



universität
wien

Diplomarbeit

Titel der Diplomarbeit

Verwaltungskultur- und Verwaltungsstrukturwandel im
Bundesministerium für Verkehr, Innovation und
Technologie (BMVIT) im Vergleich der XXII. und XXIII.
Gesetzgebungsperiode

Verfasser

Thier Martin

Angestrebter akademischer Grad

Magister der Philosophie (Mag.phil.)

Wien, 2009

Studienkennzahl lt. Studienblatt:
Studienrichtung lt. Studienblatt:
Betreuer:

A300
Politikwissenschaften
Univ. Doz. Dr. Johann Dvorak

INHALTSVERZEICHNIS

1. Einleitung.....	6
2. Untersuchungskonzept	9
2.1. Fragestellungen	9
2.2. Thesen zur Untersuchung	12
2.3. Methoden	14
2.3.1. Methoden Datenbeschaffung	14
2.3.2. Exkurs Erklärungen Politikbereich	15
2.3.3. Methoden vergleichende Analyse	19
3. Theorie, Definitionen	22
3.1. Verwaltung / Bürokratie	22
3.1.1. Verfassungsrechtliche Grundlagen	25
3.1.2. Bundesministeriengesetz	26
3.1.3. Verwaltungsstruktur, Organisationsstrukturen	27
3.1.4. Organisation der Verwaltung – Geschäftseinteilung.....	29
3.1.5. Geschäftsordnungen, Kanzleiordnung, Büroordnung	31
3.2. Definitionen öffentlicher Dienst, Verwaltungsbedienstete	32
3.2.1. Öffentlich rechtliche Bedienstete – Beamte	33
3.2.2. Vertragsrechtlich Bedienstete.....	34
3.2.3. Ausschreibepflichtige Posten	35
3.2.4. Privilegien Beamtentum	36
3.2.5. Rechte und Pflichten der Öffentlichen Bediensteten	37
3.2.6. Personalvertretung	40
3.2.7. Bundesminister.....	40
3.2.8. Generalsekretär	41
3.2.9. Ministerbüros - Kabinettsmitglieder.....	42
3.2.10. Politische Umfärbung – Postenbesetzungen.....	43
3.2.11. Entlohnung, Gehaltssysteme.....	44
3.2.11.1. Gehaltssystem der Bundesbeamten	45
3.2.11.2. Gehaltssystem der vertraglich Bediensteten	46
3.2.12. Amtstitel und Funktion	46
3.3. Verwaltungswissenschaften – Verwaltungsforschung.....	47
3.3.1. Historische Entwicklungen – rechtswissenschaftliche Ansätze	48
3.3.2. Soziologische Ansätze	48
3.3.3. Wechselseitige Beeinflussung Politik und Verwaltung als Untersuchungsgegenstand	51
3.3.4. Exkurs Systemtheorie, systemtheoretische Überlegungen.....	52
3.3.4.1. Vorstellung systemtheoretische Ansätze Parsons, Luhmann.....	54

3.3.5.	Interdisziplinarität.....	56
3.3.6.	Verwaltungsforschung in Österreich	57
3.4.	Bürokratiemodell, Verwaltungsmodell und gültiges Modell für Österreich.....	57
3.4.1.	Bürokratiemodell Weber.....	58
3.4.2.	Verwaltungsmodell Kelsen/Merkl.....	65
3.4.3.	Gültiges Verwaltungsmodell in Österreich.....	68
3.5.	Verwaltung und Umwelt	69
3.5.1.	Verhältnis von Verwaltung und Politik	71
3.5.1.1.	Institutionelle Trennung von Politik und Verwaltung.....	72
3.5.1.2.	Funktionelle Verschmelzung von Politik und Verwaltung.....	73
3.5.1.3.	Modelle des politisch-administrativen Systems	74
3.5.1.4.	Einflussmöglichkeiten der Verwaltung auf die Politik	75
3.5.1.5.	Einflussmöglichkeiten der Politik auf die Verwaltung	77
3.5.2.	Verwaltung und Bürger	79
3.5.3.	Verwaltung und öffentliche Meinung	81
3.5.4.	Verwaltung und Verbände.....	82
3.5.5.	Verwaltung und Wirtschaft	83
3.5.6.	Verwaltung und Wissenschaft	84
3.6.	Verwaltungskultur	85
3.6.1.	Verwaltungskultur Definitionen.....	85
3.6.1.1.	Verwaltungskultur – ein theoretisches Untersuchungskonzept.....	86
3.6.1.2.	Erklärungen zu Verwaltungskultur – aus interkultureller Sicht	90
3.6.1.3.	Kulturtypen und Ebenen der Verwaltungskultur.....	93
3.6.1.4.	Konzept und Untersuchungswege der Verwaltungskultur	95
3.6.1.5.	Verwaltungskultur weitere Erklärungen.....	97
3.6.1.6.	Verwaltungskultur in Österreich.....	99
3.6.1.7.	Beobachtungspunkte österreichische Verwaltungskultur und Faktoren	99
3.6.2.	Grundelemente der Verwaltungskultur für die Untersuchung.....	102
3.7.	Bundesministerium BMVIT – Aufbau / Allgemeines	103
3.7.1.	Bundesministerium.....	103
3.7.2.	Kabinette des Bundesministers / der Staatssekretärin	105
3.7.3.	Gebäude BMVIT.....	105
3.7.4.	Kernkompetenzen / Aufgaben / Leitbild BMVIT	106
3.7.5.	Bundesminister historische Auflistung	107
3.7.6.	Gegenüberstellung Bundesregierung – Verkehrsminister	108

3.8.	Verwaltungsreform.....	110
3.8.1.	Verwaltungsmodernisierung geschichtlicher Überblick für den für die Untersuchung relevanten Zeitraum	113
3.8.2.	New Public Management (NPM).....	115
3.8.3.	New Public Management und Verwaltungskultur	119
3.8.4.	E-Government.....	121
3.8.5.	NPM, E-Government in Österreich, BMVIT	124
3.8.5.1.	Österreich, E-Government und IKT	124
3.8.5.2.	One-Stop Shop Prinzip	129
3.8.5.3.	Elektronischer Akt - ELAK	130
3.8.5.4.	BMVIT Verwaltungsreform.....	130
4.	Untersuchungspunkte / Untersuchungsmaterialien.....	133
4.1.	Organisation	133
4.1.1.	Geschäftseinteilung.....	134
4.1.1.1.	Erklärungen Geschäftseinteilung	135
4.1.1.2.	Einleitende Erklärungen.....	136
4.1.1.3.	Geschäftseinteilungen Untersuchung 2002 – 2009	137
4.1.1.4.	Ministerebene / Kabinettebene.....	145
4.1.2.	Organigramme	147
4.1.3.	Fazit Organisation	152
4.2.	Personal.....	153
4.2.1.	Allgemeine beschäftigungsspezifische Daten BMVIT	153
4.2.2.	Vorbereitung auf Stellen	158
4.2.3.	Verteilung Beamtenschaft – Amtstitel	160
4.2.4.	Geschlechterverteilung im BMVIT	162
4.2.4.1.	Allgemeine geschlechtsspezifische Verteilung	163
4.2.4.2.	Rolle der Frauen im BMVIT – Leitung, nachgeordnete Posten	167
4.2.5.	Ausbildungsgrad und –verteilung im BMVIT	173
4.2.5.1.	Ausbildungsverteilung allgemein.....	173
4.2.5.2.	Juristische Dominanz in den Führungsebenen.....	176
4.2.6.	Altersverteilung.....	182
4.2.7.	Ministerialsekretariate / Kabinette	184
4.2.7.1.	Kabinette - Zahlen und Veränderungen	184
4.2.7.2.	Karrieren aus den Kabinetten	188
4.2.8.	Personaländerungen, Bewegungen ab 2002	195
4.2.8.1.	Personalbewegungen allgemein	196
4.2.8.2.	Leitungspostenbesetzungen	199
4.2.8.3.	Offene Stellen.....	202

4.3.	Programm.....	204
4.3.1.	Regierungsprogramm.....	204
4.3.1.1.	Veränderungen der Kompetenzen lt. Regierungsübereinkommen	205
4.3.1.2.	Regierungsprogramme und Verwaltungskultur	208
4.3.2.	Bundesministeriengesetz, Novellen	209
4.3.2.1.	Bundesministeriengesetz 1986.....	210
4.3.2.2.	Bundesministeriengesetz-Novelle 2003.....	211
4.3.2.3.	Bundesministeriengesetz-Novelle 2007.....	212
4.3.2.4.	Bundesministeriengesetz Novellen und Wandel der Verwaltungskultur.....	213
5.	Ergebnisse.....	214
6.	Literaturverzeichnis.....	218
7.	Abbildungsverzeichnis.....	235
8.	Tabellenverzeichnis.....	236
9.	Lebenslauf.....	237
10.	Zusammenfassung.....	238
11.	Abstract.....	240

Abkürzungsverzeichnis

ARCS	=	Austrian Research Centers Seibersdorf
ASFINAG	=	Asphalt und Straßen Finanzierungs Aktiengesellschaft
ASVG	=	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
AVG	=	Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz
AWS	=	Austria Wirtschaftsservice GmbH
BABEG	=	Kärntner Betriebsansiedlungs- und Beteiligungsgesellschaft mbH
BVA	=	Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter
BKA	=	Bundeskanzleramt
BDG	=	Beamtendienstrechtsgesetz
BMF	=	Bundesministerium für Finanzen
BMG	=	Bundesministerien Gesetz
BMJ	=	Bundesministerium für Justiz
BMVIT	=	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
B-VG	=	Bundes – Verfassungsgesetz
BZÖ	=	Bündnis Zukunft Österreich
CI	=	Corporate Identity – Firmenkultur, -identifikation, -image
COMET	=	Competence Centers for Excellent Technologies ¹ - Exzellenz Kompetenzzentrenprogramm
DVG	=	Dienstverfahrensgesetz
ELAK	=	Elektronischer Akt – elektronisches Geschäftsfall- und Aktenbearbeitungssystem
ESB	=	Ermächtigung zur selbständigen Behandlung von Geschäftsstücken (steht nach dem Titel der Person in der Geschäftseinteilung)
F & E	=	Forschung und Entwicklung
FFG	=	(österreichische) Forschungsförderungsgesellschaft
FPÖ	=	Freiheitliche Partei Österreichs
FWF	=	Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung
GE	=	Geschäftseinteilung
GehG	=	Gehaltsgesetz
IKT	=	Informations- und Kommunikationstechnologie
KMU	=	Klein- und Mittelunternehmen
MR	=	Ministerialrat
NÖG	=	Niederösterreichische Grenzlandförderungs GmbH
NPM	=	New Public Management
NSM	=	Neues Steuerungsmodell
ÖAD	=	Österreichischer Austauschdienst - Agentur für Internationale Bildungs- und Wissenschaftskooperation
ÖBB	=	Österreichische Bundesbahnen
ÖVP	=	Österreichische Volkspartei
PDÖ	=	Plattform Digitales Österreich
PPP	=	Public Partnership Project
PVA	=	Pensionsversicherungsanstalt
SPÖ	=	Sozialistische Partei Österreichs
VBG	=	Vertragsbedienstetengesetz
VBRG	=	Verwaltungsbedienstetenreformgesetz

¹ Das Programm COMET fördert den Aufbau von Kompetenzzentren, deren Herzstück ein von Wirtschaft und Wissenschaft gemeinsam definiertes Forschungsprogramm auf hohem Niveau ist. (Vgl. Comet)

1. Einleitung

Die Diplomarbeit „Verwaltungskultur- und Verwaltungsstrukturwandel im Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT) im Vergleich der XXII. und XXIII. Gesetzgebungsperiode“ wird mit Hilfe und Betreuung von Univ. Doz. Dr. Johann Dvorak erstellt.

Diese Diplomarbeit basiert auf einem Forschungsseminar aus dem Sommersemester 2007 zum Thema „Zum Strukturwandel der öffentlichen Verwaltung“, ebenfalls unter Dr. Dvorak. Dabei wurde die Aufgabe gestellt, ein Bundesministerium als Untersuchungsgegenstand heranzuziehen und anhand dieses Ministeriums den Versuch durchzuführen, Änderungen in der Struktur der Verwaltung festzustellen. Eingegrenzt wurde das Thema und die Untersuchung auf den zeitlichen Rahmen zwischen dem bekannt werden des neuen Wahltermins und der Übereinkunft und Angelobung der neuen Regierung 2007 bis zum aktuellen Zeitpunkt des Seminars.

Ein weiterer Punkt, der in dieser Arbeit verfolgt wird, ist eine Beschreibung bzw. der Versuch einer Definition des Begriffes Verwaltungskultur. Die theoretischen Abklärungen zur Verwaltungskultur, die auch die zu erwähnenden Punkte der Verwaltung allgemein einbeziehen, sollen Aufschluss über die Begrifflichkeit Verwaltungskultur bieten.

Die Diplomarbeit ist eine intensivere und weiterführende Betrachtung des Bundesministeriums über den damals angegebenen Zeitraum hinaus. In der Diplomarbeit wird der Zeitraum ausgedehnt auf die XXII. und XXIII. Gesetzgebungsperiode. Diese Eingrenzung ist nur aufgrund der vorzeitigen Wahlen im Jahr 2008 möglich, welche die XXIII. Gesetzgebungsperiode vorzeitig mit 27. Oktober 2008 beendete. Bei der Betrachtung der Untersuchungsergebnisse über den Zeitraum bleibt natürlich zu beachten, dass die XXII. Gesetzgebungsperiode im Vergleich mit der XXIII. Gesetzgebungsperiode eine volle Legislaturperiode umfasst gegenüber nur knapp 2 Jahren. Des Weiteren wird dabei natürlich auch nicht außer acht gelassen, dass in der XXI. Gesetzgebungsperiode massive Änderungen in den Ministerien durchgeführt wurden und es zu einer massiven Umstrukturierung gekommen ist, die im groben aber vor dem Untersuchungszeitraum abgeschlossen war. Die Umgestaltungen reichen nur noch teilweise in den Untersuchungszeitraum hinein.

Grundlegend ist zu sagen, dass das BMVIT durch die Wahl 2006 auf politischer Ebene einer Umfärbung unterzogen wurde, nachdem die SPÖ nach Absenz von zwei Gesetzgebungsperioden wieder in die Regierung gekommen ist und das Verkehrsministerium wieder mit einem SPÖ-Minister besetzen konnte. Diese Umfärbung macht die Untersuchungen auch sehr interessant, da natürlich hier auch primär Potential für die Veränderung der Verwaltungskultur zu sehen ist. Ob es wirklich aufgrund der Besetzung durch die SPÖ nach der FPÖ zu einer Änderung der Verwaltungskultur gekommen ist soll auch in dieser Arbeit geprüft werden.

Die Wahl auf dieses Thema fiel auch daher, dass es für die einzelnen Ministerien und damit auch das zu untersuchende Ministerium bislang wenig an bestehendem Datenmaterial zu einer Veränderung in der Verwaltungskultur gibt. Die Betrachtung der Verwaltungskultur an sich ist ein relativ unberührter Fleck in den Untersuchungen in der österreichischen Verwaltung, dies ist sicher auch dadurch bedingt,

dass sich das Thema schwer fassen lässt, denn Untersuchungen, was eine Kultur betrifft, sind nicht klar abgegrenzt zu führen. Auf die Verwaltungskultur wird in Untersuchungen zur Verwaltung meist nur indirekt oder in Ausnahmefällen Bezug genommen, daher auch hier das Interesse diesen noch eher unberührten Raum mit dieser Arbeit etwas zu füllen. Nach dem Besuch des Forschungspraktikums wird das Thema daher auch weiterverfolgt, um diesen Bereich doch etwas greifbarer zu machen. Die Verwaltungskultur, das wird auch noch in den Definitionen in weiterer Folge der Arbeit gezeigt, lässt sich schon begrifflich schwer fassen und eindeutig definieren. Diese Arbeit soll daher auch dazu dienen, auf praktischem Wege aufzuzeigen, wie der Begriff realpolitisch zu verwenden und deutbar bzw. belegbar gemacht werden kann (neben dem Versuch der Definition und Erklärung auf theoretischer Seite). Dies ist auch die Motivation des Autors, das doch eigentlich schwer fassbar zu machende und etwas vernachlässigte Thema der Verwaltungskultur zu wählen, um vielleicht Wege der Erklärbarkeit eines Kulturbegriffes in der Verwaltung aufzuzeigen und für weitere Vergleiche, über das gewählte Ministerium hinaus, greifbar zu machen (auch wenn diese Motivation hoch angesetzt ist und aller Voraussicht nach nur schwer erfüllbar sein wird).

Die Diplomarbeit betrachtet dabei das BMVIT von außen, für die Untersuchung werden Daten und Fakten verwendet, die allgemein und jedermann zugänglich sind. Interne Daten aus dem BMVIT, die natürlich ebenso von Interesse sind, sind nur schwer zugänglich (Anzahl Weisungen, Versetzungen aufgrund Parteizugehörigkeit,...), sie können aufgrund dessen, dass der Autor nicht Angehöriger des BMVIT ist, nicht mit abgebildet werden, Es ist eine Untersuchung des BMVIT als Außenstehender.

Persönlich wurde das Interesse weiter geweckt, da durch die Daten aus dem Praktikum schon einige Vorgehensweisen und Handlungsansätze ersichtlich wurden, die ohne tiefere Einarbeitung in ein Ministerium nicht erkennbar sind oder nicht nach außen getragen werden. Das persönliche Interesse gilt vor allem auch dem Bereich der Positionierung politisch ausgerichteter Personen an bestimmten, meist hochrangigen und relevanten Stellen und dem Versuch des Aufzeigens der politischen Einwirkung auf ein per se neutral wirkend gedachtes Konstrukt des Beamtenapparates.

Daher soll die Diplomarbeit aufzeigen, ob es in dieser Zeit erkennbare Veränderungen in der Verwaltungskultur (und natürlich auch mit einbezogen der Verwaltungsstruktur) gegeben hat, wo diese Veränderungen stattgefunden haben und was aus den Veränderungen auch herausgelesen werden kann, ob die Veränderungen politisch initiiert oder notwendige Schritte für den Beamtenapparat und die Funktionsfähigkeit des Ministeriums waren. Wichtig dabei ist auf Basis der Definition des Begriffes Verwaltungskultur festzustellen, wie die Spielregeln und Verhaltensweisen sind, die eine bestimmte Verwaltungskultur definieren und determinieren und dann zu vergleichen, ob sich diese Spielregeln verändern oder gleich bleiben. Diese Definition und die damit gefundenen Spielregeln und Verhaltensweisen, die es zu beobachten gilt, sind das Grundgerüst für den weiteren Vergleich und die weiteren Arbeiten.

Für die Diplomarbeit wurde auf die Daten aus dem Forschungspraktikum zurückgegriffen, ebenso ist es aber erforderlich umfassendere Daten zu besorgen, um den zeitlich erweiterten Rahmen wirklich

untersuchen zu können. Die Vorgehensweise für die Gestaltung der Diplomarbeit wird im Kapitel 2 unter den Untersuchungsmethoden genauer beschrieben.

Das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT) wurde schon für das Forschungspraktikum ausgesucht, da bereits persönliche Berührungspunkte mit Abteilungen des BMVIT, beruflich bedingt, bestanden und das Interesse an einer genaueren Untersuchung dieses Ministeriums dadurch geweckt wurde. Das Ministerium wird deswegen auch für die Diplomarbeit weiter als Untersuchungsgegenstand hergenommen, da die Daten, die bereits gewonnen wurden, verwendet werden können und durch die Bemühungen im Forschungspraktikum ein Grundwissen um das Ministerium angesammelt wurde.

Die Arbeit ist aufgeteilt in zwei Hauptteile, die theoretische Behandlung des Themas Verwaltung hin zur Begrifflichkeit Verwaltungskultur an sich und dann die Untersuchung des BMVIT. Eine Definition der Verwaltungskultur beinhaltet die Beschäftigung mit dem gesamten Bereich der Verwaltung, den Grundlagen zur Bürokratie, der wissenschaftlichen Behandlung, dem Personal der Verwaltung, daher die Wahl in zwei Hauptteile, den theoretischen Teil und den Untersuchungsteil.

Vorab ist auf jeden Fall auch festzuhalten, dass die Untersuchung nicht allumfassend durchgeführt werden kann, dies würde den Rahmen dieser Arbeit auf jeden Fall sprengen. Beim Ministerium an sich wird die Zentraleitung für die Untersuchung herangezogen, das Ministerium ist jedoch nicht nur auf diese beschränkt, wie in den allgemeinen Erklärungen zum Ministerium auch noch ausgeführt wird.

Das Ziel dieser Diplomarbeit ist, im Unterschied zu dem Forschungspraktikum, einen weit größeren theoretischen Hintergrund für die Untersuchung zu schaffen, die einzelnen Begriffe genauer zu definieren und die im nächsten Kapitel aufgestellten Fragestellungen und Hypothesen mit den gewonnenen Daten in Betrachtnahme der theoretischen Hintergründe zu verifizieren oder falsifizieren.

2. Untersuchungskonzept

In diesem Kapitel wird der Grundstock für die weiteren Untersuchungen festgelegt. Es wird hier zusammengefasst, welche Fragen und damit verbunden Themen für die weitere Untersuchung relevant sind, bzw. worauf spezielles Augenmerk gelegt werden muss. Aus den aufgeworfenen Fragen kommt es in weiterer Folge zur Thesenbildung, die es dann gilt, in den restlichen Untersuchungen zu verifizieren oder falsifizieren. Diese Basis dient den weiteren Arbeiten, die Thesen werden nicht anhand der Ergebnisse verändert oder angepasst, es bleibt bei den gestellten Grundansätzen und diese werden weiter untersucht.

Ebenso erfolgt in diesem Kapitel die Festlegung der Methoden, mit denen die gestellten Thesen im Rahmen der vergleichenden Untersuchung verifiziert oder falsifiziert werden sollen. Es wird hier festgelegt, auf welche Art und Weise und mit welchen Mitteln gearbeitet werden soll, um die nötigen Grundlagen für eine qualifizierte Aussagekraft über gestellte Thesen zu erreichen.

2.1. Fragestellungen

Die im Folgenden aufgeworfenen Fragestellungen sind aus der Themenvorgabe und dem bereits angesammelten und auch bearbeiteten Material während des Forschungsseminars und darüber hinaus entwickelt. Durch dieses Material und die daraus gewonnenen Daten gibt es neben der Hauptuntersuchungsfrage, die sich aus dem Titel der Diplomarbeit heraus ergibt, noch weitere Zusatzfragen, die in dieser Arbeit untersucht und qualifiziert werden sollen. Die Bildung der Zusatzfragen ist laut Ermessen des Autors sehr wichtig, da diese die Arbeit weiter definieren und damit den Umfang und das Ziel der Arbeit auch näher erklären.

Auf Basis dieser Fragen werden die Thesen entwickelt, die das Gerüst für die Untersuchung darstellen und die als Richtungsvorgabe für die weitere Beschäftigung mit dem Thema gelten sollen.

Die Hauptfrage, die aus dem Thema der Diplomarbeit und in Abstimmung mit dem Betreuer gestellt wird ist:

gibt es Veränderungen in der Verwaltungskultur (und auch in der Verwaltungsstruktur) im BMVIT im Vergleich der XXII. und XXIII. Gesetzgebungsperiode?

Die zeitliche Eingrenzung ist genau getroffen, beginnend mit der Konstituierung der XXII. Gesetzgebungsperiode und mit dem Ende der XXIII. Gesetzgebungsperiode. Natürlich wird für die Untersuchungen auf massive Veränderungen in der vorangegangenen Gesetzgebungsperiode hingewiesen, die im Zeichen eines Umbaus der Verwaltung stand und in der auch im BMVIT sehr viel geschehen ist. Hier wird der Hinweis auf diese Veränderung, je nach Notwendigkeit für das weitere Verständnis, an entsprechender Stelle gegeben.

Eine der weiteren im Vordergrund stehenden Fragen ist:

gibt es eine gültige umfassende Definition des Begriffs Verwaltungskultur an sich oder wird dieser nur

durch Beschreibungen beinhalteteter Faktoren und Aspekte erklärt, aber nicht eindeutig definiert?

Zu der gestellten Hauptfrage, der Veränderung der Verwaltungskultur im Vergleich der genannten Gesetzgebungsperioden ergeben sich folgende, weiter angeführte Zusatzfragen (die auch zeigen, wie das Thema Verwaltungskultur noch zu untersuchen ist):

1. gibt es neben der offensichtlichen personellen Veränderung an der Spitze des BMVIT (Minister, Staatssekretär) auch Veränderungen in der allgemeinen personellen Gestaltung durch Austausch von Personal oder Verschiebungen in der Struktur (bzw. Abänderung der Struktur, erkennbar primär am Organigramm und der Geschäftseinteilung des BMVIT)?

Diese Frage widmet sich der Geschäftseinteilung des BMVIT. Das Interesse hierbei liegt darin, ob es neben dem Austausch an der politischen Spitze im BMVIT durch die geänderten politischen Verhältnisse und die neue Besetzung durch die SPÖ, auch zu Veränderungen im bürokratischen Apparat des BMVIT kommt. Dies ist vor allem an den Geschäftsteilungen ersichtlich, die das Bild des BMVIT widerspiegeln.

2. ist aus dem Regierungsprogramm, dem Programm des BMVIT und der Anpassung des Ministeriengesetzes heraus eine Konzeptänderung, die einen Strukturwandel nach sich ziehen würde, erkennbar? Gibt es durch Programmänderungen bedingte Änderungen in der Verwaltungskultur / Verwaltungsstruktur?

Jede Gesetzgebungsperiode bringt ein neues Regierungsprogramm mit, welches die Übereinkunft (bei Koalitionen) und die Arbeitsinhalte der bestehenden Regierung beinhaltet. Hier ist die Frage, ob anhand des neuen Regierungsprogramms eine Veränderung der Verwaltungskultur und Verwaltungsstruktur ersichtlich oder zwingend nötig ist.

3. spiegelt sich die konzeptionelle Veränderung (wenn aus den Untersuchungen eine hervorgeht) auch in einer Umgestaltung des Personalstabes und Personalstandes wider? → Oder gegengleich gefragt, zeigt die Umgestaltung auf Personalebene (wenn ersichtlich) auf eine Änderung in der konzeptionellen Ausrichtung des BMVIT hin? – gibt es eine Umgestaltung im Verhältnis von öffentlich Bediensteten und privatrechtlich Angestellten?

Die Frage zielt auf Veränderungen betreffend des Personalwesens ab, was den Personalstand betrifft, das Alter, die Ausbildungsebene, die Verteilung betreffend der Geschlechter und auch bezogen auf die Wertigkeit der Posten, die die jeweiligen Personen innehaben. Diese demographischen Fragen werden bei der Untersuchung der Personalsituation genauer hergenommen.

4. sind Frauen im BMVIT in Führungspositionen zu finden und wie ist die Tendenz betreffend der Besetzung von Frauen mit Leitungspositionen? Sind Frauen oft in der Geschäftseinteilung an nachgeordneter Position direkt hinter dem Leitungspositionen zu finden und haben sie in dieser Position eigentliche Leitungsaufgaben inne, ohne an der Spitze zu stehen? Nimmt die Zahl der A-Posten Beamtinnen eher zu oder ab und bedeutet dies, dass Frauen bei Zunahme der A-Posten auch real mehr Verantwortung im Ministerium tragen?

Diese Fragen betreffen vor allem die Stellungen der Frauen im BMVIT, sind diese in Führungs- und Leitungspositionen eingesetzt und auch angeführt in der Geschäftseinteilung, oder sind Frauen eher an

nachgereihter Stelle direkt hinter dem Leitungsposten zu finden und nehmen in dieser Position aber Leitungsaufgaben wahr. Anhand der Postenstruktur bei den weiblichen Angestellten (Anzahl der A-Posten im Vergleich) sollte auch ersichtlich sein, ob mehr Frauen in höhere und entscheidungsträchtigere Posten eingesetzt werden, oder ob dies nicht der Fall ist.

5. ist aus den Veränderungen in der letzten Gesetzgebungsperiode vor der Wahl 2006 ersichtlich, dass gezielt Posten mit bestimmten, der Regierung und der führenden Partei im BMVIT nahestehenden Personen (Kabinettsmitglieder), besetzt wurden und wie ist die Handhabung bei der Postenbesetzung in der laufenden Gesetzgebungsperiode? Werden Posten geschaffen, werden diese neu besetzt und bestellt? Dienen diese Positionierungen von Kabinettsmitgliedern der Jobschaffung oder des Unterbringens von Leuten, der Durchdringung mit der eigenen politischen Kraft, oder werden diese Personen wirklich aufgrund der Qualifikation eingesetzt?
6. gibt es die politische Umfärbung nur an der Spitze des BMVIT, bei den politisch ausgerichteten Stellen (Bundesminister, StaatssekretärIn, Kabinette ebendieser) oder ist diese Umfärbung durch das BMVIT hindurch erkennbar?
7. ist die politische Umfärbung vor der Wahl deutlicher zu spüren als in der bislang doch ‚relativ kurzen Zeit‘ der XXIII. Gesetzgebungsperiode?

Diese Fragen zielen darauf ab herauszufinden, ob vor der Wahl in der XXII. Gesetzgebungsperiode mehr Posten mit Leuten aus den Kabinetten besetzt wurden, und was die Handhabung dabei ist, ob durch Umstrukturierungen und Änderungen in der Geschäftseinteilung Posten dafür geschaffen wurden, oder ob Posten lange offen waren und diese einfach besetzt werden. Sind die eingesetzten Kabinettsmitglieder wirklich für den Posten qualifiziert, aufgrund der Ausbildung die sie genossen haben oder aufgrund der langen Zusammenarbeit aus dem Kabinett heraus mit der jeweiligen Abteilung, oder werden die Personen nur aufgrund der politischen Ausrichtung und des Wohlwollens der vorherrschenden politischen Kraft strategisch positioniert?

Damit einher geht auch die Frage nach der Umfärbung, die eigentlich nur eine Weiterführung der vorangestellten Frage ist, wobei im Vergleich interessant ist, ob die SPÖ in der kurzen Zeit, in der sie das Ministerium in der XXIII. Gesetzgebungsperiode wieder inne hat auch bereits die gezielte Besetzung und damit Umfärbung betreibt, oder ob das unter der Vorherrschaft der FPÖ stärker zu spüren war, wenn es überhaupt eine spürbare Umfärbung gibt.

8. werden bei den Einsetzungen von Kabinettsmitgliedern im bürokratischen Bereich des BMVIT schnelle Positionierungen in hohe Leitungsfunktionen durchgeführt, oder werden die Leute zuerst in niedrigeren Posten eingesetzt, um das Beamtenhandwerk auch zu erlernen, und dann erst in die Führungsposition gehoben?

Hier wird die Frage gestellt, ob es sinnvoll ist, Leute aus dem Kabinett direkt in hochrangige Posten einzusetzen (wenn dies der Fall ist), oder ob es nicht einer langsamen Annäherung an die Leitungsfunktion bedürfte. Das Beamtenhandwerk (wird noch in den Definitionen genauer ausgeführt) ist geprägt durch Verhandlungsreichtum und einem hohen Maß an Erfahrung. Die Kabinettsmitglieder bekommen in der politischen Realität andere Werkzeuge mitgegeben, gegenüber dem Minister und damit nach oben ein absoluter Gehorsam und nach unten wiederum meist ein herrschendes Auftreten.

Dies ist aber nicht im Sinne eines Beamten in Leitungsposition, der auf Kooperation aus sein sollte und auch ein Gefühl für die Mitarbeiter haben sollte.

Die folgende Fragestellung wird mit aufgenommen und es wird versucht, auch dieser Frage im Zuge der Untersuchung näher zu kommen, ob dies mit dem Datenmaterial möglich ist, wird sich erst im Laufe der Arbeit herausstellen. Diese Fragestellung ist aber nicht ein primär für die Arbeit wichtiger Faktor der Untersuchung.

9. hat das New Public Management Auswirkungen auf die Verwaltungsstruktur und Verwaltungskultur, müssen im Sinne des New Public Management noch Veränderungen im BMVIT durchgeführt werden, die eine Auswirkung auf die Verwaltungskultur implizieren?

Das New Public Management ist zuständig für die weitgehenden Veränderungen in der Verwaltung in den vorangegangenen Gesetzgebungsperioden, vor allem der XXI. Gesetzgebungsperiode.² Hier ist die Frage, ob durch das New Public Management noch Veränderungen anstehen und durchzuführen sind, oder ob es zu einer Phase der Etablierungen kommt, in der die Auswirkungen und Effizienz des New Public Management einmal ermittelt und geprüft wird, bis weitere Veränderungen durchgeführt werden. Hat das New Public Management und die durchgeführten und noch durchzuführenden, anstehenden Veränderungen Auswirkungen auf die Verwaltungskultur?

Aufgrund der zahlreichen, aufgeworfenen Fragen werden die weiteren Untersuchungen ausgerichtet und geplant, wobei schon mit zu erwähnen bleibt, dass eine lückenlose Behandlung aller Fragen und auch die Beantwortung sicher nicht machbar sein wird. Die Ausführung der Fragen sind aber auch für das Verständnis der Materie wichtig und von Bedeutung. Aus den Fragestellungen werden die für die Untersuchung relevanten Thesen entwickelt, die in der Diplomarbeit weiter (je nach Möglichkeit auch vollständig) qualifiziert werden sollen.

2.2. Thesen zur Untersuchung

Die Thesen zu den bereits genannten Fragestellungen sind aus dem bereits gewonnenen Wissen aus dem Forschungspraktikum (der vermittelten Einführung, Theorie und dem Datenmaterial für die Erstellung der Forschungspraktikumarbeit) heraus gebildet und sollen die Fragen in zu untersuchende (zu qualifizierende) Annahmen umwandeln. Dem Autor ist durchaus bewusst, dass eine lückenlose Qualifizierung aller gestellten Thesen nicht garantiert sein kann, jedoch soll damit das Ziel und der Arbeitsumfang vorgegeben werden.

Folgende Thesen kommen gibt es für die weitere Arbeit, darunter folgende Hauptthese:

Im genannten Untersuchungszeitraum, der XXII. und XXIII. Gesetzgebungsperiode gibt es signifikante Veränderungen in der Verwaltungsstruktur, jedoch nicht gleichbedingt in der Verwaltungskultur des BMVIT.

² Vgl. Kapitel: 3.8.2 New Public Management (NPM)

Die zweite hauptsächlich aufgestellte These ist:

es gibt keine eindeutige Definition des Begriffs Verwaltungskultur, dieser kann nur umfangreich beschrieben werden.

Dazu kommen die folgenden weiteren Thesen, die untersucht werden:

1. abgesehen von der politischen Veränderung im BMVIT (Machtwechsel Regierung, SPÖ bekommt lange eingesessenes Ministerium nach knapp 7 Jahren Pause wieder retour) gibt es im für die Untersuchung gestellten Plan-Zeitraum deutlich erkennbare strukturelle Veränderungen (vor allem erkennbar in den Umgestaltungen der Geschäftseinteilungen). Sowohl in der vergangenen als auch der laufenden Gesetzgebungsperiode kommt es zu gravierenden Umgestaltungen innerhalb der Struktur des BMVIT.
2. eine politische Umfärbung ist im BMVIT vor allem im personellen Bereich und in der Besetzung der offenen Posten und Stellen zu erkennen, auch durch Schaffung von neuen Posten und den daraus resultierenden Besetzungen dieser. Erkennbar wird dies in der Besetzung offener und auch entscheidungsträchtiger Posten mit Kabinettsmitgliedern.
3. die Besetzung der Leitungsfunktionen durch Kabinettsmitglieder ist im Vergleich in der XXII. Gesetzgebungsperiode massiver zu beobachten und deutet darauf hin, dass diese nicht aufgrund einer wirklichen Qualifikation erfolgt, sondern es ein Versuch ist, Mitarbeiter der selben politischen Couleur in hohen Posten unterzubringen, um auch über eine mögliche Zeit der politischen Einflussnahme durch einen eigenen Minister hinaus weiter Einfluss im Ministerium zu haben. Dabei hat die FPÖ schneller Leute in höhere Positionen einbringen müssen und diese von außerhalb, aus den eigenen Mitarbeiterreihen, geholt, da es wenig bis keine freiheitlichen Personen im bürokratischen Apparat des BMVIT gab.
4. Frauen im BMVIT, welche an und für sich in der gesamten Geschlechterverteilung relativ ausgeglichen vertreten sind, sind dies nicht in gleichem Maße was die Spitzenpositionen betrifft. Man findet jedoch oft Frauen an nachgereihter Stelle (früher Stellvertreterposten, in den aktuellen Geschäftseinteilungen nicht mehr so bezeichnet, aber an zweiter Stelle hinter dem jeweiligen Leiter angesiedelt), diese können oft auch im Hintergrund die Leitungsfunktion inne haben.

Im Zuge der Untersuchungen wird versucht, folgende These mit zu betrachten, so weit sich dies aus dem zusammengestellten und erhaltenen Datenmaterial durchführen lässt:

5. die Kernthemen und neuen Kompetenzen im Sinne des New Public Management werden jedoch mit der bestehenden Struktur umgesetzt, und eine Adaption, sollte diese nötig sein, um die Aufgaben auch im Sinne des New Public Management erfüllen zu können, erfolgt, wenn überhaupt, erst nach einer gewissen Phase der Etablierung und Konsolidierung der derzeitigen Struktur. Strukturänderungen erfolgen nicht aus Vorgaben des New Public Management heraus.

Diese Thesen sollen bei der Ergebnisanalyse nochmals aufgenommen werden, je nach Machbarkeit aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse beurteilt werden und sie stehen im Mittelpunkt der Untersuchung.

2.3. Methoden

In diesem Kapitel werden die gewählten Methoden kurz dargestellt, von der Beschaffung des Datenmaterials bis zur weiteren Bearbeitung, welche Methode für die vergleichende Analyse herangezogen wird.

2.3.1. Methoden Datenbeschaffung

Die ersten Schritte für die Erfüllung der gestellten Aufgaben sind die Beschaffung von Daten und Unterlagen, um den Vergleich der Zeiträume der XXII. und XXIII. Gesetzgebungsperiode überhaupt durchführen zu können.

Um zu Material und Unterlagen betreffend des Themas kommen zu können wird auf alle zur Zeit aktuellen Kommunikationsmittel zurückgegriffen. Die ersten Materialsammlungen erfolgen über das Internet. Dieses stellt zumeist die derzeit aktuellen Daten und Berichte zur Verfügung, es muss laufend kontrolliert werden, ob es zu Änderungen kommt oder sich aktuell neue Informationen auftun. Dabei ist es auch wichtig, die abgerufenen Daten mit zu protokollieren, da nachvollziehbar sein sollte, wann und wie man zu den Daten gekommen ist, da bei diesen Daten ebenfalls das Problem besteht, dass sie nicht lange abrufbar bleiben (bei veränderbaren Daten, wie beispielsweise Geschäftseinteilungen) sind und damit schwer nachweisbar.

Es gibt auch Seiten im Internet, die historische Internetdaten speichern und für die Zukunft aufheben, leider konnte über diese Seiten nicht das gewünschte Material erlangt werden, es sind nur die Überblicksdaten gespeichert, die verlinkten Dokumente und Grafiken sind leider nicht abrufbar (Beispiel: www.webarchive.org). Das Internet hilft bei der Analyse und Auffindung der aktuellen Daten des BMVIT und der Bundesregierung allgemein, die Vergangenheit kann damit nur schwer aufgearbeitet werden.

Aus den Printmedien und den Archiven der Printmedien können Berichte zum zu untersuchenden Ministerium abgerufen werden, die einen Aufschluss über konzeptionelle Änderungen und Neugestaltungen (programmseitig) bringen können, teilweise auch personelle Veränderungen aufzeigen. Hauptsächlich kann aus den Printmedien aber das politische Vorhaben des Bundesministers herausgelesen werden, wirkliche Vorgänge innerhalb des BMVIT werden über die Printmedien nicht abgebildet.

Die problematischen Daten sind die, die in die Vergangenheit reichen. Das Internet bietet zumeist nur eine Momentaufnahme, vergangene Daten können nicht so leicht abgerufen werden. Auch über Seiten, die das Web archivieren, sind die Daten vom Herbst 2006 nicht gut einsehbar. Hier wird versucht, über den persönlichen Kontakt, über Email oder Telefon mit dem Ministerium zu Daten zu kommen oder aus Bibliotheken oder Archiven zu Daten zu gelangen. Die Daten die aus dem Ministerium stammen, sind von einem persönlichen Termin (durchgeführt noch für das Forschungspraktikum) mit dem Sektionschef der Sektion I im BMVIT, Herrn Mag. Christian Weissenburger, der einige Unterlagen zur Verfügung stellte und des Weiteren aus Emailanfragen mit der Sektion I - Präsidium.

Durch diese EMailkontakte wurden dann auf postalischem Wege die Geschäftseinteilungen aus den Jahren 2001 bis zur aktuellen zur Verfügung gestellt, ebenso wie einige demographische Daten aus dem Ministerium selbst. Dabei ist schon vorab zu sagen, dass bei 2 Versuchen zur Erlangung der Geschäftseinteilungen über die Jahre hinweg es nicht möglich war, welche für das Jahr 2004 und 2005 zu bekommen. Dies obwohl laut Gesetz eine jährliche Veröffentlichung im Amtskalender obligatorisch ist.

Die Daten betreffend der Geschäftseinteilungen die in diese Arbeit einfließen sind somit welche, die vom Ministerium zur Verfügung gestellt werden.

Dieser persönliche Termin bei Herrn Weissenburger geht aber nicht in diese Arbeit als expliziter Punkt mit ein, denn es war nicht als strukturiertes Interview durchgeführt (war so geplant, wurde aber ein sehr kurzfristiger und auch kurzer Termin). Es wurden nur kurze Hinweise und Punkte, die von Interesse sein könnten, erklärt und abgeklärt und Datenmaterial in ausgedruckter Form zur Verfügung gestellt. Auch eine schriftliche Anfrage zur Beantwortung einiger Fragen geht in diese Diplomarbeit nicht mit ein, denn auch diese erfolgte nur sehr sporadisch und diente eher zur Orientierung denn zur qualifizierten Weiterbearbeitung. Diese Daten sind als Informationen und Hinweise für die weitere Untersuchung zu verstehen.

Interviews sind in dieser Arbeit primär nicht vorgesehen, es soll mit vorhandenem Datenmaterial gearbeitet werden und damit der Vergleich und die Analyse durchgeführt werden.

Ein wichtiger Faktor für die Erstellung der Diplomarbeit ist eine selbst geschaffene Excel Datei, in der die Daten aller für den Untersuchungszeitraum zur Verfügung gestellten Geschäftseinteilungen³ einbezogen wurden. Mit Hilfe dieser Datei werden Veränderungen in der Zentralleitung, wie interne Wechsel, Neubesetzungen, Abgänge, Qualifizierung, Ausbildungsniveaus, Vertragsart, demographische Daten und weitere Informationen, abgebildet. Diese Datei stellt für die weitere Arbeit eines der großen Kernstücke der Untersuchungen und Auswertungen dar.

2.3.2. Exkurs Erklärungen Politikbereich

Für das Verständnis ist es auch erforderlich zu erklären, dass es sich um eine innenpolitische Betrachtung (Innenpolitik, Regierungslehre) handelt und nicht um die klassische vergleichende Politikwissenschaft. Der Unterschied wird auch erklärt, damit das Verständnis hergestellt wird, dass es sich zwar um eine vergleichende Analyse in der Arbeit handelt, da der Vergleich über Gesetzgebungsperioden getroffen wird, diese aber nicht dem Politikfeld der klassischen vergleichenden Politikwissenschaften zugeordnet werden kann, da es eigentlich eine Untersuchung am österreichischen politischen System (Innenpolitik) ist.

³ Vgl. persönlich übergebene und postalisch zugeschickte Geschäftseinteilungen, Geschäftseinteilung 2007, Geschäftseinteilung Jul08, Geschäftseinteilung Jan09

Um das Verständnis für den Begriff innenpolitische Betrachtung, Regierungslehre oder Innenpolitik herzustellen erfolgt nun die Abklärung der Abgrenzung zur vergleichenden Politikwissenschaft.

Der vergleichenden Politikwissenschaft geht es darum, zwischengesellschaftliche Ähnlichkeiten oder Unterschiede zu erklären, und zwar aus den Institutionen, der Geschichte, der Kultur und aus wirtschaftlichen Potentialen. Die Methoden der vergleichenden Politikwissenschaft stehen mit ihren Fragestellungen, Kategorien, Konzepten und Instrumentarien der Innenpolitik allgemein näher als der internationalen Politik. (Vgl. Dogan/Pelassy 1984, S. 14f)

Die vergleichende Politikwissenschaft wird oftmals für den Vergleich⁴ internationaler Systeme und Institutionen herangezogen, es können aber auch innenpolitische Vergleiche durchgeführt werden, doch hier ist klassisch ein Vergleich über verschiedene Institutionen hinweg gemeint und nicht der Vergleich innerhalb der einzelnen Organisation (Institution) wie im Falle der Untersuchung am BMVIT.

Im konkreten Fall der Untersuchung ist daher von einer innenpolitischen Betrachtung zu sprechen und nicht von einer klassischen vergleichenden Politikwissenschaft (wie sie im allgemeinen verstanden wird), die per definitionem mit mehreren gleichartigen Objekten operiert. Die innenpolitische Betrachtung vergleicht Inhalte, Akteure, Absichten und Ergebnisse verschiedener Politikbereiche, als auch die Arbeitsweisen einer Institution zu unterschiedlichen Zeitpunkten und unter verschiedenen Mehrheitsverhältnissen. Es gilt dabei aber auf jeden Fall zu beachten, dass auch die innenpolitische Betrachtung auf vergleichende Analysen zurückgreift und dass der Vergleich generell ein Schlüsselmerkmal aller Wissenschaft ist, die auf Erkenntnisse abzielt. Der Kontext, in dem innenpolitikzentrierte Thesen geprüft werden können, ist im Gegensatz zum Gegenstandsbereich der vergleichenden Politikwissenschaft recht stabil und einheitlich. (Vgl. Hartmann 1995, S. 25f)

Genau diese Aufgabe der innenpolitischen Untersuchung einer Institution (BM) zu unterschiedlichen Zeitpunkten (intertemporal) und mit verschiedenen Mehrheitsverhältnissen in der Politik wird im konkreten Fall bei der Untersuchung des BMVIT über die beiden Gesetzgebungsperioden auch zum Tragen kommen.

Für das weitere Verständnis der Abgrenzung zur vergleichenden Politikwissenschaft wird hier genau beschrieben, wie Innenpolitik und Regierungslehre definiert sind und welche Inhalte dahinter stehen.

Unter Innenpolitik oder Regierungslehre ist das Gesamtgefüge politischer Interaktionen mit Ausnahme der Beziehungen zu anderen Staaten oder internationalen Organisationen zu verstehen. Als Innenpolitik im weiteren Sinne werden die Formen, Inhalte, Konflikt- und Konsensprozesse wie auch die Ergebnisse politischen Handelns innerhalb eines Staates, an denen im wesentlichen nur die Angehörigen dieses Staates beteiligt sind, bezeichnet. Im engeren Sinne sind die Willensbildungsprozesse gemeint, die zu verbindlichen Entscheidungen von Regierung und

⁴ Vergleichen heißt zunächst nichts anderes als auf Gleichheit prüfen. Hier werden Vergleichsgegenstände entweder zu einem Zeitpunkt im Querschnittsvergleich, etwa international, interregional oder intersektoral, oder zu unterschiedlichen Zeitpunkten im Längsschnittsvergleich (intertemporal) auf ihre Gleichheit geprüft. (Vgl. Prittwitz 2007, S. 13)

öffentlichen Verwaltungen über Verteilung begehrter Güter und über Interessenskonflikte führen und die Konsequenzen dieser Entscheidungen. Die Perspektive der Regierungslehre geht über die Beschäftigung mit Verfassungs- und Geschäftsordnungsnormen hinaus und fragt danach, welche zum Teil in der Verfassung überhaupt nicht vorgesehene Akteure an Regierungsentscheidungen mitwirken und welche politischen Praktiken zu beachten sind, wenn politische Entscheidungen konstruiert oder Entscheidungen vorbereitet werden. Regierungslehre kann aber auch als Lehre von den Aufgaben der Regierung (im weiteren Sinn, gemeint Parlament, Verwaltung und Gerichte eingeschlossen) in einer modernen Gesellschaft verstanden werden. (Vgl. Hartmann 1995a, S. 107ff)

Bei dem gewählten Thema, der Untersuchung des BMVIT, handelt es sich um eine Untersuchung im politischen Bereich der Innenpolitik und Regierungslehre. Weiters werden noch die unterschiedlichen Dimensionen der Innenpolitik (Polity⁵, Politics⁶ und Policy⁷) aufgezeigt und deren Definition und Bedeutung für die Innenpolitik.

Diese drei Dimensionen, die erheblich verschiedene Termini beinhalten, tragen zu einer wichtigen sachlichen Differenzierung des Begriffsfeldes bei und besitzen unmittelbare Relevanz auf die politikwissenschaftliche Forschung (Vgl. Berg-Schlosser 1995, S. 33)

Polity hat eine institutionelle Dimension, die durch Verfassung, Rechtsordnung und Tradition festgelegt ist. Es geht dabei um die deutlich sichtbare Institutionen der verfassten Rechtsordnung, die auch die übrigen Dimensionen von Politik, den Inhalt (policy) und den Verlauf (politics) in Bahnen lenkt. Es sind dies die politischen Ordnungsmodelle. (Vgl. Alemann 1995, S. 142)

Polity meint allgemein den Bereich der politischen Ordnung, die politischen Institutionen des Staates (insbesondere das innere Regierungssystem), die rechtlichen Grundlagen staatlicher Politik und die erklärten Ziele, auf die sich Staat und Verfassung verpflichten. (Vgl. Hartmann 1995a, S. 38) Die Polity-Dimension der Innenpolitik meint die normativen und institutionellen Vorgaben des politischen Systems für das Regierungshandeln sowie ihre Einlösung auch in der Regierungspraxis. Darunter sind im einzelnen Staatsziele zu verstehen, die sich aus Verfassungspostulaten oder der Gesetzgebung ergeben, ebenso wie verfassungsgerichtliche Festlegungen und Ähnliches. (Vgl. Hartmann 1995a, S. 111)

Polity beschäftigt sich mit den Institutionen (dem Gehäuse), dabei natürlich nicht nur (wie in dieser Arbeit) mit einem Ministerium, sondern auch mit dem Parlament, Gerichten, Ämtern, Schulen und Körperschaften. Es geht dabei um den institutionellen Charakter, den Aufbau und die Zusammensetzung der Institutionen, im Fall der Untersuchung um das BMVIT. Diese Dimension ist eine für die weitere Untersuchung sehr wichtige, steht doch die Institution BMVIT im Vordergrund und dabei der Aufbau und die Struktur. Die Untersuchung findet aber nicht nur entlang dieser Dimension statt.

⁵ Polity = Bereich der politischen Ordnung (Vgl. Hartmann 1995a, S. 38)

⁶ Politics = bezeichnet den politischen Prozeß (Vgl. Hartmann 1995a, S. 39)

⁷ Policy = Politikfeld, Politikbereich = Betrachtung des politischen Prozesses und auch der politischen Ordnung von den Ergebnissen her (Vgl. Hartmann 1995a, S. 39)

Politics allgemein bezeichnet den politischen Prozess, d.h. das Handeln der Politiker im Staat: Machtstrukturen und Bürokratie in Parteien, Verbänden, das Zusammenspiel von öffentlicher Meinung und Gesetzgebung, Strategien zur Erlangung politischer Ämter etc. (Hartmann 1995a, S. 39) Die Politics-Dimension der Innenpolitik bezieht sich auf den Entscheidungsprozeß, das heißt auf die gesellschaftlichen Akteure, die sich vorbereitend und einflussnehmend an den staatlichen Institutionen beteiligen, sowie auf die förmlichen und informellen Praktiken, die alle Teilnehmer an diesem Prozess respektieren. (Vgl. Hartmann 1995a, S.122f)

Es gilt, dass bürokratische Akteure (Beamte, vor allem höhere Beamte) erheblichen Einfluss auf die detaillierte Ausgestaltung politischer Weisungen nehmen, ebenso wie politische Initiativen oftmals aus der Beamtenschaft hervorgehen und auf diesem Wege über den Minister dann zur Entscheidung im Parlament kommen.

Die Ministerialbürokratie erfindet beispielsweise auch neue Aufgaben und Regeln, oftmals kommt es auch zur Selbststeuerung. Die Beamtenschaft bringt Ziele und Sichtweisen dort ein, wo klare politische Vorgaben fehlen. Oftmals herrscht ein Defizit an politischer Führung. (Vgl. Böhret 1983, S. 17)

Die Politics-Dimension betrachtet den politischen Prozess, wie im konkreten Fall die Untersuchung der Bürokratie, der Beamtenschaft im BMVIT, wie diese auf die Entscheidungsfindung einwirken, wie Weisungen umgesetzt werden, ob es dabei durch neue Verwaltungsmodelle zu Änderungen gekommen ist, etc. Es geht um die wechselseitige Wirkung der Politik auf die Beamtenschaft und umgekehrt, welche Prozesse dabei im Laufen sind. Diese Dimension ist für die Untersuchung nicht sehr gewichtig, aber auch nicht zu vernachlässigen, denn wenn es geht, Verwaltungskultur zu untersuchen, müssen auch die Prozesse die dann im Gange sind und die Wechselwirkung Politik und Beamtenschaft mit einbezogen werden.

Die letzte Dimension ist die Policy-Dimension (oder Politikfeldforschung, Politikfeldanalyse). Policy bedeutet, dass immer stärker, neben der institutionellen Frage und den Prozessen, nach den Gründen, den Inhalten und den Konsequenzen politischen Handelns gefragt wird. (Vgl. Hartmann 1995a, S. 135) Bei der Politikfeldanalyse geht es um die Analyse der staatlichen Interventionen in wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen. Die materielle, inhaltliche Politik (der Inhalt), ob Bildungspolitik, Gesundheitspolitik oder Umweltpolitik (oder im Falle der Arbeit Verkehrspolitik) wird zum Gegenstand genommen, statt generelle politische Institutionen, Strukturen und Prozesse in den Vordergrund zu stellen. Es geht um die Verschränkung zweier Dimensionen, der materiellen Aspekte (Wissen über Politikfelder) mit den eher strukturellen Aspekten der Art und Weise der Problemverarbeitung durch das politisch administrative System. (Vgl. Alemann 1995, S. 99ff)

Zur weiteren Erklärung des Begriffes Policyanalyse (Politikfeldanalyse) gilt es zu bemerken, dass bei der Bezeichnung Public Policy (öffentliches Handeln), die oft zur Anwendung in der Governance Analyse kommt, es sich weniger um die öffentliche Thematisierung solcher Politik, als auf die an sie

gerichteten Anforderungen der Allgemeinwohlorientierung handelt. Zentraler Gegenstand der Policyforschung, die auch unter Bezeichnungen wie Policyanalyse oder eben Politikfeldanalyse anzutreffen ist, ist die Frage, wie Probleme der Allgemeinheit bestmöglich bewältigt werden können. Hierbei handelt es sich traditionell um Handlungsformen im Beziehungsfeld Staat, Verwaltung und Politik. Die Policyforschung stellt staatliche und staatsnahe Strukturen und Handlungsformen und deren Output in den Mittelpunkt (wie im Falle der aktuellen Arbeit für das BMVIT), Governance wird erklärtermaßen über den staatlichen Bereich hinaus in der Zusammenarbeit zwischen staatlichen, privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren gedacht und konzipiert. Während im Mittelpunkt des traditionellen Policy- und Regierungsdenkens formalisierte, insbesondere hierarchische Vorgehensweisen stehen (wie in Ministerien auch anzutreffen sind), erfasst die Governanceanalyse auch und gerade nichthierarchische, meist kooperative Koordinationsformen. (Vgl. Prittwitz 2007, S. 193f)

Es geht bei der Politikfeldanalyse um den Output aus dem jeweiligen Politikfeld und der Wirkung dieses Outputs auf die Umgebung hin. Dieser Punkt ist auch mit wichtig in der Untersuchung, neben der institutionellen Ebene und den Prozessen die stattfinden, die sicher das Hauptkriterium darstellen, denn es soll auch versucht werden zu zeigen, wie die Inhalte in den Strukturen im Vergleich der Gesetzgebungsperioden bearbeitet und nach außen getragen werden, auch wie das BMVIT auf das jeweilige Gegenüber (Bürger, Partner) wirkt.

Das gewählte Thema der Arbeit zielt auf den Vergleich ab, die Arbeit stellt eine innenpolitische Betrachtung dar, die aber nicht der klassischen vergleichenden Politikwissenschaft zuzuordnen ist, auch wenn die Methoden durchaus auch dort in der weiter beschriebenen Form zum Einsatz kommen können, es ist eine Untersuchung am österreichischen politischen System.

2.3.3. Methoden vergleichende Analyse

Es werden an dieser Stelle die Methoden der vergleichenden Analysen, die zur Anwendung kommen erklärt und definiert.

Bei den Methoden, die zur Anwendung kommen, wird eine Mischung aus Kulturanalyse, Strukturanalyse und Textanalyse angewendet, die ebenfalls in diesem Kapitel erläutert werden.

Die Textanalyse⁸ kommt vor allem für den, der eigentlichen Untersuchung als Erklärung vorangestellten, theoretischen Teil und Aufbau der Arbeit zum Tragen. Aus den ermittelten und durchgearbeiteten Büchern zum Thema Verwaltung, Verwaltungskultur, Bürokratie wird das theoretische Gerüst für die weiteren Untersuchungen gebildet. Mit Hilfe der Textanalyse werden die wichtigsten Aspekte und Definitionen herausgefiltert und in einen für die restliche Arbeit und Untersuchung möglichst schlüssigen Kontext gestellt.

⁸ Textanalyse (engl.: NLP Natural Language Processing) zielt darauf ab, die Bedeutung von Wörtern, Sätzen oder Dokumenten zu erfassen und zu verarbeiten. Dabei liegt der Fokus auf dem Erfassen von natürlicher Sprache bzw. natürlichen Sätzen. (Vgl. Textanalyse)

Die Textanalyse (und damit Datenanalyse, die aus den Texten gewonnen wird) kommt auch in den Untersuchungen direkt zum Einsatz, es werden Datenmaterialien gesichtet und die wichtigsten Aspekte, Zahlen, Daten und Fakten werden daraus entnommen und gegenübergestellt. Dabei muss, um die Daten für weitere Vergleiche auch verwenden zu können, immer auch der Kontext, aus dem die Daten gewonnen wurden und wie diese interpretiert werden können mit einbezogen werden.

Nachdem die Daten bearbeitet wurden (auch unter zur Zuhilfenahme der selbst erstellten Excel-Datei aus dem gewonnenen Datenmaterial) kommen Methoden und Arbeitsweisen der vergleichenden Analyse der innenpolitischen Betrachtung zum Einsatz.

Für die Untersuchung innerhalb einer Institution eines Systems ist eine Mischung notwendig, bzw. die Methode der innenpolitischen Betrachtung, die die Einbeziehung der Kultur- und Strukturanalyse innehat. Es ist generell zu sagen, dass Kultur als politikwissenschaftliches Erklärungsmittel allen Konzepten der vergleichenden Analysen, allgemein der Politikwissenschaften, mit an haftet. (Vgl. Hartmann 1995, S. 24)

Herangezogen werden Instrumentarien der Institutionenanalyse, die den Staat beinhaltet (Verwaltungseffizienz, Verhältnis von Politik und politischer Verwaltung) und in weiterer Folge die Datenanalyse, die an die Institutionsanalyse anknüpft und darüber hinaus führt. Die Vertreter der quantifizierenden Politikwissenschaft greifen dabei die relevanten und messbaren Seiten der politischen Institutionen auf und untersuchen sie auf Regelmäßigkeiten und Unterschiedlichkeiten. Dabei muss die Datenanalyse aber bei der Interpretation der Ergebnisse auf Kultur und Geschichte zurückgreifen. (Vgl. Hartmann 1995, S. 22f)

Die Institutionsanalyse ist eine typische vergleichende Analyse. Politikwissenschaft fasst den Begriff der Institution im allgemeinen als im Zeitverlauf stabile, mehr oder weniger organisierte Kollektive, umfassender damit als die von Max Weber klassisch definierte bürokratische Organisation. Institutionen sind für die Politikwissenschaften deswegen so wichtig, weil es sich um Strukturen handelt, die im Sinne des Grundmodells eines politischen Systems alleine dazu da sind, gewisse Aufgaben zu erfüllen. (Vgl. Hartmann 1995, S. 45f)

Ein weiterer Aspekt der zu beachten ist, ist die politische Kultur⁹, nicht nur handelt es sich im Titel der Arbeit schon um Verwaltungskultur, dies alleine impliziert das Vorhandensein des kulturellen Aspekts in der Arbeit, es ist auch jegliche vergleichende Analyse nicht ohne den Faktor Kultur und das Miteinbeziehen dieser Komponente durchzuführen.

Politische Kultur wird zum einen als Konsensnormengefüge beschrieben, das alle Glieder der Gesellschaft im wesentlichen als verbindlich akzeptiert. Dazu gehören nicht zuletzt Vorstellungen über die Grenzen des politisch Erlaubten und über das akzeptable Spektrum politischer Alternativen.

⁹ Politische Kultur ist ein ubiquitäres Element aller Politik, das Ergebnis von Geschichte, Religion und kollektivem Gedächtnis. Erfahrungen solcher Art füllen formal gleiche oder ähnliche Institutionen oder Politiken in Gesellschaften mit verschiedenen Inhalten. (Vgl. Hartmann 1995, S. 52)

Letztlich also um Art und Reichweite politischen Dissenses und um die Modalitäten der politischen Auseinandersetzung. (Vgl. Almond 1982/83 zitiert nach Hartmann 1995, S. 53)

Zum anderen ist politische Kultur als ein eher von Konflikten gezeichnetes Ensemble politischer Subkulturen zu unterscheiden: durch Konsens und Habitus definierte soziale Aggregate wie Klassen, religiöse Gruppen, Wertegemeinschaften etc.. Spannungen zwischen solchen Subkulturen übersetzen sich oft in innerstaatliche Konfliktlinien, die unter anderem bei der Bildung von Institutionen oder bei bestimmten Arten des Konfliktaustragens eine Rolle spielen. (Vgl. Girwin 1989, zitiert nach Hartmann 1995, S. 53)

Um ein besseres Verständnis für den Begriff politische Kultur zu bekommen kann man sagen, dass unter politische Kultur sinnvollerweise nichts anderes gemeint sein kann als jene Schicht gesellschaftlicher Normen, die sich auf das Verhältnis der Menschen zu Herrschaft bezieht. (Vgl. Hartmann 1995, S. 105)

Dies bedeutet, dass die politische Kultur, ebenso wie jeder andere Kulturbegriff nur schwer fassbar ist, aber in jede Untersuchung Einfluss hat und zu berücksichtigen ist. Der Kulturbegriff ist mannigfaltig belegt, er kann für Erklärungen auf keinen Fall außer Acht gelassen werden, vor allem in dieser Arbeit nicht, die von Verwaltungskultur spricht. Diese gilt es in den nächsten Kapiteln noch zu definieren, aber es ist der Fall, dass zwei Kulturbegriffe mit unterschiedlicher Deutung in die Untersuchungen einfließen. Neben der Konzentration auf die Verwaltungskultur ist die politische Kultur, welche die Normen und den Rahmen mit vorgibt, bei den Untersuchungen nicht außer Acht zu lassen.

Bei der Untersuchung des Themas muss weiters auf die strukturellen Kontexte Rücksicht genommen werden, eine Strukturanalyse durchgeführt werden. Jedes politische System arbeitet auch in aktuellen strukturellen Kontexten, dazu zählen bestimmte ethnische oder soziale Schichtungsstrukturen der Bevölkerung oder ein bestimmter Ausdifferenzierungsgrad gesellschaftlicher Teilsysteme. Zu den funktionalen Teilsystemstrukturen zählen neben wirtschaftlichen, rechtlichen, politischen oder Wissenschaftssystemen auch die Verwaltungssysteme. Für die vergleichende Analyse ist es daher notwendig die spezifischen Regel- und Kommunikationsmuster derartiger funktionaler Teilsysteme zu berücksichtigen. (Vgl. Prittwitz 2007, S. 34f)

Die strukturelle Untersuchung ist mit einer der Schwerpunkte bei den Arbeiten am BMVIT, auch auf diesem Wege sollen Veränderungen aufgezeigt werden, eine klare Trennung zwischen kulturellen und strukturellen Aspekten ist sicher nicht möglich.

Dies sind die Methoden der innenpolitischen Betrachtung eines Teils des österreichischen politischen Systems, mit denen die weitere Untersuchung aufgebaut wird und die für die weiteren Arbeitsschritte zu beachten sind.

Im folgenden Kapitel wird nun die theoretische Basis für die weiteren Untersuchungen gelegt, es werden alle relevanten Teile, die zu beachten sind, beschrieben und definiert.

3. Theorie, Definitionen

In diesem Kapitel folgen die theoretischen Grundlagen und Definitionen. Diese dienen für das weitere Verständnis was der Untersuchungsgegenstand ist, wie dieser in der Literatur definiert wurde und welche Rahmenbedingungen es für die weiteren Untersuchungen gibt.

Es ist zwingend notwendig, zuerst die weiteren Begriffe zu erklären und zu definieren, wenn man über Verwaltungskultur redet ist dabei nicht nur dieser Begriff unumgänglich, es muss allgemein ein Bild über die Verwaltung geschaffen werden, welche neuen Ansätze es in der Verwaltungsforschung und dem Verwaltungsmanagement gibt und wie diese definiert werden.

Ebenso wichtig ist auch eine Darstellung des Untersuchungsgegenstandes, im Falle dieser Arbeit des BMVIT, damit die Rahmenbegebenheiten im Ministerium, die Aufgaben, Leitbilder und die personellen Besetzungen aufgezeigt werden, um dann die vergleichenden Untersuchungen betreffend der Qualifizierung der Thesen, aufbauend auf diesem Grundlagenwissen, gestalten zu können.

Die allgemeinen Erklärungen zu Verwaltung und BMVIT werden in diesem Kapitel eher kürzer gehalten, da diese alleine den Umfang dieser Arbeit sprengen könnten, will man ein umfassendes Bild darstellen, was Verwaltung bedeutet, was der Stellenwert ist und dabei alle notwendigen Faktoren berücksichtigen. Das Hauptaugenmerk wird auf die Definition des Begriffes Verwaltungskultur gelegt, rund um diesen sollen erklärende Momente mit aufgezeigt werden.

3.1. Verwaltung / Bürokratie

Die grundlegende Tendenz eines jeden
bürokratischen Denkens ist die
Umformung der Probleme der Politik
in solche der Verwaltungslehre
(Mannheim 1952, S. 102)

Dieses Kapitel dient der Beschreibung und eines allgemeinen Zugangs zum Begriff der Verwaltung und Bürokratie, deren Spielweisen, Normen und Regeln.

„Als Bürokratie im engeren Sinne wird gemeinhin die öffentliche Verwaltung angesehen, wobei hierunter sowohl die Institutionen als auch die funktionellen Wahrnehmungen staatlicher oder gemeinschaftlicher Interessen zu verstehen ist.“ (Reinhard 1995, S. 1)

„Nach dem traditionellen Verständnis zeichnet die Verwaltung durch Kompetenzen eine institutionelle Struktur sowie personelle und sachliche Mittel für einen Zuständigkeitsbereich aus, der durch Aufgaben wie durch ein Gebiet definiert wird. In der Verwaltungswissenschaft hingegen betrachtet man die Verwaltung auch als ein System bzw. ein multiorganisatorisches Gebilde, das entsprechend der Staatsorganisation und der Komplexität der Aufgaben vertikal wie horizontal differenziert wird.“ (Benz 2005, S. 18)

Dies sind die ersten Ansätze und Feststellungen zur Verwaltung und auch Verwaltungswissenschaft, die nun eingehender betrachtet werden.

Bürokratie kann aus den verschiedensten Perspektiven betrachtet werden. Viele Untersuchungen rücken die politische Seite des Problems in den Mittelpunkt, andere die rechtliche und staats- und verwaltungstheoretische. Weiters werden die sozialen Komponenten verfolgt, ebenso die kulturellen Folgen der Bürokratie, neuere Untersuchungen betrachten auch die kulturellen Faktoren innerhalb der Bürokratie, so wie es diese Arbeit als Zielsetzung hat. Der Einfluss der Bürokratie auf die Ökonomie einer bestimmten Gesellschaft ist genau so ein wichtiges Forschungsgebiet wie der auf die Industrialisierung. Die psychologische Perspektive des bürokratischen Prozesses, d.h. die Folgen für den Menschen, seine Unmittelbarkeit, Unabhängigkeit, Mündigkeit und Integrität werden ebenso als Perspektiven der Bürokratie betrachtet wie die Folgen für die demokratische Entwicklung. (Vgl. Heindl 1989, S. 447f)

Dies zeigt schon die umfangreichen Aspekte und Perspektiven der Bürokratie und Verwaltung, dadurch wird auch offensichtlich, wie schwer es ist, diesen Begriff eindeutig definieren zu können.

Zum Begriff der Verwaltung bleibt zu sagen, dass dieser zwar zu beschreiben ist, aber kaum zu definieren. „Der Begriff der Verwaltung wird wegen seiner Mehrdeutigkeit und wegen der Vielfalt der Erscheinungsformen und Aufgaben der öffentlichen Verwaltung für nicht definierbar (im strengen Sinne des Wortes) gehalten (keine strenge Definierbarkeit des Verwaltungsbegriffs). Aus diesem Grunde müsse man sich damit begnügen, den Begriff der Verwaltung ungefähr zu bestimmen und anschaulich zu machen. (Skizzierung und Illustration anstelle einer Definition des Verwaltungsbegriffs).“ (Adamovic 1987, S. 15) Man kann sagen, was fehlt ist „der Umgriff, aus dem sich neben Aufgaben, Verfahren und Organisation auch die Funktion der Verwaltung, ihre Bedeutung für die jeweilige Herrschaft wie für das soziale Umfeld ergeben. Damit wäre die Berücksichtigung eines weiten, von der Sozial- und Wirtschaftsgeschichte ebenso wie von der Verfassungs- und Rechtsgeschichte bestimmten Feldes verlangt. Dieses Postulat bedeute bis heute offenbar eine Überforderung“ (Ellwein 1981, S. 40)

Dies bedeutet, dass es zwar möglich ist, die Verwaltung aus unterschiedlichen Disziplinen und deren Verständnis heraus zu beschreiben, diese aber nicht umfassend und für alle Disziplinen gültig definiert und damit eindeutig greifbar gemacht werden kann.

Die Umschreibung des Begriffs der öffentlichen Verwaltung erfolgt durchwegs unter Heranziehung mehrerer Methoden und Kriterien. (Vgl. Adamovic 1987, S. 15). Dies wird im Kapitel 3.3 Verwaltungswissenschaften – Verwaltungsforschung näher beschrieben.

Das unter dem Vorzeichen der Herrschaft klassisch bezeichnete Verwaltungssystem lässt sich seinem maßgeblichen Steuerungsmodus zufolge als legalistische Verwaltung begreifen. Es baut auf der Vorstellung der Trennung von Staat und Gesellschaft auf und versteht die Verwaltung als arbeitenden Staat. (Vgl. Oberndorfer 2006, S. 35)

Die öffentliche Verwaltung ist ein Teilsystem des politischen Systems, sie erbringt Leistungen für die Allgemeinheit, für einzelne Gruppen oder für Einzelpersonen. Als Teilsystem steht sie zu anderen Teilsystemen in einer wechselseitigen Beziehung, sie ist aber vor allem mit Menschen und Einrichtungen vielfältig verbunden. (Vgl. Neisser 1997, S. 148) Allgemein lässt sich sagen, dass die Verwaltungseinheiten kommunikative Austauschbeziehungen mit dem außenstehenden Umfeld abwickeln. Sie empfangen Informationen (Inputs, von Seiten der Politik Gesetze, Regierungsprogramme, parlamentarische Entschlüsse, Weisungen, formlose Wünsche; von den Medien Hinweise auf Missstände, von den Verbänden Interventionen, Wünsche, Beschwerden, Anzeigen, von Seiten der Bürger Anträge, Auskunftswünsche), diese werden innerhalb einer jeweiligen Verwaltungseinheit zu Entscheidungen (Outputs) verarbeitet. (Vgl. Oberndorfer 2006, S. 33)

Um die Vielfältigkeit der Beziehung zwischen Verwaltung und gesellschaftlichem Umfeld zu erfassen wurde ein systemtheoretischer Ansatz entwickelt (Vgl. Luhmann 1966, S. 63ff) der die Verwaltung selbst als ein besonderes Teilsystem der Gesellschaft versteht, dem die Anfertigung bindender Entscheidungen gegenüber der Umwelt obliegt¹⁰. Als offenes System steht die Verwaltung in Austauschbeziehungen mit anderen gesellschaftlichen Teilsystemen.

- Politik, die Verwaltung erhält aus der Politik die entscheidenden Inputs
- Öffentlichkeit, durch den Einfluss der Medien als Träger veröffentlichter Meinung
- Organisierte Interessen in Gestalt der Kammern und der vereinsrechtlich organisierten Interessensverbände
- Wirtschaft stellt für Politik und Verwaltung ein wichtiges Subsystem der Gesellschaft dar
- Bürger, diese sind von der Verwaltung unmittelbar betroffen
- Wissenschaft, die einerseits der Verwaltung ihre Ergebnisse zur Verfügung stellt, andererseits das Geschehen der Verwaltung selbst analysiert und reflektiert

(Vgl. Oberndorfer 2006, S. 34f)

Die Verwaltungswissenschaften verstehen unter der öffentlichen Verwaltung eine Organisation, die konkrete Maßnahmen setzt, um die soziale, wirtschaftliche und politische Ordnung in jenem Rahmen und an Hand jener Ziele aufrecht zu erhalten und zu gestalten, die durch die politischen Entscheidungen und durch die Rechtsordnung vorgegeben sind. Öffentliche Verwaltung ist somit eine Organisation, deren sich der Staat bedient um seine Ziele, Planungen und Entscheidungen durchzusetzen. (Brünner 1983, S. 98f)

Die weiter folgenden Erklärungen sollen ein umfangreicheres Bild der Verwaltung ergeben und dazu beitragen Verständnis zu schaffen, es bietet jedoch sicher nur einen Auszug aus der umfangreichen Materie und soll nur als unterstützende Erklärung für die weitere Beschäftigung mit Verwaltungskultur sein.

¹⁰ Vergleiche auch Kapitel 3.3.4.1 Vorstellung systemtheoretische Ansätze Parsons, Luhmann

3.1.1. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Die Organisation der öffentlichen Verwaltung ist in Österreich durch den Bundesverfassungsgesetzgeber weitgehend detailliert geregelt. In diesem Kapitel werden die wichtigsten verfassungsrechtlichen Grundsätze der Verwaltung vorgestellt und beschrieben.

