem Entwurf ergebenden Veränderungen zwischen Politik und Verwaltung erarbeitet werden. Trotzdem gilt es schon an dieser Stelle zu erwähnen, dass die Haushaltsrechtsreform überwiegend nur für den Bund gilt, da es nicht gelungen ist, die Länder und Gemeinden für dieses Vorhaben zu überzeugen. Da die Landes- und Gemeindeverwaltung einen großen Teil der österreichischen Verwaltung ausmacht, schmälert dieser Umstand den Erfolg des Reformwerks deutlich.²⁵²

In den weiteren Ausführungen werden die Erwartungshaltungen und Ängste der Akteure hinsichtlich dieses Reformvorhabens (2. Etappe der Haushaltsrechtsreform) analysiert um so eine mögliche Machtverschiebung zwischen Politik und Verwaltung zu erforschen.

3.2 Forschungsfrage

Nachdem bereits auf die weitreichenden Veränderungen hingewiesen wurden, die der vorliegende Entwurf des Bundeshaushaltsrechts mit sich bringt, stellt sich die Frage, wie sich diese Veränderungen auf das Machtverhältnis von Politik und Verwaltung auswirken könnten.

Bereits in der Einleitung (Kapitel I) wurde herausgearbeitet, dass das Budget oft als eine „*in Zahlen gegossene Politik*“²⁵³ bezeichnet wird. Dieser Beschreibung zeigt schon sehr deutlich den Zusammenhang zwischen Politik und Haushaltsrecht: Das Haushaltsrecht als Ausdruck der Prioritätensetzung der Politik ist untrennbar mit einem damit gewachsenen Machtverhältnis verbunden. Einem Machtverhältnis zwischen jenen, die dieses Haushaltsrecht beschließen, und jenen, die davon unmittelbar betroffen sind. Oder anders ausgedrückt ist das Haushaltsrecht immer auch ein Ausdruck des Machtverhältnisses zwischen Politik („beschließen“) und Verwaltung

²⁵² Vgl. Steger 2009: 23-36. Vgl. dazu auch die Stellungnahmen der Akteure der Landesverwaltung sowie die Auswertung in Kapitel 3.4.

²⁵³ Vgl. z.B. „Das Budget“ auf der Homepage des BMF, online unter https://www.bmf.gv.at/Budget/DasBudget/_start.htm [Zugriff am 28.8.2010].

(„betroffen“), da die individuelle Ressourcenausstattung – und das Festlegen dieser – für die jeweilige Machtposition entscheidend ist²⁵⁴. Eine Veränderung des Haushaltsrechts müsste folglich auch zu einer Veränderung dieser Machtbalance führen, zumindest wenn diese Veränderungen gravierend sind“.²⁵⁵

Wenn man den Medienberichten, Presseaussendungen und Artikel zur Haushaltsrechtsreform Glauben schenkt, liegen derartige tiefgreifende Veränderungen mit dem neuen Haushaltsrecht vor: Das neue Haushaltsrecht wird bezeichnet als eine „*Revolution der Haushaltspolitik*“²⁵⁶, als „*ein Meilenstein*“, der die Form der Politik ändert²⁵⁷ und damit einen „*Kulturwandel in Politik und Verwaltung vorbereitet*“²⁵⁸.

Da die Haushaltsrechtsreform in der wissenschaftlichen Diskussion als Ergebnis der Logik des New Public Management gesehen wird, lautet die forschungsleitende Fragestellung dieser Arbeit wie folgt:

Bringt das New Public Management – untersucht am Beispiel der Haushaltsrechtsreform in Österreich – eine Veränderung des Machtverhältnisses zwischen Politik und Verwaltung mit sich? Wenn ja, welche?“

Die Beantwortung dieser Fragestellung erfolgt folgendermaßen:

Das Bundesministerium für Finanzen (BMF) hat im Sommer 2009 den Entwurf zur zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform in die Begutachtung geschickt.²⁵⁹ 36

²⁵⁴ Novy, Andreas (1998): Macht bei Foucault und im Marxismus. In: Kurswechsel. Zeitschrift für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen: Wer MACHT Politik? Politische Subjekte, Akteure und Handlungsträger. Wien: Sonderzahl Verlagsges.m.b.H, S. 85.

²⁵⁵ Oberndorfer weist darauf hin, dass die funktionelle Trennung „beschließen- durchführen“ für die Abgrenzung von „Politik-Verwaltung“ nicht haltbar ist, da die „Hochbürokratie“ bereits durch die Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen am Akt des Beschließens mitwirkt. Für die Herleitung der forschungsleitenden Fragestellung wird dieser Aspekt kurzzeitig außer Acht gelassen, in weiterer Folge jedoch ausreichend beachtet. Ausführlich dazu siehe Kapitel 2.1.1 sowie Oberndorfer 2006: 40.

²⁵⁶ Presseaussendung des Parlamentsclub der FPÖ, online unter http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20091211_OTS0136/fpoe-weinzinger-zu-bundeshaushaltsgesetz-2013-bundesregierung-bekommt-instrument-um-ordentliche-budgetpolitik-machen-zu-koennen [Zugriff 11.12.2009].

²⁵⁷ Presseaussendung der SPÖ Bundesorganisation, online unter http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20091211_OTS0274/matznetter-zu-bundeshaushaltsgesetz-ein-meilenstein [Zugriff am 11.12.2009].

²⁵⁸ Steger, Gerhard (2009): Die Haushaltsrechtsreform des Bundes. In: Journal für Rechtspolitik 17. Wien: Springer Verlag, S. 28. Online verfügbar unter <http://www.springerlink.com/content/t07774417100k750/fulltext.pdf> [Zugriff 1.11.2009].

²⁵⁹ Eine ausführliche Erläuterung der Haushaltsrechtsreform, insbesondere der zweiten Etappe, erfolgt in Kapitel 3.1 dieser Arbeit.

Bundesbehörden, Landesbehörden und Interessens- und Berufsvertretungen²⁶⁰ hatten während des Sommers 2009 Gelegenheit, eine Stellungnahme zu diesem Entwurf abzugeben. Durch die inhaltsanalytische Untersuchung dieser Stellungnahmen wird herausgearbeitet, welche Ängste/Widerstände („*Wo es Macht gibt, gibt es Widerstand*“²⁶¹) und Erwartungen die Akteure hinsichtlich dieser umfassenden Reform äußern bzw. latent vermutet werden können.

Für die Operationalisierung der Forschungsfrage ergeben sich somit folgende Fragen, die sich im Schirm der oben dargestellten forschungsleitenden Fragestellung wieder finden:

- Welche Interessens- und Erwartungshaltungen äußern jene Akteure, die eine Stellungnahme zum Begutachtungsentwurf der 2. Etappe der Haushaltsrechtsreform abgegeben haben?
- Welche Themen werden dabei von den einzelnen Akteuren angesprochen?
- Welche Begründungen und Legitimationsmuster verwenden die Akteure in ihren Stellungnahmen?
- Welche anderen Akteure spielen in den Argumentationen eine wichtige Rolle?
- Welche Cluster von Akteuren lassen sich bilden?²⁶²

Aufgrund der bereits diskutierten Theorien in den Kapitel 2.1 und 2.2 ergeben sich vor dem Hintergrund der hier vorgestellten Forschungsfragen folgende Hypothesen:

Da im Vorfeld dieser Reform oft von einem merklichen Transparenzgewinn für die Bürger und das Parlament gesprochen worden ist²⁶³, lautet die erste Arbeitshypothese (in Anlehnung an die forschungsleitende Fragestellung) wie folgt:

Hypothese1 (Forschungsfrage): Es kommt im Zuge der Haushaltsrechtsreform zu einer Machtverschiebung zugunsten der Politik, da diese von einer erhöhten Transparenz profitiert.

²⁶⁰ Eine detaillierte Aufzählung aller eingeladenen Akteure und jener, die auch wirklich am Begutachtungsverfahren aktiv teilgenommen haben, findet sich in Kapitel 3.4

²⁶¹ Foucault 1983 zitiert Novy 1998: 83.

²⁶² Erneut sei darauf verwiesen, dass die möglichen Veränderungen nicht aufgrund eines Vergleiches zwischen dem BHG neu und BHG alt erarbeitet werden. Ausführlich dazu siehe Kapitel 1.3

²⁶³ Siehe 3.1 dieser Arbeit

Neben der Beantwortung dieser zentralen Forschungsfrage ermöglichen die formulierten Unterfragen weitere interessante Aufschlüsse: Welche Akteure haben sich zu Wort gemeldet? Was für Gruppen von Akteuren lassen sich bilden, z.B hinsichtlich gemeinsam verwendeter Legitimationsstrategien oder Nennung von gewissen Themen?

Aufgrund der parteipolitischen „Färbung“ der Ministerien in Österreich (jeweiliger Minister bzw. Ministerin)²⁶⁴ liegt es nahe, dass sich die Argumentationsstrategien der Ministerien hinsichtlich ihrer parteipolitischen Zugehörigkeit ähnlich sind. Daraus ergibt sich die zweite Hypothese dieser Arbeit:

Hypothese 2: Die Ministerien lassen sich hinsichtlich ihrer Einstellung zum Entwurf des Bundeshaushaltsgesetzes und der Verwendung von verschiedenen Legitimationsstrategien nach ihrer parteipolitischen Zugehörigkeit (jeweiliger Fachminister bzw. Fachministerin) clustern.

Die Untersuchung und Zuordnung der Legitimationsstrategien erfolgt in Anlehnung an *Vaara/Tiendari*²⁶⁵, die unterschiedliche Legitimationsstrategien verschiedenster Autoren zusammentragen und dabei fünf unterschiedliche Legitimationsstrategien ausmachen: Authorization, Rationalization, Moralization, Narrativization und Normalization. Eine genaue Darstellung und Definition dieser Legitimationsstrategien erfolgt in Kapitel 3.4 sowie im Anhang dieser Arbeit.

Da zum vorliegenden Entwurf nicht nur Organe der Verwaltung Stellung genommen haben, lässt sich diese Hypothese auch für jene Akteure weiterführen, die nicht zur Verwaltung zählen (z.B *Wirtschaftskammer, Arbeiterkammer* oder *Gewerkschaft öffentliche Dienst*), jedoch auch eine parteipolitische „Färbung“ besitzen.²⁶⁶

Hypothese 3: Auch die anderen Akteure (nicht-Ministerien) lassen sich hinsichtlich ihrer Einstellung zum Entwurf des Bundeshaushaltsgesetzes und der Verwendung

²⁶⁴ *Oberndorfer* spricht von einer institutionellen Verschmelzung, da die obersten Organe der Vollziehung zwar verfassungsrechtlich zur Verwaltung zählen, aufgrund ihrer meist politischen Verortung jedoch auch dem Teilsystem der Politik zugeordnet werden können. Vgl. *Oberndorfer* 2006: 39f.

²⁶⁵ Vaara, Eero/Tienari, Janne (2008): A discursive perspective on legitimation strategies in multinational corporations. *Academy of Management Review*, Vol 33, No. 5, S. 985-993.

²⁶⁶ Verbände sind entweder mit einflussreichen Parteien verbunden, z.B über Personalunionen, oder es können direkte „Clientela-Beziehungen“ zwischen den Großverbänden und den entsprechenden Ressorts ausgemacht werden, z.B BMASK und Arbeiterkammer oder BMwJf und WKÖ. Vgl. dazu ausführlich *Oberndorfer* 2006: 70f.

von verschiedenen Legitimationsstrategien nach ihrer parteipolitischen Zugehörigkeit clustern.

Cluster können weiters auch für andere Fragestellungen gebildet werden, z.B. Art der Einstellung zu diesem Begutachtungsentwurf („pro“ oder „contra“). Daraus sollen Ängste und Erwartungen unterschiedlicher Akteure herausgefunden und systematisch gegliedert werden.

In Kapitel 2.1 wurden verschiedene Dimensionen der Verwaltung herausgearbeitet. Im Zuge dieser Auseinandersetzung wurden Fragen formuliert, die nun in Hypothesen münden.²⁶⁷ Hypothese 4 und Hypothese 5 spiegeln sich auf den ersten Blick nicht augenscheinlich im Schirm der Forschungsfrage wider (bei der es um die Machtverschiebung zwischen Verwaltung und Politik geht). Deren Beantwortung scheint aber trotzdem interessant zu sein, da eine mögliche Veränderung der dargestellten Strukturmerkmale auch von Interesse für die Erklärung einer möglichen Machtverschiebung sein kann. Die in Kapitel 2.1 erarbeiteten Hypothese 6 und Hypothese 7 finden sich dafür sehr offensichtlich in der forschungsleitenden Fragestellung wieder:

Hypothese 4 – Organisation der Verwaltung: Im Zuge der Haushaltsrechtsreform kommt es im Sinne des Leitsatzes der Reform „*Jede Ressortministerin ihre eigene Finanzministerin. Jeder Ressortminister sein eigener Finanzminister*“²⁶⁸ zu einer vermehrten Dezentralisierung der Verantwortung und im Zuge dessen zu einer flacheren Hierarchie.

Hypothese 5 – Personal: Die Haushaltsrechtsreform zielt auf eine vermehrte Eigenverantwortung des Personals ab. Damit erhöht sich die Wahrnehmung für Irritationen und folglich auch die Lern- und Innovationsbereitschaft der Organisation Verwaltung.²⁶⁸

²⁶⁷ Eine eingehende Darstellung der Dimensionen und Annäherung an die hier vorgestellten Hypothesen findet in Kapitel 2.1, insbesondere S. 33 ff., statt.

²⁶⁸ Vgl. hierzu ausführlich die systemtheoretischen und verwaltungswissenschaftlichen Überlegungen in Kapitel 2.1, insbesondere S. 27 ff.

Hypothese 6 – Politik und Verwaltung: Durch die Haushaltsrechtsreform wird die Verwaltung effizienter und damit zu einem besser steuerbaren Vollzugsinstrument für die Politik.

Hypothese 7 – Ministerialverwaltung, Programmierung: Im Zuge der Haushaltsrechtsreform kommt es innerhalb der Verwaltung zu einer Machtzunahme der jeweiligen Fachminister, da diese gemäß dem Leitsatz: „*Jede Ressortministerin ihre eigene Finanzministerin. Jeder Ressortminister sein eigener Finanzminister*“²⁶⁹ mehr Gestaltungsspielraum und damit auch mehr Macht bekommen.

Die ausführliche Diskussion des New Public Management ermöglichte bereits die Einordnung der Haushaltsrechtsreform als Ergebnis dieser „Denkrichtung“. Diese Charakterisierung wurde in Kapitel 3.1 bzw. 2.2 vorgenommen, weshalb eine eigene Hypothese dahingehend, dass die Haushaltsrechtsreform dem New Public zuzuordnen ist, nicht notwendig erscheint.

3.3 Methodische Vorgehensweise

Nachdem in der Einleitung dieser Arbeit schon kurz auf die methodische Vorgehensweise eingegangen wurde, soll hier eine ausführlichere Darstellung dieser im Hinblick auf die Forschungsfrage erfolgen.

Die 25 Stellungnahmen zum Entwurf der Haushaltsrechtsreform (inkl. dem Abschlussbericht des Budgetausschusses) wurden mittels der inhaltsanalytischen Untersuchung nach Mayring bearbeitet. Bevor auf die einzelnen Schritte und Ausprägungen dieser Analyse eingegangen wird, soll zunächst eine kurze Charakterisierung der Methode der qualitativen Inhaltsanalyse erfolgen.

Ziel einer Inhaltsanalyse ist es, irgendeine Art von Kommunikation zu analysieren. Was jedoch alles „Inhalt“ sein kann, hängt vom jeweiligen Verständnis ab. Manche Inhaltsanalytiker (etwa Ritsert) gehen sogar vom Begriff „Inhalt“ ab, da es vielmehr um die „Gehalte“ von Kommunikation gehe, und nicht um konkrete Inhalte.²⁶⁹ Da es keine eindeutige Definition gibt, lässt sich die Inhaltsanalyse am besten durch folgende Spezifika charakterisieren:

²⁶⁹ Vgl. Mayring, Philipp (2008): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. Weinheim/Basel: Beltz Verlag, S. 11.

- Die Inhaltsanalyse hat Kommunikation zum Gegenstand, die in irgendeiner Art protokolliert ist („fixierte Kommunikation“).
- Das Vorgehen der Analyse ist systematisch, regel- und theoriegeleitet.
- Durch Aussagen über das Untersuchungsmaterial werden Rückschlüsse (z.B. auf den Sender) ermöglicht.²⁷⁰

Das vorliegende inhaltsanalytische Forschungsarbeit weißt diese Spezifika auf: Die Stellungnahmen und der Abschlussbericht entsprechen einer protokollierten Kommunikation; systematisch wurden alle Stellungnahmen mithilfe der gleichen Regeln²⁷¹ untersucht. Als Theorien dienen die Ansätze aus der Verwaltungsforschung sowie des New Public Management. Die Rückschlüsse werden in Kapitel 3.4 und 3.5 diskutiert.

Ansätze zum Verstehen von sprachlichem Material gibt es viele. Die qualitative Inhaltsanalyse hat sich *Mayring* zufolge aus fünf verschiedenen Disziplinen als eigene Methode heraus entwickelt, namentlich aus der Kommunikationswissenschaft („content analysis“), der Hermeneutik („Kunstlehre der Interpretation“), der qualitativen Sozialforschung, der Literaturwissenschaft und der Psychologie der Textverarbeitung.²⁷²

Während sich die quantitative Analyse auf das In-Beziehung-Setzen von Zahlenbegriffen konzentriert und dabei metrische Begriffe verwendet, stützt sich die qualitative Forschung auf klassifikatorische Begriffe und geht weg von mathematischen Methoden. Im Mittelpunkt steht Zusammenhänge und Prozesse nicht zur zu analysieren, sondern zu verstehen. Es wird dabei versucht, die Komplexität der untersuchten Gegenstände zu erfassen, nicht zu reduzieren.

Die fruchtbarsten wissenschaftlichen Ergebnisse kommen jedoch dann zu Stande, wenn die Überwindung des (scheinbaren) Gegensatzpaares qualitativ – quantitativ gelingt: Auch *„Zahlen sprechen niemals für sich selbst. Sie müssen immer interpretiert werden.“*²⁷³ Und um überhaupt Zahlen als Ergebnisse erhalten zu können, müssen zunächst Kategorien erarbeitet werden, was eine Arbeit qualitativen Einschlags

²⁷⁰ Vgl. ebd. S. 12 f.

²⁷¹ Detaillierte Darstellung der Regeln siehe weiter unten in diesem Kapitel

²⁷² Vgl. ebd. S. 24-42.