In Österreich gilt das Prinzip der Gewaltentrennung, entsprechend diesem ist die Besorgung von Aufgaben der Verwaltung besonderen, und dies unterscheidet sie von den Organen der Gesetzgebung und der Justiz, Staatsorganen übertragen, für die das Weisungsprinzip wesensbestimmend ist. (Vgl. Holzinger 2006a, S. 116)

Art. 20 Abs. 1 B-VG besagt, dass unter der Leitung der obersten Organe des Bundes und der Länder nach den Bestimmungen der Gesetze auf Zeit gewählte oder ernannte berufsmäßige Organe die Verwaltung wahrnehmen. Sie sind, wenn nicht verfassungsgesetzlich anders bestimmt wird, an die Weisungen der ihnen vorgesetzten Organe gebunden und diesen für ihre amtliche Tätigkeit verantwortlich. (Vgl. Adamovic 1987, S. 129)

Die Verwaltung ist in ihrem Aufbau und der Tätigkeit ein hierarchisches System. Die obersten Organe (Minister) sind für ihre Tätigkeit parlamentarisch verantwortlich, geführt wird die Verwaltung von Weisungen unterstellten, also nachgeordneten ernannten bzw. vertraglich bestellten Organen. Dem bundesstaatlichen Prinzip entspricht die Verteilung der Aufgaben der staatlichen Verwaltung auf Bund und Länder. Für die Verwaltungsorganisation gilt grundsätzlich auch das Legalitätsprinzip, demzufolge die staatliche Verwaltung nur aufgrund der Gesetze ausgeübt werden darf und der Gesetzgeber gehalten ist, das Verwaltungshandeln hinreichend vorzubestimmen. Lediglich die innere Organisation wie die Gliederung von Behörde, die Zuweisung der Geschäfte an diese Gliederungen oder die Zeichnungsbefugnisse der Organwahrer ist der Regelung der Verwaltung zugänglich, ohne dass es einer gesetzlichen Determinierung bedarf. (Vgl. Holzinger 2006a, S. 116ff)

Der Grundsatz der Gesetzesbindung der Verwaltung wird in Art 18 Abs. 1 B-VG in allgemeiner Form postuliert: „Die gesamte staatliche Verwaltung darf nur auf Grund der Gesetze ausgeübt werden.“ (Doralt 1996, S.12) Darüber hinaus gibt es eine Reihe weiterer verfassungsrechtlicher Aspekte, welche die Gesetzesbindung der Verwaltung ergeben.

Die Bindung des Verwaltungshandelns durch Gesetze schafft eine Normierung des staatlichen Vollzugshandelns durch den Willen der gewählten Volksvertretung. Dies entspricht der Forderung nach demokratischer Legitimation des Verwaltungshandelns. Das Legalitätsprinzip für die Verwaltung ist ein wichtiger Bestandteil des demokratischen Baugesetzes der Verfassung, dem wird aber die Verfassungswirklichkeit entgegengehalten, die durch eine Verlagerung der politischen Entscheidungsgewalt von den Parlamenten zu anderen Kräften und Institutionen, wie politische Parteien, Interessensvertretungen und der Bürokratie gekennzeichnet ist. (Vgl. Adamovic 1987, S. 103)

Dies bedeutet, dass es folgende, zusammengefasste Struktur und Grundprinzipien in der Verwaltung gibt.

- Das Leistungsrecht der obersten Organe gegenüber dem öffentlichen Dienst im Bereich der Verwaltung, das Ernennungsrecht der obersten Organe für den gesamten öffentlichen Dienst
- Die organisatorische Scheidung von Bundes-, Landes- und Gemeindedienst
- Die Rolle des Gesetzes als Grundlage sowohl für die Tätigkeit des öffentlichen Dienstes als auch für die Gestaltung der Rechte und Pflichten der Bediensteten
- Das Prinzip, dass auch die Angehörigen des öffentlichen Dienstes Träger staatsbürgerlicher Rechte mit bundesverfassungsgesetzlicher Garantie sind.

(Vgl. Adamovic 1977, S. 13)

Dies sind die wichtigsten verfassungsrechtlichen Grundlagen der Verwaltung, deren Bedeutung und weitere Richtlinien werden in den folgenden Kapiteln (zu Verwaltung und auch den öffentlich Bediensteten) vorgestellt.

3.1.2. Bundesministeriengesetz

Das Bundesministeriengesetz bildet jede rechtliche Grundlage der jeweiligen Bundesministerien und die Zuweisung der Aufgaben an das jeweilige Ministerium. Das Bundesministeriengesetz regelt die komplette Materie des Bundesministeriums, in diesem Kapitel werden einige wichtige rechtliche Grundlagen beschrieben, ebenso wie in den weiteren Kapiteln zusätzliche Ausführungen dazu kommen.

Mit dem Bundesministeriengesetz 1973, wiederverlautbart als Bundesministeriengesetz 1986¹¹ (BMG 1986), ist eine zusammenfassende Regelung des allgemeinen Wirkungsbereiches der Bundesministerien und ihrer Organisationen geschaffen worden. (Vgl. Adamovic 1987, S. 334)

Gemäß Bundes-Verfassungsgesetz sind zur Besorgung der Geschäfte der Bundesverwaltung die Bundesministerien und die ihnen unterstellten Ämter (Ressorts im organisatorischen Sinn) berufen. Der sachliche Wirkungsbereich der einzelnen Bundesministerien und damit auch jener Bundesminister, unter deren Leitung die den Bundesministerien zugewiesenen Aufgaben zu besorgen sind, ist durch das Bundesministeriengesetz in der gültigen Verfassung (und aktuellsten Novelle) in Verbindung mit anderen Rechtsvorschriften (wie Bundesverfassungsgesetz, allgemeine EntschlieÙung des Bundespräsidenten, besondere Vorschriften und Verordnungen¹²) geregelt. Das Bundesministeriengesetz (1973) regelt in einem einzigen Bundesgesetz sowohl den von allen Bundesministerien gleichermaßen zukommenden Wirkungsbereich als auch die spezifischen Aufgaben der einzelnen Bundesministerien. Im Bundesministeriengesetz wird grundsätzlich nur der allgemeine Wirkungsbereich geregelt. Die Regelung des allgemeinen Wirkungsbereichs der einzelnen

¹¹ Vgl. BMG 1986

¹² It. Art 18 Abs. 2 B-VG kann jede Verwaltungsbehörde auf Grund der Gesetze innerhalb ihres Wirkungsbereiches Verordnungen erlassen. Diese verfassungsrechtliche Verordnungsermächtigung bietet die Grundlage für die Erlassung von Durchführungsverordnungen seitens der Verwaltung. (Vgl. Adamovic 1987, S. 129)

Bundesministerien hat nur subsidiären Charakter, der sachliche Wirkungsbereich ergibt sich aus den die einzelnen Gebiete der Verwaltung regelnden Bundesgesetzen und zwar entweder aus den Zuständigkeitsbestimmungen in der betreffenden Rechtsvorschrift oder aus der jeweiligen Vollziehungsklausel. (Vgl. Holzinger 2006a, S. 124ff)

Das Bundesministeriengesetz enthält vor allem besondere Regelungen über die Geschäftsführung der Bundesministerien (§3-§5). Die Bundesministerien haben im Rahmen ihres Wirkungsbereichs an der Besorgung der Geschäfte anderer Organe des Bundes und der Länder mitzuwirken, die Bundesregierung bei der Besorgung ihrer Aufgaben zu unterstützen, weiters haben sie im Rahmen der Dienstaufsicht für eine gesetzmäßige, wirtschaftliche und sparsame Geschäftsführung der nachgeordneten Einrichtung des Bundes zu sorgen. Laut Bundesministeriengesetz ist die formale Behandlung der von den Bundesministerien zu besorgenden Geschäfte von der Bundesregierung in einer für alle Bundesministerien einheitlichen Kanzleiordnung festzulegen, desgleichen sind die notwendigen Maßnahmen zum Schutz personenbezogener Daten anzuordnen. Die aktuell gültige formale Behandlung der von den Bundesministerien zu besorgenden Geschäfte hat im Zuge der fortschreitenden Büroautomation, insbesondere der sich rasch verbreitenden elektronischen Kommunikation tief greifende Veränderungen erfahren und die entsprechenden Anordnungen finden sich in der Büroordnung 2004, die vor allem die Neuerungen betreffend der Einführungen des ELAK-Systems regeln. Mit der Büroordnung 2004¹³ trat die Kanzleiordnung 1993 für alle Ministerien, in denen das ELAK-System zur Anwendung gelangt, außer Kraft. (Vgl. Holzinger 2006a, S. 131f)

Die Bundesministerien regeln den allgemeinen Wirkungsbereich, sie werden in jeder Gesetzgebungsperiode neu novelliert¹⁴ und entsprechend den Regierungsvereinbarungen an die aktuellen Erfordernisse angepasst. Das Bundesministeriengesetz in der jeweiligen Novelle ist das Grundgerüst für die Aufgaben und Wirkungsbereiche der einzelnen Bundesministerien. In den kommenden Kapiteln werden weitere Grundlagen der Ministerien vorgestellt, die sich teilweise aus dem Bundesministeriengesetz begründen oder ableiten lassen oder Erweiterungen dazu darstellen.

3.1.3. Verwaltungsstruktur, Organisationsstrukturen

Die Verwaltungsstruktur¹⁵ beschreibt den Aufbau der Verwaltung. Es ist dies also ein kleiner Gesichtspunkt des gesamten Apparates der Verwaltung, dieser ist gegenüber der Verwaltungskultur auch leichter vergleichbar. Dabei geht es um den Aufbau der Organisation der Verwaltung, denn die einzelnen Einheiten der Verwaltung stehen einander nicht beziehungslos gegenüber, es gibt verschiedene Ordnungskriterien.

¹³ die Büroordnung sagt in §1 Abs. 1: „Die Büroordnung regelt die Behandlung der von den Bundesministerien zu besorgenden Geschäftsfälle.“ (Vg. Büroordnung 2004, S. 13)

¹⁴ Vgl. auch Kapitel 4.3.2.1 Bundesministeriengesetz 1986

¹⁵ Allgemein geben Strukturen einen Rahmen für alle Aktivitäten einer Unternehmung (Verwaltung) vor, der von den Menschen kulturprägend und bildend handelnd ausgeführt wird. (Vgl. Bleicher 2008, S. 3)

Grundsätzlich kann man sagen, dass ein Element (eine Person oder ein Sachmittel) der Verwaltungsstruktur als Objekt gesehen jene Einheit darstellt, deren Beziehung zu anderen Elementen die Struktur der Verwaltung charakterisiert. (Vgl. Kraus 1969, S. 24)

Die österreichische Verwaltung ist durch einen historisch gewachsenen und geprägten „von unten nach oben“ Aufbau strukturell (bezogen auf die innere Struktur) geprägt werden kann. (Vgl. Konrath 2008, S. 203)

Dies bedeutet, dass innerhalb der Hierarchiekette Weisungen von jedem Verwaltungsorgan erteilt werden können, nicht nur vom obersten Organ.

Dies beschreibt die hierarchische Struktur, eines, der wichtigsten Ordnungskriterien, wenn nicht das wichtigste. Daraus ergibt sich die Leitungsbefugnis, deren wichtigste Elemente (werden in dieser Arbeit immer wieder behandelt, hier nur zur Hierarchie gehörend aufgezeigt) folgende sind:

- Aufsichtsbefugnis: dies ist die Ermächtigung, Berichte und Akten¹⁶ anzufordern, allenfalls auch schon delegierte Befugnisse wieder an sich zu ziehen, Entscheidungen einer Genehmigungspflicht zu unterwerfen.
- Weisungsbefugnis: die Ermächtigung, den nachgeordneten Einrichtungen im Einzelfall und generell Anordnungen zu erteilen.
- Organisationsbefugnis: die Ermächtigung, die Organisation der nachgeordneten Einrichtungen zu bestimmen.
- Personalhoheit: die Befugnis, Personalangelegenheiten der nachgeordneten Einrichtungen zu entscheiden.
- Finanzhoheit: die Befugnis, die finanziellen Mittel auf die nachgeordneten Verwaltungseinrichtungen aufzuteilen.

(Vgl. Holzinger 2006, S. 109)

Die hierarchische Struktur ist die prägende und bedeutendste in der österreichischen Verwaltung. Aus ihr heraus wird das Verhältnis der einzelnen Verwaltungseinrichtungen zueinander, also die äußere Organisation, als auch der Aufbau der einzelnen Verwaltungseinrichtungen selbst, ihre innere Organisation, definiert.

Diese hierarchische Struktur beinhaltet, dass der hierarchische Dienstweg automatisch festgelegt wird, Weisungen werden an die darunter liegenden Hierarchieebenen von oben nach unten weitergegeben, im Gegenzug müssen relevante Informationen von unten nach oben weitergeleitet werden. (Vgl. Raschauer 2003, S. 78)

In der österreichischen Verwaltung dominiert die Linienorganisation (genauer das Einliniensystem, jede Gliederungseinheit hat genau einen Vorgesetzten (Vgl. Raschauer 1983, S. 158)), diese führt zu

¹⁶ Akte verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt sind nach herrschender Definition die von einem Verwaltungsorgan im Bereich der Hoheitsverwaltung nach außen hin, einem individuellen Adressaten gegenüber, unmittelbar in relativer Verfahrensfreiheit erlassenen Befehle oder in derselben Weise ausgeübter direkter Zwang. (Vgl. Kneihns 2004, S. 151)

eindeutigen Linienunterstellungsverhältnissen und in Abhängigkeit von der Aufgabenstruktur zu klar abgegrenzten Verantwortungsbereichen. (Vgl. Holzinger 2006, S. 110)

Ansatzweise kommt die Verwirklichung der Stab-Linien-Organisation vor, dabei sind der jeweiligen Leitung Hilfsorgane (Stäbe) zur Unterstützung beigegeben. Die Stäbe sollen nur zuarbeiten, haben als solche keine Leitungsbefugnis. In der Praxis kommt es jedoch immer wieder zur Delegation von Entscheidungsbefugnissen und oftmals daraus zu Konfliktsituationen. (Vgl. Holzinger 2006, S. 110)

Als dritte Organisationsform ist die Matrixorganisation (wird oftmals auch als Mehrlinienorganisation bezeichnet) zu nennen, dabei sind einzelne Organisationseinheiten bzw. Mitarbeiter einer Verwaltungseinrichtung zwei- oder mehrfach untergeordnet, zum einen in fachlicher Hinsicht im Hinblick auf bestimmte Verwaltungsaufgaben (Gesundheits- oder Verkehrsverwaltung) und zum anderen unter dem Aspekt einer Querschnittsfunktion (z.B. Personal, Organisation, Budget) oder auch projektbezogen (Gesetzesentwurfarbeitung). Bei der Matrixorganisation wird die Verwaltungsspitze durch die Möglichkeit der Querinformation und der Koordination sowie der Ersparnis durch die Zentralisierung von Funktionen entlastet. Als Problem erweist sich dabei aber die Abgrenzung der Entscheidungsbefugnisse bei gleichberechtigten Leitungsebenen wegen der Mehrfachunterstellung. (Vgl. Holzinger 2006, S. 110)

Die Organisation in monokratische oder kollegiale Verwaltungseinrichtungen gehört auch zu der Verwaltungsstruktur, diese wird aber in Kapitel 3.4.3 Gültiges Verwaltungsmodell in Österreich genauer erklärt.

Die Verwaltungsstruktur wird durch die Organigramme bildlich und durch die Geschäftseinteilungen in textlicher Form abgebildet. Es werden die hierarchischen Verflechtungen und Gruppengebilde aufgezeigt, damit auch die Zuständigkeiten und Wege der Kommunikation. Diese Darstellungsformen stehen der Öffentlichkeit zur Verfügung, entweder können sie über das jeweilige Ministerium direkt abgerufen werden oder sie werden im jährlich herausgegebenen Amtskalender¹⁷ abgebildet, der die materielle Aufgabenstellung der einzelnen Einheiten darstellt und im Staatsarchiv aufbewahrt wird.

3.1.4. Organisation der Verwaltung – Geschäftseinteilung

Hier erfolgt eine kurze Beschreibung der Bedeutung der Geschäftseinteilung. Die gesetzliche Bestimmung über die Geschäftseinteilung (die Aufbauorganisation der Bundesministerien) findet sich im Bundesministeriengesetz.

In der Geschäftseinteilung werden Dienstposten mit Aufgaben betraut, dabei gilt: „Der Dienstposten ist ein durch den Dienstpostenplan gesetzlich dem zuständigen Minister zur Besetzung zur Verfügung gestelltes Amt mit Zuständigkeiten. In der Art der Beherrschung jener Dienstposten, die hinsichtlich

¹⁷ Der Amtskalender liefert Informationen zu Personen und Behörden bzw. Institutionen der Republik Österreich (Bund, Bundesländer, wirtschaftliche Einrichtungen, Ortsverzeichnis, Übersichten). (Vgl. www.amtskalender.com)

Rang und Qualifikation gesetzlich fixiert sind, ist dem Minister weitgehend Organisationsgewalt gegeben.“ (Ermacora 1977, S. 73)

Daher ist die Geschäftseinteilung die niedergeschriebene Grundlage der Verteilung der Aufgaben innerhalb einer Verwaltungseinheit und ist vom Amtsleiter zu erlassen, er legt damit die tatsächliche Aufgabenverteilung im internen Verordnungsweg fest. Die Geschäftseinteilung weist den einzelnen Untergliederungen die Materien zu. Die Materienzuständigkeit verpflichtet den Leiter der jeweiligen Untergliederung, für eine unselbständige Erledigungsvorbereitung und Durchführung der in diesem Rahmen anfallenden Geschäfte vorzusorgen. Sie ermächtigt jedoch nicht zur endgültigen Entscheidung der zu erledigenden Geschäfte. Dieses Approbationsbefugnis ruht zunächst in der Gesamtverantwortung des Amtsleiters, dem grundsätzlich jeder Erledigungsentwurf zur Unterschrift vorzulegen ist. (Vgl. Raschauer 1983, S. 166)

Dies bedeutet, dass die Bundesministerien sich in Sektionen gliedern, diese wiederum in Abteilungen. Diese Gliederung des Bundesministeriums ist obligatorisch. (Vgl. Neisser 1998, S. 302) Das Universalitätsprinzip bedeutet, dass alle zum Wirkungsbereich eines Bundesministeriums gehörenden Geschäfte unter Bedachtnahme auf ihre Bedeutung nach Gegenstand und sachlichem Zusammenhang auf die einzelnen Sektionen und Abteilungen aufzuteilen sind. Dabei ist wiederum darauf zu achten, dass zur Besorgung von sachlich zusammengehörenden Geschäften immer nur eine einzelne Sektion und eine einzige Abteilung führend zuständig ist (Grundsatz der sachlichen Konzentration). Mehrere Abteilungen können zu einer Gruppe zusammengefasst werden, Abteilungen können in Referate untergliedert werden. Für eine zusammenfassende Behandlung aller zum Wirkungsbereich des Bundesministeriums gehörender Geschäfte, insbesondere von solchen sektionsübergreifender Art, sowie zur Beratung und Unterstützung des Bundesministers bei den ihm obliegenden Entscheidungen auf dem Gebiet der allgemeinen Regierungspolitik kann eine von diesen Normalgliederungen abweichende Organisation vorgesehen werden, wie Ministersekretariate, Kabinette oder Ministerbüros. (Vgl. Holzinger 2006a, S. 126f)

Diese Unterteilung, die Zahl der Sektionen und Abteilungen, allfällige Einrichtungen von Gruppen und Referaten sowie die Schaffung sonstiger Einrichtungen und die Aufteilung der Geschäfte auf diese Organisationseinheiten ist vom Bundesminister in der Geschäftseinteilung des Bundesministeriums festzuhalten, die zur öffentlichen Einsicht aufzulegen ist, wobei die Zuteilung der Bediensteten auf die einzelnen Organisationseinheiten mindestens einmal jährlich auszuweisen ist¹⁸. Ein wichtiger Faktor ist, dass die Geschäftseinteilung bloß eine interne Anordnung ist (generelle Weisung) auf Grund derer niemand ein Recht geltend machen kann. (Vgl. Holzinger 2006a, S. 128)

Die Schaffung neuer Organisationseinheiten hat ihre Ursache häufig auch in personalpolitischen Motiven, ein starres Dienstrecht verhindert eine Mobilität des Verwaltungspersonals, innovative Änderungen sind daher in der inneren Organisation praktisch schwer möglich. (Vgl. Neisser 1997, S.

¹⁸ Diese jährliche Ausweisung ist im BMG unter § 7 (8) festgelegt. Für die Arbeit wurden die Geschäftseinteilungen der Jahre 2004 und 2005 vom BMVIT nicht zur Verfügung gestellt, obwohl zweimal danach nachgefragt wurde, es wurde auch keine Erklärung abgegeben, warum diese als Dateien nicht übermittelt wurden. Da die Arbeit aufgrund der Vergleichbarkeit auf den Geschäftseinteilung laut Homepage beruht, sind diese beiden Jahre ausgegliedert aus den direkten Untersuchungen.

152) Daher die Änderung der Strukturen, die mit einer neuen Aufgabe und personellen Verteilung einhergeht.

Diese Beschreibung soll die Wichtigkeit der Geschäftseinteilung für die Untersuchung aufzeigen, denn diese ist die jedermann einsehbare schriftliche Bekanntgabe der Aufteilung des Bundesministeriums in die Untergliederungen und der personellen Zuweisung. In diesen Geschäftseinteilungen können die Veränderungen gut sichtbar nachverfolgt werden.

3.1.5. Geschäftsordnungen, Kanzleiordnung, Büroordnung

Die Bundesregierung hat die formale Behandlung der von den Bundesministerien zu besorgenden Geschäfte in einer für alle Bundesministerien einheitlichen Kanzleiordnung festzulegen. (Vgl. Adamovic 1987, S. 335) Mit der Büroordnung 2004 trat die Kanzleiordnung 1993¹⁹ für alle Ministerien, in denen das ELAK-System zur Anwendung gelangt, außer Kraft. (Vgl. Holzinger 2006a, S. 131f)

Die Geschäftsordnungen stellen die internen Spielregeln der jeweiligen Bundesministerien dar und sind Erweiterungen des Bundesministeriengesetzes und deren Erstellung ist im Bundesministeriengesetz festgelegt.

Die BMVIT Geschäftsordnung in §1 sagt: Die Geschäftsordnung dient dem Zweck, die interne Organisation der Verwaltungsabläufe so zu gestalten, dass sie den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit, Effizienz sowie der Gleichbehandlung und dem Gender Mainstreaming entspricht und auf dieser Grundlage rasche Entscheidungsabläufe bei klaren Verantwortlichkeiten und eine möglichst bürgernahe Vollziehung garantiert. In diesem Sinne sind der Anhang (Genehmigungsbefugnisse) und die Anlagen (Leitbild; Grundsätze für Führung, Zusammenarbeit und Kommunikation) integrierende Bestandteile dieser Geschäftsordnung. (Geschäftsordnung 2003, S.1)

In der Geschäftsordnung sind somit die Regeln der Geschäftsführung für den inneren Bereich enthalten. (Vgl. Neisser 1997, S. 151) Die Geschäftsordnungen werden vom jeweiligen Bundesminister in den einzelnen Bundesministerien erlassen und diese beinhalten weitere Regelungen zum Bundesministeriengesetz, vor allem was die internen Bestimmungen betrifft. Der Bundesminister betraut mit der Leitung der Sektionen, Gruppen und Abteilungen geeignete Bedienstete (damit sind auch Vertragsbedienstete beinhaltet), ebenso regelt er die Vertretung bei Verhinderungen. Sie sieht auch vor, dass leitende Vertragsbedienstete (bei Betrauung) auf ihren Antrag hin in das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis aufzunehmen sind. Weiters gibt es die Möglichkeit, leitenden oder geeigneten Bediensteten im Interesse einer raschen und zweckmäßigen Geschäftsbehandlung bestimmte Gruppen von Angelegenheiten zur selbstständigen Behandlung zu übertragen. Dies

¹⁹ Wobei zu erwähnen ist, dass der Begriff Kanzleiordnung bestehen bleibt im Bundesministeriengesetz, es wird dahinter nur in Klammer der Begriff Büroordnung angefügt. Dazu BMG 1986 in der Novelle 2007: „Im § 12 wird nach dem Wort „Kanzleiordnung“ der Ausdruck „(Büroordnung)“ eingefügt.“ (BMG 1986 - Novelle 2007, S. 1)

bedeutet, dass der Bedienstete diese Angelegenheiten zu erledigen hat und Geschäftstücke im Namen des Bundesministers unterfertigt (selbständige Approbations- oder Zeichnungsbefugnis, auch benannt in den Geschäftseinteilungen mit dem Zusatz ESB). Das jeweilige Weisungsrecht wird davon nicht berührt. Diese Erteilung kann der Bundesminister wieder zurückziehen (Evokationsrecht, wieder an sich ziehen). (Vgl. Holzinger 2006a, S. 130f)

Die Geschäftsordnung beinhaltet in Ableitung des Bundesministeriengesetzes die grundlegende Regelung und die internen Spielweisen des Bundesministeriums.

3.2. Definitionen öffentlicher Dienst, Verwaltungsbedienstete

Die Verwaltung wird geprägt durch die in der Verwaltung Beschäftigten. In diesem Kapitel werden die Bediensteten vorgestellt, die wichtigsten Faktoren betreffend ihrer Position und ihrer Arbeit und allgemein versucht, ein Bild rund um die Verwaltungsbediensteten zu schaffen. Dabei wird auf die klassischen, pragmatisierten Beamten Rücksicht genommen, ebenso wie auf vertragsbedienstete Personen. Ein ebenso wichtiger Aspekt ist die Einbeziehung der Ministerialsekretariate in die Betrachtung, deren Einfluss und Möglichkeiten.

Grundsätzlich wird das Personal der Verwaltung gesamthaft als öffentlicher Dienst bezeichnet, dabei kann man dies entweder von der Seite der mit dem Vollzug von Verwaltungsaufgaben betrauten Personen sehen, oder jenem Personenkreis, der in einem Dienstverhältnis zum Staat steht. Für weitere Erklärungen wird hier die in der Verwaltungslehre übliche, auf einem formellen Kriterium beruhenden, Definition übernommen, wonach sich der öffentliche Dienst aus den Personen zusammensetzt, die in einem Dienstverhältnis zu den Gebietskörperschaften Bund, Länder, Gemeinden (und Gemeindeverbänden) stehen. Wenn man materielle Gesichtspunkte mit beinhaltet, dann versteht man unter öffentlichem Dienst jenen Personenkreis, der sich in einem Dienstverhältnis zu einer Gebietskörperschaft oder zu einer unter dem starken organisatorischen Einfluss einer Gebietskörperschaft stehenden Einrichtung befindet, sowie mit der Erledigung öffentlicher Aufgaben beauftragt ist. (Vgl. Hartmann 2006, S. 299f)

Betreffend der Leitung und der Ernennung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes ist hier zu erwähnen, dass es dem demokratischen Prinzip entspricht, dass sowohl Ernennungs- als auch Leitungsrecht hinsichtlich der Angehörigen des öffentlichen Dienstes Organen obliegen, die entweder selbst durch direkte Volkswahl bestellt oder einem durch direkte Volkswahl bestellten Organ rechtlich und politisch verantwortlich sind. (Vgl. Adamovic 1977, S. 13)²⁰

Von gesetzlicher Seite ist das Beamtentum durch das Bundes-Verfassungsgesetz²¹ determiniert, legitimiert und bestimmt, ebenso wie durch eine Menge einfachgesetzlicher Bestimmungen, von

²⁰ mehr dazu auch in Kapitel 3.4.2 Verwaltungsmodell Kelsen/Merkel

²¹ Art. 20 Abs. 1 erster Satz B-VG besagt: „Unter der Leitung der obersten Organe des Bundes und der Länder führen nach den Bestimmungen der Gesetze auf Zeit gewählte Organe oder ernannte berufsmäßige Organe die Verwaltung.“ (Doralt 1996, S. 12)

denen die wichtigsten das Beamten - Dienstrechtsgesetz 1979 (BDG), das Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 (AVG), das Dienstrechtsverfahrensgesetz 1984 (DVG) und das Vertragsbedienstetengesetz 1948 (VBG) darstellen. Ebenso wichtig sind das Gleichbehandlungsgesetz, Bundespersonalvertretungsgesetz (PVG), Ausschreibungsgesetz 1989, Besoldungs-Reformgesetz 1994 und das Gehaltsgesetz 1956 (GehG) (alle Gesetze mit den jeweiligen Dienstrechts-Novellen).

Die theoretische Betrachtung des öffentlichen Dienstes ist für die Untersuchung der Verwaltungskultur ein zentraler Punkt, denn ausgehend vom Personal wird die Verwaltungskultur mit determiniert und Veränderungen sind in diesem Bereich auch aufzuzeigen. Daher wird in den folgenden Kapiteln versucht, Verständnis für das umfangreiche Themengebiet des öffentlichen Dienstes zu schaffen.

3.2.1. Öffentlich rechtliche Bedienstete – Beamte

Beamte mit unterschiedlichen Privilegien stehen immer im Mittelpunkt der Diskussionen, es muss dabei jedoch betrachtet werden, dass das Beamtentum historisch gewachsen ist und die in der Beamtenschaft tätigen Personen durch die umstrittenen Privilegien erst in der Lage waren, die ihnen zugewiesenen Aufgaben ohne Beeinflussung und Dominanz von außen nach rechtsstaatlichen und normativen Regeln zu erfüllen.

Beamte beginnen ihr Dienstverhältnis im öffentlichen Dienst zuerst als vertragliche Bedienstete (in der Regel) und beantragen die Übernahme in ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis. Die Rechte und Pflichten sowohl der dienstgebenden Gebietskörperschaft als auch der Beamten ergeben sich aus dem Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979²² (BDG). Der Eintritt in das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis erfolgt durch die hoheitliche Ernennung mittels Bescheid. (Vgl. Hartmann 2006, S. 319)

Die Angelobung wurde lange Zeit mittels Diensteid oder Treuegelöbnis durchgeführt, seit dem Jahr 2007 wird der Beamte innerhalb von vier Wochen nach Beginn des öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses angelobt²³. (Vgl. Konrath 2008, S. 184)

Die Erfüllung der Hoheitsaufgaben durch ernannte berufsmäßige Organe erfolgt nicht nur im Zeichen der Demokratie sondern auch der Rechtsstaatlichkeit. Die Verwirklichung der, durch die demokratisch legitimierten Parlamente beschlossenen, Gesetze wird dadurch sichergestellt, dass diese strikt von Organen zu vollziehen sind, die für ihr gesamtes Handeln verantwortlich sind, denen aber auch durch ihre dienstrechtliche Stellung ein derartiges Maß an Unabhängigkeit zukommt, dass eine übermäßige, zu Gesetzesbrüchen nötige, Beeinflussung dieser Organe vermieden wird. (Vgl. Thienel 1990, S. 84)

²² hier wurden die Grundgedanken der Dienstpragmatik aus dem Jahr 1914 mit übernommen.

²³ Angelobung: Ich gelobe, dass ich die Gesetze der Republik Österreich befolgen und alle mit meinem Amte verbundenen Pflichten treu und gewissenhaft erfüllen werde. § 7 Abs. 1 BDG 1979 (Vgl. BDG 1979, S. 4)

Dies bedeutet, dass durch die berufsmäßigen Organe eine gewisse Abschottung gegen politische Beeinflussung und gegen die politischen Kräfte besteht. Berufsbeamte können die Aufgaben nur erfüllen, wenn sie rechtlich und wirtschaftlich gesichert sind, dazu gehört auch die Sicherung gegen eine mutwillige Entfernung aus dem Amt durch politische Gremien.

3.2.2. Vertragsrechtlich Bedienstete

Diese Bediensteten nehmen immer mehr in den öffentlichen Verwaltungen zu, vor allem deshalb, weil es nicht mehr zu Pragmatisierungen kommt.

Das Dienstverhältnis eines vertraglich Bediensteten wird durch einen Dienstvertrag begründet und ist damit als privatrechtliches Dienstverhältnis zu verstehen. Das Vertragsbedienstetengesetz 1948 (VBG) regelt ziemlich detailliert die Rechte und Pflichten der Dienstvertragspartner. Im Gegensatz zu den Beamten besteht eine grundsätzliche Kündbarkeit des Dienstvertrags. (Vgl. Hartmann 2006, S. 320)

Gesetzlich wurde für die Vertragsbediensteten vor allem mit der 1999 erfolgten Dienstrechtsnovelle (des BDG) in Form des Vertragsbedienstetenreformgesetzes (VBRG) eine Grundlage für die Beschäftigung und Arbeit sowie die Zuständigkeiten in den Ministerien geschaffen. Ein Punkt in diesem Gesetz ist die Zurückdrängung der Pragmatisierung im Bereich des Allgemeinen Verwaltungsdienstes, der vorsieht, dass die Aufnahme in das Beamtendienstverhältnis nur solange möglich ist, als ein Bediensteter nicht eine tatsächliche Bundesdienstzeit von fünf Jahren aufweist und das 40. Lebensjahr nicht überschritten hat. Ebenso besteht für Bundesbedienstete kein prinzipieller Rechtsanspruch auf Überleitung. Weiters von Bedeutung ist, dass es im VBRG ein Entlohnungsschema für Vertragsbedienstete gibt, das in etwa dem der Beamten entspricht. Dadurch wurde die Möglichkeit geschaffen, Verwaltungsbedienstete auch in Spitzenpositionen einzusetzen, früher war dies nur über Sondervertrag möglich. Daher können Vertragsbedienstete auch mit der Leitung von Sektionen, Gruppen und Abteilungen betraut werden (diese Änderung erfolgte im Bundesministeriengesetz). Die Vertragsbediensteten erlangen die dienstrechtliche Stellung, nicht jedoch die besoldungs- und pensionsrechtliche Stellung eines Beamten. (Vgl. Weichelbaum 2003, S.19ff)

Das bedeutet, dass mit dem Vertragsbedienstetenreform-Gesetz 1999 auch den Vertragsbediensteten vollwertige Laufbahnen offen stehen. Nach einer Dauer von fünf Jahren als Vertragsbediensteter im Verwaltungsdienst ist allerdings der Umstieg in ein öffentlich rechtliches Dienstverhältnis nicht mehr möglich. Durch das VBRG wurden höhere Führungspositionen erreichbar ebenso ein attraktiverer Vertragsverlauf. (Vgl. Hartmann 2006,3 S. 320f)

Dies bedeutet, dass die Verwaltungsbediensteten durch das Reformgesetz die Möglichkeit haben, ebenso Spitzenpositionen einzunehmen und diese mit lukrativeren Gehaltskurven gekennzeichnet sind. Daher wird auf diesem Wege ein attraktiver Gegenpart zum Verlangen in den Übergang in ein öffentlich rechtliches Dienstverhältnis geschaffen.

3.2.3. Ausschreibepflichtige Posten

Mit dem Ausschreibungsgesetz 1989 wurden neue Bestimmungen für die Ausschreibung und Vorbereitung der Besetzung von ausschreibungspflichtigen Posten geschaffen.

Dieses Gesetz besagt in §2, dass in den Zentralstellen der Ministerien die Posten der Sektionsleitung, Gruppenleitung, Abteilungsleitung und gleichbedeutende Leitungsposten ausschreibungspflichtig sind. Die Ausschreibung hat laut §5 frühestens 3 Monate bevor der Posten vakant wird oder innerhalb eines Monats nach dem Freiwerden des jeweiligen Postens zu erfolgen und neben den Ernennungserfordernissen auch die Kenntnisse und Fähigkeiten für die Ausübung des Postens zu beinhalten. Weiters ist die Ausschreibung öffentlich im Amtsblatt zur Wiener Zeitung zu machen. Im Ausschreibungsgesetz 1989 wird weiters die Zusammensetzung der Begutachtungskommissionen, aus 2 Mitgliedern der zuständigen Zentralstelle, einem von der in Betracht kommenden Gewerkschaft des öffentlichen Dienstes und einem vom zuständigen Zentralausschuss, beschrieben. Die Begutachtungskommission hat die Aufgabe, das Auswahlverfahren durchzuführen und eine Reihung der Bewerber nach den Kategorien besonders geeignet, geeignet und nicht geeignet durchzuführen. Diese Reihung wird an den Bundesminister weitergeleitet und gilt als Empfehlung (muss einstimmig sein) für den entsprechenden ausgeschriebenen Posten. Der Bundesminister kann sich an diese Empfehlung halten, ist aber rechtlich nicht gebunden, dies zu tun, wenn er gegen diese Empfehlung andere Bewerber einsetzt, so hat er dies der Begutachtungskommission gegenüber nur zu rechtfertigen. (Vgl. Ausschreibungsgesetz 1989)

Dies bedeutet, dass die Begutachtungskommission bei der Einsetzung der Spitzenposten ein formal großes Mitspracherecht besitzt und bei der Vorauswahl tätig ist und Empfehlungen abgibt, die Entscheidung liegt aber beim Minister selbst, der sich gegen diese Empfehlung wenden und seine eigene Wahl auch durchsetzen kann. Einzig an das Gleichbehandlungsgesetz 1979 (und dessen Novellierungen) ist auch der jeweilige Bundesminister gebunden, bei Gleichrangigkeit von männlichen und weiblichen Bewerbern hat der Bundesminister im Sinne des Bundes-Gleichbehandlungsgesetzes zu handeln und kann sich über dieses nicht frei hinwegsetzen²⁴.

Für die realen Verhältnisse bei den Ausschreibungen ist anzunehmen, dass die Empfehlungen normalerweise nicht total gegen die Ausrichtung oder Wahl des Bundesministers erfolgen werden und der Bundesminister nicht per se gegen Empfehlungen handelt, sondern sich im Großteil der Fälle an diese Empfehlungen halten wird. Dennoch liegt die wirkliche Macht auch hier in Händen des Bundesministers.

²⁴ Laut Bundes-Gleichbehandlungsgesetz in der Novellierung 1999 heisst es: „§ 43. Bewerberinnen, die für die angestrebte hervorgehobene Verwendung (Funktion) nicht geringer geeignet sind, als der bestgeeignete Mitbewerber, sind entsprechend den Vorgaben des Frauenförderungsplanes solange bevorzugt zu bestellen, bis der Anteil der Frauen an der Gesamtzahl der dauernd Beschäftigten

1. in der betreffenden Funktionsgruppe (einschließlich Grundlaufbahn), Gehaltsgruppe oder Bewertungsgruppe oder
2. in den sonstigen hervorgehobenen Verwendungen (Funktionen), welche auf die betreffende, nicht unterteilte Kategorie nach § 40 Abs. 2 Z 1 entfallen,

im Wirkungsbereich der jeweiligen Dienstbehörde mindestens 40% beträgt. § 40 Abs. 2 zweiter und dritter Satz ist anzuwenden. Verwendungen (Funktionen) gemäß § 1 Abs. 2 sind dabei nicht zu berücksichtigen.“ (Gleichbehandlungsgesetz Novellierung 1999, §43)

Nach diesen Erklärungen vorab, die in der Untersuchung noch zum Verständnis für einige Einsetzungen auch im BMVIT als Unterstützung dienen und diese verständlicher machen sollen, werden im nächsten Kapitel die Privilegien des Beamtentums näher beschrieben.

3.2.4. Privilegien Beamtentum

Die Pragmatisierung²⁵ und der damit verbundene Kündigungsschutz ist eine Schutzwirkung gegenüber unzulässiger Einflussnahme politischer oder anderer Interessensgruppen, die nicht nur jenen Beamten zukommt, deren Tätigkeit tatsächlich die heikle Vollziehung der Gesetze umfasst oder die wirklich im engeren Bereich der Hoheitsverwaltung tätig sind, damit sie geschützt sind, wenn sie politisch unliebsame Entscheidungen treffen müssen. Gewährt wurde sie lange Zeit allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung. (Vgl. Beninger 2004, S. 40)

Die Pragmatisierung ist auch ein Schutz der besetzten Position. Spitzenbeamten wird die Befristung ihrer Einsetzung²⁶ in den hochrangigen Leitungspositionen auf fünf Jahre mit höheren Gehältern ausgeglichen, dafür sind sie zu abberufbaren Staatsdienern geworden. (Vgl. Beninger 2004, S. 40) Es gibt immer wieder die Forderung nach "Beamten auf Zeit", dieser Forderung liegt die Idee zugrunde Amtsträger nicht unwiderruflich mit Spitzenfunktionen zu betrauen, sondern nur für bestimmte Zeit, wobei eine Verlängerung möglich ist. Damit wird aber nicht der Beamte auf Zeit gefordert und eingerichtet, sondern nur die Betrauung mit bestimmten Funktionen zeitlich limitiert. (Vgl. Neisser 1997, S. 153)

Der Entlassungsschutz ist für pragmatisierte Beamte nahezu vollkommen. Eine Entlassung ist nur möglich, wenn sich eine Disziplinarkommission, in der Vertreter der Dienststelle des Beamten, ein Beamter aus einer anderen Dienststelle, ein Personalvertreter aus dem Zentralausschuss aus dem Ministerium und ein Gewerkschafter einstimmig dafür aussprechen, den Beamten zu entlassen, weil er für ein weiteres Funktionieren der Verwaltung untragbar geworden ist. Dagegen kann dieser aber noch Einspruch erheben und durch den Instanzenweg von der Disziplinarkommission bis zum Verwaltungsgerichtshof gehen. (Vgl. Beninger 2004, S. 41)

Die Personalpolitik des Bundes versucht die Pragmatisierung zurückzudrängen, neben dem Pragmatisierungsstopp ermöglicht dies vor allem eine attraktivere Ausgestaltung der vertraglichen Dienstverhältnisse wie auch die Angleichung des Beamtenpensionsrechts an das allgemeine Pensionsrecht. In diesem Zuge ist auch die Reform des Vertragsbedienstetenrechts 1999 (Vergleiche vorangegangenes Kapitel) zu sehen, durch die die Laufbahnen der Vertragsbediensteten der allgemeinen Verwaltung deutlich verbessert wurden. (Vgl. Hartmann 2006, S. 309f)

²⁵ Pragmatisierung wird als Anstellung im Staatsdienst auf Lebenszeit verstanden. Abgeleitet kommt es aber aus dem Begriff des pragmatischen Beamten, unter Pragmatik wird die Ausrichtung auf Nützliches gesehen.

Merkel sieht in der Dienstpragmatik schlicht ein besonderes verwaltungsrechtliches Gesetz, das auch einen besonderen Akt der Anstellung anders als durch privatrechtlichen Vertrag regelt. (Vgl. Merkel 1999, S.308)

²⁶ Vgl. §141 Beamtendienstrechtsgesetz (Vgl. BDG 1979, S. 42)

Ein weiterer Schutz ist der der Versetzung, die Zustimmung des Beamten ist nötig und er darf nur dann versetzt werden, wenn der neue Posten zumindest gleichwertig ist, das heißt zumindest gleich hohe Verwendung und gleich hohes Gehalt bietet. Gegen den Bescheid der Versetzung kann sich der Beamte wiederum beim Verwaltungs- und Verfassungsgerichtshof zur Wehr setzen. (Vgl. Beninger 2004, S. 42)

All diese Schutzmechanismen des Beamten (pragmatisierten Verwaltungsbediensteten) sollen dazu dienen, dass dieser seine Aufgaben unbehelligt von politischem Einfluss ausübt, mit der strikten Orientierung an die geltende Gesetzeslage und die zugrundeliegenden Normen.

3.2.5. Rechte und Pflichten der Öffentlichen Bediensteten

An dieser Stelle der Arbeit erfolgt zum Verständnis des öffentlichen Dienstes noch eine Erklärung der wichtigsten Rechte und Pflichten ebenjener.

- *Weisungszusammenhang*

Die öffentlich Bediensteten stehen in einem Weisungszusammenhang, vom jeweiligen obersten Organ als Träger der Dienstherrschaft ausgehend, zwischen weisungsbefugten und weisungsgebundenen Organen. Einer Weisung ist seitens des Weisungsempfängers Folge zu leisten, es sei denn, sie kommt von einem unzuständigen Organ oder ihre Befolgung verstößt gegen eine strafgesetzwidrige Vorschrift. Mit der Weisungsbefugnis geht grundsätzlich auch eine entsprechende Aufsichtsbefugnis einher, dies bedeutet, dass jeder öffentlich Bedienstete unter der Aufsicht eines weisungsbefugten Organs steht. Dabei gibt es Dienstaufsichten, abgeleitet aus der Dienstherrschaft und hat mit Angelegenheiten der dienstrechtlichen Stellung des Weisungsunterworfenen zu tun, und Fachaufsichten, dies bedeutet dem Weisungsunterworfenen wird vorgeschrieben, wie er bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben genauer vorzugehen hat (Vgl. Hartmann 2006, S. 322f)

Das Weisungsrecht, welches an und für sich nur gegenüber Beamten in der Bundesverfassung normiert ist, muss in der Verwaltungspraxis auch gegenüber Vertragsbediensteten, die für hoheitlich zu vollziehende Aufgaben herangezogen werden, gegeben sein. Dies erfolgt aber nicht aus einem Weisungsrecht, sondern aus einer Anordnungsbefugnis der Vorgesetzten, die im Dienstvertrag in den Arbeitgeberrechten festgehalten ist. (Vgl. Weichselbaum 2003, S. 137f)

- *Dienstplichten*

Dienstplichten sind im Dienstrecht verankert, die organisationsrechtliche Weisungsgebundenheit von öffentlich Bediensteten wird dadurch zum Inhalt einer dienstrechtlichen Pflicht und somit disziplinarrechtlich sanktionierbar.²⁷ Die effektive Umsetzung dieser Normen bedarf natürlich eines ausgeprägten Berufsethos. (Vgl. Hartmann 2006, S. 323)

²⁷ Aus dem Beamtendienstrechtsgesetz: (Vgl. BDG 1979, S. 15)

§43. (1) „Der Beamte ist verpflichtet, seine dienstlichen Aufgaben unter bedacht der geltenden Rechtsordnung treu, gewissenhaft und unparteiisch mit den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln aus eigenem zu besorgen.

- *Amtshilfepflicht*

Alle Organe der Verwaltung sind im Rahmen ihres gesetzmäßigen Wirkungsbereichs zur wechselseitigen Hilfeleistung (Amtshilfe) verpflichtet. Mit dieser Bestimmung sollen im Interesse der Effizienz des Staatshandelns jene Reibungsverluste und Behinderungen ausgeglichen werden, die sich aus der Aufgabenteilung zwischen den Staatsfunktionen (Gewaltentrennung), aus der bundesstaatlichen Kompetenzenverteilung und anderen Formen der Dezentralisierung sowie aus der arbeitsteiligen Organisation innerhalb einer Staatsgewalt, eines Rechtsträgers oder einer Funktionseinheit (Behörde, Dienststelle) zwangsläufig ergeben. (Vgl. Adamovic 1987, S. 138)

- *Amtsverschwiegenheit und Auskunftspflicht*

Die Verfassung normiert eine grundsätzliche Auskunftspflicht, die ausschließlich um die, einer gesetzlichen Verschwiegenheitspflicht (legitime Geheimhaltungsinteressen) unterliegenden Bereiche, eingeschränkt wird. (Vgl. Hartmann 2006, S. 324)

Die Verschwiegenheitspflicht besagt, dass alle mit Aufgaben der Verwaltung betrauten Organe, soweit gesetzlich nicht anders bestimmt, zur Verschwiegenheit über alle ihnen ausschließlich aus ihrer amtlichen Tätigkeit bekannt gewordenen Tatsachen verpflichtet sind, deren Geheimhaltung im Interesse einer Gebietskörperschaft oder Partei geboten ist. (Vgl. Adamovic 1987, S. 136)

- *Streik*

Es gibt kein ausdrückliches Streikverbot, ein Streikrecht kann aber aus der Verfassungs-Rechtsordnung auch nicht abgeleitet werden, es ist daher umstritten, ob ein streikender öffentlich Bediensteter seine Dienstpflichten verletzt. (Vgl. Hartmann 2006, S. 324)

- *Disziplinäre Verantwortlichkeit*

Eine disziplinäre Verantwortlichkeit, und das kann als Ausgleich zur Unkündbarkeit der Beamten gesehen werden, besteht nur für Beamte und es wird dabei auf schuldhafte Verletzungen der Dienstpflichten Bezug genommen. Als Disziplinarstrafen stehen Verweis, Geldstrafen sowie die Entlassung zur Verfügung. Es gibt eigene Disziplinarbehörden, in denen Vertreter der Arbeitnehmer und Arbeitgeber abstimmend entscheiden. (Vgl. Hartmann 2006, S. 325)

- *Straf- und zivilrechtliche Verantwortlichkeit*

Amtsdelikte des Strafrechts beinhalten vor allem den Missbrauch der Amtsgewalt und weitere Delikte. Das zivilrechtliche Schadenersatzrecht findet auf die öffentlich Bediensteten ebenso Anwendung. Dabei ist es unerheblich ob Vertragsbediensteter oder Beamter. Der Rechtsträger (Bund, Länder, usw.) haftet aus dem Titel der Amtshaftung heraus für schuldhaft verursachte Schäden in der Hoheitsverwaltung. Für leichte Fahrlässigkeiten haftet der Bedienstete aus dem Titel der Organhaftung. (Vgl. Hartmann 2006, S. 326)

(2) Der Beamte hat in seinem gesamten Verhalten darauf Bedacht zu nehmen, dass das Vertrauen der Allgemeinheit in die sachliche Wahrnehmung seiner dienstlichen Aufgaben erhalten bleibt.

(3) Der Beamte hat die Parteien, soweit es mit den Interessen des Dienstes und dem Gebot der Unparteilichkeit der Amtsführung vereinbar ist, im Rahmen seiner dienstlichen Aufgaben zu unterstützen und zu informieren.“

- *Örtliche und funktionelle Mobilität*

Der optimale Einsatz des öffentlich Bediensteten kann einen örtlichen oder funktionellen Wechsel seines Arbeitsplatzes erforderlich machen. Versetzung ist die Zuweisung zur dauernden Dienstleistung an einer anderen Dienststelle und ist nur zulässig, wenn ein wichtiges dienstliches Interesse besteht und darüber hinaus für den Beamten kein Nachteil entsteht. Dies ist als Schutz gegen willkürliche Versetzung zu sehen. Vertragliche Bedienstete sind geringer geschützt.

Die Dienstzuteilung bedeutet die vorübergehende Zuweisung zu einer anderen Dienststelle und darf nur unter bestimmten zeitlichen Einschränkungen erfolgen.

Die Verwendungsveränderung stellt einen Wechsel zu einem anderen Arbeitsplatz in der gleichen Dienststelle dar. Wenn diese aber nicht mindestens gleichwertig ist, so liegt eine qualifizierte Verwendungsänderung vor, die wie eine Versetzung zu behandeln ist (schlechterer Lohn, geringere Karrierechancen als Beispiel) (Vgl. Hartmann 2006, S. 326f)

- *Dienstzeit*

Die grundlegenden Arbeitsbedingungen sind für öffentlich Bedienstete in etwa adäquat zu Bedingungen in der privaten Arbeitswelt (Beschäftigungsausmaß, wöchentliche Arbeitszeit, Ruhezeiten, Überstunden, usw.).

- *Soziale Absicherung*

Die soziale Absicherung hinsichtlich des Risikos Krankheit und Unfall erfolgt über das System der staatlichen Sozialversicherungen. Beamte und vertraglich Bedienstete, die ab 1999 in den Bundesdienst aufgenommen wurden, unterliegen dem Beamten-Kranken- und Unfallversicherungsgesetz, welches von der Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter (BVA) wahrgenommen wird. Alle anderen öffentlich Bediensteten fallen in das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz (ASVG) bei den jeweiligen Sozialversicherungsträgern. Arbeitslosenversichert sind aufgrund der Unkündbarkeit der Beamten nur die Vertragsbediensteten. (Vgl. Hartmann 2006, S. 327f)

- *Altersvorsorge*

Es gibt die staatliche Altersvorsorge für Beamte und die allgemeine Pensionsversicherung für vertraglich Bedienstete. Der Beamte tritt in den Ruhestand und erhält staatlichen Versorgungsanspruch in Gestalt des Ruhegenusses. Vertraglich Bedienstete sind nach dem ASVG pensionsversichert. 2004 erfolgte die Harmonisierung, das Altersvorsorgesystem für Beamte, die seit dem 1. Jänner 2005 ins öffentlich rechtliche Dienstverhältnis übernommen wurden, für sie gilt das Beitrags- und Leistungsrecht des allgemeinen Pensionsversicherungssystems. (Vgl. Hartmann 2006, S. 328)

Nach der Beschreibung der wichtigsten Regeln und Pflichten der öffentlich Bediensteten werden in den folgenden Kapiteln einige Positionen in der Bundesverwaltung (BM), zum Verständnis für die weitere Beschäftigung mit Verwaltungskultur und gegenseitigem Einfluss, näher beschrieben.

3.2.6. Personalvertretung

Die Personalvertretung der Bundesbediensteten wird vor allem im PVG geregelt, sie soll, wie ähnliche Personalvertretungen, ebenso einen Ausgleich zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber herstellen und wird hier nur in groben Zügen vorgestellt.

Im PVG wird der Geltungsbereich genau festgehalten. Es sind dies alle Dienststellen des Bundes, ausgenommen jene der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe und der Betriebe, die nunmehr unter das Arbeitsverfassungsgesetz fallen. Dienststellen nach der Definition des PVG sind Behörden, Ämter und andere Verwaltungsstellen sowie die Anstalten und Betriebe, die nach ihrem organisatorischen Aufbau eine verwaltungs- und betriebstechnische Einheit darstellen. Zentralstellen im Sinne des Bundesgesetzes sind das Bundeskanzleramt und die anderen Bundesministerien sowie Dienststellen, die keinem Bundesministerium nachgeordnet sind. Ressorts im Sinne des Bundesgesetzes sind die Zentralstellen mit den ihnen nachgeordneten Dienststellen. (Vgl. Panni 1977, S. 188f)

Die Aufgaben und Mitwirkungsrechte laut PVG sind die beruflichen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und gesundheitlichen Interessen der Bediensteten zu wahren und zu fördern. Die Personalvertretung tritt dafür ein, dass die zugunsten der Bediensteten geltenden Gesetze, Verordnungen, Verträge, Dienstordnungen, Erlässe und Verfügungen eingehalten und durchgeführt werden. (Vgl. Panni 1977, S. 189)

Die Personalvertretung beruht auf einem dreistufigen Vertretungssystem ohne gemeinsame Spitze (Dienststellen-, Fach- und Zentralausschüsse), im Vergleich zu der Privatwirtschaft sind ihnen aber weniger Rechte eingeräumt. (Vgl. Hartmann 2006, S. 316)

Die Personalvertretung ist bei den grundlegenden Entscheidungen betreffend dem Arbeitnehmer zugegen (Postenbesetzungen, Abberufung von Posten, Versetzung, usw.), die Mitwirkungsrechte oder Möglichkeiten der Sanktionierung sind aber nicht so ausgeprägt, wie dies in der Privatwirtschaft der Fall ist.

3.2.7. Bundesminister

Hier erfolgt eine Beschreibung der Aufgaben und der Positionen der Bundesminister, welche die obersten Organe in den einzelnen Ressorts darstellen.

Historisch gesehen waren Minister vor der Demokratisierung des Staats die höchsten sachverständigen Beamten an der Spitze der Ressorts. Die demokratische Verfassung übertrug ihnen in erster Linie eine politische Funktion als Mitgestalter der Regierungspolitik mit allen sich daraus ergebenden Konsequenzen wie beispielsweise der politischen Verantwortung gegenüber dem Parlament. (Vgl. Guillaume 1966, S. 52)

Jeder Bundesminister ist Mitglied der Bundesregierung, außerdem ist er in der Regel Leiter eines Bundesministeriums. Bundesminister als oberste Organe der Vollziehung können in ihren

Entscheidungen zwar an ein Einvernehmen mit anderen Bundesministerien gebunden werden, eine Bindung an die Zustimmung anderer Stellen oder Personen innerhalb oder außerhalb der Verwaltung wäre jedoch mit ihrer Stellung als oberste Organe nicht vereinbar. Ebenso wenig dürfen Entscheidungen von obersten Organen der Vollziehung einem administrativen Instanzenzug unterworfen werden. (Vgl. Adamovic 1987, S. 335)

Minister sind neben dem Kollegialorgan Bundesregierung deren Mitglieder, sie sind als Einzelorgane in gleichrangiger Funktion mit den obersten Verwaltungsgeschäften des Bundes betraut. Die Bundesminister führen die Geschäfte der obersten Bundesverwaltung nach dem Ressortsystem (ein Ressort ist das BMVIT), oder von der Bundesregierung als Kollegium. Dies ist ein Dualismus von monokratischer und kollegialer Geschäftsbesorgung. Geregelt ist die Verteilung der Zuständigkeiten durch einfaches Bundesgesetz, ebenso wie die Verteilung der Aufgaben auf die einzelnen Bundesminister. (Vgl. Holzinger 2006a, S. 122f)

Die Bundesministerien an sich sind monokratisch organisiert, dies gilt sowohl für die Ressortleitung als auch für die Leitung der einzelnen Organisationseinheiten. (Vgl. Adamovic 1987, S. 335)

Dies zeigt, dass die Bundesminister als monokratische Organe an der Spitze des Bundesministeriums stehen und auch das Ministerium in der Hierarchie monokratisch aufgebaut ist.

3.2.8. Generalsekretär

Generalsekretäre wurden durch die Novelle des Bundesministeriengesetzes 2000 eingeführt, damit besteht die Möglichkeit, dass jeder Bundesminister mit der zusammenfassenden Behandlung aller zum Wirkungsbereich des Bundesministeriums gehörenden Geschäfte einen Generalsekretär betrauen kann. Die dienstrechtlichen Sonderregelungen besagen, dass der Generalsekretär nicht in das Beamtenschema eingereiht ist, sondern mit Sondervertrag angestellt wird. (Vgl. Wechselbaum 2003, S. 23f)

Der Generalsekretär wird als eine Art Supersektionschef eingesetzt und damit als oberstes Organ der Ministerialhierarchie (ist den Sektionschefs gegenüber aber nicht weisungsbefugt). Die Generalsekretäre können, obwohl den Sektionschefs eigentlich übergeordnet, nicht für das Beamtenschema herangezogen werden, was die Abhängigkeit vom politischen Organ Minister verdeutlicht. Der Generalsekretär ähnelt in seiner Ausrichtung und Verrechtlichung eher dem politischen Organ des Staatssekretärs. (Vgl. Wechselbaum 2003, S. 221)

Der Generalsekretär ist in der Bundesverfassung nicht mitbedacht, darin wird festgehalten, dass die Möglichkeit der Vertretung des Bundesministers durch einen leitenden Beamten erfolgt. Daher bestünde die Möglichkeit, dass der Generalsekretär als Supersektionschef, der mit der zusammenfassenden Behandlung aller zum Wirkungsbereich des Bundesministeriums gehörenden Geschäfte betraut ist, im Falle eines Ausfalls des Bundesministers einem „echten“ leitenden Beamten untergeordnet ist, sogar dessen Personalentscheidungen akzeptieren muss. Dies zeigt, wie

widersprüchlich die Konstruktion dieses Generalsekretärs zu verfassungsrechtlichen Vorgaben ist, welche die Grundlage einer funktionsfähigen Beamtenhierarchie darstellen soll.

Die Generalsekretäre sind politisch ausgerichtete Organe, die zum Minister orientiert arbeiten und diesem als Vertauter gelten. Die Stellung des Generalsekretärs ist aber nicht unumstritten und bedarf oftmals eigener gesetzlicher Regelungen zur Ausführung seines Amtes.

3.2.9. Ministerbüros - Kabinettsmitglieder

Die Ministerbüros der einzelnen Ministerien sind über die Zeit massiv gewachsen, dies nicht nur in der Größe, sondern auch beim Einfluss, den sie realpolitisch ausüben, obwohl dieser rechtlich nicht verankert ist.

Mitarbeiter in den Ministerbüros kommen entweder mit dem jeweiligen Minister (stammend aus Vorfeldorganisationen von politischen Parteien, oder direkte Parteiangestellte, ein Teil aus Interessensvertretungen, Bünden sowie Kammern) in das Ministerium oder es können auch Beamte sein, die diese Aufgaben wahrnehmen, damit politische Beamte (diese sind in der Verfassung an sich nicht vorgesehen und definiert (Vgl. Weichselbaum 2003, S. 213)) sind. Die Position geht aber dann wieder verloren, wenn der Minister den Posten nicht mehr inne hat.

Die Ministerbüros sind einfachgesetzlich seit 1973 Bundesministeriengesetz legitimiert (besetzt werden sie nicht mit Ernennung sondern mit einer Betrauung), darin wird zur Beratung und Unterstützung des Bundesministers bei den ihm obliegenden Entscheidungen auf dem Gebiet der allgemeinen Regierungspolitik die Schaffung von sogenannten sonstigen organisatorischen Einrichtungen zugelassen. (Vgl. Weichselbaum 2003, S. 213f)

In der Realpolitik gehen die Aufgaben aber über die Beratung hinaus, auch wenn Aufgaben der Gesetzesvollziehung aufgrund der nicht einwandfreien und objektiven Amtsführung nicht mehr gesichert wären oder sind. Ebenso fehlt den Ministerbüros eigentlich die fachliche Ausbildung, die mangelnde Verantwortlichkeit gegenüber der Verfassung, dem Gesetz und dem Parlament, letztlich damit auch dem Volk. Die Verpflichtung besteht nur gegenüber dem Minister. (Vgl. Weichselbaum 2003, S. 214f)

Generell wird an eine Stabstelle bei den Ministerbüros zur Beratung und Unterstützung gedacht, die außerhalb der Hierarchie der Linienorganisation²⁸ steht. In der Praxis kommt ihnen aber über die Stabsfunktion hinaus eine Filterwirkung zu, da sie zwischen den Linienabteilungen und dem Minister stehen. Dies schon dadurch, da der Minister wegen Arbeitsüberlastung nicht alle Entscheidungen der Fachabteilungen bekommt oder überarbeitet und diese in den Ministersekretariaten hängen bleiben. Dadurch kommt es zur Betrauung der Ministerbüros mit amtlichen Funktionen. (Vgl. Oberndorfer 2006, S. 52f)

²⁸ Vgl. Kapitel 3.1.3 Verwaltungsstruktur, Organisationsstrukturen

Für Günther Engelmayer waren Ministersekretäre schon 1976 schwer einzuordnen. Er sprach davon, dass ihnen zwar stabsähnliche Funktion eingeräumt wurde, diesen Stäben aber normalerweise nur beratende Funktion zukommen sollte. Die meisten Ministersekretäre besitzen aber mit geborgter Autorität ihrer Minister Kommandogewalt, die ihnen in der Praxis weit mehr dirigistische Möglichkeiten und eine höhere Weisungsgewalt einräumt, als sie die höchsten leitenden Beamten besitzen. Ministersekretäre befehligen als verlängerter Arm des Ministers die gesamte Hochbürokratie von den Abteilungsleitern bis zu den Sektionschefs. Dabei kann die Beamtenschaft gar nicht überprüfen, ob es sich tatsächlich um Weisung des Ministers handelt oder um eine der Ministersekretäre, die allzu oft ihre eigene Politik betreiben. (Vgl. Engelmayer 1976, S. 31)

Dies bedeutet, dass die Ministerbüros mehr amtliche Arbeiten und amtliche Macht aufweisen als ihnen formalrechtlich zugesagt ist und dies wird auch in den Ministerien oftmals Teil der Kritik. Es ist oft nötig, bestimmte Handlungsweisen gegenüber der Ministerbüros einzunehmen.

Die Ministerbüros stehen aber auch aus anderen Gründen immer wieder im Hauptblickfeld der Betrachtungen, vor allem auch von Kritik.

Die Mitarbeiter der Ministerbüros bekommen auch über verschiedene Wege zu relativ hohen Gehältern. Ein System, das dabei zum Einsatz kommt, ist jenes, dass die Mitarbeiter bei einer der jeweiligen Partei nahestehenden Institution zu Top Konditionen eingestellt werden und dann von dieser an das Ministerium gegen Kostenersatz verliehen werden. Diese Ausleihverträge sind üblich, damit werden in den Ministerbüros Gehälter von Spitzenbeamten erzielt. Im BMVIT ist die Anzahl der Ausleihverträge von 2 im Jahr 2000 auf 12 unter der freiheitlichen Dominanz schon bis 2001 gestiegen. Eine weitere Möglichkeit, den Ministersekretären hohe Gehälter auszubezahlen, ist die Variante über Überstunden oder einer fixen Überstundenpauschale, dabei ohne einer Überstundenaufzeichnung. Wenn sich ein Ministerwechsel abzeichnet, bei dem die Ministersekretäre auf jeden Fall gewechselt werden, werden die Personen noch in guten Positionen, entweder im Ministerium oder in parteinahen Bereichen, versorgt. (Vgl. Beninger 2004, S. 49ff)

3.2.10. Politische Umfärbung – Postenbesetzungen

Es gibt unterschiedliche Arten und Weisen, wie politische Umfärbungen vonstatten gehen können. Methoden der politischen Umfärbung der Ministerien sind unter anderem individuelle Betätigungsverbote für unliebsame Beamte, Zwangspensionierungen, Reorganisationen und Unzähliges mehr. (Vgl. Dimmel 2005, S. 19)

Führungspositionen werden und wurden vor allem immer wieder ausschließlich mit Parteigängern und Parteiangehörigen besetzt. (Vgl. Beninger 2004, S. 45)

Dabei ist zu berücksichtigen, dass einer Besetzung von Spitzenposten eine Ausschreibungspflicht abgeleitet aus dem Ausschreibungsgesetz 1989, vorausgeht. (Vgl. Ausschreibungsgesetz 1989)

Die Minister sind jedoch nicht an die Vorschläge der Begutachtungskommission gebunden, sie können sich realpolitisch darüber hinwegsetzen und selbst die Entscheidung der Besetzung treffen, müssen dazu nur entsprechende Stellungnahmen abgeben, warum sie sich über die Begutachtungskommission hinweggesetzt haben. (Vgl. Ausschreibungsgesetz 1989, §23ff)

Dies bedeutet, dass es zwar ein formalrechtliches Verfahren für die Bestimmung des für den jeweiligen ausgeschriebenen Posten am besten geeigneten Kandidaten gibt, dieser aber vom Minister nicht auf diesen Posten eingesetzt werden muss.

Laut Werner Beninger soll hier ein Beispiel aus dem Infrastrukturministerium benannt werden, in dem die politische Umfärbung sichtbar gemacht wurde. Es geht dabei um einen roten (SPÖ) Beamten, der sich um sein Amt als Bürgermeister in einer SPÖ dominierten Gemeinde kümmerte und den die FPÖ in der Phase, in der sie das Ministerium innehatte, loswerden wollte. Ihn rettete sein rotes Parteibuch, denn es wurde für ihn ein Posten geschaffen, in dem er nichts anstellen konnte, was den Freiheitlichen politische Schwierigkeiten bereitet hätte und damit es nicht heißt, dass alle Roten hinausgeworfen werden. Diese Aussagen stammten, ebenso wie die folgende, von einem Kabinettschef, der ebenso meinte es wurde ihm ein Akademiker und eine Schreibkraft hingesetzt und jetzt darf er sich um die Benützungsvorschriften von Flughäfen kümmern. Dies zeigt wie mit politischen „Gegnern“ umgegangen wird, oder wie es versucht wird, dies zu tun. (Vgl. Beninger 2004, S. 47)

Dies zeigt nur mögliche Handlungsweisen und Methoden auf, wie unliebsame oder kritische Beschäftigte auch aus höheren Positionen in Stellungen gebracht werden können, in denen ihr Wirkungsbereich und die Möglichkeiten sehr eingengt sind und der Vorstellung der politischen Spitze entsprechen.

3.2.11. Entlohnung, Gehaltssysteme

Die Entlohnung ist auch ein Punkt, der bei der Beschäftigung mit Verwaltung immer wieder in den Mittelpunkt des Interesses tritt und daher vorgestellt werden muss.

Die Entlohnung der öffentlich Bediensteten ist die Abgeltung der persönlich erbrachten Dienste für eine Gebietskörperschaft in Form geldwerter Leistungen. Sie sind aber auch Anreizfunktion für eine höhere Leistungserbringung. Weitere Teile der Entlohnung der öffentlich Bediensteten sind Zulagen, Nebengebühren, Belohnungen und Jubiläumsgelder. (Vgl. Hartmann 2006, S. 330)

In der Verwaltungsrealität ist die Besoldung der öffentlich Bediensteten als leistungsfeindlich zu bezeichnen, da kaum ein Spielraum bleibt, um besondere Leistungen zu erbringen. Weiters wird kritisiert, dass das ausgeprägte Anciennitätsprinzip, das zu einer hohen Spannweite zwischen den Bezügen am Beginn und am Ende einer Laufbahn führt, eigentlich keine Berechtigung mehr hat, weil die Bedeutung der dienstaltersabhängigen Erfahrung im Verhältnis zu aktuellem Wissen und dem Beherrschen zeitgemäßer Informations- und Verhaltenstechniken deutlich abgenommen hat (zur Zeit

vorherrschende steile Gehaltskurve). Die Schwierigkeit liegt aber in der Umstellungsumsetzung des Gehaltssystems, da man die Bediensteten in der Mitte ihrer Laufbahn verändern würde, was kaum vertretbar ist und die Übergangsregelungen sehr weit ausgedehnt werden müssen. (Vgl. Hartmann 2006, S. 330)

Dies zeigt, welche Probleme im Gehaltssystem liegen und dass eine Umstellung nicht einfach zu bewerkstelligen ist.

Es kommt in den beiden folgenden Kapiteln noch zur Vorstellung der Gehaltssysteme der Bundesbeamten (konkret für die Bundesministerien) und der vertraglich Bediensteten.

3.2.11.1. Gehaltssystem der Bundesbeamten

Hier wird das Gehaltssystem für die Bundesbeamten im Ministerium vorgestellt, es gibt insgesamt 9 Besoldungsgruppen, die angeführt ist die des Allgemeinen Verwaltungsdienstes (A).

Der Allgemeine Verwaltungsdienst wurde durch das Besoldungsreform-Gesetz 1994 reformiert, die bestehenden Dienstklassen wurden durch ein Gehaltssystem mit Grundlaufbahn und darauf aufbauenden Funktionszulagen ersetzt, diese Systeme werden als Funktionssysteme bezeichnet. Diese Reform hatte als Hauptziel, eine an den jeweiligen Arbeitsplatz orientierte Entlohnung sowie eine Erhöhung der Einstiegsgehälter für junge Beamte mit einhergehender Absenkung am Ende der Laufbahn zu schaffen. Es sollte eine Verflachung der Gehaltskurve erreicht werden. Dabei muss man sagen, dass eine gewisse Transparenz der verschiedenen Anforderungsprofile ermöglicht wird und dadurch leistungsgerechtere Entlohnung, die Bewertung der Arbeitsplätze wurde aber oft mit Misstrauen und dem Eindruck von Benachteiligung gesehen. (Vgl. Hartmann 2006, S. 331f)

Grundsätzlich werdend die Gehaltssysteme durch die Parameter Vorbildung, Alter und Funktion bestimmt. Eine genaue Beschreibung des Gehaltsschemas ist sehr umfangreich, es ist festzuhalten, dass es sieben Verwendungsgruppen gibt:

Verwendungs-Gruppe	Bezeichnung	Voraussetzungen
A1	Höherer Dienst	Universitätsstudium oder Aufstiegskurs
A2	Gehobener Dienst	Matura, Berufsreifeprüfung, Beamtenaufstiegsprüfung, Fachhochschulstudiengang
A3	Fachdienst	Lehrabschlussprüfung, Meisterprüfung, mind. 4 jährige Verwendung in der Verwendungsgruppe A3
A4	Qualifizierter mittlerer Dienst	Erlernung eines Lehrberufs, Facharbeiteraufstiegsprüfung
A5	Mittlerer Dienst	Erlernung eines Lehrberufs, Facharbeiteraufstiegsprüfung, Absolvierung der Grundausbildung
A6	Qualifizierter Hilfsdienst	keine
A7	Hilfsdienst	Keine

Tabelle 1: Verwendungsgruppen, Ernennungs-/ Definitivstellungserfordernisse
(Vgl. Hartmann 2006, S. 332f / BDG 1979, Anlage 1, S. 119ff)

Die Verwendungsgruppen unterteilen sich in 19 Gehaltsstufen, die man mit bestimmten Vorrückungstagen (Biennalsprünge) durchläuft. Die Einsetzung auf qualifizierten Arbeitsplätzen erfolgt mit Anspruch auf Funktionszulage (dabei gibt es wiederum Funktionsgruppen und Funktionsstufen, diese sind altersabhängig). (Vgl. Hartmann 2006, S. 332f)

Für Führungspositionen ein Beispiel aus dem Beamtendienstrechtsgesetz:

Referatsleiter	A 1/2 bis A 1/4
Abteilungsleiter	A 1/4 bis A 1/6
Gruppenleiter	A 1/6 bis A 1/7
Sektionschef	A 1/8 bis A 1/9

Dieses Gehaltssystem mit dem Funktionsstufen ist das aktuell gültige und bestehende. Die Besoldung erfolgt je nach Einstufung in die Verwendungsgruppe und die Gehaltsstufe, bzw. Funktionsgruppen oder Funktionsstufen.

3.2.11.2. Gehaltssystem der vertraglich Bediensteten

1999 wurden die Besoldungsschemen für die Vertragsbediensteten des Verwaltungsdienstes (v-Schema) erneuert und dem A-Schema nachempfunden. Das v-Schema orientiert sich sehr stark an der Struktur des A-Schemas, die Höhe der Funktionszulagen ist aber im Gegensatz dienstaltersunabhängig gestaltet. Die Einstufung im v-Schema erfolgt nach der bereits für die Beamten maßgeblichen Arbeitsplatzbewertung, dies allerdings mit einer speziellen Umrechnungstabelle. (Vgl. Hartmann 2006, S. 334)

Dies zeigt, dass das Besoldungsschema der vertraglich Bediensteten dem der Beamten sehr ähnlich ist und diesem auch nachempfunden ist. Es besteht also Ähnlichkeit in den Gehaltssystemen.

3.2.12. Amtstitel und Funktion

Amtstitel stehen immer wieder im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit was die Beschäftigung mit Verwaltung betrifft und werden oftmals auch kritisiert, bzw. die Verwaltung wird damit noch mehr in eine abgehobene Stellung gebracht.

Das Tragen von Amtstiteln gehört zur Tradition des öffentlichen Dienstes in Österreich, in den letzten Jahren befinden sich diese aber auf dem Rückzug. Dabei ist aber zwischen Amtstiteln und Verwendungsbezeichnungen und Berufstiteln zu unterscheiden. Amtstitel und Verwendungsbezeichnungen sind grundsätzlich den Beamten vorbehalten und stehen mit der besoldungsrechtlichen Stellung in Zusammenhang, ebenso sind Amtstitel ein Sozialisierungsprozess für neu eintretende Kollegen und ein Machtausdruck gegenüber den Bürgern bzw. Klienten. Amtstitel (Ministerialrat, Oberrat, usw.) werden vom Bundespräsidenten verliehen, die dienstliche Berechtigung

zum Tragen einer Verwendungsbezeichnung (Botschafter, Ministerialkanzleidirektor) steht in Zusammenhang mit der Übernahme von Funktionen. Berufstitel werden auch vom Bundespräsidenten verliehen, hängen aber nicht mit der Entlohnung zusammen, sie sind Titel ohne Mittel. (Vgl. Hartmann 2006, S. 329)

Dabei gibt es entsprechend der Ausbildung folgende Strukturierung.

Ohne Abschluss	Beamter Amtswart Oberamtswart Offizial Oberoffizial Kontroller Oberkontroller Fachinspektor Fachoberinspektor
Matura Abschluss	Revident Oberrevident Amtssekretär Amtsrat Oberamtsrat Amtdirektor
Akademischer Bereich	Kommissär Oberkommissär Rat Oberrat Hofrat Ministerialrat Sektionschef

Tabelle 2: Übersicht Amtstitel laut Ausbildung - §140 - Beamten-dienstrechtsgesetz (Vgl. BDG 1979, S.41)

Amtstitel sind für Beamte also nicht nur ein sprachlicher Anreiz, sondern sind direkt mit der Entlohnung verbunden, Berufstitel sind rein sprachlich besetzt und dienen dem persönlichen Wohlgefühl, sie sind ein Machtinstrument gegenüber der Bevölkerung und auch ein Anreiz innerhalb der Verwaltung, sie dienen auch der Sozialisierung.

3.3. Verwaltungswissenschaften – Verwaltungsforschung

In diesem Kapitel werden die theoretischen Ansätze des Untersuchungsgegenstandes Verwaltungswissenschaften vorgestellt, von welcher theoretischen Ausgangsbasis der Untersuchungsgegenstand beleuchtet und betrachtet wird, und wie die historische Entwicklung ist. Es sollen die wichtigsten Schritte und Entwicklungen betreffend Verwaltungsforschung aufgezeigt werden um ein Verständnis für die Mannigfaltigkeit und Interdisziplinarität des Begriffs Verwaltung zu erlangen.

3.3.1. Historische Entwicklungen – rechtswissenschaftliche Ansätze

Die Verwaltung ist geschichtlich eng mit den jeweiligen Veränderungen im Staatsgefüge und dem Staat an sich verbunden. Das Befassen mit dem Thema Verwaltungswissenschaften als eigenes Erkenntnisobjekt ist eine jüngere und mit dem wissenschaftlichen Stand der Methoden und Theorien verändert sich diese auch im Laufe der Zeit.

Die Verwaltungswissenschaften sind in den Anfängen des Untersuchungsinteresses vor allem durch die Entwicklung des Verwaltungsrechts gekennzeichnet und daher geprägt vom Primat der juristischen Betrachtungsweise. Es standen nicht inhaltliche Fragen wie die nach den Staats- und Verwaltungszwecken im Vordergrund, sondern vielmehr formale Kategorien bei der Negativdefinition der Verwaltung als derjenigen Tätigkeit des Staates, die nicht Gesetzgebung oder Justiz ist. Verstärkt wurde die Dominanz der Rechtswissenschaft bei der Behandlung staats- und verwaltungswissenschaftlicher Fragestellungen durch die erheblich ausweitenden und an Eingriffsintensität gewinnenden Verwaltungstätigkeiten. (Vgl. Hesse 1982a, S. 10f)

„Das Hauptaugenmerk der Juristen richtet sich nur auf das verfassungsmäßige Zustandekommen von Normen, die Problematisierung ihrer Legitimität und sozialen wie geschlechtsspezifischen Interessensbindung bleibt im Großen und Ganzen ausgeblendet. Ähnliches gilt für den historischen Entstehungskontext der juristischen Normen, auch hier bleiben in der Regel die sie begründenden sozio-ökonomischen Ursachen außerhalb des juristisch geschulten Blickfeldes.“ (Kreisky 1986, S. 51)

Kreisky meint damit, wenn man sein Interesse lediglich darauf richtet, den institutionellen und formalen Rahmen für Bürokratie und Verwaltung abzustecken, dann werden die Tatsachen verschleiert oder übersehen, dass es nach wie vor die ökonomischen sozialen und geschlechtsspezifischen Verhältnisse in ihren verschiedensten Ausprägungen sind, die in den Rechts- und Organisationsprinzipien vermittelt zum Ausdruck kommen.

Dies bedeutet, dass zu Beginn der Beschäftigung mit Verwaltung von wissenschaftlicher Seite vor allem die rechtswissenschaftliche Seite im Vordergrund stand, es wurde nach juristischen Grundlagen untersucht.

3.3.2. Soziologische Ansätze

Erst im Zuge der Industrialisierung und damit verbunden der endgültigen Gestaltannahme der öffentlichen Verwaltung wurde eine Veränderung betreffend der Sichtweise auf den Forschungsgegenstand hervorgebracht. Nicht nur das verwaltungsrechtliche Interesse war bei verwaltungswissenschaftlichen Fragen dominant, es kamen erste Ansätze der Theorie der politischen Funktion der öffentlichen Verwaltung auf, ebenso wie erste Ansätze einer sozialwissenschaftlichen Untersuchung. (Vgl. Hesse 1982a, S. 11)

Als Vorläufer zur Soziologie sind auch Vertreter und Ansätze von Hegel und Marx zu nennen, welche die wertneutrale Sichtweise, die der Soziologie zugeschrieben wird, noch nicht in dem Maße vertreten.

Hegel soll hier als Beispiel eines Vertreters der Bürokratie erwähnt werden (oftmals als Verherrlicher bezeichnet), Marx wiederum als Kritiker, der seine Kritik vor allem an den Ansätzen von Hegel manifestiert.

Der Staat vertrete die Interessen der Allgemeinheit, die Gesellschaft besteht aus Sonderinteressen, so Hegel. Die Bürokratie hat also die Aufgabe, in die Verschiedenheit die Einheit, in die bürgerliche Gesellschaft den Geist des Staates einzufügen. Hegel meinte weiter, der Staat verkörpere sich in seiner Bürokratie, die die bürgerlichen Freiheiten garantiere, weil sie an rationale Normen gebunden wäre, sehr stark kritisiert. Die Beamten waren für Hegel Abgeordnete der Regierungsgewalt, die Vertreter des Staates schlechthin, sie repräsentierten den Staat als „Reich der Sittlichkeit gegenüber der bürgerlichen Gesellschaft“ (Vgl. Hegel, 1955, S. 289ff)

Marx nimmt die zugebilligte Funktion des Beamten als Vertreter des Staatsinteresses als Ansatzpunkt der Kritik. Marx sieht die emanzipatorische Rolle der Bürokratie bei der Zerstörung des Feudaladels und der Entwicklung der bürgerlichen Gesellschaft, kritisiert aber die Verherrlichung von Hegel. Seiner Meinung nach hat sich die Bürokratie sehr schnell zu einer den Fortschritt hemmenden Institution entwickelt, die vor allem gegen demokratische Prinzipien auftritt, um ihre eigene Position und ihre Gruppeninteressen zu wahren. Ein weiterer Kritikpunkt ist die in Hegels Theorie geforderte Trennung des Staatsbürgers vom Staat. (Vgl. Marx 1964, S. 248ff zitiert nach Heindl 1989, S. 459f)

Marx sieht bürokratische Herrschaft als Ausdruck eines ökonomisch bedingten Klassengegensatzes. Als Weg zur Entbürokratisierung propagiert er die Aufhebung der Gewaltenteilung und die Ausdehnung des Prinzips der Selbstverwaltung. Er ging von der Annahme aus, dass die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben keine besondere Sachkenntnis erfordere und daher könne jeder Mensch diese Aufgaben nebenher erledigen, sei es ehrenamtlich, sei es zeitweilig. (Vgl. Mayntz 1997, S. 29)

Marx ist also einer jener Vertreter, welche die Bürokratisierung zurückdrängen wollen, die einen Abbau des modernen Staates, insbesondere der bürokratischen Zentralverwaltung fordern.

Diese Ansätze sind unmittelbar vor den klassischen soziologischen durchgeführt worden. Folgende Grundlagen sind für die Theorien der Soziologie zu nennen.

In der Soziologie wird der Begriff Bürokratie wertneutral gebraucht. Man versteht darunter eine Arbeitsorganisation (Ordnung der Arbeit), deren wesentliche Merkmale die Einrichtung auf Dauer (Permanenz), die planmäßige Arbeitsteilung (Kompetenz), die weitgehende Bindung der Arbeit an generelle Vorschriften, insbesondere an materiellrechtliche und Verfahrensvorschriften (Normativität), die strenge Über- und Unterordnung (Hierarchie) und die überwiegend aktenmäßige Erledigung (Schriftlichkeit) sind. Neben diesen strukturellen Begriffsinhalten hat das Wort Bürokratie auch einen personellen Begriffsinhalt. Es bezeichnet auch die Gesamtheit der in einer bürokratisch eingerichteten Organisationseinheit verwendeten Personen. (Vgl. Grüner 197., S. 33)

Einer der wichtigsten mit Soziologie verbundenen Namen ist wohl Max Weber, der sich mit dem Thema Bürokratie eindringlich beschäftigt.

Max Weber ist betreffend Bürokratie und Verwaltung einer der meist zitierten Soziologen und er hat ein Bürokratiemodell aufgestellt, welches bis in die heutige Zeit Gültigkeit hat, worauf bei Untersuchungen Bezug genommen wird, welches aber auch immer wieder kritisiert wird. Die wichtigsten Komponenten für das Verständnis des Begriffes Verwaltung und Bürokratie werden hier aufgezeigt. (Vgl. 3.4.1 Bürokratiemodell Weber)

Webers Zugang und Interesse an der öffentlichen Verwaltung ist ein Doppelter, er sieht Bürokratie einerseits als Prinzip der Verwaltungsorganisation, als reinsten Typus rationalen und legalen Handelns, dem er höchste Zweckmäßigkeit für die Durchsetzung einmal gegebener politischer Ziele zuschreibt. Zum anderen stellt er die Bürokratie in einen herrschaftssoziologischen Zusammenhang. Damit durchbricht er begrenzte disziplinäre Zugänge. (Vgl. Hesse 1982a, S. 11)

Weiters zu erwähnen ist noch Jürgen Habermas mit seinen Untersuchungen, der meint moderne kapitalistische Gesellschaften haben ein effizientes, hochmodernes Verwaltungssystem aufgebaut, das auch andere legitimierte Systeme im Staat beherrscht. Mit Kompetenzmacht ausgestattet steuert die Bürokratie das politische System und ist gleichzeitig Anlaufstelle für Problemlösungen. (Vgl. Habermas 1973, S. 184)

Habermas meint weiter, dass erst mit der Ausformung eines bürokratischen Staatsapparates die Verteilung des gesellschaftlichen Reichtums geregelt werden kann. (Vgl. Habermas 1973, S. 30f) Die Verteilung erfolgt nach einem Normensystem, welches ein festgeschriebenes Regelwerk umfasst, das mehr oder weniger von den beherrschten Klassen anerkannt wird. Fehlt der Legitimationsglaube in das Normensystem sind Gewaltausbrüche oftmals die Folge. (Vgl. Habermas 1973, S. 132)

Habermas sieht die Fundamente des modernen Staates (und dies ähnlich wie Weber und Marx) primär in einer kapitalistischen Wirtschaftsordnung verankert, in der Unternehmungen und rational agierende Staatsapparate die tragenden Pfeiler des Gebäudes sind. (Vgl. Konrath 2008, S. 83)

Eine Frage, die sich mit der Beschäftigung der Bürokratie immer wieder aufdrängt, ist jene, ob eine komplexe, differenzierte und spezialisierte Bürokratie noch als neutrales Durchführungsinstrument (Vollzugsinstrument), also als Mittel bewahrt, oder als ein verselbständigtes, eigenes Machtzentrum zu begreifen ist. (Vgl. Mayntz 1997, S.61)

Bei soziologischen Modellen bleibt an und für sich das Primat der juristischen Betrachtungsweise weiter vorhanden, das Ineinandergreifen organisationsinterner wie gesamtgesellschaftlicher, struktureller wie prozessualer, historischer wie gegenwartsbezogener Perspektiven lässt das Bürokratiemodell von Weber noch heute zu einer Herausforderung für jede Form administrationsbezogener Analyse werden. (Vgl. Hesse 1982a, S. 11)

Dies sind einige der soziologischen Ansätze, speziell Max Weber wird in der weiteren Arbeit mit seiner Idealtypisierung der Bürokratie noch eingehender behandelt.

3.3.3. Wechselseitige Beeinflussung Politik und Verwaltung als Untersuchungsgegenstand

Ein weiterer Schritt bei der Beschäftigung mit Verwaltungsfragen waren Ansätze, die das Verhältnis von Politik und Verwaltung sowie insbesondere deren wechselseitige Beeinflussung und Verbindung zum Gegenstand politikwissenschaftlicher Untersuchungen machten. Wissenschaft brachte Verwaltung auf den Begriff an sich, schulte das Verwaltungspersonal in diesem Begriff und beeinflusste über das Personal jene Gesetzesvorlagen, welche die Basis für den organisatorischen Ausbau der Verwaltung bildeten. Dass dadurch, wie schon bei Weber befürchtet, eine Gefahr der Übermacht der Verwaltung besteht, eines Verwaltungsstaates, der gekennzeichnet ist durch Tendenzen der Verselbstständigung und der Selbstführung, dies blieb lange unthematisiert. Lange Zeit war das Verständnis der Verwaltung als nachgeordneten, weisungsgebundenen und politisch kontrollierbaren Teil der politischen Führung weiter vorhanden. Ebenso wie die Annahme der Trennung von Politik als Willensbildung im Parlament und der Verwaltung als Vollzug des politischen Willens. Erst langsam setzte sich die Erkenntnis durch, dass dieses normative Modell der Gewaltenteilung wenig mit der Verfassungswirklichkeit und der Verwaltungswirklichkeit gemein hatte. (Vgl. Hesse 1982a, S. 13)

Es dauerte also einige Zeit, bis man vom vorherrschenden Gedanken der Gewaltenteilung abging und die real vorherrschenden Verhältnisse in die Untersuchungen mit aufnahm, diese teils zum Untersuchungsgegenstand machte.

Heutzutage ist die Entwicklung der öffentlichen Verwaltung weit über die ihr verfassungsrechtlich zugewiesenen Funktionen hinaus kein Diskussionspunkt mehr, dies wird anerkannt. Die Gründe für diese Entwicklung sind das Wachstum der administrativen Institutionen, die Ausdehnung ihrer Entscheidungs- und Handlungskompetenzen, ein Defizit an politischer Führung und politischer Kontrolle, Informationsvorsprünge, das Quasi-Monopol bei der gesellschaftlichen Problemverarbeitung, Verselbstständigungsprozesse der unterschiedlichsten Intensität und viele mehr. (Vgl. Hesse 1982a, S. 13f)

Dies bedeutet, dass die Betrachtung der Verwaltung nicht mehr mit der Grundannahme der normativen Trennung von Politik und Verwaltung bestehen bleibt, obwohl es auch in dieser Zeit noch bestärkende Thesen für diese gibt.

Luhmann schuf mit der Theorie der Verwaltungswissenschaft noch den Versuch Politik und Verwaltung gegeneinander abzugrenzen, er begreift die Verwaltung als ausdifferenziertes Teilsystem innerhalb einer hochkomplexen und veränderlichen gesellschaftlichen Umwelt und sieht ihre spezifische Funktion in der Reduktion von Umweltkomplexität durch Herstellung bindender Entscheidungen. Politik und Verwaltung sind dabei systematisch unterschieden (Legitimationsbeschaffung versus Legitimationsverwendung), wenn auch in wechselseitiger

Ergänzung begriffen. Das politische Teilsystem bildet das Vorfeld, in dem jene Prozesse der Machtbildung, der Legitimation von Führungspersonal und der generalisierten Konsensbildung stattfinden, die auf der einen Seite die Abnahmefähigkeit der Entscheidungen des Verwaltungssystems gewährleisten und zugleich die Verwaltung gegen das unmittelbare Durchschlagen von Umweltforderungen in Entscheidungsprozesse abschirmen soll. Die Entscheidungsinhalte und Entscheidungsprozesse selbst liegen in diesem theoretischen Modell also nicht im Bereich der Politik (hier sehr eng definiert) sondern in der Verwaltung. (Vgl. Scharpf 1971, S. 12).

Entgegen der Abgrenzung von Politik und Verwaltung, wie gerade unter Luhmann beschrieben, rückten aber immer mehr Fragestellungen in den Vordergrund, die die Verknüpfung als gegeben betrachteten. Dies bedeutet, dass verwaltungsrechtliche Untersuchungsansätze durch Analysen des faktischen Verwaltungshandelns ergänzt wurden, wobei organisationssoziologische Beiträge, Ansätze einer Verwaltungsbetriebslehre und schließlich empirische Untersuchungen zu Entscheidungsprozessen in der öffentlichen Verwaltung zunehmend an Gewicht gewannen. Die zunehmend politischen Funktionen der Verwaltung und die administrative Vermittlung politischer Herrschaft wurden zentrale Themen der sozialwissenschaftlichen Forschung. (Vgl. Hesse 1982a, S. 14)

3.3.4. Exkurs Systemtheorie, systemtheoretische Überlegungen

Die Systemtheorie ist auch aus den Verwaltungswissenschaften und der Forschung in der Verwaltung nicht wegzudenken und nimmt einen großen Stellenwert ein. Daher hier ein kurzer Blick auf den systemtheoretischen Ansatz und dessen Bedeutung.

Es gibt, wie bisher schon kennen gelernt, unterschiedliche Methoden und Forschungsansätze, die den Untersuchungsgegenstand „öffentliche Verwaltung“ analysieren. Oftmals kommt es auch zum Einsatz mehrerer Methoden, um mehrere Aspekte der Verwaltung, wie politische, juristische, soziologische, psychologische und ökonomische anzusprechen. Dabei kommen Ansätze der Regierungs- und Verwaltungslehre, vergleichende, verhaltensorientierte oder entscheidungsorientierte Ansätze, sowie der systemtheoretische zum Tragen. (Vgl. Zaininger 2000, S. 95)

Der Fortschritt der Systemtheorie liegt in der Herstellung einer Beziehung zwischen System und Umwelt, dadurch wird das Problem von Systembildung, -erhaltung und -wandel erst verständlich und greifbar gemacht.

Demnach sind Systeme umweltoffene, umweltempfindliche, Eindrücke verarbeitende und kompensierende Leistungseinheiten. (Vgl. Luhmann 1971, S. 47)

Die Systemtheorie, als eine alle Realwissenschaften umschließende allgemeine Wissenschaft, will über deren Ansatz einen Rahmen für eine allgemeine Theorie abgeben, die es den Spezialisten vieler Einzelwissenschaften ermöglicht, miteinander zu kommunizieren. Der systemtheoretische Ansatz gestattet eine Integration vieler Teilforschungsansätze zu einer Organisationstheorie, die Blickrichtung

auf eine interne Ordnung wird durch eine Betrachtung der System-Umwelt Beziehungen ergänzt und die Zeile und Aufgaben werden nicht mehr als a priori gegeben betrachtet, sondern als in- und umsystemabhängig (sie sind das Ergebnis eines Zielsuchprozesses, der selbst organisatorische Fragestellungen aufwirft). (Vgl. Bleicher 2008, S. 102)

Systemtheoretisch orientierte Sozialwissenschaftler sprechen nicht von Staatsfunktionen, sondern von der Funktion des politisch-administrativen Systems und bestimmen diese als Leistung für die umfassende Gesellschaft. (Mayntz 1997, S. 35)

Luhmann schreibt beispielsweise der Systemtheorie eine weite Rolle für die Verwaltungswissenschaften zu, der Begriff des Systems prägt laut ihm alle verwaltungswissenschaftlich bedeutsamen Forschungsansätze. „Er bietet sich an als integrierender Kern einer allgemeinen Theorie der Verwaltung und kann in dieser Rolle zugleich dazu dienen, bisheriges Gedankengut – auch solches, das nicht speziell im Blick auf die Verwaltung erarbeitet wurde – in die Verwaltungswissenschaft einzubringen.“ (Luhmann 1966, S. 64)

Systemtheorie geht im allgemeinen davon aus, dass sich Verhaltensmuster entwickeln lassen, die für gesellschaftliche, soziale und biologische Prozesse Gültigkeit haben. Dabei kann man unter Zuhilfenahme des systemtheoretischen Ansatzes die Gesellschaft in Subsysteme zerlegen und so untersuchen, wie z.B. das Teilsystem „politisches System“ das Gesamtsystem beeinflusst. (Vgl. Konrath 2008, S. 84)

Die Staatsapparate stehen also als Teil der Gesellschaft vor der Problematik, ihre Legitimation gegenüber einer sich dynamisch verändernden Umwelt sicherstellen zu müssen. Alleine wäre kein System lebensfähig, nur innerhalb des politischen Systems findet jedes seinen angestammten Platz. Eine postmoderne Gesellschaft zeichnet sich durch funktional agierende Teilsysteme aus, die untereinander mittels einer speziellen Fachsprache sowie Codes kommunizieren. Ohne Abgrenzung gegenüber der Umwelt ist eine Systemerhaltung nicht möglich. (Vgl. Luhmann 1984, S. 35ff)

Machthaber (und damit der legitimierte Staatsapparat an sich) im Staat wünschen sich im Normalfall nur, dass ihre Anweisungen befolgt werden und sie von Sanktionen Abstand nehmen können. Dabei gilt, wenn sich Macht als nicht mehr durchsetzungsfähig erweisen würde zerfällt jede staatliche Ordnung. Die Ohnmacht eines Staates besteht unter anderem darin, wenn die Androhung der Macht sich als nicht mehr effektiv erweist und Zwangsgewalt die Folge ist. (Vgl. Luhmann 1988, S. 45)

Systemtheoretische Erkenntnisse werden in modernen sozial- und verwaltungswissenschaftlichen Analysen mit einbezogen. Dies bedeutet, dass der staatliche Verwaltungsbereich, die Bürokratie als Subsystem einer Gesellschaft nur analysiert werden kann, wenn er in Beziehung zu anderen Teilsystemen des politischen Systems gesetzt wird, ebenso unter Berücksichtigung der spezifischen österreichischen Verwaltungskultur (wird noch detailliert beschrieben). Die Bürokratie in Österreich agiert zwar nach generellen, formalrechtlichen Normen, doch sie besitzt auch einen Eigenwillen, der

sich bei der Gesetzwerdung als auch beim Gesetzesvollzug zeigt. (wird ebenfalls noch ausführlich dargestellt). (Vgl. Konrath 2008, S. 85)

3.3.4.1. Vorstellung systemtheoretische Ansätze Parsons, Luhmann

Zum besseren Verständnis ein kurzer Abriss der Systemtheorien von Parsons und Luhmann, auch in Bezug auf die bereits getroffenen Annahmen zur Systemtheorie. Dies erfolgt in einem Einschub, da die beiden Theoretiker für Überlegungen zur Verwaltungswissenschaft nicht wegzudenken sind und deren Ansatz für ein besseres Verständnis, auch der Weiterentwicklung der Verwaltungswissenschaften, speziell aus systemtheoretischer Sicht, kurz vorgestellt werden muss.

Parsons strukturell-funktionale Systemtheorie setzt soziale Systeme²⁹ mit bestimmten Strukturen voraus und fragt nach den funktionalen Leistungen, die erbracht werden müssen, um den Fortbestand des sozialen Gebildes zu gewährleisten. (Vgl. Kneer 1993, S. 35f) Soziale Systeme werden als offen und durch Informationseingaben und –ausgaben in ständigem Austausch mit der Umwelt stehend konzipiert. Darüber hinaus ist sie intern in verschiedenen Ordnungen von Subkomponenten differenziert, die ebenfalls ständig Austauschprozesse durchmachen. (Vgl. Parsons 2000, S. 15) Als die Funktion des politisch administrativen Systems kennzeichnet Parsons die Ausrichtung der Aktivitäten der Gesellschaftsmitglieder an kollektiven Zielen, die Bestandserhaltung des sozialen Systems ist der oberste Bezugspunkt in der Theorie von Parsons. Die Funktionsbestimmung ist äußerst formal, indem über Entscheidungsinhalte bzw. die Inhalte kollektiver Zielsetzungen nichts gesagt wird. (Vgl. Mayntz 1997, S. 36)

Für Luhmann, der die funktional-strukturelle Systemtheorie in die Verwaltungswissenschaften eingeführt hat, ist die öffentliche Verwaltung ein System innerhalb des gesellschaftlichen Systems, wobei er die Beziehungen zwischen der Verwaltung und ihrer Umwelt betont. (Vgl. Wenger 1983, S. 71f) Luhmann meint: „Die interne Differenzierung eines Systems in Untersysteme ist demnach ein Prozess, durch den das Gesamtsystem die Problematik seiner Umwelt nach innen weitergibt. Es muss widerspruchsvolle Verfahren der Eigenstabilisierung in Untersystemen und damit ein gewisses Maß an inneren Konflikten tolerieren.“ (Luhmann 1964, S. 79) Luhmann sieht auch den Staat selbst als kein System, sondern die Selbstbeschreibung des politischen Systems. (Luhmann 1984, S. 626)

Das Verhältnis von Verwaltung und Publikum wiederum fasst Luhmann als System-Umwelt-Relation zusammen, die nicht allein von bürokratisch-formalen Strukturprinzipien geprägt ist, sondern auch wie die Verwaltungsorganisation selbst, von informalen Elementen. (Vgl. Treutner 1994, S. 216)

²⁹ „Soziale Systeme werden gebildet von Zuständen und Prozessen sozialer Interaktion zwischen handelnden Einheiten. Wenn die Interaktionseigenschaften sich von Eigenschaften der handelnden Einheiten ableiten ließen, wären soziale Systeme bloß Begleiterscheinungen, wie es die >individualistische< Gesellschaftstheorie nicht selten behauptet hat.“ (Parsons 2000, S. 15)

Damit hat Luhmann mit seiner Version der „Neueren Systemtheorie“ das Prinzip der Differenzierung zum allgegenwärtigen Leitmotiv erhoben und dies in allen Wissenschaftsdisziplinen etabliert. (Vgl. Hammerschmid 1998, S. 24)

Dies bedeutet, dass Systeme ihre Leistungsfähigkeit durch die Binnendifferenzierung steigern können. Je komplexer ein System ist, desto geringer ist das Komplexitätsgefälle zwischen der Umwelt und dem fokalen System und desto besser kann das System arbeiten. (Vgl. Hoffjann 2007, S. 88)

Verwaltung ist ein soziales System³⁰ faktischer Handlungen, die miteinander verbunden sind und sich gegenüber den zur Umwelt gehörenden Handlungen abgrenzen lassen. Das Verwaltungssystem ist wie jede Struktur eines Handlungssystems normativ institutionalisiert und gegenüber Politik, Publikum und Verwaltungspersonal relativ autonom eingerichtet und abgegrenzt, wobei die Verwalter zur Umwelt zu rechnen sind. Spezifische Aufgaben des Handlungssystems der öffentlichen Verwaltung sind aufgrund von außen kommender Informationen verbindliche Entscheidungen für das Publikum herzustellen und dadurch gesellschaftliche Komplexität zu reduzieren. (Vgl. Wenger 1983, S. 71f)

Luhmann geht davon aus, dass eine universalistische sozialwissenschaftliche Theorie möglich ist, eine Theorie, die nicht nur Verwaltungen, sondern alles Soziale einschließt, auch die Wissenschaft und ihre Disziplinen, also auch die Verwaltungswissenschaft selbst. Diese Theorie muss von Spezialisten der allgemeinen Theorie erarbeitet und ständig korrigiert werden. (Vgl. Dammann 1994, S. 230)

Luhmann spricht im Gegensatz zu Parsons von einem funktional-strukturellen Ansatz, bei dem der Funktionsbegriff dem der Struktur vorgeordnet wird und ermöglicht damit die Formulierung eines nicht normativen Begriffs des Sozialen. Er stellt die Autonomie der Subsysteme auf diese Weise gegenüber der Autarkie der Gesamtgesellschaft in den Vordergrund. Soziale Systeme hören beim Ausfall von Systemleistungen laut Luhmann nicht unbedingt zu existieren auf, sie besitzen die Möglichkeit, diese durch andere Leistungen zu ersetzen. Die Welt wird bei Luhmann, im Gegensatz zum Bestand der sozialen Systeme bei Parsons, zur obersten Bezugseinheit der funktionalen Analyse, die Welt ist dabei weder System noch Umwelt, sie ist die Einheit von System und Umwelt. (Vgl. Kneer 1997, S. 39f)

Weiter geht Luhmann, indem er die soziologische Theorie selbstreferentieller Systeme entwickelt, dabei werden soziale Gebilde als geschlossen operierende Einheiten beschrieben, die sich mittels der rekursiven Produktion ihrer Elemente selbst erzeugen und erhalten. Dies wird auch mit den Synonymen Autopoiese und Selbstorganisation bezeichnet. Die Elemente sozialer Systeme werden als Kommunikation bezeichnet. (Vgl. Kneer 1997, S. 65)

Dieser Wechsel ist bei Luhmann ein Paradigmenwechsel, weg von offenen hin zu geschlossenen Systemen, die sich als selbstreferentielle autopoietische Systeme selbst reorganisieren und

³⁰ Der Ausdruck „Soziales System“ ist in der modernen Soziologie zu einem Grundbegriff geworden, der eine theoretische Konstruktion bezeichnet, mit deren Hilfe versucht wird, das zwischenmenschliche Handeln innerhalb eines bestimmten Rahmens sozialer Verhaltens- und Orientierungsmuster analytisch zu erfassen. (Wenger 1983, S. 71)

reproduzieren. Die Systeme müssen von sich selbst lernen und ihre eigenen Strukturen durch die eigenen Entscheidungen spezifizieren, ihre eigenen Regeln, Umwelten und Schwierigkeiten produzieren.

Luhmann geht es um die Auseinandersetzung des Systems mit der Umwelt, um den Fortbestand der Welt als oberste Bezugseinheit und der Reduktion der Komplexität dieser (bis zur Autopoiese hin, dort ist Komplexität durch Komplexität reduzierbar), nicht um den Fortbestand des sozialen Systems wie bei Parsons. Mit diesen Systemtheorien lassen sich auch die entstehenden Tendenzen zur Wandlung und Entwicklung von Institutionen und Organisationen nachvollziehen, es ist die Möglichkeit gegeben, die Veränderungen zu analysieren und das mit einem theoretischen Raster und unter verschiedensten Voraussetzungen.

3.3.5. Interdisziplinarität

Dies beschreibt, wie sich die Verwaltungswissenschaften im Laufe der Zeit von der rein rechtswissenschaftlichen Betrachtung weg weiterentwickelt hat zu interdisziplinären Betrachtungen und Untersuchungen. Dabei werden politische und sozialwissenschaftliche, entscheidungsorientierte, verhaltenswissenschaftliche, ökonomische und vergleichende Fragestellungen mit einbezogen oder immer mehr auch in den Vordergrund gerückt.

Die Verwaltungslehre hat ein primär praktisches Erkenntnisinteresse, geht präskriptiv vor und beschäftigt sich eher mit formellen Aspekten, wie zugeschriebenen Aufgaben, festgelegter Aufbauorganisation, Regeln der Personalauswahl usw. Die Sozialwissenschaften verfolgen demgegenüber ein eher theoretisches Erkenntnisinteresse, versuchen empirisch gestützte Aussagen über Kausalzusammenhänge zu machen und befassen sich weniger mit der Sollstruktur offizieller Regeln als mit den davon oft abweichenden tatsächlichen sozialen Vorgängen. (Vgl. Mayntz 1997, S. 2f)

In ökonomische Theorien der öffentlichen Güter, die ebenfalls immer wieder in die Forschung zur Verwaltung einfließen, dienen nicht Systembedürfnisse der Gesellschaft (z.B. Regulierung), sondern individuelle Bedürfnisse als Bezugspunkt der Aufgabenbestimmung. Der Staat produziert Güter zur Erfüllung jener Bedürfnisse, deren Befriedigung der freie Markt nicht leistet. (Vgl. Mayntz 1997, S. 38)

Durch die Vereinigten Staaten wurde auch die europäische Weiterentwicklung des Forschungsgegenstandes beeinflusst. In den USA war public administration weitgehend eine Domäne der Politikwissenschaften, bis ein Prozess der weitgehenden Ausdifferenzierung einerseits und der Integration weiterer sozialwissenschaftlicher wie ökonomischer Fragestellungen andererseits diese eindeutige Zuordnung zu erschweren begann. Genauso wie in den USA eine eindeutige Zuordnung nicht mehr zu treffen ist und public administration von mehreren Disziplinen für sich reklamiert wird, passiert dieser Prozess auch in Europa und ist immer noch gültig. (Vgl. Hesse 1982a, S. 14f)

Von Verwaltungswissenschaften ist daher eigentlich immer im Plural zu sprechen, es sind dies überdisziplinäre Forschungen, es gibt keine eindeutige Zuordnung auf eine spezielle Disziplin. Dominant sind natürlich noch rechtswissenschaftliche Ansätze, ebenso wie die politischen und sozialwissenschaftlichen. Dennoch muss über diese Disziplinen hinaus bei der Beschäftigung mit Verwaltungswissenschaften gedacht werden.

3.3.6. Verwaltungsforschung in Österreich

Bisher ist von den allgemeinen Entwicklungen der Verwaltungswissenschaften und den Ansätzen zur Untersuchung und Beschäftigung mit Verwaltung aus wissenschaftlicher Sicht gesprochen worden. Hier soll noch speziell auf Österreich zu diesem Thema und zur Verwaltungsgeschichte eingegangen werden.

Die bisher in Österreich praktizierte Verwaltungsgeschichte ist eine enumerative Geschichte der organisatorischen Strukturveränderungen, ohne die man die gesellschaftlichen Veränderungen und politischen Umwälzungen fassen kann. Die Bürokratie wird durch die Strukturgeschichte erfasst, vor allem verfassungs- und organisationstechnische Fragen und Probleme tauchten auf. Dies ist aber nur der geringste Teil. Die wesentlichen Teile des Problembereichs der Verwaltungsgeschichte und Verwaltungswissenschaften, die gesellschaftlichen Ursachen, die Interessen- und Machtkonstellationen, die sozialen Konflikte sowie die soziale Bewegung überhaupt bleiben in der Analyse verdeckt. Daher gilt zu sagen, nicht nur die öffentliche Verwaltung selbst ist in ihrem Handeln selektiv, auch die österreichische Verwaltungs- und Bürokratie-Geschichte ist in ihrer Forschungspolitik äußerst selektiv. (Vgl. Kreisky 1986, S. 61f)

Dies bedeutet, es werden in Österreich bei der Beschäftigung mit Verwaltungsforschung und Verwaltungsgeschichte einerseits, wie bereits vorab behandelt, die juristischen Normen und Regeln im Vordergrund gehalten, andererseits vor allem die Veränderungen in der Struktur, die auf technischen und formellen Regeln beruhen. Andere gesellschaftliche Kontexte stehen eher im Hintergrund der Untersuchungen, wobei hier eine Trendwende erkennbar ist, durch die Beschäftigung mit Verwaltungsreformen und Verwaltungskultur als neue Themenschwerpunkte zieht auch die weitgehendere gesellschaftliche Umfeldbetrachtung in die Verwaltungswissenschaften in Österreich mit ein.

3.4. Bürokratiemodell, Verwaltungsmodell und gültiges Modell für Österreich

Die Verwaltung unterliegt einem gewissen Konstrukt oder Modell, nach dem sie entworfen oder konzipiert wurde. Diese Modelle bildeten sich aus der historischen Betrachtung des Untersuchungsgegenstandes Verwaltung und der Weiterentwicklung der Verwaltungsforschung heraus, welche im vorigen Kapitel näher vorgestellt wurden. Durch die Verwaltungswissenschaften werden Modelle entwickelt, mit denen das Prinzip der Verwaltung erklärt werden soll und die das umfassende Wesen der Verwaltung und deren Funktion aufzeigen und vergleichbar machen sollen.

Diese Modelle sind aber nicht einheitlich und alle Staaten gleich umfassend, sondern jeder Staat und jede Verwaltung basiert auf einem eigenen, historisch begründeten und entwickelten, bzw. eingelebten Modell.

In den folgenden Kapiteln wird das Bürokratiemodell von Weber, auf den bereits Bezug genommen wurde, vorgestellt, ebenso wie weitere Verwaltungsmodelle und das in Österreich gültige und damit als Basis für die Beschäftigung mit Verwaltung dienende Verwaltungsmodell.

3.4.1. Bürokratiemodell Weber

Nach der bereits im vorigem Kapitel durchgeführten Vorstellung der Bedeutung von Max Webers Ansatz für die verwaltungswissenschaftliche Forschung und die Weiterentwicklung der Interdisziplinarität wird nun das Bürokratiemodell von Weber noch genauer vorgestellt.

Es sind dabei natürlich Webers geschichtlicher Hintergrund und seine persönlichen Ideale und Vorbilder nicht zu vernachlässigen.

Max Weber stammte aus der wilhelminischen Tradition, wobei er unter dem Demokratiedefizit des wilhelminischen Deutschlands litt (Vgl. Walter-Busch 1996, S. 106), seinen idealen Bürokraten mit den Augen eines Hegelinaers aus der Perspektive der Geschichte und der sich wandelnden ökonomisch-sozialen Prozesse sah. (Vgl. Seidler 1987, S. 9) Webers Vorbilder waren die Bürokratie und Verwaltung des preußischen Nationalstaates, die an dem Aufstieg Preußens zur Weltmacht nicht unmaßgeblich beteiligt waren. Dazu kamen für Weber die Vorliebe für präzise militärische Abläufe und der ungebrochene Glaube an den Fortschritt der Maschine des naturwissenschaftlich-technischen Zeitalters als Ausdruck der unendlichen Ratio. Das übertragene Modell war dann der moderne rationale Staat als Ausdruck von vernünftigem, berechenbarem menschlich-politischem Denken und Handeln. Dieser Staat war nach Webers Konzeption ohne rationales Recht und Beamtentum nicht denkbar. (Vgl. Heindl 1989, S. 468)

Max Weber widmete der Bürokratie als einem der wichtigsten rationalisierenden Momente der Gesellschaft breite Aufmerksamkeit. Er war der Überzeugung, dass das Gewicht der Bürokratie laufend demokratisierend wirke, da sie aus ihrem rationalen Ansatz heraus Nivellierung und Rechtsgleichheit wollen müsse. (Vgl. Fenske 1994, S. 502)

Weiter werden die genauen Ansätze Webers zu Bürokratie, entsprechend der oben aufgestellten Prämisse, vorgestellt.

Für Weber, der wegweisend für die sozialwissenschaftliche Forschung war bedeutet Macht die Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht. (Vgl. Weber 1980, S. 28) Herrschaft ist für Weber umschrieben mit Beständigkeit, die in Form von staatlichen Institutionen mit ihren

Verwaltungsstäben Ausdruck findet. Daraus ergibt sich ein System, welches Über und Unterordnungen, sowohl in der Bürokratie als auch der Ökonomie, inkludiert hat. (Vgl. Konrath 2008, S. 49)

Max Weber zufolge beruht legitime Herrschaft auf drei Grund- oder Idealtypen, dem rationalen (legalen), traditionellen oder charismatischen.

1. Rationaler Charakter beruht auf dem Glauben an Legalität gesatzter Ordnung und des Anweisungsrechts der durch sie zur Ausübung der Herrschaft Berufenen (legale Herrschaft).
2. Traditioneller Charakter beruht auf dem Alltagsglauben an die Heiligkeit von jeher geltender Tradition und die Legitimität der durch sie zur Autorität Berufenen (traditionelle Herrschaft).
3. Charismatischer Charakter beruht auf der außeralltäglichen Hingabe an die Heiligkeit und Heldenkraft oder die Vorbildlichkeit einer Person und der durch sie offenbarten oder geschaffenen Ordnung.

Dies bedeutet, dass im Falle der rationalen, legalen Herrschaft der sachlichen unpersönlichen Ordnung und dem durch sie bestimmten Vorgesetzten kraft formaler Legalität seiner Anordnung gehorcht wird. Bei der traditionellen Herrschaft wird der Person des durch Tradition berufenen und an die Tradition gebundenen Herrn kraft Pietät gehorcht, bei der charismatischen Herrschaft wird dem charismatisch qualifizierten Führer als solchem kraft persönlichen Vertrauens in Offenbarung, Heldentum oder Vorbildlichkeit im Umkreis der Geltung des Glaubens an sein Charisma gehorcht. (Vgl. Weber 1980, 124).

Bürokratie³¹, wörtlich die Herrschaft des Büros (Beamte und Akten gemeinsam ergeben ein Büro, diese weitet sich im Staatsbetrieb zur Bürokratie aus) wird von Max Weber als Inbegriff legaler, das heißt rational-moderner Herrschaft typologisiert. (Vgl. Weber 1980, S. 134-138)

Wobei Weber aber keine Definition der Bürokratie hinterlässt. Das Alltagswort Bürokratie gehörte nach seiner Meinung nicht zur sozialwissenschaftlichen Terminologie. (Vgl. Lange 1977, S. 28)

Für die Definitionen und dem weiteren Modellaufbau wird die legale (bürokratische) Herrschaft herangezogen, da auch Webers Hauptaugenmerk vor allem der legalen Herrschaft mit bürokratischem Verwaltungsstab gilt. Weber ist der Ansicht, der Glaube der Gesellschaft an das Recht und die Bereitschaft, sich den geltenden Gesetzen unterzuordnen, sind im modernen Staat die Legitimitätsgrundlage der Herrschaft. (Vgl. Seidler 1987, S. 29)

In seinen Schriften benennt Weber aber auch das allgemeine Wahlrecht und einen aktiven Parlamentarismus als einziges Machtgleichgewicht zur Staatsbürokratie. (Vgl. Konrath 2008, S. 51)

Dies bedeutet, dass die Beherrschten den Machtaufbau des Staates akzeptieren und ihn damit legitimieren, daher auch legale Herrschaft. Die zentralen Punkte in dieser Betrachtung sind der Legalitätsglaube an die gesetzliche Ordnung und das Weisungsrecht der Bürokratie. Weber

³¹ Bürokratie ist aus dem französischen Wort bureau (Schreibtisch, Arbeitstisch; Arbeitszimmer; Dienststelle; Amt) und dem griechischen Wort krátos (Herrschaft, Macht, Kraft) gebildet (Vgl. Grüner 1977, S. 33)

kennzeichnet dabei verschiedene Kriterien, welche die Legitimation der rationalen, legalen Herrschaft determinieren. Für Weber beruht rationale, legale Herrschaft darauf:

- dass jedes beliebige Recht muss gesetzt werden, mit dem Anspruch auf Achtung – gesetztes Recht
- dass jedes Recht seinem Wesen nach ein Kosmos abstrakter, normalerweise absichtsvoll gesetzter Regeln sein muss, welche im Einzelfall angewendet und vom Verwaltungsstab auch gepflegt und weiterentwickelt werden
- dass der typische legale Vorgesetzte („Herr“), indem er anordnet und befiehlt, seinerseits der unpersönlichen Ordnung gehorcht, an der er seine Anordnungen orientiert
- dass der Verbandsangehörige („Genosse“) dem Recht gehorcht und nur diesem Recht
- die Verbandsangehörigen gehorchen dem Herrn nur insoweit, dass sie den unpersönlichen Ordnungen gehorchen und daher dem Gehorsam nur innerhalb der ihm durch diese zugewiesenen rational abgegrenzten sachlichen Zuständigkeit verpflichtet sind. Sie gehorchen dem Herrn nicht aufgrund seiner Person.

(Vgl. Weber 1980, S. 125)

Laut Weber ist die technisch rationale Herrschaft die effizienteste, eine kontinuierliche Massenverwaltung in einem technisch-ökonomischen Gemeinwesen kann nur so funktionieren. Der Kapitalismus fordert mehr oder weniger so ein Verwaltungssystem, ebenso wie der Sozialismus. (Vgl. Weber 1980, S. 129)

Der reine Typus legaler Herrschaft lässt sich am besten mittels bürokratischer Verwaltungsstäbe verwirklichen. Weber versteht darunter wiederum im idealtypischen reinen Fall die Aktivitäten monokratisch, das heißt nicht kollegial funktionierender Einzelbeamter (Vgl. Walter-Busch 1996, S. 98), die den Regeln des folgenden Absatzes gehorchen.

Die im Folgenden beschriebenen grundlegenden Faktoren sind für Weber Punkte, die eine präzise Beschreibung der rationalen Herrschaft darstellen.

Weber selbst liefert folgende präzise Beschreibung der „Rationalen Herrschaft“, die lautet, dass die Grundkategorien der rationalen Herrschaft sind:

1. ein kontinuierlicher, an Regeln gebundener Amtsbetrieb, innerhalb
2. einer Kompetenz; Merkmale sind
3. das Prinzip der Amtshierarchie,
4. feste Regeln,
5. das Prinzip der vollen Trennung des Verwaltungsstabs von den Verwaltungs- und Beschaffungsmitteln,
6. das Fehlen jeder Approbation der Amtsstelle an den Inhaber,
7. die Aktenmäßigkeit der Verwaltung,
8. die legale Herrschaft des Verwaltungsstabes. (Vgl. Weber 1980, S. 125f)

Aus diesen Punkten lässt sich für die Bürokratie noch folgende Erweiterung und komplettierte Aufzählung aus dem Werk Webers darstellen.

Bürokratie ist vor allem durch formale Verfahren, wie Amtsbetrieb mit festen Regeln (Beamte sind persönlich frei, nur sachlichen Amtspflichten gehorchend), festen Kompetenzen- und Leistungsverteilung, fester Instanzenzug für und bei der Amtshierarchie (Befehl-Gehorsam), Handeln nach technischen Regeln und Normen, Prinzip der vollen Trennung des Verwaltungsstabes von den Verwaltungs- und Beschaffungsmitteln, Fachqualifikation durch Diplom und Prüfung, beglaubigt und überprüft (speziell bei Besetzungen von Leitungspositionen), spezielle Fachschulungen (rationales Fachwissen), hauptberufliche Tätigkeit - Trennung von Amt und Person, Geldentlohnung nach hierarchischem Rang, Aktenmäßigkeit der Verwaltungshandlungen (Betonung auf schriftliche Kommunikation), Amtsverschwiegenheit, Autorität der Amtsperson, strenges Disziplinarrecht (strenge Amtsdisciplin und Kontrolle), Ernennung der Beamten (nicht Wahl), Verwaltungsmittel gehören dem Bediensteten nicht selbst, Laufbahnregelungen nach Amtsalter oder Leistung, und Abzeichnungsverfahren charakterisiert. Eine Regelstruktur, die die sachliche Gemeinwohlorientierung der öffentlichen Verwaltung sicherstellen soll (siehe Abbildung). Diese starke Verfahrenorientierung der öffentlichen Verwaltung im Sinne zumindest formaler Gleichbehandlung und eines offenen Zugangs für die Allgemeinheit korrespondiert mit einem strikt hierarchischen Behördenaufbau, der die Willensdurchsetzung von der Behördenspitze bis zu den untergeordneten Behördenteilen und Beamten sicherstellen soll. (Vgl. Weber 1980, S. 125f; Prittwitz 2007, S. 218)

Der idealtypische Beamte wird von einem Vorgesetzten kontrolliert und ist nicht in seine Funktion gewählt worden. Für Weber bedeutet bürokratische Verwaltung „Herrschaft des Wissens“ (Vgl. Weber S. 129)

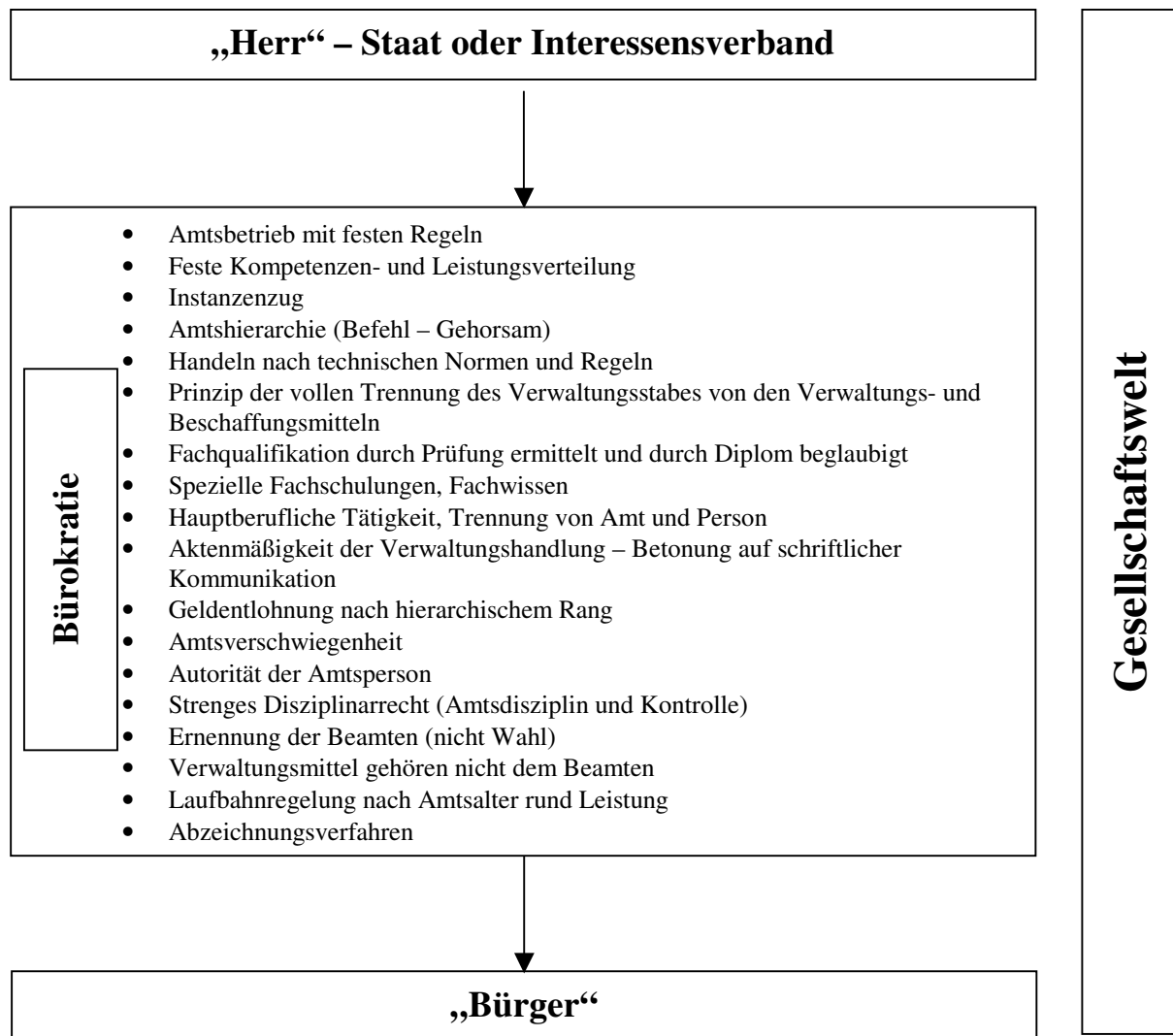


Abbildung 1: Darstellung abgeleitet aus Max Webers Wirtschaft und Gesellschaft (Vgl. Weber 1980, S. 126; Prittwitz 2007, S. 218)

Von den verschiedensten Definitionsmerkmalen bürokratischer Verwaltung ist für Weber das Prinzip rationalen Fachwissens das wichtigste. Ohne sachkundiges Fachwissen sind die technischen Hochzivilisationen der Moderne nicht funktionsfähig. (Vgl. Walter-Busch 1996, S. 101)

Die rein bürokratische, also die bürokratisch-monokratische aktenmäßige Verwaltung ist laut Weber, bei Gedanken um die Auswirkungen dieser legalen, rationalen Herrschaftsform, nach allen Erfahrungen an Präzision, Stetigkeit, Disziplin, Straffheit und Verlässlichkeit, also Berechenbarkeit für den Herrn, wie für die Interessenten, Intensität und Extensität der Leistung, formal universelle Anwendbarkeit auf alle Aufgaben, rein technisch zum Höchstmaß der Leistung vervollkommenbare, in all diesen Bedeutungen: die formal rationalste Form der Herrschaftsausübung. Die Entwicklung moderner Verbandsformen auf allen Gebieten (wie Staat, Kirche, Heer, Partei, Wirtschaft, Interessensverbände) ist schlechthin identisch mit der Entwicklung und stetigen Zunahme der bürokratischen Verwaltung. (Vgl. Weber 1980, S. 128)

In Webers Augen spielt das Kollegialitätsprinzip immer eine wichtige Rolle, dies aber, um die Bürokratie unter Kontrolle zu halten. Wegen der Nachteile einer langsameren Entscheidungsfindung und keiner konkreten Verantwortung des Einzelnen bleibt es jedoch gegenüber monokratischen Systemen im Hintertreffen. (Vgl. Lange 1977, S. 46)

Das monokratische System ist für Weber ebenso das geeignetste für die Verwaltung, wie dies auch für Kelsen und Merkl (im folgenden Kapitel erwähnt) gilt.

Laut Weber gibt es nur die Wahl zwischen Bürokratisierung oder Dilettantisierung der Verwaltung. Die bürokratische Verwaltung ist die formal-technisch rationalste und damit für die Bedürfnisse der Massenverwaltung (personalen oder sachlichen) unumgänglich.

Dies bedeutet, dass Weber in der rational-legalen Form der Herrschaft die reinste Form der Verwaltung sieht und diese sich auch für die Massenverwaltung als am besten geeignete herausstellt.

Wer über einen bürokratischen Apparat verfügt, der kann in einer Gesellschaft Herrschaftsbeziehungen aufbauen, bzw. aufrecht erhalten, denn nur in einem geordneten und geregelten Staat ist ein rational gesellschaftliches Handeln berechenbar und vorhersehbar, was als noch wichtigerer Faktor gilt. Wo die Bürokratisierung der Verwaltung restlos durchgeführt ist, da ist laut Weber praktisch eine so gut wie unzerbrechliche Form der Herrschaftsbeziehung geschaffen. (Vgl. Weber 1980, S. 570) Die beherrschten Klassen können sich, da das System historisch gewachsen ist und ein Leben ohne fachkundige Bürokratie nicht vorstellbar ist, diesem System kaum entziehen. Auf dem Glauben an die Staatsverwaltung und ihrer Diener (Beamten) beruht alle öffentliche Ordnung im Staat. (Vgl. Konrath 2008, S. 51)

Weber spricht davon, dass: „Eine einmal voll durchgeführte Bürokratie gehört zu den am schwersten zu zertrümmernden sozialen Gebilden. ... Denn unter sonst gleichen Chancen ist planvoll geordnetes und geleitetes „Gesellschaftshandeln“ jedem widerstrebenden „Massen“- oder auch „Gemeinschaftshandeln“ überlegen. Wo die Bürokratisierung der Verwaltung einmal restlos durchgeführt ist, da ist eine praktisch so gut wie unzerbrechliche Form der Herrscherbeziehung geschaffen.“ (Weber 1980, S. 569f) Weiters, dass der Fortschritt und die besonderen Vorzüge der Bürokratie darin liegen, durch Abstraktion und Formalisierung der Willkür und Unberechenbarkeit vielfältigen Lebens Einhalt zu gebieten, durch Entmenschlichung der Bürokratie den Rationalismus der Lebensgestaltung voranzutreiben. (Vgl. Weber 1980, S. 562ff)

Weber ist der Meinung, dass, wenn die Bürokratisierung der Verwaltung restlos durchgeführt ist, diese wie eine Maschine, einmal in Gang gebracht ist, mit allen Veränderungen und Anforderungen fertig werden kann und rastlos arbeitet.

Für Weber gilt, dass die Bürokratisierung unausweichlich ist und sie für die Gesellschaft auch unausweichlich ist. „Die überlegene Zweckmäßigkeit der modernen bürokratischen Staatsverwaltung

begründet für Weber ihre Unentbehrlichkeit und macht sie insofern für jede entwickelte moderne Gesellschaft unausweichlich“ (Mayntz 1997, S. 29)

Die Sozialwissenschaften nehmen das Bürokratiemodell von Weber als Ausgangslage her, um auch die bürokratische Organisation zu bestimmen. Bürokratische Organisationen liegen dann vor, wenn bestimmte strukturelle Merkmale vorhanden sind. Diese lassen sich in 5 Punkten zusammenfassen:

1. eine genau festgelegte Amtshierarchie;
2. ein festes System vertikaler Kommunikationslinien (Dienstwege), die eingehalten werden müssen;
3. eine geregelte Arbeitsteilung, die auf Spezialisierung beruht;
4. ein System von Regeln und Richtlinien, das die Rechte und Pflichten aller Organisationsmitglieder festlegt;
5. ein System von genau definierten Verfahrensweisen für die Erfüllung der Aufgaben.

(Mayntz 1972, S. 480, zitiert nach Mayntz 1997, S. 110)

Dies soll nur aufzeigen, dass für die Sozialwissenschaften die Gedanken von Max Weber bei der Betrachtung von Bürokratie und bürokratischen Organisationen immensen Stellenwert haben und Weber bereits die wichtigsten Punkte der Betrachtungen aufgezeigt und beschrieben hat.

Ein Punkt, den es auch bei Webers Idealtypus zu beachten gilt, ist, dass seine rationale Bürokratie entsprechend dem Idealtypus auf eindeutige und stabile Zuständigkeiten bezogen ist, sie muss sich mit jeder Aufgabenerweiterung selbst erweitern, jede Aufgabenerweiterung bedeutet aber auch Störung bisheriger Abläufe. (Ellwein 1982, S. 48)

Es gilt natürlich auch zu sagen, dass man gewissen Ansätzen und theoretischen Annahmen von Weber auch kritisch gegenüber stehen kann, teilweise muss, wie im folgenden aufgezeigt wird.

Max Morstein sieht Bürokratie, im Gegensatz zu Weber, beispielsweise aus der negativen Betrachtungsweise heraus, für ihn ist sie gekennzeichnet durch Unpersönlichkeit, Selbstisolierung, Geheimhaltung, Solidarität, Beharrungstendenz, Bequemlichkeit und Umständlichkeit. (Vgl. Grüner 1977, S. 36) Diese Punkte sind auch in die modernen kritischen Auseinandersetzungen mit Bürokratie und Verwaltung aufgenommen, die den Reformgedanken in den Vordergrund schieben.

Auch die Konzeption der Beamten von Olszewski ging in andere Richtung als Max Weber. Nach seiner Idee sollte der Beamte Eigenschaften besitzen wie: Individualität, Kenntnis der Lebensrealitäten, soziale Anteilnahme, sowie Mut und Selbständigkeit in der Anwendung des Rechts. Diese liberalen Annahmen entnahm Olszewski aus der Praxis der Verwaltung, in der er selbst tätig war. (Vgl. Seidler 1987, S. 9) Max Webers Auffassung nach ist die Bürokratie eine objektive Notwendigkeit des modernen Staates und ihr unentbehrlicher Aufstieg prägt die heutige Gesellschaft am stärksten. Andere soziale Relationen, wie ökonomische Konstellationen, Klassenunterschiede und ideologische Bindungen werden in den Hintergrund gedrängt. (Vgl. Seidler 1987, S. 27)

Dem Weberschen Sachkonzept von Bürokratie stehen allerdings traditionell wahrgenommene informelle Herrschaftscharakteristika der Bürokratie gegenüber, so Formen willkürlicher Herrschaft und Privilegien. Hierzu gehören Handlungsprivilegien, so das Amtsprivileg, Verwaltungsakte zumindest kurzfristig einseitig durchführen zu können, aber auch das Versorgungsprivileg, so auf Lebenszeit gesicherte Anstellung, grundsätzlich leistungsunabhängige Besoldung und Pensionszahlung. Im Zeichen dieser Privilegien ist Bürokratie im allgemeinen auch durch die Bildung nichtsachlicher Machtstrukturen und hieraus resultierender Leistungs- und Effizienzverluste gekennzeichnet. Besonders ungeeignet erscheinen bürokratische Strukturen, wenn rasches, risikofreudiges und dazu möglicherweise auch regelabweichendes (unbürokratisches) Entscheidungsverhalten erforderlich ist. (Vgl. Prittwitz 2007, S. 218f)

Max Weber gilt allgemein für die Verwaltung als sehr bedeutend, Bürokratie und die Modellbildung, es werden aber, wie in den letzten Absätzen erwähnt, nicht alle Annahmen kritiklos hingenommen und immer wieder hinterfragt. Nichtsdestotrotz kommt man bei der Beschäftigung mit Bürokratie um die Idealtypusansätze von Weber nicht herum.

Auch Max Weber selbst erkennt gewisse Fehl- und Disfunktionen bürokratischer Verwaltungsapparate keineswegs, etwa die Tendenzen zum Übergehen menschlicher Aspekte, von Einzel- oder Sonderfällen. Es gibt aber aus Webers universalhistorisch vergleichenden Perspektiven zu modernen bürokratischen Verwaltungs- und Entscheidungstechniken keine funktionsfähigere Alternative. Im real existierenden, nicht nur erträumten Sozialismus der Zukunft würde die Bürokratie nicht etwa allmählich absterben, sondern noch unumschränkter zur Herrschaft gelangen als in kapitalistischen Industriegesellschaften. (Vgl. Walter-Busch 1996, S. 117)

Diese Ausführungen sollen ein Bild über die Theorien und Ansätze von Max Weber bieten und ein Verständnis des Bürokratiemodells schaffen, ebenfalls einige Kritikpunkte an seinen Theorien aufzeigen. Eine Beschäftigung mit Verwaltung und Bürokratie bedeutet, Max Weber in die Überlegungen mit einzubeziehen, auch was Verwaltungskultur betrifft.

Max Weber bietet also das seiner Meinung nach gültige Idealkonzept von Bürokratie an und benennt die entsprechenden Faktoren, wie dieses zu erhalten bzw. zu erreichen ist und warum sich dieses auch durchsetzen wird und muss. Aus diesem Konzept heraus und als Weiterleitung daraus, ist im folgenden auch das Verwaltungsmodell von Kelsen und Merkl zu sehen, die einige der Hauptkriterien von Weber in ihr Konzept mit aufnehmen.

3.4.2. Verwaltungsmodell Kelsen/Merkl

Einleitend ist zu sagen, dass das Kelsen/Merkl'sche Verwaltungsmodell sehr starke Ähnlichkeiten mit dem Bürokratiemodell von Weber aufweist und es gilt als modellprägend für die österreichische Verwaltungsorganisation und stellt auch einen zentralen Bezugspunkt für die österreichische Verwaltungslehre dar.

Bei der theoretischen Modellbildung von Kelsen und Merkl ist jedoch zu sagen, dass auf die Hoheitsverwaltung Bezug genommen wird (Vgl. Merkl 1999, VII), die Privatwirtschaftsverwaltung wird außerhalb der Betrachtungen gelassen, wobei dieser Bereich einen sehr großen Teil der Staatstätigkeit ausmacht, um nicht zu sagen den größten Teil.

Beim Verwaltungsmodell von Kelsen und Merkl stehen zwei Aspekte im Vordergrund, der Zusammenhang zwischen Verwaltungsorganisation und demokratischer Staatsform und die Frage der zweckmäßigsten Form der Verwaltungsorganisation.

Für Kelsen/Merkl ist die Demokratie eine Herrschaftsform, die eine Beteiligung der Beherrschten an der Herrschaft voraussetzt und wesentlich für eine demokratische Staatsform ist die Bindung der Verwaltung an das Gesetz und die Verantwortlichkeit der Verwaltung für eine gesetzeskonforme Vollziehung gegenüber den gesetzgebenden Organen. (Vgl. Kelsen 1981, S. 10f)

Das bedeutet, dass Demokratie im eigentlichen Sinn, nämlich eine dem Volkswillen entsprechende Herrschaftsausübung dann erfüllt ist, wenn die Vollziehung der Gesetze durch die Verwaltung sichergestellt ist. Erreicht wird dies durch das Weisungsrecht gegenüber untergeordneten Verwaltungsorganen, noch mehr durch das zusätzliche Abhängigkeitsvolumen der Bestellung. Durch die Bestellung kann die Durchführung des Willens des vorgesetzten Organs sichergestellt werden. Nur durch diese autokratische³² Verwaltungsorganisation, bei der die Verwaltungstätigkeit durch ernannte Einzelbeamte erfolgt, ist eine Kontrolle der Vollziehung durch den demokratischen Gesetzgeber gewährleistet, die autokratische Verwaltung erweist sich als die eigentlich demokratische. (Vgl. Merkl 1999, S. 81ff) Kelsen und Merkl sprechen weiters davon, dass nur die autokratischen obersten Einzelorgane, die demokratische Wahl derer und die Verantwortlichkeit dem Parlament gegenüber, die Garantie der gesetzmäßigen Tätigkeit gewährleistet, die Demokratisierung der Mittel oder Unterorgane würde eine Aufhebung der Demokratie der Gesetzgebung bedeuten, da die Verantwortlichkeit dem demokratisch gewählten Gesetzgeber gegenüber geringer werden würde. (Vgl. Merkl 1927, S.334f)

Die autokratische Verwaltungsorganisation ist für die Erfüllung staatlicher Aufgaben durch die Arbeitsteilung und Hierarchisierung zweckmäßiger als andere Organisationsformen, dies verbunden mit der steigenden Anzahl der Verwaltungsaufgaben und der übertragenen Funktionen. (Vgl. Kelsen 1981, S. 73)

Das monokratische³³ System bietet des weiteren die Überlegenheit dadurch, dass es das Prinzip der Arbeitsteilung ermöglicht und Doppelarbeit und Arbeitskumulierung, wie sie im kollegialen System vorkommt, vermeidet. Das kollegiale System bringt laut Merkl hauptsächlich eine Verbesserung der Arbeitsqualität, nicht jedoch des Arbeitseffektes mit sich. (Vgl. Merkl 1927, S. 329f)

³² autokratisch: von Autokratie, Sonderform der Monarchie, bei der der Herrscher die unumschränkte Staatsgewalt auf sich vereint (Vgl. Brockhaus 1998, Bd. 1, S.370)

³³ monokratisch: von Monokratie, die Herrschaft eines Einzelnen (Vgl. Brockhaus 1998, Bd. 9, S. 361) / Monokratie bezeichnet ein Organisations- und Zuständigkeitsprinzip, bei dem die Führungs- und Entscheidungsgewalt nur von einer Person ausgeübt wird, die auch die Verantwortung für die getroffenen Entscheidungen trägt (monokratische Führung). (Vgl. Monokratie)

Das Verwaltungsmodell von Kelsen und Merkl hat, wie das Bürokratiemodell von Weber, die gleichen tragenden Prinzipien für eine optimierte Verwaltungsorganisation zur Voraussetzung. Es ist dies eine Vollziehung durch einen autokratischen Verwaltungsapparat, bei dem monokratisch organisierte Verwaltungsorgane ernannt werden, die in strenger Abhängigkeit zu den vorgesetzten Organen stehen, die in der Demokratie vor allem durch das Parlament erlassene Rechtsvorschriften vollziehen. Für Kelsen und Merkl ist diese Organisationsform eine Voraussetzung für die Demokratie, Weber sieht in der reinen Form der autokratischen Verwaltung eine Gefahr für die Demokratie (Vgl. Weber 1980, S. 572). Hierarchische Strukturen, Weisungsbindung und Berufsbeamtentum werden in Verbindung mit der Gesetzesgebundenheit der Verwaltung zu essentiellen Elementen einer demokratischen Staatsform. (Vgl. Kelsen 1981, S. 72) Charakteristisch für dieses Verwaltungsmodell sind also eine strenge Orientierung an individuelle und generelle Normen, die ausgeprägte hierarchische Kontrolle und das nahezu ausschließliche Monopol von Einzelorganen bei der Verwaltungsführung. (Vgl. Pesendorfer 1994, S. 136)

Die Auffassung der Verwaltungsorganisation als Maschine ist charakteristisch für das autokratische Verwaltungsmodell und schon unter Weber ein unumgänglicher Punkt. Weber meint, die Verwaltung „entwickelt sich umso vollkommener, je mehr sie sich entmenslicht.“ (Weber 1980, S. 563) „Der einzelne Beamte kann sich dem Apparat, in den er eingespannt ist, nicht entwinden.... Er ist – der weit überwiegenden Mehrzahl nach – nur ein einzelnes, mit spezialisierten Aufgaben betrautes, Glied in einem nur von der höchsten Spitze her, nicht aber (normalerweise) von seiner Seite, zur Bewegung oder zum Stillstand zu veranlassenden, rastlos weiterlaufender Mechanismus, der ihm eine im wesentlichen gebundene Marschroute vorschreibt.“ (Weber 1980, S. 570)

Hier wird oftmals Kritik angesetzt, denn es besteht durchaus auch der Ansatz, dass nicht maschinenartige, anonyme Wesen für die Funktion einer Organisation am besten geeignet sind, sondern motivierte, initiative und lernfähige Mitarbeiter. Im Falle der Ministerialverwaltung muss wohl eine Kombination aus den wichtigsten Punkten des maschinenhaften Denkens und anderen Ansätzen kommen.

Dem autokratischen Verwaltungsmodell wird die Überlegenheit gegenüber anderen Organisationsformen vor allem dadurch zugesprochen, dass es einen „one best way“ der Organisationsform gibt, dass die Steuerbarkeit der Organisation durch Normen besteht und in der Annahme der Verwaltungsorganisation als Maschine. (Vgl. Pesendorfer 1994, S. 137ff)

Hier zeigt sich aber, dass diese Punkte in der theoretischen Form nicht immer komplett erfüllt sind, durch Einzelauslegungen und Handlungsspielräume (Ermessen bei unzureichend definierten Normen) und eben auch durch Faktoren der Verwaltungskultur und dem damit verbundenen Ausbleiben der Funktion der Verwaltung als Maschine sind diesem theoretischen Ansatz auch Grenzen auferlegt.

3.4.3. Gültiges Verwaltungsmodell in Österreich

Für Österreich gilt, dass die Verwaltungsorganisation im Wesentlichen den Prinzipien des Kelsen/Merkschen Verwaltungsmodells entspricht und ebenso eine hohe Affinität zur Gedankenwelt von Max Weber hat.

Die Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung sind hierarchisch gegliedert und die Bestellung der Funktionsträger erfolgt nach dem Ernennungsprinzip. Das vorherrschende Element in der Verwaltung ist das monokratische, dem Prinzip der Kollegialität kommt nur untergeordnete Bedeutung zu³⁴. Mit den obersten Verwaltungsgeschäften des Bundes (soweit sie nicht dem Bundespräsidenten übertragen sind) werden der Bundeskanzler, der Vizekanzler und die Bundesminister monokratisch betraut. Der überwiegende Teil der obersten Verwaltungsgeschäfte des Bundes ist von einzelnen Bundesministern zu vollziehen, der Aufgabenbereich der Bundesregierung als Kollegialorgan ist, wenn auch politisch relevant, nur vergleichsweise klein. Der Bundesregierung steht, anders als den Bundesministern, auch kein Hilfsapparat in Form des Ministeriums zur Verfügung. (Vgl. Pesendorfer 2006, S. 136f)

Im Bundesministeriengesetz ist auch die interne Organisation der Bundesministerien dem Verwaltungsmodell von Kelsen/Merkl entsprechend, vor allem in Bezug auf die Regelung des Verantwortungszusammenhangs in den Bundesministerien und betreffend der Ernennung der Verwaltungsbediensteten festgelegt. Abweichungen vom klassischen Aufbau der Bundesministerien sieht das Bundesministeriengesetz in folgenden Fällen vor: Geschäfte, die den Wirkungsbereich zweier oder mehrerer Sektionen berühren, und Einrichtung der inneren Revision, Bibliotheken oder andere Stellen mit Zuständigkeit für mehrere Bundesministerien. Ebenso besteht die Möglichkeit der Einrichtung von Kommissionen³⁵, zusammengesetzt aus mehreren Ministerien, Sachverständigen oder Experten. (Vgl. Pesendorfer 2006, S. 137)

Im monokratischen System ist der Leiter der Verwaltungseinrichtung allein bestimmend, er ist auch Vorgesetzter aller übrigen Angehörigen dieser Einrichtung. Die Willensbildung ist vergleichsweise einfach und schnell, die Verantwortlichkeiten sind klar definiert. Beim kollegialen System ist der Vorsitzende nur *primus inter pares*³⁶, der Weg der Willensbildung muss geregelt sein, es gibt ein Anwesenheits- und Beschlussquorum, die Willensbildung dauert in der Regel länger und ist aufwendiger. (Vgl. Holzinger 2006, S. 111)

An und für sich kann man also sagen, dass die österreichische Verwaltungsorganisation dem Verwaltungsmodell von Kelsen und Merkl entspricht, was den autokratischen Aufbau und die monokratischen obersten Verwaltungsorgane betrifft, sowie die Hierarchie und die Möglichkeiten der Ernennung. Bei allen Überlegungen zu einer angepassten Modellentwicklung betreffend der

³⁴ Beim monokratischen Prinzip liegt die Entscheidung in der Hand eines Entscheidungsträgers, einer Person, beim kollegialen Prinzip wird die Entscheidung durch den Willen einer Mehrheit gleichberechtigter Organwalter getroffen. Es wird daher nicht an der Zahl der in der Einrichtung tätigen Personen unterschieden sondern alleine durch die Zahl derer, die an der Willensbildung beteiligt sind. (Vgl. Holzinger 2006, S. 110)

³⁵ Dem BMVIT waren 2007/08 keine übergreifenden Kommissionen, Beiräte, Anstalten, Institute, Fonds sowie Ausschüsse zugeordnet. (Vgl. Korath 2008, S. 207)

³⁶ *Primus inter pares* = erster unter Ranggleichen (Vgl. Brockhaus 1998, Bd.11, S. 190)

Kelsen/Merkschen Theorie muss auch die direkte Verknüpfung mit dem Bundesverfassungsgesetz gesehen werden, diese Verknüpfung besitzt in Österreich eine große Autorität, deswegen werden Veränderungen in der Verwaltung oftmals auch über die Verfassung diskutiert, Ansätze oft auch als verfassungswidrig abgetan.

Natürlich kann die Verwaltung aber nicht 1:1 mit dem Verwaltungsmodell abgebildet werden, realpolitisch kommt es immer zu Abweichungen. Daher ist das in Österreich gültige Modell eine aus dem Kelsen/Merkschen Verwaltungsmodell weiterentwickelte Form (auch bedingt durch E-Government und New Public Management, welche aus den gesetzestreuen und pflichtbewussten Staatsdienern Manager zu formen versuchen), die am ehesten mit dem Begriff Dialogmodell umschrieben werden kann.

Das Kooperations- oder Dialogmodell³⁷ ist das realitätsbezogenste Abbild von Politik und Verwaltung in der österreichischen Staatswirklichkeit. Dabei kommt es zu einer aufgabenspezifischen Verschränkung der Arbeit des Politikers und der des Verwaltungsbediensteten. (Vgl. Oberndorfer 2006, S. 43f)

In Österreich sind die Strömungen der Kameradschaft und Kooperation weit verbreitet und historisch etabliert, sie kommen im gültigen Modell, das aus dem theoretischen Konzept von Kelsen und Merkl konzipiert wurde, als realpolitischer Teil zum Einsatz und zur Geltung. Daher basiert Österreichs realpolitische Verwaltung auf dem Prinzip von Kelsen und Merkl nur erweitert um den Faktor des Dialogs und der Kollegialität (in den entsprechenden Umgebungen und Normen, Richtlinien).

3.5. Verwaltung und Umwelt

In diesem Kapitel, welches dem der Definition der Verwaltungskultur vorangestellt, wird das Verhältnis der Verwaltung seiner Umwelten gegenüber aufgezeigt und beschrieben, um zu zeigen wo und wie Wechselwirkungen und gegenseitige Einflussnahmen vorhanden sind. Diese sind mit ein ausschlaggebender Faktor für die Verwaltungskultur.

Der bereits besprochene systemtheoretische Ansatz von Luhmann wurde auch entwickelt, um die Vielfältigkeit und Komplexität der Beziehung zwischen Verwaltung und gesellschaftlichem Umfeld zu erfassen. Dieser sieht die Verwaltung selbst als ein besonderes Teilsystem der Gesellschaft, dem die Anfertigung bindender Entscheidungen gegenüber der Umwelt obliegt. Als offenes System steht die Verwaltung in Austauschbeziehungen mit anderen gesellschaftlichen Teilsystemen. (Vgl. Oberndorfer 2006, S. 35)

³⁷ Vergleiche Kapitel: 3.5.1.3 Modelle des politisch-administrativen Systems

Die Stellung der Verwaltung zu ihrer Umwelt wird mit der folgenden Darstellung aufgezeigt und einige Punkte beispielhaft dazu beschrieben.