²⁷³ Andersson 1974 zitiert in *Mayring* 2008: 19.

ist. Zusammenfassend könnte den Forschungsprozess im Hinblick auf das Gegensatzpaar qualitativ-quantitativ wie folgt betrachtet werden: „*Von der Qualität zur Quantität und wieder zur Qualität.*“²⁷⁴

In der hier vorliegenden Arbeit kommen überwiegend qualitative Auswertungen zum Einsatz, auf quantitative Aspekte wird aber nicht verzichtet.

Mayring beschreibt die Vorgehensweise seiner inhaltsanalytischen Arbeit mit folgenden Schritten:

- 1.) Bestimmung des Ausgangsmaterials
 - a. Festlegung des Materials
 - b. Analyse der Entstehungssituation
 - c. Formale Charakteristika des Materials
- 2.) Fragestellung der Analyse
 - a. Richtung der Analyse
 - b. Theoretische Differenzierung der Fragestellung
- 3.) Bestimmung der Analysetechnik
- 4.) Festlegung des konkreten Ablaufmodells
- 5.) Definition der Analyseeinheiten
- 6.) Analyseschritte mittels Kategoriensystem:
 - a. Zusammenfassung
 - b. Explikation
 - c. Strukturierung
- 7.) Rücküberprüfung des Kategoriensystems an Theorie und Material
- 8.) Interpretation der Ergebnisse in Richtung der Hauptfragestellung
- 9.) Anwendung der Gütekriterien

Anhand dieser Schritte wird das methodische Vorgehen dieser Arbeit erläutert.

Zunächst folgt die Bestimmung des **Ausgangsmaterials**: Die 25 eingelangten Stellungnahmen zum Begutachtungsentwurf der Haushaltsrechtsreform (der Abschlussbericht des Budgetausschusses inkludiert) werden der Analyse zu Grunde gelegt. Die Analyse der Entstehungssituation dieses Material bleibt weitgehend im Verbor-

²⁷⁴ Mayring 2008: 19.

genen, da nicht erkennbar ist, unter welchen Bedingungen diese Stellungnahmen entstanden sind. Es sei jedoch auf den kognitiven Handlungshintergrund verwiesen: So stammen 21 der 25 Stellungnahmen aus einer Landes- oder Bundesbehörde und somit aus einem Teil des Verwaltungsapparats.²⁷⁵ Das Material liegt in Textform vor.

Die Fragestellung der Analyse bezieht sich auf die dem Ausgangsmaterial zugrunde liegenden offensichtlichen Interessenlagen sowie latenten Erwartungshaltungen. Die theoretische Differenzierung der Fragestellung lehnt sich vor allem an den Ansätzen der Verwaltungsforschung (Kapitel 2.1) sowie den Ausführungen zum New Public Management (Kapitel 2.2) an. Die forschungsleitende Fragestellung sowie die Unterfragen und Hypothesen wurden bereits im vorangegangenen Kapitel ausführlich erläutert (Kapitel 3.2).

Bei der Bestimmung der Analysetechnik unterscheidet *Mayring* in Zusammenfassung, Explikation und Strukturierung. In der hier vorliegenden Arbeit wurde der erste Schritt, Zusammenfassung, herangezogen, um zu den gewünschten Ergebnissen zu kommen. Als Ablaufmodell wurde folgende Ordnung festgelegt:

Die Auswahl der zu bearbeitenden Stellungnahmen erfolgte derart, dass jeweils eine Stellungnahme einer Bundesbehörde, dann Landesbehörde und dann Interessen- und Berufsvertretung bearbeitet wurde. Diese Rotation erfolgte solange, wie dies aufgrund der sehr unterschiedlichen Anzahl an verschiedenen Stellungnahmen möglich war (es gab deutlich mehr Stellungnahmen von Bundesbehörden als von Landesbehörden oder Berufs- und Interessensvertretungen). Jede Stellungnahme bzw. Abschlussbericht des Budgetausschusses wurde mit einer Fallnummer versehen (1-25).

Zunächst wurde je eine Stellungnahme gelesen und Schritt für Schritt die entsprechenden Paraphrasen handschriftlich am Seitenrand des Textes formuliert. Nach vollständigem Lesen der gesamten Stellungnahme wurden diese Paraphrasen dann in ein Excel-Sheet übertragen. Bei jeder Paraphrase wurde gleichzeitig definiert, welche Akteure und Themen angesprochen werden, welche Art von Legitimation vorliegt und ob die Aussage hinsichtlich des Gesetzesentwurf positiv oder negativ ist.

Nachdem alle Paraphrasen samt Zuteilung der Akteure, Themen, Legitimation und Einstellung zum Entwurf formuliert wurden, erfolgte in einem zweiten Schritt die Ge-

²⁷⁵ An dieser Stelle sei auf die Ausführungen zum Personal in der öffentlichen Verwaltung in Kapitel 2.1.4.3 verwiesen.

neralisierung: Ziel ist das Generalisieren der Paraphrasen auf eine vorher definierte Abstraktionsebene, „so daß (sic!) die alten Gegenstände in den neu formulierten impliziert sind.“²⁷⁶

In einem letzten Schritt, also nach erfolgter Generalisierung sämtlicher Paraphrasen einer Stellungnahme, erfolgte die Reduktion, mit dem Ziel, alle generalisierten Paraphrasen auf ein Abstraktionsniveau zu bringen. Als Abstraktionsebene wurden die Unterfragen zur gewählten Forschungsfrage verwendet:

Welche Interessen, Bedürfnisse und Erwartungen (Ängste, Sorgen, Hoffnungen, etc.) sprechen die Akteure an? Wie begründen Sie diese?

Hier wurden in erster Linie Paraphrasen mit Aussagen zu einem gleichen Gegenstand zusammengefasst und weiters jene gestrichen, die sich unterhalb des Abstraktionsniveaus bewegten. Im Wechselverhältnis zwischen Theorie und konkretem Material entstand – im Hinblick auf die Forschungsfrage – ein Kategoriensystem (K1, K2 ... Kn/Stellungnahme). Bei der späteren Auswertung dienen die gebildeten Kategorien als Referenz für das Zitieren von verschiedenen Aussagen. Im Anhang dieser Arbeit findet sich ein Auszug samt Erklärung eines derartigen Excel-Sheets.

Bei der Analyseeinheit wurde als min. Textbestandteil (= Kodiereinheit) jede vollständige Aussage über den Entwurf zum Bundeshaushaltsgesetz definiert; als max. größter Textbestandteil (= Kontexteinheit) eine vollständige Stellungnahme. Die Auswertungseinheit, also die Abfolge der Textteile, wurde bereits vorher beschrieben: Es erfolgte jeweils abwechselnd die Analyse einer Stellungnahme einer Bundesbehörde, Landesbehörde und Interessens- und Berufsvertretung. Dies sollte einem möglichen wissenschaftlichen „Tunnelblick“ vorbeugen.

Die Analyseschritte mittels Kategoriensystem wurden oben bereits kurz erläutert: Zusammenfassung, Explikation und Strukturierung. In der vorliegenden Arbeit wurde die Analyse mittels Zusammenfassung gewählt, diese folgte dem Ablauf „Paraphrase – Generalisierung - Reduktion“ (siehe ausführlich oben). Die Auswertung des Kategoriensystems erfolgte sowohl zusammenfassend (Bildung von Clustern, Aussagen über Veränderung des Verhältnisses Politik – Verwaltung) als auch quantitativ (Häufigkeiten hinsichtlich der Nennung von bestimmten Themen). Weiters kristallisierten sich auch Hauptkategorien heraus, die von großer Wichtigkeit für die Akteure waren.

²⁷⁶ Mayring 2008: 62.

Fortlaufend folgte eine Rücküberprüfung des Kategoriensystems an Theorie und Material. Zum Schluss erfolgte die Interpretation der Ergebnisse in Richtung der Hauptfragestellung (siehe Kapitel 3.5).

Die Anwendung von Gütekriterien für die qualitative Sozialforschung ist häufig ein umstrittenes Thema, da hier nicht mit mathematischen Tests bestimmte Werte überprüft werden können. *Krippendorff*²⁷⁷ arbeitet einige Kriterien für die Qualität der Inhaltsanalyse heraus, darunter sind Aspekte, die auch für diese Arbeit von Bedeutung sind:

- Laufend wurde im Sinne der semantischen Gültigkeit eine Rücküberprüfung der Kategorien durchgeführt. Das heißt: bereits gebildete, gleichartige Kategorien wurden dahingehend überprüft, ob sie aufgrund der Anwendung der Kodierregeln zum gleichen Ergebnis kommen.
- Auch wurde das Instrument der Vorhersagegültigkeit angewendet, soweit sich Prognosen aus dem Material ableiten ließen.
- Und auch die kommunikative Validierung, d.h. die Diskussion mit Fachkollegen, hinsichtlich der Übereinstimmung der Ergebnisse wurde vorgenommen.

3.4 Auswertung

Nach der Vorstellung der methodischen Vorgehensweise dieser inhaltsanalytischen Untersuchung folgt nun die Auswertung und Darstellung der vorgefundenen Ergebnisse.²⁷⁸

Bereits in 3.3. wurde auf die genaue Vorgehensweise der inhaltsanalytischen Untersuchung nach *Mayring* eingegangen. Das vorliegende Kapitel knüpft nun an die dort erläuterten Begrifflichkeiten an und stellt die gefundenen Ergebnisse dar. Diese Darstellung erfolgt anhand von mehreren Dimensionen, die sich im Zuge der Analyse heraus kristallisierten:

²⁷⁷ *Krippendorff* 1980 zitiert in *Mayring* 2008: S. 112 ff.

²⁷⁸ Es sei erneut darauf verwiesen, dass sich am Ende der Arbeit ein methodischer Anhang befindet, der die Vorgehensweise der Auswertung nachvollziehbar macht. Alle vollständigen Stellungnahmen finden sich auf der Homepage des Parlaments bzw. findet sich ihr Link dorthin im Literaturteil dieser Arbeit.

- Akteure
- Erwartungshaltung und Einstellung zum Entwurf
- Legitimationsstrategien
- Themen und Interessenslagen

Im Zuge dieser Dimensionen werden die bereits vorgestellten Hypothesen beantwortet (vgl. Kapitel 3.2), vor diese in Kapitel 3.5 im Hinblick auf die Beantwortung der forschungsleitenden Fragestellung diskutiert werden.

Aus den 25 Stellungnahmen (rund 168 A4-Seiten, Abschlussbericht des Budgetausschusses inkludiert) wurden 354 Paraphrasen gebildet, die im Wege der Generalisierung letztlich auf 128 Kategorien (K1, K2, ... Kn/je Stellungnahme) reduziert worden sind. Diese Kategorien werden dem ersten Schritt der inhaltsanalytischen Technik („Zusammenfassung“) nach *Mayring* unterzogen.

Am Ende der Arbeit findet sich ein methodischer Anhang, der die Vorgehensweise der Auswertung nachvollziehbar macht. Das vollständige Datenmaterial (inkl. Auswertung) liegt der Autorin sowie dem Betreuer vor. Alle Stellungnahmen finden sich auf der Homepage des Parlaments (siehe *Literatur*).

3.4.1 Akteure

Der Entwurf zur zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform wurde an 37 Akteure ausgesendet, die im Sommer 2010 die Möglichkeit hatten, dazu eine Stellungnahme abzugeben.

Tabelle 2 listet alle eingeladenen Akteure auf und kennzeichnet gleichzeitig jene, die daran teilgenommen haben. Zudem wird dargestellt, zu welchem Teilsystem (Politik oder Verwaltung) die Akteure zugerechnet werden, was im Hinblick auf die Beantwortung der Forschungsfrage essentiell ist. Die Zuordnung erfolgt aufgrund der in Kapitel 2.1.1 vorgenommenen Darstellung nach *Oberndorfer/Luhmann* (*Abb. 1*). An dieser Stelle wurde unter den Begriffen der funktionellen und institutionellen Verwobenheit von Politik und Verwaltung auch eingehend diskutiert, dass viele Wechselwirkungen bestehen und daher eine klare Trennung der beiden Sphären nicht eindeutig möglich ist.²⁷⁹ Dem von *Obermann/Luhmann* getroffenen Vorschlag zur Einordnung der Akteure in eines der beiden Teilsysteme wird in dieser Arbeit gefolgt.

²⁷⁹ Vgl. ausführlich Kapitel 2.1.1 sowie *Neisser* 1991: 140 ff.

In Anlehnung an diese Darstellung wird auch von „Verbänden“ gesprochen, die nicht zum Teilsystem Politik oder Verwaltung zählen. Es würde den Umfang dieser Arbeit übersteigen, auch mögliche Veränderungen hinsichtlich des Systems Verwaltung – Verbände herauszuarbeiten, da es zahlreiche formelle und informelle Formen der Verflechtung dieser beiden Teilsysteme gibt.²⁸⁰ Sehr wohl ist es jedoch für diese Arbeit interessant, welche Veränderungen die Verbände hinsichtlich des Machtverhältnisses zwischen Politik und Verwaltung vermuten, spielen sie doch im „*Verbände und Kammerstaat*“ Österreich eine bedeutende Rolle.²⁸¹

Dem trotzdem vorhandenen parteipolitischen Einschlag mancher Verwaltungsbehörden aufgrund der institutionellen Verschmelzung²⁸² wird in den weiteren Ausführungen Rechnung getragen (siehe Tabelle 4).

Etwaige ressortinterne Stellungnahmen des *BMF* werden nicht erfasst (und sind öffentlich auch nicht zugänglich)

Akteure	Behörde	Teilnahme	Teilsystem
Präsidentin des Nationalrats	Parlament*	X	Politik
Bundeskanzleramt (BKA)	Bundesbehörde	X	Verwaltung
BM für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMAK)	Bundesbehörde	X	Verwaltung
BM für europäische und internationale Angelegenheiten (BMEIA)	Bundesbehörde	X	Verwaltung
BM für Gesundheit (BMG)	Bundesbehörde	X	Verwaltung
BM für Inneres (BMI)	Bundesbehörde	X	Verwaltung
BMM für Justiz (BMJ)	Bundesbehörde	X	Verwaltung
BM für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW)	Bundesbehörde	X	Verwaltung
BM für Landesverteidigung und Sport (BMLVS)	Bundesbehörde	X	Verwaltung
BM für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT)	Bundesbehörde	X	Verwaltung
BM für Wirtschaft, Familie und Jugend (BMwfj)	Bundesbehörde	X	Verwaltung
BM für Wissenschaft und Forschung (BMWf)	Bundesbehörde	X	Verwaltung
BM für Unterricht, Kunst und Kultur (BMUKK)	Bundesbehörde	X	Verwaltung
Finanzprokuratur	Bundesbehörde		
Präsidenschaftskanzlei	Bundesbehörde		
Rechnungshof (RH)	Bundesbehörde	X	Verwaltung

²⁸⁰ Vgl. Oberndorfer 2006: 68 ff.

²⁸¹ Adamovic (1971) zitiert in Oberndorfer 2006: 68.

²⁸² Vgl. ausführlich Kapitel 2.1.1 sowie Oberndorfer 2006: 39 ff.

Statistik Austria	Bundesbehörde		
Unabhängiger Finanzsenat	Bundesbehörde		
Verfassungsgerichtshof	Bundesbehörde		
Verwaltungsgerichtshof	Bundesbehörde		
Volksanwaltschaft	Bundesbehörde		
Amt der Burgenländischen Landesregierung	Landesbehörde	X	Verwaltung
Amt der Kärntner Landesregierung	Landesbehörde		
Amt der Niederösterreichischen Landesregierung	Landesbehörde	X	Verwaltung
Amt der Oberösterreichischen Landesregierung	Landesbehörde		
Amt der Salzburger Landesregierung	Landesbehörde	X	Verwaltung
Amt der Steiermärkischen Landesregierung	Landesbehörde		
Amt der Tiroler Landesregierung	Landesbehörde	X	Verwaltung
Amt der Vorarlberger Landesregierung	Landesbehörde	X	Verwaltung
Amt der Wiener Landesregierung	Landesbehörde	X	Verwaltung
Österreichischer Gemeindebund	Landesbehörde	X	Verbände
Österreichischer Städtebund	Landesbehörde	X	Verbände
Verbindungsstelle der Bundesländer beim Amt der NÖ Landesregierung	Landesbehörde		
Bundesarbeitskammer (AK)	Interessens- und Berufsvertretung	X	Verbände
Landwirtschaftskammer Österreich	Interessens- und Berufsvertretung		
ÖGB – Gewerkschaft öffentlicher Dienst	Interessens- und Berufsvertretung	X	Verbände
Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ)	Interessens- und Berufsvertretung	X	Verbände
Gesamt: 37 Akteure		Teilnahme: 25	

*Die Präsidentin des Nationalrates hat keine Stellungnahme abgegeben, dafür ist der Abschlussbericht des Budgetausschusses in die vorliegende Untersuchung eingeflossen.

Tabelle 2: **Übersicht aller zur Stellungnahme eingeladenen Akteure** ²⁸³

Da es in der Forschungsfrage um eine mögliche Machtverschiebung zwischen Politik und Verwaltung geht, erfolgt die Berücksichtigung der politischen Interessen in erster

²⁸³ Eine Auflistung aller zur Begutachtung eingeladenen Akteure liegt in einem Begleitschreiben dem Entwurf für die zweite Etappe der Haushaltsrechtsreform bei. Online unter http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/ME/ME_00066/fnameorig_162944.html

Linie durch die Berücksichtigung des Abschlussberichtes des Budgetausschusses und ferner durch die Äußerungen der Verbände, die im österreichischen Gesetzgebungsprozess eine wichtige Rolle einnehmen.²⁸⁴

Politik wird in Österreich häufig gemeinsam mit dem Schlagwort der Parteipolitik genannt, daher versucht diese Arbeit auch diesen Aspekt aufzugreifen und geht der Frage nach, ob hinter den Aussagen der Akteure (partei)politische Interessen stehen. Da die politischen Parteien meist nicht zu einer offiziellen Stellungnahme eingeladen werden, wird versucht über die parteipolitische Zuordnung der Akteure eine derartige Fragestellung zu beantworten (siehe Tabelle 4).

Vorerst zeigt sich, dass alle eingeladenen Ministerien die Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme wahrgenommen haben. Die Mehrheit der Landesregierungen machte ebenfalls Gebrauch von dieser Möglichkeit, wobei hier anzumerken ist, dass der Umfang der Stellungnahmen der Landesregierungen teilweise sehr gering ist (meist nur 1-2 Seiten, siehe Tabelle 3). Die anderen Landesbehörden sowie Interessens- und Berufsvertretungen (mit Ausnahme der Landwirtschaftskammer) gaben auch eine Stellungnahme ab.

Die Vielzahl der Teilnahmen – rund 67 % der Akteure machte von der Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme Gebrauch – von Bundesbehörden, Landesbehörden sowie Berufs- und Interessensvertretungen und Parlament zeigt, dass die Reform des Haushaltsrechts Akteure aller Ebenen berührt. Die folgende Tabelle gibt Aufschluss über den Umfang der jeweiligen Stellungnahme sowie die jeweilige Fallnummer, Datum der Einreichung und Geschäftszahl:

²⁸⁴ Vgl. oben sowie Oberndorfer 2006: 68 ff.

Fall	Organisation	Seiten	Eingereicht	Geschäftszahl
1	BMI	12	26.08.2009	5/SN-66/ME XXIV. GP
2	BMUKK	16	26.08.2009	9/SN-66/ME XXIV. GP
3	BKA	29	o.A	20/SN-66/ME XXIV. GP
4	BMWF	5	28.08.2009	16/SN-66/ME XXIV. GP
5	BMEIA	2	02.09.2009	22/SN-66/ME XXIV. GP
6	BMASK	5	27.08.2009	12/SN-66/ME XXIV. GP
7	BMLVS	4	27.08.2009	11/SN-66/ME XXIV. GP
8	BMJ	9	25.08.2009	13/SN-66/ME XXIV. GP
9	BMwfj	11	26.08.2009	15/SN-66/ME XXIV. GP
10	BMVIT	11	31.9.09	19/SN-66/ME XXIV. GP
11	BMLFUW	13	26.08.2009	21/SN-66/ME XXIV
12	BMG	2	04.09.2009	23/SN-66/ME XXIV. GP
13	Amt der NÖ Landesregierung	3	28.08.2009	17/SN-66/ME XXIV. GP
14	Amt der Wiener Landesregierung	2	24.07.2009	2/SN-66/ME XXIV. GP
15	Amt der Tiroler Landesregierung	1	17.08.2009	3/SN-66/ME XXIV. GP
16	Amt der Salzburger Landesregierung	2	19.08.2009	4/SN-66/ME XXIV. GP
17	Amt der Vorarlberger Landesregierung	4	24.08.2009	7/SN-66/ME XXIV. GP
18	Amt der Bgld. Landesregierung	2	10.09.2009	25/SN-66/ME XXIV. GP
19	Österreichischer Gemeindebund	2	26.08.2009	6/SN-66/ME XXIV. GP
20	Arbeiterkammer	25	24.08.2009	8/SN-66/ME
21	Österreichischer Städtebund	3	19.08.2009	10/SN-66/ME XXIV
22	Gewerkschaft öffentlicher Dienst	2	31.08.2009	18/SN-66/ME XXIV. GP
23	WKÖ	3	28.08.2009	24/SN-66/ME XXIV. GP
24	Rechnungshof	5	28.08.2009	14/SN-66/ME XXIV. GP
25	Bericht des Budgetausschusses	5	o.A	578 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des NR XXIV.GP

Tabelle 3: Übersicht der teilnehmenden Akteure

Hier zeigen sich nun große Unterschiede hinsichtlich des Umfanges der abgegebenen Stellungnahmen: Der Umfang der Stellungnahmen innerhalb der Ministerien schwankt zwischen zwei bis 16 Seiten.

Deutlich weniger unterscheiden sich die Stellungnahmen der Landesregierungen, die allesamt sehr kurz gehalten sind, während die Stellungnahmen der *Arbeiterkammer* (25 Seiten) und des *Bundeskanzleramtes* (29. Seiten) die umfangreichsten sind.

Annahmen bezüglich der Forschungsfrage nur aufgrund des Seitenumfanges wären nicht zielführend, da der Umfang noch nichts über den Inhalt der Stellungnahmen aussagt. So wenden sich manche Stellungnahmen verstärkt materiellen (juristischen) Fragen zu, während sich andere stärker den inhaltlichen Fragestellungen widmen. Dennoch gilt es an dieser Stelle festzuhalten, dass die Länder hinsichtlich des Umfanges ihrer Stellungnahmen sehr zurückhaltend sind und sich die *Arbeiterkammer* beträchtlich von den anderen Akteuren unterscheidet. Die hohe Seitenanzahl des *BKA* ist augenscheinlich.

Da das Clustern der Akteure hinsichtlich des bloßen Seitenumfanges keinen Sinn macht, werden in den weiteren Kapiteln andere Clustermöglichkeiten vorgenommen. Im Vorfeld dazu erscheint eine Einordnung der teilnehmenden Akteure hinsichtlich ihrer parteipolitischen Positionierung sinnvoll, um etwaige parteipolitisch motivierte Interessenslagen zu entdecken. Die Zuordnung von Parteifarben zu den jeweiligen Ministerien richtet sich nach der Parteizugehörigkeit des jeweiligen Ministers, selbes gilt für die Landesregierungen (Parteizugehörigkeit des Landeshauptmannes bzw. Landeshauptfrau)²⁸⁵. Bei allen anderen Akteuren wurde folgende Positionierung konstatiert²⁸⁶:

- *Rechnungshof*: Der jeweilige *RH*-Präsident wird für die Dauer von 12 Jahren vom Nationalrat bestellt. Der derzeitige Präsident *Dr. Josef Moser* wird der FPÖ zugerechnet, sein Vorgänger, *Franz Fidler*, hingegen der ÖVP und dessen Vorgänger, *Dr. Tassilo Broesike*, wieder der FPÖ.²⁸⁷ Im parteipolitischen Spektrum (auf Grundlage der Parteizugehörigkeit des Präsidenten) lässt sich der Rechnungshof derzeit somit der FPÖ/ÖVP zuordnen, da die Ernennung *Mosers* im Jahr 2004 unter der schwarz-blauen Koalition erfolgte.
- *Österreichischer Gemeindebund*: Ob ein eindeutiger parteipolitischer Einschlag beim Österreichischen Gemeindebund gegeben ist, lässt sich schwer beurteilen. Da der Präsident des Gemeindebundes, derzeit *Dr. Mödlhammer*,

²⁸⁵ Die obersten Organe der Verwaltung in Österreich zählen verfassungsrechtlich zwar zur Verwaltung, dennoch lassen sie sich im Sinne eines politisch-administrativen System parteipolitische Interessen verorten. Vgl. dazu *Oberndorfer* 2006: 39 ff.:

²⁸⁶ *Oberndorfer* führt aus, dass zahlreiche Verbände in Österreich mit einer einflussreichen Partei auf vielfältigste Weise in Verbindung stehen und es oft eine gewisse direkte Nähe aufgrund der Aufgabenstellung der entsprechenden Ressorts gibt, z.B. BMASK und AK. Vgl. *Oberndorfer* 2006: 71.

²⁸⁷ Vgl. Rechnungshof: „Geschichte“ und „Präsident“, online unter <http://www.rechnungshof.gv.at/ueber-den-rh/praesident/dr-josef-moser.html> sowie <http://www.rechnungshof.gv.at/ueber-den-rh/geschichte.html> [Zugriff: 24.8.2010].

der ÖVP angehört, kann für den Gemeindebund eine gewisse ÖVP-Nähe konstatiert werden.²⁸⁸

- *Österreichischer Städtebund*: Hier gilt selbiges wie für den Gemeindebund hinsichtlich der Unbestimmtheit eines politischen Einschlages. Da der derzeitige Städtebund Präsident mit *Michael Häupl* jedoch einen prominenten SPÖ-Politiker an der Spitze hat, kann dem Städtebund eine SPÖ-Nähe konstatiert werden.²⁸⁹
- *Arbeiterkammer*: Die Arbeiterkammer-Wahlen im Jahr 2009 gaben erneut eine absolute Mehrheit für die Fraktion Gewerkschaftlicher Sozialdemokratinnen (FSG), was die SPÖ-Nähe der Arbeiterkammer erklärt.²⁹⁰ Zudem kann *Oberndorfer* zufolge aufgrund der Aufgabenstellung des entsprechenden Ressorts (BMASK – Fachminister SPÖ zugehörig) auf ein direktes Naheverhältnis zu diesem Ressort, und damit zu dieser Partei, geschlossen werden.²⁹¹
- *Gewerkschaft öffentlicher Dienst (GÖD)*: Die Fraktion christlicher Gewerkschafter (FCG) stellt in der GÖD die Mehrheit; weiters gehört der Vorsitzende, Fritz Neugebauer, der ÖVP an.²⁹² Jedoch weist die GÖD in ihrer Funktion als Interessensvertretung starke gewerkschaftliche, also SPÖ-nahe Züge auf, weshalb eine eindeutige Einordnung zu einer der beiden Großparteien nicht möglich ist.
- *Wirtschaftskammer Österreich*: Die Wirtschaftskammerwahl 2010 brachte dem ÖVP-Wirtschaftsbund bundesweit rund 70 % der Stimmen. Zudem kann *Oberndorfer* zufolge aufgrund der Aufgabenstellung des entsprechenden Ressorts (BMwfj – Fachminister ÖVP zugehörig) auf ein direktes Naheverhältnis zu diesem Ressort, und damit zu dieser Partei, geschlossen werden.²⁹³
- *Budgetausschuss des Nationalrat*: Ihm gehören acht ÖVP und acht SPÖ Abgeordnete an (Rest: 5 FPÖ, 3 Grüne, 2 BZÖ). Eine Zuordnung zu einer der Großparteien ist demgemäß nicht möglich.

²⁸⁸ Österreichischer Gemeindebund, „Präsident“, online unter <http://www.gemeindebund.at/content.php?m=1&sm=2> [Zugriff: 24.8.2010].

²⁸⁹ Österreichischer Städtebund, „Organe“ online unter <http://www.staedtebund.gv.at/organisation/staedtebund/organe-organigramm.html> [Zugriff: 24.8.2010]

²⁹⁰ Arbeiterkammer, Wahlergebnis 2009, online unter http://www.arbeiterkammer.at/bilder/d99/AK_Wahl09_in_Prozent.pdf [Zugriff 24.8.2010].

²⁹¹ Vgl. *Oberndorfer* 2006: 71.

²⁹² Gewerkschaft öffentlicher Dienst, Wahlen 2009, online unter http://noe.goed.at/uploads/wahl/oesterreich_09.pdf [Zugriff 24.8.2010]

²⁹³ Vgl. *Oberndorfer* 2006: 71

Aufgrund der bisherigen Ausführungen ergibt sich hinsichtlich der parteipolitischen Zugehörigkeit folgendes Spektrum der Akteure:

ÖVP	SPÖ
BMI	BAK
BMWF	BMUKK
BMEIA	BMASK
BMJ*	BMLVS
BMwfj	BMVIT
BMLFUW	BMG
Amt der NÖ-Landesregierung	Amt der Wiener Landesregierung
Amt der Tiroler Landesregierung	Amt der Salzburger Landesregierung
Amt der Vorarlberger Landesregierung	Amt der Burgenländischen Landesregierung
Österreichischer Gemeindeverband	Arbeiterkammer
Rechnungshof **	Österreichischer Städteverband
Wirtschaftskammer	
Gewerkschaft öffentlicher Dienst	
Budgetausschuss des Parlaments	

Tabelle 4: **Parteipolitische Einordnung der Akteure**

* Ministerin *Bandion-Ortner* ist parteiunabhängige Ministerin; da sie von der ÖVP nominiert wurde, wird sie in dieser Darstellung der ÖVP zugerechnet.

** Wie oben ausgeführt ist der Vorsitzende des RH ein FPÖ-Politiker. Da seine Wahl im Jahr 2004 jedoch auf die Zustimmung der ÖVP fußte, und diese über in der damaligen Legislaturperiode auch den Bundeskanzler stellt, wird der RH in dieser Darstellung der ÖVP zugerechnet.

Die hier durchgeführte Analyse der Akteure, die sich noch nicht (!) auf den Inhalt der Stellungnahmen konzentriert hat, hat bereits einige interessante Aspekte zu Tage gebracht:

- Die Rücklaufquote von rund 67 % von Akteure aller Behörden (Bund und Land) sowie Interessens- und Berufsvertretungen zeigt, dass die Bundeshaushaltsreform viele Ebenen und Akteure betrifft (Vgl. Tabelle 2).
- Die Stellungnahmen der Länder sind sehr kurz gehalten, was auf eine eindeutige Positionierung hinsichtlich des Untersuchungsobjektes hindeutet: Entweder sind die Länder klar gegen oder klar für diesen Entwurf (Vgl. Tabelle 3).
- Ohne Ausnahme haben alle Ministerien - wenn auch in unterschiedlichem Umfang - eine Stellungnahme abgegeben, was darauf schließen lässt, dass die Ministerien von dieser Reform betroffen sind (Vgl. Tabelle 2 und 3).
- Die umfangreiche Stellungnahme der Arbeiterkammer und des Bundeskanzleramtes deuten auf eine intensive Auseinandersetzung mit diesem Entwurf und auf einen hohen Involvierungsgrad hin (Vgl. Tabelle 3).

- Die Zuordnung der parteipolitischen Nähe zeigte, dass sich ÖVP- und SPÖ-nahe Akteure gleichermaßen mit dem Entwurf beschäftigten (Vgl. Tabelle 4).

3.4.2 Erwartungshaltung und Einstellung zum Entwurf

Bevor auf die einzelnen Interessenslagen und aufgeworfenen Themen näher eingegangen werden soll, ist es zunächst interessant, ob der Entwurf den Erwartungshaltungen der Akteure gerecht wird und wie sie ihm gegenüberstehen, d.h., ob sie den Entwurf als Ganzes ablehnen oder ihm überwiegend zustimmen.

Explizit hinsichtlich vorher gehegter Erwartungshaltungen äußern sich nur zwei Akteure, beispielsweise das *BM für Unterricht, Kunst und Kultur*: „Der Entwurf hält nicht, was im Vorfeld angekündigt worden ist.“ (K2, Fall 2).

Auch wenn die meisten Akteure nicht auf ihre konkreten Erwartungshaltungen hinsichtlich des Entwurfs zur 2. Etappe der Haushaltsrechtsreform eingehen, kommt ihre Einstellung im Zuge der inhaltsanalytischen Auseinandersetzung doch meist deutlich zu Tage. Es lassen sich folgende Gruppen bilden:

- **Pro-Akteure:** Sie befürworten den gesamten bzw. einen Großteil des Entwurfs.
- **„Ja, aber...“-Akteure:** Sie stimmen grundsätzlichen Leitideen zwar zu, jedoch können diese Akteure dem Entwurf aufgrund von einzelnen (teilweise noch offenen) Bestimmungen nicht zustimmen. Weiters fallen hier auch jene Akteure darunter, die den Entwurf nicht offensichtlich anzweifeln, aber konkrete Verbesserungswünsche formulieren.
- **Contra-Akteure:** Sie sind gänzlich gegen den Entwurf in der vorliegenden Form.

PRO	„Ja, aber....“	CONTRA
WKÖ	alle Ministerien	Stadt Wien
Rechnungshof	Land NÖ	Arbeiterkammer
Parlament: Budgetausschuss	Land Vorarlberg	Städtebund
Land Tirol	Gemeindebund	GÖD
Land Salzburg	Bundeskanzleramt	
Land Burgenland		

Tabelle 5: Einstellungen der Akteure zum Entwurf des BHG (2. Etappe)²⁹⁴

Die hier vorgenommene Gruppierung der Akteure hinsichtlich ihrer **Einstellungen** zum Entwurf des BHG (2. Etappe) zeigt ein interessantes Bild:

Die Ministerien befinden sich unabhängig von der Parteizugehörigkeit des Ministers einheitlich in einer „Ja, aber ...“ Position, wenn auch Art und Umfang (siehe Tabelle 3) der Stellungnahmen stark divergieren.

Hinsichtlich der Pro- und Contra-Positionen der anderen Akteure lassen sich – mit Ausnahme der Länder - parteipolitische Prägungen erkennen: Während die ÖVP-nahen Akteure *WKÖ* und *RH* dem Entwurf sehr positiv gegenüberstehen – so begrüßt die *Wirtschaftskammer* z.B. die Wirkungsorientierung, die Gleichstellung von Frauen und Männer sowie die eingeräumten Sanktionsmöglichkeiten des Finanzministers und die langen Budgetprognosen (K1-5, Fall 23) – sprechen sich einige SPÖ-nahe Akteure sehr deutlich gegen den Entwurf aus, so z.B. die *Arbeiterkammer*, die die langfristigen Budgetprognosen als nicht sinnvoll erachtet (K 12), das Wirkungscontrolling als zu schwach ausgeprägt (K15) betrachtet und den Entwurf zum BHG aus demokratiepolitischer Sicht sehr bedenklich empfindet (K5, Fall 20). Die *GÖD*, die in der vorangegangenen Tabelle nicht eindeutig einer Großpartei zugeordnet werden konnte, nimmt in ihrer Stellungnahme deutlich ihre Funktion als Interessensorganisation wahr und reiht sich damit zu den SPÖ-nahen Akteuren.

Die Rolle (und in weiterer Folge auch die parteipolitische Farbe) der Länder darf in dieser Darstellung nicht überbewertet werden: Die Länder (und auch die Gemeinden) sind einheitlich dafür, dass das Bundeshaushaltsgesetz nur für den Bund gelten soll. Während manche eine noch eindeutigere Abgrenzung wünschen („Ja, aber...“), stimmen andere Länder dem Entwurf zu, weil für sie die Abgrenzung zum Bund vermutlich klar genug ist. Hier lässt sich folglich kein Zusammenhang zwischen Parteizugehörigkeit der Landeshauptleute und der Einstellung zu diesem Entwurf konstatieren. Generell ist hinsichtlich der Einbindung der Länder im Entwurf zu lesen, dass „gemeinsam mit den Ländern und Gemeinden die Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (...) anzustreben“ ist.²⁹⁵ Die „Ja, aber...“ Akteure unter den Landesregierungen wünschen sich eine Streichung dieser Passage, den „Pro-

²⁹⁵ § 2 Abs. 1 des Ministerratsentwurf über die Führung des Bundeshaushaltes, 66/ME XXIV GP, auch online unter http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/ME/ME_00066/fname_162942.pdf#search=%2266%20ME%22

Akteuren“ unter den Ländern ist die Formulierung bereits vage genug. Deutlich hiervon ausgenommen ist jedoch die *Stadt Wien*: Sie kritisiert nicht die Existenz dieser Passage, sondern sie spricht sich gänzlich gegen eine Neuregelung des Bundeshaushaltsgesetzes aus (Fall 14)

Analysiert man die vorliegende Tabelle nicht aufgrund der parteipolitischen Zugehörigkeit sondern aufgrund der **Institutionen**, so erkennt man, dass die Bundesbehörden (Ministerien + Rechnungshof) dem Entwurf grundsätzlich zustimmen, während 2 Landesbehörden (*Amt der Wiener Landesregierung* und *Städtebund*) und 2 Berufs- und Interessensvertretungen (*AK* und *GÖD*) den Entwurf stark kritisieren und zurück weisen. Es sei erwähnt, dass der Präsident des *Städtebunds* ident mit dem Bürgermeister der *Stadt Wien* ist – beide Funktionen hat *Michael Häupl*, SPÖ, inne.

Der Budgetausschuss, als einziger klar zum Teilsystem der **Politik** zuordenbarer Akteur, spricht sich für diese Reform aus. Eine weitergehende Diskussion dieses Umstandes folgt in den weiteren Ausführungen.