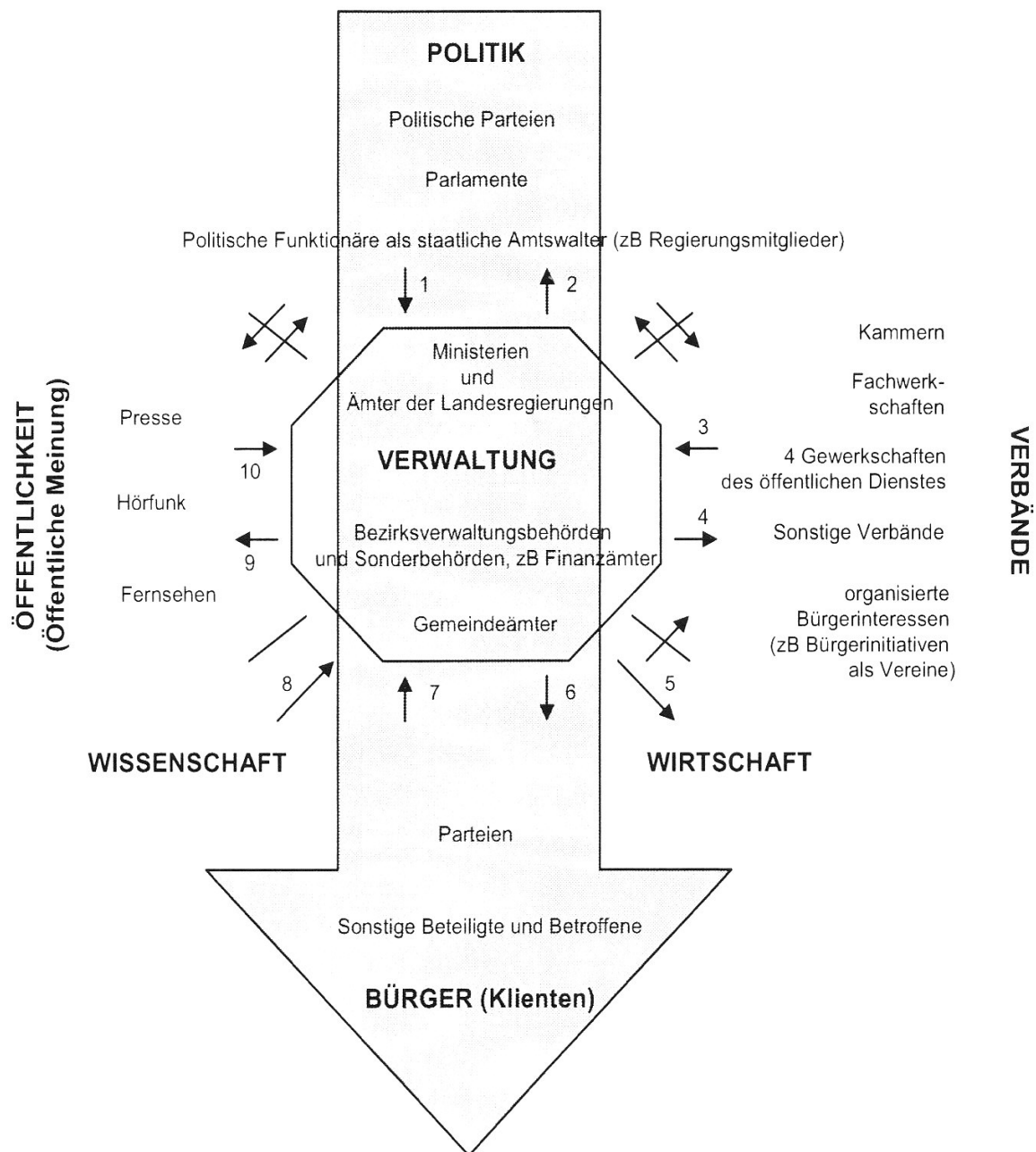


Abbildung 2: Schaubild der Stellung der Verwaltung in der Gesellschaft (Oberndorfer 2006, S. 35)

Die Wechselbeziehungen im Schaubild sind folgendermaßen zu erklären:

1. die Politik beeinflusst die Verwaltung formal durch Weisungen und Gesetze
2. die Verwaltung beeinflusst die Politik durch deren Teilnahme an der Gesetzesentwurfsausarbeitung oder durch Fachverbände unter den Verwaltungen (vertikal, horizontal)
3. Verbände haben auf die Verwaltung Einfluss durch Mitwirkung in Beiräten, Kommissionen oder Projektgruppen oder aufgrund ihrer Parteien-, Anhörungs- oder Begutachtungsrechte in den Verwaltungsverfahren

4. die Gründung von Verbänden (Verein) oder Versammlungen der Verbände müssen bei der Verwaltung angemeldet und genehmigt werden, eventuell untersagt
 5. besondere Verwaltungsbehörden steuern die Wirtschaft dadurch, dass in sensiblen, monopolgefährdeten Wirtschaftssektoren die Unternehmen zu einem marktgerechten Verhalten veranlasst werden
 6. Wechselbeziehungen zwischen Bürger und Verwaltungen durch Bescheid
 7. oder durch Antrag des Bürgers, etwa auch durch ein Rechtsmittel
 8. die Verwaltung benötigt sachverständiges Wissen und daher den Einsatz wissenschaftlich ausgebildeter Sachverständiger
 9. wenn die Verwaltung die Öffentlichkeit zu etwas veranlassen will wird dies durch Presseerklärung versucht
 10. vermeintliche oder auch wirkliche Missstände der Verwaltung werden von den Medien in der Absicht kritisiert, diese zu beseitigen.
- (Vgl. Oberndorfer 2006, S. 35f)

Bei der weiteren Beschreibung der einzelnen Bereiche³⁸ wird, da es auch für die Untersuchung von Bedeutung ist, mehr Stellenwert auf die Bereiche Politik, Bürger und die Verwaltungsbediensteten an sich gelegt, die Bereiche Wirtschaft, Wissenschaft, Öffentlichkeit und Verbände werden eher kurz beschrieben. Diese haben in der Untersuchung der Verwaltungskultur im speziellen Bereich des BMVIT weniger Einfluss.

3.5.1. Verhältnis von Verwaltung und Politik

Das Verhältnis von Verwaltung und Politik ist eines der mannigfaltigsten und auch ein sehr bedeutender Bereich für die Verwaltungskultur. Es wird an dieser Stelle einerseits die Trennung von Politik und Verwaltung (für die österreichische Verwaltung), andererseits die Verschmelzung beider aufgezeigt und daraus versucht ein Modell eines politisch administrativen Systems zu kreieren, welches die österreichischen Verhältnisse am besten trifft und als Ausgangspunkt der Untersuchungen dienen soll.

Grundsätzlich ist schon zu sagen, dass Politik und Verwaltung trennen zu wollen Fiktion ist. Auch die rigoroseste Bindung der Verwaltung an das Gesetz (als Inbegriff der objektiven Norm) ist noch keine Garantie für unpolitisches Verhalten. Denn der Prozess der Gesetzgebung ist ein in höchstem Maße politischer und das Gesetz selbst ist schließlich das Produkt einer Vielfalt von sozialen, weltanschaulichen, ökonomischen, gruppenspezifischen und anderen Kräften, die im Zuge des Entstehens eines Gesetzes in den verschiedensten Formen in diese Eingang gefunden haben. Wieso sollte die Anwendung eines auf diese Weise zu Stande gekommenen Gesetzes plötzlich von allen diesen Kräften losgelöst sein. (Vgl. Fischer 1977, S. 113)

³⁸ Der Umweltbereich der Verwaltungsbediensteten (innere Umwelt) wurde bereits in Kapitel 3.2 Definitionen Verwaltungsbedienstete genauer beschrieben, darin ist auch das Verhältnis zur Verwaltung mit definiert. Dieser Umweltbereich wird deswegen hier nicht mehr extra beschrieben.

Wie in den folgenden Kapiteln daher weiter aufgezeigt wird, ist zu sagen, dass die heutige Verwaltung eben nicht nur die von der politischen Führung ausgewählten Programme vollzieht, sie initiiert diese sogar zu einem nicht unbeträchtlichen Teil. Die Erfüllung wohlfahrtsstaatlicher Ansprüche (Gleichheits- und Sozialstaatsgebot, Erwartungshaltung von Einzelnen und organisierten Gruppen) ist derzeit ohne enge Beziehung der Verwaltung zu ihrer sozioökonomischen Umwelt, ohne vielfältige Interventionen und Programme sowie ohne funktionstüchtige Vollzugsverwaltung nicht zu erreichen. Die Verwaltung ist maßgeblich bei der Formulierung als auch der Durchführung der Politik beteiligt, Politik entstammt aus dem Geiste der Bürokratie. (Vgl. Böhret 1982, S. 134)

Aus diesen Überlegungen heraus wird oftmals schon ein Übergewicht aus dem Verhältniss von Politik und Verwaltung zugunsten der Verwaltung hin gedeutet. Dazu gibt es das Sprichwort: „Die Minister kommen und gehen, Sektionschefs aber bleiben“. (Vgl. Fischer 1977, S. 96) Dies mag früher für Sektionschefs auch mehr Bedeutung gehabt haben, da die Sektionschefs heute jedoch „nur mehr“ auf 5 Jahre für den Posten bestellt sind gilt dieser Ausspruch nicht mehr in diesem Maße.

Es wurde auch als geltend angenommen, dass die auf Zeit gewählte politische Macht weder allmählich in das Gefüge des öffentlichen Dienstes übergehen, noch die Verwaltung in den politischen Bereich wechseln darf. (Vgl. Engelmayer 1976, S. 6)

All dies zeigt aber die realpolitischen Verhältnisse von Verwaltung und Politik schon bildlich auf, welche Punkte schon als zu beachten waren und sind und auch benannt wurden.

Um in weiterer Folge die Verwaltungskultur untersuchen zu können ist es auch notwendig, die Wechselwirkungen und Möglichkeiten zwischen der Verwaltung und Politik aufzuzeigen und zu benennen. Es geht dabei um die Einflussnahme des Fachwissens (Verwaltung) auf die Politik und damit die Steuerungsmechanismen, welche die Verwaltung ausüben kann, ebenso wie die Möglichkeiten der Politik, der Verwaltung die entsprechenden Richtungen und Verhaltensweisen vorzugeben. Diese Punkte sind auch ein Beleg für die Verwaltungskultur, die im jeweiligen Ministerium vorherrscht, auch an der Veränderung der unterschiedlichen Methoden ist eine Veränderung der Verwaltungskultur zu sehen.

Es muss dabei aber auch gleich festgehalten werden, dass Punkte wie Weisungen der Politiker, oder auch die Auswahl der jeweiligen Punkte, die von der Verwaltung zum Minister durchgelangen, schwer zu belegen und nachvollziehen sind, denn dazu bedürfte es einer beobachtenden Untersuchung im Ministerium oder der direkten Mitarbeit, denn diese Einflussnahmen dringen offenkundig nur schwer nach außen durch.

3.5.1.1. Institutionelle Trennung von Politik und Verwaltung

Verfassungsrechtlicher Ausgangspunkt der Trennung von Politik und Verwaltung ist, einmal das Gewaltentrennungsprinzip mit der Unterscheidung in gesetzgebende und exekutive Organe, zum anderen das Legalitätsprinzip, das eine strikte Bindung der Verwaltung an das Gesetz fordert. Die

Politik soll sich im verfassungsrechtlichen Schema lediglich im Vorfeld der Gesetzgebung mittels politischer Parteien sowie im Gesetzgebungsprozess selbst in den Parlamenten abspielen. Die Verwaltung hingegen soll sich in Gestalt einer streng hierarchischen Organisation auf die Vollziehung des in Gesetzesform gegossenen politischen Willens beschränken, dazu aber auch verpflichtet sein. Schon vom verfassungsrechtlichen Grundmodell erweist sich die Unterscheidung von Politik (=Gesetzgebung) und Verwaltung (=Gesetzesvollzug) als zu einfach. Zusätzlich zu berücksichtigen ist die von der Verfassung vorgesehene mittelbare und unmittelbare demokratische Legitimation der an der Spitze der Verwaltungshierarchie stehenden Personen. Die obersten Organe der Vollziehung zählen zwar verfassungsrechtlich zur Verwaltung, sie bilden gleichwohl institutionell, im Hinblick auf ihre politische Verantwortung, jenen Personenkreis, dem die Verbindung zwischen Gesetzgebung und Vollziehung aufgetragen ist. Die Verwaltung im engeren Sinn ist so institutionell nur der nachgeordnete Teil politischer Führung, die von der Regierung gebildet wird, daher zählt zur Verwaltung nur die Summe der öffentlich Bediensteten, die gegenüber den obersten Organen der Vollziehung weisungsgebunden ist und diesen zuarbeitet. (Vgl. Oberndorfer 2006, S. 39f)

Das bedeutet, dass es rein rechtlich eine strikte Trennung zwischen Politik (Gesetzgebung) und Verwaltung (Exekutive) gibt und die Verwaltung als nachgeordneter Teil politischer Führung zu sehen ist, daher die öffentlich Bediensteten weisungsgebunden sind und der politischen Führung zuarbeiten. Diese strikte Trennung auf institutioneller Ebene ist aber, wie im folgenden Kapitel zu sehen, funktionell nicht mehr so eindeutig zu treffen, hier kommt es zu Verschmelzungen.

3.5.1.2. Funktionelle Verschmelzung von Politik und Verwaltung

Die funktionelle Verschmelzung zeigt im Bereich Politik als Programmherstellung und Verwaltung als Programmausführung, dass entgegen der Darstellungen des institutionellen Befundes, es in der realpolitischen Wirklichkeit keinesfalls die bloße Beschränkung der Verwaltung auf die Durchführung der Programme (Gesetze, Pläne, Richtlinien, Regierungserklärungen), die von den politischen Instanzen (Parteien, Regierungen) erarbeitet werden, gibt. Es ist davon auszugehen, dass zumindest die Hochbürokratie bereits bei der Programmauswahl mitwirkt. Diese Mitwirkung an der Programmauswahl betrifft etwa die Ausarbeitung von Gesetzes- und Verordnungsentwürfen, wobei den Beamten innerhalb des Rahmens ausdrücklicher politischer Vorgaben ein beträchtlicher Entscheidungsspielraum bleibt. Dazu kommt weiters die Mitarbeit in parlamentarischen Ausschüssen (wie beispielsweise Finanzausschuss, wo mehr Beamte als Politiker anwesend sind). Gegenüber der politischen Führung erweist sich die Vorbereitungsherrschaft der Verwaltung als maßgeblicher Punkt. Je größer das Ressort ist, desto mehr wächst der Einfluss der Verwaltung. Genauso ist die politische Führung abhängig von Daten und Informationen aus der Verwaltung. Auch bei der Durchführung politischer Programme, insbesondere auch Gesetze, zeigen sich erhebliche Entscheidungsspielräume der Verwaltung, die teilweise legal (in Form des Ermessens) großteils aber paralegal (Vollzugsdefizite) bestehen. (Vgl. Oberndorfer 2006, S. 40f)

Diese Verschmelzungen werden auch im folgenden Thema der gegenseitigen Wirkung der Verwaltung auf die Politik und umgekehrt nochmals genauer behandelt.

Beim Punkt der Politik als Legitimationsbeschaffung und Verwaltung als Gebrauch legitimer Macht zeigt sich, dass die Leistungsfähigkeit des politischen Systems, die in der Reduzierung der Umweltkomplexität liegt, davon abhängt, dass es der Politik gelingt, legitime Macht zu bilden. Funktion der Politik und Sinn aller politischen Prozesse ist es daher, jene Legitimation, verstanden als gesellschaftliche Zustimmung (Konsens), zu schaffen, die der Verwaltung erst die Abnahme ihrer bindenden Entscheidung sichert. Die funktionelle Trennung zwischen Legitimationsbeschaffung (=Politik) und Legitimationsverwendung durch Anfertigung bindender Entscheidungen (=Verwaltung) ist mit den institutionellen Grenzen von Politik und Verwaltung keineswegs deckungsgleich. Oft reicht die plausible Ableitung aus den Gesetzen auch nicht aus, um Anerkennung beim betroffenen Bürger zu finden, hier bedarf es auch der Anstrengungen der Verwaltung, die Zustimmung oder zumindest die Annahme der Entscheidungen zu erreichen. (Vgl. Oberndorfer 2006, S.41f)

Diese Punkte zeigen, dass die funktionell festgehaltene Trennung nicht immer und komplett gültig ist, es kommt zu Verschmelzungen und Vermischungen, die die realpolitischen Verhältnisse zwischen Politik und Verwaltung abbilden. Aus diesen funktionellen und institutionellen Ansätzen wird nun versucht, ein für das österreichische System gültiges Modell des politisch administrativen Systems zu definieren.

3.5.1.3. Modelle des politisch-administrativen Systems

Von den bekannten Ansätzen des funktionell untrennbaren Zusammenhangs zwischen Politik und Verwaltung ausgehend lassen sich unterschiedliche Modelle des zwischen Politik und Verwaltung bestehenden Beziehungsgeflechts aufzeichnen. Aus der Weiterentwicklung unterschiedlicher Modelle und deren Widerspruch kommt es zur Bildung des für Österreich gültigen Ansatzes³⁹, des Dialogmodells.

„Die Beziehungen zwischen Ministerialverwaltung und politischer Führung stellt sich als eine Art fortlaufender, wenn auch zum Teil unausgesprochen bleibender Dialog dar, bei dem die Entscheidungen und Weisungen der Spitze sich auf die Problemwahrnehmungen und Lösungsvorschläge der Basis stützen, ihrerseits aber wiederum die Aufmerksamkeit der Basis strukturieren und die Suche nach Lösungen leiten. So regen die Fachabteilungen die politische Leitung ad hoc zur Willensbildung und Ausformulierung von Zielen an, statt daß diese den ganzen Prozeß durch externe Vorgaben steuerte.“ (Mayntz 1997, S. 193)

Dies sind grundlegende Momente des Dialogprozesses, und damit des Dialogmodells, welches der in Österreich gültigste Ansatz ist.

Das Dialogmodell läuft auf eine aufgabenspezifische Verschränkung der Arbeit des Politikers mit der des Verwaltungsbediensteten hinaus. Dieses realitätsbezogene Abbild von Politik und Verwaltung ist

³⁹ Vergleiche auch Kapitel 3.4.3 Gültiges Verwaltungsmodell in Österreich

das in der österreichischen Staatswirklichkeit vorhandene. Der tatsächlich stattfindende ständige kommunikative Prozess zwischen der politischen Führungsspitze und den bürokratischen Mitarbeitern belässt das Schwergewicht der politischen Führung und Verantwortung beim dazu demokratisch bestellten und verantwortlichen politischen Organ, ohne die konzeptive Mitarbeit des Verwaltungsbediensteten, die eine gewisse Eigenständigkeit bei der Erledigung der ihm übertragenen Aufgaben und die entsprechende Verantwortungsübernahme voraussetzt, zu leugnen. Der schöpferische Dialog zwischen Regierungsmitglied und seinem Beamten setzt voraus, dass ungeachtet der formellen Hierarchie, ein kooperativer und kollegialer Führungsstil die konkrete Aufgabenerledigung beherrscht. (Vgl. Oberndorfer 2006, S. 43ff)

Dieses Modell ist das schon seit langem für Österreich realpolitisch am gültigsten vorherrschende, es zeigt, dass die Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung nicht einseitig dominiert ist, sondern auf Wechselseitigkeit beruht und vom Prinzip her der Ansatz des Dialogs der gültige ist. In weiterer Folge wird gezeigt, wie die Wechselwirkungen und Machtgefüge zwischen Verwaltung und Politik genauer definiert werden können, denn dies ist ein Kriterium für die Verwaltungskultur.

3.5.1.4. Einflussmöglichkeiten der Verwaltung auf die Politik

Die Verwaltung dient im Wesentlichen der Durchführung (in diesem Sinne Vollziehung) politisch formulierter und legitimierter Entscheidungsprogramme. Dennoch ist bis zu einem gewissen Grad die Eigenständigkeit der Verwaltung und deren dadurch bewirkte Funktion (politische Verwaltung) dem politisch-administrativen System immanent. Der Umfang der politischen Verwaltung lässt sich nicht eindeutig begrenzen, aber es gibt einige Faktoren, die im Weiteren angegeben werden. (Vgl. Oberndorfer 2006, S. 44)

1. Verwaltungsmacht kraft Fachwissen, damit ist gemeint, dass sich die Verwaltung gegenüber der Politik durch ein überlegenes Fachwissen auszeichnet, das auf Ausbildung, Routine und Wissen um die notwendigen Informationsquellen begründet ist. (Vgl. Oberndorfer 2006, S. 44)
2. Verwaltungsmacht kraft persönlicher Einstellung, dies bedeutet das Selbstverständnis des Verwaltungspersonals. Soweit politische Neutralität und unbedingte Loyalität gegenüber der jeweiligen politischen Spitze für das Verwaltungspersonal selbstverständlich sind wird eigenständige Verwaltungsmacht kaum in Erscheinung treten. Die Verwaltungsmacht nimmt jedoch mit wechselseitiger Solidarisierung der öffentlich Bediensteten aber auch mit der Geltung traditionsbestimmter Verhaltensziele zu. Die Loyalität der Verwaltung muss dort versagen, wo der Politiker Unzumutbares verlangt, wo er Ziele setzt, die mit ethischen Grundeinstellungen des Verwaltungsbediensteten unvereinbar sind (Verwaltungsethik) oder die ihn zwingen, sein fachliches Wissen zu verleugnen. (Vgl. Oberndorfer 2006, S. 44f) Dies bedeutet, dass es eine Verantwortungsübernahme gibt, die auch politische Führung der Verwaltung nicht abnehmen kann. (Vgl. Thieme 1974, S. 7 zitiert nach Oberndorfer 2006, S. 45)
3. Verwaltungsmacht durch Überlastung der politischen Spitze, dies bedeutet, dass größere Verwaltungsdienststellen (Ministerien) dem Politiker an der Spitze keine Chance lassen, alle in seinem Ministerium gefällten Entscheidungen noch selbst zu überblicken, geschweige denn selbst

zu treffen. Bei der Auswahl der Probleme, die ein Ressortchef selbst behandelt, gibt es diverse Kriterien (krisenhafte Entscheidungen, kontroverse und konflikträchtige Fragen, öffentlichkeitswirksame Probleme, Abwehr der Kritik am eigenen Ressort, an groben Fehlern des eigenen Ministeriums und politische Interventionen (Vgl. Mayntz 1997, S. 192)) für die Entscheidung, was Chefsache ist. Es ist aber mit Zufälligkeiten versehen und nicht garantiert, dass ein Regierungsmitglied als politische Spitze der Verwaltung sein Augenmerk auch auf die wirklich bedeutsamen Verwaltungsentscheidungen wendet. (Vgl. Oberndorfer 2006, S. 45)

4. Verwaltungsmacht kraft unbestimmter Entscheidungsprämissen – bedeutet, dass das Ermessen und unbestimmte Gesetzesbegriffe dem gesetzesanwendenden Verwaltungsorgan legitime Handlungsspielräume eröffnen, die in vielen Fällen von der politischen Führung nicht beachtet werden. (Vgl. Oberndorfer 2006, S. 46)
5. Verwaltungsmacht kraft Zentralisation der Verwaltungsorganisation – dies bedeutet, dass, je stärker eine Verwaltung zentralisiert wird, desto weniger im Verhältnis zum Umfang der Verwaltungseinheit und ihrer Gliederungen die politische Führungsspitze fähig ist, das Tun und Lassen in den einzelnen Abteilungen zu überblicken. (Vgl. Oberndorfer 2006, S. 46)
6. Verwaltungsmacht kraft „vertikaler Fachbruderschaften“ – dies bedeutet eine Form der Selbstbestimmung der Verwaltung, die darauf beruht, dass Bürokraten gleicher fachlicher Richtung aus verschiedenen Ressorts – auch verschiedener Gebietskörperschaften – über Kommunikationsstrukturen verfügen, mittels derer im Vorfeld politischer bzw. parlamentarischer Entscheidungen die Koordinierung der Entscheidungsinhalte so weit gediehen ist, dass „im Endergebnis genau das herauskommt, was die (Ministerial)bürokraten für angemessen und machbar halten. (Vgl. Oberndorfer 2006, S. 46)
7. Verwaltungsmacht kraft externer Kontakte – dies hat die Bedeutung, dass die Verwaltung ihre eigene Machtsphäre auch dadurch steigern kann, dass sie mit einflussreichen sozialen Gruppen, insbesondere Interessensverbänden, außerhalb des politisch administrativen Systems zusammenarbeitet. Durch diese Zusammenarbeit können die politischen Instanzen übergangen bzw. im Extremfall auch zur Zustimmung gezwungen werden. (Vgl. Oberndorfer 2006, S. 47)
8. Verwaltungsmacht kraft politischer Machtzersplitterung – das heißt, dass die Verwaltung umso mehr Macht gewinnen wird, desto weniger diese von den politischen Instanzen ausgeübt wird. Dafür verantwortlich können sowohl schwache politische Parteien sein, als auch im Einzelfall führungsschwache Minister. Wenn sich die politische Spitze auf rein repräsentative Aufgaben zurückzieht öffnet sie der Verwaltung zwangsläufig den Weg, notwendige politische Entscheidungen selbst zu treffen. Wege sind das Verschweigen der Folgen oder umgekehrt, auch gezielte Indiskretion gegenüber der Öffentlichkeit, um die eigene Politik durchzusetzen. (Vgl. Oberndorfer 2006, S. 47)

Diese Methoden sind Mittel der Verwaltung, die Politik zu steuern oder zu beeinflussen. Diese Methoden sind jedoch nur schwer ohne eine beobachtende Untersuchung festzuhalten oder zu belegen, denn sie finden, wenn sie zur Anwendung kommen, im laufenden Betrieb und der täglichen Arbeit statt, es gibt darüber nur wenige Aufzeichnungen oder nachweislich belegbare Dokumente, denn auch darauf zielt die Verwaltung bei der Anwendung dieser Methoden ab, dass sie nicht nachvollziehbar sind und zu Problemen für die ausführenden Beamten werden. Daher wird es schwer werden, diese

Faktoren auch bei der Untersuchung des BMVIT aufzunehmen oder mit den gewonnenen Datenmaterialien belegen zu können. Es ist aber unverkennbar, dass diese Methoden auf jeden Fall einen gewichtigen Faktor in der Verwaltungskultur darstellen.

3.5.1.5. Einflussmöglichkeiten der Politik auf die Verwaltung

Neben diesen erwähnten Faktoren der eigenständigen politischen Gestaltungsmacht der Verwaltung gilt es nun auch die Mittel und Möglichkeiten der politischen Instanzen darzustellen, die effektive politische Macht gegenüber der Verwaltung zu bewahren und diese auf die ihr zugeschriebene instrumentale Rolle zu beschränken. Es sollte dabei aber beachtet werden, dass ein gut funktionierender Verwaltungsapparat der Umsetzung der politischen Macht des Ministers oder der Landesregierung auch (im Sinne des Dialogmodells) nützt. Die politische Steuerung und Lenkung der Verwaltung dürfen daher nie die Verwaltung zerstören. Es besteht eine Wechselwirkung zwischen Politik und Verwaltung, je stärker die Handlungsmöglichkeiten der Verwaltung eingeschränkt werden, desto mehr verliert sie an Eigenmacht, desto schwächer wird aber auch die politische Führungsspitze mangels eines funktionierenden Verwaltungsapparates zur Durchführung ihrer politischen Ziele und Wünsche.

Bei den Strategien politischer Institutionen zur Durchsetzung ihrer politischen Ziele in der Verwaltung gibt es formelle (vor allem von der Rechtsordnung vorgesehene Art), als auch informelle Wege (Vgl. Oberndorfer 2006, S. 48), die im folgend beschrieben werden.

Formelle Strategien

1. **Parlamentarische Gesetze und Entschlüsse:** das parlamentarisch demokratisch zu Stande gekommene Gesetz ist die im demokratischen Rechtsstaat normale Form zur Durchführung des politischen Konzeptes. Der am Gesetzesvollzug ausgerichtete, unparteiliche und rechtstreue Verwaltungsbedienstete ist die beste Garantie für eine politisch neutrale, gleichwohl loyale Verwaltung. (Vgl. Oberndorfer 2006, S. 49)
2. **Weisung:** das verfassungsrechtlich vorgesehene Führungsmittel der obersten Organe der Vollziehung gegenüber dem Verwaltungspersonal ist die Weisung (Art 20 Abs 1 B-VG). Das gesamte Verhalten der unterstellten Verwaltungsbediensteten kann durch die Möglichkeit der Weisung (dabei auch die Möglichkeit der rechtswidrigen Weisung, solange sie nicht strafgesetzwidrig ist) bestimmt werden. (Vgl. Oberndorfer 2006, S. 49)
3. **Organisationsgewalt:** die Organisationsgewalt umfasst die Befugnis, die Gliederung einer Verwaltungseinheit, z.B.: eines Ministeriums in Sektionen, Gruppen, Abteilungen sowie Referate, und die von diesen Untergliederungen wahrzunehmenden Verwaltungsaufgaben festzulegen (Bsp.: durch die in §7 BMG vorgesehene Geschäftseinteilung). Ebenso ist die Zuteilung der Verwaltungsbediensteten zu den Untergliederungen vorzunehmen und dadurch deren hierarchische Unterstellung zu kennzeichnen (§ 7 Abs 8 BMG). Des Weiteren kann die Ermächtigung zur selbständigen Erledigung (ESB) und Unterfertigung bestimmter Angelegenheiten im Namen des zuständigen Organs erteilt werden (§ 10 Abs 2 BMG). Die Möglichkeit der Geschäftseinteilung beinhaltet die Macht, vertraute Beamte an bestimmte

strategische Posten zu setzen, Machtgefüge durch Aufteilungen oder Versetzungen zu zerschlagen und durch Unterabteilungen für mehr Kontrolle zu sorgen. (Vgl. Oberndorfer 2006, S. 50)

4. Dezentralisierung der Verwaltungsstruktur: dies ist als Gegenreaktion auf die Zentralisierung zu sehen, die die Verwaltungsmacht stärkt. Durch Dezentralisierung kann die Reduktion eigenständiger Verwaltungsmacht bewirkt werden, als auch die Vermehrung der Macht demokratisch gewählter, also politischer Organe. Dezentralisierung kann durch die Einrichtung von Selbstverwaltungskörpern bewirkt werden. (Vgl. Oberndorfer 2006, S. 50f)
5. Doppelhierarchie: dies kommt eher bei Einparteienstaaten zum Tragen, hier wird parallel zur Parteihierarchie verlaufend eine Verwaltungshierarchie eingerichtet. Dies bedeutet, es gibt personelle Verflechtungen, sodass Parteiamt Voraussetzung für ein Verwaltungsamt ist. (Vgl. Oberndorfer 2006, S. 51)
6. Politische Beamte: der politische Beamte wird in manchen Verwaltungen als Mittlerrolle zwischen dem Regierungsmitglied, welches die politische Führung innehat und dem in seiner Amtsführung auf Neutralität und Unparteilichkeit festgelegten Beamten, eingerichtet. Dies ist ein, von der dienstrechtlichen Qualifikation nach definierter, Beamter, aber durch seine Nahebeziehung zum Minister an diesen auch gebunden. Der politische Beamte dient als Vertrauensmann der politischen Führung, er dient zur Transformation zwischen Politik und staatlichem Vollzug. In Österreich gibt es diesen Beamtentyp formell nicht. (Vgl. Oberndorfer 2006, S. 51f)
7. Kontrolle der Verwaltung: durch eine Kontrolle der Verwaltung im nachhinein können politische Leitungs- und Lenkungseffekte erzielt werden. Die Eigenmacht der Verwaltung kann durch Untersuchungsausschüsse, Gebarungskontrolle des Rechnungshofs, unabhängige Verwaltungssenate, Missstandskontrolle durch die Volksanwaltschaft, etc. reduziert werden. (Vgl. Oberndorfer 2006, S. 52)

Informelle Strategien

1. Ministersekretariate: diese genießen das besondere politische Vertrauen des Ministers und sind deswegen über Sekretariatsaufgaben hinaus mit Planungs- und Koordinationsaufgaben, vor allem mit der unmittelbaren Vorbereitung der Ministerentscheidungen betraut. Diese Sekretariate sind nur minimal mit Beamten des entsprechenden Ressorts besetzt, sondern eher mit Personen, die parteipolitische und interessensmäßige Nahebeziehungen zum politischen Funktionär innehaben. (Vgl. Oberndorfer 2006, S. 52f)
2. Personalpolitik: es geht dabei um die parteipolitische Ämterpatronage und die dadurch bewirkte Politisierung des öffentlichen Dienstes. In Österreich ist eine bestimmte Präferenz für parteipolitische Richtungen bei der Besetzung erkennbar, obwohl der Eintritt in den öffentlichen Dienst durch Objektivierungsmaßnahmen verschlicht wurde. (Vgl. Oberndorfer 2006, S. 53f)
3. Heranziehung verwaltungsferner Experten: die politische Verwaltungsmacht wird dadurch geschwächt, dass die Führungskräfte auf verwaltungsferne Experten bei der Entscheidungsvorbereitung zurückgreifen. (Vgl. Oberndorfer 2006, S. 54)
4. Antizipation des politischen Leitungswillens durch die Verwaltung: dies kann auch mit vorauseilendem Gehorsam beschrieben werden. Die Beamten versuchen, vor allem in den Ministerien, die Wünsche und voraussichtlichen Reaktionen der politischen Spitze zu antizipieren

(nach dem Motto: „Schlage nichts vor, was keine Aussicht hat, höheren Orts bzw. im Parlament akzeptiert zu werden“). Der politische Vorgesetzte verfügt, wenn er diese Methoden zu nutzen vermag, über entsprechende Anreize (existentieller, monetärer, karrieremäßiger und sozialer Art), durch die er das Verhalten des Verwaltungspersonals hinreichend zu steuern und zu beeinflussen vermag. (Vgl. Oberndorfer 2006, S. 54f)

Diese Faktoren der Einflussnahme der politischen Macht gegenüber der Verwaltung sind wichtige Punkte in der Untersuchung der Verwaltungskultur. Dabei ist es als Außenstehender schwer, auf Weisungen oder dergleichen zurückgreifen zu können, diese Daten stehen nicht zur Verfügung (oftmals steht die Prämisse, dass nach außen nichts durchdringen darf und dies wird als Motto der Verwaltung hoch gestellt, daher sind Interna der Politikwissenschaft und damit auch der folgenden Untersuchung nur schwer zugänglich). Die Gesetze können untersucht und herangezogen werden, vor allem aber kann die Organisationsgewalt anhand der einzelnen Geschäftseinteilungen und der Strukturänderungen als Mittel der Einflussnahme und der Verwaltungskultur für die Untersuchung herangezogen werden. Dies ist auch bei der Dezentralisierung machbar, denn es kann aufgezeigt werden, wie die Auslagerungen durchgeführt werden. Ein weiterer Punkt, der in die Untersuchungen aufgenommen wird, ist die Betrachtung der Ministerialsekretariate, deren Besetzung, ob diese aus den Ministerien kommen oder deren Verbleib im Ministerium und deren Positionierung.

3.5.2. Verwaltung und Bürger

In diesem Kapitel geht es um den Einfluss und den Zusammenhang zwischen Bürgern und der Verwaltung, dies ebenso unter dem Betrachtungswinkel, dass dies einen Faktor für die Verwaltungskultur darstellt.

Repräsentative Erhebungen der aktuellen und konkreten Erfahrungen von Bürgern mit der Verwaltung auf standardisierte Weise zu erfassen scheint beinahe unmöglich. Die Einstellung der Bürger zu öffentlicher Verwaltung wird oftmals weniger durch konkrete Kontakterfahrungen als vielmehr durch die mediale Berichterstattung und die sich daraus generierende öffentliche Meinung erzeugt. (Vgl. Kreisky 1986, S. 192)

Dies macht es schwierig, die wirklichen Berührungspunkte der Bevölkerung mit der öffentlichen Verwaltung mittels Erhebungen zu bewerten. Die Meinungen werden anderorts gebildet.

Die Verwaltung gilt als arbeitender Staat und Verkörperung der Staatsgewalt dem einzelnen Bürger gegenüber, das Volk als Summe der Bürger soll jedoch Träger jener Staatsgewalt sein, die Verwaltung ist also für den Bürger eingerichtet. (Vgl. Oberndorfer 2006, S. 80) Die Verwaltung ist daher in einen demokratischen Legitimationszusammenhang eingebunden, der in der Ausrichtung des Verwaltungshandelns am demokratisch-parlamentarisch zustande gekommenen Gesetz und der Weisungsbindung der Verwaltungsorgane gegenüber direkt oder indirekt legitimierten obersten Organen der Vollziehung zum Ausdruck gelangt (Oberndorfer 2006, S. 80)

Das bedeutet, dass die Verwaltung in demokratischen Staaten für den Bürger da ist, dem Bürger dienen soll. Hier liegt aber das Problem, die Verwaltung sieht sich selbst in den meisten Fällen nicht als Dienstleister für den Bürger, der Bürger tritt für das Gefühl der Verwaltung nicht als Kunde auf, sondern es besteht immer noch das Gefühl des Bittstellers, die Bürgernähe ist nicht gegeben.

Die Anforderungen an die Verwaltung über den demokratischen Legitimationszusammenhang hinaus sind Bürgernähe und Bürgerfreundlichkeit. Die Forderungen werden mit einem Mängelkatalog begründet, der für das Verhältnis von Verwaltung und Bürger als typisch bezeichnet wird. Faktoren dieses Mängelkatalogs sind starke Formalisierung und die sich daraus ergebende Unpersönlichkeit des Verwaltungshandelns, ebenso wie die routinemäßige Abwicklung. (Vgl. Oberndorfer, S. 80f) Diese Mängel kommen aber wiederum aus dem Aufbau der bürokratischen Organisation, beide also aus dem gleichen Strukturprinzip, nur sind sie verschiedene Seiten der Medaille. (Vgl. Mayntz 1997, S. 115)

Die Interaktionen zwischen Bürger und Verwaltung lassen sich, unabhängig von ihrem jeweiligen Inhalt, einerseits als Prozess der Einflussnahme bzw. der Macht, andererseits als Informationsprozess betrachten. Die Interaktion und deren Ablauf wird durch die Machtposition beider Seiten, den Wissensstand der Kontaktpartner und die allgemeinen Einstellungen, Situationswahrnehmungen und konkreten Erwartungen bestimmt. (Vgl. Mayntz 1997, S. 233f)

Das Verhältnis zwischen Verwaltung und Bürger ist dabei laut Oberndorfer durch folgende Charakteristika geprägt:

1. Punktförmigkeit und Fremdartigkeit: die Punktförmigkeit liegt vor, weil üblicherweise der wechselseitige Kontakt auf einzelne bestimmte Anlässe beschränkt ist und daher sachlich als auch zeitlich begrenzt, wenn ein längeres Verfahren ansteht, hat man trotzdem nur mit einer Einheit Kontakt und das Verfahren ist eines von vielen. Die Fremdartigkeit ist gekennzeichnet durch unterschiedliche Rollen und weil die Funktionsbedingungen einer Verwaltungsorganisation für den Bürger schlichtweg unverständlich sind
2. die Macht- und Herrschaftsbeziehung zwischen der Verwaltung und dem Bürger ist dadurch gegeben, dass die Verwaltung dem Bürger gegenüber mit Machtbefugnissen in Erscheinung tritt. Die Verwaltung ist sowohl im Rahmen der Eingriffsverwaltung als auch der Leistungsverwaltung mit höherer Macht durch Befehls- und Zwangsgewalt ausgestattet
3. das Informationsproblem zwischen Verwaltung und Bürger. Prinzipiell besteht die Beziehung zwischen Verwaltung und Bürger im weitesten Sinne aus dem Austausch von Informationen, vom Antrag des Bürgers bis zur Entscheidung der Verwaltung hin. Dabei fehlt dem Bürger aber das Verwaltungswissen (beginnt bei Regeln und Normen, bis hin zu Zuständigkeiten), der Verwaltung fehlt das Wissen um die Situation des gegenüberstehenden Bürgers. Auch verlangt die Verwaltung von den Bürgern immer wieder Informationen, ohne dass diesen klar ist, wozu diese genau benutzt werden, die Bürger erhalten über das Verwaltungshandeln und den Handelnden ungleich weniger Information. Beim Informationsaustausch kommt noch der Faktor der Entfremdung durch die Verwendung von Formularen hinzu
4. die Einstellungen, einmal von Bürgern der Verwaltung gegenüber, diese ist ambivalent, einerseits will man bestmögliche soziale Betreuung, man sieht den Staat als Mittel zum Zweck der

individuellen Bedürfniserfüllung, andererseits wird die Ausweitung des Staatseinflusses und die zunehmende Reglementierung und damit verbundene Zunahme bürokratischer Verhaltensformen kritisiert. Die Verwaltung zeigt gegenüber dem Bürger Einstellungen wie berufliche Unzufriedenheit, die Abneigung gegen Publikumsverkehr, dass der Grund für das bürgerliche Unwohl im Amt gesucht wird, die Betonung der Amtsautorität und das idealisierte Berufsfeld.

(Vgl. Oberndorfer 2006, S. 81ff)

All diese Punkte zeigen auf, dass das Verhältnis des Bürgers der Verwaltung gegenüber und umgekehrt nicht spannungsfrei ist und es einiger neuer Betrachtungen bedarf, um ein anderes Bild aufzubauen, welches durch Bürgernähe und Freundlichkeit geprägt ist, die dann wiederum ein anderes Bild der Verwaltung zeigt. Diese Faktoren spielen auch mit in die Verwaltungskultur.

3.5.3. Verwaltung und öffentliche Meinung

Ein demokratisches Staatwesen beruht wesentlich auf dem Grundsatz der Öffentlichkeit. Damit ist eine jedermann zugängliche Diskussion und Meinungsbildung über politische Fragen, staatliche Entscheidungen und damit die Verwaltung selbst gemeint. Eine ausreichende Information des Bürgers durch das politisch-administrative System ist Voraussetzung zur Bildung einer öffentlichen Meinung. Die Instrumente dieser Bildung sind die Massenmedien. Die Aufgabe der Massenmedien, bezogen auf die Verwaltung, ist: - die Information über die Verwaltung – die Mitwirkung an der öffentlichen Meinungsbildung und daraus folgend die Diskussion einzelner bestimmter Verwaltungsmaßnahmen – die Kontrolle und Kritik der Verwaltung. (Vgl. Oberndorfer 1983, S. 425)

Neben diesen theoretischen Bestimmungen und Aufgaben der Öffentlichkeit wird noch das Verhältnis an einigen Punkten konkret aufgezeigt.

Es gibt unterschiedliche Punkte, die das Bild der Verwaltung in den Massenmedien zwiespältig zeigen und die oftmals mit ein Grund für das Spannungsverhältnis sind.

- Die Verschwiegenheitspflicht wird schon aus verfassungsrechtlichen Gründen auch gegenüber den Massenmedien behauptet, ebenso wie aufgrund des Grundrechtes auf Datenschutz. Dabei muss diese Verschwiegenheitspflicht nur für Tatsachen eingehalten werden, deren Geheimhaltung im Interesse einer Körperschaft oder der Parteien geboten ist, sie wird also oft überzogen. (Vgl. Oberndorfer 2006, S. 61f). Renate Mayntz spricht davon: „Daß sich die Verwaltung derart gegen eine kritische Beurteilung ihres Tuns durch die Öffentlichkeit schützen will, wird als Verletzung der Norm demokratischer Kontrolle über die Verwaltung empfunden.“ (Mayntz 1997, S., 80) und weiter: „Dabei wird nicht etwa nur an eine Beziehung zwischen Verwaltung und Presse gedacht, sondern auch an das Verlangen einzelner Bürger, Einsicht in Akten nehmen zu dürfen, um sich selber ein Urteil über bestimmte Vorgänge zu bilden.“ (Mayntz 1997, S. 81)
- Die Monopolisierung der Medienkontakte durch Pressestellen bedeutet, dass nur durch eigene Verwaltungsabteilungen mit der Presse kommuniziert wird
- Das Öffentlichkeitsmonopol der politischen Funktionäre, durch das Bedienstete, die an den Entscheidungen mitgearbeitet haben, nie an die Öffentlichkeit gelangen

- Die fehlerhafte Ankündigungspolitik über Verwaltungsvorhaben bedeutet, dass Medien oftmals vor der Realisierung eines Vorhabens Informationen zugespielt bekommen, welche die Planung und Umsetzung von diesen erschweren
- Die Arten der Massenmedien und das Verwaltungsbild. Dies besagt, dass der Rundfunk zwar einen größeren Teil der Öffentlichkeit erreicht, diese aber die Verwaltungsproblematik kaum sichtbar machen können, da diese in Form von Akten und Informationsverarbeitungsprozessen abläuft, die nicht anschaulich sind
- Das Verhältnis der Journalisten und Beamten, das aufgrund der fehlenden Verwaltungsbildung und des mangelnden Verständnisses der Journalisten eher negativ besetzt ist
- Medien greifen eher skandalträchtige Berichte und Aspekte auf (im Sinne der Skandalisierung⁴⁰), denn die Berichterstattung der positiven Aspekte
- Antagonismus zwischen marktwirtschaftlicher Presseunternehmungen und staatlicher Verwaltung (Vgl. Oberndorfer 2006, S. 61ff)

Diese Punkte müssen bei der Betrachtung des Verhältnisses und der Einflussmöglichkeiten von Öffentlichkeit und Verwaltung betrachtet werden. In dieser Arbeit wird das Verhältnis der Öffentlichkeit gegenüber der Verwaltung jedoch nicht in den Untersuchungsvordergrund beim Verwaltungskulturaspekt gestellt.

3.5.4. Verwaltung und Verbände

Im politisch-administrativen System einer pluralistischen Demokratie kommt den Verbänden neben den politischen Parteien eine wichtige Rolle bei der Vermittlung bestimmter Interessen und Meinungen zu, wobei der direkte Einfluss der Verbände wiederum dem klassischen Bürokratiemodell widerspricht. (Vgl. Oberndorfer 2006, S. 67) Österreich gilt jedoch als Verbände- und Kammerstaat, daher wird deutlich, dass die Rolle der verbandsmäßig organisierten Interessen bei der Gestaltung des gesamten öffentlichen Lebens, daher insbesondere gegenüber der Verwaltung, bedeutsam ist. (Vgl. Oberndorfer 2006, S. 68)

Dabei gibt es formalisierte Einflussnahmen, ebenso wie informelle. Die formalisierten sind:

- Mitwirkung der Verbände in Beiräten, Kommissionen und Projektgruppen, dabei geht es um die fachliche Spezialisierung, sachliche Autorität und nicht zuletzt interessensmäßige Repräsentanz. Funktionen sind der Interessenausgleich, die Koordination und Kontrolle, die Partizipation und auch eine gewisse Dekorfunktion
- Anhörungs-, Begutachtungs- und Parteirechte von Verbänden. Dabei kann es sich um bloße Anhörung, dem Recht auf Stellungnahme oder auch dem Erstellen eines Gutachtens handeln
- Aufgabenentlastung der Verwaltung durch die Verbände. Verbände besorgen die Überwachung und Disziplinierung ihrer Mitglieder, sie leisten Verwaltungshilfe, indem sie Mitglieder über Maßnahmen informieren oder auch Berufsprüfungen (Anwaltsprüfung) durchführen. Auch gemeinnützige Organisationen übernehmen Verwaltungsaufgaben, vor allem im sozialen Bereich

⁴⁰ "Only bad news are good news" – dies dient als Credo der Medien, vorrangig der Boulevardmedien.

(Altenpflege, Krankenbetreuung), im Rettungswesen (Rotes Kreuz, Feuerwehren) und im Bildungsbereich (Privatschulen, Erwachsenenbildung)

Informelle Einflussnahmen sind aufgrund der Kontakte zwischen Verwaltungsbediensteten und Verbandsvertretern vorhanden, hervorzuheben ist dabei die Ministerialbürokratie. Einfluss wird dabei, neben der formellen Begutachtung der Regierungsvorlagen, bei der Ausarbeitung der Gesetze und Verordnungsentwürfe genommen.

Ein weiterer, nicht wegzudenkender Einflussfaktor wird durch die Sozialpartnerschaft⁴¹ repräsentiert. Die Mitwirkung ist dabei keine direkte, sondern erfolgt mittelbar über die Makroebene der Politik. (Vgl. Oberndorfer 2006, S. 71f)

Ein weiterer Punkt, der hier Beachtung finden muss, ist die verbandsmäßige Organisation des Verwaltungspersonals an sich, diese spiegelt die organisierten Interessen des Personals wider. Dabei gibt es zentral die vier Gewerkschaften der öffentlich Bediensteten (Gewerkschaft Öffentlicher Dienst GÖD, Gewerkschaft der Gemeindebediensteten, Gewerkschaft der Eisenbahner, Gewerkschaft der Post- und Fernmeldebediensteten) ebenso wie dezentral bei den einzelnen Dienststellen die Personalvertretungsausschüsse. Diesen kommt neben der Öffentlichkeitsarbeit, die auf ein positives Image der Beamten zielt, auch der Aufnahme in den öffentlichen Dienst, den Karrieremustern, der Organisationsentwicklung, dem Arbeitnehmerschutz sowie der Dienstrechtsreform besondere Bedeutung zu. Daneben gibt es noch die Bundespersonalvertretungen, bei denen die FCG (Fraktion christlicher Gewerkschafter) und die FSG (Fraktion sozialer Gewerkschafter) einen besonderen Stellenwert einnehmen. (Vgl. Oberndorfer 2006, S. 73f)

Aus diesen Annahmen wird ersichtlich, dass die Verbände und Interessensorganisationen einen erheblichen Einfluss auf die Verwaltung haben, diesen kommt jedoch in der weiteren Untersuchung, obwohl diese Faktoren natürlich auch die Verwaltungskultur mit prägen, nicht explizit zur Betrachtung.

3.5.5. Verwaltung und Wirtschaft

Dieser Punkt wird hier nur kurz angerissen, da er auf die Untersuchung und auch das Verständnis von Verwaltungskultur nur bedingt Einfluss hat.

Die Wirtschaft bildet aufgrund ihrer eigenständigen Funktionsbedingungen einen wesentlichen Adressaten, aber in gewisser Weise auch eine Voraussetzung der Verwaltung. Die Wirtschaft ist auch nicht klar von den anderen Umweltbereichen der Verwaltung zu trennen, hier kommt es zu Vermischungen und Austauschbeziehungen, auch im Verhältnis zueinander, die Wirtschaft begegnet

⁴¹ Sozialpartnerschaft meint eine spezifische Interessensvermittlung und Interessenspolitik. Seine Träger sind die großen Dachverbände der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressenorganisationen sowie die Regierung bzw. die Fachressorts. Es ist ein Muster, das wesentlich durch Kooperation und Abstimmung der Interessen zwischen diesen Trägern gekennzeichnet ist und auf der Makroebene von Politik – in erster Linie in den Bereichen der Einkommens-, Wirtschafts-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik – zum Tragen kommt (Vgl. Talos 1997, S. 432)

der Verwaltung häufig mit Vorbehalten, Kritik wird aus der Wirtschaft vor allem deswegen geübt, da das administrativ-bürokratische Handeln als Gesetzesvollzug durch strikte Regelmäßigkeit, abstrakte Kompetenz und geradezu zwangsläufig durch das der Verwaltung fehlende Eigeninteresse an der Sache gekennzeichnet ist. Daher wird die Verwaltung häufig als Verhinderungsinstitution gesehen, welche die Bedürfnisse der Wirtschaft missachtet, den Zeithorizont wirtschaftlicher Entscheidungen und Investitionen unberücksichtigt lässt und im schlimmsten Fall wirtschaftliche Entscheidungen paralyisiert. Daraus folgert die Wirtschaft, dass der Staat umso wirtschaftsfreundlicher ist, umso geringer der Staatseinfluss, gemessen an der Staatsquote ist, die ein Indikator für den Anteil der Staatstätigkeit am Bruttoinlandsprodukt ist. (Vgl. Oberndorfer 2006, S. 74f)

Die Wirtschaft sieht sich also von der Verwaltung eher gehemmt und sieht in einem hohen Verwaltungsanteil eher negative Aspekte für wirtschaftliche Tätigkeiten, da beide Gesellschaftssysteme ungleich agieren und arbeiten. Die Wirtschaft wird aber in sensiblen und monopollastigen Bereichen durch die Verwaltung gesteuert und zu marktgerechtem Verhalten bewegt.

3.5.6. Verwaltung und Wissenschaft

Das Verhältnis von Verwaltung und Wissenschaft ist nicht so spannungsgeladen wie das Verhältnis der Verwaltung zu den anderen Umweltbereichen.

Die Wissenschaft tritt der Verwaltung gegenüber vor allem in Gestalt von Sachverständigen auf, die das Ergebnis der wissenschaftlichen Forschung in die Verwaltungsentscheidungen einfließen lassen. Dabei kommen sie im Verwaltungsverfahren an sich zum Einsatz. Es wird dabei zwischen den Tat(sachen)fragen und Rechtsfragen unterschieden, den Sachverständigen ist die Erstellung von Befunden und Gutachten über Tatsachen zugewiesen, den Behörden die juristische Entscheidung (wobei diese Abgrenzung zwischen Tat- und Rechtsfragen nie eindeutig ist). Durch den Sachverständigen kommt es auch zu einer Werturteilung, die Beurteilung bedeutet, dass der Sachverständige notwendigerweise eine juristische Interpretationsleistung mit vollzieht. (Vgl. Oberndorfer 2006, S. 97ff)

Sachverständige kommen in Beiräten (bei der Schaffung allgemeinverbindlicher Rechtsvorschriften), als Mitglieder von Kollegialbehörden (als stimmberechtigte Mitglieder am Zustandekommen der behördlichen Entscheidung beteiligt) und im Normenwesen (speziell wichtig Sachverständigenkommissionen zur Entscheidung von Fragen der Ethik und des Geschmacks) zum Einsatz. (Vgl. Oberndorfer 2006, S. 100f)

Ein weiterer Punkt des Aufeinandertreffens und des bestehenden Verhältnisses von Verwaltung und Wissenschaft ist in den Verwaltungswissenschaften zu sehen, den Untersuchungen der Verwaltung aus unterschiedlichen Gesichtspunkten und je nach Erkenntnisinteresse heraus. Hier wurde einiges bereits im Kapitel 3.3 Verwaltungswissenschaften – Verwaltungsforschung besprochen.

Die Gegenüberstellung der Verwaltung zur Wissenschaft ist in dieser Arbeit speziell im theoretischen Bereich zur Entwicklung der Verwaltungswissenschaften und der Beschreibung der gültigen Ansätze von Interesse, die Ansätze wurden bereits in den vorangegangenen Kapiteln erklärt und vorgestellt. Direkten Einfluss auf diese Untersuchung des Wandels der Verwaltungskultur hat das Verhältnis Wissenschaft zu Verwaltung jedoch nicht.

3.6. Verwaltungskultur

Dieses Kapitel dient, nach den vorangegangenen Abklärungen mit Blickrichtung auf die Verwaltungskultur, der Definition der Verwaltungskultur und Struktur und damit auch der Festlegung, worum es in der Diplomarbeit wirklich geht, was genau untersucht werden soll. Es wird neben der Definition und dem Ansatz einer Festlegung des Untersuchungsgegenstandes in dem Kapitel auch versucht darzustellen, was die Kriterien für Verwaltungskultur und Verwaltungsstruktur sind und wie mit diesen Kriterien der Vergleich in den Gesetzgebungsperioden durchgeführt werden kann, welche Punkte und Faktoren für die Untersuchung herangezogen werden.

3.6.1. Verwaltungskultur Definitionen

Um einen Vergleich der Verwaltungskulturen im vorgegebenen Beobachtungszeitraum durchführen zu können ist es primär erforderlich, den Begriff der Verwaltungskultur an sich zu definieren und zu erklären. Hier werden unterschiedliche Erklärungsansätze vorgestellt, die einerseits das Bild oder Verwaltungskultur einengen und begrifflich machen sollen, andererseits auch aufzeigen sollen, dass der Begriff keinesfalls eindeutig zu definieren ist und mannigfaltiger Erklärungen und auch Auslegungen unterliegt.

Grundlegend ist zu sagen, dass die Verwaltungskultur als eigenständiger Untersuchungsbegriff in den gängigen Büchern zur Verwaltung keinen bis zu einen sehr geringen Stellenwert hat. (Vgl. Pesendorfer 2006, S. 134) Auf verwaltungskulturelle Phänomene aus den unterschiedlichsten Perspektiven wird aber immer wieder Bezug genommen, dabei speziell auf folgende exemplarisch angeführte verhaltensdeterminierende Aspekte: Organisationsklima, Beamtenethos, Gruppennormen, Verwaltungsstil, informelle Organisation, Einstellung des Verwaltungspersonals, Rituale der Verwaltung, Bedeutung von Verhaltensmustern und Leitbilder der Verwaltung. (Vgl. Schmid 1997, S. 58f)

Dazu kann auch gesagt werden: „Verwaltungskultur ist leider einer jener Begriffe, dessen umgangssprachliche wie wissenschaftliche Beliebtheit in beinahe umgekehrten Verhältnis zur Klarheit und Eindeutigkeit stehen.“ (Jann 2002, S. 425)

Hier wird aufgrund der vorhandenen Literatur versucht weitere Erklärungen und Definitionsmöglichkeiten des Begriffes Verwaltungskultur festzuhalten (abseits der reinen

Beschreibung verhaltensdeterminierender Aspekte) und deren Stellenwert für die gängigen Untersuchungen und Entwicklungen aufzuzeigen.

3.6.1.1. Verwaltungskultur – ein theoretisches Untersuchungskonzept

Die Verwaltungskultur zeigt sich in mehreren unterschiedlichen Werken in unterschiedlichen Erklärungen und Definitionen. Dieser erste Teil der Untersuchung widmet sich einer theoretisch methodischen Annäherung an das Thema Verwaltungskultur, bei dem ein Modell zur empirischen Untersuchungsmöglichkeit vorgestellt wird. Dies dient zur weiteren Erklärung des Begriffes und zum Aufzeigen, welche Untersuchungsmethoden und Modelle möglich sind.

In diesem Teil der Arbeit wird vor allem auf das Werk von Sven Römer-Hillebrecht referenziert, der ein Modell der Erklärung und empirischen Untersuchungsmöglichkeit für Verwaltungskultur geschaffen hat. Die Herangehensweise an die Modellfindung und die theoretischen Erklärungen werden in diese Arbeit mit aufgenommen, da sie eine Grundlage der Erklärbarkeit der Verwaltungskultur per definitionem sein kann.

Ein Ausgangspunkt für die Entwicklung und die Verbreitung des Begriffes Verwaltungskultur (auch als Untersuchungsgegenstand) ist die Beobachtung, dass die bisher gültigen, „alten“ Gesetzgebungsperspektiven, die von der Vorstellung einer klaren hierarchischen Beziehung zwischen programmformulierter Spitze, bürokratischer Vollzugsverwaltung und programmkonformen Adressaten ausgeht, nicht mehr im gewünschten und definierten Sinne haltbar sind. Die öffentliche Verwaltung scheint über eigene Handlungsspielräume zu verfügen, teilweise gibt es auch einige Selbststeuerungsprozesse. (Vgl. Römer-Hillebrecht 1998, S. 13f)

Bisher war die Ausgangssituation, dass politische Programme durch ein zumindest partiell vom politischen System unabhängiges administratives System innerhalb eines begrenzten Handlungsspielraums umgesetzt werden. Der von der politischen Steuerung relativ unabhängige Handlungsspielraum wird mutmaßlich nicht nur durch exogene Faktoren erklärt, deswegen wird in der verwaltungswissenschaftlichen Forschung mit dem Konzept der Verwaltungskultur verstärkt der subjektiven, normativen Dimension der administrativen Tätigkeit Aufmerksamkeit gegeben. (Vgl. Römer-Hillebrecht 1998, S. 14f)

Dies bedeutet, dass es nicht mehr das unabhängige administrative System der Verwaltung gibt, welches die Anweisungen und die politischen Programme eindeutig und klar umsetzt. Die Verwaltung wird von unterschiedlichen Faktoren bestimmt, es gibt einen Handlungsspielraum und dieser ist von externen und internen Faktoren geprägt, dies wird als Verwaltungskultur in der modernen Forschung untersucht.

Aus den bisherigen Erklärungen lässt sich ableiten, dass die Verwaltungskultur unter Einfluss von politischen, ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen die Art und Weise der Aufgabenerledigung innerhalb und durch die Verwaltung bestimmt. (Vgl. Bruder 1996, S. 472f) Das

bedeutet, dass die Verwaltungskultur einen wesentlichen Faktor für die Existenz und Ausgestaltung einer relativen Autonomie vom politischen Subsystem darstellt. Die Tradition der administrativen Kultur ist ein wesentlicher Faktor für die Ausgestaltung der administrativen Steuerungsprozesse und diese Kultur kann zugleich als eine Kennzeichnung der öffentlichen Verwaltung als ein abgrenzbares Teilsystem dienen. (Vgl. Römer-Hillebrecht 1998, S. 15)

Dabei ist zu beachten, dass man jeweils spezifische nationale Verwaltungskulturen ausmachen kann (dies wiederum durch die traditionellen geschichtlichen Ausprägungen und Entwicklungen) und es auch unterschiedliche Auswirkungen auf die Ausformung des politisch administrativen Handelns gibt. Aus den bisherigen Überlegungen kommt die Frage nach der Art und Beschaffenheit sowie der Wirkungsweise dieser Verwaltungskulturen im Rahmen einer demokratischen Bewegung und ihrer Auswirkung auf den politischen Prozess und auf die Kompetenzverteilung im demokratischen System auf. Es gilt das grundlegende Problem zu klären, inwieweit die heutige Verwaltung den Demokratisierungsprozess der modernen Gesellschaft nachvollzieht und sich den Anforderungen stellt. (Vgl. Staab 1995, S. 12, zitiert nach Römer-Hillebrecht 1998, S. 16)

Daraus folgt, dass es für die Politiker, die die Programme schaffen, beim Blick auf den möglichen Steuerungserfolg wichtig ist, dass diese nicht nur Kenntnisse über das zu steuernde Subsystem haben, es ist auch notwendig, dass sie in die Überlegungen mit einbeziehen, wie die öffentliche Verwaltung aufgrund der Verwaltungskultur die Programme umsetzt, also wie die Politik umgesetzt und inhaltlich ausgestaltet wird. (Vgl. Römer-Hillebrecht 1998, S. 16)

Dieses Wissen um die Kenntnisse der Beschaffenheit der Verwaltungskultur und ihrer Effekte ist für das Wissen um die Möglichkeiten der Steuerung der Verwaltung für die politische Machtspitze sehr wichtig. Unumgänglich ist daher bei Untersuchungen der Verwaltungskultur neben der kulturellen Seite, die Analyse des Sozialgebildes der öffentlichen Verwaltung mit einzubeziehen. Die Verwaltungskultur hat also nicht nur im theoretischen Bereich der wissenschaftlichen Untersuchung seinen Stellenwert gefunden, auch die politische Führungsspitze der Verwaltung und der Bürokratie, vor allem der Hochbürokratie (Ministerien) ist sehr an diesem Phänomen interessiert und versucht, dieses auch für eigene Interessen einzusetzen.

Wie bereits im vorangegangenen Kapitel erwähnt, ist Verwaltungskultur in engem Zusammenhang mit dem Konzept politischer Kultur (Vgl. Jann 1983, S. 10) zu betrachten und zu verstehen, auch die Untersuchungen in diesem Bereich gehen auf Ansätze der politischen Kultur, der Policy Analysen und der Organisationskulturansätze zurück.

Neben dem politikwissenschaftlich orientierten historischen Ansatz der Untersuchung der Traditionen nationaler und regionaler Verwaltungen sowie deren Verwaltungshandeln als Grundlage der Verwaltungskultur nehmen in der überwiegenden Mehrheit Verwaltungskulturansätze Bezug auf Parsons struktur-funktionalistischen Ansatz, ebenso wie neuere Organisationskulturansätze, wie zum Beispiel der Weiterführung der Theorie durch Luhmann. (bereits vorgestellt im Kapitel Exkurs Systemtheorie)

Im Folgenden werden noch unterschiedliche Ansätze betreffend politischer Kultur und damit einhergehend auch Verwaltungskultur dargestellt. Dabei werden unterschiedliche Untersuchungsansätze beschrieben, dies um das Bild der Verwaltungskultur und deren Greifbarkeit kenntlicher zu machen.

Laut Römer-Hillbrecht bietet ein erster Schritt als relevantes Untersuchungsmerkmal zweierlei Ansätze, erstens die Perspektive eines holistischen Verständnisses von Verwaltungskultur und zweitens die Interpretation von Verwaltungskultur als Teilkultur der politischen Kultur⁴². Die politische Kulturforschung trennt den Bereich des Kulturellen und des Sozialen trotz ihres empirischen Zusammenhangs⁴³, d.h. Kultur ist als rein immaterielles System zu interpretieren. Demgegenüber interpretieren insbesondere soziologisch beeinflusste Arbeiten Kultur über ein Überbauphänomen hinaus auch als Verhaltens- und Lebensweise. (Vgl. Römer-Hillebrecht 1998, S. 20)

Es kommt zu einer Unterscheidung in politische bzw. administrative Deutungskultur und Sozio- und Deutungskultur.

Die reine administrative Deutungskultur beinhaltet die Dimension von Kultur, bei der das Objekt der politischen Orientierung und Deutung auch die eigene Stellung im politischen Prozess beinhaltet, dies bedeutet, dass die politische Kulturforschung nicht nur die Werthaltung gegenüber dem politischen System umfasst, sondern auch die Stellung in dem System mit seinen Institutionen. Dabei ist die vorgenommene Trennung von Kultur und Struktur mit der Konsequenz versehen, dass in den Arbeiten die konkreten Interaktionsbezüge selbst nicht Untersuchungsobjekt einer Verwaltungskulturanalyse sind, jedoch eine Prognosefähigkeit für tatsächliches Handeln unterstellt wird. (Vgl. Römer-Hillebrecht 1998, S. 21f)

Hier kommt es zur weiteren Differenzierung in angewandte Analysestrategien, die empirisch-analytische Methode und die normativ-ontologischen Methoden.

⁴² Politische Kultur wird üblicherweise auf Einstellungs- und Orientierungsvariable reduziert, bei Zuwendung auf den Begriff politisch-administrative Kultur wird dieser Begriff nicht nur um die spezifisch administrative Komponente erweitert, sondern es werden auch institutionell-strukturelle Verhaltensvariable eingeschlossen. (Vgl. Feick 1982, S.258)

Politische Kultur wird als die Gesamtheit der Meinungen, Einstellungen und Werte gegenüber dem politischen System gesehen, aber nicht die Strukturen dieses Systems und auch nicht das Verhalten der Mitglieder in diesem System. Für das Verhalten ist der Begriff des Stils vorgeschlagen worden, hat sich aber nicht entscheidend durchgesetzt. (Vgl. Jann 2002, S. 429f)

Unter politischer Kultur sind Einstellungen zu verstehen, die für bestimmte Systeme oder Subsysteme charakteristisch sind, die in den Prozessen der politischen Sozialisation individuell erworben und in der politischen Realität kollektiv umgesetzt werden. (Vgl. Gerlich 1997, S.506)

Wer über „politische Kultur“ reden möchte, muss berücksichtigen, dass politische Ereignisse historisch betrachtet immer ein komplexes Zusammenspiel von Strukturen und Prozessen, Denkweisen und Handlungen, Kollektiven und Individuen darstellen. (Dimmel 2005, S. 15)

⁴³ „It Seems to us important that the two, however empirically interdependent they may be, should be kept analytically distinct. The social-system focus is on the conditions involved in the interaction of actual human individuals ...” (Parsons 1960, S. 33)

Die normativ-ontologischen Untersuchungen (und dabei auch Vertreter von holistischen Verwaltungskulturverständnissen) gehen von einem Ideal- und einem Realbild der heutigen Verwaltungskultur aus. (Vgl. Staab 1995, S. 13-17) Es geht dabei um die Erschaffung eines Rasters und einer Bestandsaufnahme im Sinne einer positiven oder negativen Verwaltungskultur, die es gilt in handlungsorientierte Anweisungen zu überführen. Die Daten werden für Soll-Ist-Vergleiche herangezogen. Die Untersuchungen (meist auftragsbezogen und deswegen abhängig von der Deutungskultur der Forschenden) analysieren kulturelle Faktoren als steuernde Hintergrundvariable in der öffentlichen Verwaltung im Rahmen der Prüfung von Verbesserungsmöglichkeiten. (Vgl. Römer-Hillebrecht 1998, S. 22f)

Die empirisch-analytischen Ansätze definieren politische Kultur als wertneutral, als geschriebene und ungeschriebene Ideen und Wertcodes und Haltungen politischen Handelns der Gesellschaftsmitglieder. (Vgl. Jann 1983, S. 11)

Eine Gruppe der empirisch-analytischen Ansätze erforscht die Einstellungen der Gesellschaftsmitglieder gegenüber der Verwaltung als Teilaspekt politischer Kulturforschung. Es ist dies eine Untersuchung der Verwaltungskultur aus der Außenperspektive heraus, also die Perspektive des Bürgers gegenüber dem administrativen System. Verwaltungskultur wird laut Prätorius⁴⁴ als Wert- und Einstellungsmuster gegenüber dem Ausschnitt staatlicher Institutionen, Verfahren und Symbolen definiert, die in den Bereich der öffentlichen Verwaltung eingeordnet werden. Dies bedeutet, dass speziell Bürger und Rezipienten der Verwaltung nach ihrem Institutionsvertrauen, der Erfahrung mit den Behörden, der empfundenen Bürgernähe und auch nach dem Stolz auf die Bürokratie befragt werden. In diesem Konzept steht die Frage im Vordergrund, welche Auswirkungen vorgefundene Einstellungsmuster auf Strukturen und Arbeitsweise politischer Systeme haben. (Vgl. Feick 1982, S. 254)

Die zweite Gruppe analysiert dagegen die Verwaltungskultur aus der Innenperspektive im Sinne einer Organisationskultur. Hier stehen im Mittelpunkt der Untersuchungen die Einstellungen der Mitglieder des höheren Dienstes im Verhältnis zu Staat, Politik und Gesellschaft, ebenso wie die mit der berufsspezifischen Sozialisation einhergehenden Werte und deren Wandel. (Vgl. Römer-Hillebrecht 1998, S. 24)

Die Gestaltungsfaktoren des Innenlebens (Innenperspektive) der Verwaltung sind im Wesentlichen die Aufbau- und Ablauforganisation, die infrastrukturelle Ausstattung sowie der Mensch. Die erstgenannten Bereiche sind theoretisch durch Gesetze, Verordnungen, Erlässe, Richtlinien, Geschäftseinteilungen, Kanzleiordnungen, usw. klar geregelt und definiert. In der Realität ist diese Regelung nicht so eng wie angenommen, daher ist auch die Betrachtung aus der Innenperspektive weitläufiger als angenommen wird. (Vgl. Schmid, 1997, S.57)

Als Sozio- und Deutungskultur wird ein struktur-funktionalistisch orientierter Ansatz bezeichnet, der neben der Kultur und den Einstellungen auch das Handeln und die daraus erwachsenden Strukturen

⁴⁴ Vgl. auch Kapitel 3.6.1.5 Verwaltungskultur weitere Erklärungen

umfasst. Kultur wird dabei traditionell als Gesamtheit der Lebensäußerungen eines Volkes im umfassenden Sinne eines Lebensstils angesehen. (Vgl. Römer-Hillebrecht 1998, S. 21f)

Auch bei den Sozio- und Deutungskulturen gibt es weitere Unterscheidungen. Einmal wird aufgrund des organisationssoziologischen Ansatzes der Zusammenhang zwischen Überzeugungssystemen und Verhalten analysiert. Dieser Bereich umfasst eine Vielzahl von Themengebieten, die sich mit sozialen Strukturen öffentlicher Verwaltung als abhängige Variable befassen (bei unterschiedlichem Erkenntnisinteresse). Beispielsweise wird unter dem Begriff Bürokultur die kulturell bedingte Lebenswelt Büro erforscht, weiters die Ausübung politischer Rollen, die gesteuerte Hierarchie und administrative Spezialisierung, Modernität, Leistungsmotivation und organisatorischer Wandel, sowie Führungsstile. (Vgl. Römer-Hillebrecht 1998, S. 24f)

Die andere Gruppe untersucht den bei Entscheidungsprozessen zum Ausdruck kommenden Politikstil der Verwaltung, und Rahmen des kulturell bedingten politisch-administrativen Problemverarbeitungsmusters.

Bei diesen Untersuchungen der Sozio- und Deutungskultur, die sich schon in der Definition weitreichender und umfangreicher darstellen, werden eine Vielzahl von, die Verwaltung beeinflussenden Faktoren und Themengebieten analysiert und auf diesem Wege die Verwaltungskultur aufgezeigt.

Es ist notwendig, für die Verwaltungskultur und deren Konzept eine Vielfalt möglicher spezieller Aspekte in eine sinnhafte interpretatorische Einheit zu bringen, wobei nur eine interdisziplinäre Betrachtung eine systematische Erfassung und Beschreibung aller relevanten Faktoren zu ermöglichen scheint. (Vgl. Römer-Hillebrecht 1998, S. 25)

Es zeigt sich jedoch aus den bisherigen Erkenntnissen und Darstellungen der möglichen Untersuchungsmethoden und Konzepte, dass es noch keine allumfassende Konzeptionalisierung von Verwaltungskultur und Verwaltungskulturforschung gibt. Die in diesem Kapitel vorgestellten Ansätze und Erklärungen, sowie theoretische Methoden zeigen, wie umfangreich und komplex das Thema ist und dass es viele Wege gibt, Verwaltungskultur darzustellen. Es gibt jedoch keine eindeutige Linie oder das allgemein gültige Konzept, bzw. die eindeutige umfassende Definition.

3.6.1.2. Erklärungen zu Verwaltungskultur – aus interkultureller Sicht

Ein weiterer Ansatz der Erklärung und Beschreibung ist die Definition und weiterführende Erklärung der Verwaltungskultur aus der kulturellen Sicht heraus. Diese ist schon durch die Begrifflichkeit Verwaltungskultur nicht wegzudenken und daher mit in die Untersuchungen einzubeziehen.

Verwaltungskultur ist ein vager Begriff, welcher an ein weites Kulturverständnis anknüpft und sich dabei auf typische Einteilungen und die damit verbundenen Handlungs- und Verhaltensformen bezieht, die einen spezifischen Verwaltungsstil bilden, der sich durch interne und externe

Handlungsmuster von Verwaltungsakteuren manifestiert. Bisher existiert keine durchgängige Theorie von Verwaltungskultur, Fragen betreffend der Verwaltungskultur berühren je nach Erkenntnisinteresse immer auch Aspekte von politischer Kultur, Organisationskultur und gesamtgesellschaftlicher Kultur. (Vgl. Wille, S.1)

Mit Kultur wird gewöhnlich alles Schöne und Gute verbunden, schiebt man im vorherrschenden gesellschaftlichen Wertesystem der Bürokratie nur alles Negative, Schlechte und Hässliche zu. (Vgl. Kreisky 1986a, S. 612) Diese beiden unterschiedlich behafteten Begriffe gilt es in einen Einklang und ein gemeinsames Verständnis zu bringen, beschäftigt man sich mit Verwaltungskultur.

Die Eingrenzung eines Kulturbegriffes⁴⁵ allgemein wird schon alleine dadurch erschwert, dass dieser Begriff neben dem Gebrauch in den Sozialwissenschaften (gehört dort zu den schillerndsten Begriffen) auch gängiger Bestandteil der Alltagssprache ist. In den Sozialwissenschaften ist abhängig vom jeweiligen Erkenntnisobjekt die Rede von politischer Kultur, Organisationskultur, Unternehmenskultur oder eben auch der Verwaltungskultur. (Vgl. Pesendorfer 1994, S. 134)

Mit dem Konzept der Unternehmenskultur wurde im wirtschaftlichen Bereich ein Instrument zur Stimulanz von effizienz- und effektivitätssteigerndem Verhalten von Mitarbeitern gesehen. Das Konzept der Verwaltungskultur leitet sich aus dem der Unternehmenskultur ab, es wird jedoch nicht primär zur Steigerung von Wirtschaftlichkeit eingesetzt, da dies nur eines von mehreren Verwaltungszielen darstellt. (Vgl. Wille, S. 2)

Kultur im Bereich der Betriebswirtschaftslehre wird als allumgreifendes Konzept verstanden, dass alle für die Organisation relevanten Aspekte umfasst. Der Organisationsbegriff umfasst eine Definitionsvielfalt, es gibt drei zentrale Merkmale. Organisationen sind zielgerichtet, Organisationen weisen eine formale Struktur auf und Organisationen sind soziale Systeme. (Vgl. Vahs 2001, S. 9f) Die Kennzeichnung von Organisationen als soziale Systeme richtet die Angehörigen einer solchen Struktur einschließlich ihrer Ziele, Werte und Verhaltensweisen ins Blickfeld, die durch interne und externe Interaktion einen sozialen Kontext bilden. Dieser wird im Rahmen der Organisationskulturforschung beleuchtet, wobei die Angehörigen einer Organisation als Träger von Organisationskultur betrachtet werden. (Vgl. Wille, S. 2) Dies bedeutet, dass Organisation nicht nur Kultur hat, sondern Organisation ist Kultur, was weiter bedeutet, dass das Verhalten der Organisationsmitglieder wesentlich durch die Organisationskultur determiniert wird. In der Verwaltung bedeutet dies, dass das Verhalten von Verwaltungsbediensteten entscheidend von der in der jeweiligen Verwaltungsorganisation vorherrschenden Verwaltungskultur geprägt ist. Die

⁴⁵ Kultur wird im Lehrbuch als: Gesamtheit der in der Unternehmung vorherrschenden Wertvorstellungen, Traditionen, Überlieferungen, Mythen, Normen und Denkhaltungen dargestellt, die dem Mitarbeiter auf allen Verantwortungsebenen Sinn und Richtlinien für das Verhalten vermitteln. (Vgl. Hinterhuber 1989, S. 220 zitiert nach Pesendorfer 1994, S. 134)

„Der klassische Kulturbegriff in den Sozialwissenschaften stammt aus der angelsächsischen Anthropologie. In ihm meint Kultur die Gesamtheit der Lebensäußerungen eines Volkes oder einer bestimmten Gruppe. Kultur umfasst sowohl die ideellen Grundlagen individuellen und gesellschaftlichen Handelns, also Werte und Normen (values), aber auch dieses Handeln selbst (behavior) und die daraus erwachsenden Gegenstände und Strukturen (artifacts). Diese Artefakte können materiell sein (Architektur, Malerei, Speisen), aber auch immateriell und institutionell, etwa Regeln, Organisationsformen bis hin zu Geschichten, Symbolen, Zeremonien, Ritualen, Mythen, Gesten, Witzen – im Prinzip umfasst dieser Kulturbegriff alles, was eine Gesellschaft ausmacht.“ (Jann 2002, S.429)

Beeinflussung der Verwaltungsmitglieder durch die Kultur passiert ohne dass im Einzelfall stets ein unmittelbarer kausaler Zusammenhang zwischen dem Verhalten der Verwaltungsmitglieder und der Verwaltungskultur besteht. (Vgl. Pesendorfer 1994, S. 134)

Dies bedeutet, dass sich die Verwaltungskultur aus dem Konzept der Organisationskultur ableitet. Verwaltungskultur stellt aber auch Subsysteme von sowohl der Landeskultur als auch der politischen Kultur dar.

Einer der Ausgangspunkte der empirischen Beschäftigung mit Verwaltungskulturen ist die theoretische Grundannahme, dass Verhalten in und von Organisationen und somit von den jeweiligen Akteuren kulturell gebunden ist. Entscheiden, Führen, Organisieren, Planen, Kontrollieren und Durchsetzen findet nicht im luftleeren Raum statt (isoliert von der Gesellschaft, nach universellen Prinzipien, durch vollständige rationalisierte Automaten, nach einer global geltenden best practice), sondern ist in gesellschaftliche Werte, Verhaltensweisen und Strukturen eingebettet. Es konnten einige grundlegende Einflussmöglichkeiten der Nationalkultur auf die Organisationskultur erkannt werden. Politische, gesetzliche und wirtschaftliche Rahmenbedingungen (Gesetze, Verordnungen, etc.) repräsentieren die verschriftlichten Normen und Werte der Nationalkultur und bilden die Grenzen der Ausgestaltungsmöglichkeiten von Organisationen. In den Leitbildern der Organisationen findet man kulturell geprägte Grundsätze von Führungspersönlichkeiten, Mitarbeiter bewirken aufgrund ihrer nationalen, sozialen und beruflichen Herkunft eine informelle Umstrukturierung bzw. Überformung von Organisationskulturen. Ebenso üben die Organisationen im Umfeld einen nicht leicht zu identifizierbaren Einfluss auf die Organisationskultur und damit Verwaltungskultur aus. (Vgl. Wille, S. 2f)

Dies bedeutet, dass Organisations- oder Verwaltungskultur ein spezifisches Subsystem innerhalb der allgemeinen Kultur bildet und Prozesse der Wechselwirkung stattfinden.

Ebenso von Bedeutung, und damit eine Erklärung, dass Organisationskultur ein Subsystem der nationalen Kultur ist, ist der Umstand der von den Sozialisierungsprozessen ausgeht. Diesen sind Menschen ab dem Kindesalter unterlegen, die Organisationskultur wirkt erst ab dem Eintritt in die jeweilige Organisation und vermag daher die zuvor verinnerlichten kulturellen Basisannahmen und Werte nicht grundlegend zu verändern. (Vgl. Wille, S. 3)

Die Nationalkultur muss also bei Betrachtungen der Verwaltungskultur mit einbezogen werden, da diese als ein Subsystem der Kultur an sich zu verstehen ist.

Weiters zu beachten ist die Stellung der Verwaltungskultur in bzw. gegenüber der politischen Kultur.⁴⁶ Die politische Kultur wird als Gesamtheit aller politische relevanten Einstellungen in einer

⁴⁶ Prästorius sieht die Verwaltungskultur vom Blick des Außenverhältnisses heraus als bedeutsamen Teilaspekt der politischen Kultur. Es ergeben sich in diesem Bereich enge Systemgrenzen, dadurch dass, wie in nur wenigen sozialen Systemen, hier die Mitglieder (Verwaltungsbediensteten) ihre Handlungen geordnet durch Formalstrukturen finden, die selbst wieder durch präskriptive Festlegungen wie Hierarchie, Dienstwege, Geschäftsordnungen, Verfahrensvorschriften, Rechtsmittel und so weiter geordnet werden. Ein weiterer Vorzug neben den engen Systemgrenzen ist die Erfahrung,

Gesellschaft zu einem bestimmten Zeitpunkt definiert, bzw. die Gesamtheit der Meinungen, Einstellungen und Werte gegenüber dem politischen System. Nicht inkludiert ist die Struktur dieses Systems ebenso wie das Verhalten der Mitglieder in diesem System. Politische Kultur meint Muster von Orientierungen gegenüber sozialen und politischen Tatbeständen. (Vgl. Jann 2000, S. 329)

Die politische Kulturforschung betrachtet das politische System als Ganzes, die Verwaltungskulturforschung mit dem engeren politisch-administrativen Bereich, also einer Teilmenge der politischen Kultur, daher ist die Verwaltungskultur auch als Subsystem der politischen Kultur anzusehen.

Aus den bisherigen Erklärungen ist ersichtlich, dass die Verwaltungskultur als Subsystem nationaler und politischer Kultur zu sehen und eng mit Konzepten der Organisationskulturforschung verbunden ist.

3.6.1.3. Kulturtypen und Ebenen der Verwaltungskultur

Es werden nun noch unterschiedliche Kulturtypen vorgestellt, dies dient auch einer Einordnung und Charakterisierung, die zum Verständnis von Verwaltungskultur (Organisationskultur) beitragen und auch dazu dienen soll, aufzuzeigen, was eine starke Organisationskultur (beschrieben im vorigen Kapitel) bedeutet.

Es geht dabei darum Charakteristika von Kulturtypen festzuhalten und zu bestimmen und diese auch für weitere Untersuchungen heranzuziehen.

Kultur, in diesem Zusammenhang als Kultur einer Gruppe, wird definiert als „ein Muster gemeinsamer Grundprämissen, das die Gruppe bei der Bewältigung ihrer Probleme externer Anpassung und interner Integration erlernt hat, das sich bewährt hat und somit bindend gilt; und das daher an neue Mitglieder als rational und emotional korrekter Ansatz für den Umgang mit diesen Problemen weitergegeben wird“. (Schein 1995, zitiert nach Vollmer 2005, S. 218)

Dabei wird angeregt die Untersuchung in mehreren Ebenen durchzuführen, die sich auf Grund der Sichtbarkeit unterscheiden. Artefakte und Symbole als erste Ebene sind sichtbar, aber interpretationsbedürftig. Dazu zählen physische Merkmale der Verwaltung wie die Architektur, Bürogestaltung, Büroausstattung, Kleidung der MitarbeiterInnen. Die weiteren Ebenen wie Verhaltensmuster sind an Punkten wie der Sprache, Anrede, Gebrauch von Titeln, Ritualen, Anekdoten und öffentlich zugänglichen Publikationen mit Konzepten und Techniken ersichtlich. Normen werden ersichtlich an den produzierten Gesetzestexten und der normativen Ausrichtung der Verwaltung. Nicht sichtbar sind Werte und Grundannahmen (Wahrnehmung der Innen- und Außenbeziehungen, Kognitionen) der Beschäftigten. Diese nicht sichtbaren Werte und Grundannahmen müssen erfragt werden. (Vgl. Vollmer 2005, S. 218)

Erwartung und Bewertung staatlicher Aktivitäten, die recht unmittelbar mit den konkreten Lebensvollzügen des einzelnen politischen Subjekts verknüpft sind. (Vgl. Prätorius 1982, S. 265f)

Diese Punkte, die hier aufgelistet wurden, sind somit ein Teil der Verwaltungskultur oder Organisationskultur und sind damit auch wichtige Faktoren bei der Untersuchung einer Verwaltungskultur. Dabei ist für die aktuelle Untersuchung zu bemerken, dass diese Punkte von der externen Seite aus nicht untersucht werden können, da diese Interna sind und den Ablauf und das Verhalten im Inneren der Verwaltung kennzeichnen. Dennoch ist es wichtig, diese Punkte aufzulisten, um das Verständnis für die Verwaltungskultur aufzubauen.

Folgende vier Kulturtypen ergeben sich aus einem Modell von Cameron und Quinn⁴⁷, welches von Vollmer folgenderweise beschrieben wird:

- Clan-Kultur mit dem Fokus auf soziale Beziehungen: die Organisation kennzeichnet eine fürsorgliche Atmosphäre; der Arbeitsstil des Managements ist kooperativ; Teamwork ist nicht nur ein Schlagwort; wesentlich zum Erfolg der Organisation tragen Vertrauen und Offenheit der kooperierenden Mitarbeiter bei.
- Die Ad hoc- Kultur mit dem Fokus auf innovative Problemlösungen: diese Kultur betont Dynamik und Risikofreude, dabei setzt sie darauf, dass die Beschäftigten kreativ und innovativ sind; Pioniergeist durchzieht die Organisation; neue, bessere Produkte und Dienstleistungen zu schaffen ist das Ziel.
- Die Markt-Kultur mit dem Fokus auf Marktwirtschaft: diese Organisation ist leistungsorientiert, der Erfolg zählt. In der Leitung sitzen Personen, deren Ziel es ist, messbare Erfolge zu verzeichnen; im Wettbewerb möchte man der Beste sein, der Leistungswille verbindet die Beschäftigten, um am Markt zu bestehen.
- Die Hierarchiekultur mit ihrem Fokus auf Abläufe und Strukturen: die Standardisierung der Abläufe und Produkte kennzeichnet die Organisation; die Leitung ist auf Stabilität und Konstanz aus, formale Regeln und das Bemühen um reibungslose Abläufe sind das wichtigste Kennzeichen der Organisation. Zugeordnete Artefakte dieser Kultur sind Kennzahlen, Controlling, Prozessoptimierung oder Haushaltskonsolidierung.

(Vgl. Vollmer 2005, S. 219)

Bei diesem Modell kann gemessen werden, welche Ausprägung ein Kulturtyp hat, ebenso wie übereinstimmend die Beschäftigten diesen wahrnehmen. Wenn die Ausprägung und die Übereinstimmung hoch sind, dann spricht man von einer starken Organisationskultur. Dies bedeutet aber wiederum, dass es langfristig zu Konflikten kommt, wenn die Sollvorstellungen nicht mit der bestehenden Kultur kompatibel sind. (Vgl. Vollmer 2005, S. 219)

Dadurch wird erklärt, wie eine starke Organisationskultur geprägt ist, es ist aber auch offensichtlich, dass es, wenn die Sollvorstellungen nicht mit der bestehenden Kultur übereinstimmen, zu Problemen und zu Konflikten kommt. Ein weiterer Punkt, der auch bei den Betrachtungen mit New Public Management mit einzubeziehen ist, dass diese in der Kernaussage eigentlich einen Wechsel von der Clan- oder Hierarchiekultur, bzw. dem entsprechenden Bürokratiemodell, hin zu einer Ad hoc- oder Marktkultur implizieren würde. Daher kann das Kulturmodell auch herangezogen werden, um

⁴⁷ (Vgl. Cameron 1999, Kapitel 3)

aufzuzeigen, ob es bei Umsetzung von New Public Management und den Konzepten nicht schon am Anfang, bei dem bestehenden Kulturmodell Konfliktpunkte gibt, die in erster Linie angegangen werden müssen.

3.6.1.4. Konzept und Untersuchungswege der Verwaltungskultur

Aus den bisherigen theoretischen Annahmen und Erklärungen wird hier angeführt, wie mögliche Konzepte der Verwaltungskultur lauten können und welche Zugangsmöglichkeiten es zum Forschungsgegenstand Verwaltungskultur gibt.

Wie bereits in den vorangegangenen Kapiteln beschrieben, werden je nach Erkenntnisinteresse und Forschungsgegenstand verschiedene Zugänge zur Erforschung der Verwaltungskultur gewählt. Im Inneren werden typische Einstellungen und Regelmäßigkeiten des administrativen Verhaltens lokalisiert, dabei werden ganze Zweige untersucht, um einheitliche Prägnanzen im Verwaltungshandeln herauszuarbeiten. Ebenso können Verwaltungskulturen auch mit Blick auf die Verwaltungsmitarbeiter untersucht werden (personenbezogener Ansatz). Die analytische Außenperspektive umfasst die Wahrnehmung und Einschätzung einer Verwaltung durch die vom Verwaltungshandelnden Betroffenen, in erster Linie die Bürger. (Vgl. Wille, S. 3f)

Es gibt daher die Möglichkeit die Betrachtung aus der Innen- oder Außenperspektive durchzuführen und daraus ergeben sich folgende Konzepte der Verwaltungskulturforschung.

- I. Die Verwaltungskultur umfasst die in einer Gesellschaft vorherrschenden Meinungen, Einstellungen, Werte (Orientierungsmuster) gegenüber der, und relevant für die öffentliche Verwaltung. Träger dieses Konzeptes ist die gesamte Bevölkerung, diese Verwaltungskultur ist Teilmenge der politischen Kultur. (Vgl. Jann 1983, S. 20) Damit sind die Meinungen, Werte und Einstellungen gegenüber Legitimität, Rechtsstaatlichkeit, Bürokratie und Vertrauen in Institutionen gemeint. (Vgl. Jann 2002, S. 432)
- II. Dieses Konzept beinhaltet die in einer oder mehreren Verwaltungen vorherrschenden Orientierungsmuster. Träger dieser Verwaltungskultur sind sämtliche Mitglieder der Verwaltung. Verwaltungskultur bildet hierbei eine spezifische Form von Organisationskultur (Vgl. Jann 1983, S. 20) Das sind spezifische Einstellungen innerhalb der Verwaltung (das Rollenverständnis) zu Punkten wie beispielsweise Public Management, individueller Verantwortung und Trennung von Verwaltung und Politik. (Vgl. Jann 2002, S. 432f)
- III. Verwaltungskultur im dritten Konzept schließt bestimmte Muster des Verhaltens innerhalb und gegenüber der öffentlichen Verwaltung ein, die eng mit einer bestimmten Form gesellschaftlicher Institutionen und institutionellen Verhaltens verbunden sind. (Vgl. Jann 1983, S. 20)
- IV. Die Verwaltungskultur als spezifisches Problemlösungsverhalten ist ein weiteres Konzept, dabei geht es um die in einer spezifischen (nationalen) Verwaltung vorhandenen Verhaltensmuster. Problemlösungsverhalten kann Reorganisation, Rekrutierung, Flexibilität, Führungsstil, Ethos und Korruption bedeuten, dies beschreibt den Verwaltungsstil. Vom Policy-Stil her kommen

Verhaltensmuster zu Policies, Programmformulierung, Implementation und Evaluation. (Vgl. Jann 2002, S. 432f)

- V. Ein weiteres, die anderen Konzepte mit einbeziehendes und umfassendes Konzept ist: die Definition der Verwaltungskultur im noch weiteren Sinne als erkennbare, über die Zeit und in einer definierten Einheit (Beispiel Nation) beständiges Verhaltensmuster, organisatorische Formen und Prinzipien (bis hin zu den dazu gehörigen Symbolen Helden, Rituale und Geschichten). Dies bedeutet der klassische anthropologische Kulturbegriff. (Vgl. Jann 2002, S. 433)

Das Verhalten in und auch von Organisationen oder Institutionen ist kulturell gebunden. Ein wichtiger Faktor bei Untersuchungen zu Verwaltungskultur ist, dass Faktoren wie Entscheiden, Führen, Organisieren, Planen, Kontrollieren und Durchsetzen nicht im luftleeren Raum stattfinden, isoliert von der Gesellschaft, nach universellen Prinzipien, durch vollständig rationalisierte Automaten nach einer wirklichen globalen best practice, sondern eingebettet in gesellschaftliche Werte, Strukturen und Verhaltensweisen. Diese Grundstrukturen müssen mit offengelegt werden. (Vgl. Jann 2002, S. 435)

Erst durch die Einbettung in die Grundstrukturen der Gesellschaft wird die Verwaltungskultur anhand der unterschiedlichen Konzepte greifbar und erfassbar.

Bei allen Untersuchungen ist zu beachten, dass der Nationalstaat nicht undifferenziert als Basis einer einheitlich geformten Verwaltung angesehen werden kann, es gibt Bereiche, die sich voneinander unterscheiden (Leitungsebene von Sacharbeiterebene) und die Verwaltung kann unterschiedliche Gesichter annehmen. Sie kann politische Gestaltung umfassen, in bloßer Ausführung bestehen, Verwaltung kann verordnen, kann öffentliche Güter und Leistungen erbringen, Verwaltung kann mit der Gesellschaft und ihren Instanzen interagieren, Mitarbeiter können ein Rädchen sein oder viel bewirken, usw. Verwaltungskultur ist daher immer im Plural zu denken, ebenso wie eine historische Dimension einen zentralen Punkt der Forschung darstellen muss (wie in den bisherigen Kapiteln beschrieben). (Vgl. Wille, S. 4f)

Dies bedeutet, dass sowohl administrative Strukturen und Kulturen wichtig für die Verwaltungskulturforschung sind, als auch die nationalspezifischen, historischen Entwicklungen.

Ein weiterer Punkt, der zu beachten ist, ist die Enkulturation, die im Rahmen beruflicher Sozialisation, welche anfangs im Ausbildungskontext stattfindet und dann in der beruflichen Praxis die Fortsetzung findet, passiert. Dies bedeutet, dass zusätzlich die Strukturen des Bildungswesens und der Berufsbilder mit einbezogen werden müssen, ebenso wie in weiterer Folge generierte Handlungs- und Denkmuster. Weiters kommen Interaktionssituationen (Anpassung an geschriebene und vor allem ungeschriebene gewusste Regeln in der Organisation) im Verwaltungsalltag bei der Betrachtung der Verwaltungskultur zum Tragen. (Vgl. Wille, S. 5)

Dies sind die Faktoren, die bei der Gestaltung von Konzepten der Verwaltungskulturforschung mit bedacht werden müssen und ausschlaggebend für die jeweilige, entwickelte Verwaltungskultur sind.

3.6.1.5. Verwaltungskultur weitere Erklärungen

Neben den bislang aus kultureller Sicht getroffenen Erklärungen und des empirischen Ansatzes werden an dieser Stelle noch weitere Erklärungen und Definitionen zur Verwaltungskultur angeführt.

Verwaltungskultur hat nach den bisherigen Erklärungen zufolge einen Einfluss auf das Verhalten und Gebaren des Einzelnen in der Verwaltung. Dennoch ist der Begriff der Verwaltungskultur schwer zu fassen, auch dadurch bedingt, dass er noch nicht lange als Erkenntnisgegenstand einen hohen Stellenwert hat. Bei Untersuchungen betreffend der Verwaltung kommt das Phänomen der Organisationskultur und Verwaltungskultur nur indirekt oder in Ausnahmefällen explizit zur Erwähnung, anders als in organisationswissenschaftlichen Untersuchungen.

Die Welt der Beamten mit der ihr eigenen Sprache, ihren rechtlichen Ausnahmestellungen, ihren bürokratischen Amtsmechanismen und all den hierarchisch-patriarchalischen Verkehrsformen und Ritualen, wurde schon immer als eine von der restlichen Bevölkerung abgehobene Subkultur wahrgenommen. Dennoch wurde ein eigenständiger Begriff „bürokratische Kultur“ lange nicht entwickelt, ganz im Gegensatz zur „politischen Kultur“ etwa. (Vgl. Feick 1982, S. 254)

Der folglich entwickelte Begriff Verwaltungskultur gewinnt allerdings immer mehr an Stellenwert, lange Zeit war ihm nur „feuilletonistischer Charakter“ zugesprochen worden, der Aspekte wie Rekrutierung, Sprachstil, Amtsatmosphäre, bürokratische Erledigung, patriarchalische Umgangsformen, kastenhaftes Verhalten und priesterhaftes Verhältnis zu Staat und Recht umfasst. Verwaltungskultur wurde als Teilaspekt der Beschäftigung mit der politischen Kultur eines Landes angesehen, wobei es vor allem um das Verhältnis der Bürger mit der in administrative Organisationen geronnenen Staatlichkeit geht. Verwaltungskultur steht aber auch im Spannungsfeld zwischen den Mitgliedern und ihrer Organisation. (Vgl. Prätorius 1982, S. 264f)

Dies bedeutet, dass Prätorius Verwaltungskultur eigentlich von der Außenbetrachtung her auffasst, das Verhältnis also der Verwaltung zu der Bevölkerung, bzw. der Öffentlichkeit.

Prätorius spricht dementsprechend in weiterer Folge davon, dass das Verhältnis der Bevölkerung zu den Institutionen, Symbolen und Personen, die den Staat repräsentieren, einen ausgesprochen bedeutsamen Abschnitt des Untersuchungsfeldes Verwaltungskultur ausmacht. (Vgl. Prätorius 1982, S. 269)

Der kulturelle Begriffsrahmen rund um Verwaltungskultur ist weit definiert, dabei werden nicht nur Einstellungsmuster erfasst, sondern auch tradierte Verhaltensstile und institutionelle Strukturen. Unter dem Begriff politisch-administrative Kultur oder Verwaltungskultur werden Charakteristika von politischen und administrativen Systemen in Verbindung gebracht. Dies sind institutionelle Strukturen und Prozessregeln, Orientierungen und spezifische Verwaltungsstile. Dabei müssen diese Punkte dann auch den entsprechenden Länderspezifika gegenübergestellt werden. (Vgl. Feick 1982, S.254ff)

Man kann sagen, dass unter Verwaltungskultur oft unterschiedliche Verwaltungsstile in verschiedenen Ländern verstanden werden, dies mit der Annahme, dass jeder Staat eine eigene Verwaltungskultur besitzt. Als Beispiel ist die Unterscheidung zwischen legalistischem (deutsch-französisch, gekennzeichnet durch stärkere Handlungsbestimmung der Verwaltung durch das Recht) und pragmatischem (anglo-irisch, entwickelt eher eine am Einzelfall orientierte Problemlösungsstrategie auf Basis von Ad-hoc Entscheidungen) Verwaltungsstil zu sehen. (Vgl. Pesendorfer 2006, S. 134)

Verwaltungskultur kann in der erweiterten Form als die Summe an gelebten Werten, Verhaltens- und Arbeitsweisen innerhalb einer Organisation definiert werden. Im Zuge der Einführung neuer Steuerungsinstrumente in Ministerien müssen sich Arbeits- und Verhaltensweisen, die Wurzeln der Steuerungsinstrumente, ändern. Die für die Einführung neuer Steuerungsinstrumente relevanten Werte, Verhaltens- und Arbeitsweisen sind Ziel- und Leistungsorientierung, Verantwortungsdelegation und Lernkultur. (Vgl. Speier-Werner 2006, S. 155)

Eine stark entwickelte Verwaltungskultur kann negative Auswirkungen auf die Arbeitsmotivation haben, vor allem geprägt durch den entsprechenden Führungsstil der Führungsebene, sie kann sich aber auch positiv auf Befindlichkeit, Zufriedenheit, Motivation, Arbeitsleistung und Ansehen der Verwaltung auswirken. Die Verwaltungskultur als Untersuchungsgegenstand ist also auch von immenser praktischer Bedeutung, da durch diesen Begriff so viele Phänomene erfasst und behandelt werden, die das Zusammenleben mit der Verwaltung und auch in der Verwaltung prägen und damit auch das Image und Bild der Umwelt gegenüber mit zeichnen und des Weiteren die real gelebte Politik transportiert. Verwaltungskultur ist ein schwer zu greifendes, aber niemals außer acht zu lassendes Phänomen der Verwaltung und ihrer Umwelt.

Der Begriff der Verwaltungskultur hat im Zuge der Verwaltungsreformbestrebungen inflationäre Verbreitung gefunden und ist über diesen Weg sehr präsent geworden.

Verwaltungskultur wird auch in der aktuellen Diskussion um Verwaltungsmodernisierung immer mehr verwendet. Entweder wird die bestehende Verwaltungskultur als Teil des Problems identifiziert (weil eine veraltete, bürokratische Verwaltungskultur besteht, braucht man umfassende Modernisierungsprozesse), oder als Hinderungsgrund für den Erfolg von Modernisierungsmaßnahmen (weil sich die Verwaltungskultur noch nicht geändert hat, scheitern Reformmaßnahmen). Die Änderung der Verwaltungskultur wird damit sowohl als Voraussetzung der Verwaltungsmodernisierung postuliert (ohne Veränderung der Verwaltungskultur keine moderne Verwaltung) oder auch als Folge von Modernisierungsmaßnahmen identifiziert (aufgrund von radikalen Umstrukturierungen gibt es eine neuartige Verwaltungskultur). (Vgl. Jann 2002, S. 428)

Werner Jann spricht davon, dass die Verwaltungskultur ihren bisherigen unbefriedigenden Status als gleichzeitig beliebtes und beliebiges Konzept zur Beschreibung und Erklärung aller möglichen Voraussetzungen und Folgen von Verwaltungsreformen erst überwinden kann, wenn es gelingt die vorliegenden theoretischen und empirischen Konzepte politisch-administrativer Strukturen, Kulturen

und Verhaltens zunächst analytisch zu differenzieren und zu operationalisieren, um sie dann miteinander zu verbinden. (Vgl. Jann 2002, S. 447)

Der Begriff der Verwaltungskultur bietet die Chance, den bürokratischen Alltag von allen Seiten und vor allem als Gesamtes zu sehen, den gesamten Lebenszusammenhang, die Lebensweise und Arbeitsformen der Beamten, alles Emotionale, Sinnliche, Unvorhergesehene zwischen all den einengenden formalen Abläufen und Strukturen. (Vgl. Kreisky 1986a, S. 613)

Diese Ansätze, aus dem Verwaltungsinernen heraus betrachtet, können auch auf das Umfeld der Verwaltung erweitert werden, die Verwaltungskultur sollte auch die Außenbetrachtung inkludiert haben, die Reflexion der Umwelten auf die Verwaltung, die Einbettung in die Umwelten und alle Formen der Stile, Regeln, Kulturen. Der Begriff der Verwaltungskultur ist ein allumfassender und weit gespannter, der, wie bereits eingangs erwähnt, zwar auf mannigfaltige Art und Weise beschrieben werden kann, jedoch nicht eindeutig definiert.

Alle Erklärungen und Ansätze bis zu diesem Punkt der Arbeit zeigen, wie schwer die Verwaltungskultur zu definieren ist, sie ist ein Phänomen, welches eher beschrieben, denn einer Definition unterzogen werden kann.

3.6.1.6. Verwaltungskultur in Österreich

Neben den bisher aufgezeigten kulturellen Ableitungen und den theoretischen Erklärungen und Konzeptbildungen zum Thema Verwaltungskultur wird an dieser Stelle der Stellenwert und die Bedeutung, als auch der Stand der theoretischen Forschung, in Österreich aufgezeigt.

In Österreich wird das Thema Verwaltungskultur als eigenständiger Untersuchungsbegriff wenig beachtet, es wird nur festgehalten, wie das Verhalten der Verwaltungsbeamten durch die Aspekte wie: Organisationsklima, Einstellung des Verwaltungspersonals, informelle Organisation, Rituale der Verwaltung, Bedeutung von Verhaltensmustern, Beamtenethos, Leitbilder der Verwaltung, Gruppennormen und Verwaltungsstil, bestimmt wird.

Die österreichische Verwaltung ist (wie in den oberen Kapiteln beschrieben) sehr geprägt vom Kelsen/Merkl'schen Verwaltungsmodell, ebenso die Verwaltungskultur. Aus den bislang beschriebenen Erklärungen zur Verwaltungskultur kann davon ausgegangen werden, dass das Verwaltungsmodell, welches das gängige und aktuelle ist, jene Traditionen vermittelt, die bewusst, als auch unbewusst, das Verhalten der Verwaltungsbediensteten prägt. (Vgl. Pesendorfer 2006, S. 135)

3.6.1.7. Beobachtungspunkte österreichische Verwaltungskultur und Faktoren

Speziell für Österreich gibt es neben den theoretischen Ansätzen zu Verwaltung und der daraus ableitbaren Verwaltungskultur auch einzelne Beobachtungsmomente und spezielle Faktoren, welche

die Verwaltungskultur beeinflusst haben und weiter beeinflussen werden. Dabei geht es sowohl um Beobachtungen von Außen als auch von Innen.

Die „Welt“ der Angestellten in den Staatsapparaten (Beamte, Vertragsbedienstete – mit ihrem eigenen Habitus und Gesellschaftsvorstellungen) wurde schon immer gerne als eigener kleiner Kosmos betrachtet, der sich von dem der Restbevölkerung unterscheidet. Diese Subkultur in der Verwaltung ist in Österreich, ähnlich wie in vielen anderen kontinentaleuropäischen Staaten, sehr traditionsbewusst. Rituale, Normen, Werte und Vorschriften regeln den bürokratischen Alltag. Diese Kultur, die sich aus einer langen historischen Tradition heraus widerspiegelt, ist die Verwaltungskultur (oder auch Verwaltungsethos), ähnlich wie man in Unternehmen von Betriebskultur spricht. (Vgl. Konrath 2008, S. 201f)

Österreichs Verwaltungskultur im Inneren ist oftmals gekennzeichnet als eine Kultur der Angst. Hier einerseits die Angst vor dem Vorgesetzten und gleichzeitig vor dem Klienten, die stören können und deren Anliegen leicht zur weiteren Verunsicherung beitragen können. Es wäre oftmals notwendig, eine angstfreie Amtsatmosphäre zu schaffen, die Herrschaftsabbau beinhaltet und Selbstbestimmung zulässt. (Vgl. Kreisky 1986a, S. 617).

Ein weiterer Punkt der inneren Verwaltungskultur ist die vorherrschende Amts- bzw. Behördensprache. Bürokratisch formulierte Schriftstücke haben sehr oft einen förmlichen Charakter, der oftmals für die Allgemeinheit unverständlich ist. Dadurch werden viele Bescheide für die Unkundigen nicht verständlich und es kommt dadurch zu eigenen, unpersönlichen Beziehungen zur Öffentlichkeit. (Vgl. Konrath 2008, S. 189f)

Auch der Sprach- und Schreibstil ist ein eigenes Momentum, welches eine Ober- bzw. Unterordnung darstellt, nicht nur im Innenleben des Verwaltungsapparates sondern auch in der Außenwirkung gegenüber Bürgern. Innerhalb der Staatsapparate sind drei fundamentale Ablaufmuster erkennbar:

1. eine unter- oder nachgeordnete Behörde „berichtet“ einer höheren Hierarchieebene
2. die Zentralstelle „fordert“ einen Bericht einer niederrangigen Dienststelle an
3. zwei Zentralstellen unterschiedlicher Ressorts „kommunizieren“ miteinander.

(Vgl. Konrath 2008, S. 192)

Dieser Punkt ist durch eingeleitete Faktoren der Verwaltungsreformen bereits gemildert, es kommt zu immer mehr Selbstbestimmung und auch Verantwortung in den unteren Bereichen, auch das vermehrte Vorhandensein von Verwaltungsbediensteten in der Verwaltung und nicht mehr reinen Beamten trägt dazu bei, dass das Klima innerhalb der Verwaltung sicher lockerer zu sehen ist als in der Untersuchung von Kreisky 1986.

Weiters ist auf jeden Fall zu sagen, dass die Verwaltungskultur, wie auch Kreisky weiter erwähnt, eine juristisch dominierte ist, ihre Denk- und Sichtweise, ihre Begrifflichkeit und Sprache wurde jedem Beamten mehr oder weniger aufgezwungen. (Vgl. Kreisky 1986a, S. 619). Dazu gibt es Untersuchungen über die Jahre 1970-1995 die zeigen, dass von insgesamt 298 Sektionschefposten 197

einen akademischen juristischen Abschluss haben. Technische (33), sozialwissenschaftliche (13) und wirtschaftswissenschaftliche (12) Studienabschlüsse folgen weit abgeschlagen. Im Bundesministerium für Finanzen, Inneres und Justiz waren in diesem Beobachtungszeitraum alle Sektionschefs Juristen. (Vgl. Liegl 1999, S. 107)

Eine juristische Dominanz wird es in den Verwaltungen aus geschichtlicher Entwicklung betrachtet immer geben, dennoch ist diese nicht mehr in dem Maße dominant, wie noch vor 20 Jahren, es kommt vermehrt zu einer breiteren Streuung und nicht mehr des reinen juristischen Monopols in der öffentlichen Verwaltung. Dies soll auch in der späteren Untersuchung mit aufgezeigt werden.

Die bürokratische Kultur ist in Österreich eine männerdominierte, das zeigt sich aus der Amtssprache, den Amtstiteln, der gesamten Symbolwelt, diese entstammt einer männlichen Kultur. Die Herrschaftspositionen in der staatlichen Bürokratie sind fest in der Hand der Männer. Eine Verwaltungskarriere ohne das Moment der patriarchalen Kultur scheint bislang unmöglich. (Vgl. Kreisky 1986a, S. 621f) Auch hier spricht die bereits bei der juristischen Dominanz erwähnte Untersuchung davon, dass von 298 Sektionschefposten in den Jahren 1970-1995 nur drei mit Frauen besetzt waren. (Vgl. Liegl 1999, S. 107)

Die Männerdominanz gewährleistet in der Bürokratie eine Dominanz männlicher Problemsichten, die Probleme von Frauen werden entweder ausgeblendet oder als Marginalien behandelt. Ebenso kommt es zu einer Dominanz der männlichen Problemlösungen, Lösungen, die auf männliche Lebenslagen abgestimmt sind. (Vgl. Neyer 1997, S. 196)

Erst 1985 (73 Sektionschefs) schaffte es die erste Frau in den Rang einer Sektionschefin, dies im Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft. 1995 finden sich in 84 Sektionen zwei Frauen. Die Männer haben in diesen Zeiten auf allen Hierarchieebenen steigende Vertretung, erst ab 1990 zeichnet sich ein Wechsel ab, dies aber nicht auf der höchsten Ebene der Bürokratie (den Sektionen), aber auf der Ebene der Gruppen- und Abteilungsleitungen. Dadurch stieg der Frauenanteil in den Leitungsfunktionen der Ministerien allgemein an. Einen Beitrag dazu hat das 1993 in Kraft getretene und seit 1995 durch Frauenförderpläne der Ministerien konkretisierte Bundes-Gleichbehandlungsgesetz, welches den Bund verpflichtet, in allen Bereichen, in denen Frauen bislang unterrepräsentiert sind, einen Frauenanteil von 40% anzustreben. (Vgl. Neyer 1997, S. 197f)

Es ist dabei zu prüfen, wie die Rolle der Frauen in der Verwaltung heutzutage wirklich ist, denn eine reine Männerdominanz ist an der direkten Spitze (Sektionschefs) auf jeden Fall zu spüren, die Untersuchung soll aber zeigen, ob sich diese durch das gesamte Ministerium zieht.

Die österreichische Verwaltungskultur nach außen, die sich dem einzelnen Bürger präsentiert, ist eine sehr unpersönliche, die Bürger stehen der Verwaltung ähnlich wie Untertanen gegenüber. Diese Form des bestehenden Bürokratismus konnte nur in einem obrigkeitgläubigen Umfeld (wie es historisch in Österreich geprägt wurde) entstehen. (Vgl. Kreisky 1986a, S. 615) Erkennbar wird diese Form der Untertänigkeit und der Unpersönlichkeit durch die schriftliche aktenmäßige Erledigung fast aller

Geschäftsfälle. Diese Veraktung wurde auch in Zeiten des New Public Management und des ELAK beibehalten, die Beziehung gegenüber den Bürgern wurde aber hin zu einem Dienstleistungsverhältnis verschoben, der Bürger gilt (oder sollte per Definition) nicht mehr als Untertan der Verwaltung gegenüber.

Auch aufgrund dieser bereits getroffenen Erkenntnisse und Annahmen über die Verwaltungskultur, von innen und außen betrachtet, soll im folgenden Kapitel erklärt werden, anhand welcher Punkte die Verwaltungskultur, bzw. eine Veränderung der Verwaltungskultur, aufgezeigt bzw. untersucht werden soll.

3.6.2. Grundelemente der Verwaltungskultur für die Untersuchung

Es werden die Grundelemente, die zur Untersuchung einer Verwaltungskultur herangezogen werden können beschrieben. Diese sind aus den bisher getroffenen Erklärungen zur Verwaltungskultur und Verwaltungskulturforschung abgeleitet und dienen im Weiteren auch als jene Faktoren, die im BMVIT untersucht und analysiert werden sollen.

Aus den bisherigen Erklärungen kann schon gesagt werden, dass viele Faktoren in die Verwaltungskultur mit einfließen, wie Verwaltungsstil, Anzahl Weisungen, Einstellungsverhalten, Beförderungen, Amtssprache, Amtstitel, eventuelle Verfehlungen, demographische Daten, Stellung der Frauen, Ausbildung mit speziellem Blick auf Juristen und ob es eine Dominanz gibt, Strukturveränderungen und Unzähliges mehr. Alle Faktoren können nicht mit in die Untersuchung aufgenommen werden, da es sich dabei um interne Daten handelt, die wiederum nicht jedermann zugänglich sind.

Aus den wichtigsten Punkte, die in die Untersuchung einfließen können und die von außen beobachtet werden, können folgende Grundelemente zusammengefasst werden:

- Personal:
 - o Ausbildung (Bildungsphilosophie, Ausbildungswege und –strukturen /Generalisten, Spezialisten, Juristenmonopol)
 - o Zusammensetzung des Personals (Elite / Praktiker)
 - o Berufsbilder (Selbstverständnis, Beamtentum)
- Aufgabe der Verwaltung
- Rechtliche Vorgaben für die Verwaltungskultur: die Kultur einer Verwaltung kann nur vor dem Hintergrund des, das Verwaltungshandeln bestimmenden Rechts verstanden werden. Rechtliche Vorgaben können das Verwaltungshandeln im Stil einer Verwaltung in bestimmte Bahnen lenken und damit die Entwicklung einer Verwaltungskultur beeinflussen (Vertragsregelungen, Geheimhaltung, Datenschutz, Transparenz, Status für den Beamten)
- Tradition und Innovation (Verwaltungsusancen), historische Bezugspunkte, Symbole, Gedächtnis einer Verwaltung

(Vgl. Wille S. 5f)

Für die Untersuchung, die ja mit allgemein zugänglichen Daten die Verwaltungskultur und den Wandel der Verwaltungskultur von außen her betrachtet, werden aus den bisherigen Annahmen und Definitionen folgende Punkte als Untersuchungssäulen gebildet.

Diese Säulen sind:

1. Organisation, in diese fließen die Struktur und die organisatorischen Veränderungen ein.
2. Personal, hier sind die demographischen Daten integriert, es wird untersucht, ob es juristische Dominanzen gibt, wie die Kabinette wirken und wie die Besetzung von Stellen aus den Kabinetten heraus erfolgt, welche Veränderungen es bei den Beschäftigten gibt, usw.
3. Programm: hier werden die Regierungsprogramme und die Novellen der Bundesministeriengesetze verglichen, ob es durch neue Aufgaben oder Zuständigkeiten zu Veränderungen kommt.

Die maßgeblichsten Punkte betreffend einer Veränderung der Verwaltungskultur sind vor allem die Organisation, welche auch die Struktur abbildet und die Säule des Personals, die in mannigfaltiger Art und Weise die Verwaltungskultur mit beeinflussen kann. Die Säule Programm hat im Beobachtungszeitraum normalerweise aufgrund der kurzen Dauer weniger Einfluss, da auch die Agenden der Verwaltungsreformen (werden noch beschrieben) bereits vor dem Untersuchungszeitraum größtenteils durchgeführt wurden. Diese Säulen dienen der Untersuchung im Untersuchungsteil.

3.7. Bundesministerium BMVIT – Aufbau / Allgemeines

In diesem Kapitel soll das BMVIT kurz vorgestellt werden, dies mit dem Hintergrund der bislang durchgeführten Erklärungen betreffend Verwaltung und Personal der Verwaltung.

Die genauen Befugnisse der Bundesminister, des Generalsekretärs, sowie der Sektions-, Gruppen- und Abteilungsleiter sind aus der Geschäftsordnung des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie, Zentraleitung und dort im Anhang Genehmigungsbefugnisse abzulesen. (Vgl. Geschäftsordnung 2003, Anhang)

3.7.1. Bundesministerium

Das BMVIT – Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie hat bereits seit den Regierungen der 2. Republik bestanden, war aber immer unter anderen Namensgebungen zu finden. Den aktuellen Namen und die verbundenen Aufgaben und Agenden hat das Ministerium seit 2000, es wurden die Kompetenzen Wissenschaft und Kunst dem Bildungsministerium zugeordnet und damit kam auch die Umbenennung vom Bundesministerium für Wissenschaft, Verkehr und Kunst in das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie.

Das BMVIT unterteilt sich, ebenso wie alle Ministerien in zwei grundlegende Einheiten. Einmal die Verwaltungsspitze in Wien, die verwaltungsintern als „Zentralstelle“ bezeichnet wird. Die wichtigsten administrativen, legislativen, politischen sowie strategischen Entscheidungen fallen in der jeweiligen Zentralstelle. Die Bundesministerien bestehen typischerweise aus mehreren Sektionen, so auch das BMVIT. Eine dieser Sektionen, üblicherweise die Sektion I, ist die Präsidialsektion, die „mächtiger“ ist als alle anderen, da in ihr hauptsächlich die Personal- und Finanzangelegenheiten des Ministeriums behandelt werden. (Vgl. Konrath 2008, S. 146)

Das BMVIT hat auch die Sektion I als Präsidium, diese kann auch innerhalb des BMVIT als die mächtigste angesehen werden.

Die zweite Einheit, die zahlenmäßig die größere ist (zumeist), stellen die nachgeordneten Dienststellen dar. Im BMVIT sind nachgeordnete Stellen und Unternehmen des Bundes in der Anteilsverwaltung des BMVIT beispielsweise: ASFINAG, Austrian Research Centers Seibersdorf, Austro Control, AustriaTech – Gesellschaft des Bundes für technologiepolitische Maßnahmen, Austria Wirtschaftsservice GmbH (AWS), BABEG, Kärntner Betriebsansiedlungs- und Beteiligungsgesellschaft mbH, Forschungsförderungsgesellschaft, Graz-Köflach Eisenbahn, ÖBB (mit den Subunternehmungen), via donau – Österreichische Wasserstraßen-Gesellschaft m.b.H., Niederösterreichische Grenzlandförderungs GmbH (NÖG), Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH (FFG), Österreichisches Patentamt, Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH, Fernmeldebüros, Funküberwachung, Frequenzbüros, Büro für Funkanlagen und Telekommunikationsendgerät, Postbüros und viele mehr. (Vgl. Gesellschaften BMVIT)

An der Spitze des Bundesministeriums steht derzeit, nach der Wahl, Bundesministerin Doris Bures, im Beobachtungszeitraum der Diplomarbeit war von Februar 2003 bis Jänner 2007 Hubert Gorbach Bundesminister (FPÖ, ab 2005 BZÖ), dann Werner Faymann Bundesminister von der SPÖ, der zuvor lange Jahre den Posten als amtsführender Stadtrat für Wohnen, Wohnbau und Stadterneuerung in Wien innehatte.

Im Beobachtungszeitraum waren unter Hubert Gorbach 2 Staatssekretäre, Helmut Kukacka und ab 2004 Eduard Mainoni, Werner Faymann hatte als Staatssekretärin Christa Kranzl zur Seite (betraut mit den Zuständigkeitsbereichen Forschung/Innovation, Luftfahrt, Schifffahrt), zusätzlich etablierte er Herbert Kasser als Generalsekretär im BMVIT.

Im Beobachtungszeitraum waren im BMVIT unterschiedlich viele Sektionen, zuerst 3, bis zum Ende der Beobachtung 5. Dies wird im Kapitel 4.1 Organisation näher behandelt. Die Sektionsleiter stellen die höchste Instanz innerhalb des reinen Stabes des Bundesministeriums dar, die die Agenden und Entwürfe der Politik auch gegenüber dem Gesetz zu prüfen und zu bewerten hat, bzw. auf eventuelle Konflikte mit dem Gesetzestext hinzuweisen hat. Es ist eine rein fachliche Stelle.

3.7.2. Kabinette des Bundesministers / der Staatssekretärin

Sowohl der Bundesminister als auch die Staatssekretärin haben ein eigenes Kabinett im BMVIT, welches sie selbst einstellen und welches zumeist aus bereits vertrauten Mitarbeitern besteht. Hier besteht die Möglichkeit, dass externe Vertraute der jeweiligen Führungsperson in diesem Kabinett eingesetzt werden, es ebenso ist es möglich, Bedienstete des BMVIT heranzuziehen und in das Kabinett einzugliedern. Für diese Übernahme (auf Zeit, das Kabinett bleibt immer nur maximal für die Verweildauer des Ministers, in den wenigsten Fällen werden Kabinettmitarbeiter nach einem Führungswechsel weiter behalten) wird der Bedienstete des BMVIT in seiner normalen Funktion karenziert und neu eingestellt. Nach Beendigung der Kabinettzeit besteht die Möglichkeit der Rückkehr in den ursprünglichen BMVIT Arbeitsplatz.

Eine Übernahme von Kabinettsmitgliedern ist auch eine Möglichkeit, die jedoch nur dann besteht, wenn der folgende Spitzenpolitiker der selben Partei angehört. Eine Übernahme durch einen politisch anders ausgerichteten Minister oder Staatssekretär ist eher die Ausnahme.

Den Kabinetten werden unterschiedliche Wirkungsgrade und Machtverhältnisse zugesprochen, realpolitisch ist aber in allen Bereichen zu erkennen, dass Kabinette nicht mehr nur als Vorzimmerbüros der Bundesminister und Staatssekretäre zu betrachten sind, sondern eine Ansammlung an Information, Wissen und Macht durch Möglichkeiten der Filterung und Priorisierung von Themen und Arbeitsaufgaben.

Kabinettsmitglieder haben oftmals durch die Unterstützung der politischen Spitze mehr Chancen und Möglichkeiten, auch wenn sie den gesetzlichen Aufnahme- und Auswahlverfahren unterliegen, Posten (teils auch hochrangige) innerhalb der Ministerien einzunehmen und damit über die Dauer der Kabinettsarbeit hinaus im Ministerium zu verbleiben.

Eine genauere Analyse der Kabinette des BMVIT erfolgt im Untersuchungskapitel bei der Untersuchungssäule Personal.

3.7.3. Gebäude BMVIT

Das BMVIT ist in der Radetzkystraße 2, 1030 Wien angesiedelt. In diesem Gebäude sind zusätzlich noch das Bundesministerium für Gesundheit, Familie und Jugend und das Bundesministerium für Soziales und Konsumentenschutz untergebracht. Neben diesen Bundesministerien ist auch das Finanzamt für Körperschaften (Großbetriebsprüfung Wien) und die Abteilung V/7 – Strahlenschutz des Lebensministeriums untergebracht. Im Erdgeschoss, welches als Verteiler dient, sind die Wege zu den einzelnen Behörden gut und ersichtlich ausgeschildert.

Das Gebäude weist die Form eines Achtecks auf, es wurde in den Jahren 1981 bis 1986 vom Architekten Mag. Dr. Peter Czernin erbaut und wird aufgrund seiner Form auch Oktoneum genannt. Anschließend befindet sich das Bundesrechenzentrum.

Das Gebäude, in dem das BMVIT untergebracht ist, ist eines der jüngeren, welches für Ministerien dient. Die meisten Bauwerke stammen noch aus der Kaiserzeit und sind ehemalige Palais oder andere Prachtbauten, die alleine durch ihre Präsenz ein anderes Bild sowohl für die Mitarbeiter in den Ministerien als auch die Parteien, die diesen gegenüber treten, vermitteln.

Aus dem Gebäude heraus kann sicher kein direkter Zusammenhang auf eine Veränderung der Verwaltungskultur über den Beobachtungszeitraum hinweg geschlossen werden, da sich in dieser Zeit keine Änderung an der baulichen Situation ergeben hat. Wenn man den Vergleich aber über verschiedene Ministerien hinweg zieht, so kann bzw. hat das Gebäude, in dem man arbeitet, sicher Einfluss auf die jeweils vorherrschende Verwaltungskultur, alleine aus geschichtlichen und auch repräsentativen Aspekten heraus und dem damit verbundenen Wohlwollen der Mitarbeiter, sowie der Art und Weise, wie Parteien der Verwaltung gegenüber auftreten.

3.7.4. Kernkompetenzen / Aufgaben / Leitbild BMVIT

Die Kernkompetenzen, Aufgaben⁴⁸ und das Leitbild⁴⁹ sind natürlich mit ein Interessenspunkt, es sind dies Faktoren, die auch Einfluss auf die Verwaltungskultur haben, denn die Strukturen müssen geschaffen werden, um die Aufgaben zu erfüllen, ebenso wie dem Leitbild zu entsprechen. Es erfolgt hier aber nur eine kurze Auflistung der jeweiligen Punkte.

Die Aufgaben des BMVIT sind vor allem auf dem Gebiet der Verkehrspolitik, der Innovation und Technologie, wie der Name schon sagt zu finden. Dabei geht es um Straßen-, Schienen-, Wasser- und Luftverkehr, die jeweiligen Regeln für diesen Bereich und die entsprechende Infrastruktur zu schaffen. Weiters sind Innovations- und Technologiepunkte im Mittelpunkt der Kompetenzen des BMVIT, hier zählt auch das Forschungswesen dazu.

Das Leitbild spiegelt auf gewisse Art und Weise die Verwaltungskultur auch nach außen wieder, denn es zeigt auf, wie man als Ministerium wirken möchte. Diese Wirkung gilt es wiederum zu erfüllen und die entsprechenden Regeln und Verhaltensweisen aufzustellen.

Das Hauptleitbild des BMVIT ist: Unser Auftrag: Wir schaffen und entwickeln eine intelligente und effiziente Infrastruktur. Wir gestalten und fördern Innovationen. (Vgl. Leitbild BMVIT)

Die Aufgaben finden in der Untersuchung in der Betrachtung der Novellen des Bundesministeriengesetzes 1986 für die jeweilige Gesetzgebungsperiode ihren Niederschlag, das Leitbild wird mit betrachtet, aber nicht als eigener Untersuchungspunkt.

⁴⁸ Die kompletten Aufgaben und Kompetenzen sind auf der BMVIT-Homepage abzurufen unter: <http://www.bmvit.gv.at/ministerium/aufgaben/index.html> in der jeweiligen aktuellen Form, derzeit von der XXIV. GP. Dies ist ein Auszug aus der jeweils gültigen Novelle des BMG 1986.

⁴⁹ Das Leitbild ist von der BMVIT-Homepage abzurufen unter: <http://www.bmvit.gv.at/ministerium/aufgaben/leitbild.html>

3.7.5. Bundesminister historische Auflistung

Um einen Überblick über die geschichtliche Entwicklung im Verkehrsministerium (je nach unterschiedlicher Bezeichnung und Ausprägung des Ministeriums auch) zu erlangen, erfolgt in diesem Kapitel eine Auflistung der Verkehrsminister der 2. Republik und im nächsten Kapitel eine Gegenüberstellung mit der jeweils amtierenden Bundesregierung. Diese Punkte dienen dazu, die politischen Ausrichtungen und Prägungen aufzuzeigen und einen historischen Überblick über das Ministerium zu bieten. Diese Kapitel dienen für weitere Erklärungen zu politischen Ein- und Umfärbungen im Verkehrsministerium (BMVIT).

Verkehrsminister der 2. Republik:

- **Vinzenz Übeleis – SPÖ:** 20.12.1945 bis 08.11.1949: Bundesminister für Verkehr.
- **Dipl.-Ing. Karl Waldbrunner – SPÖ:** 08.11.1949 bis 14.12.1962
08.11.1949 bis 29.06.1956: Bundesminister für Verkehr und verstaatlichte Betriebe,
29. Juni 1956 bis 14. Dezember 1962: Bundesminister für Verkehr und Elektrizitätswirtschaft
- **Dr. Bruno Pittermann – SPÖ:** 14.12.1962 bis 27.03.1963: Bundesminister für Verkehr und Elektrizitätswirtschaft
- **Otto Probst – SPÖ:** 27.03.1963 bis 19.04.1966: Bundesminister für Verkehr und Elektrizitätswirtschaft
- **Dipl.-Ing. Dr. Ludwig Weiß – ÖVP:** 19.04.1966 bis 21.04.1970: Bundesminister für Verkehr und verstaatlichte Unternehmungen, Staatssekretär: Dr. Josef Taus (19.04.1966 bis 30.03.1967) - ÖVP
- **Erwin Frühbauer – SPÖ:** 21.04.1970 bis 17.09.1973: Bundesminister für Verkehr und verstaatlichte Unternehmungen, ab 24.07.1970 Bundesminister für Verkehr.
- **Erwin Lanc – SPÖ:** 17.09.1973 bis 08.06.1977: Bundesminister für Verkehr.
- **Karl Lausecker – SPÖ:** 08.06.1977 bis 10.09.1984: Bundesminister für Verkehr.
- **Dkfm. Ferdinand Lacina – SPÖ:** 10.09.1984 bis 16.06.1986,
bis 01.01.1985: Bundesminister für Verkehr, ab 01.01.1985: Bundesminister für öffentliche Wirtschaft und Verkehr.
- **Dipl. Ing. Dr. Rudolf Streicher – SPÖ:** 16.06.1986 bis 03.04.1992: Bundesminister für öffentliche Wirtschaft und Verkehr.
- **Mag. Viktor Klima – SPÖ:** 03. 04.1992 bis 12.03.1996: Bundesminister für öffentliche Wirtschaft und Verkehr, Staatssekretär: Dr. Martin Bartenstein (29.11.1994 bis 04.05.1995) - ÖVP
- **Dr. Rudolf Scholten – SPÖ:** 12.03.1996 bis 28.01.1997: Bundesminister für Wissenschaft, Verkehr und Kunst.
- **Dr. Caspar Einem – SPÖ:** 28.01.1997 bis 04.02.2000: Bundesminister für Wissenschaft und Verkehr.
- **Dipl.Ing. Michael Schmid - FPÖ:** 04.02.2000 bis 13.11.2000: Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie.

- **Dipl.Ing. Dr. Monika Forstinger – FPÖ:** 14.11.2000 bis 18.02.2002: Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie.
- **Ing. Mathias Reichhold – FPÖ:** 19.02.2002 bis 28.02.2003: Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie.
- **Hubert Gorbach – FPÖ – ab 05.04.2005 – BZÖ:** 28.02.2003 bis 10.01.2007: Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie, 21.10.2003 bis 10.01.2007: Vizekanzler der Republik Österreich, Staatssekretär: Mag. Helmut Kukacka (28.02.2003 bis 10.01.2007) – ÖVP, Staatssekretär: Mag. Eduard Mainoni (25.06.2004 bis 10.01.2007) – FPÖ – ab 05.04.2005 - BZÖ
- **Werner Faymann – SPÖ:** 11.01.2007 bis 01.12.2008: Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie, Staatssekretärin: Christa Kranzl (11.01.2007 bis 01.12.2008) – SPÖ
- **Doris Bures – SPÖ:** seit 02.12.2008: Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie (Vgl. Bundesminister 2. Republik)

Bei dieser Auflistung ist zu erkennen, dass es an und für sich im Verkehrsministerium zu einer Kontinuität bei den Ministern gekommen ist. Die meisten Wechsel kamen in der Zeit der schwarz-blauen Regierung zum Tragen, hier war das Verkehrsministerium durch die FPÖ (ab 2005 BZÖ) besetzt. In diesen beiden Gesetzgebungsperioden (XXI. und XXII. Gesetzgebungsperiode) kam es zu den oftmaligen Veränderungen an der Spitze des BMVIT und damit war die Kontinuität nicht mehr in dem Maße gegeben, wie sie davor ersichtlich gewesen ist.

3.7.6. Gegenüberstellung Bundesregierung – Verkehrsminister

Hier erfolgt eine nochmalige Auflistung der Verkehrsminister in der 2. Republik, erweitert um die jeweilige Regierung, unter der die entsprechenden Minister tätig waren. Dies dient dem Verständnis für weitere Untersuchungen, auch bezogen auf das Thema Umfärbung (betreffend der politischen Lagerfarben).

Bundesregierungen seit 1945

(wurde erweitert um die Gegenüberstellung der Bundesregierung mit dem jeweiligen Verkehrsminister und Staatssekretär, so vorhanden)

Regierung	Beginn der Amtszeit	Partei	Verkehrsminister	Partei	Staatssekretär	Partei
Regierung Renner	27. April 1945	ÖVP – SPÖ – KPÖ	Vinzenz Übeleis	SPÖ		
Regierung Figl I	20. Dezember 1945	ÖVP – SPÖ	Vinzenz Übeleis	SPÖ		
Regierung Figl II	08. November 1949	ÖVP – SPÖ	Dipl. Ing. Karl Waldbrunner	SPÖ		
Regierung Figl III	28. Oktober 1952	ÖVP – SPÖ	Dipl. Ing. Karl Waldbrunner	SPÖ		
Regierung Raab I	02. April 1953	ÖVP – SPÖ	Dipl. Ing. Karl Waldbrunner	SPÖ		
Regierung Raab II	29. Juni 1956	ÖVP – SPÖ	Dipl. Ing. Karl Waldbrunner	SPÖ		
Regierung Raab III	16. Juli 1959	ÖVP – SPÖ	Dipl. Ing. Karl Waldbrunner	SPÖ		
Regierung Raab IV	03. November 1960	ÖVP – SPÖ	Dipl. Ing. Karl Waldbrunner	SPÖ		
Regierung Gorbach I	11. April 1961	ÖVP – SPÖ	Dipl. Ing. Karl Waldbrunner, ab 14.12.1962: Dr. Bruno Pittermann	SPÖ		
Regierung Gorbach II	27. März 1963	ÖVP – SPÖ	Otto Probst	SPÖ		
Regierung Klaus I	02. April 1964	ÖVP – SPÖ	Otto Probst	SPÖ		
Regierung Klaus II	19. April 1966	ÖVP	Dipl. Ing. Dr. Ludwig Weiß	ÖVP	Dr. Josef Taus	ÖVP
Regierung Kreisky I	21. April 1970	SPÖ	Erwin Frühmann	SPÖ		
Regierung Kreisky II	04. November 1971	SPÖ	Erwin Frühmann, ab 17.09.73: Erwin Lanc	SPÖ		
Regierung Kreisky III	28. Oktober 1975	SPÖ	Erwin Lanc, ab 08.06.1977: Karl Lausecker	SPÖ		
Regierung Kreisky IV	05. Juni 1979	SPÖ	Karl Lausecker	SPÖ		
Regierung Sinowatz	24. Mai 1983	SPÖ – FPÖ	Karl Lausecker, ab 10.09.1984: Dkfm. Ferdinand Lacina	SPÖ		
Regierung Vranitzky I	16. Juni 1986	SPÖ – FPÖ	Dipl. Ing. Dr. Rudolf Streicher	SPÖ		
Regierung Vranitzky II	21. Jänner 1987	SPÖ – ÖVP	Dipl. Ing. Dr. Rudolf Streicher	SPÖ		
Regierung Vranitzky III	17. Dezember 1990	SPÖ – ÖVP	Dipl. Ing. Dr. Rudolf Streicher, ab 03.04.1992: Mag. Viktor Klima	SPÖ		
Regierung Vranitzky IV	29. November 1994	SPÖ – ÖVP	Mag. Viktor Klima	SPÖ	Dr. Martin Bartenstein – bis 04.05.1995	ÖVP
Regierung Vranitzky V	12. März 1996	SPÖ – ÖVP	Dr. Rudolf Scholten	SPÖ		
Regierung Klima	28. Jänner 1997	SPÖ – ÖVP	Dr. Casper Einem	SPÖ		
Regierung Schüssel I	04. Februar 2000	FPÖ – ÖVP	Dipl. Ing. Michael Schmid, 14.11.2000: Dipl. Ing. Monika Forstinger, 19.02.2002: Ing. Mathias Reichhold	FPÖ		
Regierung Schüssel II ⁵⁰	28. Februar 2003	ÖVP – FPÖ/BZÖ	Hubert Gorbach	FPÖ / BZÖ	Mag. Helmut Kukacka +ab 25.06.04: Mag. Eduard Mainoni	ÖVP – FPÖ – BZÖ
Regierung Gusenbauer	11. Jänner 2007	SPÖ – ÖVP	Werner Faymann	SPÖ	Christa Kranzl	SPÖ
Regierung Faymann	2. Dezember 2008	SPÖ – ÖVP	Doris Bures	SPÖ		

Tabelle 3: Tabelle Bundesregierung und Verkehrsminister 2. Republik
(Vgl. Bundesregierungen 2. Republik)

⁵⁰ Laut offiziellen Angaben des Bundeskanzleramtes wurde am 17. April 2005 aus der ÖVP-FPÖ-Koalition eine ÖVP-BZÖ-Koalition. (Vgl. Bundesregierungen 2. Republik)

Aus dieser Aufstellung wird ersichtlich, dass die Verkehrsminister in der 2. Republik in der Regel und zum größten Teil immer von der SPÖ gestellt wurden. Eine Ausnahme im Zeitraum von 1945 bis Februar 2000 bildet Dipl. Ing. Dr. Ludwig Weiß von der ÖVP, der im Zeitraum von 1966 bis 1970 gemeinsam mit dem Staatssekretär Dr. Josef Taus das Bundesministerium für Verkehr und verstaatlichte Unternehmungen (Bezeichnung in diesem Zeitraum), in der Phase der Alleinregierung der ÖVP unter Josef Klaus, innehatte. In Zeiten einer großen Koalition oder bei Regierungsbeteiligung der SPÖ war das Verkehrsministerium immer in roter Hand! In der Zeit der Koalition zwischen der ÖVP und der FPÖ (ab 2005 BZÖ) war das Verkehrsministerium von der FPÖ (ab 2005 BZÖ) besetzt, vertreten auch durch einen Staatssekretär der ÖVP in der 2. Koalitionszeit zwischen ÖVP und FPÖ/BZÖ. Nach der neuen Regierungsbildung und der Beteiligung der SPÖ ist das Verkehrsministerium wieder in rote Hände retour gewandert.

Allgemein kann man durchaus von einer SPÖ-Dominanz im Verkehrsministerium in der 2. Republik (mit den Ausnahmen von kleinen Unterbrechungen) sprechen, das Verkehrsministerium ist also in den Ansätzen und von der Ausrichtung her immer durch die sozialistische Handschrift geprägt worden.

Aus dieser Aufstellung heraus drängt sich auch die Vermutung auf, dass das Verkehrsministerium über die Jahre hinweg auch in der Konstellation und Zusammensetzung der Mitarbeiter in den einzelnen Sektionen eher sozialistisch geprägt ist. Bei Einstellungen, Beförderungen und Aufstiegen wird auf dieser Basis eher mit SPÖ-Dominanz zu rechnen sein, Mitglieder anderer Parteien konnten nur in den kurzen Unterbrechungen der SPÖ Dominanz im Verkehrsministerium mit leichteren und bevorzugten Positionierungen rechnen.

3.8. Verwaltungsreform

Um auch das Verständnis für das eigentliche Untersuchungsthema zu erlangen, ist es notwendig, die Verwaltung und die Verwaltungsreform in den Kernzügen vorzustellen. Es werden dabei die Geschehnisse und Kernpunkte im BMVIT näher beleuchtet und auch die derzeit wichtigsten Schlagwörter und Themen aus der Verwaltungsreform wie NSM (Neues Steuerungsmodell), E-Government oder New Public Management vorgestellt.

Die Ausführung dieser Themen erfolgt nicht allumfassend, sondern relativ begrenzt, da diese Themen alleine diverse Arbeiten füllen könnten. Es werden hier nur die wichtigsten und für die Verwaltungskultur ausschlaggebenden Daten und Fakten aufgezählt, sofern man eine Begrenzung festlegen kann.

Ein grundlegendes Kennzeichen der österreichischen Verwaltung und ihrer Kultur des Etatismus⁵¹ ist, dass der Staat eine besondere Hochschätzung als Problemlöser und Innovator genießt und nicht der

⁵¹ Etatismus: im kritischen Sinne gebrauchte Bezeichnung für Bestrebungen, die Verwaltung des Staates und ihre Kompetenzen auf Kosten der eigenständigen Bereiche von Gesellschaft und Wirtschaft auszudehnen (Vgl. Brockhaus 1998, Band 4, S. 187)

Markt und der Wettbewerb. Staatsvertrauen war stets stärker als Marktvertrauen. Die Verwaltungskultur war von einem Modell geprägt, welches die Verwaltungstätigkeit mehr oder weniger auf den Vollzug staatlicher Normen einengte. Die Wiener Rechtstheoretische Schule (Kelsen und Merkl) war der geistige Pate der Grundauffassung, wonach der demokratischen Normenerzeugung ein autokratischer Normenvollzug entspräche. Das traditionelle österreichische Verwaltungsmodell genügt den Herausforderungen moderner Verwaltungsreformen nicht. Alle Modernisierungsstrategien streben eine prinzipielle Neustrukturierung der öffentlichen Verwaltung an. (Vgl. Neisser 1998, S. 315f)

Gleichzeitig basiert die Verwaltung auch auf dem Bürokratiemodell von Weber (bereits beschrieben), welches auf der angenommenen Stabilität der Verwaltung basiert, von dem aber durch die dynamischen Umweltveränderungen und Umwelten eine immer höhere Anpassungsfähigkeit erwartet wird, daher ist eine Neuausrichtung durch Reformen erforderlich.

Das Verwaltungssystem ist jedoch kein isolierter Bereich, sondern ist mit anderen Subsystemen des politischen Systems (Politik, Bürger, ...) eng verwoben. Jede Änderung im Subsystem Verwaltung muss auch auf die spezifische Konfiguration des politischen Systems und die entsprechenden Beziehungen der Subsysteme und die politische Kultur Rücksicht nehmen. (Vgl. Al-Ani 1996, S. 151)

Daher sind Verwaltungsreformen gleichzeitig auch als Veränderungen des Verwaltungsmodells und der Verwaltungskultur zu sehen und zu denken.

Bei Reformen geht es darum, Anpassungen auf interne Problemlösungsschwierigkeiten und veränderte Umweltbedingungen zu finden, dies indem die Verwaltung sich bei eigener Betrachtung so anpasst, dass ihr internes Milieu weitgehend erhalten bleibt, das heißt externer Druck neutralisiert oder flexibel abgefangen wird. Dies kann durch Verbesserung der binnenadministrativen Strukturen und Prozesse (durch Umorganisation, ressort-übergreifende Planung, Funktionalreform, usw.) passieren. Auf externe Anforderungen durch die gesellschaftlichen Erwartungen und ökonomische Probleme und wegen eigener struktureller Bedingungen, wie der Normengebundenheit und juristischen Sozialisation, reagiert die Verwaltung meist mit zusätzlicher Normenproduktion. (Vgl. Böhret 1982, S. 135ff)

Reformen der Verwaltung stehen immer in einem sehr akzentuierten Spannungsverhältnis zwischen Gesetzgebung, Internationalisierung und Bürgernähe, sie haben als zwingende Erfordernis der Gesetzesbindung und Gesetzestreue sowie des Funktionierens und Zusammenwirkens der staatlichen Organe genauso zu entsprechen wie dem Erreichen der Ziele von Sparsamkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit und sind vor dem Hintergrund des Handelns nach publikumsorientierten Zielsetzungen zu denken. (Vgl. Edtstadler 1996, S. IXf) Dies bedeutet, dass jeder Verwaltungsreform durch die Verfassung fundamentale Ziele vorgegeben sind, den Grundsätzen der Gesetzmäßigkeit, der Sparsamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Zweckmäßigkeit der Verwaltungsführung Folge zu leisten, ebenso lässt sich ein aus dem demokratischen und dem rechtsstaatlichen Prinzip abgeleiteter Grundsatz der Bürgernähe der Verwaltung mit ableiten. (Vgl. Oberndorfer 2006, S. 55)

Dies zeigt schon die schwierige Einbettung der Reformen in bekannte und erweiterte, sowie umfangreich erweiterbare Spannungsfelder und Richtkriterien.

Die Straffung der Verwaltungsprozesse und -strukturen mit dem Ziel einer Effizienzsteigerung der eingesetzten Ressourcen und einer verstärkten Kundenorientierung spielt eine zentrale Rolle im Rahmen der Modernisierung. (Vgl. Al-Ani 1996, S. 148)

Allgemein lassen sich daher folgende Zielarten unterscheiden:

- Leistungsziele wie Ergebnisse, Produkte, Vorgänge, Fallzahlen, Kundenzufriedenheit, usw.
- Ressourcenziele wie Organisation, Finanzmittel, Kosten und Zeiten optimieren
- Projektziele wie beispielsweise die Errichtung eines öffentlichen Gebäudes oder Einführung von E-Government-Dienstleistungen
- Verhaltensziele wie freundliches Auftreten und kollegialer Umgang

(Vgl. Böllhoff 2005, S. 148)

Dies sind allgemein bekannte Zielsetzungen, die auch massive Bedeutung für die Verwaltungsreformansätze haben.

Ausgangspunkte der Verwaltungsreform sind weiters die Tendenz der Innovationsfeindlichkeit der Verwaltung zu durchbrechen, die Reform der Aufbauorganisation der Bundesverwaltung voranzutreiben, die Rolle des Gesetzgebers als normsetzendes Staatsorgan im Allgemeinen durch Rechtsbereinigung und Deregulierung zu überdenken und die Kontrollfunktionen des Parlaments mit einzubeziehen. (Vgl. Oberndorfer 2006, S. 56f)

Grundlegend gilt es bei der Verwaltung die Außenperspektive des politisch-administrativen Systems zu thematisieren, vor allem die Schnittstelle zu anderen Systemen der Gesellschaft (vor allem dem der Wirtschaft) und die Innenperspektive, die mit einer Binnenmodernisierung gleichzusetzen ist. (Vgl. Hammerschmid 1998, S. 42)

Dies sind verschiedene Ausgangspunkte und Anforderungen für das verstärkte Verlangen nach Reformen und Veränderungen.

Dabei ist aber zu beachten, dass die Verwaltungswissenschaft eine Querschnittsdisziplin ist, ebenso wie die Verwaltung an sich und die Modernisierung der Verwaltung. Daher ist es wichtig New Public Management und Verwaltungsreform nicht isoliert zu betrachten, sondern sowohl in die historischen Zusammenhänge der Entwicklung als auch in relevante Diskussionsstränge anderer sozialwissenschaftlicher Disziplinen einzubetten. (Vgl. Hammerschmid 1998, S. 48)

In Österreich ist die Verwaltungsreform in den 1990er Jahren eingeleitet worden, in dieser Zeit ist die These entwickelt und massiv verbreitet worden, dass die privatwirtschaftlich erprobten Management- und Verwaltungsmethoden auch für die öffentliche Verwaltung hilfreich sein müssen. Kosten- und Leistungsrechnung sowie moderne IT-Systeme kamen vermehrt in den Amtsstuben der

Bundesministerien zum Einsatz und lösten herkömmliche Arbeitsmethoden ab. Spätestens durch den EU-Beitritt waren Veränderungen in der öffentlichen Verwaltung durch die Transformationsphase unumgänglich, damit kam es auch zu einer Neuorientierung der Verwaltungskultur. Die Neukonfiguration der obersten Staatsverwaltung wurde in der ersten Phase dem Bundeskanzleramt übertragen (wenn auch zu Beginn der Bestrebungen der Verwaltungsreform ohne parteiübergreifendes Konzept und ohne einheitliche Programmatik). (Vgl. Al-Ani 1996, S. 143f)

Diese Veränderungen hatten auch einen Einfluss auf die Verwaltungskultur, denn durch eine Veränderung der Arbeitsweisen und damit der Verhaltensweisen der Beamten und Vertragsbediensteten wird auch die innerhalb der Verwaltung bestehende Kultur differenziert.

3.8.1. Verwaltungsmodernisierung geschichtlicher Überblick für den für die Untersuchung relevanten Zeitraum

Die Verwaltungsreform, Verwaltungsmodernisierung läuft seit es die Bürokratie und Verwaltung gibt, immer wieder unter verschiedensten Namen, es kommt immer wieder zu Anforderungen an die Verwaltung und Kritik, die zu Reformen treibt. Hier werden die Ansätze vorgestellt, deren Entwicklungen in den letzten Jahren die Reform vorangetrieben haben und die in den Untersuchungszeitraum hineinwirken.