3.4.3 Legitimationsstrategien

Neben der vorgenommenen Gruppierung ist es für die Forschungsfrage auch von Interesse, mit welchen Legitimationsstrategien die Akteure ihre Einstellungen begründen.

Vaara/Tienari arbeiten im Zuge ihrer Arbeit über Legitimationsstrategien in transnationalen Vereinigungen folgende 5 Strategien aus:

- **Authorization:**

Diese Legitimationsstrategie verwendet „*legitimation by reference to the authority of tradition, custom, law and persons in whom institutional authority of some kind is vested.*“²⁹⁶ Diese Strategie kommt also immer dann zu tragen, wenn sich die Akteure auf Gesetze oder andere Autoritätsinstanzen berufen, sei dies nun eine Person, eine Institution oder Traditionen.

- **Rationalization:**

Diese Legitimationsstrategie stützt sich in ihrer Argumentation auf die Nützlichkeit einer Maßnahme, die dadurch rational erscheint.

- **Moralization:**

²⁹⁶ *Vaara, Eero/Tienari, Janne* (2008): A discursive perspective on legitimation strategies in multinational corporations. *Academy of Management Review*, Vol 33, No. 5, S. 6f.

Im Gegensatz zur Rationalization-Strategie stützt sich diese Strategie nicht auf den Nützlichkeitsaspekt, sondern auf ein bestimmtes Wertesystem: Etwas ist im Sinne der Moralization Strategie zum Beispiel trotz eines hohen Kosten-aufwandes sinnvoll, weil es einer gewissen Zielerreichung dienlich ist.

- **Narrativization:**

Diese Form der Legitimation bezieht sich stark auf die Vergangenheit oder die Zukunft und tut dies mittels erzählerischer Strukturen: *„This means telling stories.“*²⁹⁷

- **Normalization:**

Diese Strategie kommt zu tragen, wenn eine besondere Maßnahme oder etwas Neues als ganz normal und damit als unumgänglich dargestellt wird.

Vaara/Tienari machen darauf aufmerksam, dass es viele „Subtypen“ dieser Legitimationsstrategien gibt. Zudem treten die verwendeten Legitimationsformen häufig nicht in Reinform auf: *„Importantly (...) multiple legitimation is often the most effective form of legitimation“.*²⁹⁸

In der vorgenommenen Inhaltsanalyse wurden alle Paraphrasen dahingehend untersucht, welche Legitimationsstrategien verwendet werden. Eine eindeutige Zuordnung war nicht immer möglich, daher wurden Doppelzuordnungen vorgenommen, die dann bei der quantitativen Auswertung für beide Kategorien gezählt worden sind. Ein gutes Beispiel für einen derartigen Fall ist folgende Paraphrase (Fall 11, Paraphrase 18):

„Beabsichtigte Disziplinarverfahren stellen eine BGD Systemwidrigkeit und Ressourcenverschwendung dar und implizieren den Verdacht auf Verfassungswidrigkeit. Die Motivation der Mitarbeiter leidet darunter.“

Diese Paraphrase bezieht sich zunächst auf die Verfassungswidrigkeit und damit auf eine „*authority of law*“, was der Authorization-Strategie entspricht. Zugleich zielt diese Aussage aber auch auf die Motivation der Mitarbeiter ab und bezieht sich damit auf ein bestimmtes Wertesystem, was der Moralization-Strategie zugeordnet wird. Folg-

²⁹⁷ ebd.

²⁹⁸ ebd.

lich wurde diese Aussage (und alle Aussagen dieser Art) bei beiden Strategien mitgezählt.

Ein anschauliches Beispiel für die Verwendung einer Rationalization-Legitimation ist beispielsweise folgende Paraphrase: *„Im Zuge der Umsetzung kommt es zu einem großen Verwaltungsaufwand, was zu einer Infragestellung des Maßstabes der Effizienz führt“* (Paraphrase 5 bzw. K3, Fall 9; sowie ausführlich Stellungnahme *BMwfj*, S. 2): Hier wird der vorliegende Entwurf mit einem rationalen Argument (Verweis auf die Effizienz) in Frage gestellt.

Folgende Aussage wurde im Zuge der Auswertung der Narrativization-Strategie zugeordnet: *„Der derzeit gültige Voranschlags- und Rechnungsabschluss hat sich in der Praxis gut bewährt“* (Vgl. Stellungnahme Städtebund, S. 1 sowie K1, Fall 21): Hier lässt sich sehr gut herauslesen, wie mit Bezug auf die Vergangenheit das BHG abgelehnt wird.²⁹⁹

Bei Auswertung der Häufigkeiten der verwendeten Legitimationsstrategien wurden die Akteure danach gruppiert, welche Legitimationsstrategie sie überwiegend verwenden. Wurden zwei Strategien (oder mehrere) gleich oft verwendet, findet sich dies in Tabelle 6 wieder.

²⁹⁹ In Kapitel VI. *Anhang* finden sich die methodische Vorgehensweise und exemplarischen Beispiele für die Zuordnung der Legitimationsstrategien.

Authorization	Rationalization	Moralization + Authorization	Moralization	Narrativization	
BMI BKA BMLVS BMJ BMwfj BMVIT BMLFUW BMG Gemeindebund Budgetausschuss Land VlbG Land NÖ	BMWfF	BMUKK	Städtebund		
		BMASK	Stadt Wien		
		Arbeiterkammer			
		GÖD			
		WKÖ			
		RH			
BMEIA					

Tabelle 6: **Legitimationsstrategien**

Die Legitimationsstrategien der Länder bleiben in dieser Darstellung – mit Ausnahme von Wien, Niederösterreich und Vorarlberg - unberücksichtigt, da sie gar keine Begründen hatten (z.B.: „Zum Gesetzesentwurf werden keine Einwendungen erhoben“, Fall Nr. 15, K1).

Vergleicht man diese Darstellung mit der bereits erarbeiteten Gruppierung der Pro- und Contra-Akteure, sieht man, dass je nach Einstellung zum Entwurf des Bundeshaushaltsrechts ähnliche Legitimationsstrategien verwendet werden:

Authorization	Rationalization	Moralization + Authorization	Moralization	Narrativization
BMI	BMWF	BMUKK	Städtebund	
BKA		BMASK	Stadt Wien	
BMLVS		Arbeiterkammer		
BMJ		GÖD		
BMwfj				
BMVIT				
BMLFUW				
BMG				
Gemeindebund				
Budgetausschuss				
Land VlbG	Wirtschaftskammer			
Land NÖ				
		Rechnungshof		
BMEIA				

Tabelle 7: Legitimationsstrategien und Einstellungen zum BHG



Contra-Akteure (Einstellung zum Entwurf)



Pro-Akteure (Einstellung zum Entwurf)

Jene Akteure, die sich klar gegen den Entwurf in der vorliegenden Form ausgesprochen haben (oval eingekreist), verwenden überwiegend die Strategie der *Moralization* (*Amt der Wiener Landesregierung*) oder in Kombination mit *Authorization* (*Arbeiterkammer* und *Gewerkschaft öffentlicher Dienst*) oder mit *Narrativization* (*Städtebund*). Keiner der Contra-Akteure stützt sich jedoch überwiegend auf *Rationalization* oder ausschließlich *Authorization*.

Jene Akteure hingegen, die sich klar für den Entwurf ausgesprochen haben (grau schattiert), verwenden entweder einen Mix aus *Moralization*, *Rationalization* und *Authorization* (*WKÖ* und *RH*) oder beziehen sich nur auf *Authorization* (*Budgetausschuss*).

Augenscheinlich ist auch, dass sich alle Ministerien nicht nur die „Ja, aber...“ Einstellung teilen, sondern auch überwiegend die *Authorization*-Strategie verfolgen; nur

zwei Ministerien verwenden die Authorization- und Moralization-Strategie gleich oft (BMUKK und BMASK). Dies gilt im Übrigen auch für die anderen „Ja, aber...“ Akteure (*Land Vorarlberg, Land NÖ und Gemeindebund*) die allesamt die Authorization-Strategie verfolgen.

Jene Akteure also, die sich klar gegen den Entwurf aussprechen, weisen in ihrer Argumentation einen starken Bezug zu einem bestimmten Wertesystem auf, was deren Stellungnahmen emotionaler und/oder wertend erscheinen lässt, z.B. *„Die Steuerungsphilosophie des New Public Management ist schlecht (...) New Public Management wird von neoliberalen Staaten gefahren“* (Paraphrase 2-3 bzw. K2, Fall 20).

Jene Akteure, die sich klar für den Entwurf in der vorliegenden Form aussprechen, argumentieren mit Rationalitätsargumenten, einer Bezugnahme auf eine Autoritätsinstanz oder unterstreichen die moralische Wichtigkeit dieses Vorhaben; eine eindeutige Festlegung auf eine Strategie lässt sich nicht erkennen: Die WKÖ beispielsweise begrüßt das Gender budgeting (*Moralization*), die neuen Rechnungssysteme (*Authorization*) und die Steigerung der Effizienz durch die Möglichkeit der Rücklagen Bildung (*Rationalization*).

Jene Akteure, die der Idee des Entwurfs grundsätzlich zustimmen, jedoch noch Nachjustierungsbedarf in einigen Bestimmungen sehen, verfolgen mit überwiegender Mehrheit die Authorization-Strategie, z.B. *„Die Wirkungscontrollingstelle soll keine Vorgaben machen, da dies einen Konflikt mit der Ministerverantwortlichkeit darstellt.“* (Paraphrase 29 bzw. K7, Fall 2).

Entgegen der Hypothese 2 zeigt sich, dass sich die Ministerien nicht nach Parteizugehörigkeit (gemessen an Parteizugehörigkeit des jeweiligen Ministers) clustern lassen – weder was die verwendete Legitimationsstrategie betrifft, noch deren Einstellung zum Entwurf des Bundeshaushaltsgesetzes. Vielmehr sind sich die Ministerien in ihrer Einstellung zum vorliegenden Entwurf („Ja, aber ...“) und ihrer Legitimationsstrategien (überwiegend *Authorization*) sehr ähnlich.

Was neben den Ministerien die anderen Akteure betrifft, zeigt, dass eine Gruppierung nach Parteizugehörigkeit (siehe Kapitel 3.1.2) hinsichtlich der Einstellung zum Entwurf vorgenommen werden kann. Dies deckt sich in weiterer Folge auch mit den verwendeten Legitimationsstrategien: Jene (überwiegend SPÖ-nahen Akteure), die sich klar gegen den vorliegenden Entwurf ausgesprochen haben, verwenden mehr-

heitlich „*Moralization*“ als Legitimationsstrategie. Es kann folglich Hypothese 3 zugestimmt werden, da sich die anderen Akteure (alle nicht-Ministerien) hinsichtlich ihrer Einstellung zum Entwurf parteipolitisch clustern lassen können (vgl. Tabelle 5) und in weiterer Folge auch die ähnlichen Legitimationsstrategien verwenden (überwiegend *Moralization*, vgl. Tabelle 6 und Tabelle 7).

3.4.4 Themen und Interessenslagen

Um sich der forschungsleitenden Fragestellung nach einer möglichen Veränderung des Machtverhältnisses zwischen Politik und Verwaltung anzunähern, ist es in einer letzten Vorstufe wichtig, die aufgeworfenen Themen der Akteure herauszuarbeiten. Anhand dieser Themen kann dann vor dem Hintergrund der bereits erarbeiteten Legitimationsstrategien (Kapitel 3.4.3), der Erwartung und Einstellung zum Entwurf (Kapitel 3.4.2) sowie der Charakterisierung der Akteure (Kapitel 3.4.1) auf die Interessenslagen der Akteure geschlossen werden. Sodann kann auch die Forschungsfrage nach einer möglichen Machtverschiebung zwischen Politik und Verwaltung diskutiert werden.

Auf Grundlage der erarbeiteten Kategorien wurden die Themen aller Akteure zunächst identifiziert und in weiterer Folge nach Themenkomplexen gruppiert. Die vorgefundenen Themengruppen werden nun aufgezählt, charakterisiert und dann auf Interessenslagen hin überprüft. Soweit sich die Grundhaltungen (Sorgen, Ängste, Wünsche) ähnlich sind, wurden sie auch so bezeichnet (z.B. „Sorge vor Einbußen im eigenen Machtbereich/Kompetenzverlust“). Themen mit recht unterschiedlichen Positionen (z.B. Wirkungsorientierung) wurden nicht mit „Angst“, „Forderung“ oä. betitelt, sondern mit einer neutralen Bezeichnung (z.B. „Wirkungsorientierung mit Einschränkungen“).

3.4.4.1 Sorge vor Einbußen im eigenen Machtbereich/Kompetenzverlust

Alle (!) zwölf Ministerien beschrieben in ihren Stellungnahmen die Angst vor einem verringerten Einflussbereich. Die aufgeworfenen Argumente waren sich in den meisten Fällen sehr ähnlich. Das *BMUKK* sprach sich beispielsweise dafür aus, dass dem jeweiligen Fachminister mehr Eigenverantwortung zugesprochen werden soll: Er soll die Personalkapazität überschreiten dürfen und bei Umschichtungen von Budgetmitteln soll keine Einvernehmensstellung mit dem Finanzministerium notwendig sein (Vgl. K10, Fall 2). Der Entwurf sieht neben dieser Einvernehmensstellung noch zahl-

reiche andere vor: Die Ministerien müssten demnach bei verschiedenen Vorhaben zuerst die Zustimmung des *BMF* einholen, Beispiele dafür sind Umschichtungen zwischen Detailbudgets verschiedener Globalbudgets³⁰⁰, die Erstellung des Personalplans (betrifft das *BKA*)³⁰¹, Beschlüsse von rechtsetzenden Maßnahmen, die eine finanzielle Auswirkung auf den Bundeshaushalt haben³⁰² oder die Festlegung der Budgetstruktur³⁰³. Durch diese Einvernehmensstellungen befürchten viele Ministerien einen Verlust ihres eigenen Kompetenzbereiches (siehe beispielhaft K4, Fall 1 sowie K3, Fall 2 oder K1, Fall 3 und K5, Fall 9).

Weiters sollen Sanktionsmöglichkeiten des Finanzministers nicht möglich sein (Vgl. K3, Fall 2). Die Sanktionsmöglichkeiten des *BMF* werden im vorliegenden Entwurf in § 86 normiert, welcher dem Finanzminister erlaubt, in bestimmten Fällen (z.B. bei Überschreiten der genehmigten Mittelverwendungsobergrenzen oder dem Fehlen einer Einvernehmensstellung mit dem *BMF* in bestimmten Materien) Sanktionen gegen haushaltsleitende Organe zu verhängen, wie z.B. die Mitbefassungsgrenze senken oder den zu viel ausgegebenen Betrag im folgenden Jahr binden.³⁰⁴

Andere Ministerien verlangen, dass das Wirkungscontrolling nicht an externe Stellen ausgelagert werden soll (Vgl. K5, Fall 1) und mehr Mitspracherecht für die Ressorts (Vgl. K3, Fall 8 oder K5, Fall 9).

Durch all diese Elemente des neuen BHG fühlen sich die Ministerien in ihrem Handlungsspielraum beschränkt und fordern deshalb mehr Flexibilität. Interessant ist, dass der *Budgetausschuss des Parlaments* in seinem Abschlussbericht konstatiert, dass die Leitkompetenz des Finanzministers der Flexibilität der Ressorts nicht schade (Vgl. K2, Fall 25).

Weiters sehen über die Hälfte aller Ministerien, das *Bundeskanzleramt* und auch ein anderer Akteur (*Arbeiterkammer*) den Umstand sehr kritisch, dass das *BMF* in zahlreichen Materien eine Verordnungsermächtigung zugesprochen bekommen würde. Damit seien die Auswirkungen dieses Entwurfs auf den eigenen Kompetenzbereich

³⁰⁰ Vgl. § 86 des vorliegenden Entwurf, online unter http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/ME/ME_00066/fname_162942.pdf#search=%2266%20ME%22 [Zugriff 20.8.2010].

³⁰¹ Vgl. § 15, ebd.

³⁰² Vgl. § 16, ebd.

³⁰³ Vgl. § 25, ebd.

³⁰⁴ Vgl. § 86, ebd.

nicht abschätzbar (Vgl. K5, Fall 20; K4, Fall 1; K2, Fall 2; K1, Fall 3; K2, Fall 4; K6, Fall 8; K2, Fall 9; K2 bzw. K6, Fall 10; K3, Fall 12).

Das Bundeskanzleramt (*BKA*) kritisiert neben einem bevorstehenden Konflikt mit dem Prinzip der Ministerverantwortlichkeit (Vgl. K1, Fall 3) auch die Tatsache, dass das *Bundeskanzleramt* zukünftig nicht mehr für den Personalplan verantwortlich wäre; dies gelte es auf jeden Fall noch zu verankern (Vgl. K11, Fall 3). Auch der *Budgetausschuss des Parlaments* spricht sich dafür aus, dass das Personalcontrolling auf Ebene des *BKA* angesiedelt werden soll (Vgl. K3, Fall 25).

Die Länder möchten erst gar nicht von den Auswirkungen des Bundeshaushaltsrecht in irgendeiner Form betroffen sein, und fordern daher entweder, dass die Formulierung über die gemeinsame Zielerreichung gestrichen wird (Vgl. K1, Fall 13 und Fall 17) oder sehen diese Formulierung bereits als vage genug an und stimmen daher dem Entwurf zu (Vgl. K1, Fall 15; Fall 1 Fall 16 ; K1 und K1, Fall 18).³⁰⁵

3.4.4.2 Sorge vor Machtzunahme des Finanzministers bzw. des Finanzministeriums

Auch in dieser Frage zeigt sich bei den Ministerien große Einigkeit: Alle äußern, mehr oder weniger deutlich die Angst vor einem zu großen Machtgewinn des Finanzministers: Das *BMUKK* spricht von einem „*latenten Misstrauen des Finanzministers*“ (Vgl. K3, Fall 2), das *BMLFUW* von einer „*Machtausweitung des BMF als Folge von verminderter Flexibilität der Ministerien*“ (Vgl. K3, Fall 11) und das *BMJ* von „*zu viel Gestaltungsmacht*“ für das *BMF* (Vgl. K6, Fall 8).

Auch andere Akteure befürchten einen zu großen Einflussbereich des Finanzministeriums: Das *Bundeskanzleramt* ortet Kompetenzprobleme in zahlreichen Materien, in denen das *BMF* eigentlich nicht zuständig ist (Vgl. K4, Fall 3) und sieht den Entwurf in einem Spannungsfeld mit dem Prinzip der Ministerverantwortlichkeit stehen (Vgl. K1, Fall 3). Die *Arbeiterkammer* sieht die vielen Richtlinienkompetenzen des *BMF* demokratiepolitisch problematisch (Vgl. K5, Fall 20) und die *Gewerkschaft des öffentlichen Dienstes (GÖD)* sieht die Möglichkeit von Disziplinierungsmaßnahmen seitens des *BMF* problematisch (Vgl. K1, Fall 22).