In den 1970er Jahren wurde bereits Verwaltungsvereinfachung und Entbürokratisierung beabsichtigt, in der Vergangenheit die Schwerpunkte der Verwaltungsreform lagen bei der Reform des Öffentlichen Dienstes, Gebietsreform, Funktionalreform, Organisationsreform und der Reform des Verhältnisses von Bürger und Verwaltung. (Vgl. Oberndorfer 2006, S. 55f)

Die Verwaltungsmodernisierung, welche die Managementdimension, die Maßstäbe aus der Privatwirtschaft aufnahm und einbezog, läuft seit Beginn der 1990er unter dem Namen NSM (Neues Steuerungsmodell). Die wichtigsten Faktoren des NSM sind:

- ziel- und ergebnisorientierte Steuerung (Output Steuerung)
- Aufbau einer flächendeckenden Kosten- und Leistungsrechnung
- strategische Steuerung und keine Einzeleingriffe ins operative Geschäft
- Implementation eines Kontraktmanagements zwischen Politik und Verwaltung
- selbstgesteuerte dezentrale Verantwortungszentren anstelle von zentralistischer Steuerung
- Ermöglichung interkommunaler Leistungsvergleiche
- kontinuierliche Verbesserungsprozesse
- Markt- und Wettbewerbsorientierung
- größere Ausrichtung auf die Bürger, gemessen an klaren Qualitätsmaßstäben

(Vgl. Priddat, 2006, S. 73)

In Weiterleitung dieser Gedanken kam es in Österreich 1997 von der Bundesregierung zum Beschluss des VIP – des Verwaltungs-Innovations-Programms, welches von Jänner 1998 bis Juni 1999 lief. Dabei handelte es sich um NPM-Modelle (werden im nächsten Kapitel eingehender beschrieben). Die

Hauptziele lagen im Umbau von Hoheitsstaat (Ordnungsstaat) zum Dienstleistungsstaat, in einer jährlichen Produktivitätssteigerung von 2-3%, in der Einführung von New Public Managementelementen und in der Einführung eines effizienten Personalmanagements. (Vgl. Fellmann 2000, S. 12) Die Strategien waren ein gesamtheitlicher Ansatz, gemeinsame Anstrengung von Politik und Verwaltung, eine Mitarbeiterorientierung, Einbindung aller Ressorts und der Einstieg über Pilotprojekte. Die Arbeitsschwerpunkte waren Prozesskritik und Aufgabenreform, Personalmanagement und die Nutzung von Instrumenten zur Modernisierung der Verwaltung. (Vgl. Promberger 2005, S. 22) Die Projektorganisation sieht einen ressortübergreifenden VIP-Beirat vor, der ein koordiniertes Vorgehen und den wechselseitigen Informationsaustausch sicherstellen soll. Bei Bedarf soll dieser VIP-Beirat externes Know How in Anspruch nehmen. (Vgl. Dearing 1998, S. 444)

Zu Beginn des Jahres 2000 haben die Reformbemühungen eine neue Dimension erhalten, ihr wurde der Rang eines wichtigen bundespolitischen Vorhabens zugemessen. Im Kapitel „Leistungsfähiger Staat“ formulierte das Regierungsprogramm der XXI. Gesetzgebungsperiode das Ziel einer „konsequenten Ausgaben- und Aufgabenreform, um die Kosten der Verwaltung zu reduzieren und die öffentlichen Haushalte zu entlasten, Beiträge zur Stärkung des Wirtschaftsstandortes Österreich zu leisten und die Bürgernähe durch verbesserte Servicequalität zu stärken.“ (Vgl. Zellenberg 2007, S. 77)

2000 wurde im Regierungsprogramm auch eine Verwaltungs- und Aufgabenreformkommission eingesetzt, 2001 konnte das Verwaltungsreformpaket vorgelegt werden welches zum Verwaltungsreformgesetz 2001 führte. (Vgl. Oberndorfer 2006, S. 58f)

Eines der Gesetze, welche ausschlaggebend für die weitere Verwaltungsreform und den Fortschritt in der Verwaltung ist, ist das Verwaltungsreformgesetz von 2001, das als Sammelnovelle verfasst ist und zur Umsetzung von zwei Reformanliegen dienen soll:

1. Verwirklichung des sogenannten One-stop-shop-Prinzips im vorgegebenen rechtlichen Rahmen
2. Neuordnung des Verwaltungsrechtsschutzes durch Ausbau der Zuständigkeiten der Unabhängigen Verwaltungssenate (UVS) in den Ländern.

(Vgl. Köhler, 2003, S. 138)

2003 erging in Umsetzung des Regierungsübereinkommens das Verwaltungsinnovationsprogramm 2003 (VIP 2003), welches für 3 Jahre angelegt wurde und folgende inhaltliche Schwerpunkte hatte:

- Zusammenführung von Ergebnis- und Ressourcenverantwortung (Konzept Globalbudgetierung, Leistungskennzahlensystem)
- E-Government Offensive
- Organisationsreformen (Zusammenlegung Polizei und Gendarmerie, Ausgliederung Universitäten)
- Qualitätsmanagement
- Fortführung laufender Verwaltungsreformprojekte (SAP Einführung, ELAK im Bund)

(Vgl. Oberndorfer 2006, S. 59)

Die Verwaltungsreformtheorien und -ansätze werden oftmals unter dem Begriff des New Public Managements zusammengefasst, welche nachfolgend beschrieben werden.

3.8.2. New Public Management (NPM)

New Public Management ist ein Denkansatz für eine neue Managementphilosophie, welche Politik und Verwaltung stärker nach privatwirtschaftlichen Managementtechniken, unternehmerischen Erfolgsprinzipien und marktwirtschaftlichen Steuerungsmechanismen ausrichten will.

Bei New Public Management handelt es sich zumindest dem Anspruch nach um ein konsistentes, gestaltungsleitendes, best way Modell, um einen Idealtyp von Verwaltungshandeln bzw. um eine ausformulierte Theorie. (Vgl. Hammerschmid 1998, S. 37)

Unter New Public Management versteht man die Schaffung eines, ein effektives und effizientes Verwaltungshandeln, fordernden Beziehungsrahmens und die Entwicklung eines geeigneten Steuerungsinstrumentes. (Vgl. Fellmann, 2000, S. 7) Eine weitere Definition von New Public Management besagt, dass man unter New Public Management eine - besonders aus der Praxis - entwickelte neue, stärker ökonomisch definierte Rolle von Staat und Verwaltung und damit verbunden eine an Kategorien des Managements ausgerichtete Steuerung der öffentlichen Aufgaben, versteht. New Public Management strebt insgesamt eine Stimulierung neuer Wirkungsmechanismen im öffentlichen Sektor mit dem Ziel der Verbesserung der Qualität, der Effizienz und der Effektivität der Dienstleistungsproduktion, an. (Vgl. Naschold 1998, S. 79 zitiert nach Bauer 2003, S. 14)

New Public Management wird also als hilfreicher Oberbegriff für eine Vielzahl isolierter Aspekte, ein Konzept, ein pragmatisches Modell, ein idealtypisches Modell zur Ablöse des Weberschen Bürokratiemodells, eine Philosophie, ein Set von Organisationsmaximen bzw. Glaubenssätzen, eine Metapher, eine Forschungseinrichtung, eine Art Leitbild bzw. lediglich als Sammelbegriff für die verschiedenen in der Verwaltungspraxis stattfindenden Reformen, gesehen. (Vgl. Hammerschmid 1998, S. 36f)

New Public Management und andere Modernisierungskonzepte der öffentlichen Verwaltung werden als neues Paradigma für die Verwaltungspolitik angeboten. (Vgl. Hammerschmid 1998, S. 33)

Dies bedeutet, in Begriffe wie New Public Management und Verwaltungsreform werden die Energien und Hoffnungen auf einen Paradigmenwechsel in der Verwaltung gelegt, der laufend, von den Umwelten der Verwaltung, gefordert wird.

New Public Management Merkmale lassen sich folgendermaßen zusammensetzen:

1. Trennung der politischen Zielsetzung von der operativen Managementverantwortung
2. Inputsteuerung wird durch Leistungs-/Wirkungsorientierung ersetzt
3. Vernetzung von Planung, Entscheidung, Vollzug und Kontrolle
4. Ausbau traditioneller Verwaltungseinheiten zu Dienstleistungszentren

5. Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente zur Effizienzsteigerung und Kostensenkung (Vgl. Fellmann 2000, S. 8)

New Public Management zielt einerseits auf die Analyse und Gestaltung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen (Rolle des Staates – Rolle des privaten Sektors) ab, andererseits auf die verwaltungsinternen Dimensionen der Analyse, Gestaltung und Steuerung der Leistungserstellung. Es geht darum welche Leistungen von der Verwaltung erbracht werden sollen, damit, diese den Anforderungen gerecht werden, wie viel kosten diese Leistungen, wie hoch ist der Finanzmittelbedarf der Verwaltung für die Erstellung dieser Leistungen. Die Verwaltung muss effektiv (zweckmäßig, die richtigen Leistungen anbieten), effizient (wirtschaftlich, Leistungen so kostengünstig wie möglich) und finanzierbar (Leistungen müssen im Rahmen der personellen, sachlichen und finanziellen Ressourcen erbracht werden) sein. (Vgl. Strehl 2006, S. 241f)

Dies sind die Grundlagen des New Public Management, es muss effizient, effektiv und finanzierbar gearbeitet werden um die geforderten Leistungen und Ziele zu erbringen.

Die Ziele des New Public Management lassen sich aus den bisherigen Annahmen und darüber hinaus darstellen als:

1. Erhöhung von Effizienz und Effektivität, dies bei dem vorgegebenen oder schrumpfenden Budgetvolumen, dies zeigt auch den grundlegenden Willen, die Organisationskultur und damit Verwaltungskultur der Verwaltung zu verändern
2. Leistungsorientierte Organisationskultur als Weiterentwicklung hin zu Ergebnis- und Outputorientierung gegenüber dem bestehenden Trend der Input-Orientierung, bei der bislang der Ressourceneinsatz im Mittelpunkt stand. Geschaffen werden soll dies durch Zielvorgaben, Anreize, Evaluierungen, Außen- und Kundenorientierung.
3. Transparenz, sowohl der Leistungen, der Strukturen, des Verwaltungshandelns durch Instrumente wie Budgetierungskonzepte, Controlling, Kosten- und Leistungsrechnung, Prozesskostenrechnung und Aufgabenkritik.
4. Verbesserung der Umsetzung politischer Prioritäten in der Verwaltung durch die bessere Gestaltung der wechselseitigen Beziehungen und der Entscheidungsprozesse zwischen dem politischen und dem administrativen System als zentrales Anliegen. Darunter fallen Neudefinitionen der Rollen der Zentralstellen, Abbau der detaillierten operationalen Steuerung und Kontrolle und die stärkere Betonung der strategischen Belange der Planung, Steuerung, Rechenschaftslegung und Evaluierung. Wesentliche Funktion hat die Reform und das Management der Rechtsgrundlagen (Entwicklung, Gestaltung, Folgewirkungen/ Folgekosten von Gesetzen).
5. Dezentralisierung und erweiterte Autonomie, dies wird als wichtige Möglichkeit gesehen, um die Leistungsfähigkeit der Verwaltungseinheiten zu erhöhen. Analog spielt die Delegation von Kompetenzen und Verantwortung von übergeordneten an nachgeordnete Stellen innerhalb der Organisation eine wesentliche Rolle. Ansätze wie Kontraktmanagement oder Management by Objectives (Management durch Zielvereinbarungen) und die Gestaltung von Verantwortungen und Rechenschaftslegung sind die gängigen Instrumente.

6. Flexibilität und Gesellschaftsorientierung. Diese ist eng verknüpft mit der Dezentralisierung, die traditionelle Innenorientierung (Verwaltungsorganisationen als geschlossene Systeme) soll in Richtung einer externen, anforderungsgerechten und flexiblen Orientierung an den Zielgruppen der Leistungserstellung geändert werden. Der Bürger soll als Kunde gesehen werden, der bestimmte Leistungen erwartet. Die Kundenorientierung wird als Total Quality Management bezeichnet.
7. Personalmanagement. Es geht dabei um integrierende Konzepte des Personalmanagements, Führung, Leistungsorientierung (Entlohnung, Leistungsbeurteilung) und Personalentwicklung (Weiterbildung, Karriereplanung) sind wichtige Elemente im Rahmen der Grenzen wie des Dienstrechts, Besoldungsrechts, Organisationsrecht, usw..
8. Organisationsentwicklung durch die systematische und geplante Einführung von Neuerungen und von Veränderungen der Organisation und der Entwicklung von Konzepten zur Erhöhung der Akzeptanz
9. Deregulierung, Ausgliederung, Privatisierung. Diese Faktoren zielen auf die grundsätzliche Rollen- und Aufgabenverteilung zwischen Staat und privatem Sektor ab.

(Vgl. Strehl 2006, S. 243f)

Es geht darum, die Steuerung der modernen Verwaltung vom Input (Gesetz, Haushaltsplan) weg zu bekommen hin zu einer Output (Ergebnis) Orientierung. Diesem Grundsatz entsprechend versteht sich die Verwaltung dann als nachfrageorientierter Dienstleister, der die hoheitlich übergeordnete Ebene verlassen hat und Produkte nach den Wünschen seiner Kunden, also den Bürgern, anbietet. Weiters geht es darum, dem Spar- und Rationalisierungsdruck zu entsprechen und ein Mittel zur Ressourcenoptimierung zu schaffen, die eine Effizienz sicherstellt, die den herkömmlichen Methoden abgesprochen wurde. Es soll die chaotische Verwaltung durch eine Zielhierarchie und Zielvereinbarungen gesteuert werden, die dezentrale Entscheidungen und die Ausschöpfung der Potentiale der Organisationsmitglieder begünstigen. (Vgl. Müller 2006, S.2f)

Es erfolgt noch eine Auflistung weiterer New Public Management Kern- und Ansatzpunkte sowie der Instrumente des New Public Management in den Ministerien, die der Unterstützung der Erklärung des New Public Management dienen:

- Kunden- und Bürgerorientierung (Total Quality Management), mit Kosten- und Leistungsrechnung durch ein Haushaltsrechnungswesen
- Kostensenkungs- und Effizienzdruck (Lean production)
- Wirkungs- statt Inputsteuerung (Budgets, Stellen)
- Strategisches und operatives Controlling der vorgegebenen Ziele, Maßnahmen, Ressourcen durch laufende Soll- / Ist-Vergleiche
- Human Resource Management – Konzepte des Personalmanagements
- Trennung der strategischen (politischen Behörde) von den operativen Kompetenzen (Ämter)
- Trennung der Funktionen des Leistungsträgers (Provider) und des Leistungsfinanzierers (Funder)
- Schaffung konzernähnlicher Verwaltungsstrukturen
- Leistungsaufträge für gemeinwirtschaftliche Aufgaben der Leistungserbringer durch Ziel- und Leistungsvereinbarungen

- Wettbewerb über interne Märkte, Auswärtsvergabe und Privatisierung
- umfassende Wirkungs- und Ordnungsmäßigkeitsprüfung
- Förderung nichtmonetärer Leistungsanreize und des Leistungslohns
- stärkere Leistungsorientierung in der Personalpolitik
- Effizienzsteigerung innerhalb der Ressorts
- Effizienzsteigerung durch den verstärkten Einsatz der IT
- Effizienzsteigerung in der Ablauforganisation
- Eliminierung von Doppelgleisigkeiten innerhalb der Ressorts und im Vergleich zu anderen politischen Ebenen
- Personalentwicklungsmaßnahmen
- Verbesserungen im Planungs- und Berichtswesen
- Optimierung von Logistik und Materialwirtschaft
- Realisierung von Synergien speziell als Folge neuer Ressortgliederungen
- Evaluierung der Organisationsstruktur (für einzelne Einheiten und das gesamte Ressort)
- Aufgabenkritik – welche Aufgaben sind auf welcher Verwaltungsebene wahrzunehmen, welche sind nicht vom Staat zu erbringen
- Bildung eines Leitbildes, Schaffung von CI-Ansätzen
- genaue Definition der Ziele und Vorgaben
- Technologisierung – braucht gewissen technologischen Stand, um Arbeiten entsprechend der Vorgaben erfüllen zu können
- Kommunikation mit den Parteien, diese liefern erst das wirkliche Feedback, ob die Bemühungen des NPM in die richtige Richtung laufen
- Dezentralisierung
- Flexibilisierungsklauseln⁵² – Ausweitung der Flexiklauseln, mehr Stellen auf Basis dieser Arbeitsweise umstellen.

(Vgl. New Public Management / Strehl 2006, S. 246ff)

Für die Politik und die Bundesverwaltung bedeutet das, dass von der Politik die strategischen Vorgaben kommen müssen, diese gibt die Politik vor. Die Politik sollte sich aber nicht in die kleinsten operativen Vorgänge einmischen. Die strategischen Vorgaben müssen in den jeweiligen Bundesverwaltungen umgesetzt werden. Die Verwaltung hat die Aufgabe, diese Vorgaben zu erfüllen. Es werden also Leistungsvorgaben erstellt, diese können entsprechend der Vorgaben auch kontrolliert

⁵² Flexibilisierungsklausel (Flexiklausel) = einzelne Organisationseinheiten bekommen die Möglichkeit, ihre Einnahmen und Ausgaben eigenverantwortlich (meist über einen definierten Projektzeitraum) zu steuern. Durch Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung wird die notwendige Flexibilität und Eigenverantwortung auch innerhalb des Bundeshaushaltsgesetzes gewährleistet. Einzelne Elemente einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung wie etwa Kostenrechnung, Leistungsmessung und Steuerung über Leistungsaufträge sind dabei verwirklicht. Ziel ist das Leistungsdenken in der staatlichen Verwaltung zu fördern, das erwirtschaftete Budget bleibt bei den eigenverantwortlichen Stellen und kann weiter verwendet werden. (Vgl. <http://www.goed.at/files/877/Ausgliederungsstudie.pdf>)

Die an einer Flexiklausel teilnehmenden Organisationen dürfen einen Großteil der erwirtschafteten Einnahmen einbehalten, die Leiter werden in ihrer Stellung gestärkt, es wird eine saldoneutrale Ausgabenumschichtung für die betreffende Organisationseinheit ermöglicht ohne dass Zentralstellen damit befasst werden müssen, sie sieht eine über die normal gültige Regelung hinausgehende Erweiterung von Haushaltsrücklagen vor, die Organisationen unterliegen einem besonderen Controlling und es existieren zur Durchführung eine Reihe von Anreiz- und Sanktionsmaßnahmen. (Vgl. Promberger 2005, S. 27f)

und verifiziert werden. Ein wichtiges Tool für das New Public Management sind vor allem auch die Bereiche Controlling und Revision, mittels dieser Abteilungen wird die Leistungserfüllung kontrolliert.

Für den Kosten- und Finanzbereich ist zu sagen, dass neben der Einführung des Controllings auch ein wirksames Verwaltungs- und Finanzaufsichtssystem aufzubauen ist. Aus der Sicht der politischen Führung läuft NPM von der Delegation durch die operative Führung auf den Ersatz der operativen Führung durch Kontrolle hinaus. (Vg. Buschor 1998, S. 66)

Dies sind einige Ansätze und Erklärungen von New Public Management, wobei zu sagen ist, dass die Ansätze umfangreich, niemals eindeutig definiert sind und je nach Sichtweise und Erkenntnisinteresse auch differenzierbar sind. New Public Management umfasst alle Bereiche der Verwaltung und ist ein sich selbst weiterentwickelnder Bereich, der sich aufgrund aller Ziele, die erreicht werden, immer wieder neu definiert.

Für New Public Management gibt es eine Unmenge von Theorien und Ansätzen. Der Umgang mit Theorien im Bereich des NPM leidet allerdings vielfach darunter, dass angesichts des Reformeifers, der oftmals ungebremsst vorhanden ist, der Fortschritt dem Verstehen und den praktischen Handlungen, der Reflexion und Analyse vorgezogen wird und entsprechende theoretische Auseinandersetzungen als bremsend empfunden werden. (Vgl. Hammerschmid 1998, S. 23)

Einer der weiteren Betrachtungspunkte ist auch der Zusammenhang von New Public Management mit Verwaltungskultur, der im folgenden Kapitel behandelt wird.

3.8.3. New Public Management und Verwaltungskultur

Die Verwaltungskultur wird durch die Verwaltungsreformansätze und speziell den NPM-Ansätzen beeinflusst und verändert, Reformen und Veränderungen in der Verwaltung bedeuten eindeutig auch Veränderungen der Kultur, die maßgeblich zum Erfolg jeder Reform beitragen können und müssen. Dabei ist auch zu sagen, dass alle Faktoren, die bislang in Bezug auf Verwaltungsreform und New Public Management behandelt wurden, eine Auswirkung auf die Verwaltungskultur haben.

Eine Ökonomisierung der Staatstätigkeit mittels Zielführung und Organisationsflexibilisierung reicht für eine nachhaltige Modernisierung der Verwaltung nicht aus. Neben Strategie und Struktur muss auch die Kultur des öffentlichen Sektors grundlegend geändert werden. Entbürokratisierung ist Voraussetzung für die notwendige Politik- und Kundennähe, die Verwaltung muss Veränderungen wagen und bürokratische Lernpathologien rasch überwinden. Dies gelingt nur in einem entwicklungsorientierten, kulturbewussten Transformationsprozess. (Vgl. Hablützel 1998, S. 117)

New Public Management fordert eine neue, innovative Denkkultur in Politik und Verwaltung. Ein großes Hemmnis für umfassende Reformen ist gerade in der deutschsprachigen Verwaltungspraxis die Neigung zum Perfektionismus bzw. zur Nullfehlerkultur. Die vorhandene Verwaltungskultur befasst

sich zuviel mit vorhandenen Fehlern und völlig ungenügend mit der Förderung von Innovation. Notwendig ist aber:

- Dinge zu tun, die bislang noch nicht erreicht worden sind
- Ziele zu erreichen, die noch nie angestrebt worden sind
- Methoden zu beherrschen, die wir noch nie gebraucht haben
- Ergebnisse zu verbessern, die bislang befriedigten
- Barrieren zu übersteigen, die wir selbst errichtet haben
- Den vertrauten Ist-Zustand zu verlassen, auch wenn dies Unsicherheit auslöst.

(Vgl. Buschor 1998, S. 72)

Dies bedeutet es bedarf einer komplett neuen Ausrichtung innerhalb der Verwaltungskultur, es sollen neue Ansätze und noch nicht bedachte Momente mit in das Gedankengut aufgenommen werden.

Die personelle Seite ist ein wichtiger Faktor des New Public Management, die immensen Einfluss auf die Verwaltungskultur hat. Nur ein personalpolitisch mitgetragener, tiefgreifender Kulturwandel garantiert der Verwaltungsreform Schubkraft, Eigendynamik und Nachhaltigkeit. Es gilt dabei die personalpolitischen Instrumente auf die Veränderungen von Struktur, Kultur und Strategien auszurichten. Die Maßnahmen sollten den folgenden Zielen gerecht werden:

1. Ansatzpunkt Strukturen, Normen: das rechtliche Korsett, welches das heutige System einengt, soll gelockert werden, dem schnellen, heutzutage reellen, Wandel kann nur eine flexiblere Organisation erfolgreich begegnen.
2. Ansatzpunkt Mensch: zur verstärkten Delegation der Verantwortung gehört die entsprechende Qualifikation des Personals auf allen Ebenen in beruflicher und persönlicher Hinsicht
3. Ansatzpunkt Prozesse: qualifiziertes Personal und flexibilisierte Strukturen machen Führung nötig aber auch wieder möglich, die Führungsprozesse müssen verstärkt und auch als Lernprozesse etabliert werden.

(Vgl. Hablützel 1998, S. 126ff)

Durch die klare Zuweisung der Aufgabe und auch der Richtlinien zur Erfüllung dieser erhöht man automatisch auch den Stellenwert des jeweiligen Mitarbeiters. Indem man ihm mehr Verantwortung überlässt, erhöht man auch die Leistungsbereitschaft der zur Verantwortung gezogenen Person.

Wichtig um den Mitarbeiter auch auf die Leistungserfüllung richtig einzustellen, ist die Kreation eines gemeinsamen Leitbildes und eines gewissen gemeinsamen Zieles mit allen Mitarbeitern, damit diese auch das Gefühl bekommen, das jeweilige Ressort oder die jeweilige Bundesverwaltungsstelle mitzutragen und ein relevanter Teil des Gesamtergebnisses zu sein. Wichtig ist also neben der Aufgabenverteilung eine gut funktionierende Corporate Identity zu haben, die eine Identifikation des Mitarbeiters mit seiner Arbeit und seiner Aufgabe beinhaltet.

Zu beachten ist auf jeden Fall, dass für die Erreichung der Ziele des New Public Management und der Verwaltungsreformansätze eine radikale Veränderung der Verwaltungskultur nicht ratsam, bzw. durchführbar wäre und auch aufgrund der internen Verflechtungen und Einflüsse auf die

Verwaltungskultur, ebenso wie die externen, nicht machbar ist. Eine neue Verwaltungskultur muss sich durch Anregungen und Initiativen bilden und langsam etablieren und einspielen.

Es wird daher schon aus den NPM-Zielen und Instrumenten und Definitionen ersichtlich, dass das New Public Management auch einen gewichtigen Einfluss auf die Organisations- bzw. Verwaltungskultur hat.

Aus diesen Faktoren heraus lassen sich folgende, nicht vollständige und erweiterbare, unternehmenskulturelle Elemente der bürokratischen und der innovativen Organisation gegenüberstellen, die Einfluss auf die Verwaltungskultur haben.

Bürokratische Organisation	Innovative Organisation
* Wandel als Bedrohung	* Wandel als Chance
* Risiko – Aversion	* Kontrolliertes Risiko
* Innenorientierung	* Kunden / Bürgerausrichtung
* Konventionen und starre Regeln	* Visionen, Leitbilder
* Abblocken neuer Ideen	* Unterstützung neuer Ideen
* Gehorsam gegenüber Vorgesetzten	* Unterstützung durch Vorgesetzte
* Kontrolle	* Gegenseitiges Vertrauen
* Analysen	* Experimente

Tabelle 4: Unternehmenskulturelle Elemente je Organisationsform
(Vgl. Müller 1996, S. 82)

Diese angeführten Elemente und Ziele der jeweiligen Organisationsform lassen sich erweitern und zeigen nur einen Ausschnitt der Elemente, die zu betrachten sind und die einer Änderung unterliegen, denkt man die Verwaltungskultur im Sinne des New Public Management und der innovativen Veränderungen.

Es geht bei der Verwaltungskulturbetrachtung laut New Public Management um grundsätzliche Einstellungsveränderungen in der Bevölkerung der Verwaltung gegenüber, vor allem aber innerhalb der Verwaltung durch Umstellung der Arbeitsweisen, der Managementansätze und der Änderung der Ziel- und Leistungserbringung, die traditionell schon eingespielt und zur Routine geworden sind. Es ist dies eine massive Umstellung in Richtung Leistungsorientierung und Stellung als Dienstleister dem Bürger gegenüber, festgefahrene Handlungsweisen und Strukturen werden aufgelöst oder geändert, um sie den entsprechenden neuen Managementansätzen anzupassen. Ein Einfluss auf die Verwaltungskultur ist also in jedem Fall gegeben, es wird teilweise sogar direkt angesprochen, dass sie einer Änderung im Sinne einer Gestaltung laut New Public Management unterliegen muss.

3.8.4. E-Government⁵³

Hier erfolgt die Auflistung einiger Punkte, die betreffend E-Government, einem Bestandteil des New Public Management, von großer Bedeutung sind. Es geht dabei um allgemeine Definitionen und die

⁵³ Genauere Informationen können im E-Government ABC Handbuch nachgelesen werden unter dem Link: <http://www.digitales.oesterreich.gv.at/DocView.axd?CobId=19393>, herausgegeben von der PDÖ.

Bedeutung in Österreich, da E-Government nicht nur in Österreich ein Kernthema in der Verwaltung ist, sondern von der EU vorangetrieben und auch gefordert wird. Im internationalen Vergleich kann Österreich eine bislang hervorragende Stellung, was die Ausprägung und Umsetzung des E-Governments betrifft, vorweisen.

Unter Government versteht man die Wahrung der Staatsaufgaben durch die Verwaltung, die Gerichtsbarkeit und die Gesetzgebung. E-Government bezeichnet den Gebrauch moderner Informations- und Kommunikationstechnologien⁵⁴ im staatlichen Bereich, also zur Wahrnehmung der Staatsaufgaben durch die Verwaltung, die Gerichtsbarkeit und die Gesetzgebung. (Vgl. Trauner 2006, S. 271) „Konkret versteht man unter E-Government den Einsatz von elektronischen Datenbanken (das ist die elektronische Aufbereitung und die elektronische Abrufbarkeit von Informationen bei Behörden und Ämtern) und die Einrichtung von elektronischem Rechtsverkehr (das ist der papierlose elektronische Verkehr mit Behörden und Ämtern, im hoheitlichen Bereich auf der Grundlage der Verfahrensgesetze) in Verwaltung, Gerichtsbarkeit und Gesetzgebung“ (Tauner 2006, S. 271)

Unter E-Government (Electronic Government) versteht man den Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) im Bereich der öffentlichen Verwaltung in Verbindung mit organisatorischen Änderungen und neuen Fähigkeiten, um öffentliche Dienste und demokratische Prozesse zu verbessern und die Gestaltung und Durchführung staatlicher Politik zu erleichtern. Neben einem breiten Informationsangebot steht die elektronische Abwicklung von Verfahren (vom Antrag bis zur Erledigung bzw. Zustellung) als wesentliches Ziel der E-Government-Strategien im Vordergrund. (Vgl. E-Government Help)

Man versteht also unter dem Begriff das Angebot und die Abwicklung öffentlicher Dienstleistungen über das Internet. Dabei kann es sich um reine Information oder um ein interaktives, öffentliches Produktangebot handeln.

E-Government kann verstanden werden

- als ein elektronisches „one-stop non-stop“⁵⁵ Angebot von digitalisierten, integrierten, personalisierten und jederzeit verfügbaren Services / Prozessen im Sinne eines virtuellen Rathauses
- als elektronische Demokratie (E-Democracy) durch ein citizen empowerment zur stärkeren Einbindung der Bürger
- als Optimierung der Wertschöpfungskette mit den Zulieferorganisationen durch E-Procurement, PPP-Modelle zur Finanzierung der Entwicklung des Betriebs öffentlicher Güter

⁵⁴ Hier soll nur kurz auf Niklas Luhmann hingewiesen werden, der 1966 schrieb: „Automation ist ein wichtiges Teilgebiet der Verwaltungsvereinfachung. Sie befreit uns zugleich von der Illusion, dass die Verwaltung durch Vereinfachung einfacher würde. Verwaltungsvereinfachung kann, will man die Leistung mindestens konstant halten, lediglich eine verwaltungsinterne Umschichtung und Verlagerung von Schwierigkeiten bedeuten“ (Luhmann 1966a, S. 9) Es muss natürlich der technische Fortschritt und die Weiterentwicklung in diesem Sektor berücksichtigt werden, daher ist diese Aussage heutzutage sicher nicht mehr so gültig, sie zeigt aber die Skepsis, die einer Automation und Datenverarbeitung auch von wissenschaftlicher Seite entgegengebracht wurde.

⁵⁵ One-Stop ist das Fachwort für staatliche oder kommunale Dienstleistungen aus einer Hand für den Bürger. Non-Stop ist die Ergänzung durch 24-Stundenservice, wie es durch das Internet möglich wird. (Vgl. Jansen 2001, S. 91)

- als digitale Unterstützung 1. intraorganisationaler (amtsübergreifender), 2. vertikaler (Bund, Länder, Kommunen), 3. horizontaler und internationaler Vernetzung zur Kooperation zwischen öffentlichen Institutionen und intermediären Einrichtungen (Amtshilfe) und
- als gesellschaftliches Knowledge-Management, dessen Wissensbasis sich aus allen Bereichen der Gesellschaft speist.

(Vgl Jansen 2001, S. 91f)

Der Einsatz neuer Medien ermöglicht es den Behörden, Dienstleistungen über den traditionellen Weg hinaus einer breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Besonders das Internet hat zu einem qualitativen Fortschritt in der Kommunikation zwischen Amt und Bürgern beigetragen. Heute wird bereits eine Vielzahl an Informationen im Web angeboten. Die öffentliche Verwaltung geht schrittweise dazu über, alle Verfahrensschritte (Transaktionen) vom Antrag bis zur Erledigung eines Anliegens online anzubieten. Formulare brauchen in Zukunft nicht mehr heruntergeladen zu werden, sondern können gleich am Bildschirm ausgefüllt, elektronisch signiert und abgesendet werden. Erledigungen der Verwaltung, Bescheide und sonstige Schriftstücke müssen nicht mehr auf dem Postweg zugestellt werden. Sofern gewünscht, kann die Zustellung elektronisch erfolgen. (Vgl. E-Government PDÖ)

Dabei gibt es verschiedene Formen und Bezeichnungen des E-Governments. Die elektronische Abwicklung von Behördenwegen durch Bürger und Bürgerinnen wird als Kommunikation von Behörde zu Bürgern und Bürgerinnen G2C (Government to Citizen) bezeichnet. Behördenwege (also Austausch von Daten bzw. Kommunikation), die zwischen Behörde und Unternehmen stattfinden, werden als G2B (Government to Business) definiert. Für den innerhalb einer Behörde bzw. zwischen Behörden stattfindenden elektronischen Austausch von Kommunikation, Information und Daten wird der Begriff G2G (Government to Government), d.h. von Behörde zu Behörde, verwendet. (Vgl. E-Government Help / Tabakow 2004, S. 23)

Um das Potential der Informatik für eine bessere Verwaltung nutzen zu können, ist es unabdingbar, neue Wege zu gehen. Anstöße für die informationstechnischen Forschungen und Entwicklungen wurden durch Leitbilder wie etwa der Automation des Verwaltungsvollzugs, des papierlosen Büros und der virtuellen Realität gegeben. Informationskonzepte, in denen diese Leitbilder realisiert werden, sind ein Anreiz, dies auch in eine konforme reale Umsetzung weiter zu vollziehen. (Vgl. Lenk 2004, S. 86f)

Ein wichtiges Moment jeder Verwaltungsreform ist immer die angesprochene Dezentralisierung. Es wurde lange Zeit angenommen, dass durch verstärkten Einsatz von Informationstechniken eher eine Zentralisierung erreicht wird. Dezentralisierung durch Informationstechniken kann sich auf folgende Momente beziehen:

- auf die technische Ausgestaltung eines Informationssystems
- auf die räumliche Verteilung der Arbeit mit solchen Systemen
- auf die Verfügbarkeit von Informationen an verschiedenen Stellen in einer Organisation oder in einem organisatorischen Netzwerk

- auf eine Verteilung von Verrichtungen, Ausführungshandlungen einerseits, Entscheidungsbefugnissen andererseits
(Vgl. Lenk 2004, S. 92f)

Dies sind die wichtigsten Grundlagen und Kriterien für E-Government und deren Umsetzung und Methode, wie sie in der Realität gesehen werden können.

Damit E-Government jedoch auch in gewünschter Form umgesetzt werden kann und die geforderten Verbesserungen bringt, ist ein Ziel, nachhaltige Strukturen und Prozesse zu definieren, welche alle rechtlichen, organisatorischen und technischen Möglichkeiten für effektives E-Government ausschöpfen. Einfache und schnelle Kommunikationswege sowie integrierte und standardisierte Prozesse verändern die Verwaltung in den nächsten Jahren nachhaltig. Mehr Effizienz und Effektivität werden durch konsequente Prozessoptimierung erreicht. (Vgl. Eder 2007, S. 55f)

Dies sind einige der Grundlagen zu E-Government, weiters soll noch gezeigt werden, wie E-Government in Österreich wirksam und umgesetzt wird, welche Maßnahmen es gibt und speziell der Zusammenhang mit dem One-Stop Shop Prinzip und die Umsetzung in Form des ELAK. Dann wird noch der aktuelle Bezug zum BMVIT und die Umsetzungen und Maßnahmen innerhalb des Ministeriums betrachtet.

3.8.5. NPM, E-Government in Österreich, BMVIT

Aus den bisherigen Erklärungen wird schon der Umfang von E-Government und New Public Management ersichtlich. Neben den zahlreichen theoretischen Feststellungen soll hier der aktuelle Bezug zu Österreich, den umgesetzten Methoden und Arbeitsweisen hergestellt und auch nähere Erklärungen für das BMVIT vorgestellt werden.

3.8.5.1. Österreich, E-Government und IKT

Allgemein wurden einige Ansätze von NPM vorgestellt, speziell auf Österreich umgemünzt gibt es eine eigene Variante des New Public Management, die nach Dearing folgendermaßen aussieht:

- Kundenorientierung, dies unter dem Titel des Umbaus des Ordnungsstaates zum Leistungsstaat, ein Beispiel ist die www.help.gv.at Homepage
- Leistungs- und Wirkungsorientierung, welche die klassische Input Steuerung ersetzt. Steuerung über Ziele und Leistungsaufträge, Einführung einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung, Arbeit mit Kennzahlen, welche über Kosten und Ressourceneinsatz Auskunft geben
- Vernetzung von Planung, Entscheidung, Vollzug und Kontrolle (im VIP strategische Zielvorgaben, Einsatz Controlling)
- Dezentralisierung von Verantwortung durch den Ausbau von Dienstleistungszentren, die Zentrale vergibt Leistungsaufträge mit Ressourcen und kümmert sich selbst nicht um Einzelangelegenheiten

- Neues Führungsverständnis als Ausdruck einer neuen Verwaltungskultur, die kundenorientiertes Denken, eigenverantwortliches Handeln im Sinne einer optimalen Zielerreichung, Verbesserung der EDV-Ausstattung, Führung durch klare Zielvorgaben, die jederzeit auch ohne gesetzliche Änderungen umsetzbar sind, Ausbildung und Weiterbildung der Beamten, Führungs- und Teamgespräche zur Leitbildbildung für den öffentlichen Dienst beinhaltet.

(Vgl. Dearing 1998, S. 447ff)

Es werden nun die wichtigsten Punkte der E-Government und NPM Ansätze und Bemühungen in Österreich (vor allem im Beobachtungszeitraum und für die Zeit, die relevant für die Untersuchung ist, davor) dargestellt, speziell die IKT Änderungen.

Der Einsatz von IKT (Informations- und Kommunikationstechnologie) bietet der Verwaltung die Chance zur Modernisierung, sodass die Verwaltung effektiver, effizienter und transparenter arbeiten kann. Sie erlaubt dem Bürger die Kommunikation mit den Behörden via Email oder speziell eingerichteten Portalen und seine Bedürfnisse schneller zu erfüllen und hat auch für die Verwaltung den Vorteil, dass die Verwaltungsdienstleistungen für die Abnehmer nutzbar werden.

In einem Ministerratsvortrag wurde in Österreich 2001 die Schaffung der Stabstelle IKT-Strategie des Bundes festgehalten. Ihr obliegt die strategische Konzeption, Koordination und Unterstützung der Umsetzung von E-Government in Österreich. Unter der Leitung des Chief Information Officer (CIO) des Bundes wurde die Vorbereitung und Schaffung der notwendigen technischen, rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen in Angriff genommen. Begleitendes Gremium zur Sicherstellung der Transparenz bzw. der Umsetzung des gemeinsam vereinbarten Vorgehens und der Standardisierungsbemühungen war das IKT-Board. Das IKT-Board ist ein strategisches Gremium mit richtungsweisenden Aufgaben bei Umsetzung des E-Government. Berichtet wird direkt dem Bundeskanzler, da nach der Regierungsbildung 2002 E-Government als „Chefsache“ deklariert wurde. (Vgl. Tabakow 2004, S. 39)

Im Rahmen der Neuausrichtung der IT-Strategie des Bundes wurde damals das IKT-Board, nun IKT-Bund genannt, eingerichtet. Aufgabe des IKT-Bund ist es, übergreifende Aspekte im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien zu regeln, sowie die Abstimmung mit Projekten auf Landes-, Gemeinde- und Städteebene vorzunehmen. (Vgl. E-Government PDÖ)

Die IKT-Bund Mitglieder wurden jeweils von den Bundesministerien nominiert. Geleitet wird das Board vom Chief Information Officer des Bundes, Prof. Dr. Posch, der dem Bundeskanzler kontinuierlich über seine Tätigkeiten berichtet. Die konkrete Durchführung der Projekte obliegt den Bundesministerien. Strategievorschläge werden von der IKT-Strategie des Bundes ausgearbeitet und dem IKT-Bund vorgelegt. (Vgl. E-Government PDÖ)

Im Regierungsprogramm 2003 wurden die Inhalte der sogenannten E-Government-Offensive fixiert. Im Leitbild werden zugleich leitende Werte und Prinzipien explizit festgehalten:

E-Government soll sich an alle Bürgerinnen und Bürger richten, unabhängig von der sozialen und wirtschaftlichen Position, und allen Gruppen neue Chancen eröffnen. Dabei soll auf benachteiligte Gruppen besondere Rücksicht genommen werden. Weitere Grundsätze sind:

- Vernetzung und enge Kooperation von Bund, Ländern, Städten, Gemeinden und anderen öffentlichen Stellen
- Offene, zukunftsorientierte Standards, die Nachhaltigkeit und internationale Kompatibilität gewährleisten
- Verfahrenssicherheit und Schutz personenbezogener Daten
- Umfassende Information über das Leistungsangebot.

Hauptziel ist es, eine intensivere Nutzung durch die Verbesserung des Leistungsangebotes für die Bürgerinnen und Bürger herbeizuführen. Dies kann nur durch klare Zielvorgaben und festgelegte Strategien, die alle Beteiligten kennen und verstehen, erreicht werden.

Im Juni bzw. Juli 2003 konstituierten sich die E-Government-Plattform und das E-Cooperation-Board. Unter dem Vorsitz des Exekutivsekretärs E-Government des Bundes waren im E-Cooperation-Board hochrangige Experten und Expertinnen aller Ministerien, aller Länder, Gemeindebund, Städtebund und der Wirtschaftskammer Österreich, dem Hauptverband der Sozialversicherungsträger sowie dem Bundeskomitee der Freien Berufe vertreten.

Die E-Government-Plattform (unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers) legte dabei die allgemeinen Zielsetzungen der E-Government-Aktivitäten fest und beschloss eine Roadmap für den Zeitraum von 2003 bis 2005. Die Verantwortung für die Umsetzung der in der Roadmap verankerten E-Government-Initiativen der Bundesregierung wurde durch das E-Cooperation-Board in Angriff genommen.

Die Umsetzung wurde durchgeführt von IKT-Board⁵⁶, E-Government-Arbeitsgruppe der Länder und IKT-Trägern der öffentlichen Verwaltung. (Vgl. E-Government in Österreich, Teil 1, S. 17ff)

⁵⁶ „Das IKT-Board hat beratende Funktion für den Bundeskanzler in IKT-Angelegenheiten, insbesondere hinsichtlich Strategien, Querschnittsmaterien und Infrastrukturanangelegenheiten, die mehrere Ministerien betreffen. Es steht unter dem Vorsitz des Chief Information Officer des Bundes und setzt sich aus den Chief Information Officers der einzelnen Ministerien zusammen.“(E-Government in Österreich, Teil 1, S. 19)

E-Government Roadmap 2003 bis 2005

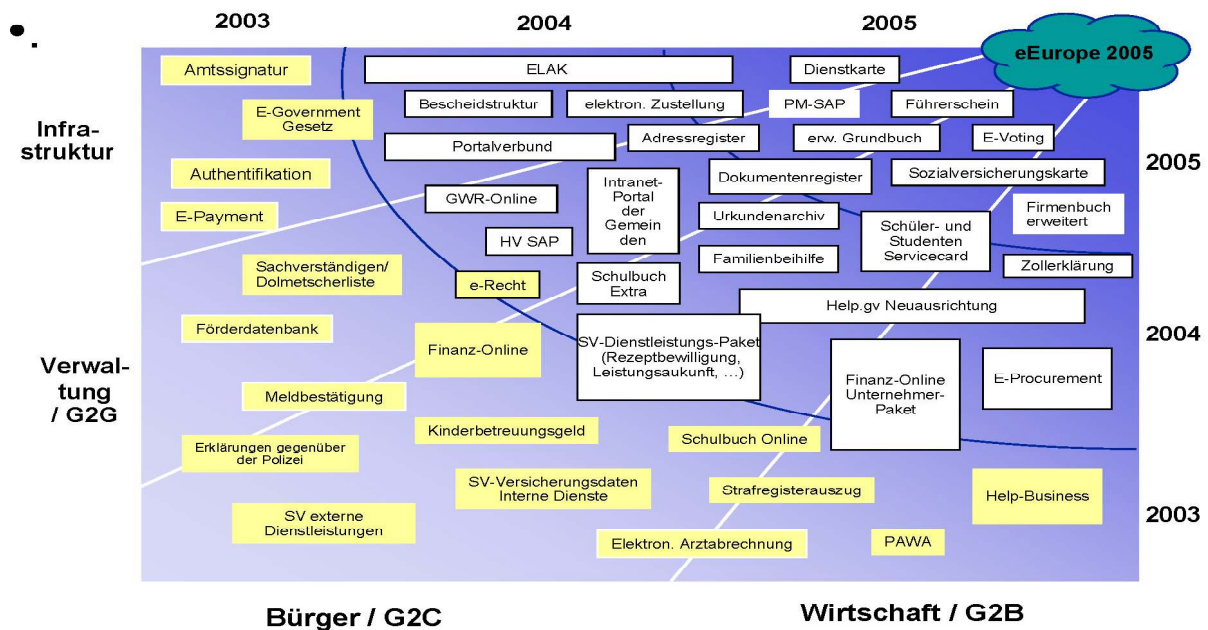


Abbildung 3: E-Government Roadmap 2003-2005
(E-Government Roadmap)

Die Abbildung zur Roadmap soll zeigen, welche Bereiche und Faktoren, sowie Ansätze und zu realisierende Vorhaben beinhaltet sind.

Die E-Government-Offensive der Bundesregierung hat in den Jahren 2003-2005 rund 75 Projekte erfolgreich abgeschlossen. Die Roadmap umfasste eine Vielzahl von Projekten. Beispielphaft können genannt werden:

- interne Verwaltungsprojekte (z.B. Elektronischer Akt (ELAK))
- Bürgerprojekte (z.B. Melderegister, Kindergeld online)
- Unternehmerservices (z.B. Körperschaft- und Umsatzsteuer, Zollerklärungen)
- Gestaltung von Rahmenbedingungen (z.B. durch die Schaffung des E-Government-Gesetzes)

Die Bemühungen im E-Government werden im neuen Arbeitsprogramm "IKT-Strategie 2005+" und durch die Plattform Digitales Österreich (PDÖ) weitergeführt. (Vgl. E-Government PDÖ)

Derzeit ist eine Task Force gebildet, die den Einsatz neuer Technologien bewerten soll, diese ist aus dem CIO⁵⁷ und Vertretern des BMVIT gegründet.

Durch die IKT Task Force soll Österreich wieder zu den Top 3 Nationen im Informations- und Kommunikationstechnologie-Bereich aufsteigen. Es ist ein Beratungsgremium aus Industrie und Wirtschaft, Wissenschaft und Sozialpartnern und die Task Force soll die Bundesregierung

⁵⁷ Chief Information Officer – Vorstand Informationstechnologien

unterstützen. Es geht vor allem darum, bis Ende 2009 die Vollversorgung der Bevölkerung zur Breitband-Infrastruktur zu gewährleisten (d.h. die 60 prozentige Lücke zwischen Verfügbarkeit und Nutzung des Breitbandangebotes in Österreich zu schließen). Das bestehende Feld des E-Government soll benutzt werden, um weitere Maßnahmen, die Informations- und Kommunikationstechnologie betreffend, zu forcieren und das Wissen und deren Nutzung bei den Menschen zu vertiefen. Die ersten Ergebnisse aus der IKT Task Force sollen richtungsweisend für weitere Maßnahmen und Schritte im IKT Bereich sein. (Vgl. Computerwelt IKT)

Die aktuellen Ereignisse und Weiterentwicklungen sind geprägt durch die EU und die Zusammenarbeit aller Kooperationspartner in Österreich.

Die EU Kommission hat 2005 eine Mitteilung vorgelegt: i2010 – Eine europäische Informationsgesellschaft für Wachstum und Beschäftigung. Damit hat sich Europa das Ziel gesetzt, einen der produktivsten Wirtschaftssektor der EU, den IKT-Bereich, als zentralen Motor für die Erreichung der Lissabon Ziele einzusetzen. Es ist eine umfassende Strategie zur Modernisierung der Gemeinschaftsinstrumente mit der Zielsetzung, den Ausbau der digitalen Wirtschaft in Europa voranzutreiben. Diese ist durch folgende Maßnahmen zu erreichen:

- Einheitlicher Informationsraum: Schaffung eines offenen und wettbewerbsfähigen EU-Binnenmarkts für die Dienste der Informationsgesellschaft und der Medien
- Forschung und Entwicklung: Erhöhung der EU-Investitionen im Bereich IKT-Forschung auf 80 Prozent
- eInclusion: Förderung einer Informationsgesellschaft, die alle Menschen einbezieht.

In Umsetzung dieser Ziele wurde eine ganze Palette von Projekten ins Leben gerufen und in der sog. E-Government Roadmap (vormals "E-Government Masterplan") verankert. Mit Stand September 2005 umfasste die E-Government Roadmap 99 Projekte.

Die Plattform "Digitales Österreich" koordiniert im neuen Arbeitsprogramm "IKT-Strategie 2005+" die Zusammenarbeit aller Kooperationspartner - Bund, Länder, Städte, Gemeinden und Wirtschaft - im E-Government und stellt ein abgestimmtes Vorgehen sicher.

(Vgl. Strategie i2010 und IKT-2005)

IKT 2005+ wurde damals eingerichtet und etabliert, da 2005 neue Strukturen geschaffen wurden, die den zukünftigen Herausforderungen wie Nachhaltigkeit, internationale Zusammenarbeit und laufende Innovation Rechnung tragen. Da sich in den vergangenen fünf Jahren die Aufgabenstellungen und die Arbeitsweise in der E-Koordination und IKT-Strategie des Bundes stabilisiert haben, wurde nunmehr die bestehende Organisation konsolidiert und an die neuen Entwicklungen angepasst. (Vgl. IKT2005+)

Dies ist in einem Überblick die Entwicklung von E-Government in Österreich betreffend die Jahre, die in den Untersuchungszeitraum hineinfließen. Es soll die Veränderungen aufzeigen, die in Österreich relevant sind und die auch Einfluss auf die Untersuchung haben. Weiters wird noch das Prinzip des One-Stop Shop und der ELAK erklärt.

3.8.5.2. One-Stop Shop Prinzip

Immer mehr setzt sich das Prinzip durch, eine einzige virtuelle Anlaufstelle (one-stop shop) für BürgerInnen und Unternehmen zu schaffen.

Die Bürger sollen durch das One-Stop Shop Prinzip die Möglichkeit erhalten, alle sie betreffenden Leistungen der Verwaltung zentral an einer Stelle beziehen zu können. Bislang war die Ämterstruktur sehr kompliziert und komplex und die einzelnen Dienststellen oftmals weiträumig verteilt.

Das One-Stop Shop fordert eine Ämterkumulierung und der Bürger soll als Kunde die Möglichkeit haben, eine rasche und unbürokratische Abwicklung seiner Anliegen an zentraler Stelle oder Online zu erhalten. Die Kundenzufriedenheit sollte durch die Einrichtung dieser Bürgerservicestellen (auch Online) und durch die Vereinfachung des Verwaltungshandelns steigen.

Dazu ist es notwendig, die Verwaltungsreformen nicht für den Bürger, sondern mit dem Bürger zu gestalten und umzusetzen. Der Verwaltungsmitarbeiter soll durchaus der Experte bleiben, er muss aber auch lernen, sein Fachwissen besser als bisher dem Bürger zur Verfügung zu stellen und umgekehrt auch bereits sein, Alltagswissen aufzunehmen und in die tägliche Verwaltungsarbeit mit einfließen zu lassen, um dem Bürger schnelle und gewünschte Behandlung zukommen zu lassen. (Vgl. Löffler 2003, S. 278f)

Diese Stellen werden zu den Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung über das jeweilige Behördenportal bzw. dem Amtshelfer herangeführt und können dadurch unnötige Behördenwege und Zeit sparen. Die Verwaltungskunden müssen im Vergleich zu früher auch nicht mehr Bescheid darüber wissen, wie die Zuständigkeitsverteilung innerhalb der betroffenen Behörde organisiert ist. Nach Herantreten der Bürger als Kunden an das virtuelle Amt werden die initiierten Verfahren verwaltungsintern automationsunterstützt an die zuständigen Stellen verteilt. Die Erledigung an die Bürger wird vom elektronischen Zustellservice an diese weitergeleitet.

Transparenz gewinnt in der öffentlichen Verwaltung immer mehr an Stellenwert. In Zukunft werden die neuen elektronischen Verfahren auch die Möglichkeit der Statusfrage beinhalten. BürgerInnen, die Verfahren bei einer Behörde laufen haben, können jederzeit elektronisch den Bearbeitungsstand ihres Verfahrens prüfen. (Vgl. E-Government PDÖ)

Das One-Stop Shop Prinzip beinhaltet eine Verfahrenskonzentration, es sollen ausstehende Verfahren und Entscheidungen verbunden werden, Bewilligungen und Genehmigungen nicht einzeln, sondern, dem Verfahren entsprechend, gemeinsam vergeben und dadurch der Weg durch die Instanzen verkürzt werden.

Das One-Stop Shop Prinzip ist eines der Kernthemen des New Public Management und auch von Seiten des E-Government Konzeptes her getragen, es gilt in vielen Bereichen als eine der Zielvorgaben, die es zu erreichen gilt, damit die Verwaltungsreform und die Änderungen bei den

Parteien (Kunden) auch entsprechend angenommen wird. Diese wiederum geben erst wirklich Auskunft, ob die Arbeiten und Bemühungen richtig laufen.

3.8.5.3. Elektronischer Akt - ELAK

Eine der wichtigsten Umsetzungen von E-Government Methoden und Ansätzen ist die Schaffung des ELAK in allen Bundesministerien.

Der ELAK ist ein Daten- und Aktenverwaltungssystem, mit dem die aufgetretenen Geschäftsfälle in elektronischer Form mittels einer Hypertext Plattform begonnen, bearbeitet und ausgewertet werden. ELAK-System ist ein Informationstechnologiesystem für die vollelektronische prozessorientierte Abwicklung von Geschäftsfällen, die aufgrund von Anbringen verschiedenster Art entstanden sind, somit eine neue Art des Wissensmanagements. (Vgl. Decsi 2008, S.76)

Begonnen mit der Einführung des ELAK wurde am 3. Februar 2004 mit dem Ziel, die gesamte Bundesverwaltung in das ELAK System zu integrieren. (Vgl. Strau 2005, S. 62)

Der ELAK führt zu einem schnelleren und lückenlos nachvollziehbaren Aktenlauf, die Bearbeitungszeiten sollen verkürzt werden, Geschäftsfälle können parallel bearbeitet werden, sofern sie nicht gesperrt sind und die Such- und Recherchefunktion kann erhöht werden. Dies alles soll zu einer Beschleunigung der Verwaltungsaufgaben führen.

Im informellen Gespräch mit Herrn Weissenburger, Sektionschef Sektion I, Präsidium, wurde erwähnt, dass im BMVIT die Einführung eher mit Skepsis bewertet wurde, da man sich eine Erschwernis aufgrund vieler Scans von Dokumenten und einer massiven Umstellung erwartete, es aber nach einer Einführungsphase zu sehr positiven Rückmeldungen gekommen ist und der ELAK voll etabliert und akzeptiert ist. Es kommt durch den ELAK mittlerweile zu Kosten- und Verfahrensdauerreduktionen. Nur bei umfangreichen Dokumentationen, bei denen viele Daten zu den Akten angefügt werden müssen, ist die Zeitersparnis durch Scan-Arbeiten nicht so gegeben. Einzig Verfahren, bei denen sehr umfangreiche Einreichunterlagen (Pläne usw.) mit einbezogen werden, die nicht gescannt werden können, bleibt es bei Arbeiten mit den herkömmlichen Aktenverfahren in Kombination mit dem ELAK.

Dies sind die praktischen Bezüge zum BMVIT betreffend des ELAK, weitere Umsetzungen und Daten werden im folgenden Kapitel beschrieben.

3.8.5.4. BMVIT Verwaltungsreform

Nach diesen Erklärungen erfolgt nun der Bezug zum BMVIT und die Umsetzung der Verwaltungsreformen und Ansätze innerhalb des BMVIT.

Ansätze der Verwaltungsreform sind im BMVIT seit Beginn der diversen Reformbestrebungen genauso mitgetragen worden, wie in den anderen Bundesministerien. Für die Untersuchung gilt zu sagen, dass das BMVIT nach dem Verwaltungsreformgesetz 2001 auch grundlegend umstrukturiert und adaptiert wurde. Diese Änderungen sind jedoch vor dem eigentlichen Untersuchungszeitraum durchgeführt worden und werden daher in der Kernuntersuchung nicht dezidiert betrachtet. Dabei kam es zu der grundlegenden neuen Gestaltung und Aufteilung des BMVIT in die Sektionen und der Kompetenzen. Die Umsetzung der Ansätze erfolgte zu einem hohen Anteil vor dem Untersuchungszeitpunkt.

Die Hauptaufgaben des BMVIT, ausgehend von der Struktur aus dem Jahr 2000 mit 5 Sektionen, soll auf ein Generalsekretariat und zwei Sektionen nach folgenden Rahmenbedingungen verteilt werden:

- Zusammenfassung der operativen Aufgaben aller Verkehrsträger und Netze (Strasse, Schiene, Wasser, Luft sowie Post und Telekommunikation) in einer Sektion Infrastruktur
- Schaffung einer zweckmäßigen Struktur für die Sektion Innovation und Technologie mit Einbindung der Aufgabe des gewerblichen Rechtsschutzes (Patente, Marken,...)
- Berücksichtigung von personellen Kapazitäten für Planung, Budget und Controlling in den Sektionen
- Zusammenfassung der Aufgaben der strategischen Planung des Bundesministeriums Infrastruktur, Innovation (jeweils einschließlich der internationalen Aufgaben) im Generalsekretariat
- Restrukturierung des Präsidiums gemäß dem Projekt „Musterpräsidium“

(Verwaltungsreform 2004, S.83)

New Public Management im BMVIT ist seit 2000 bereits in mehreren Punkten umgesetzt worden. In der Sektion I, Präsidium, kam es zu einer Restrukturierung zu einer dienstleistungsorientierten Supporteinheit. Ziele sind hier Einsparungspotenziale, höhere Kunden- und Servicezufriedenheit im internen Bereich und höhere Effizienz der Ablauforganisation. Weiters kommt es zu neuen Personalentwicklungskonzepten, welche die Planung, Aufnahme, Integration, Aus- und Fortbildung, Führungskräfteentwicklung, usw. betreffen. (Vgl. Verwaltungsreform 2004, S. 84f)

Im BMVIT wurde New Public Management beispielsweise in einem der Unternehmen in der Anteilsverwaltung des BMVIT, der Austro Control, umgesetzt. Mit dem Austro-Control-Gesetz wurde das Bundesamt für Zivilluftfahrt in Form einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung einer Organisationsprivatisierung unterzogen. Ein Teil der Bundesverwaltung wurde somit in eine privatrechtliche Gesellschaft übergeführt, um eine Flexibilisierung und damit auch neues Denken und Handeln im staatlichen Bereich einzuführen. Dabei kam es auch zu einer kompletten Neustrukturierung der Kostenrechnung und des Weiteren zu Abrechnungen und Dienstleistungserbringung für andere Bundesministerien, die ebenfalls separiert verrechnet und aufgliedert erscheinen. (Vgl. Herlinger 2000, S. 147ff)

Im BMVIT kommt es auch zur Strukturreform der Schifffahrt und Wasserstraßen unter Berücksichtigung der ausgegliederten Unternehmungen Österreichische Donau Betriebs-AG und der

Donau-Technik GmbH, mit dem Ziel der Realisierung von Synergieeffekten durch die Ausarbeitung neuer Organisationsansätze. (Vgl. Verwaltungsreform 2004, S. 86)

Ein weiterer, der Flexiklausel unterliegender Teil des BMVIT ist das Patentamt. Dabei galten auch die Ziele der Realisierung von Einsparungspotentialen, eine zeitgemäße Aufgabenerfüllung unter Rückzug auf die behördlichen Kernaufgaben, eine höhere Kunden- und Serviceorientierung sowie die verbesserte Effizienz der Ablauforganisation. Durch die Unterlegung unter die Flexibilisierungsklausel wurde eine bürger- und wirtschaftsnahe bzw. –freundliche Serviceeinrichtung geschaffen, die wirtschaftlichen Kriterien der Erfüllung unterliegt, und Teile des Gewinnes zur Eigenverwendung einbehalten kann, aber noch im Wirkungsbereich des BMVIT liegt. (Vgl. Verwaltungsreform 2004, S. 86f)

Auch in Gesprächen mit Herrn Weissenburger, der Sektionschef der Präsidialsektion I ist, kam es zu der Feststellung, dass es im Moment, entsprechend der neuen Verwaltungsreformansätze, zu keinen Veränderungen kommt, es werden die getroffenen Methoden und Ansätze im Untersuchungszeitraum praktisch auf ihre Wirkung hin geprüft und beobachtet und es wird nur im Falle einer Notwendigkeit zu Veränderungen kommen. Die gesamte Corporate Identity (CI) des BMVIT ist per Handbuch definiert, es ist auch im Rahmen von New-Public Management und E-Government zu Adaptionen gekommen, aber daraus werden die CI-Maßnahmen und Regeln abgelesen. Neuerungen betreffend Bevölkerungswirkung durch das E-Government sind vor allem im Internetauftritt zu sehen, hier werden die neuen Technologien besser genutzt, es gibt Möglichkeiten, einiges direkt über Homepages zu erledigen, Newsletter sind für alle Bereiche des BMVIT verfügbar und allgemein sieht man Veränderungen auch am Außenauftritt mittels Logo, Papier, Briefaussehen, Vorlagen, Visitenkarten, usw.. Die Aktualisierung erfolgt laufend durch dafür abgestellte Mitarbeiter.

Dieses Beispiel zeigt neben der strukturellen Ausrichtung innerhalb des BMVIT, was die Sektionen und den internen Aufbau betrifft, dass New Public Management Ansätze auch mittels Ausgliederungen und Flexibilisierungsklauseln umgesetzt wurden.

4. Untersuchungspunkte / Untersuchungsmaterialien

Dieser Kernpunkt der Arbeit beinhaltet die Zusammenstellung der einzelnen Themen, die im Zuge der Untersuchung behandelt werden und anhand derer eine eventuelle Verwaltungskultur- und -strukturänderung aufgezeigt werden soll. Die Aufarbeitung erfolgt entsprechend der gewünschten Form der Zuordnung auf die einzelnen Untersuchungspunkte (Personal, Organisation, Programm, Finanz), welche die Säulen der Verwaltungskultur in dieser Arbeit darstellen.

Die theoretischen Erklärungen zu den einzelnen Untersuchungspunkten sind bereits im vorangegangenen Kapitel erfolgt, es wird bei Bedarf auf die entsprechenden Punkte verwiesen. Prinzipiell ist für die Untersuchung nochmals zu sagen, dass nur Material verwendet wurde, welches von außen leicht zugänglich ist, also über Berichte, Homepages oder auch Zusendungen aus dem BMVIT direkt veröffentlicht wurde. Internes Material wird und kann in die Untersuchung nicht mit eingebaut werden. Bei den Geschäftseinteilungen werden hier auch nur jene verwendet, die auf der BMVIT Homepage veröffentlicht wurden, bzw. die in ausgedruckter Form vom BMVIT übermittelt wurden. Daten aus dem Amtskalender werden nicht herangezogen, da diese unterschiedlich aufgebaut sind und deswegen wiederum einem Vergleich (vor allem der Ausbildung) nicht standhalten können.

Die Basis für die Untersuchung bildet vor allem für den Teil Organisation und Personal, die selbst aus den Geschäftseinteilungen erstellte Excel Datei. Hieraus werden die Daten für, und das gilt es auch noch festzulegen, die Zentralstelle des BMVIT bezogen, die im Interesse der Untersuchung steht.

Für die gesamte Untersuchung gilt, dass die Bezeichnung einer Abteilung so geschieht, dass zuvor in römischen Buchstaben die Sektion genannt wird, in der die Abteilung angesiedelt ist und dahinter die Abteilung, mit ihrer jeweiligen Bezeichnung, selbst. Als Beispiel dazu Abteilung I/Präs.1 bedeutet die Abteilung mit dem Namen Präs.1 in der Sektion I.

4.1. Organisation

In der ersten Untersuchungssäule, der der Organisation, kommt es zum Vergleich der Geschäftseinteilungen des Untersuchungszeitraumes, die Veränderungen und Neuerungen betreffend der Struktur des BMVIT. Es werden dabei nicht die Daten bezüglich Personal und Veränderungen der Personalseite aufgenommen, diese Daten kommen in die Untersuchungen zum Personal.

Das bedeutet, es geht hier um den inneren Aufbau des BMVIT, um die Organisation in Sektionen, Gruppen und Abteilungen, sowie Stabstellen, wenn welche vorhanden sind und den Vergleich der Veränderungen dieser. Aus den Veränderungen wird versucht abzulesen, ob diese aufgrund neuer Zusammensetzungen und Aufgabengebiete auch Einfluss auf die Verwaltungskultur haben, oder ob sich solche Zusammenhänge nicht erkennen lassen.

Die Organigramme des BMVIT, die noch in diesen Untersuchungsteil mit aufgenommen werden, sollen nur die getroffenen Erklärungen und Annahmen zu der Struktur und den Veränderungen

bildlich darstellen, das Organigramm wird als unterstützende Maßnahme in die Untersuchung eingebaut.

4.1.1. Geschäftseinteilung

Dieses Kapitel untersucht die Geschäftseinteilungen des BMVIT von 2002 bis zum Ende der XXIII. Gesetzgebungsperiode und der letzten in der Periode veröffentlichten Geschäftseinteilung 2009. In den Geschäftseinteilungen werden strukturelle Veränderungen am schnellsten ersichtlich, durch Austausch der einzelnen Personen in den diversen Sektionen und deren Leitung kann eine Veränderung und eine Umgestaltung zumeist gut nachvollzogen werden.

Die Untersuchung auf den Bereich inklusive 2002 auszudehnen hat den Grund, dass 2002 die Umgestaltung innerhalb des BMVIT nach dem VerwaltungsReformGesetz 2001 stattgefunden hat und es dann zu massiven Änderungen in der Struktur des BMVIT aufgrund der Verwaltungsreformansätze gekommen ist. Diese Änderungen sind vor dem eigentlichen Untersuchungszeitraum durchgeführt worden, deswegen kommen sie nicht direkt für die Untersuchung zum Tragen, sie haben aber Auswirkungen, die für das Verständnis, vor allem für die Verwaltungsreform, mit erklärt werden müssen.

Zu beachten ist dabei im speziellen Fall des BMVIT, dass die Geschäftseinteilungen von einem persönlichen Termin im Bundesministerium bei Herrn Weissenburger, dem Leiter der Sektion I stammen, ebenso durch erneute Nachfrage per Mail und darauffolgender postalischer Übermittlung. Dabei wurden aber für die Jahre 2004 und 2005 keine Geschäftseinteilungen übermittelt, obwohl die Anfragen jeweils über die gesamte Periode gelauteet hatte. Es ist dies entgegen der Bestimmung zu sehen, die davon spricht, dass die Geschäftsteilteilungen mindestens einmal jährlich kommuniziert werden müssen. (Vgl. Kapitel 3.1.2 Organisation der Verwaltung – Geschäftseinteilung).

Eine genaue Nachforschung, warum diese Geschäftseinteilung nicht zur Verfügung gestellt wurden, war ohne Erfolg, Anfragen beim BMVIT dazu wurden nicht mehr beantwortet, es konnte keine Erklärung eingeholt werden, warum diese Jahre als Dokumente aus dem BMVIT nicht zur Verfügung stehen oder gestellt wurden. Für die Vergleichbarkeit der Arbeit und das weitere Vorgehen wird daher auf die Jahre 2004 und 2005 nicht weiter eingegangen, da die grundlegenden Daten nicht vorhanden sind, die Daten aus den Amtskalendern sind anders aufgebaut und daher werden sie nicht herangezogen, abgesehen davon, dass sie nur schwer zu bekommen sind. Daher ist bei allen Betrachtungen die Lücke zwischen 2003 und 2006 gegeben.

Erklärungen aus der Arbeit heraus sind eventuell jene, dass in dieser Zeit massive Umgestaltungen vor sich gingen, das Ministerium umgebaut wurde und es daher zu keiner Veröffentlichung der Geschäftseinteilung auf der Homepage gekommen ist, bis diese Arbeiten abgeschlossen waren. Dies sind aber wiederum nur Vermutungen des Autors.

4.1.1.1. Erklärungen Geschäftseinteilung

Hier erfolgt eine kurze weitergehende Einführung zur Geschäftseinteilung, die theoretische Abhandlung des Themas erfolgte bereits im Kapitel: 3.1.4 Organisation der Verwaltung – Geschäftseinteilung. Hier erfolgen nur weiterführende Erklärungen und Annahmen zum BMVIT.

Die Geschäftseinteilung ist das aussagekräftigste Dokument, um Veränderungen in der Struktur der Verwaltung des jeweiligen Ministeriums darstellen zu können. In der Geschäftseinteilung spiegelt sich das gesamte Ministerium mit all seinen Angestellten wieder. In den Geschäftseinteilungen sind weiters der Amtstitel und die entsprechende akademische Ausbildung der Angestellten abzulesen, so diese vorhanden ist. Des Weiteren kann man erkennen, ob es sich um öffentlich-rechtlich bedienstete Mitarbeiter handelt oder um Vertragsbedienstete (aus unterschiedlichen Bereichen).

Die Geschäftseinteilung erfolgt vom Bundesminister, er hat dabei im weitestgehend freie Hand bei der Gestaltung des Ressorts und der Besetzung der einzelnen Stellen (sofern es nicht Einschränkungen durch die Personalvertretungen und deren Mitspracherecht gibt). Bei Leitungsfunktionen ist oftmals erst ein Abberufungsverfahren nötig, um diese erneut zu besetzen, oder massive Änderungen, sodass diese neu besetzt werden müssen. Dann bedarf es eines Auswahlverfahrens, damit der Posten mit dem geeignetsten Bewerber besetzt wird. Natürlich ist dabei auch zu sagen, da die Präferenz eines Ministers, realpolitisch gesehen, sicher Einfluss auf die Auswahl nehmen kann. Die Angestellten selbst haben nur das Recht auf Gehalt, nicht auf Arbeit, im Extremfall ist es möglich, dass eine Stelle besetzt und austituiert wird, die keine Funktion und keine Aufgaben innehat. Dies kann den Grund haben, dass der Beamte nicht in das Konzept passt und so aus dem aktiven Geschehen herausgenommen wird. Die Geschäftseinteilung spiegelt das Vorhaben des Ministers wieder, konzeptionelle Veränderungen durchzuführen und dafür auch die Leute entsprechend positionieren zu wollen.

Es können anhand des Vergleichs mit älteren Geschäftseinteilungen bereits Aussagen getroffen werden, welche Personen oder Positionen an Wichtigkeit gewinnen, wer eher aufs Abstellgleis geschoben wird und ob die Veränderungen einem gewissen Plan folgen. Oftmals wird bei neuen Besetzungen des Ministeriums sehr viel verändert, was auf ein sehr motiviertes Konzept hindeutet, welches viele Veränderungen braucht und diese auch abbildet, oftmals ist auch Kontinuität über Parteiwechsel hinweg erkennbar, was aber nicht unbedingt Stillstand bedeuten muss.

Es gibt auch bei den Geschäftseinteilungen sehr viele Unterschiede in der Regelmäßigkeit, in der diese durchgeführt werden. Die gesetzliche Verpflichtung liegt, wie bereits besprochen, in der einmalig jährlichen Veröffentlichung im Amtskalender. Oftmals kommt es aber auch zu mehreren Geschäftseinteilungen, die vom Ministerium veröffentlicht werden (abrufbar über die Homepage), wenn dies der Fall ist, ist zumeist von größeren Umgestaltungen auszugehen, die veröffentlicht werden. Dabei soll auch gezeigt werden, wie das Ministerium neu aufgebaut wird, um den relevanten Umwelten einen Einblick in die Struktur und den möglichen Ansprechpartner bieten zu können.

Für die Untersuchung wurden die Geschäftsteilungen der Jahre 2002 bis 2009, mit Ausnahme der Jahre 2004 und 2005, vom BMVIT zur Verfügung gestellt. Ob es dazwischen Änderungen gab kann leider aufgrund der fehlenden Daten nicht nachvollzogen werden.

4.1.1.2. Einleitende Erklärungen

Es werden noch notwendige Erklärungen für getroffene Annahmen bei der Auswertung der Geschäftseinteilung vorgestellt.

Bei den Geschäftseinteilungen und den folgenden Auflistungen, ist erklärend zu sagen, dass die Leiter-Stellvertreter-Posten, die einem eigenen Bereich zugewiesen sind, nicht als Gruppenleiter in die Untersuchung mit aufgenommen wurden, da dies im Organigramm auch nicht der Fall ist. Es ist zu sagen, dass es eigentlich sehr schwer zu trennen ist, denn großteils werden die Leiter-Stellvertreterfunktionen auch bestimmten Bereichen zugewiesen, dennoch stellen sie keine eigenen Gruppen im definierten Sinne dar. Schwierig ist es bei den Geschäftseinteilungen bis 2003, denn da gibt es noch die Sparte (Bereich oder Gruppe) Corporate Services, späterhin Präsidium. Diese ist nicht als Gruppe oder Bereich gekennzeichnet, hat aber einen eigenen Leiter (mit StellvertreterIn) und wird deswegen als Gruppe geführt. Für die Untersuchung ist weiter zu sagen, dass die Bereiche auch als Gruppen definiert werden. Sie sind in den Organigrammen auch im Status einer Gruppe abgebildet. Damit die Eindeutigkeit und Vergleichbarkeit vorhanden ist, werden die Bereiche auch als Gruppen ausgeführt.

Die Leiter-Stellvertreterposten sind zumeist direkt unter den Sektionsleitern angesiedelt und stellen Vertretungen der Sektionschefs dar und haben nicht immer eine Gruppenleitung inkludiert.

Für die Untersuchungen wurden die Ebenen der Gruppen und der Bereiche im BMVIT zusammengefasst, da sie übergeordnet über den Abteilungen stehen und unter den Sektionen, daher gleichen Charakter haben (es gibt auch Untersuchungen, in denen auch hier noch eine Trennung stattfindet, diese wurde in dieser Arbeit nicht vollzogen).

Weiters sind Annahmen betreffend der Stabstellen getroffen worden und speziell der Einteilung in Abteilungen, die noch vorab erwähnt werden müssen. Als Stabstellen wurden jene Stellen deklariert, die nicht der normalen Zuordnung innerhalb von Sektionen und Gruppen entsprechen, die keine Abteilungen für Bereiche oder Gruppen darstellen und direkt einer Sektionsleitung oder Gruppenleitung unterstehen. Es werden nicht nur jene Stellen als Stabstellen ausgezeichnet, die in ihrer Bezeichnung auch den Titel Stabstelle tragen, sondern auch jene, die dem Leiter direkt unterstellt sind, da dies organisatorisch einer Stabstelle gleichkommt.