³⁰⁵ Siehe dazu ausführlich Kapitel 3.4.2 „Erwartungshaltung der Akteure“.

Die Länder gehen in ihren Äußerungen nicht auf die Rolle des Finanzministers ein.

Vor dem Hintergrund dieser beiden Befürchtungen („Sorge vor Einbußen im eigenen Machtbereich“ und „Sorge vor Machtzunahme des Finanzministers bzw. Finanzministerium“) lässt sich die formulierte Hypothese 7 (Programmierung) verneinen: Im Zuge der Haushaltsrechtsreform kommt es den Eindrücken der betroffenen Akteure zufolge *nicht* zu einer Machtzunahme der Verwaltungsspitze, da durch zahlreiche Einvernehmensstellungen mit dem *BMF*, Sanktionsmöglichkeiten, Berichtspflichten und durch ein möglicherweise externes Wirkungscontrolling der Gestaltungsspielraum der jeweiligen Ministerien verringert wird und sie damit auch an Einflussbereich und Macht verlieren.

Zwar wird von Seiten des Finanzministeriums mit dem Leitsatz *„Jede Ressortministerin ihre eigene Finanzministerin. Jeder Ressortminister sein eigener Finanzminister“*³⁰⁶ für diese Reform geworben, für die Ministerien ist dieser Leitsatz im vorliegenden Entwurf jedoch nicht verwirklicht worden: Es ist *„bedauerlich, dass der Entwurf diesem Versprechen nicht gerecht wird, vor allem was die Eigenverantwortlichkeit der Ressorts angeht (...) Es entsteht der Eindruck, dass der Finanzminister den Ministerien die Wirkungsorientierung nicht zutraut (...) zeugt von latentem Misstrauen des Finanzministers“* (Vgl. Paraphrase 2-4 bzw. K2-K3, Fall 2).

Vor diesem Hintergrund kann auch die aufgestellte Hypothese 4 nicht bestätigt werden: Es kommt aufgrund von einiger im Entwurf vorliegenden Elemente nicht zu einer vermehrten Dezentralisierung der Verantwortung und dadurch zu keiner flacheren Hierarchie. Diese Elemente sind z.B. zahlreiche Berichtspflichten an das *BMF* oder Sanktionsmöglichkeiten seitens des *BMF* im Falle von Nichteinhalten des Finanzrahmens. Eine im Entwurf noch nicht näher konkretisierte externe Wirkungscontrollingstelle würde ganz im Gegensatz zu einer verstärkten Dezentralisierung vielmehr eine zentrale Ergebnissteuerung darstellen (Vgl. K5 sowie Paraphrase 26, Fall 2). Auch ist für die *Arbeiterkammer* die Verantwortung für die Ebene der Globalbudgets zu schwach ausgeprägt, da die Umsetzungsverantwortung bei den haushaltsführenden Dienststellen (eine Ebene unter den Globalbudgets) angesiedelt ist (Vgl. K5, Fall 2). Es findet folglich keine Dezentralisierung auf allen Ebenen statt.

³⁰⁶ Vgl. dazu die Ausführungen in 3.1 Haushaltsrechtsreform

3.4.4.3 Sorge vor Machtzunahme anderer Institutionen

Die Mehrheit der Ministerien (sieben von elf) spricht sich gegen eine externe Wirkungscontrollingstelle aus, da sie unerwünschte Kompetenzverlagerungen zu dieser Stelle befürchten (vgl. K2, Fall 4) und verfassungsrechtliche Bedenken hegen (Vgl. K1, Fall 11). Auf diese Weise kommt es zu einer Beschneidung der Ministerverantwortlichkeit (Vgl. K4, Fall 12). Diese Argumente bestätigen die bereits oben angeführten Argumente zur Verneinung der Hypothese 7: Eine derartige Stelle würde den Spielraum der Ministerien weiter einschränken und nicht für eine Machtzunahme der Verwaltungsspitze sprechen.

Auch das *Bundeskanzleramt* spricht sich hinsichtlich einer derartigen geplanten Wirkungscontrollingstelle für genaue Vorgaben aus (Vgl. 10, Fall 3).

Weiters merkt ein Ministerium (*BMLVS*) die aufgewertete Rolle des Rechnungshofes im vorliegenden Entwurf an, was ein Ende der Trennung zwischen Innen- und Außenverhältnis bedeute (Vgl. K2, Fall 7). Die *Arbeiterkammer* spricht sich hingegen für eine Aufwertung des Rechnungshofes aus, der gegenüber dem Finanzministerium die Rolle eines Wirtschaftsprüfers und Aufsichtsrat wahrnehmen soll (Vgl. K5, Fall 2). Interessant ist auch, dass das *BMwfj* als einziges Ministerium der Aufwertung der Buchhaltungsagentur des Bundes (BHAG) kritisch gegenüber steht, da es bereits ressortinterne Kontrollsysteme gebe und möglicherweise private Anbieter billiger wären. Das *BKA* merkt dazu an, dass es für eine derartige Kompetenzerweiterung eine Verfassungsänderung geben müsse (Vgl. K4, Fall 3). Und für das *BMASK* ist die Aufwertung der BHAG nur dann problematisch, wenn damit Mehrkosten für das Ministerium verbunden sind (Vgl. K1, Fall 6).

Neben den Ministerien äußern die anderen Akteure weniger Sorgen vor einer Machtzunahme von bestimmten Institutionen – im Gegenteil: Die *Arbeiterkammer* etwa fordert, dass auch die Sozialversicherungsträger eingebunden werden müssen, in dem die Auswirkungen der Umsetzung des BHG auch für sie evaluiert werden sollen (Vgl. K13, Fall 20). Die *Gewerkschaft des öffentlichen Dienstes* fordert überdies, dass die Sozialpartner bei der weiteren Diskussion des Bundeshaushaltsgesetzes mit einbezogen werden sollen (Vgl. K2, Fall 22).

Diese bisher untersuchten Äußerungen lassen auf eine Machtzunahme bzw. Kompetenzerweiterung des Bundesministeriums für Finanzen (*BMF*), der Buchhaltungsagentur des Bundes (*BHAG*) und des Rechnungshofes (*RH*) schließen. Wie dies vor dem Hintergrund einer Machtverschiebung zwischen Politik und Verwaltung zu interpretieren ist, wird bei der Beantwortung der Forschungsfrage in Kapitel 3.5 diskutiert.

3.4.4.4 Wirkungsorientierung mit Einschränkungen/Erweiterungen

Die Mehrheit der teilnehmenden Akteure begrüßt in irgendeiner Form die Wirkungsorientierung, die ein wesentlicher Eckpfeiler des Bundeshaushaltsgesetzes darstellt (Fall 1-4, Fall 8-10, Fall 12, Fall 23-25).

Die Länder sind von einem derartigen Zuspruch ausgenommen, da sie im vorliegenden Entwurf nicht vorkommen wollen und somit auch keinen Zuspruch zu irgendeinem inhaltlichen Prinzip kundtun. Ausnahme ist – wie bereits beschreiben – das *Amt der Wiener Landesregierung*: Dieses lehnt neben dem *Städtebund* (dessen Präsident der Wiener Bürgermeister, *Michael Häupl*, ist) die Neuregelung des BHG grundsätzlich ab (Vgl. K1, Fall 14 sowie K1, Fall 21). Sogar die *Arbeiterkammer*, die bereits als Contra-Akteur eingestuft wurde, bekennt sich grundsätzlich positiv zu den Grundsätzen der neuen Haushaltsführung und kritisiert „nur“ die dahinter stehende die Steuerungsphilosophie des New Public Management (Vgl. K1-K2, Fall 20 sowie Kapitel 2.2).

Zwar lässt sich eine gewisse Bekenntnis zur Wirkungsorientierung konstatieren (Ausnahme: *Amt der Wiener Landesregierung* und *Städtebund*), dennoch sehen einige Ministerien einen Verbesserungsbedarf hinsichtlich der Ausgestaltung dieses zentralen Prinzips: So wünschen sich die Ministerien beispielsweise keine externe Wirkungscontrollingstelle (siehe oben), kein Fokussieren auf bloß ökonomisch fassbare Überlegungen (Vgl. K8, Fall 1), keine unvollständige Ausgestaltung einer derartigen Orientierung und vor allem nur einen internen Bindungscharakter (Vgl. K7, Fall 2). Genau dies fordert jedoch zum Beispiel die *Arbeiterkammer* ein, die durch eine bloß interne Bindung die „Gefahr des Schönredens“ (Vgl. K15, Fall 20) sieht.

Im Sinne der vorher diskutierten Sorge eines Verlust des eigenen Einflussbereiches/Machtbereiches der Akteure ist auch hier gut erkennbar, dass die Ministerien versuchen, sich den Spielraum durch das Wirkungscontrolling so wenig wie möglich beschneiden zu lassen (keine externe Wirkungscontrollingstelle, keinen Bindungs-

charakter etc.), während andere Akteure (*Arbeiterkammer*) daran interessiert sind, durch genaue Vorgaben und Bindungswirkungen Einfluss nehmen zu können.

Da die Ausgestaltung und organisatorische Ansiedelung der Wirkungscontrollingstelle im Entwurf noch nicht präzisiert ist (!), ist die Abschätzung einer Wirkungscontrollingstelle auf das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung schwierig und kann nur mit „wenn... dann“ Formulierungen beantwortet werden.

3.4.4.5 Forcierung des Gender budgeting

Das Element des Gender budgeting wird von 20 % der Akteure (*Bundeskanzleramt, Budgetausschuss des Parlaments, Rechnungshof und Arbeiterkammer*) ausdrücklich begrüßt bzw. dessen weiterer Ausbau gefordert. Dies unabhängig davon, welche Einstellung die Akteure generell hinsichtlich des Entwurfs haben. Gender budgeting verlangt, dass bei der Budgetführung jene Maßnahmen zu treffen sind, die geeignet sind, die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männer herzustellen.³⁰⁷ Nur ein Akteur, das *BMwfj*, merkt an, dass dieses Element möglicherweise mit bereits normierten Frauenförderungsplänen kollidieren könnte (Vgl. Paraphrase 9, Fall 9).

Ob nur ein Fünftel der Akteure das Gender budgeting befürwortet oder ob die restlichen Akteure diese Maßnahme breitwillig akzeptieren und sie daher nicht ausdrücklich erwähnen, kann auf Grundlage der vorliegenden Dokumente nicht beurteilt werden. Es kann lediglich beobachtet werden, dass es zumindest keine dezidierte Ablehnung dieses Grundpfeilers gibt. Da es keine ausdrückliche Kritik an diesem zentralen Element gibt, scheint dieses Element keinen der Akteure in seinem Macht- und Einflussbereich zu beeinflussen. Dieser Aspekt kann daher bei der Beantwortung der forschungsleitenden Fragestellung vernachlässigt werden.

3.4.4.6 Forderung nach mehr Ressourcen

Wenn es um Interessen und Macht geht, spielt die Ressourcenausstattung häufig eine entscheidende Rolle, da die Ressourcenausstattung für die individuelle Machtposition entscheidend ist.³⁰⁸ Vor allem finanzielle Ressourcen können eine gesellschaftliche Eigenbedeutung „*als Medium und Vehikel von Macht*“³⁰⁹ haben. Daher ist es wenig überraschend, dass zahlreiche Akteure diesen Themenkomplex nicht unbeachtet lassen.

³⁰⁷ Vgl. ausführlich Kapitel 3.1 Haushaltsrechtsreform

³⁰⁸ Vgl. Novy 1998: 85.

³⁰⁹ Deutschmann, Christoph (2002): Die gesellschaftliche Macht des Geldes. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag GmbH, S. 10

Die Ministerien orten fast durchgängig einen erheblichen Mehrbedarf, der durch die Umsetzung des Entwurfs entstehen würde: Über 70 % der Ministerien sehen beachtliche finanzielle und personelle Mehrkosten auf sich zukommen und fordern daher mehr Ressourcen. Im Falle von keinen vermehrten Mitteln würde das Finanzministerium auf diesem Wege Einfluss auf den Verantwortungsbereich der Ministerien erlangen (Vgl. K3, Fall 10).

Zwei weitere Akteure, die hinsichtlich ihrer generellen Einstellung zum Entwurf eine recht konträre Position einnehmen, nämlich die *Arbeiterkammer* und der *Rechnungshof*, kritisieren, dass die finanziellen Auswirkungen dieser Reform auf die einzelnen Akteure nicht klar abschätzbar bzw. derzeit unvollständig sind (Vgl. K6, Fall 20 und K4, Fall 24).

In dieser Frage zeichnet sich ab, dass sich die Ministerien, also die Ministerialverwaltung, aufgrund von vermehrten finanziellen und personellen Mehraufwendungen um ihren Einflussbereich sorgen. Sie sehen damit eine weitere Möglichkeit geschaffen, durch die der Finanzminister mehr Einfluss erlangen kann.

Im Hinblick auf die forschungsleitende Fragestellung mündet dieser Themenkomplex folglich in den bereits diskutierten Aspekt der „Sorge vor Machtzunahme des Finanzministers bzw. des Finanzministeriums“ seitens der Ministerien, welcher bereits oben ausführlich diskutiert wurde und im Hinblick auf die Beantwortung der Forschungsfrage (Kapitel 3.5) noch eingehend diskutiert werden wird. Der *Budgetausschuss des Parlaments* als ein Akteur der Politik greift diese Thematik nicht auf, was im Hinblick auf eine mögliche Verschiebung der Machtverhältnisse interessant ist und ebenfalls bei der Beantwortung der Forschungsfrage aufgegriffen wird.

3.4.4.7 Forderung nach vermehrter Transparenz

Wie bereits in Kapitel 3.1 ausführlich dargestellt, soll vermehrte Transparenz ein wesentlicher Vorteil des neuen Haushaltsrechts sein. Dieser verlangten Transparenz wird vor allem durch die Einführung von Globalbudgets und Rubriken (mit Abgabengrenzen) Rechnung getragen. Letztere ermöglichen ein einfaches Nachvollziehen der Tatsache, für welche Bereiche der Bund wie viel Ausgaben tätigen will.³¹⁰

Eine verbesserte Transparenz könnte vor dem Hintergrund eines sich verändernden Machtbereichs eine Rolle spielen, da mehr Transparenz auch weniger Gestaltungsspielraum für die einzelnen Akteure bedeuten könnte.

³¹⁰ Vgl. dazu ausführlich Kapitel 3.1

Insofern ist es interessant, dass viele Akteure eine noch klarere und verständlichere Sprache bzw. Aufbau des neuen Haushaltsgesetzes fordern, anstatt sich vor derartigen Schritten zu fürchten. Über ein Drittel aller Ministern fordern ein einfaches und verständliches Haushaltsgesetz, das „*nicht nur für Experten zugänglich sein soll*“ (Paraphrase 5 sowie K4, Fall 2).

Die *Arbeiterkammer* fordert darüber hinaus noch Erläuterungen für die Öffentlichkeit, damit diese mit dem neuen Haushaltrechts umgehen können. Eine vermehrte Transparenz für das Parlament sieht die *Arbeiterkammer* durch diesen Entwurf nicht verwirklicht, wodurch ihm auch die Legitimation fehle (Vgl. K9 und K 14, Fall 20 sowie Tabelle 5: Einstellungen der Akteure zum Entwurf des BHG).

Der *Budgetausschuss des Parlaments* wiederum spricht von einer „*gesteigerten Transparenz*“, die durch den Entwurf bereits realisiert werde. Er lässt jedoch offen, wer in welcher Form von dieser Transparenz profitiert (Vgl. K1, Fall 25). Konkreter bekundet die *Wirtschaftskammer* ihren Zuspruch für die gesteigerte Transparenz, da die Bürger und Politik von einer einfachen Lesbarkeit und einer gesteigerten Aussagekraft profitieren würden (Vgl. K2, Fall 23).

Die vorliegenden Äußerungen sind uneinheitlich: Grundsätzlich steht zwar keiner der Akteure einer vermehrten Transparenz negativ gegenüber, jedoch sieht der *Budgetausschuss des Parlaments* und die *Wirtschaftskammer* diese gesteigerte Transparenz durch den vorliegenden Entwurf bereits verwirklicht, während die *Arbeiterkammer* aufgrund der fehlenden Transparenz sogar von mangelnder Legitimation für diesen Entwurf spricht. Die Ministerien sind in ihrer Kritik weniger deutlich und fordern lediglich eine einfache und verständliche Sprache des Bundeshaushaltsrechts. Es scheint die Akteure jedoch zu einen, dass eine stärkere Transparenz grundsätzlich positiv ist (unbeachtet der Beurteilung, ob und wie diese vermehrte Transparenz im vorliegenden Entwurf bereits umgesetzt worden ist), was in der Diskussion bei der Beantwortung der Forschungsfrage zum Tragen kommen wird.

3.4.4.8 Sorge vor Veränderungen im Personalbereich

Kleinere dienstrechtliche Veränderungen sind zwar nicht primär für die Beantwortung der forschungsleitenden Fragestellung interessant, für die bereits diskutierte Ebene des Personals und eine daran geknüpfte Hypothese aber sehr wohl.

Der vorliegende Entwurf würde dem *Finanzministerium* neben der Möglichkeit von Prämienzahlungen auch die Möglichkeit für Sanktionen einräumen. Die Möglichkeit für Sanktionen seitens des *BMF* fällt unter die Befürchtung eines vermehrten Einflusses des Finanzministers („Sorge vor Machtzunahme des Finanzministers“, siehe oben) und wurde bereits ausführlich diskutiert. Bis auf die *Wirtschaftskammer*, für die die Sanktionsmöglichkeiten die Einhaltung des Finanzrahmens gewährleisten und damit den ganzen Entwurf positiv abrunden (Vgl. K4, Fall 23), sprechen sich über die Hälfte aller Ministerien, das *Bundeskanzleramt* und die *Gewerkschaft öffentlicher Dienst* deutlich gegen derartige Sanktionsmöglichkeiten aus.

Die Möglichkeit im Sinne von Motivationsanreizen die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen mit Prämienzahlungen zu belohnen, wird von den Akteuren deutlich weniger oft kommentiert und aufgegriffen, als die Befürchtung von Sanktionsmaßnahmen seitens des *BMF*. Nur vier Akteure gehen auf dieses Element des Entwurfs ein und kritisieren es: Das *BKA* kritisiert die Ausgestaltung dieser Art von Prämienzahlung, da es nur auf Einsparung (und nicht etwa auf das Vermeiden von Mehraufwand) abziele (Vgl. 12, Fall 3); selbiges Argument bringt auch die *Arbeiterkammer* vor (Vgl. K16, Fall 2). Auch das *BMLFUW* bewertet eine derartige Prämienregelung vor dem Hintergrund von Effizienz- und Effektivitätsüberlegungen als kontraproduktiv; zudem würden dadurch möglicherweise wichtige Investments verschoben werden (Vgl. K7, Fall 11). Die *Gewerkschaft öffentlicher Dienst* sieht in der Überlegung eines Prämiensystems einen groben Widerspruch zum Vertragsbedienstetengesetz, welches für all jene Personen gilt, die in einem privatrechtlichen Dienstverhältnis zum Bund stehen³¹¹ (Vgl. K1, Fall 22).