Arbeitsgruppen, die ständige Vertretung bei der EU, Zentralausschüsse und Dienststellenausschüsse werden nicht als eigene Abteilungen in die Auswertung mit einbezogen. Diese Annahmen werden kontinuierlich durch alle zur Verfügung stehenden Geschäftseinteilung durchgeführt, um die Vergleichbarkeit zu erhalten.

4.1.1.3. Geschäftseinteilungen Untersuchung 2002 – 2009

Diese Stelle der Arbeit widmet sich nun der Beschreibung der strukturellen Veränderungen und der Erkenntnisse aus der Untersuchung der Geschäftseinteilungen, ohne die Berücksichtigung der Kabinette und politischen Positionen an der Spitze, diese Untersuchung erfolgt extra.

Der eigentliche Untersuchungszeitraum beinhaltet die Jahre 2003 bis 2008, dies sind die XXII. und XXIII. Gesetzgebungsperiode. Für die Untersuchung ist es aber auch von Bedeutung, das Jahr 2002 mit einzubeziehen, da in diesem die ersten Umgestaltungen im BMVIT im Sinne des Verwaltungsreformgesetzes 2001 durchgeführt wurden. In die Arbeitsexcel wurden zwei Geschäftseinteilungen aus dem Jahr 2002 aufgenommen, die direkt vor der neuen Regierung der XXII. Gesetzgebungsperiode gültig waren, dieser Schritt wird getan, um die ersten Veränderungen nach dem Verwaltungsreformgesetz aufzuzeigen. Diese Veränderungen fallen nicht direkt in den Untersuchungszeitraum, sind aber nicht zu vernachlässigen.

Betrachtet wird hier die Geschäftseinteilung vom 1. Jänner 2002 unter Berücksichtigung der mit 8. Mai 2002 in Kraft getretenen Änderungen. Das Bemerkenswerte und die größte Änderung zu den folgenden Geschäftseinteilungen ist, dass es in dieser noch Referate gibt, also eine Ebene unter den Abteilungen. Alle folgenden Geschäftseinteilungen weisen die Abteilungen als die unterste Ebene auf. In dieser Geschäftseinteilung gibt es 3 Sektionen, 9 Gruppen, 62 Abteilungen und 73 Referate sowie 4 Stabstellen. Das Präsidium ist keine eigene Sektion in dieser Geschäftseinteilung, es wird deswegen hier als Bereich oder Gruppe behandelt, da es darunter Abteilungen und Kanzleien gibt, die zu den Referaten gezählt werden. Des Weiteren gibt es am Ende der Geschäftseinteilung noch die Beiräte für Zivilluftfahrt, Sachverständigenkommission gemäß Eisenbahngesetz und Kraftfahrbeiräte aufgelistet. Dies ist die letzte Geschäftseinteilung im BMVIT mit der Aufgliederung in Referate. Die folgende Geschäftseinteilung vom September 2002 hat diese Unterteilung nicht mehr beinhaltet. Diese Änderungen sind in Umsetzung des Verwaltungsreformgesetzes 2001 durchgeführt worden.

Um die weiteren Veränderungen aufzeigen zu können, erfolgt hier einmal eine tabellarische Gegenüberstellung der Entwicklung der Zahlen der jeweiligen Ordnungen.

Datum der Geschäftseinteilung	Sektionen	Gruppen	Abteilungen	Referate	Stabstellen
Jan. 02	3	9	62	73	4

Tabelle 5: Verteilung Organisation Jänner 2002

So zeigt sich die Verteilung vor der Umsetzung des Verwaltungsreformgesetzes im Jänner 2002. Einer der gravierendsten Unterschiede ist, dass es die zusätzlichen 73 Referate gibt und auch weit mehr Abteilungen als in den folgenden Geschäftseinteilung.

Diese Veränderungen sind im Zuge der Verwaltungsreform und der New Public Management Ansätze zu sehen und zu deuten.

Vor den Ausführungen zu den Veränderungen in der Struktur des BMVIT im Beobachtungszeitraum erfolgt eine tabellarische Darstellung der gesamt vorhandenen sowie der nicht besetzten Sektionen, Gruppen, Abteilungen und Stabstellen der jeweiligen Geschäftseinteilung.

Datum Geschäftseinteilung	Sektionen in Geschäftseinteilung	Gruppen in Geschäftseinteilung	Abteilungen in Geschäftseinteilung	Stabstellen
Sep.02	3	7	50	8
Dez.02	3	8	50	7
Jän.03	3	8	49	7
Nov.03	3	8	42	13
Feb.06	4	7	43	12
Nov.06	4	7	44	10
Mär.07	4	7	44	10
Okt.07	5	7	46	9
Jul.08	5	6	47	9
Jän.09	5	6	47	9

Tabelle 6: Verteilung Organisation über erweiterten Beobachtungszeitraum

Grundsätzlich kann hier festgestellt werden, dass insgesamt die Summen aller Leitungsstellen konstant zwischen 68 und 65 Leitungsstellen im BMVIT liegen, also hier keine große Veränderung im Beobachtungszeitraum zu erkennen ist.

Zusätzlich und um auch qualifiziertere Zahlen über die jeweiligen Spitzenpositionen zu erhalten, erfolgt noch die Auswertung der nicht besetzten Führungsposten.

Datum der Geschäftseinteilung	nicht besetzte Sektionen	nicht besetzte Gruppen	nicht besetzte Abteilungen	Referate nicht besetzt	Stabstelle nicht besetzt
Jan. 02	0	1	3	5	1
Datum der Geschäftseinteilung	nicht besetzte Sektionen	nicht besetzte Gruppen	nicht besetzte Abteilungen	Stabstelle nicht besetzt	
Sep.02	2	1	8	0	
Dez.02	1	0	9	1	
Jän.03	0	1	5	1	
Nov.03	0	0	2	2	
Feb.06	0	0	1	2	
Nov.06	0	1	2	3	
Mär.07	0	1	2	3	
Okt.07	0	1	3	1	
Jul.08	0	0	3	1	
Jän.09	0	0	2	1	

Tabelle 7: Verteilung nicht besetzte Leitungsposten, erweiterter Beobachtungszeitraum

Als Einschub wird zur weiteren Untergliederung und für das Verständnis noch angeführt, in welcher Geschäftseinteilung es zu frei werdenden Leitungsposten kommt, sprich wann Leitungsposten, die einmal besetzt waren, nicht mehr besetzt sind. Dies dient nur der Vergleichbarkeit mit den allgemein

offenen Posten, kann aber aufzeigen, wann mehr Bewegung im BMVIT ist, wann die Änderungen der Spitzenpositionen größer sind.

	16.Sep. 2002	06.Dez. 2002	01.Jan. 2003	10.Nov. 2003	06.Feb. 2006	15.Nov. 2006	01.Mär. 2007	24.Okt. 2007	11.Jul. 2008	31.Jän. 2009
nicht mehr besetzte Posten – Leitungsebene	0	1	3	2	1	5	0	3	0	0

Tabelle 8: Frei werdende Leitungsposten je Geschäftseinteilung

Aus dem Vergleich der Tabellen ist erkennbar, dass die gesamt freien Leitungsposten über die frei werdenden je Geschäftseinteilung hinaus gehen, das bedeutet, man arbeitet über die Zeit hinweg damit, bestehende freie Stellen zu besetzen, was erst nach Januar 2009 gelingt.

Bei Betrachtung der beiden Gesetzgebungsperioden zeigt sich, dass in der XXII. Gesetzgebungsperiode mehr Leitungsposten frei werden (insgesamt 11), als in der XXIII. Gesetzgebungsperiode mit 3, dies bedeutet, in dieser Phase kommt es zu mehr Veränderungen innerhalb der Leitungsebenen, daher auch zu einer stärkeren Beeinflussung der Verwaltungskultur.

Nach diesem Einschub ergibt sich aus den bislang angeführten Zahlen folgende zusammengefasste Darstellung der Verteilung der Leitungsposten im BMVIT.

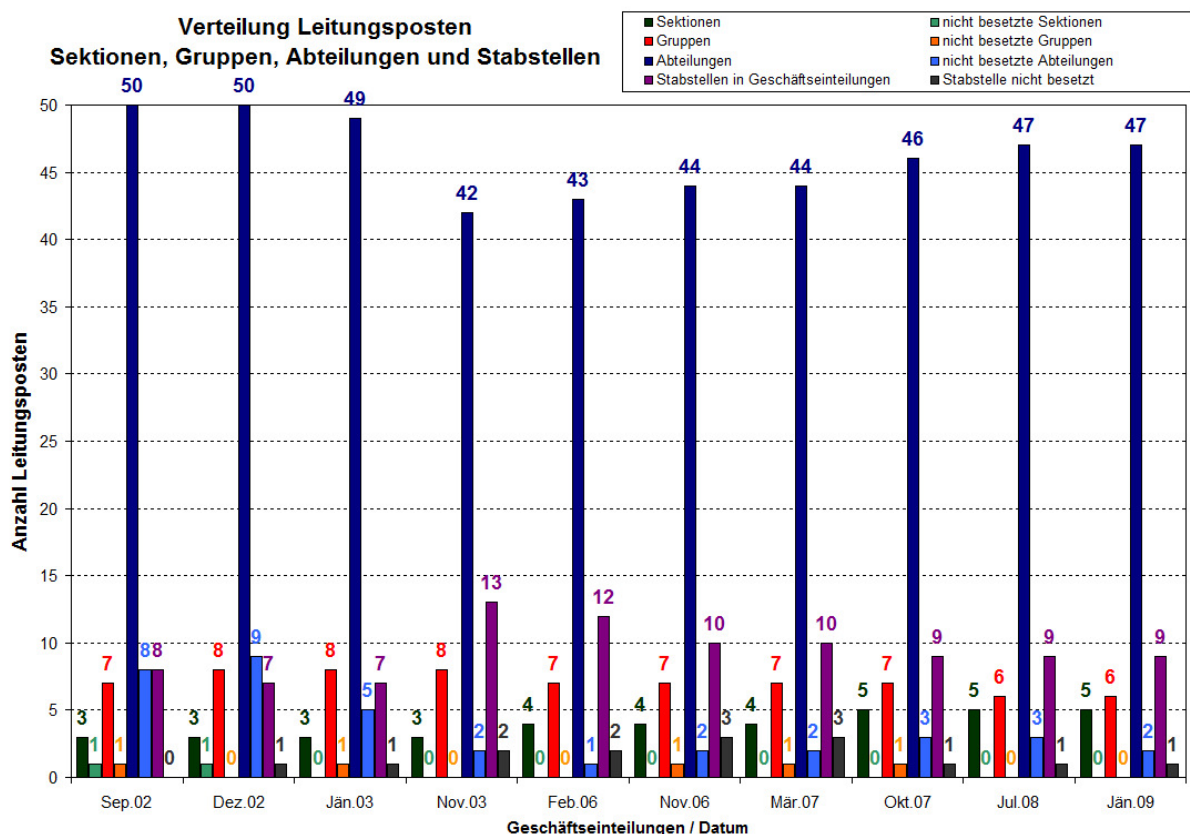


Abbildung 4: Verteilung Leitungsposten im BMVIT

Aus diesen Tabellen und der Abbildung ist schon erkennbar, wo die gravierenden Wechsel in der Struktur innerhalb des BMVIT stattfanden. Der erste Wechsel ist jener weg von den Referaten zu der Aufteilung nur mehr bis zu den Abteilungen heruntergebrochen. Dies war auf jeden Fall ein massiver

Schritt, denn viele Referatsleiter verloren damit automatisch die Leitungsfunktion, da es die Referate nicht mehr gab. Viele Referatsleiter waren auch in den darüber stehenden Abteilungen in Doppelfunktion vertreten, sie mussten sich nach der formalen Referatsauflösung den Abteilungen wieder unterordnen, hatten aber keine Leitungsposten mehr inne. Diese Veränderung, auch wenn sie direkt vor dem Untersuchungszeitraum stattfand, hatte große Auswirkungen auf die Verwaltungskultur, es wurden die Rollen vieler Mitarbeiter neu besetzt und belegt, Leitungsposten waren nicht mehr vorhanden und die Leute, die diese besetzt hatten, mussten sich erst den neuen Gepflogenheiten und Bedingungen anpassen. Hier ist auf jeden Fall neben der strukturellen Veränderung auch ein Einfluss auf die Verwaltungskultur zu sehen.

Bis November 2003 veränderte sich vor allem innerhalb der Sektion I einiges. Bis Dezember 2002 war der Bereich Corporate Services, später als Präsidium benannt, noch nicht bei der Sektion I, sondern in der Geschäftseinteilung direkt nach der Ministerebene angesiedelt und als alleine stehender Bereich, der keine Sektion zuzuordnen ist. Im Jänner 2003 wurde dieser Bereich in die Sektion I integriert, allerdings hinter dem Bereich K – Koordination und EU-Angelegenheiten. Erst im November 2003 wurde dieser Bereich vor den Bereich K in der Sektion I angesiedelt, noch unter dem Namen Corporate Services, jedoch schon in der weiter bestehenden Form und Aufbau. Damit war für die Sektion I eine bis zum aktuellen Zeitpunkt durchgängig gültige Struktur geschaffen worden. Dies hat vor allem Auswirkungen auf die Stellung der Sektion I, diese ist gestärkt, der Leiter der Sektion I ist durch die Integration des gesamten Corporate Services zu einer der stärksten Sektionschefs innerhalb des Ministeriums geworden. Der neue Sektionschef war vorher Leiter der Sektion II. Die Arbeiten der Gruppen an und für sich betrifft dies wiederum nicht.

Im November 2003 gab es interne Umänderungen, viele Abteilungen wurden zu Stabstellen erhoben, es ist ein massiver Sprung von 49 auf 42 Abteilungen retour zu erkennen bei einer steigenden Zahl von 7 auf 13 Stabstellen.

Ersichtlich wird der massive Umbau auch daran, dass neben der Neustrukturierung auch viele Leitungsposten neu zu besetzen waren. Direkt nach der Umstrukturierung waren 2 Sektions-, 1 Gruppen- und 8 Abteilungsleiterposten nicht besetzt. Die Dienstrechtsnovelle, die das Ausschreibungsgesetz 1989 novelliert, spricht davon, dass eine Ausschreibung auch dann stattzufinden hat, wenn sich mehr als die Hälfte der Aufgaben des von einer Organisationsänderung betroffenen Arbeitsplatzes (Funktion) ändert. (Vgl. 2. Dienstrechtsnovelle 2003, Artikel 14)

Nachdem es eine komplette Umstrukturierung gab, waren alle Sektionen, Gruppen und Abteilungen betroffen und es wurden deshalb die Positionen neu ausgeschrieben.

Die Personen, welche die Leitungsposten innehatten, bekommen, wenn mehr als 20% der Dienststelle verändert wurde, oder mehr als 50 Bedienstete der Dienststelle betroffen sind⁵⁸ weiter die

⁵⁸ Dies ist festgeschrieben im Gehaltsgesetz 1956, Dienstrechtsnovelle 2002, Novellen bis 2008. Dort ist in § 113e Übergangsmaßnahmen zur Erleichterung organisatorischer Vereinfachungen festgeschrieben: „Werden Organisationsänderungen durchgeführt, die eine Straffung der Organisation zum Ziel haben und durch die

1. mindestens eine Dienststelle aufgelöst wird oder

gleichbleibenden Gehaltsansprüche ersetzt, selbst wenn sie einen niedriger bewerteten Posten einnehmen.

Die Arbeiten an den neuen Besetzungen dauerten bis zur Geschäftseinteilung im November 2003, dort wurde ein Zustand erreicht, wo nur mehr 2 Abteilungsleiter- und 2 Stabstellenleiterposten offen waren.

Für diese Veränderungen im Jahr 2002, die sich bis in die XXII. Gesetzgebungsperiode zogen, ist zu sagen, dass durch die Strukturänderungen und die komplette Neugestaltung der Organisation ein großer Einfluss auch auf die Verwaltungskultur gedeutet werden muss, da komplett neue Zusammenhänge entstehen, neue Machtgebilde, neue Zuordnungen zu Abteilungen und Bereichen und allgemein eine komplett neue Arbeitsstruktur. Dies kann nicht ohne eine Beeinflussung der Verwaltungskultur einhergehen, jeder Bedienstete musste sich auf die neuen Verhältnisse einstellen und einleben.

In der Zeit zwischen 2003 und 2006 kam es zu einer massiven Änderung in der Struktur, die jedoch nicht gleichbedeutend war mit einer Aufgabenveränderung oder einer neuen Aufgabenzuweisung. Es wurde nur die große Sektion II, die bis zu diesem Zeitpunkt die Bereiche Straße, Schiene, Luft und Wasser sowie das Verkehrs- und Arbeitsinspektorat innehatte, aufgeteilt und die Bereiche Schiene, Wasser und Verkehrs- und Arbeitsinspektorat wurden in die Sektion IV verschoben. Dies jedoch bei gleicher Struktur der Abteilungen, es wurden nur Gruppen verschoben und die 2003 bestehende Gruppe Luft und Wasser der Sektion II wurde 2006 getrennt in die Gruppe Luft der Sektion II und die Abteilungen Wasser wurden ohne eigene Gruppe in die Sektion IV verschoben. Die Anzahl der Abteilungen erhöht sich nur um eine, dafür gibt es 2006 eine Stabstelle weniger. Die Gruppe Corporate Services wurde umbenannt in Präsidium und ist nicht mehr als eigene Gruppe geführt, sie untersteht dem Leiter der Sektion I mit einer Stellvertreterin. Es ist in diesem Zeitraum eine sehr große strukturelle Veränderung, denn der gesamte Aufbau des BMVIT hat sich verändert, jedoch handelt es sich um ein Verschieben bestehender Abteilungen und eines bestehenden Aufbaus, es wurde nur eine zusätzliche Sektion geschaffen und damit ein zusätzlicher Leitungsposten.

Für die Arbeiten und die Kultur innerhalb der Verwaltung hat dies nur insofern Auswirkungen, dass es neue Vorgesetzte gibt und dass die Kommunikation zu den ehemals in der selben Sektion befindlichen Abteilungen anderer Gruppen etwas erschwert wird, da sektionsübergreifend eigentlich über den Sektionschef gearbeitet wird und daher die direkte Kommunikation fehlt, also über neue Instanzen geleitet wird. Es ist also anzunehmen, dass es aufgrund der Teilung der Sektionen zu längeren Verfahrensdauern und zu schwierigeren Kommunikationen kommt, daher zu einer Veränderung in der

-
2. in einer Dienststelle oder in einem mehrere Dienststellen umfassenden Bereich eines Ressorts die Zahl der Organisationseinheiten verringert wird, wenn davon mindestens
 - a) 20% der Gesamtzahl der Arbeitsplätze oder
 - b) 50 Bedienstete dieser Dienststelle(n) betroffen sind,

gebührt dem Beamten, der ausschließlich aus diesem Grund mit einem niedriger bewerteten Arbeitsplatz als bisher betraut wird, die Funktionszulage (das Fixgehalt) in dem Ausmaß weiter, in dem es gebühren würde, wenn der Beamte nach wie vor mit dem bisherigen Arbeitsplatz betraut wäre.“ (GehG 1956, §113e)

Durch diesen Passus lässt sich die Umgestaltung innerhalb der Sektionen aufgrund der Änderungen erklären.

Verwaltungskultur, die jedoch aufgrund der inneren, bestehend bleibenden, Strukturen nicht so groß ist.

Einer der Gründe für diese Trennung, neben eventuellen Verfahrenserleichterungen oder notwendigen Maßnahmen, die an dieser Stelle nicht mehr nachvollzogen werden können, ist die Möglichkeit der Besetzung der Sektionschefposten mit neuen Mitarbeitern, wenn die Sektion zu mehr als 50% verändert wurde, dann ist eine neue Ausschreibung der Leitungsposition erforderlich (wie bereits beschrieben). Das kann eine Intention sein, diese strukturellen Veränderungen auch durchzuführen, wenn man Personen gleicher Coloeur an diese Position bringen will. Bemerkenswert ist dies speziell im Jahr 2006, nachdem die Änderungen vollzogen wurden, ist die Sektion II und auch die Sektion III mit einem neuen Leiter besetzt worden, der 2003 noch Mitglied im Kabinett des Bundesministers Gorbach war. (näheres dazu in der Untersuchung zum Personal in Kapitel: 4.2.7.2 Kabinett Karrieren)

Im Jänner 2003 wurden Abteilungen aufgelöst, wie die Abteilung Sektion III/I3, Forschungs- und Technologieinfrastruktur und Sektion III/I4, Luft- und Raumfahrt, die Abteilung Sektion II/Sch. 7 (Kombinierter Verkehr) wurde gleichlautend zur Abteilung Sektion I/K7 im November wurde die Stabstelle Abteilung II/GV – Gesamtverkehr, Logistik und Telematik neu geschaffen aus der Abteilung I/K5. In der Sektion III wurde die Geschäftsstelle des Rates für Forschung und Technologieentwicklung (als Stabstelle) aus der Abteilung III/I8 geschaffen, die Fachkoordination für das „Fest der Wissenschaft“ komplett neu. Dies sind noch laufende Adaptierungen in der Struktur nach den großen, auf New Public Management basierenden Änderungen im Jahr 2002.

Zwischen 2003 und 2006 kam es auch schon zu den ersten Veränderungen betreffend Revision und Flugunfalluntersuchungsstelle, diese Bereiche waren als Stabstellen direkt dem Minister unterstellt und wurden in die Sektionen integriert. Die Revision wurde in der Sektion I als Abteilung Präz. 6 angesiedelt, die Flugunfalluntersuchungsstelle gab es im Jahr 2006 in der Geschäftseinteilung nicht mehr. Die Abteilungen Sektion III/I6 – Energie und Umwelttechnologie und Sektion II/I7 – Mobilitäts- und Verkehrstechnologien wurden aufgelöst.

Im folgenden kam es im Jahr 2006 nur mehr zur Etablierung der neuen Struktur, kleine Änderungen werden noch vollzogen, wie die Einordnung des Beteiligungsmanagements in die Sektion I als Abteilung Präz. 7. diese war zuvor noch direkt dem Minister unterstellt. Sonst kommt es zu keinen weiteren Veränderungen laut Geschäftseinteilung. Diese Geschäftseinteilung geht auch über in die erste, provisorische Geschäftseinteilung im März 2007, der ersten in der neuen Gesetzgebungsperiode. Die Geschäftseinteilung geht also nach dem Wechsel der Gesetzgebungsperiode einmal nahtlos über, die neue Geschäftseinteilung beinhaltet nur personelle Veränderungen in geringem Maße, nur die politische Spitze ist neu in dieser ersten Geschäftseinteilung.

Im Oktober 2007 zeigt sich in der Geschäftseinteilung schon eine große Umstrukturierung durch die Schaffung einer eigenen Sektion V, Infrastrukturplanung und –finanzierung, Koordination. Dabei werden anders als in der XXII. Gesetzgebungsperiode nicht ganze Bereiche aus einer Sektion

genommen und einer neuen Sektion unterstellt, es erfolgt ein Zusammenschluss von Abteilungen aus den unterschiedlichsten Ansiedelungen vor der Schaffung der Sektion V.

Die folgende Tabelle soll aufzeigen, wie die Sektion V zusammengesetzt wurde.

Bezeichnung	neue Namensgebung in Sektion V	ursprünglich lt. Organigramm	ursprüngliche Bezeichnung	Leiter Wechsel oder gleich?
Stabstelle	Projektkoordination für Infrastrukturgroßvorhaben	Sektion IV - Stabstelle	Projektkoordination für Infrastrukturgroßvorhaben	NEU besetzt
Infra 1	Wissensmanagement und Dokumentation	nicht vorhanden		NEU
Infra 2	Beteiligungsmanagement	Sektion I, Präs. 7	Beteiligungsmanagement	GLEICH
Infra 3	Eisenbahninfrastruktur	Sektion IV, Sch. 5	Eisenbahninfrastruktur	GLEICH
Infra 4	Gesamtverkehr und Infrastrukturfinanzierung	Sektion II - Abteilung II/GV (Stabstelle)	Gesamtverkehr und Infrastrukturfinanzierung	GLEICH
Infra 5	Internationale Netze und Generalverkehrsplan (GVP-Ö)	Sektion I, K4	Internationale Netze und Generalverkehrsplan (GVP-Ö)	GLEICH
Infra 6	Öffentlicher Personennah- und -regionalverkehr ÖPNRV	Sektion IV, Gruppe Schiene, Stabstelle	Monitoring des öffentlichen Personen- und Nahverkehrs	GLEICH
Infra 7	Postregulierung, Informationsgesellschaft, Gemeinwirtschaftliche Leistungen	Sektion II, PT 4	Postregulierung, Informationsgesellschaft, Gemeinwirtschaftliche Leistungen	GLEICH
ab Juli 2008		war Oktober 2007		
Infra 8	Monitoring ÖPNRV	Sektion IV, Sch. 6	Monitoring ÖPNRV	GLEICH

Tabelle 9: Zusammensetzung Sektion V aus anderen Sektionen

Diese Aufstellung zeigt bereits, dass die Zusammensetzung der Sektion V durch eine Mischung verschiedenster Abteilungen, die nicht alle aus einem Strukturast heraus stammen, erfolgte. Es wurden Stabstellen und Abteilungen aus unterschiedlichsten Sektionen aufgabenmäßig (Beschäftigung mit Infrastruktur) zusammengelegt. Bis auf die neu geschaffene Abteilung Infra 1 sind aber alle Mitglieder der ehemaligen Abteilungen zusammengehalten worden, auch die Leiter sind gleich geblieben, mit Ausnahme der Abteilung Infra 1, hier gibt es einen neuen Leiter aus der Abteilung I/K6.

In der XXIII. Gesetzgebungsperiode ist die Schaffung der Sektion V die größte strukturelle Veränderung. Dies ist ein großer struktureller Arbeitspunkt, obwohl die XXIII. Gesetzgebungsperiode eigentlich zeitlich sehr kurz bemessen war. Die Anzahl der Gruppen nimmt um eine ab, die Abteilungen leicht zu, die offenen Leitungsposten sind über den gesamten Beobachtungszeitraum hinweg sehr gering.

In einer Anfragebeantwortung wurde von Bundesministerin Bures bekannt gegeben, dass es im BMVIT zu keiner geplanten neuen Umgestaltung der Organisationsstruktur kommen wird. (Vgl. Anfrage BMVIT Nr.88)

Die Schaffung der Sektion V (mit der Leitung wurde der Generalsekretär betraut, also ein politisch enger Angehöriger des Ministers) ist, neben der Änderung in der Struktur des BMVIT, gleichzeitig auch ein Wandel in der Verwaltungskultur zu erkennen. Es kommt zu neuen inneren Spielregeln, die bekannten Wege der Kommunikation und Zusammenarbeit aus den bisherigen Strukturen sind nicht mehr vorhanden. Innerhalb der Abteilungen hat sich nichts geändert, aber im Wechselspiel innerhalb des Ministeriums und auch nach außen sind auf jeden Fall Veränderungen aufgetreten.

Es ist anzunehmen, dass diese Veränderungen, mit der Schaffung einer neuen Sektion und Bestückung dieser, nicht durch Verschieben gesamter Teile aus einer anderen Sektion, wie vor 2006, sondern durch Stückelung von verschiedenen Stellen und Ebenen, einen größeren Einfluss auf die Verwaltungskultur hat.

Bezüglich New Public Management ist zu sagen, dass der Großteil der Veränderungen vor der XXII. Gesetzgebungsperiode vollzogen wurde, innerhalb der XXII. Gesetzgebungsperiode ist keine Veränderung in einem größeren Ausmaß mehr zu erkennen, die aufgrund von NPM-Ansätzen begründet scheint, die Aufsplittung der Sektion II vor dem Jahr 2006 kann nicht unbedingt als Verschlankung gesehen werden, da zusätzliche Leitungsposten geschaffen wurden und die Struktur auch gleich geblieben ist, da nur aufgeteilt wurde. Diese Maßnahme ist eher nicht New Public Management zuzuordnen, würde eher widersprüchlich zu deuten sein. Das heißt die XXII. Gesetzgebungsperiode würde unter Rücksichtnahme auf NPM-Ansätze eher nur dazu gedient haben, die getroffenen Veränderungen und strukturellen Aufbauten beizubehalten und zu etablieren.

Die Schaffung der Sektion V kann, mit Ausnahme einer neuen Spitzenposition, eher als NPM-Ansatz gesehen werden, es werden einzelne Teile aus verschiedenen Strukturebenen zusammengefasst, die dem Thema Infrastruktur nahe sind und entsprechen. Damit wird intern eine neue Zusammengehörigkeit aufgrund der Aufgaben geschaffen und auch die relevanten Umwelten, die mit Hauptempfänger von NPM-Maßnahmen sein sollen, erfahren dadurch eine Erleichterung im Umgang mit dem Ministerium. Daher können die strukturellen Veränderungen in der XXIII. Gesetzgebungsperiode durchaus auch NPM-Ansätzen und Forderungen zugeordnet werden, daher ist eine Änderung der Verwaltungskultur aufgrund von New Public Management Ansätzen wenn nur in der XXIII. Gesetzgebungsperiode zu deuten.

Ein allgemeiner Wandel in der Verwaltungskultur ist aufgrund der strukturellen Vorgänge innerhalb der jeweiligen Gesetzgebungsperiode und auch im Vergleich zueinander auf jeden Fall festzustellen. Die Strukturen und damit alle Spielregeln, die verinnerlicht waren, sind einer Veränderung unterzogen worden und damit ist auch ein Wandel der Verwaltungskultur eingetreten.

Dies sind die strukturellen Veränderungen auf Ebene der Verwaltungsbediensteten, im folgenden werden noch Änderungen betreffend der Kabinette aufgezeigt.

4.1.1.4. Ministerebene / Kabinettebene

Hier wird ein Blick auf die politischen Stellen im Ministerium geworfen, den Ministerposten mit Kabinett und eventuell vorhandene StaatssekretärInnen und Generalsekretäre mit den Kabinetten. Dabei wird das Hauptaugenmerk nicht auf personelle Entwicklungen gelegt, diese werden noch gesondert in der Untersuchung zum Personal behandelt, es geht eigentlich um das Vorhandensein der Position in der Struktur des Ministeriums.

Die Positionen des Ministers und der StaatssekretärInnen sind politisch besetzt. Diese entstammen den Regierungsparteien und das Kabinett, welches mit dem jeweiligen Posteninhaber in das Ministerium mit einzieht hat zumeist eine ähnlich bis gleich gelagerte politische Gesinnung wie der Machtinhaber selbst. Der Generalsekretär wird vom Minister mit der zusammenfassenden Behandlung aller zum Wirkungsbereich des Bundesministeriums gehörenden Geschäfte betraut (Vgl. Kapitel 3.2.8 Generalsekretär). Dies bedeutet, auch ihm ist eher eine politische Nähe zum Minister zuzusprechen. Aus diesen Gründen ist es für die Betrachtung der Organisation, in Zusammenhang mit Verwaltungskultur, auf jeden Fall relevant, wie viele dieser „politischen“ Machtpositionen es im Ministerium gibt, welche die Struktur und damit auch die Kultur, speziell das Einstellen und den Umgang mit der politischen Führung, beeinflussen.

Die folgende Tabelle zeigt die Anzahl der politischen Führungspositionen im BMVIT auf.

Datum der Geschäftseinteilung	BundesministerIn	StaatssekretärInnen	Generalsekretär
Jan.02	1		1
Sep.02	1		1
Dez.02	1		1
Jän.03	1		1
Nov.03	1	1	1
Feb.06	1	2	
Nov.06	1	2	
Mär.07	1	1	1
Okt.07	1	1	1
Jul.08	1	1	1
Jän.09	1		1

Tabelle 10: Politische Führungspositionen im BMVIT im Beobachtungszeitraum

Diese Übersicht zeigt, dass die Anzahl der politischen Führungsfunktionen über den Beobachtungszeitraum hinweg annähernd gleich geblieben ist. Zwei Staatssekretäre gab es im BMVIT nur in der Zeit, als der Minister (Gorbach) auch gleichzeitig Vizekanzler war, dies damit die Tagesgeschäfte des BMVIT durch diese Doppelfunktion des Ministers nicht zu leiden hatten. Generalsekretäre waren mit Ausnahme dieser Zeit immer präsent.

Rein aus dieser Aufstellung heraus lässt sich schwer eine Determinierung für die Verwaltungskultur ablesen, es waren annähernd gleichmäßig viele politische Führungsstellen vorhanden, auf die sich der restliche Verwaltungsapparat einstellen musste, aus der geschichtlichen Seite heraus betrachtet war es

sicher in der XXII. Gesetzgebungsperiode eine größere Umstellung der Verwaltungskultur durch die neue Struktur, da das Ministerium lange Zeit von der SPÖ besetzt war, bis es die FPÖ übernommen hat und in der XXII. Gesetzgebungsperiode eben ein FPÖ (später BZÖ) Minister und FPÖ- sowie ÖVP-Staatssekretäre waren. Für die bestehende Struktur war eine Einstellung auf eine anders ausgerichtete politische Spitze sicher schwerer zu vollziehen als eine Kontinuität. Dabei ist natürlich fraglich, wie es bei der Rückkehr zu den SPÖ Führungsspitzen betreffend der Verwaltungskultur war, ob sich die neuen Spielregeln über die Zeit der SPÖ Abstinenz bereits eingespielt hatten oder ob die „alten“ SPÖ Spielregeln noch präsent waren oder durch die neue Spitze auch so weitergelebt wurden.

Betrachtet man noch die Komponente der Generalsekretäre und deren Stellung und Funktion, so verändert sich das Bild der Gleichmäßigkeit.

Generalsekretäre gelten als Schnittstelle des Dachwissens und der Fachkompetenz des Ministeriums hin zur politischen Spitze (Minister, StaatssekretärInnen). Oftmals entstammen Generalsekretäre der Verwaltung, meist hohe Beamte oder Leiter von Abteilungen, Gruppen, Sektionen, die für die Zeit als Generalsekretär auf jeden Fall von ihrem Beamtenstatus beurlaubt und mittels Sondervertrag angestellt werden. Durch die Generalsekretäre sollen die Kommunikationswege zur politischen Spitze kürzer gehalten werden, gleichzeitig soll er als Filter dienen, welche Daten überhaupt weitergeleitet werden, werden müssen. Der Generalsekretär dient auch der Koordination der offenen Themen und Punkte.

Ein Generalsekretär, der aus der Beamtenschaft oder dem Fachbereich stammt, kann also eine Erleichterung im Umgang mit der politischen Führung sein, er soll einer Vereinfachung der Arbeitsabläufe und einer schnelleren ergebnisorientierten Arbeitsweise dienen.

Generalsekretäre werden auch für einen Zeitraum von 5 Jahren bestellt. Dabei ist natürlich zu beachten, wenn es in dieser Zeit zu einem Wechsel der politischen Spitze kommt, welcher der Generalsekretär normalerweise aufgrund des Naheverhältnisses zuzurechnen ist. Hier besteht die Möglichkeit, dass er innerhalb von 3 Monaten nach der Übernahme des Ministeriums abberufen wird, wenn dieser Zeitraum verstreicht, dann hat er das Recht, die volle Amtszeit als Generalsekretär zu dienen.

Aus diesen Ausführungen, und wenn der Generalsekretär seine Aufgaben im Sinne der Beschreibung erfüllen kann, ist abzulesen, dass die Kommunikation und die Abläufe der Arbeiten mit einem Generalsekretär leichter vonstatten gehen. Damit einhergehend ist eine andere Verwaltungskultur zu deuten, speziell ist ein Unterschied in der Zeit anzusiedeln, in der es zwei Staatssekretäre und keinen Generalsekretär gab. Die Aufgaben der Verwaltung steigen bei der Aufbereitung und Vorbereitung der Daten, die an die politische Spitze zu richten sind. Es ist erforderlich, je nach Ansprechpartner, unterschiedliche Regeln einzuhalten, unterschiedlich zu kommunizieren, die Daten zu prüfen und zu erarbeiten. Dies alles erschwert die Kommunikation, auch den Informationsfluss und es ist nicht von einem schlanken Handlungsapparat auszugehen. Auch zu bedenken gilt, dass StaatssekretärInnen keine weisungsgebundenen Organe sind, wie oftmals angenommen wird.

Der strukturelle Aufbau, mit einem Generalsekretär als Zwischenstelle, der die Fachkompetenz regelt, ordnet und gliedert und dann gezielt weiterleitet, vereinfacht (natürlich in der Theorie) die Arbeiten und macht die Zusammenarbeit leichter, damit ist in dieser Zeit von einer anderen Verwaltungskultur auszugehen.

Zu einem Wandel in der Verwaltungskultur ist es aufgrund der politischen Neuausrichtung durch den Parteienwechsel an der Spitze auf jeden Fall gekommen, ebenso wie durch die Verschlinkung der politischen Ebene um einen Staatssekretär und die Einführung (Wiedereinführung) des Generalsekretärs. Aufgrund der politischen Ebene ist also ein Verwaltungskulturwandel zwischen den Gesetzgebungsperiode anzunehmen.

4.1.2. Organigramme

Die Organigramme sind die bildliche Darstellung der Geschäftseinteilungen, speziell der Führungsbereiche der Geschäftseinteilungen. In diesen wird dargestellt, wie die Verteilung im Ministerium aussieht, dabei ist ersichtlich, wie die Unterteilung in die Sektionen erfolgt, dabei weiter die Unterteilung in Gruppen (wenn diese vorhanden) und in Abteilungen. Eine Weiterunterteilung in Referate ist im BMVIT im Beobachtungszeitraum nicht mehr vorhanden. Es werden dabei auch die Stabstellen und diese Anordnung im BMVIT dargestellt.

Die Organigramme, die im Weiteren abgebildet werden dienen dazu die Veränderungen im BMVIT im Beobachtungszeitraum auch bildlich ersichtlich zu machen. Die getroffenen Erklärungen betreffend der Geschäftsteilungen, die vorab durchgeführt wurden, werden in den Organigrammen anschaulich gemacht und sollen zeigen, wie diese (theoretisch getroffenen) Erklärungen zur Struktur des BMVIT dargestellt werden können.

Dabei werden Veränderungen in der Struktur und im Aufbau des BMVIT leicht ersichtlich und daher sind sie auch leicht von der Allgemeinheit aufzufassen. Es werden dabei nicht nur die Sektionen, Gruppen und Abteilungen aufgezeigt, es werden auch die Stabstellen und deren Position im Unternehmen aufgezeigt (Stab-Linienorganisation). Zu beachten ist, dass die Organigramme ab dem Jahr 2007 nicht nur die Verteilungen bildlich darstellen, sondern es werden auch die Leiter der jeweiligen Organisationseinheit vorgestellt und benannt. Somit erkennt man auch, welche Leitungspositionen nicht besetzt sind. Bei einer laufenden Betrachtung der Organigramme, die auf der BMVIT Homepage auch regelmäßig, wenn Veränderungen eintreten, veröffentlicht werden, kann auch die Stellenverschiebung und Veränderung bei den Leitungspositionen festgehalten werden.

Zu beachten ist, dass die Struktur und die Namen der Leiter nicht immer zu 100% mit der Geschäftseinteilung übereinstimmen, dies vor allem dann, wenn zu unterschiedlichen Zeiten veröffentlicht wurde.

Die Organigramme wurden von unterschiedlichen Stellen abgerufen, es gibt dabei entweder die Möglichkeit von der BMVIT-Homepage (dort von: <http://www.bmvit.gv.at/ministerium/aufgaben/organisation.html>) oder von der Bundesanstalt für Verkehr Homepage.

Die aktuellen Organigramme von der BMVIT-Homepage können entweder im einseitigen Format oder auch in einer mehrseitigen Aufstellung aufgerufen werden, welche die Linienführung betreffend der Stabstellen und der Unterteilung der Sektionen leichter erkennbar machen.

Das erste dargestellte Organigramm ist jenes, welches zum Abschluss der Beobachtungsperiode Gültigkeit hatte, und darstellt, wie die Umstrukturierung in die fünf Sektionen aussieht (es gab ein Organigramm mit fünf Sektionen vor diesem, dies ist aber sehr ähnlich, es gab nur statt der 8 Abteilungen in der Sektion V nur sieben, dafür noch eine der Sektion IV – Schiene mehr, an und für sich hat sich aber nicht mehr viel verändert seit der ersten Umgestaltung in fünf Sektionen). (Vgl. Organigramm JUL08)

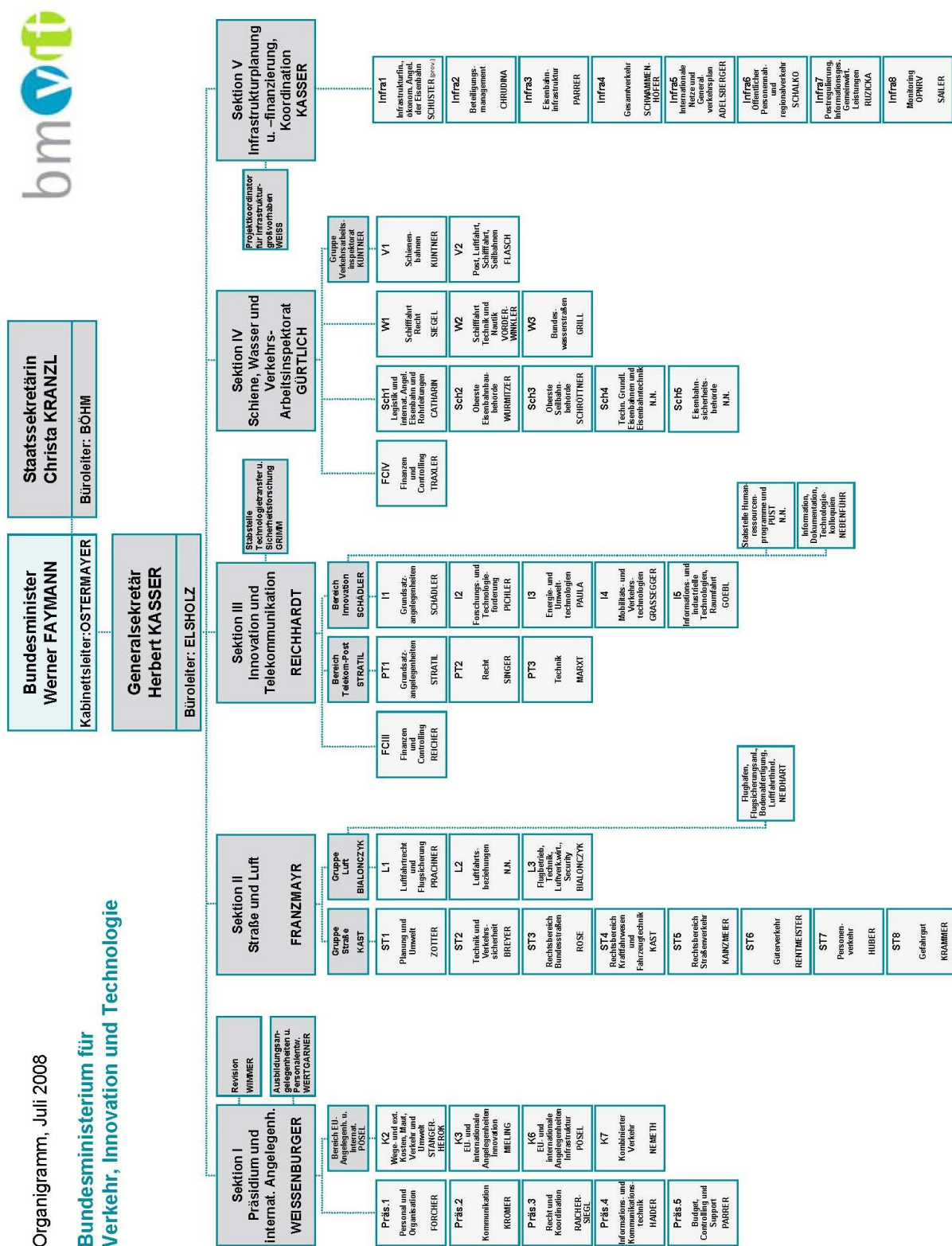


Abbildung 5: Organigramm BMVIT Juli 2008

Das Organigramm des Jahres 2007 zeigt, wie das Ministerium nach dem Regierungswechsel und der Übernahme des BMVIT durch Bundesminister Faymann aussieht. Dabei ist ersichtlich, dass das Organigramm mit Ausnahme der politischen Spitze genauso aussieht, wie vor dem Regierungswechsel. Das ist erklärbar, da direkt nach der Wahl noch keine Veränderungen durchgeführt wurden und diese erst im Laufe der Zeit wirksam werden.

Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT)
1030 Wien, Radetzkystraße 2
Tel: +43-1 71162-0
Bürgerservice: info@bmvit.at
Internet: <http://www.bmvit.at>
Jänner 2007

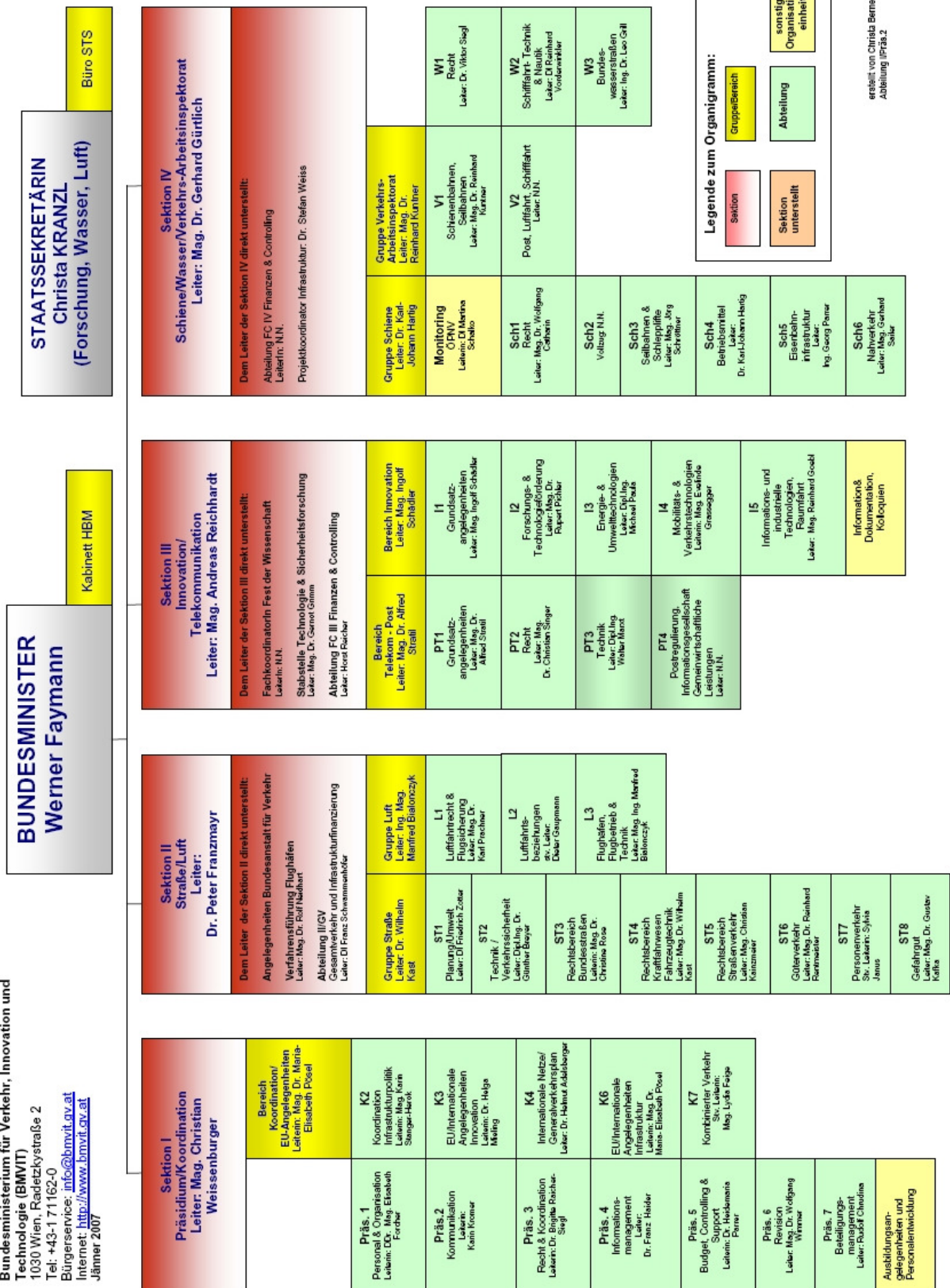


Abbildung 6: Organigramm 2007 – direkt nach Regierungswechsel
(Vgl. Organigramm JAN07)

Dazu zum Vergleich das letztgültige Organigramm vor dem Wechsel der Regierungsparteien. Es ist dies ein Ausdruck, der vom BMVIT zur Verfügung gestellt wurde.

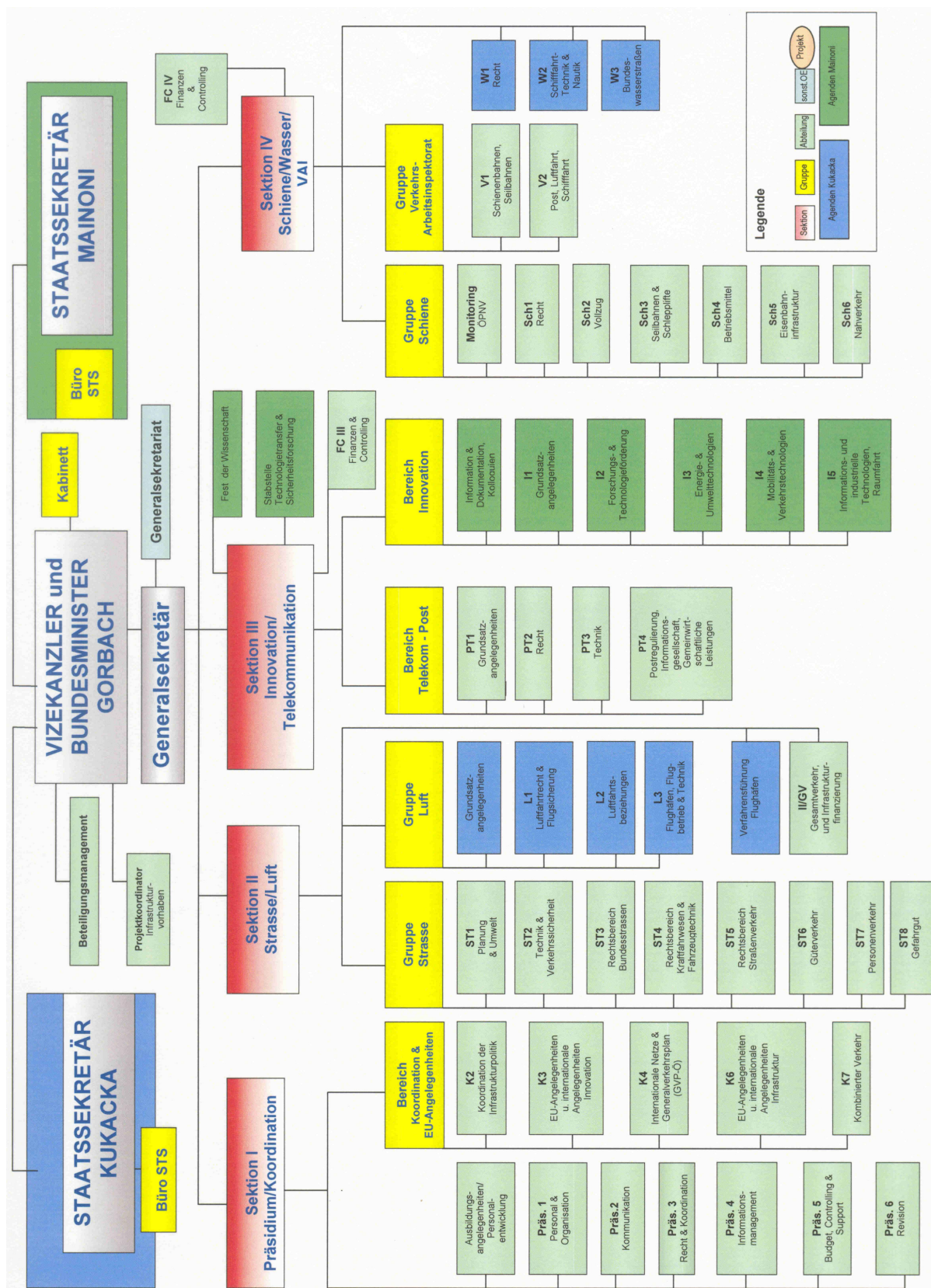


Abbildung 7: Organigramm 2006 – vor Regierungswechsel
(Vgl. Organigramm 2006)

Die Organigramme zeigen also, wie die Veränderungen stattfinden und wie diese bildlich dargestellt werden.

4.1.3. Fazit Organisation

Betreffend der Untersuchungssäule Organisation ist zu sagen, dass es in beiden Gesetzgebungsperioden massive Umstrukturierungen und Veränderungen im Ministerium gegeben hat, wobei diese jeweils unterschiedliche Auswirkungen und auch unterschiedlichen Einfluss auf die Verwaltungskultur haben.

Einen Wandel in der Verwaltungskultur hat es auf jeden Fall vor der eigentlichen Untersuchungsperiode durch die NPM-basierten (reformbasierten) Umgestaltungen des Ministeriums im Jahr 2002 gegeben, diese wirkten auch sicher noch in die XXII. Gesetzgebungsperiode hinein, denn es mussten sich die Spielregeln, Zusammenarbeiten, schlicht die gesamte Kultur erst einleben und etablieren. Das heißt, die Eingangsphase in die XXII. Gesetzgebungsperiode war noch von einem Wechsel der Verwaltungskultur mit geprägt. Ein Kennzeichen für die Auswirkungen und Gestaltungen im Sinne des New Public Management war auf jeden Fall die Etablierung der Revision weg von der Position als Stabstelle in der politischen Ebene hin zum Präsidium als eigene Abteilung I/Präs.6, ebenso wie die Ausgestaltung der Abteilung CS5 Budget hin zu der Abteilung I/Präs.5 – Budget Controlling und Support, beides abgeschlossen im Februar 2006.

Weitere strukturelle oder auch kulturelle Veränderungen aufgrund von NPM-Ansätzen sind in der XXII. Gesetzgebungsperiode nur marginal zu sehen, es werden nur Kanten bereinigt, die NPM-Ansätze etablieren sich in der Arbeitsweise, es kommt aber nicht zu New Public Management bedingten großen Veränderungen.

In der Periode selbst kam es zu großen strukturellen Veränderungen durch eine neue Sektion, diese wirkt sich auf die Verwaltungskultur wiederum nur soweit aus, dass es für die aus der Sektion II kommenden Abteilungen neue Hierarchiestrukturen gibt und das Zusammenspiel mit den höherrangigen, neuen Dienstleitern beachtet werden muss, in den internen Kommunikationen (außer zu den anderen, in der Sektion II verbliebenen Abteilungen) kommt es zu keinen Veränderungen, auch die internen Spielregeln innerhalb von Gruppen bleiben gleich. Es ist also eine strukturell größere Veränderung in dieser Phase zu sehen als ein kultureller Wandel.

Anders ist da die XXIII. Gesetzgebungsperiode zu betrachten, hier kommt es neben der Umfärbung an der Spitze und der dadurch ausgelösten Veränderungen auch im ersten Jahr der neuen politischen Führung sofort zu einer neuen Sektionsgründung, bei der die Abteilungen nicht homogen verschoben werden, sondern aus unterschiedlichen Bereichen herausgenommen und in eine neue Sektion integriert werden. Das heißt, man hinterlässt in den ursprünglichen Sektionen Lücken und schafft ein komplett neues Gefüge. Dies hat auf jeden Fall Auswirkungen auf die kulturelle Ebene, die stärker zu deuten sind als die Schaffung der Sektion IV, da das ganze Ministerium beeinträchtigt ist. Hier kommt es auf jeden Fall auf alle Ebenen des BMVIT zu einer Veränderung der Verwaltungskultur. Diese Veränderungen in der Struktur können, wie beschrieben, auch auf NPM-Ansätze zurückgeführt werden.

Es lässt sich also für die Organisation sagen, dass es in beiden Gesetzgebungsperioden einen unterschiedlich starken Wandel der Verwaltungskultur durch die strukturellen Veränderungen gegeben hat.

4.2. Personal

Einer der ausschlaggebendsten Punkte in bezug auf die Verwaltungsstruktur, die Verwaltungskultur und die Verifizierung eventueller Veränderungen sind die Daten die das Personal und die Verteilungen betreffen. Dabei werden dabei sowohl die Veränderungen in der Gesamtbeschäftigtenanzahl, der Beamten und Vertragsbediensteten, als auch der Veränderungen innerhalb des BMVIT durch Personalrochaden und Austausch beleuchtet.

Ein weiterer zu beachtender Aspekt sind die demographischen Daten, sehr wichtig ist der Grad und die Verteilung der Ausbildungen, aus welchen Bereichen die Beschäftigten stammen, ebenso wie der Anteil der Frauen im BMVIT. Dabei ist auch wichtig, dass untersucht wird, wie der Stellenwert der weiblichen Angestellten ist, ob Frauen in höheren Entscheidungspositionen zu finden sind, oder welchen Positionen Frauen einnehmen.

Ebenso werden die Stellenausschreibungen im BMVIT beleuchtet und den Daten aus den Geschäftseinteilungen im Vergleich der zu untersuchenden Gesetzgebungsperioden gegenübergestellt, so weit dies möglich ist, da die Stellenausschreibungen auf der Homepage erst ab 2007 beobachtet wurden und nur bis 2006 rekonstruiert werden konnten.

Alle dieser Untersuchungen beruhen auf der selbst erstellten Excel Datei aus den zur Verfügung gestellten Geschäftseinteilungen, betreffend also wiederum die Zentralstelle, da die Daten vom BMVIT mit den allgemeinen demographischen Werten nicht über den gesamten Beobachtungszeitraum zur Verfügung gestellt werden konnten. Deswegen, und auch für die Vergleichbarkeit mit der organisatorischen Untersuchung, wird auf die Daten aus den Geschäftseinteilungen zurückgegriffen. Es wird angestrebt, die Bedeutung der jeweiligen Untersuchung für die Verwaltungskultur und deren Wandel aufzuzeigen und zu beschreiben.

4.2.1. Allgemeine beschäftigungsspezifische Daten BMVIT

In diesem Kapitel erfolgt eine Auflistung der allgemeinen demographischen Daten im BMVIT, was die Anzahl der Beschäftigten, die Verteilung je nach Einstellungsart und besondere Kennzeichen der Beschäftigten betrifft. Die Ausbildungen und die geschlechterspezifischen Verteilungen sowie genauere Bewegungen bei den Angestellten werden in eigenen Kapiteln beleuchtet.

Um im BMVIT einen Überblick zu bekommen, ist aus den Daten eine Übersichtstabelle erstellt worden, die die Beschäftigungsarten differenziert inkludiert.

	16.Sep. 2002	06.Dez. 2002	01.Jan. 2003	10.Nov. 2003	06.Feb. 2006	15.Nov. 2006	01.Mär. 2007	24.Okt. 2007	11.Jul. 2008	31.Jän. 2009
Beschäftigtenanzahl Gesamt BMVIT	576	545	531	551	582	569	558	574	582	571
Differenz Gesamtbeschäftigtenanzahl		-31	-14	20	31	-13	-11	16	8	-11
Verwaltungsbedienstete	203	197	193	237	250	265	257	259	266	265
öffentlich rechtlich Bedienstete - Beamte	363	336	326	304	285	282	279	289	286	276
ÖBB Angestellte	5	7	7	7	6	7	7	7	10	9
Kommunalvertragsbedienstete KVB	5	5	5	3	1	1	1	1	1	1
Sondervertragsbedienstete SVB - EU Ratspräsidentschaft					27					
Lehrlinge	0	0	0	0	5	10	10	8	5	10
Verwaltungspraktikanten	0	0	0	0	8	4	4	10	14	10
Sonderinformationen										
Karenziert, beurlaubt (KU)	26	33	34	30	28	33	33	35	33	31
Ermächtigung selbständige Behandlung (ESB)	45	48	48	70	101	103	103	98	108	117

Tabelle 11: Allgemeine Daten Beschäftigungsverteilung BMVIT

Für die Gesamtbeschäftigten, die öffentlich rechtlich Bediensteten und die Verwaltungsbediensteten ist das folgende Diagramm zusätzlich zur Übersichtlichkeit erstellt worden, da diese die Hauptfaktoren ausmachen.

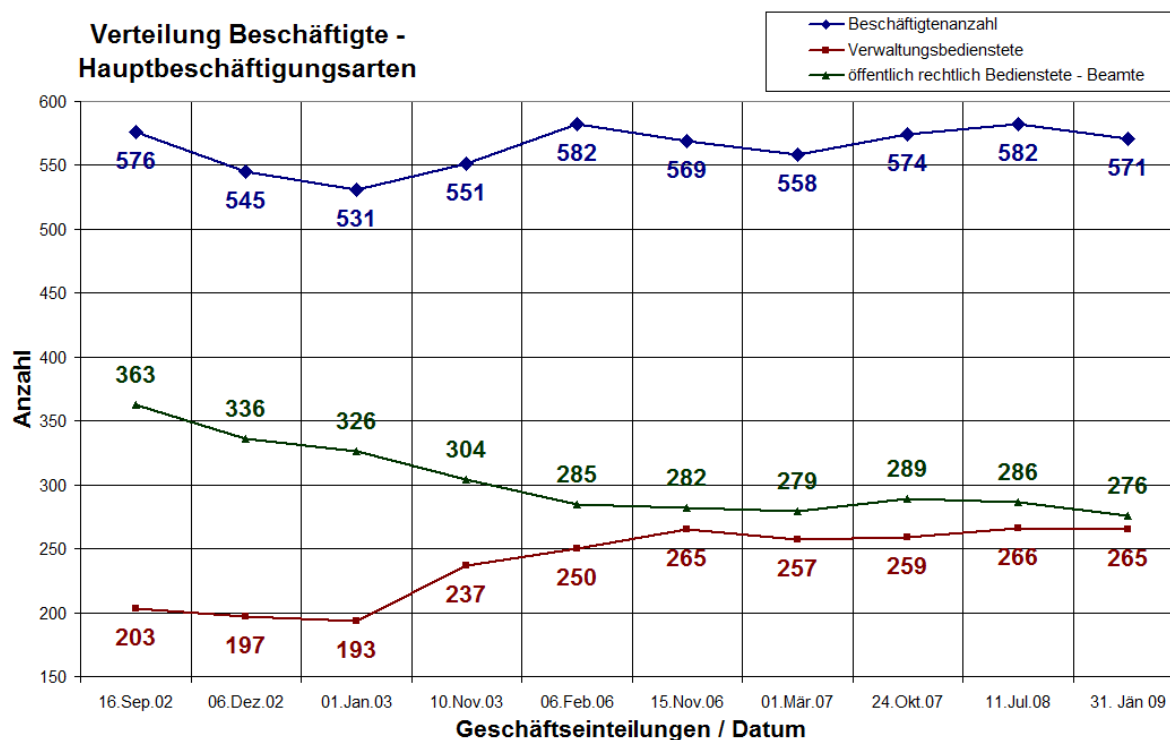


Abbildung 8: Verteilung Hauptbeschäftigungsarten BMVIT

Bei den folgenden Betrachtungen wird auf die Übersichtstabelle und das Diagramm zur Verteilung Bezug genommen. Betrachtet man die Zahl der Beschäftigten gesamt, so zeigt sich, dass zu Beginn

der XXII. Gesetzgebungsperiode, im Jänner 2003 der niedrigste Beschäftigungsstand mit 531 Personen war, dieser Wert stieg im Februar 2006 wieder auf 582 an, wobei dies bedingt war durch die Sonderangestellten aufgrund der EU-Ratspräsidentschaft und danach erfolgt wieder ein Rückgang auf 569 zu Ende der XXII. Gesetzgebungsperiode. Die XXIII. Gesetzgebungsperiode ist von den Beschäftigtenzahlen her zu Beginn ebenfalls am niedrigsten, diese steigen in der XXIII. Gesetzgebungsperiode kontinuierlich an.

Bei den Gesamtzahlen sind die größten Differenzen in der XXII. Gesetzgebungsperiode 52 Beschäftigte, in der XXIII. Gesetzgebungsperiode sind es 24. Die Veränderungen, die auch Auswirkungen auf die Verwaltungskultur haben, sind in der XXII. Gesetzgebungsperiode größer als in der XXIII. Gesetzgebungsperiode, Veränderungen bei der Anzahl der Beschäftigten haben Einfluss auf die Kultur, da aufgrund neuer Angestellte, und veränderter Zahlen auch andere Faktoren betreffend Verwaltungskultur existent sind.

Bei der Betrachtung der Zahl der Beamten und der Vertragsbediensteten zeigt sich, dass die große Schere zwischen diesen Zahlen, die noch 2002 massiv zu Gunsten der Beamten ausgefallen, immer kleiner wird, die Beamtenschaft ist im Abnehmen, die Zahl der Vertragsbediensteten ist im Zunehmen begriffen.

Zu Beginn der XXII. Gesetzgebungsperiode ist die Differenz so, dass im Jänner 2003 133 Beamte mehr als Vertragsbedienstete zu verzeichnen waren. Diese Differenz verändert sich kontinuierlich auf 17 im November 2006, zu Ende der XXII. Gesetzgebungsperiode. In der XXIII. Gesetzgebungsperiode bleibt die Differenz gleichbleibend zwischen 20 und maximal 30 mehr Beamten als Vertragsbedienstete.

Dies bedeutet für die Verwaltungskultur, dass sich in der XXII. Gesetzgebungsperiode ein größerer Wandel vollzogen hat, da bei der Änderung der Verhältnisse der Beschäftigungsart auch ein Wandel in der Kultur aufgrund der Arbeits- und Verhaltensweisen, die Beamte inne haben und eingelehrt haben und der Regeln, die Vertragsbedienstete auf sich vereinen mit gedacht werden muss. Da Zahlen in der XXII. Gesetzgebungsperiode mehr Bewegungen zeigen ist auch von einem Wandel der Kultur aufgrund der Beschäftigungsart auszugehen, in der XXIII. Gesetzgebungsperiode ist eine Kontinuität erkennbar und damit wird von keinem Kulturwandel in diesem Zeitraum ausgegangen.

Die Zahlen der anderen Beschäftigten, ÖBB Angestellten und Kommunalvertragsbediensteten, haben weniger Einfluss auf die Verwaltungskultur, aufgrund der geringen Anzahl der Beschäftigten in diesen Anstellungsverhältnissen ist kein Einfluss dieser Beschäftigungsarten zu sehen.

Die Sondervertragsbediensteten sind im Februar 2006 im BMVIT angestellt, um die Aufgaben durch die EU-Ratspräsidentschaft erfüllen zu können, da die Aufgaben und die Eingliederung im BMVIT nur für diese Aufgaben besteht ist kein Einfluss auf die Verwaltungskultur zu sehen, da auch schon bei der Einstellung mit einer zeitlichen Befristung der Angestellten auszugehen war. Die Veränderungen

sind eher aufgrund der Tatsache der EU-Ratspräsidentschaft an sich zu sehen, da neue Aufgaben und Anforderungen auch an das BMVIT gestellt wurden.

Lehrlinge und Verwaltungspraktikanten sind im BMVIT erst ab Februar 2006 vertreten. Gesamt ist die Zahl der Lehrlinge und Verwaltungspraktikanten ab dem Zeitpunkt, da es diese gibt, in einer Größe von 13 bis 20 gegeben, es wechselt nur in der Dominanz der Lehrlinge und Verwaltungspraktikanten untereinander, die Änderungen sind aber nicht so groß, um darin Veränderungen in der Kultur zu sehen. Die Veränderungen sind ab Februar 2006 anzusetzen (da die Geschäftseinteilung zwischen 2003 und 2006 nicht zur Verfügung standen), auf jeden Fall aber in der XXII. Gesetzgebungsperiode nach 2003. Dieser Zeitpunkt beinhaltet eine neue Verwaltungskultur, um Lehrlinge und Praktikanten im BMVIT aufnehmen zu können, bedarf es einer Anpassung der Arbeitsweisen, einer Schulung und einer Ausrichtung der Arbeitsstätten für die neuen Aufgaben, das bestehende Personal muss ebenfalls auf die Gegebenheiten eingestellt werden und Arbeiten und Beschäftigungen müssen vorbereitet werden. Der Zeitpunkt der Installation der Lehrlinge und Praktikanten im BMVIT stellt für sich einen Wandel in der Verwaltungskultur dar, dieser ist in der XXII. Gesetzgebungsperiode, in der folgenden sind die Strukturen und Vorbereitungen etabliert und am Laufen.

Die Zahl der karenzierten und beurlaubten Beschäftigten ist über den gesamten Beobachtungszeitraum ausgeglichen zwischen 26 und 35 Beschäftigten, aus diesen Zahlen wird kein Einfluss auf die Verwaltungskultur gesehen.

Ein interessanter Punkt im BMVIT ist die Zahl der Ermächtigten zur selbständigen Behandlung (ESB), da bei diesen Beschäftigten ein gewisser Einfluss und eine gewisse Macht anzunehmen ist, die Wirkung auf das BMVIT und die Kultur im BMVIT haben.

Für diesen Bereich erfolgt eine Darstellung, in der die Zahl der ESB-Angestellten über den Beobachtungszeitraum im Vergleich zu der Zahl der Leitungsstellen dargestellt wird, um zu zeigen, ob es für jede Leitungsstelle einen zusätzlichen ESB-Angestellten gibt, oder ob diese Zahlen differenzieren. Auch wenn vorab schon klargestellt werden muss, dass die ESB Angestellten teilweise nicht regelmäßig verteilt sind, sondern mehrere in einer Leitungsposition zu finden sind und in manchen gar keine. Für den Vergleich werden diese Zahlen aber gegenübergestellt.

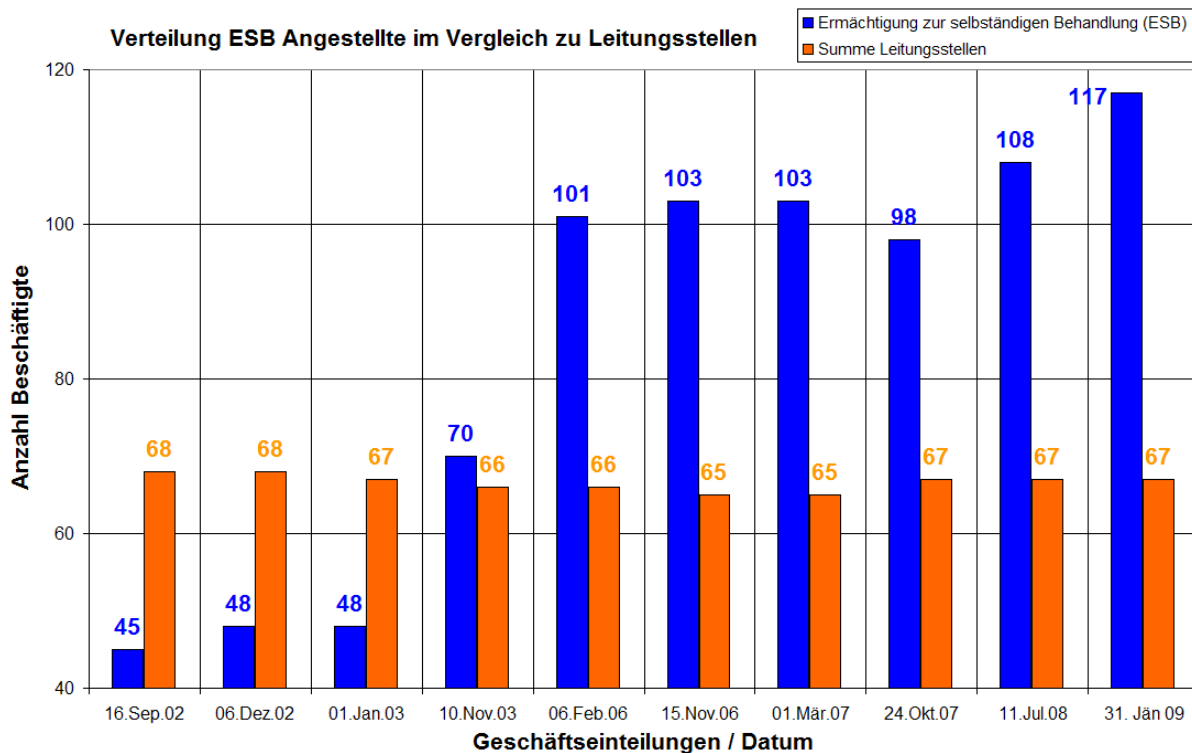


Abbildung 9: Verteilung ESB Angestellte und Anzahl Leitungsstellen

Aus dieser Verteilung wird ersichtlich, dass bis Jänner 2003 die Zahl der ESB-Angestellten weit weniger als die Zahl der Leitungsstellen ausmacht. Erst ab November 2003 ist eine Trendwende erkennbar, die Zahl der Beschäftigten mit ESB sind im Steigen begriffen, im November erstmals mehr als es Leitungsstellen gibt, ab Februar 2006 überragt diese Zahl die Leitungsstellen bei weitem. Es sind kontinuierlich zwischen 65 und 68 Leitungsstellen und ab Februar 2006 bis Jänner 2009 zwischen 98 und 117 ESB-Angestellten.

Diese Veränderungen deuten darauf hin, dass es einen Wandel gegeben hat, es wird den Angestellten mehr Eigenermächtigung und Verantwortung zugemessen, zurückzuführen ist dies auch auf die grundlegenden Ansätze des New Public Management und der Änderung der Grundparadigmen. Die Angestellten sollen mehr Verantwortung und Kompetenz erhalten, um die Aufgaben selbständig erfüllen zu können. Dies ist ein Zeichen des Wandels der Verwaltungskultur (der auch in der XXII. Gesetzgebungsperiode größer ist).

Aufgrund der Gesamtbeschäftigtenzahlen und der allgemeinen Daten dazu kann eher von einem Wandel der Verwaltungskultur in der XXII. Gesetzgebungsperiode gesprochen werden, in der folgenden Gesetzgebungsperiode kommt es zu geringeren Veränderungen und gravierenden Einschnitten.

In den folgenden Kapiteln werden weitere detaillierte Punkte des Personals betrachtet.

4.2.2. Vorbereitung auf Stellen

Bei dieser Fragestellung geht es darum, ob man in den Geschäftseinteilungen bereits erkennen kann, ob Personen auf bestimmte höhere Jobs oder Positionen vorbereitet werden oder in eine sogenannte Position dafür gebracht werden, ebenso ob unliebsam gewordene Mitarbeiter auf ein sogenanntes Abstellgleis verschoben werden, also auf extra geschaffene Posten ohne reale Macht, die der ursprünglichen Stellung entspricht.

Dies erkennen zu wollen ist anhand der Geschäftseinteilungen sehr schwer. Es ist kaum nachzuvollziehen, ob Platzierungen an gewissen Stellen in der Geschäftseinteilung bereits die Indikation beinhalten, dass dadurch in folge bessere oder höhere Positionen genommen werden könnten.