Trotz der Möglichkeit eines vermehrten Gestaltungsspielraums gibt es vom Bundeskanzleramt, einem Ministerium und zwei Vertretern der Sozialpartner Kritik an einem derartigen Prämiensystem.

Die aufgestellte Hypothese 5, dass es im Zuge der Haushaltsrechtsreform zu einer vermehrten Eigenverantwortung des Personals und damit auch zu einer erhöhten Lern- und Innovationsbereitschaft kommt, lässt sich weder bestätigen noch widerlegen: Zwar könnte es im Zuge der Einführung eines Prämiensystems zu Motivationsanreizen kommen (unabhängig von der Sinnhaftigkeit der getätigten Einsparungen), durch die Möglichkeit von Sanktionsmaßnahmen seitens des *BMF* würde diese Moti-

³¹¹ Vgl. § 1 des VBG, online unter http://www.jusline.at/Vertragsbedienstetengesetz_%28VBG%29.html [Zugriff am 27.8.2010].

vation jedoch deutliche Einschränkungen erfahren. Zudem ist im Entwurf derzeit auch eine externe Wirkungscontrollingstelle vorgesehen (siehe „Sorge vor Machtzunahme anderer Institutionen“ weiter oben), die vermutlich auch kontraproduktiv für die Motivation der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen wäre.

Die konkreten Auswirkungen auf weitere Merkmale des Personals der öffentlichen Verwaltung (siehe ausführlich Kapitel 2.1.4.2), wie z.B die Statusdifferenzierung oder die soziale Selektivität bei den Rekrutierungsprozessen, können aufgrund der mangelnden Vorhersehbarkeit der Ausgestaltung dieser Formulierungen (es fehlen noch entsprechende konkretisierte Verordnungen) nicht antizipiert werden.

3.4.4.9 Veränderungen zwischen Verwaltung – Politik (Sicht der Akteure)

Bevor im nächsten Kapitel die Beantwortung und Diskussion der Forschungsfrage hinsichtlich einer möglichen Machtverschiebung zwischen Verwaltung und Politik erfolgt, stellt dieser Abschnitt die direkten Äußerungen der Akteure hinsichtlich einer möglichen Machtverschiebung dar. Während im folgenden Abschnitt 3.5 auch von den latenten Interessen und Erwartungshaltungen auf das sich möglicherweise verändernde Machtgefüge geschlossen wird, werden hier nur jene Aussagen erfasst, mit denen die Akteure direkt auf diesen Themenkomplex Bezug nehmen. Dies kann jedoch nur als Beitrag zur Beantwortung der Forschungsfrage gesehen werden, und nicht als Beantwortung an sich.

Vorweg fällt auf, dass nur sehr wenige Akteure eine Veränderung des Kompetenzbereiches zwischen Verwaltung und Politik direkt ansprechen, was die Relevanz der Forschungsfrage hervor streicht.

Das *Bundeskanzleramt* hegt verfassungsrechtliche Bedenken hinsichtlich der Kompetenzerweiterung des *Finanzministeriums* (Vgl. K4, Fall 3). Derartige Sorgen wurden von mehreren Akteuren formuliert und bereits ausführlich unter Punkt 3.4.4.2 „Sorge vor Machtzunahme des Finanzministers bzw. des Finanzministeriums“ diskutiert.

Lediglich ein Ministerium, das *BMwjf*, spricht sich für mehr Kompetenzen des Parlaments aus, statt nur die Kompetenzausweitung des *BMF* zu kritisieren (siehe 3.4.4.2 „Sorge vor Machtzunahme des Finanzministers bzw. des Finanzministeriums“): Ge-

gegenüber einer Vielzahl von Verordnungsermächtigungen des *Finanzministeriums* wären stattdessen fixierte Regeln vom Gesetzgeber begrüßenswerter. Zudem würde eine zu starke Wirkungscontrollingstelle (die im Entwurf noch nicht genau konkretisiert ist) die Verantwortungsstruktur gegenüber dem Parlament überlagern. (Vgl. K2, Fall 9). Vor also neue Kompetenzbereiche an den Finanzminister übertragen werden, würde das *BMwf* eine Übertragung an das Parlament bevorzugen.

Am deutlichsten äußert sich die *Arbeiterkammer* zu einer möglichen Verschiebung der Machtverhältnisse: Sie sieht durch den vorliegenden Entwurf eine Verschiebung des Machtgefälles zugunsten der Exekutive realisiert, da die gesetzliche Bindungswirkung nur für die Rubriken, Untergliederungen und Globalbudgets³¹² besteht – nicht jedoch für die darunter liegenden Budgets (Detailbudgets), was nach Ansicht der *Arbeiterkammer* zu einer Aufwertung der Regierung gegenüber dem *Parlament* gleichkommt. Zudem komme es durch diverse Verordnungsermächtigungen des *BMF* zu einer Schwächung des Gesetzgebers. Um diesen negativen Auswirkungen zu begegnen, fordert die *Arbeiterkammer* mehr Befugnisse für das Parlament und die Übermittlung von komprimierten Berichten an das hohe Haus sowie gleichzeitig mehr Befugnisse für den *Rechnungshof*, um gegenüber dem *BMF* als eine Art Wirtschaftsprüfer und Aufsichtsrat zu fungieren (Vgl. K5, Fall 2 sowie vollständige Stellungnahme der *Arbeiterkammer*, insbesondere S. 7-9).

Interessant ist, dass die *Arbeiterkammer* in ihrer weiteren Argumentation davon spricht, dass es aufgrund der genannten Argumente zu keinem Transparenzgewinn für das *Parlament* kommt, daher keine konkreten Vorteile für das *Parlament* bestehen und der Entwurf abgelehnt werden müsse (Vgl. K5, K7, K9, Fall 2 und Tabelle 5). Während die *Arbeiterkammer* kaum Vorteile für das *Parlament* sieht und sogar von einer Machtverschiebung zugunsten der gesamten Exekutive spricht, sieht neben der *Wirtschaftskammer* (K1, Fall 23) und dem *Rechnungshof* (K2, Fall 24) auch der *Budgetausschuss des Parlaments* (!) einen Transparenzgewinn schon allein durch den Entwurf verwirklicht. Der *Budgetausschuss* lässt in seiner Formulierung jedoch offen, wer genau von diesem Transparenzgewinn profitiert (Vgl. K1, Fall 25). Der von der *Arbeiterkammer* als stark benachteiligt angesehene Akteur sieht sich selbst also nicht mit derartigen Einschränkungen konfrontiert.

³¹² Vgl. dazu ausführlich Kapitel 3.1

Die Verifizierung bzw. Falsifizierung der in Kapitel 2.1 aufgeworfenen Hypothese 6, dass die Verwaltung im Zuge der Haushaltsrechtsreform insgesamt effizienter und damit zu einem besser steuerbaren Vollzugsinstrument für die Politik wird, ist nicht nur an die Beobachtung der Akteure geknüpft, sondern fordert in erster Linie eine theoretische Bezugnahme auf das Verhältnis von Politik und Verwaltung (siehe auch Kapitel 2.1.1): *Abb. 1* zeigte auf, dass die Verwaltung als Teilsystem der Gesellschaft mit der Politik verwoben ist. *Oberndorfer* kam in seinen weiteren Ausführungen zum Schluss, dass aufgrund des funktionell untrennbaren Zusammenhangs zwischen Politik und Verwaltung statt einer strikten Trennung dieser beiden Sphären vielmehr von einem politisch-administrativen System gesprochen werden sollte. Daher klassifiziert er das Verhältnis von Politik und Verwaltung in Österreich als ein *Kooperations- bzw. Dialogmodell*, welches sich durch einen ständigen kommunikativen Prozess zwischen der politischen Führung und der Verwaltung auszeichnet.

Dieser Auffassung zufolge kann somit nicht beantwortet werden, ob sich die Verwaltung durch die Politik auf Grund möglicher Veränderungen des BHG effizienter steuern lässt, da diese Fragestellung eine klare Trennung der Sphären zwischen Politik und Verwaltung voraus setzen würde. Eine derartige Trennung kann aber im Hinblick auf ein politisch-administratives (Gesamt-) System nicht nachvollzogen werden.³¹³

Zudem lässt sich aus heutiger Sicht nur vermuten, dass die Verwaltung durch den vorliegenden Entwurf und der damit umgesetzten Grundsätze (Stichwort: Wirkungsorientierung, siehe Kapitel II). insgesamt effizienter arbeiten wird Erst nach Umsetzung (2013) wird sich zeigen, ob dies auch wirklich passiert.

3.5 Beantwortung und Diskussion der Forschungsfrage

Bereits im Zuge der Auswertung wurden einige Themenkomplexe in Richtung der forschungsleitenden Fragestellung aufgeworfen. Auch wurden zentrale Hypothesen bereits diskutiert und beantwortet.

Nun soll auf Grundlage der theoretisch erarbeiteten Annahmen und inhaltsanalytisch ausgewerteten Untersuchungsobjekte die Interpretation dieser Ergebnisse im Hinblick auf die Beantwortung der Forschungsfrage erfolgen:

„Bringt das New Public Management – untersucht am Beispiel der Haushaltsrechtsreform in Österreich – eine Veränderung des Machtverhältnisses zwischen Politik und Verwaltung mit sich? Wenn ja, welche?“

³¹³ Vgl. Kapitel 2.1.1. sowie Oberndorfer 2006: 42 ff.

Die Auswertung hinsichtlich der Akteure zeigte, dass rund 67 % der Akteure (aller Ebenen) von der Möglichkeit Gebrauch machten, eine Stellungnahme zum vorliegenden Entwurf des BHG (2. Etappe) abzugeben. Die Involvierung von Akteuren aller Ebenen (Bundes- und Landesbehörden sowie Berufs- und Interessensvertretungen) zeigt, dass die Änderung des BundesHaushaltsrechts viele Ebenen und Institutionen betrifft und unterstreicht damit die Relevanz dieser aufgeworfenen Fragestellung.

In den theoretischen Erläuterungen wurde bereits ausführlich in Anlehnung an *Oberndorfer/Luhmann* die Zuordnung der Akteure zu den Teilsystemen Verwaltung und Politik diskutiert (*Abb.1*); nur ein Akteur, der *Budgetausschuss des Parlaments*, wurde dieser Logik zufolge der Politik zugeordnet. Diesem auf den ersten Blick als Ungleichgewicht erscheinendem Verhältnis der teilnehmenden Akteure (deutlich mehr Akteure der Verwaltung) wurde durch zwei Umstände begegnet:

Zum einen erfolgte die Berücksichtigung der Stellungnahmen der Verbände in Form von Berufs- und Interessensvertretungen. Diese können zwar nicht dem Teilsystem Politik zugeordnet werden, jedoch zeugt ihr hoher Involvierungsgrad in die österreichische Gesetzgebung von fundierten Kenntnissen hinsichtlich der Machtmechanismen von Verwaltung und Politik³¹⁴, weshalb ihre Äußerungen von großer Bedeutung für diese Arbeit sind. Zum anderen zeigten die Ausführungen von *Oberndorfer*, dass hinsichtlich der obersten Organe der Vollziehung (z.B. Ministerien, Landesregierungen) keine klare institutionelle Abgrenzung von Verwaltung und Politik möglich ist, da eine politische Verantwortung gegeben ist.³¹⁵ Damit erfolgte in zahlreichen Clustern eine ausreichende Berücksichtigung beider Teilsysteme (vgl. Tabelle 4, Tabelle 5 und Tabelle 7).

Das bloße Identifizieren der Einstellungen der Akteure zum vorliegenden Entwurf vermag noch nichts über ihre Interessenhaltungen und damit verbundenen Sorgen oder Erwartungen hinsichtlich eines sich möglicherweise ändernden Machtverhältnisses auszusagen: Die Tatsache, dass viele Ministerien dem Entwurf in der vorliegenden Form nicht zustimmen, heißt noch nicht, dass sie sich vor einem Machtzuwachs der Politik fürchten. Die Inhaltsanalyse nach *Mayring* vermochte es, latent ge-

³¹⁴ Vgl. ausführlich Kapitel 2.1.1. und Kapitel 3.4.1 dieser Arbeit.

³¹⁵ Vgl. *Oberndorfer* 2006: 39ff.

äußerte Interessenslagen auszumachen umso folgende Rückschlüsse im Bezug auf die Forschungsfrage zu ziehen:

Die Auswertung zeigt sehr deutlich, dass die Ministerien – unabhängig von der parteipolitischen Verortung des Ministers – dem Entwurf in der vorliegenden Form nicht ohne weiteres zustimmen („Ja, aber ...“-Akteure, siehe oben). Dies jedoch nicht, weil sie sich vor einer Machtzunahme der Politik fürchten, sondern weil sie eine Machtausweitung des *Finanzministeriums* vermuten. Auf Ebene der Bundesverwaltung zeigt sich, dass die Akteure Angst vor einer verwaltungsinternen Machtverschiebung haben. Davon ausgenommen ist lediglich ein Akteur: Der *Rechnungshof* steht als einziger Akteur der Bundesverwaltung dem Entwurf nahezu uneingeschränkt positiv gegenüber. Dies lässt sich damit erklären, dass sich im Zuge der Auswertung gezeigt hat, dass in den Augen der Akteure der *Rechnungshof* künftig von mehr Befugnissen profitieren soll (siehe Kapitel 3.4.4.3). Für die Programmierung der Verwaltung würde das eine Machtzunahme der Verwaltungsspitze bedeuten, jedoch in einem modifizierten Sinn: Die Machtzunahme würde sich nur auf ein Ressort, das *BMF*, beziehen. Der Wunsch nach mehr Transparenz, der von vielen Ministerien geäußert wurde, erscheint somit klarer: Er ist Ausdruck eines erhöhten Kontrollbedürfnisses der Ministerien. Transparenz wird nicht als Bedrohung für den eigenen Kompetenzbereich gewertet, sondern als Möglichkeit für mehr Kontrolle gegenüber dem *BMF* gesehen. Das *BMwfj* bevorzugt vor diesem Hintergrund sogar mehr Einfluss für das *Parlament* (Politik), anstatt für das *BMF* (Vgl. K2, Fall 9).

Auch der Wunsch der Ministerien nach einer erhöhten Ressourcenausstattung (Vgl. Kapitel 3.4.4.6) zeigt, wie die Ministerien um ihren Einflussbereich kämpfen.

Entgegen diesen Befürchtungen der Ministerien vor einem Machtzuwachs des *Finanzministeriums* ist es interessant zu sehen, dass der *Budgetausschuss des Parlaments* (Politik) die Flexibilität der Ministerien (und den damit verbundenen Macht- und Gestaltungsbereich) durch die Leitkompetenz des Finanzministers nicht bedroht sieht (K2, Fall 25). Zudem spricht sich der *Budgetausschuss* deutlich für den Entwurf in der vorliegenden Form aus, und fordert lediglich mehr Berichtspflichten für sich ein. Die Politik fürchtet folglich keinen Machtverlust oder steht der Machtverschiebung innerhalb der Verwaltung gleichgültig gegenüber.

Da den Verbänden fundiertes Wissen bzgl. der Mechanismen von Verwaltung und Politik zugesprochen wurde³¹⁶, scheinen deren Aussagen im Hinblick auf die Forschungsfrage von Bedeutung. Hinsichtlich der Machtverschiebung zeigt sich hier ein konträres Bild gegenüber der gerade aufgestellten Beobachtung, dass sich die Politik vor keinem Machtverlust fürchtet: Die *Arbeiterkammer* kritisiert in ihrem Entwurf nicht nur die Kompetenzerweiterung des Finanzministers, sondern auch die damit einhergehende Schwächung des Parlaments.³¹⁷ Damit komme es zu einer Verschiebung der Macht zugunsten der Verwaltung. Anders als die Ministerien konstatiert die *Arbeitskammer* nämlich keine bloße verwaltungsinterne Verschiebung der Macht, sondern eine Verschiebung des Machtverhältnisses zugunsten der Verwaltung. Es zeigt sich hier ein deutliches Auseinanderfallen der Selbst- und Fremdwahrnehmung des *Parlaments* hinsichtlich eines sich verändernden Machtverhältnisses.

Es stellt sich folglich die Frage, ob die geplante Kompetenzerweiterung des *BMF* zu Lasten der anderen Verwaltungseinheiten geht oder ob sich die Kompetenzerweiterung des *BMF* zu Lasten der Politik auswirkt.

Die eindeutige Beantwortung dieser Frage ist auf Grundlage der vorliegenden Daten nicht möglich und hängt letztlich auch von der Formulierung des endgültigen BHG ab (dieser Arbeit liegt der Entwurf zum BHG zu Grunde), da einige Formulierungen noch nicht konkretisiert sind. Folgende Schlussfolgerung wäre aus Sicht der Autorin jedoch denkbar: Es kommt nur dann zu einer verwaltungsinternen Machtverschiebung hin zum *BMF*, wenn dem *Parlament* die vermehrt eingeforderten Berichtspflichten zugestanden werden. Die Wirkungsziele (auch für die Ebene der Global- und Detailbudgets!) müssten demgemäß dem *Parlament* vorgelegt und von diesem auch genehmigt werden. Die Wirkungscontrollingstelle, die es noch zu spezifizieren gilt, dürfte über nicht mehr Kompetenzen verfügen als das *Parlament*. Ansonsten wäre eine Machtverschiebung zu Lasten des Parlaments (und nicht bloß intern) durchaus denkbar.

Die Forschungsfrage lässt sich zusammenfassend wie folgt beantworten:

³¹⁶ Vgl. ausführlich 3.4.1 sowie 2.1.1 sowie detailliert Oberndorfer 2006: 35 ff. sowie 67 ff.

³¹⁷ Begründet wird dies damit, dass das Parlament nur für die obersten Budgetebenen Wirkungsziele beschließen kann und die Verwaltung über die darunter liegenden Budgets relativ frei verfügen kann. Vgl. K5, Fall 20 sowie Kapitel 3.4.4.9

Im Zuge der Haushaltsrechtsreform des Bundes (2. Etappe) kommt es zu veränderten Machtverhältnissen: Das Finanzministerium, als Teil der Verwaltung, bekommt einen erhöhten Einflussbereich. Jedoch geht aus dem vorliegenden Entwurf nicht klar hervor, zu wessen Lasten (Politik oder Verwaltung) sich dieser erweiterte Machtbereich auswirkt. Für die Beantwortung dieser Frage fehlen noch zahlreiche zu konkretisierende Bestimmungen im vorliegenden Entwurf. Weiters müsste eine eingehende Untersuchung des vom Gesetzgeber verabschiedeten BHG erfolgen.

Diese würde den Umfang dieser Arbeit jedoch übersteigen und eine eigene Forschungsfrage darstellen.

3.6 Grenzen der Aussagekraft

Die hier vorliegende Arbeit untersuchte den Entwurf des Bundeshaushaltsgesetzes (2. Etappe), und nicht das letztlich beschlossene Gesetz. Der Vergleich, inwiefern die Änderungswünsche der Akteure in das Gesetz eingeflossen sind, würde den Umfang dieser Arbeit übersteigen. Auf einige exemplarische Änderungen wird im „Ausblick“ (Kapitel IV) dieser Arbeit eingegangen.

Es konnten nur die Stellungnahmen jener Akteure berücksichtigt werden, die zunächst dazu eingeladen wurden (vgl. Tabelle 2) und die in weiterer Folge auch eine abgegeben haben (vgl. Tabelle 3). Nicht berücksichtigt wurden damit etwa Behörden der Gerichtsbarkeit (Verfassungsgerichtshof, Verwaltungsgerichtshof) oder politische Parteien.

An zahlreichen Stellen wurde im Entwurf auf noch ausstehende und zu konkretisierende Verordnungen verwiesen (z.B. Wirkungscontrollingstelle), weshalb es bei vielen Ergebnisinterpretationen zu „*Wenn, dann...*“ Formulierung gekommen ist.

IV. Zusammenfassung und Ausblick

Die hier vorliegende Arbeit arbeitete anhand des Neuentwurfs des Bundeshaushaltsrechts die Relevanz der Haushaltspolitik im Hinblick auf das Machtverhältnis zwischen Politik und Verwaltung heraus. „*Das Budget ist die in Zahlen gegossene Politik*“³¹⁸ bringt die Verknüpfung dieser beiden Sphären sehr treffend zum Ausdruck.

Konkret ging es darum herauszufinden, ob sich das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung im Zuge der umfassenden Reform des Bundeshaushaltsrechts (Kapitel 3.1) verändert und wenn ja, welche Veränderungen das sind (Vgl. Kapitel 3.2).

Um die Forschungsfrage zu beantworten wurden zwei dafür wesentliche theoretische Konzepte vorgestellt und diskutiert:

Die **Verwaltungsforschung** (Kapitel 2.1) erörterte zunächst wesentliche Grundbegriffe der Verwaltung und die Bürokratietheorie von *Max Weber*, bevor detailliert auf die wesentlichen Dimensionen der Verwaltung eingegangen wurde. Überwiegend folgte der Diskussionsstrang den soziologischen Ausführungen von *Renate Mayntz*, aber auch systemtheoretische Überlegungen von *Luhmann* sowie Ausführungen von *Wimmer* wurden dargestellt.

Während der Begriffsdefinition stellte sich vor allem in Anlehnung an *Oberndorfer/Luhmann* heraus, dass Verwaltung und Politik nicht als klar abgrenzbare Teilsysteme nebeneinander bestehen, sondern sich gegenseitig beeinflussen (Vgl. *Abb. 1*), was im Hinblick auf die forschungsleitende Fragestellung von großer Bedeutung ist. Auf Grundlage dieser Betrachtung wurde in Kapitel 3.4.1 die Zuordnung der Akteure zu diesen Teilsystemen vorgenommen (vgl. *Tabelle 1*).

Im Zuge der Diskussion der Dimensionen kam es zur Formulierung von sieben Hypothesen, die im Hinblick auf eine mögliche Veränderung des Machtverhältnisses zwischen Verwaltung und Politik von Bedeutung sind. Die Bestätigung bzw. Widerlegung dieser Hypothesen erfolge im Zuge der Auswertung in Kapitel 3.4.

In weiterer Folge wurde in Kapitel 2.2 die junge Disziplin des **New Public Management** eingehend dargestellt. Neben der ideologischen und theoretischen Verortung wurden auch konkrete Beispiele dieser neuen Strömung vorgestellt. Die Haushalts-

³¹⁸ Vgl. z.B. „Das Budget“ auf der Homepage des BMF, online unter https://www.bmf.gv.at/Budget/DasBudget/_start.htm [Zugriff am 1.9.2010]

rechtsreform des Bundes ließ sich aufgrund einer ausgiebig vorgenommenen Charakterisierung als Ergebnis der Steuerungslogik des New Public Management beurteilen. Die Bezugnahme der Akteure auf diese Disziplin bestätigte diese Feststellung (Vgl. K2, Fall 20).

Die Stellungnahmen wurden mittels einer Inhaltsanalyse nach *Mayring* (Kapitel 3.3) bearbeitet und hinsichtlich der forschungsleitenden Fragestellung und deren Unterfragen untersucht. Dabei kamen interessante Ergebnisse zu Tage:

Hinsichtlich der **Forschungsfrage** zeigte sich, dass es auf Grundlage des vorliegenden Entwurfs aus Sicht der Akteure zu einer Kompetenzerweiterung des *BMF* kommt. Aufgrund noch nicht konkretisierter Verordnungen im Entwurf und konträren Aussagen konnte nicht eindeutig festgestellt werden, zu wessen Lasten sich dieser Machtzuwachs auswirkt: Während die Ministerien von einer Machtzunahme des *BMF* sprachen, ortete etwa die *Arbeiterkammer* einen damit einhergehenden Machtverlust des Parlaments (Politik), während sich das *Parlament* (Budgetausschuss) nicht mit Nachteilen konfrontiert sah (ausführlich dazu Kapitel 3.5).

Vor dem Hintergrund der Kompetenzausweitung des Finanzministers lässt sich auch der Wunsch nach mehr Transparenz seitens der Ministerien nachvollziehen sowie die Forderung der *Arbeiterkammer* nach einem mit mehr Kompetenzen ausgestatteten *Rechnungshof* („Wirtschaftsprüfer und Aufsichtsrat“, vgl. K5 sowie Paraphrase 33, Fall 20). Alle Ministerien fürchten sich im Zuge der Haushaltsrechtsreform vor Machteinbußen in ihrem eigenen Wirkungsbereich. Die parteipolitische Zugehörigkeit der Ministerien (nach jeweiligem Minister) ist dabei unerheblich.

Die formulierten Unterfragen ermöglichten das Aufstellen von Hypothesen, die im Zuge der Auswertung (Kapitel 3.4) bestätigt bzw. widerlegt worden sind:

- Hinsichtlich der Einstellung zum Entwurf und den verwendeten Legitimationsstrategien lassen sich die Ministerien nicht parteipolitisch³¹⁹ clustern. Vielmehr eint sie die gleiche Einstellung („Ja, aber ...“) sowie die verwendete Legitimationsstrategie (überwiegend Authorization, vgl. dazu Tabelle 5 und Tabelle 6).

³¹⁹ Parteipolitisch im Sinne der parteipolitischen Verortung des jeweiligen Fachministers, siehe ausführlich Kapitel 3.1 sowie *Oberndorfer* 2006: 39 ff.

- Die anderen Akteure (nicht-Ministerien) lassen sich hinsichtlich ihrer Einstellung zum Entwurf und den verwendeten Legitimationsstrategien sehr wohl parteipolitisch clustern (vgl. dazu Tabelle 6 und Tabelle 6)
- Jene Akteure, die dem Entwurf überwiegend positiv gegenüber stehen („Pro-Akteure“) verwendeten entweder eine Kombination der Legitimationsstrategien (Rationalization, Authorization und Moralization) oder überwiegend die Authorization-Strategie (vgl. Tabelle 7).

Sie argumentieren mit Rationalitätsargumenten, einer Bezugnahme auf eine Autoritätsinstanz oder unterstreichen die moralischen Wichtigkeit dieses Vorhaben; eine eindeutige Festlegung auf eine Strategie lässt sich nicht erkennen.

- Jene Akteure, die sich klar gegen den Entwurf in der vorliegenden Form ausgesprochen haben, verwendeten überwiegend die Strategie der Moralization oder in Kombination mit Authorization oder Narrativization. Keiner der Contra-Akteure stützt sich jedoch überwiegend auf Rationalization oder ausschließlich Authorization.

Sie weisen in ihrer Argumentation einen starken Bezug zu bestimmten Wertesystemen auf, was deren Stellungnahmen emotional und/oder wertend erscheinen lässt,

- Aufgrund der Aussagen der Akteure kommt es zu keiner vermehrten Dezentralisierung und damit zu keiner flacheren Hierarchie. Vielmehr kommt es durch zahlreiche Berichtspflichten an das *BMF* sowie der Einrichtung einer möglichen (externen) Wirkungscontrollingstelle zu einer zentralen Ergebnissteuerung.
- Ob es im Zuge einer erhöhten Eigenverantwortung des Personals zu einer vermehrten Lern- und Innovationsbereitschaft der Verwaltung insgesamt kommt, konnte nicht eindeutig beantwortet werden: Mögliche Sanktionsmaßnahmen des *BMF* wären hinsichtlich einer Übernahme von mehr Verantwortung negativ, während ein Prämiensystem zu einer erhöhten Motivation und damit zu einer Übernahme von mehr Verantwortung führen könnte. Auch eine externe Wirkungscontrollingstelle könnte das Streben nach mehr Eigenverantwortung dämpfen. Wie sich diese veränderten Rahmenbedingungen auf die in Kapitel 2.1.4.2 dargestellten Merkmale des Personals der öffentlichen Verwaltung auswirken (z.B. Statusdifferenzierung oder soziale Selektivität bei

den Rekrutierungsprozessen), kann aufgrund der mangelnden Konkretisierung dieser Formulierungen nicht bestimmt werden.

- Nahezu alle Akteure (mit Ausnahme des *Amtes der Wiener Landesregierung* und des *Städtebundes*) sprachen sich für eine Wirkungsorientierung aus, wenn auch mit geforderten Modifizierungen.
- Die Landesregierungen betonten ihre Forderung, im Entwurf zum Bundeshaushaltsgesetz nicht vorkommen zu wollen. Dies erklärt auch die recht kurzen Stellungnahmen von ihnen (Ausnahme: *Amt der Wiener Landesregierung*).

Die hier dargestellten Ergebnisse werfen weitere Forschungsfragen auf, die spannende Untersuchungsgegenstände für weitere Arbeiten darstellen:

In welcher Form wurden die Äußerungen der Akteure in das neue Bundeshaushaltsgesetz eingearbeitet? Welche Akteure fanden dabei stärkeres Gehör und welche nicht? Wie stehen jene Akteure zu diesem Thema, die – trotz Einladung – keine Stellungnahme abgegeben haben: So hat etwa die *Landwirtschaftskammer* als einziger Vertreter der Sozialpartner keine Stellungnahme abgegeben.

Auch wurde in den Stellungnahmen oft davon gesprochen, dass einige Bestimmungen verfassungswidrig und demokratiepolitisch bedenklich sind. Gerade deshalb wäre die Stellungnahme des *Verfassungsgerichtshofes* (und ferner auch jene des *Verwaltungsgerichtshofes*) sicherlich sehr aufschlussreich.

Obwohl diese aufgeworfenen Fragen im Zuge dieser Forschungsarbeit nicht beantwortet werden können, soll dennoch ein kurzer **Ausblick** die hier vorliegenden Ergebnisse abrunden:

Im Dezember 2009 passierte der abgeänderte Entwurf den Ministerrat und in weiterer Folge auch das Parlament, wo er einstimmig beschlossen wurde.³²⁰ Eine genaue Untersuchung der vorgenommenen Änderungen ist im Zuge dieser Arbeit nicht möglich. Es soll hier zum Schluss lediglich exemplarisch (!) auf ein paar augenscheinliche Beobachtungen hingewiesen werden³²¹:

³²⁰ Vgl. https://www.bmf.gv.at/Budget/Haushaltsrechtsreform/2EtappederHaushalts_10081/_start.htm [Zugriff am 15.8.2010].

³²¹ Entwurf zum BHG 2. Etappe, online unter http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/ME/ME_00066/fname_162942.pdf#search=%2266%20ME%22 sowie BHG 2013, online unter https://www.bmf.gv.at/Budget/Haushaltsrechtsreform/2EtappederHaushalts_10081/_start.htm

§ 84 des Entwurfs wies noch auf die Kündigungsmöglichkeit („Sanktionen“) im Falle von Verstößen gegen die Bestimmungen des BHG und die dsbzgl. Mitbefassung des *BMF* hin, während der nun vorliegenden § 84 ff. des BHG 2013 auf schuldhafte Verstöße eingeht, von denen das *BMF* und der Rechnungshof in Kenntnis zu setzen sind (also keine Mitbefassung). Auch wird nicht explizit auf eine Kündigungsmöglichkeit hingewiesen.

Die nur verwaltungsinterne Bindungswirkung für Auszahlungen und Aufwendungen der Detailbudgets ist geblieben (§ 26 im Entwurf und BHG 2013).

Über die Hälfte der Akteure (vor allem die Ministerien) äußerten ihre Bedenken hinsichtlich einer noch nicht konkretisierten Wirkungscontrollingstelle. Im nun vorliegenden Gesetz ist normiert, dass das *Bundeskanzleramt* die Funktion dieser Wirkungscontrollingstelle innehaben wird. Das *BKA* soll die Ressorts dabei in der Festlegung der Ziele begleiten und unterstützen (§ 68 des Entwurfs und § 68 BHG 2013).

Im BHG 2013 wird das Einrichten von Personalpools ermöglicht, um eine zweckmäßige und weniger rigide Personalbewirtschaftung zu ermöglichen. Zudem können die Ressorts aufgrund von Organisationsänderungen nun – im Einvernehmen mit dem Bundeskanzleramt – Personalpläne abändern.

V. Literaturverzeichnis

5.1 Bücher und Sammelbände

Boven, Max (2007): Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. In: European Law Journal 13/4, S. 447-468.

Brauneder, Wilhelm (1992): Die Geschichte der Österreichischen Verwaltung. In: Bundeskanzleramt (Hrsg.): Die öffentliche Verwaltung in Österreich. Wien: Österreichischer Staatsdruck, S. 31-61.

Brauneder, Wilhelm (1982): Die Geschichtsschreibung von der Verwaltungswissenschaft in Österreich. In: Volkmar, Heyen Erk (Hg.): Geschichte der Verwaltungswissenschaft in Europa. Stand und Probleme der Forschung (Ius Commune/Sonderhefte 18). Frankfurt/Main, S. 131 – 149.

Buchwitz, Rebekka (1998): Überblick und vergleichende Bewertung der internationalen Reformen anhand der OECD-PUMA Forschungspublikationen. In: Neisser, H./Hammerschmid, G (Hrsg.): Die Innovative Verwaltung. Wien: Signum Verlag, S. 167 – 201.

Deutschmann, Christoph (2002): Die gesellschaftliche Macht des Geldes. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag GmbH.

Ebrahim, Alnoor (2005): Accountability Myopia: Losing Sight of Organizational Learning. In: Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly 34(1): 56-87.

Frank, Hermann (2009): Corporate Entrepreneurship. Wien: Facultas.

Hasenzagl, Rupert/Güttel, Wolfgang (2009): Personalmanagement und Führung im Kontext von Corporate Entrepreneurship. In: Frank, Hermann: Corporate Entrepreneurship. Wien: Facultas. S.225-247.

Hablützel, Peter/ Weil, Sonja (1998): Personalfunktion im New Public Management. In: Neisser, H./Hammerschmid, G. (Hrsg.): Die innovative Verwaltung. Wien: Signum-Verlag, S. 117-141.

Holzinger, Gerhart/Oberndorfer, Peter/Raschauer, Bernhard (2006): Österreichische Verwaltungslehre. Wien: Verlag Österreich GmbH.

Holzinger, Gerhard (2006): Die Organisation der Verwaltung. In: Holzinger/Oberndorfer/Raschauer: Österreichische Verwaltungslehre. Wien: Verlag Österreich GmbH, S. 107-179.

Leitner, Johannes/Maier, Florentine/Meyer, Michael/Millner, Reinhard (2008): Managerialismus in Nonprofit Organisationen. Zur Untersuchung von Wirkung und erwünschten Nebenwirkungen. In: Schauer, Reinbert/Helmig, Bernd/Purtschert Robert/Witt, Dieter: Steuerung und Kontrolle in Nonprofit-Organisationen. Linz: Trauner Verlag: 89-11

Lehner, Oskar (2007): Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte. 4. Auflage. Linz: Trauner Verlag.

Lueger, Manfred/Kessler, Alexander (2009): Organisationales Lernen und Wissen. Eine systemtheoretische Betrachtung im Kontext von Corporate Entrepreneurship. In: Frank, Hermann: Corporate Entrepreneurship. Wien: Facultas. S. 83-125.

Luhmann, Niklas (1993): Die Paradoxie des Entscheidens. In: Verwaltungsarchiv. Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik. 84. Band, Heft3, Juli 1993. Köln: Carl Heymans Verlag, S. 287-310.

Luhmann, Niklas (1985): Soziale Systeme. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Mayntz, Renate (1978): Soziologie der öffentlichen Verwaltung. Heidelberg, Karlsruhe: Müller Juristischer Verlag.

Mayring, Philipp (2008): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. Weinheim/Basel: Beltz Verlag.

Neisser, Heinrich 1991: Verwaltung. In: Dachs et. al: Handbuch des politischen Systems Österreichs. Wien: Manz. S. 140-153.

Neisser, Heinrich/Meyer, Renate/Hammerschmid, Gerhard (1998): Kontexte und Konzepte des New Public Management. In: Neisser, H./Hammerschmid, G. (Hrsg.): Die innovative Verwaltung . Perspektiven des New Public Management in Österreich. Wien: Signum-Verlag, S. 19-57.

Novy, Andreas (1998): Macht bei Foucault und im Marxismus. In: Kurswechsel. Zeitschrift für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen: Wer MACHT Politik? Politische Subjekte, Akteure und Handlungsträger. Wien: Sonderzahl Verlagsges.m.b.H, S. 82-93.

Nowotny, Ewald (1999): Der öffentliche Sektor. Berlin: Springer Verlag.

Oberndorfer, Peter (2006): Die Verwaltung im politisch-gesellschaftlichen Umfeld. In: Holzinger/Oberndorfer/Rauschauer: Österreichische Verwaltungslehre. Wien: Verlag Österreich GmbH. S. 33-105.

Politt, Christopher/Bouckaert, Geert (2003): Evaluating public management reforms: An international perspective. In: Wollmann, H (Hrsg.): Evaluation in public-sector reform. Cheltenham: Edward, Elgar, S. 12-35.

Politt, Christopher/Bouckaert, Geert (2004): Public Management Reform. A comparative analysis. 2. Auflage, Oxford.

Promberger, Kurt (1998): Controlling als zentrales Element der Binnensteuerung der Verwaltung. In: Neisser, H./Hammerschmid, G. (Hrsg.): Die innovative Verwaltung. Wien: Signum-Verlag, S. 91-117.

Promberger, Kurt/Greil, Leopold/Traxl, Markus (2007): Bundeskellereiinspektion und Studienbeihilfenbehörde – Porträts zweier Preisträger des Speyerer Qualitätswettbewerbs. Wien, Graz: Neuer Wissenschaftlicher Verlag.

Reichard, Christoph (1998): Zur Naivität aktueller Konzepttransfers im deutschen Public Management. In: Edling, T./Jann, W./Wagner, D. (Hrsg.): Öffentliches und privates Management. Opladen: Leske + Budrich, S. 53-71.

Reichard, Christoph (2002): Verwaltung als öffentliches Management. In: König, K. (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden: Nomos, S. 255-297.

Reichard, Christoph (2007): Wirkungsorientiertes Verwaltungsmanagement. In: Brüggemeier, Martin/ Schauer, Reinbert/ Schedler, Kuno (Hrsg.): Controlling und Performance Management im öffentlichen Sektor. Festschrift für Dietrich Budäus. Bern et al: Haupt, S. 3-12.

Richardson, Ruth (1998): Das neuseeländische Modell des New Public Management. In: Neisser, H./Hammerschmid, G.: Die innovative Verwaltung. Wien: Signum Verlag, S. 201-233.

Schauer, Reinbert (2008): Öffentliche Betriebswirtschaftslehre – Public Management. Linde Verlag: Wien.

Schedler, Kuno/Proeller, Isabella (2006): New Public Management. 3. Auflage, Bern u.a: Haupt/UTB.

Schröter, Eckhard/ Wollman, Hellmut (2005): New Public Management. In: Blanke, B./Bandemer, S./Nullmeier, F./Wewer G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. Auflage. Wiesbaden, S. 63-73.

Steger, Gerhard (2009): Die Haushaltsrechtsreform des Bundes. In: Journal für Rechtspolitik 17. Wien: Springer Verlag. Online verfügbar unter <http://www.springerlink.com/content/t07774417100k750/fulltext.pdf>

Thom, Norbert/Ritz, Adrian (2006): Public Management. 3. Auflage, Wiesbaden: Gabler.

Vaara, Eero/Tienari, Janne (2008): A discursive perspective on legitimation strategies in multinational corporations. Academy of Management Review, Vol 33, No. 5, S. 985-993.

Vogd, Werner (2007): Von der Organisation Krankenhaus zum Behandlungsnetzwerk. Berliner Journal für Soziologie, Heft 1/2007, 1-20.

Wimmer, Hannes (2000): Die Modernisierung politischer Systeme. Wien: Bohlau.

5.2 Zeitungen

Kordik, Hanna (2009): „Ein Gleis ohne Boden“. Tageszeitung „Die Presse“ vom 31.10.2009, Titelseite.

5.3 Untersuchungsmaterial – Entwurf und Stellungnahmen zum Bundeshaushaltsgesetz

Entwurf zum Bundeshaushaltsgesetz, 66 ME XXIV. GP, online unter

http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/ME/ME_00066/fname_162941.pdf#search=%2266%20ME%22

BMI:

http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/ME/ME_00066_05/fnameorig_166680.html

BMUKK:

http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/ME/ME_00066_09/fnameorig_166756.html

BKA:

http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/ME/ME_00066_20/fnameorig_167030.html

BMFW:

http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/ME/ME_00066_16/fnameorig_166818.html

BMEIA:

http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/ME/ME_00066_22/fnameorig_167031.html

BMASK:

http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/ME/ME_00066_12/fnameorig_166771.html

BMLVS:

http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/ME/ME_00066_11/fnameorig_166763.html

BMJ:

http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/ME/ME_00066_13/imfname_166778.pdf

BMwfj:

http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/ME/ME_00066_15/imfname_166825.pdf

BMVIT:

http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/ME/ME_00066_19/imfname_167036.pdf

BMLFUW:

http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/ME/ME_00066_21/imfname_167035.pdf

BMG:

http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/ME/ME_00066_23/imfname_167175.pdf

Amt der Niederösterreichischen Landesregierung:

http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/ME/ME_00066_17/imfname_166824.pdf

Amt der Wiener Landesregierung:

http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/ME/ME_00066_02/fnameorig_165962.html

Amt der Tiroler Landesregierung:

http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/ME/ME_00066_03/fnameorig_166482.html

Amt der Salzburger Landesregierung:

http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/ME/ME_00066_04/fnameorig_166507.html

Amt der Vorarlberger Landesregierung:

http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/ME/ME_00066_07/imfname_166761.pdf

Amt der Burgenländischen Landesregierung:

http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/ME/ME_00066_25/fnameorig_167778.html

Österreichischer Gemeindebund:

http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/ME/ME_00066_06/fnameorig_166682.html

AK:

http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/ME/ME_00163_04/imfname_186432.pdf

Österreichischer Städtebund

http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/ME/ME_00066_10/imfname_166764.pdf

Gewerkschaft öffentlicher Dienst:

http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/ME/ME_00066_18/imfname_167037.pdf

Wirtschaftskammer Österreich:

http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/ME/ME_00066_24/imfname_167226.pdf

Rechnungshof

http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/ME/ME_00066_14/imfname_166822.pdf

Verabschiedetes BHG 2013:

https://www.bmf.gv.at/Budget/Haushaltsrechtsreform/2EtappederHaushalts_10081/start.htm

5.4 Internet

Arbeiterkammer – Wahlergebnis 2009:

http://www.arbeiterkammer.at/bilder/d99/AK_Wahl09_in_Prozent.pdf

Ärztelkammer Wien, Leistungsbilanz:

http://www.aekwien.or.at/media/0909_Folder_Leistungsbilanz.pdf

Bundeshaushaltsgesetz – Begleitschreiben: Verteiler

http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/ME/ME_00066/fnameorig_162944.html

Bundesministerium für Finanzen:

- Rede „Projekt Österreich“, Oktober 2009-10-31

http://www.bmf.gv.at/Presse/Oktober/Rede_Projekt_Oesterreich.pdf

- Haushaltsrechtsreform:

https://www.bmf.gv.at/Budget/Haushaltsrechtsreform/_start.htm

Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport

<http://www.bmlvs.gv.at/>

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

<http://www.lebensministerium.at/>

c't Magazin – Heise online:

<http://www.heise.de/ct/artikel/E-Voting-ist-in-oesterreich-nicht-unbedingt-geheim-301592.html> und

<http://www.heise.de/newsticker/meldung/oesterreich-Nur-0-9-Prozent-Wahlbeteiligung-bei-E-Voting-219901.html>

Economic Science

http://economicscience.net/files/lec12_0.pdf

EPSA – European Public Sector Award

<http://www.eps-award.eu/en/home/>

Gabler Wirtschaftslexikon

<http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/2121/verwaltung-v5.html>

Gewerkschaft öffentlicher Dienst, Wahlen 2009:
http://noe.goed.at/uploads/wahl/oesterreich_09.pdf

Johannes Kepler Universität
<http://www.rechtsgeschichte.jku.at/Lehrveranstaltungen/Allgemeines/Lernbehelfe/WS/03.Aufgekl.%20Absolutismus-Fruehkonstitutionalismus/Erinnerung%20an%20seine%20Staatsbeamten.pdf>

Kompetenzzentrum für elektronische Wahlen und Partizipation:
<http://www.e-voting.cc/>

Online Verwaltungslexikon:
<http://www.olev.de/> - Begriff „New Public Management“
<http://www.olev.de/e/effekt.htm> - Begriff „Effizienz“

Österreichisch Konvent
http://www.konvent.gv.at/K/Willkommen_Portal.shtml

Österreichische Industrieholding AG (ÖIAG)
<http://www.oeiag.at/hm/oiag/oiag.htm>

Österreichischer Gemeindebund:
<http://www.staedtebund.gv.at/organisation/staedtebund/organe-organigramm.html>

Österreichischer Städtebund:
<http://www.staedtebund.gv.at/organisation/staedtebund/organe-organigramm.html>

Österreichisches Bundeskanzleramt – Verwaltungsreform,
<http://www.bka.gv.at/site/5732/default.aspx>

Österreichisches Parlament:
<http://www.parlament.gv.at/PD/HP/show.psp>

Post AG
<http://www.post.at/15.php>

Presseaussendung FPÖ, 11.12.2009, OTS, online unter
http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20091211_OTS0136/fpoe-weinzinger-zu-bundeshaushaltsgesetz-2013-bundesregierung-bekommt-instrument-um-ordentliche-budgetpolitik-machen-zu-koennen

Presseaussendung der SPÖ Bundesorganisation, 11, 12.2009, online unter
http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20091211_OTS0274/matznetter-zu-bundeshaushaltsgesetz-ein-meilenstein

Projekt „Einfach gründen“ (als Beispiel eines One-Stop-Shop):
https://ihkhwk.oss-rlp.de/m_149/pc_1/start.html

projekt:oesterreich:e-government_und_e-voting:
http://www.ocg.at/ak/edemocracy/wiki2/doku.php?id=projekte:oesterreich:e-government_und_e-voting_in_oesterreich

Rechnungshof:

<http://www.rechnungshof.gv.at/ueber-den-rh/praesident/dr-josef-moser.html>

<http://www.rechnungshof.gv.at/ueber-den-rh/geschichte.html>

Rechtsinformationsdatenbank des Bundeskanzleramtes:

<http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138>

Speyerer Qualitätspreis:

<http://www.hfv-speyer.de/Qualitaetswettbewerb/>

Vertragsbedienstetengesetz:

http://www.jusline.at/Vertragsbedienstetengesetz_%28VBG%29.html

VI. Anhang (Methodik)

		Paraphrase	Akteure	Themen		Legitimationstyp	Generalisierung	Reduktion
2	1	Die Reform des BHG samt Zielen und Steuerung sowie Einführung der Doppik wird begrüßt.		BHG	+		Die Reform des BHG wird begrüßt.	K1: Die Reform des BHG wird begrüßt.
2	2	Daher ist es bedauerlich, dass der Entwurf diesem Versprechen nicht gerecht wird, vor allem was die Eigenverantwortlichkeit der Ressorts angeht: Es gibt zu viele Mitbefassungsrechte des BMF.	M/BMF	Prinzip der Eigenverantwortlichkeit	–	Moralization/Authorization	Entwurf wird angekündigtem Versprechen nicht gerecht, vor allem was die Eigenverantwortlichkeit der Ressorts angeht.	K2: Entwurf hält nicht, was im Vorfeld angekündigt wurde: - Eigenverantwortlichkeit der Minister
2	3	Es entsteht der Eindruck, FM traut den Ministern die Wirkungsorientierung nicht zu.	M/FM	Miss-trauen	–	Moralization/Authorization	Eindruck, BMF traut M die Wirkungsorientierung nicht zu.	K3: Von FM ist latentes Misstrauen zu spüren: - traut M Wirkungsorientierung nicht zu
2	4	Sanktionsmöglichkeiten und Errichtung von Controlling-Stellen zeugen von latentem Misstrauen des FM	FM	Miss-trauen	–	Moralization/Authorization	latentes Misstrauen aufgrund Sanktionsmöglichkeit und Controllingstelle	- Wird Versprechen nicht gerecht, die Eigenverantwortlichkeit der Minister zu stützen - keine Einvernehmensstellung bei rechtsetzenden Maßnahmen - Überschreitung des GB braucht Zustimmung des FM - Budgetierung bleibt top-down - Einvernehmensstellung bei Umschichtungen - Sanktionsmöglichkeit für FM - Vorgabe von WC-Zielen - Zahlreiche Verordnungen sind noch nicht ausformuliert

Tabelle 8: Auszug Auswertung

Der exemplarische Auszug einer Stellungnahme (Fall 2, *BMUKK*) soll die Vorgehensweise nachvollziehbar machen:

Spalte 1 bezeichnet die Fallnummer (jede der 25 Stellungnahme entspricht einer Fallnummer, vgl. Tabelle 3) und Spalte 2 die Paraphrase (aufsteigend durchnummeriert).

In der dritten Spalte wurden die einzelnen Aussagen zu Paraphrasen formuliert. Bei diesen Paraphrasen wurde sodann identifiziert, welche Akteure (Spalte 4) und welche Themen vorkommen (Spalte 5), welche Einstellung (+/-) mit dieser Aussage zum Ausdruck gebracht wird (Spalte 6) und welche Legitimationsstrategie verwendet wird (Spalte 7; vgl. dazu ausführlich Kapitel 3.4.3 sowie weiter unten).

Nach diesem Schritt erfolgte die Generalisierung der Paraphrasen (Spalte 8) bevor in Spalte 9 mittels Reduktion daraus Kategorien (K1, K2 ... Kn) gebildet worden sind. Das Abstraktionsniveau der Reduktion entspricht den Unterfragen der Hauptforschungsfrage (siehe ausführlich Kapitel 3.2 sowie 3.3).

Anmerkung: In Tabelle 8 werden nur die ersten vier Paraphrasen angeführt, insgesamt wurden für Fall 2 jedoch 40 herausgearbeitet. Später folgende Paraphrasen (Nr. 5-40) fließen teilweise noch in K3 ein (siehe Tabelle) ein, diese sind jedoch nicht in Tabelle 8 ersichtlich.

Legitimationsstrategien:

Wie in Kapitel 3.4.3 ausführlich dargestellt und diskutiert wurde, waren für die vorliegende Arbeit die Legitimationsstrategien der Akteure von Interesse.

Dabei wurde jede Paraphrase (vgl. ausführlich Kapitel 3.3) dahin gehend untersucht, welche Legitimationsstrategie (in Anlehnung an *Vaara/Tienari*) der Akteur mit dieser Aussage verfolgt. *Vaara/Tienari* merken in ihren Ausführungen an, dass oft verschiedene Legitimationsstrategien gleichzeitig verwendet werden. So kam es, dass auch einige Paraphrasen zwei (und sehr selten: mehreren) Legitimationsstrategien zugeordnet wurden.

Nachfolgend soll für jede Legitimationsstrategie ein Beispiel gegeben werden, um die Nachvollziehbarkeit der Zuordnung zu gewährleisten. Exemplarisch wird auch eine Aussage dargestellt, die sich zu zwei Legitimationsstrategien zuordnen lässt. Da sich in der Auswertung keine Verwendung der „Normalization“ Strategie findet, wird hierzu kein Beispiel angeführt.

Beispiel für die Anwendung der Rationalization Legitimationsstrategie:

„Im Zuge der Umsetzung kommt es zu einem großen Verwaltungsaufwand, was zu einer Infragestellung des Maßstabes der Effizienz führt“ (Paraphrase 5 bzw. K3, Fall 9; sowie ausführlich Stellungnahme *BMwfj*, S. 2): Hier wird der vorliegende Entwurf mit einem rein rationalen Argument (Verweis auf die Effizienz) in Frage gestellt

Beispiel für die Anwendung einer Narrativization Legitimationsstrategie:

„Der derzeit gültige Voranschlags- und Rechnungsabschluss hat sich in der Praxis gut bewährt“ (Paraphrase 1 bzw. K1, Fall 21 Stellungnahme Städtebund sowie ausführlich Stellungnahme Städtebund, S. 1): Hier lässt sich sehr gut herauslesen, wie mit Bezugnahme auf die Vergangenheit der vorliegende Entwurf abgelehnt wird.

Beispiel für die Anwendung der Authorization UND Moralization Legitimationsstrategie:

„Beabsichtigte Disziplinarverfahren stellen eine BGD Systemwidrigkeit und Ressourcenverschwendung dar und implizieren den Verdacht auf Verfassungswidrigkeit. Die Motivation der Mitarbeiter leidet darunter“ (Paraphrase 18 bzw. K8, Fall 11 sowie ausführlich Stellungnahme des BMLFUW, S. 10 f.): Diese Paraphrase bezieht sich zunächst auf die Verfassungswidrigkeit und damit auf eine „*authority of law*“, was der Authorization-Strategie entspricht. Zugleich zielt diese Aussage aber auch auf die Motivation der Mitarbeiter ab und bezieht sich damit auf ein bestimmtes Wertesystem, was der Moralization-Strategie zugeordnet wird. Folglich wurde diese Aussage (und alle Aussagen dieser Art) bei beiden Strategien mitgezählt.

Abstract

Die hier vorliegende Arbeit untersucht vor dem Hintergrund des New Public Management den Entwurf zum Bundeshaushaltsgesetz (2. Etappe) hinsichtlich eines sich damit möglicherweise verändernden Machtverhältnisses zwischen Politik und Verwaltung. Die Relevanz dieser Fragestellung ergibt sich zum einen durch die funktionale Verflechtung der beiden Teilsysteme Politik und Verwaltung und zum anderen durch die hohe Bedeutung der Budgeterstellung für diese beiden Teilsysteme.

Mittels einer inhaltsanalytischen Untersuchung nach *Mayring*, bei der die Untersuchung von 25 Stellungnahmen unterschiedlichster Akteure erfolgt, wird die forschungsleitende Fragestellung diskutiert. Im Zuge der Haushaltsrechtsreform kommt es zu veränderten Machtverhältnissen: Das Finanzministerium, als Teil der Verwaltung, bekommt einen erhöhten Einflussbereich. Jedoch geht aus dem vorliegenden Entwurf nicht klar hervor, zu wessen Lasten (Politik oder Verwaltung) sich dieser erweiterte Machtbereich auswirkt.

This paper examines the impact of New Public Management on power relations between administration and politics by using the example of Austrian federal budget reform. The research is particularly interesting as both systems, administration and politics, are highly interdependent. In addition, the budgeting process is in both cases incredibly important.

The qualitative data analysis after *Mayring* is used to scrutinize written comments of 25 actors as a reaction to the draft (second part) of the Austrian federal budget reform. Thereby answering the central research question: Power relations change in the course of the Austrian federal budget reform. The ministry of finance gains a greater sphere of influence. However, so far it is still ambiguous, as to who bears the burden of this change: Parts of the administration or parts of the political system.

Lebenslauf

Name: Doris Masal

Adresse: Höchsterstraße 74, 6850 Dornbirn

E-Mail: doris.masal@hotmail.com

Geburtsdatum: 9.7.1987

Geburtsort: Dornbirn

Ausbildung

- September 2010 – Juli 2011: Erasmusstudium in England, University of Nottingham
- 2006 – 2011: Diplomstudium Politikwissenschaft, Universität Wien.
Spezialisierungen: Europa und Europäische Union; Internationale Entwicklung, Friedens- und Konfliktforschung; Österreichische Politik.
- 2006 – 2011: Bachelorstudium Betriebswirtschaftslehre, WU-Wien.
Spezialisierungen: Public Management; Klein- und Mittelbetriebe.
- 2001 – 2006: HLW Rankweil; Matura
- 1997 – 2001: BG Dornbirn, Neusprachlicher Zweig