Eines ist aber zu beobachten und gilt auch, dass Beschäftigte, die direkt hinter dem Stellenleiter in der Geschäftseinteilung stehen oftmals als deren Stellvertreter gehandelt werden. In früheren Geschäftseinteilungen wurden diese Positionen oftmals als Stellvertreter gekennzeichnet, in den neueren gibt es diese Kennzeichnung nur mehr sehr selten, es ist aber anzunehmen, dass diese Beschäftigten wie Stellvertreter aufzufassen sind. In der Regel sind diese auch mit der Zusatzermächtigung (ESB) ausgestattet, welche ihnen die selbständige Behandlung von Arbeitsfällen und Papieren erlaubt und gestattet.

Dieses Wissen ist auch für das Kapitel 4.2.4 betreffend der Bedeutung der Frauen wichtig, denn es erfolgt darin eine Untersuchung, in welchen Positionen Frauen zu finden sind und ob sie eventuell direkt hinter dem Leiter gereiht sind und damit doch mit einiger Kompetenz und Macht ausgestattet sind, ohne diese formal inne zu haben.

Interessant ist in diesem Zusammenhang eventuell noch der Vergleich der Rückstufungen, warum diese gemacht wurden, ob die Personen aus dem BMVIT ausscheiden oder in nachgeordnete Dienststellen wechseln und wer die Leitungsposten dann einnimmt. Die Rückstufungen im BMVIT sind folgendermaßen verteilt (es werden nur die Geschäftseinteilungen angeführt, in denen es Rückstufungen gibt):

Datum GE	Anzahl Rückstufungen	Rückgestufte Personen – Grund und neuer Posten, sofern ersichtlich	Wer nimmt Leitungsposten ein und woher kommt der Beschäftigte
01.Jan. 2003	1	Schädler Ingolf, war Leiter Bereich Innovation, NOV 03 wieder	Posten offen, wird NOV. 2003 wieder von Schädler Ingolf eingenommen
10.Nov. 2003	1	Gruber Waltraud, war Leiterin FCIII – Wechsel zu Beteiligungsmanagement	Reicher Horst, aus FC II
06.Feb. 2006	2	Bialonczyk Manfred – war Leiter Gruppe Wasser und Luft, nur mehr Gruppe Luft Stuckart Wolfgang – war Leitungsstellvertreter in Abteilung W3, jetzt in Abteilung II/GV – dort keine Stellvertreterposition	Gruppe Wasser kommt zu Sektion IV, dort keine eigene Gruppe mehr, daher kein Leiter Stippel Martin rückt auf innerhalb Abteilung W3, aber nicht mehr als Stellvertreter gekennzeichnet
15.Nov. 2006	1	Prinz Walter, war Leiter Abteilung IV/V2, jetzt an 2. Stelle, bleibt dort an 2. Stelle	Keine Besetzung in dieser Geschäftseinteilung, Stelle bleibt offen, erst Oktober 2007 durch Flasch Leopold aus Abteilung IV/V1 besetzt
24.Okt. 2007	3	Kafka Gustav, war Leiter Abteilung II/ST8 – kommt an 2. Stelle, übernimmt Posten als stellvertretender Generalsekretär der Zwischenstaatlichen Organisation für den Internationalen Eisenbahnverkehr Seyrlehner Ingrid – war Leiter der Abteilung II/L2, an 2. Stelle gereiht, beurlaubt, bleibt dies durch alle Geschäftseinteilung hindurch Hartig Karl Johann ⁵⁹ , war Leiter Gruppe IV Schiene und Abteilung IV/SCH4, nur mehr jeweils an 2. Stelle genannt, übernimmt Rolle als Projektmanager für den Zentralbahnhof bei der ÖBB Bau AG	Krammer Othmar übernimmt Leitung Abteilung II/ST8, stammt aus Abteilung, aber nicht an 2. Stelle gereiht In allen Geschäftseinteilung bleibt diese Stelle vakant, erst im März 2009 ist Gehrer Silvia aus Abteilung II/L3, laut Organigramm März 09, mit der Aufgabe betraut Keine Gruppe IV/Schiene mehr ab JUL. 08 Elfriede Medlitsch übernimmt ab FEB. 09 die Abteilung IV/SCH4, war bis JUL. 08 in IV/SCH4, dann IV/SCH1
11.Jul. 2008	1	Hartig Karl Johann – ab JUL. 08 nicht mehr Leiter Gruppe IV Schiene, diese gibt es nicht mehr	Keine Gruppe IV/Schiene mehr ab JUL. 08

Tabelle 12: Benennung von Rückstufungen und Nachfolgern bei Leitungsposten

Diese Übersicht zeigt, dass es bei den Rückstufungen eigentlich nur in zwei Fällen zu einer bleibenden gekommen ist, bei der nicht andere Posten eingenommen wurden oder es zu internen Umgestaltungen gekommen ist, eine davon ist aufgrund einer Beurlaubung passiert, daher war die Leitungsarbeit nicht mehr durchführbar. Eine Rückstufung aufgrund von politischen Umfärbungen oder eines Verschiebens auf das sogenannte Abstellgleis lässt sich nicht ablesen. Die freien Posten werden unterschiedlich besetzt, nicht immer mit Leuten direkt aus der Abteilung, wenn, dann nicht immer mit den an 2. Stelle gereihten Personen, die oftmals als Stellvertreter gehandelt werden.

⁵⁹ Laut Homepage verlässt Hartig Karl Johann das BMVIT für die Aufgaben bei der ÖBB, in den Geschäftseinteilungen ist er bis Jänner 2009 aber in der Abteilung IV/SCH4 an 2. Stelle genannt, jedoch mit der Zusatzangabe beurlaubt. (Vgl. Personalmeldungen ALT, abgerufen 21.09.2007)

Im Vergleich der beiden Gesetzgebungsperioden kann kein großer Unterschied erkannt werden, der auch Auswirkungen auf einen Wandel in der Verwaltungskultur implizieren würde, es kommt in beiden Gesetzgebungsperioden zu Rückstufungen, diese sind aber minimaler Natur und daher kein direktes Indiz auf eine Veränderung der Verwaltungskultur oder eine politische Umfärbung.

Eine weitergehende Indikation einer gezielten Positionierung von Beschäftigten ist in den Geschäftseinteilung eigentlich nicht erkennbar, außer noch bei Kabinettsmitgliedern, die dann aber schon in hochrangige Positionen gesetzt werden, bevor sie in kurzer Zeit noch höher aufrücken.

Aus einer Positionierung in der Geschäftseinteilung für zukünftige Leitungsstellen oder den Betrachtungen, ob es sogenannte Abstellgleisposten gibt oder diese geschaffen wurden (welches in beiden Fällen nicht signifikant aus den Geschäftseinteilung herauszulesen ist), kann aus den gewonnenen Erkenntnissen heraus keine Ableitung für einen Einfluss oder einen Wandel der Verwaltungskultur innerhalb der Beobachtungsperiode erkannt werden.

4.2.3. Verteilung Beamtenschaft – Amtstitel

Diese Untersuchung vergleicht die Beamtenzahlen und deren Verteilung entsprechend der Amtstitel (all jener, die im BMVIT vorkommen) und einer Reihung entsprechend der Funktions- und Ausbildungsstufe.

Dabei wird auch aufgezeigt, wie viele der hochrangigen A-Beamten im BMVIT weibliche Beamte sind.

Mit in diese Aufgliederung kommen auch verliehene Titel wie Gruppenleiter oder Abteilungsleiter, die an und für sich keine Beamtentitel sind, diese werden, wenn der jeweilige Funktionsträger keinen Beamtentitel innehat, zur näheren Beschreibung seiner Tätigkeit vergeben.

			Höherer Dienst – akademischer Abschluss										Gehobener Dienst – mit Matura				Fachdienst – ohne Schulabschluss										Sonstige Verwendung, andere Bereiche						Verliehene Titel					
	Beamte gesamt	Beamte mit Titel	SC – Sektionschef	SC Frau	MR – Ministerialrat	MR Frau	Hofrat	OR – Oberrat	OR Frau	R – Rat	Ök. u. a. Oberkommissär	ADIR – Amtsdirektor	OAR – Oberamtsrat	AR – Amtsrat	AS – Amtssekretär	Orev – Oberrevident	Rev. – Revident	FOI – Fachoberinspektor	FI – Fachinspektor	Okontr. – Oberkontrollor	Kontr. – Kontrollor	Oofizl. – Oberoffizial	Offizl. – Offizial	OAW – Oberamtswart	OAAss. – Oberamtsassistent	MKD – Ministerialkanzleileitendirektor	RR – Regierungsrat	Zi	I – Inspektor	BB-Zinsp.	BB-Oinsp.	BB-Orev.	BB-Insp.	GL – Gruppenleiter	GL Frau	AL – Abteilungsleiter	AL – Frau	
Sep. 02	363	301	2	-	109	14	1	35	12	8	3	68		3	3	1	1	24	18	3	5	1	1	1	1	-	11	-	-	-	3	2	3	5	3	-		
Dez. 02	336	275	3	-	90	11	1	36	13	7	3	61		3	3	1	2	23	18	3	4	1	2	1	1	-	9	-	-	2	2	3	5	3	-			
Jan. 03	326	265	4	-	87	12	2	35	12	7	2	59		3	3	1	2	23	19	2	4	1	2	1	1	-	8	-	-	2	-	-	5	2	-			
Nov. 03	304	260	3	-	82	13	-	34	15	6	-	63		4	2	1	2	22	19	3	2	1	1	2	1	1	6	-	-	2	2	2	5	2	-			
Feb. 06	285	252	1	-	89	18	-	23	11	4	-	66		3	3	-	-	25	21	1	1	1	1	1	1	-	7	1	1	2	1	2	4	3	-			
Nov. 06	285	261	1	-	91	19	-	23	12	4	-	72		2	3	-	-	29	19	2	1	2	-	1	1	-	7	1	-	2	1	2	4	2	-			
Mar. 07	279	261	1	-	91	19	-	22	11	4	-	73	-	2	3	-	-	29	19	2	1	2	-	1	1	-	7	1	-	2	1	2	4	2	-			
Okt. 07	289	274	2	-	93	20	-	25	15	2	-	75	1	2	3	-	-	34	21	2	1	2	-	1	1	-	7	1	-	2	1	2	3	1	-			
Jul. 08	286	274	3	-	98	23	-	24	14	1	-	75	1	2	3	-	-	31	19	2	1	2	-	1	1	-	8	1	-	2	1	2	4	2	-			
Jan. 09	276	275	5	-	99	24	-	22	12	1	-	76	-	2	3	-	-	32	18	2	1	2	-	1	1	-	9	1	-	2	1	2	4	3	-	5	1	

Tabelle 13: Übersicht Amtstitel und Beamtenzahlen

Diese Tabelle zeigt auf, dass der Großteil der genannten Beamten im BMVIT bereits einen Titel trägt, nur wenige Beamte sind als „nur“ Beamte gekennzeichnet. Im Jänner 2009 ist dies nur mehr ein Beamter, im Jänner 2003 hat diese Zahl noch über 60 betragen.

Weiter wird zu diesem Thema hier noch die Zahl der Beförderungen laut Amtstitel angeführt, die auch den Trend der vermehrten Verleihung höherer Amtstitel bestätigt.

	16.Sep. 2002	06.Dez. 2002	01.Jan. 2003	10.Nov. 2003	06.Feb. 2006	15.Nov. 2006	01.Mär. 2007	24.Okt. 2007	11.Jul. 2008	31. Jän. 2009
Beförderung im Dienstgrad laut Amtstitel	0	1	7	12	48	22	0	13	10	7

Tabelle 14: Beförderungen Beamtentum anhand Amtstitelverleihungen

Diese Übersicht zeigt, dass die Anzahl der Beförderungen der Beamten kontinuierlich hoch ist, im Vergleich der beiden Beobachtungsperioden jedoch auch in der XXII. Gesetzgebungsperiode mehr. Dabei ist der höchste Wert natürlich zwischen 2003 und 2006 zu erkennen, da hier ein großes Loch in den Jahren ist, aber auch in der XXIII. Gesetzgebungsperiode sind die Ernennungen noch recht

deutlich (mit Ausnahme zwischen November 2006 und März 2007, hier ist jedoch die direkte Phase der neuen politischen Umgestaltung im BMVIT und daher sind diese Aufgaben der Ernennungen sicher etwas hinten angestellt worden). Die Zahl nimmt aber gegen Ende der Beobachtungsperiode langsam ab, dies ist dadurch bedingt, dass immer mehr Beamte die höchsten Amtstitel, die sie in ihrer Stufe erreichen können, bereits inne haben.

Die Amtstitel als Form der Verwaltungskultur wurden bereits im theoretischen Kapitel vorgestellt. Durch die Art und Weise, wie Amtstitelträger angesprochen werden und dass eine effektive Macht hinter dem Titel steckt, wird schon ersichtlich, dass diese einen großen Einfluss auf die Verwaltungskultur haben.

Aus der Übersicht der Amtstitel, die im BMVIT getragen werden, wird dazu gleich stark erkennbar, dass die meisten der Beamten einen Titel aus dem „Höheren Dienst“ tragen, das bedeutet, dass sie Studien abgeschlossen haben und bereits eine hohe Stellung ausüben. Die meisten Titel sind jene der Ministerialräte, nach den Sektionschefs die höchste zu erreichende Titulierung in den Ministerien. Des Weiteren gibt es noch sehr viele Oberräte, diese folgen in der Rangordnung den Ministerialräten.

Auch bei den „Gehobenen Diensten“ und den „Fachdiensten“ ist ersichtlich, dass die meisten Titelträger die jeweils zu erreichenden höchsten Titel des Amtsdirektors bei den „Gehobenen Diensten“ und des Fachoberinspektors bei den „Fachdiensten“ tragen. Die jeweils höchsten Titel je Dienstklasse sind auch im leicht im Steigen begriffen, die nächststrangigen und niedrigeren Amtstitel nehmen leicht ab, dies durch Beförderungen. Besonders ersichtlich wird dies im „Höheren Dienst“, die Zahl der Räte nimmt laufend ab, die Oberräte nehmen leicht ab, hier werden die Räte hineinbefördert und die Zahl der Ministerialräte, die ehemals den Titel Oberrat innehatten, nimmt stetig zu.

Dies zeigt, dass Beamte eher hohe Titel tragen, was wiederum bedeutet, dass sie bereits eine gewisse Zeit in ihrer Beamtenlaufbahn tätig sind. Durch das Ende der Pragmatisierung werden neue Beamten nicht mehr nachkommen und damit wird die Zahl der höchsten Amtstitel weiter steigen und die Zahl der Einstiegstitel eher abnehmen, speziell auch dadurch bedingt, dass fast alle Beamte im BMVIT bereits einen Titel tragen.

Einen Wandel in der Verwaltungskultur kann man über beide Gesetzgebungsperioden insoweit beobachten, dass die Zahl der höheren Amtstitelträger im Steigen ist und niedrigere abnehmen, die Zahl der Beamten ohne Titel sich gegen Null bewegt. Dies weist auf eine formelle und von offenkundig durch Titel präsentierte Macht hin, die Amtstitel nehmen im BMVIT einen großen Stellenwert ein und damit auch für die Verwaltungskultur, aufgrund der steigenden Anzahl der Titelträger ist von einem wachsenden Einfluss auf die Verwaltungskultur auszugehen.

4.2.4. Geschlechterverteilung im BMVIT

Bei diesem nächsten Punkt der Untersuchung wird ebenfalls auf die Daten aus den Geschäftseinteilungen zurückgegriffen. Es wurden zwar Auszüge aus den offiziellen

Ministeriumsdaten übermittelt, diese sind jedoch für das gesamte Ministerium aufgebaut und nicht wie diese Arbeit auf die Zentralstelle ausgelegt.

Aufgebaut ist die Untersuchung der Geschlechterrollen in einen, im nächsten Kapitel folgenden, allgemeinen Teil, der die Verteilung aller Beschäftigten des BMVIT betrachtet und danach mit einem speziellen Blick auf die Stellung der Frauen, was Leitungsposten oder direkt nach den Leitungsposten gereichte weibliche Beschäftigte betrifft.

4.2.4.1. Allgemeine geschlechtsspezifische Verteilung

Um einen Überblick über die Verteilung der Geschlechter im BMVIT über den Untersuchungszeitraum zu erhalten, erfolgt vorab eine tabellarische Aufstellung aus der Excel Datei, welche die Quoten der Frauen für die Gesamtverteilung aufzeigt sowie die jeweilige Untergliederung entsprechend der Beschäftigungsart.

Daraus ergibt sich folgende tabellarische Übersicht:

	16.Sep. 2002	06.Dez. 2002	01.Jan. 2003	10.Nov. 2003	06.Feb. 2006	15.Nov. 2006	01.Mär. 2007	24.Okt. 2007	11.Jul. 2008	31. Jän. 2009
Beschäftigte Gesamt	576	545	531	551	582	569	558	574	582	571
männliche Beschäftigte der Zentralleitung	304	279	269	282	288	286	282	283	289	280
weibliche Beschäftigte der Zentralleitung	272	266	262	269	294	283	276	291	293	291
männliche Vertragsbedienstete	79	76	73	103	108	117	116	114	117	114
weibliche Vertragsbedienstete	124	121	120	134	142	148	141	145	149	151
männliche Beamte	218	198	189	172	162	158	155	161	157	150
weibliche Beamte	145	138	137	132	123	124	124	128	129	126
männliche ÖBB Angestellte	3	3	3	5	4	5	5	4	7	7
weibliche ÖBB Angestellte	2	4	4	2	2	2	2	3	3	2
männliche Kommunal- vertragsbedienstete KVB	4	4	4	2	1	1	1	1	1	1
weibliche Kommunal- vertragsbedienstete KVB	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0
männliche Lehrlinge	0	0	0	0	1	2	2	0	1	4
weibliche Lehrlinge	0	0	0	0	4	8	8	8	4	6
männliche Verwaltungs- Praktikanten	0	0	0	0	1	3	3	3	6	5
weibliche Verwaltungs- Praktikanten.	0	0	0	0	7	1	1	7	8	5
männliche Sondervertrags- bedienstete SVB (EU Ratspräsidentschaft)					11					
weibliche Sondervertrags- bedienstete SVB (EU Ratspräsidentschaft)					16					

Tabelle 15: Zentralleitung geschlechterspezifisch, gesamt und je Beschäftigungsart

Diese Übersicht zeigt die komplettierten Werte der geschlechterspezifischen Verteilung im BMVIT aufgliedert je nach Beschäftigungsart. Die ausschlaggebenden Verteilungen sind dabei aber natürlich eher die der Gesamtbeschäftigten und der zwei großen Beschäftigungsarten, der Beamtenschaft und der Vertragsbediensteten.

Bei den Lehrlingen ist eine weibliche Dominanz zu erkennen, erst im Jahr 2009 kommt es zu einer Annäherung der männlichen Lehrlingszahlen an die weiblichen, diese sind aber durchgehend dominant. Bei den Zahlen der Verwaltungspraktikanten ist es ausgeglichener. Dies bedeutet, dass bei den eher weniger hochrangigen Positionen (da Lehrlinge in den untersten Kategorien eingeschult werden und die Laufbahn durch das BMVIT von ganz unten durchmachen müssen) eine weibliche Dominanz gegeben ist. Die Anstellung der Lehrlinge und die weibliche Dominanz in diesem Feld dient sicher auch der weiteren Stützung der zu erfüllenden Quote der Frauen im BMVIT.

Betreffend der Gesamtverteilungen ist für die Zentralleitung auf jeden Fall zu sagen, dass die Frauenquote erfüllt wird, da diese bei über 50% liegt und damit den Forderungen auf jeden Fall entsprochen wird.

In der Zeit der EU-Ratspräsidentschaft waren mittels Sondervertrag auch mehr weibliche Bedienstete angestellt, diese hatten zumeist administrative Aufgaben zu erfüllen.

Die Verteilungen der Gesamtbeschäftigten, Beamten und vertraglich Bediensteten werden im folgenden zur besseren Verständlichkeit noch optisch dargestellt, um die Diagramme für die weiteren Betrachtungen als Anschauungsobjekt heranziehen zu können.

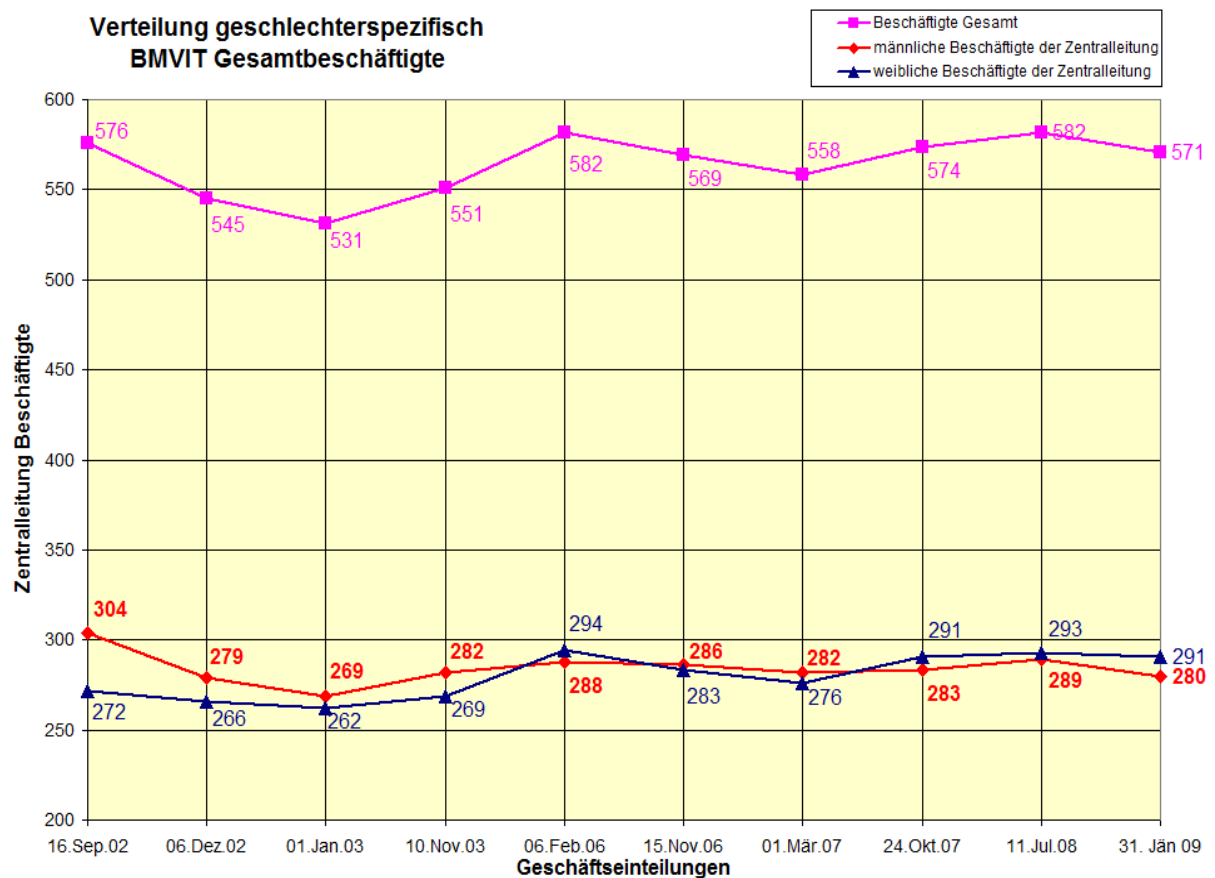


Abbildung 10: Verteilung geschlechterspezifisch BMVIT Gesamtbeschäftigte

Diese Verteilung zeigt für die Gesamtbeschäftigten, dass sie über den Beobachtungszeitraum ausgeglichen ist, mit einer steigenden Zahl an weiblichen Beschäftigten, die im Februar 2006 und dann seit Oktober 2007 die Mehrheit einnehmen. Da die Zahlen über den Beobachtungszeitraum ausgeglichen sind und wenigen Schwankungen unterliegen kann aufgrund dieser Verteilung nicht auf einen Wandel der Verwaltungskultur geschlossen werden.

Zur weiteren unterstützenden Betrachtung wird noch eine Grafik betreffend der geschlechterspezifischen Verteilung der Beamtenschaft und der Vertragsbediensteten erstellt.

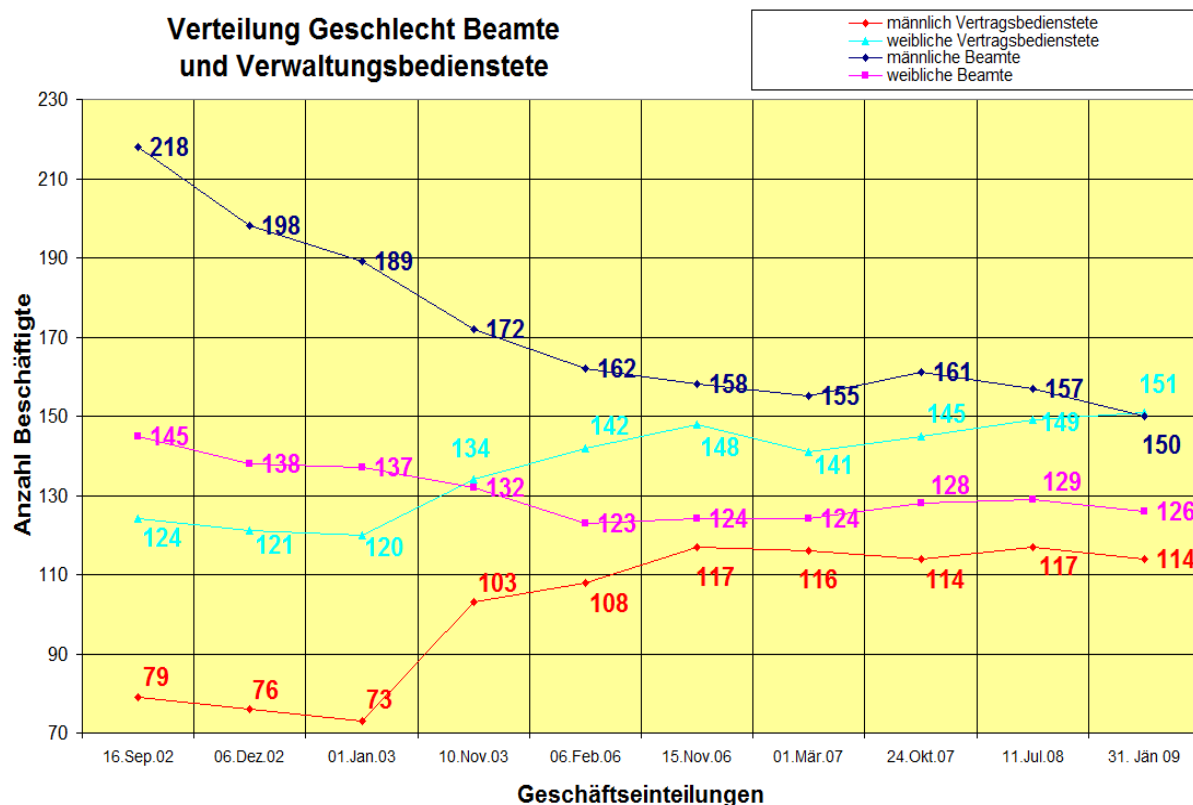


Abbildung 11: Verteilung Geschlechterverhältnis Beamtschaft und Vertragsbedienstete

Diese Verteilung zeigt ein ganz interessantes Bild. Es ist deutlich erkennbar, dass die Zahl der männlichen Beamten, aber auch der weiblichen über den Beobachtungszeitraum im Sinken begriffen ist. Dies bedeutet, dass die Beamtschaft weniger wird im BMVIT, es kommt bei Neuaufnahmen nur mehr zu Beschäftigungsverhältnissen auf Vertragsbasis. Wenn die Beamtenzahl einmal minimal steigend ist, so ist dies aufgrund von Wechsel innerhalb des Bundes oder von anderen Ministerien.

Die weiblichen Beamten machen weniger aus als ihre männlichen Kollegen, der Abstand zwischen beiden ist aber im Sinken begriffen. War die Differenz im September 2002 noch bei 73 männlichen Beamten mehr, so ist sie mit Jänner 2009 auf den geringsten Wert von nur mehr 24 mehr männliche Beamte gesunken.

Bei den Vertragsbediensteten dominieren die weiblichen Beschäftigten, ab November 2003 ist eine Trendwende auch messbar, es gibt ab diesem Zeitpunkt mehr weibliche Vertragsbedienstete als weibliche Beamte. Die Zahl der Vertragsbediensteten nimmt auch weiter zu, zumindest auf weiblicher Seite, die männliche Seite bleibt konstant. Im Jänner 2009 ist im BMVIT erstmals die Zahl der weiblichen Vertragsbediensteten die größte, erstmals mehr als männliche Beamte.

Es kann rein anhand dieser Zahlen durchaus angenommen werden, dass die Verwaltungskultur im BMVIT auch eine weibliche Handschrift trägt, da es sehr viele weibliche Beschäftigte gibt. Dabei ist aber auch ersichtlich, dass die männliche Beamtschaft eine dominante Größe darstellt und es drängt sich die Annahme auf, dass diese Gruppe jene ist, die die längste Dienstzeit im BMVIT vorzuweisen

hat und auch die höchsten Posten im BMVIT einnimmt, was wiederum mehr auf eine männlich Handschrift betreffend der Verwaltungskultur zutreffen würde.

Eine Vormachtstellung aber alleine aus diesen Gesamtzahlen ablesen zu wollen ist fehlerbelastet, da die Verwaltungskultur vor allem auch durch die Leitungsposten geprägt wird, daher muss neben der Untersuchung der Gesamtzahlen auch ein Blick auf die Verteilung betreffend der Leitungsposten geworfen werden, ob Frauen hier an wichtigen Stellen ihre Machtpositionen haben und Leitungsposten einnehmen und damit die Verwaltungskultur mitprägen, oder ob dies durch die männliche Dominanz geprägt ist. Dieser Aspekt wird im folgenden Kapitel untersucht.

4.2.4.2. Rolle der Frauen im BMVIT – Leitung, nachgeordnete Posten

Neben der allgemeinen Frauenquote im BMVIT und deren Auswirkung auf die Verwaltungskultur ist ein wesentlich bedeutender Faktor jener, in welchen Positionen Frauen ihre Beschäftigung finden.

Aus den theoretischen Ausführungen heraus bildet sich die Grundanschauung, dass die Verwaltungskultur durch Leitungsangestellte mehr beeinflusst und geprägt wird, als durch die Untergebenen, da diese ihre Anschauungen und die Art und Weise ihrer Handlungen auf die unteren Ebenen weitergeben und Untergebene sich auf die Vorgesetzten einstellen müssen. Dies verstärkt im Beamtenapparat, der zusätzlich noch durch die Form der Weisung geprägt ist.

Daher ist es notwendig, will man die Stellung der Frauen betrachten, zu schauen, ob weibliche Beschäftigte auch in den Leitungspositionen zu finden sind und bis zu welcher Hierarchiestufe sie vertreten sind.

Des weiteren wird das Augenmerk auch auf die Beschäftigten gelegt, die in der Geschäftseinteilung direkt hinter dem jeweiligen Leitungsposten genannt werden. Dieser Posten ist eigentlich einem Stellvertreterposten gleichzusetzen, oftmals liegt in diesem Posten einiges an realer Macht konzentriert. Diese Stellen können in manchen Fällen die wahre Entscheidungskompetenz und Macht oder die fachliche Kompetenz ausmachen, wenn der genannte Leiter die Führung nicht selbst komplett ausführt oder die nachgeordnete Stelle mehr Kompetenz besitzt. Eine Untersuchung dessen, wer wirklich in der jeweiligen Organisationseinheit die reelle Macht und das Wissen um Entscheidungen hat, ist als Außenstehender schwer durchzuführen, hier kann nur aufgezeigt werden, wie viele Frauen in den Geschäftseinteilungen hinter den Leitungsposten gelistet sind und ob es zu einer Veränderung im Beobachtungszeitraum gekommen ist und in weiterer Folge eine Vermutung auf die Auswirkung auf die Verwaltungskultur gestellt werden.

Die erste Betrachtung widmet sich einer Errechnung der Prozente aller Leitungsposten und der nachgeordneten Stellen, die durch Frauen besetzt sind. Im Gleichbehandlungsgesetz ist die Rede von einer gewünschten Quote von 40% (erst dann ist es bei gleichen Eignungen der Bewerber nicht mehr

die Pflicht, sich für die weibliche Person zu entscheiden⁶⁰), dies soll aufzeigen, wie es im BMVIT in der Realität aussieht.

	Frauen in Leitungsposten in Prozent	Frauen in Leitungsposition ohne unbesetzte Stellen in Prozent	Frauen direkt nach dem Leitungsposten gelistet in Prozent
Sep.02	19,12%	22,41%	25,00%
Dez.02	19,12%	22,81%	26,47%
Jän.03	20,90%	23,33%	26,87%
Nov.03	21,21%	22,58%	28,79%
Feb.06	24,24%	25,40%	25,76%
Nov.06	23,08%	25,42%	26,15%
Mär.07	23,08%	25,42%	27,69%
Okt.07	20,90%	22,58%	29,85%
Jul.08	20,90%	22,22%	29,85%
Jän.09	23,88%	25,00%	29,85%

Tabelle 16: Frauen in Leitungspositionen in Prozent der zu besetzenden Stellen

Aus diesen Zahlen wird bereits ersichtlich, dass die gewünschten 40% bei weitem nicht erreicht sind, vor allem muss auch gesagt werden, dass die 40% laut Gleichbehandlungsgesetz auch in den jeweiligen Ebenen gefordert wären und nicht summenübergreifend.

Die Prozentzahlen zeigen eine Gleichmäßigkeit in den Verteilungen auf, mit Maximalwerten von knapp über 25% Frauen in Leitungsposten bezogen auf die wirklich besetzten (unbesetzte Stellen herausberechnet). Bezogen auf alle Stellen ist der Maximalwert 23,08%. Über den gesamten Beobachtungszeitraum hinweg sind diese Zahlen sehr gleichbleibend und daher ist kein Wandel erkennbar.

Die weiblichen Platzierungen direkt hinter dem Leitungsposten liegen bei Maximalwerten von 29,85%, minimal sind es im Beobachtungszeitraum 25,76%, also auch nur ungleich höher als die weiblichen Leitungsposten selbst.

Aufgrund dieser Zahlen kann man schon annehmen, dass die Verwaltungskultur im BMVIT eine männlich dominierte ist, die weibliche Präsenz in den Leitungsposten ist zu gering (und bleibt über die beiden Gesetzgebungsperioden kontinuierlich), um großen Einfluss auf die Kultur zu haben.

Da aber davon auszugehen ist, dass vor allem in Ministerien, die sehr hierarchisch strukturiert und auch mit hierarchischen Machtgefügen ausgestattet sind, die höchsten Führungsstellen mehr Einfluss auf die niedrigeren Ebenen und die Beschäftigten an sich haben, wird noch ein erweiterter Blick auf die einzelnen Führungsebenen geworfen.

Bei den Betrachtungen wird von der höchsten Ebene im BMVIT, den Sektionen ausgegangen, danach auch die Gruppen, Abteilungen und Stabstellen beleuchtet, dabei werden auch die nicht besetzten Führungsposten einbezogen, damit ein umfassendes Bild entsteht.

⁶⁰ Vgl. Kapitel 3.2.3 Ausschreibepflichtige Posten – Bundes-Gleichbehandlung

Für die Sektionen bietet sich über den Beobachtungszeitraum hinweg folgendes Bild:

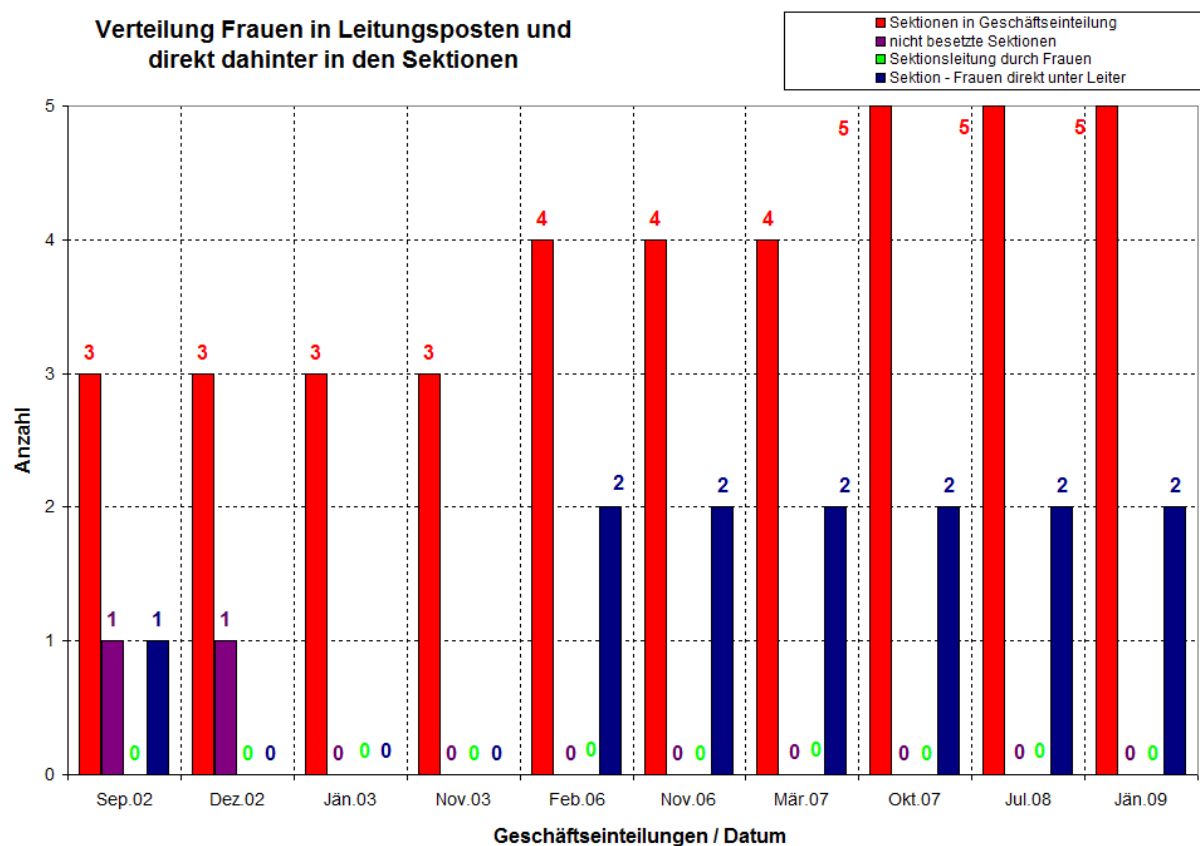


Abbildung 12: Verteilung geschlechterspezifische Führungspositionen in den Sektionen

Bei den Sektionen, den höchsten Stellen im Ministerium nach den politischen Führungskräften, ist über den gesamten Beobachtungszeitraum hinweg keine weibliche Sektionschefin zu erkennen. Erst ab Februar 2006 sind direkt hinter dem Sektionschef als Stellvertreterinnen zwei Frauen angesiedelt. Die wirkliche Leitung der Sektionen obliegt aber Männern.

Über den Beobachtungszeitraum hinweg gibt es nur wenige Veränderungen, ab Februar 2006 sind durchgehend zwei Stellvertreterinnen zu den Sektionschefs genannt, die Verteilungen bleiben also gleichbleibend und ein Wandel in der Verwaltungskultur ist auf dieser Ebene nicht erkennbar.

Aus diesen Zahlen für die Sektionen lässt sich schon einmal sagen, dass die grundlegenden Haltungen und Spielweisen und damit die oberste Stufe der Verwaltungskultur, die nach unten weiter prägend wirkt, auf jeden Fall durch männliche Dominanz gekennzeichnet ist.

Hier ist also schon der erste große erkennbare Unterschied zu den Verteilungen der geschlechterspezifischen Gesamtzahlen zu erkennen. War bei diesen noch die Deutung eher so, als würde im BMVIT die weibliche Seite ausgeglichen vertreten sein und die Verwaltungskultur eine ausgewogene Mischung bedeuten, zeigen die Zahlen der Sektionschefs das genaue Gegenteil, die höchste Führungsspitze ist männlich und damit auch die grundlegenden Faktoren der Verwaltungskultur.

Für eine Hierarchieebene unterhalb, den Gruppen, zeigt sich folgendes Bild:

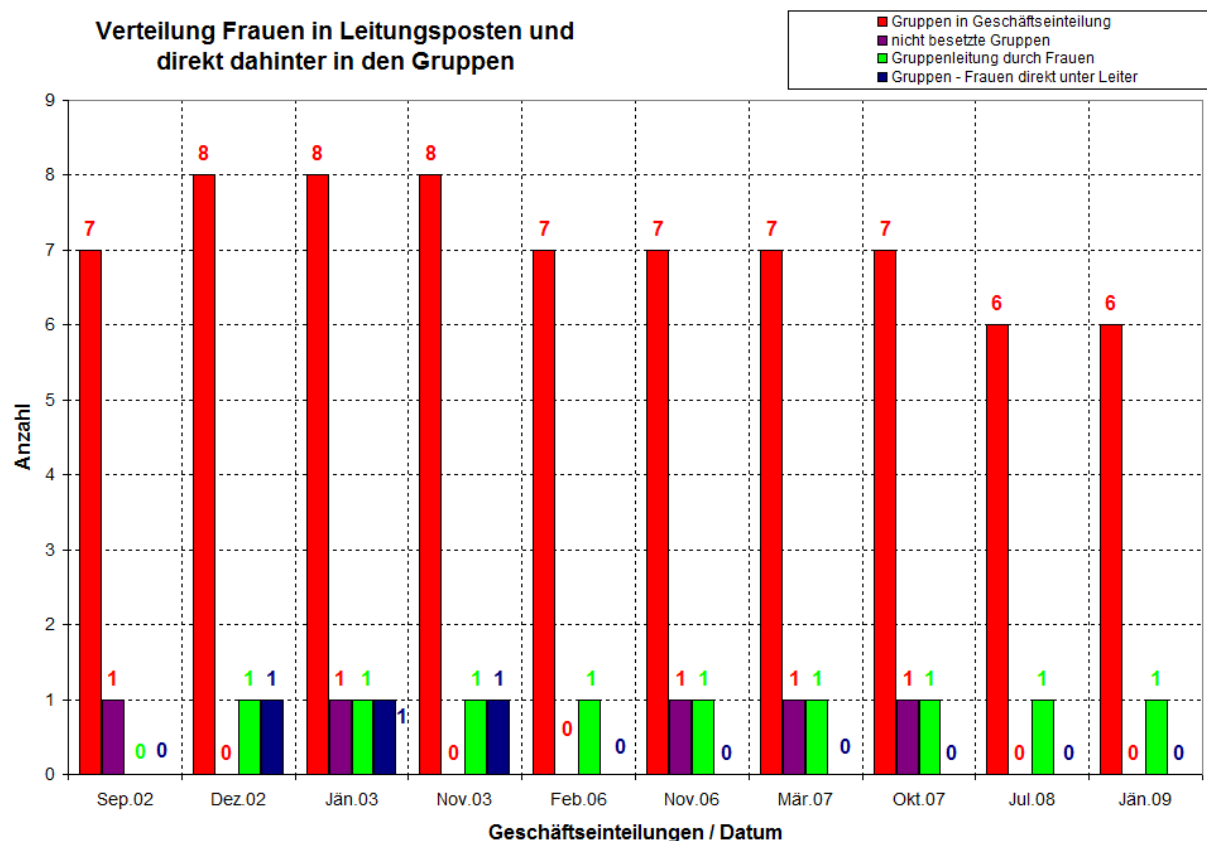


Abbildung 13: Verteilung geschlechterspezifische Führungspositionen in den Gruppen

Bei den Gruppen bietet sich ein ähnliches Bild wie in den Sektionen, mit dem kleinen Unterschied, dass es ab Dezember 2002 (also direkt vor Beginn der XXII. Gesetzgebungsperiode) eine Gruppenleiterin gibt (die auch ab Februar 2006 zu den Sektionschef Stellvertreterinnen zählt). Diese Gruppenleiterin bleibt kontinuierlich in dieser Position, bis November 2003 ist eine Nennung direkt hinter einem Gruppenleiter, diese Beschäftigte nimmt ab Februar 2006 die 2. Stellvertretung hinter dem Sektionschef ein und ist deswegen nicht mehr genannt.

Ein Wandel der Verwaltungskultur, die auch auf dieser Ebene kontinuierlich durch männliche Dominanz bestimmt wird, ist nicht erkennbar, die Anzahl der weiblichen Gruppenleiterinnen bleibt konstant, die Anzahl der Gruppen nimmt ab, also ist rein rechnerisch der weibliche Anteil höher, doch in der Realität ist es eine Gruppenleiterin. Daher ist betreffend der Verwaltungskultur aus der Analyse der Gruppen eine Kontinuität erkennbar.

Die Sektionen und die Gruppen stellen die dominanten Hierarchieebenen dar und damit die einflussreichsten Leitungspositionen. Diese sind, wie gezeigt wurde, absolut in männlicher Hand. Diese Dominanz wirkt sich auf jeden Fall auch auf die im BMVIT unterste Ebene, die Abteilungen, aus.

Bei den Abteilungen wird nicht von einer derart massiven männlichen Vorherrschaft ausgegangen, die Zahlen zeigen folgende Verteilung:

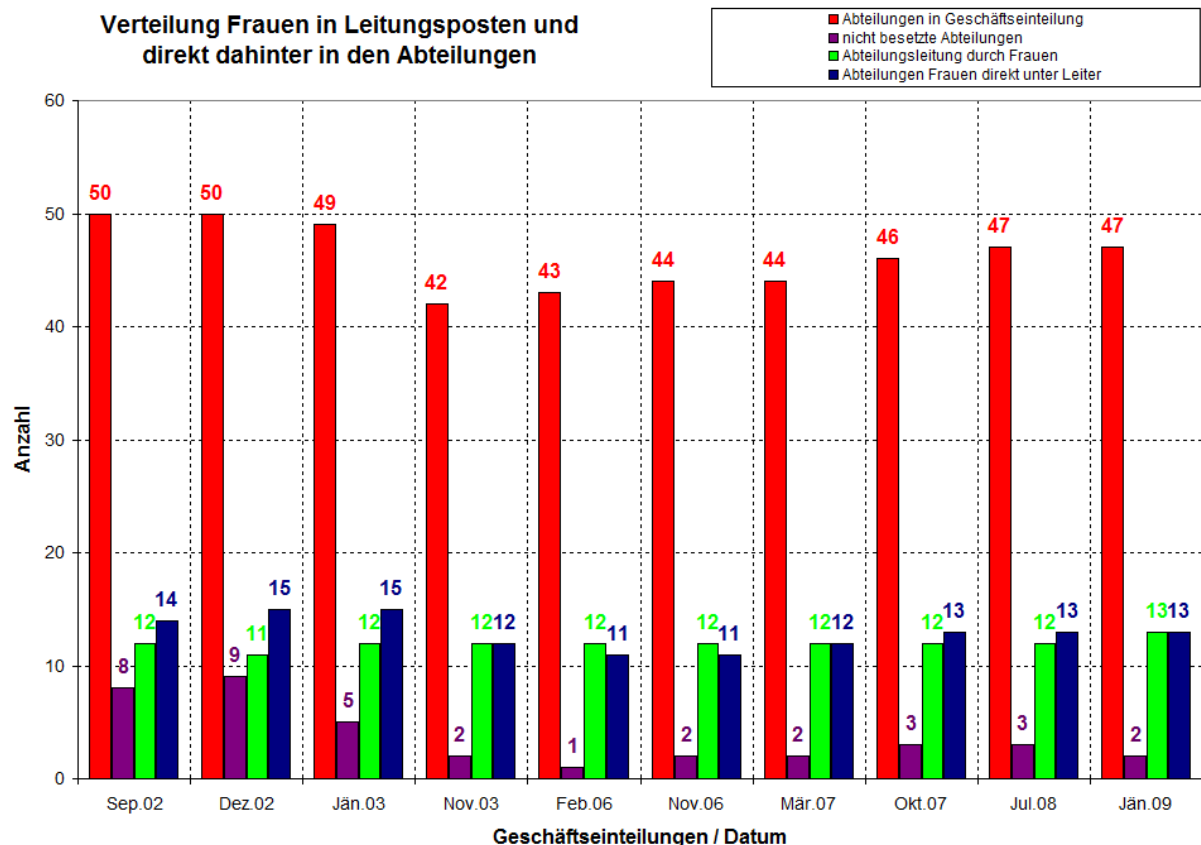


Abbildung 14: Verteilung geschlechterspezifische Führungspositionen in den Abteilungen

Bei den Abteilungen zeigt sich in der grafischen Übersicht auf jeden Fall bereits Kontinuität in der Verwaltungskultur, geht man vom geschlechterspezifischen Verhältnis aus. Es sind sowohl in der XXII. als auch der XXIII. Gesetzgebungsperiode konstant 12 Abteilungsleiterinnen im BVMIT beschäftigt, die Zahl der direkt hinter dem Leiter genannten weiblichen Beschäftigten schwankt zwischen 15 zu Beginn der Beobachtung 11 beim Regierungswechsel bis letztendlich 13. Diese Schwankungen verlaufen aber gleichmäßig mit den Bewegungen in der Anzahl der Abteilungen.

Durch diese Abteilungsgesamtzahl ist in der XXII. Gesetzgebungsperiode die weibliche Quote der Führungspositionen etwas höher, da die Abteilungszahl in der XXIII. Gesetzgebungsperiode leicht steigend von 44 auf 47 ist, diese Unterschiede sind aber für eine wirkliche Veränderung in der Dominanz zu marginal.

Auch in den Abteilungen herrscht die männliche Seite bei den Führungspositionen vor. Die Frauen nehmen in den Leitungen nur knapp über ein Viertel der Posten ein. Auch wenn man die nachgeordneten Stellen alle als die eigentlichen Leiter ansieht (graue Eminenz), muss man berücksichtigen, dass in vier bis 5 Fällen je Geschäftseinteilung die nachgeordnete Frauenposition hinter einer Abteilungsleiterin ist. Daher kommt man selbst bei dieser Rechnung in den Abteilungen bei weitem nicht auf die 40%, wie sie in den Gleichbehandlungsgesetzen oftmals als Richtwert genannt werden, von den Sektionen und Gruppen ist diesbezüglich gar nicht zu reden.

Auch in den Abteilungen, selbst wenn hier die Zahl der Leitungsposten, die durch weibliche Beschäftigte besetzt sind, höher ist, ist die männliche Seite die vorherrschende und damit auch die Verwaltungskultur prägende.

Zur Abrundung der Zahlen wird noch ein Blick auf die Stabstellen (und als solche für die Untersuchung definierte Stellen) geworfen.

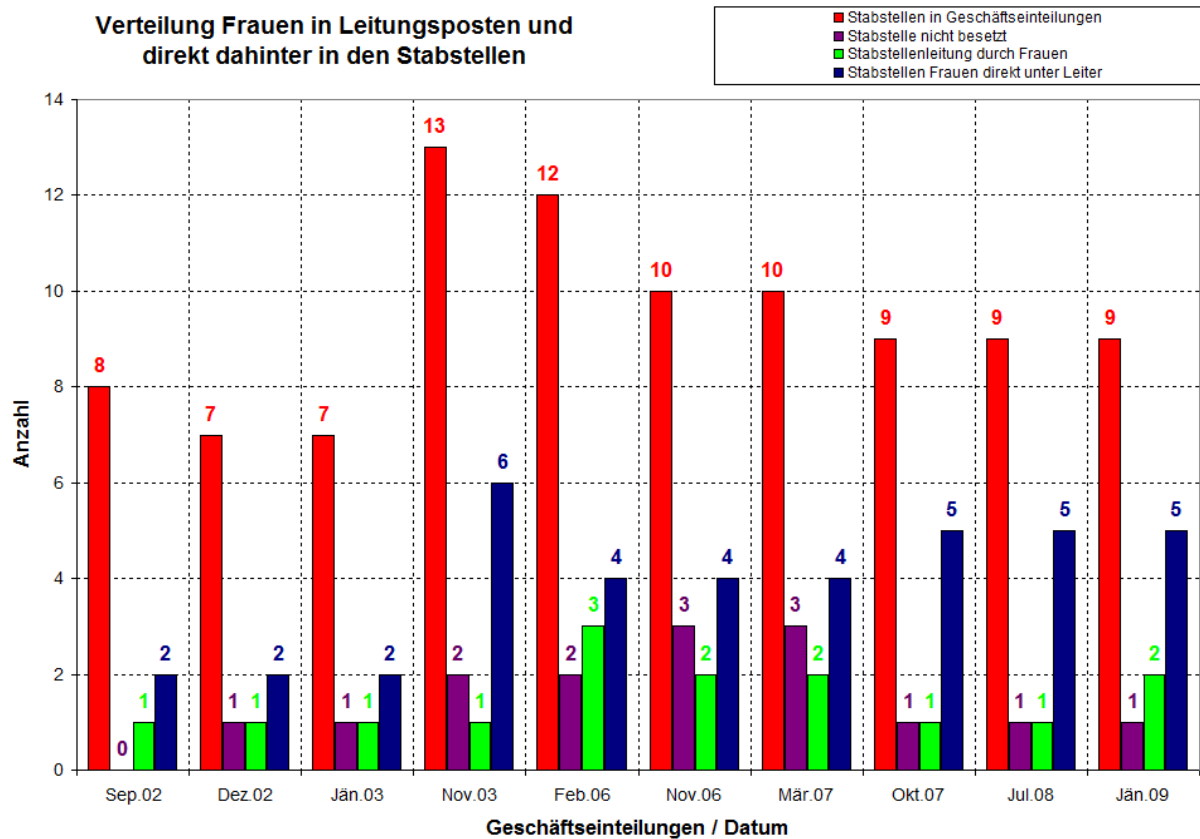


Abbildung 15: Verteilung geschlechterspezifische Führungspositionen in den Stabstellen

Die Stabstellen bieten ein anders Bild als die bislang betrachteten Ebenen der Hierarchie. Stabstellen und für die Untersuchung definierte sind oftmals aber auch kurzfristig angelegte Stellen, daher unterliegen diese in den Zahlen selbst schon einigen Schwankungen.

Zu Beginn der XXII. Gesetzgebungsperiode gibt es 7 Stabstellen, diese steigen von Jänner 2003 bis November 2003 auf 13 und haben dann fallende Tendenz, davon ist in der XXII. Gesetzgebungsperiode zuerst nur eine durch eine Frau in der Leitung besetzt, dies steigert sich auf drei im Februar 2006 und beim Wechsel zur XXIII. Gesetzgebungsperiode sind zwei Frauen in der Stabstellenleitung zu finden. Dies bei einer Reduktion von 13 auf 10 Stabstellen. Nachgeordnet sind zu Beginn der XXII. Gesetzgebungsperiode zwei Frauen bei 7 Stabstellen, das steigt auf 6 Frauen bei 13 Stabstellen. Bis zum Wechsel pendelt sich diese Zahl auf 4 nachgeordnete Frauennennungen ein.

Dies bedeutet, dass es im Stabstellenbereich in der XXII. Gesetzgebungsperiode in den Leitungsposten direkt wenige Frauen gibt, die Zahl bleibt recht konstant, von einem Prozentsatz von 40% ist man auch

hier weit entfernt, selbst wenn man die unbesetzten Stellen herausrechnet. Bei den nachgeordneten Stellen ist dies anders, hier ist die weibliche Seite mit mehr als 40% vertreten, ob diese Frauen aber auch realen Einfluss haben und damit die Verwaltungskultur mitbestimmen ist nicht gesagt. In der XXII. Gesetzgebungsperiode ist aber aufgrund der Veränderungen der Zahlen von einem Wandel, die Stabstellen betreffend, auszugehen, in der Summe fällt die weibliche Seite aber nicht so auf.

In der XXIII. Gesetzgebungsperiode nimmt die Zahl der Stabstellen um eine ab, die weiblichen Leiter ebenso auf nur mehr eine Frau, die Zahl der nachgeordneten steigt auf fünf. Die XXIII. Gesetzgebungsperiode ist im Stabstellenbereich kontinuierlicher verlaufend. Daher kann man sagen, dass die Verwaltungskultur auch in den Stabstellen eine männlich dominierte ist.

Aus all diesen Aufstellungen lässt sich sagen, dass die Verwaltungskultur im BMVIT grundlegend und kontinuierlich männlich dominiert ist, dies zeigt sich mit immer mehr Deutlichkeit, je höherer die Ebene der betrachteten Leitungsposten ist. Die höchsten Ebenen sind absolut in männlicher Hand, daher muss von einer Prägung der Verwaltungskultur durch diesen Umstand ausgegangen werden, da höherrangige Ebenen sich auf niedrigere auswirken und effektive Macht und Dominanz ausüben.

Aufgrund der geschlechterspezifischen Verteilung in den Führungsebenen ist im BMVIT, und dies im Gegensatz zu den Gesamtverteilungen über alle Beschäftigten hinweg betrachtet, kontinuierlich von einer männlich beherrschten und ausgerichteten Verwaltungskultur auszugehen, die aber im Untersuchungszeitraum keinem Wandel unterlegen ist.

4.2.5. Ausbildungsgrad und –verteilung im BMVIT

Dieser Abschnitt widmet sich der Verteilung der Ausbildungen innerhalb des Personals des BMVIT im allgemeinen und legt dann besonderes Augenmerk auf eine mögliche juristische Dominanz, von der in den theoretischen Erklärungen zur Verwaltung und auch Verwaltungswissenschaft immer wieder gesprochen wurde. Es soll aufgezeigt werden, ob in einem eigentlich technischen Ministerium auch die immer wieder angesprochene, historisch bedingte, juristische Seite dominiert und in welchem Ausmaß dies der Fall ist.

4.2.5.1. Ausbildungsverteilung allgemein

Der erste Punkt, der betrachtet wird, ist der allgemeine Ausbildungsgrad. In den Geschäftseinteilungen, die für die Untersuchung zur Verfügung standen, ist bei der Person immer auch der akademische Titel mit angegeben, daraus ergibt sich über den erweiterten Beobachtungszeitraum hinweg folgendes Bild.

Ausbildung	Sep.02	Dez.02	Jan.03	Nov.03	Feb.06	Nov.06	Mär.07	Okt.07	Jul.08	Jän.09
Beschäftigte mit akademischem Abschluss	227	209	203	217	242	234	224	240	250	244
Beschäftigte mit akademischem Abschluss %	39,41%	38,35%	38,23%	39,38%	41,58%	41,12%	40,14%	41,81%	42,96%	42,73%
Beschäftigte mit Doktorat	86	78	75	76	76	75	74	74	72	67
Beschäftigte mit Doktorat %	14,93%	14,31%	14,12%	13,79%	13,06%	13,18%	13,26%	12,89%	12,37%	11,73%
Gesamte akad. Abschlüsse (mehrfach)	253	234	226	224	267	254	242	262	272	266
Doktorat mehrfach	91	83	80	79	79	78	77	77	75	70
Prozent Doktorat gesamt an akad. Abschluss	35,97%	35,47%	35,40%	35,27%	29,59%	30,71%	31,82%	29,39%	27,57%	26,32%
Professur	1	1	1	0	0	0	0	0	1	0
FH	0	0	0	0	4	4	3	3	6	6
Ingenieur	50	46	46	44	40	39	38	36	36	35
Prozent der Beschäftigten	8,68%	8,44%	8,66%	7,99%	6,87%	6,85%	6,81%	6,27%	6,19%	6,13%
MBA – Master of Business Administration	0	0	0	1	2	2	2	2	2	2
MAS – Master of Advanced Studies	1	1	1	2	3	4	3	3	4	5
Studiengang										
technische Studien/Dipl.Ing	100	88	85	68	83	80	81	83	86	89
Prozent	39,53%	37,61%	37,61%	30,36%	31,09%	31,50%	33,47%	31,68%	31,62%	33,46%
nat.techn. – naturalium technicarum ⁶¹	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1
Prozent	0,40%	0,43%	0,44%	0,45%	0,37%	0,39%	0,41%	0,76%	0,37%	0,38%
rer.soc.oec – rerum social oeconomicarum ⁶²	25	25	25	26	25	26	25	28	30	26
Prozent	9,88%	10,68%	11,06%	11,61%	9,36%	10,24%	10,33%	10,69%	11,03%	9,77%
rer.nat – rerum naturalium ⁶³	3	3	3	3	2	2	2	5	5	5
Prozent	1,19%	1,28%	1,33%	1,34%	0,75%	0,79%	0,83%	1,91%	1,84%	1,88%
rer.pol – rerum politicarum ⁶⁴	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Prozent	0,40%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
phil. – philosophiae ⁶⁵	18	19	18	19	19	18	17	22	24	27
Prozent	7,11%	8,12%	7,96%	8,48%	7,12%	7,09%	7,02%	8,40%	8,82%	10,15%
iur. – iuris ⁶⁶	103	94	90	99	96	97	94	105	110	106
Prozent	40,71%	40,17%	39,82%	44,20%	35,96%	38,19%	38,84%	40,08%	40,44%	39,85%
andere Studien	4	6	6	9	41	31	22	18	16	12
Prozent	1,58%	2,56%	2,65%	4,02%	15,36%	12,20%	9,09%	6,87%	5,88%	4,51%

Tabelle 17: Ausbildungsverhältnisse im BMVIT laut Geschäftseinteilungen

Aus dieser Übersicht kann man schon einen beachtlichen Prozentsatz von rund 40% Beschäftigte mit akademischer Ausbildung im BMVIT ablesen, dieser Wert ist über den Beobachtungszeitraum hinweg mit über 42% in der letzten Geschäftseinteilung leicht steigend. Demgegenüber ist die Anzahl der

⁶¹ nat.techn. = naturalium technicarum = Bodenkultur

⁶² rer.soc.oec = rerum social oeconomicarum = Sozial- und Wirtschaftswissenschaften

⁶³ rer.nat. = rerum naturalium = Naturwissenschaften

⁶⁴ rer.pol. = rerum politicarum = Staatswissenschaften, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

⁶⁵ phil. = philosophiae = Philosophie, Geisteswissenschaften

⁶⁶ iur = iuris = Rechtswissenschaften

Beschäftigten mit Doktorat, von 14 auf 11%, leicht fallend. Ebenso zeigt sich das Bild beim Vergleich wie viele Dokorate es in Prozent, gemessen an den gesamten akademischen Abschlüssen, gibt. Die gesamten akademischen Abschlüsse berücksichtigen Doppel- oder Mehrfachstudien ebenso wie bei den Doktoraten. Hier zeigt sich eine fallende Tendenz von über 35% auf knapp über 26%. Dies bedeutet, dass eher Personen ausscheiden, die einfache oder mehrfache Träger von Doktoraten waren. Bei den Einstellungen ist ein Anstieg auf der akademischen Seite zu sehen, da die Differenz zwischen Beschäftigten mit akademischen Abschluss und akademischen Abschlüssen gesamt gleichbleibend ist, ist anzunehmen, dass die Neueinstellungen nicht Träger mehrfacher Abschlüsse sind.

Daraus ergibt sich folgendes Schaubild aus den Verteilungen:

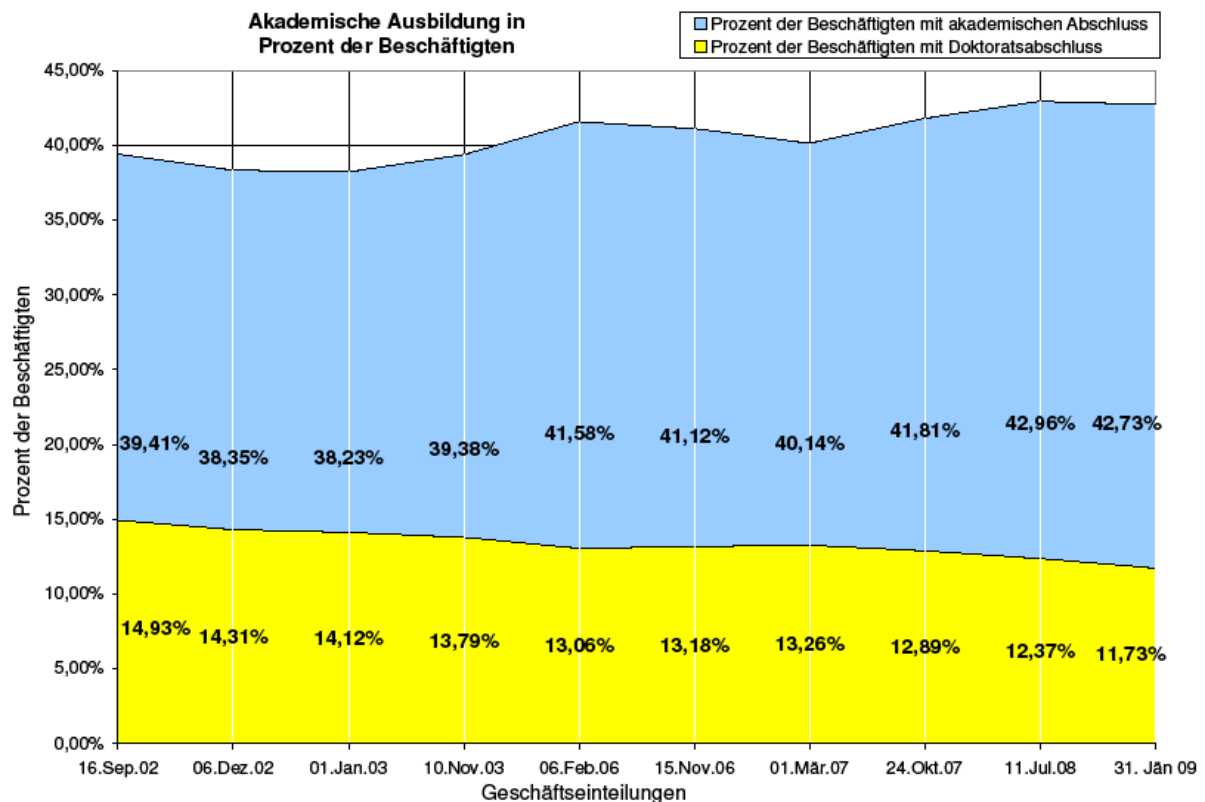


Abbildung 16: Akademische Ausbildung im BMVIT in Prozent der Beschäftigten

Bei der Verteilung der akademischen Ausbildungen auf die Fächer ist ersichtlich, dass es in der Mehrzahl die juristischen Ausbildungen sind, die den höchsten Prozentsatz erreichen, jedoch knapp gefolgt von den technischen Ausbildungen, die man in einem Innovations- und Technologieministerium auch erwarten würde. Die juristische Quote liegt bei ca. 40% eigentlich recht stabil und gleichbleibend, die Techniker erreichen vor dem direkten Untersuchungszeitraum noch einen Prozentsatz von knapp unter 40, dieser sinkt aber bis 2003 auf sogar nur mehr 30% und pendelt sich dann bei ca. 33% ein. Die technischen Studien sind aber neben juristischen Ausbildungen die dominantesten.

Als drittstärkste Studienrichtung sind die Sozial- und Wirtschaftswissenschaften vertreten mit Werten zwischen 9,36 und 11,61% der Abschlüsse, sie nehmen im Beobachtungszeitraum die drittgrößte Zahl ein. Im Jahr 2009, direkt nach dem Beobachtungszeitraum, liegen die Abschlüsse aus dieser

Studienrichtung erstmalig hinter den Zahlen der Philosophieabschlüsse, die im Beobachtungszeitraum durchgehend zwischen 7 und 9% vorweisen, 2009 einen Sprung auf über 10% machen. Die Philosophen machen im Beobachtungszeitraum, gemessen an den Abschlüssen im BMVIT, die viertgrößte Akademikerzahl aus.

Dies zeigt eine allgemeine Übersicht über die Ausbildungsverhältnisse im BMVIT. Mit über 40% der Beschäftigten als Akademiker ist im Ministerium ein sehr hoher Prozentsatz erreicht, dabei ist auch erkennbar, dass, obwohl es sich um ein technisches Ministerium handelt, die Juristen die dominante Ausbildungsgruppe darstellen, nur gefolgt von den Technikern.

Bei der Beobachtung über den Untersuchungszeitraum hinweg ist jedoch keine gravierende Veränderung in der Verteilung zu erkennen, es ist ein leichter Anstieg der akademischen Abschlüsse an den Gesamtbeschäftigten erkennbar, bei einem gleichzeitigen Sinken der Doktoratszahlen, dies ist daher bedingt, dass es Veränderungen in der Personalzusammensetzung gibt und weniger Doktorabschlüsse ins BMVIT nachrücken. Die technischen Studienabschlüsse im BMVIT sind eher im Sinken, die juristischen bleiben eigentlich konstant.

Aus dem Sinken der technischen Abschlüsse ist jedoch nicht unbedingt auf einen Rückgang des technischen Fachwissens zu schließen, die Konzentration der juristischen Dominanz nimmt aber durch das Sinken der technischen Abschlüsse weiter zu und man kann eigentlich aus diesen Zahlen schon von einer gewissen weiteren Verrechtlichung im BMVIT ausgehen, die juristischen Aspekte treten dadurch weiter in den Vordergrund.

Einen Einfluss auf die Verwaltungskultur aus diesen Zahlen direkt abzuleiten fällt schwer, es steigert sich die akademische Ausbildungsquote im BMVIT, dies kann mit einer Steigerung des Fachwissens einhergehen und mit unterschiedlichen Berührungsformen und eventuell auch Ängsten nicht akademisch gebildeter Beschäftigter. Da diese Veränderungen aber kontinuierlich und langsam ablaufen und keine schlagartigen Wechsel oder Veränderungen erkennbar sind wird im Vergleich der Gesetzgebungsperioden nicht von einem Wandel in der Verwaltungskultur aufgrund der Ausbildungsverteilung der Gesamtbeschäftigten im BMVIT ausgegangen.

4.2.5.2. Juristische Dominanz in den Führungsebenen

Aus den bisherigen Aufstellungen betreffend der akademischen Ausbildungen anhand der Gesamtbeschäftigten wurde bereits die juristische Dominanz im BMVIT abgelesen, gefolgt von der technischen Ausbildungsseite. In diesem Kapitel sollen nun die Führungspositionen betrachtet werden und ob es dort auch zu einer akademisch juristischen Dominanz kommt, die sicher einen gewichtigeren Einfluss auf die Verwaltungskultur im BMVIT hat.

Bei dieser Betrachtung ist auch wichtig, wie viele Führungspositionen überhaupt eine akademische Ausbildung absolviert und wie viele davon juristische Ausbildungen genossen haben. Als

Vergleichsmoment wird die technische Seite herangezogen, da diese in der Gesamtverteilung auch sehr dominant ist.

Im ersten Schritt erfolgt eine übersichtliche Darstellung der jeweiligen Verteilung in Prozent für die Akademiker, die Juristen und die Techniker im BMVIT. Diese Berechnungen sind aufgebaut auf den bereits vorgestellten Tabellen betreffend der Leitungsposten und der unbesetzten Stellen im BMVIT.⁶⁷

	Prozent akad. Abschluss	Prozent akad. Abschluss für alle besetzten Leitungs- Stellen ⁶⁸	Prozent Juristen gemessen an allen Leitungs- Stellen	Prozent Juristen für alle besetzten Leitungs- Stellen	Prozent Juristen gemessen an akad. Abschluss	Prozent Techniker gemessen an allen Leitungs- Stellen	Prozent Techniker für alle besetzten Leitungs- Stellen	Prozent Techniker gemessen an akad. Abschluss
Sep.02	77,94%	91,38%	42,65%	50,00%	54,72%	16,18%	18,97%	20,75%
Dez.02	79,41%	94,74%	42,65%	50,88%	53,70%	14,71%	17,54%	18,52%
Jän.03	85,07%	95,00%	43,28%	48,33%	50,88%	17,91%	20,00%	21,05%
Nov.03	83,33%	88,71%	43,94%	46,77%	52,73%	16,67%	17,74%	20,00%
Feb.06	86,36%	90,48%	43,94%	46,03%	50,88%	18,18%	19,05%	21,05%
Nov.06	83,08%	91,53%	43,08%	47,46%	51,85%	16,92%	18,64%	20,37%
Mär.07	83,08%	91,53%	43,08%	47,46%	51,85%	16,92%	18,64%	20,37%
Okt.07	83,58%	90,32%	44,78%	48,39%	53,57%	17,91%	19,35%	21,43%
Jul.08	85,07%	90,48%	46,27%	49,21%	54,39%	17,91%	19,05%	21,05%
Jän.09	85,07%	89,06%	46,27%	48,44%	54,39%	17,91%	18,75%	21,05%

Tabelle 18: Verteilung Leitungsposten, Akademiker gesamt, Juristen, Techniker

Diese einleitende Übersicht bietet schon einigen Aufschluss über die Zusammensetzung in den Führungspositionen, die Zahl der Führungskräfte mit akademischem Abschluss liegt im Beobachtungszeitraum kontinuierlich sehr hoch mit um die 85%. Bezieht man in die Berechnungen die unbesetzten Stellen als Faktor noch mit ein (also betrachtet man nur die besetzten Leitungsposten), dann bekommt man Werte von 95% als Spitze am Beginn der Beobachtung hin zu knappen 90% aller Führungspositionen, die einen akademischen Abschluss haben. Dies bedeutet, dass die Leitungsebene eigentlich in der Hand studierter Personen liegt.

Bei der Betrachtung der in der allgemeinen Verteilung bestimmenden Studiengänge, der juristischen und der technischen Abschlüsse, die über alle Beschäftigten hinweg eher knapper beieinander liegen, zeigt sich in der Führungsebene ein ganz anderes Bild. Hier ist die Dominanz der juristischen Seite stark erkennbar, die technische Seite ist bei weitem nicht so präsent in den Leitungen.

Die Zahl der juristischen Abschlüsse ist, gemessen an den gesamten akademischen Abschlüssen gleichbleibend bis leicht steigend mit Werten zwischen 51 und 54%, gemessen an den besetzten Stellen (offene Leitungsposten heraus gerechnet) ist der Wert zu Beginn der Untersuchungsperiode fallend von 50% knapp vor der XXII. Gesetzgebungsperiode bis auf 46%, dann steigt die Zahl wieder auf über 49% gegen Ende der XXIII. Gesetzgebungsperiode an. Dies zeigt, dass die Juristen mit knapp

⁶⁷ Vergleiche Kapitel: 4.1.1.3 Geschäftseinteilungen Untersuchung 2002 – 2009, dort Tabelle 6: Verteilung Organisation über erweiterten Beobachtungszeitraum und Tabelle 7: Verteilung nicht besetzte Leitungsposten, erweiterter Beobachtungszeitraum

⁶⁸ Die besetzten Leitungsstellen bedeutet, dass die unbesetzten (also offenen Leitungsstellen) weggerechnet werden und die Evaluierung der Prozentzahlen anhand tatsächlich besetzten Leitungsposten erfolgt.

der Hälfte aller besetzten Führungspositionen auf jeden Fall den kräftigsten Teil der Leiterebene ausmachen.

Die Techniker sind in der Leitungsebene bei weitem nicht so präsent wie in der Gesamtbeschäftigtenverteilung. Gemessen an allen Akademikern liegt der Wert der Techniker konstant zwischen 20 und 21%, weit hinter den Juristen mit über 50%. Bei den besetzten Stellen werden Techniker zwischen 17 und 20% in der Führungsposition eingesetzt, dies gegenüber den 46 bis 49% der Juristen.

Aus dieser ersten Übersicht lässt sich erkennen, dass das BMVIT als technisches Ministerium in der Führungsebene auf jeden Fall von rechtlichen Leitern geprägt und dominiert wird. Die Verwaltungskultur im BMVIT ist also eine juristisch geprägte, es kommt aber in den Beobachtungszeiträumen, betrachtet man die Summenzahlen der Leitungspositionen, zu keinem Wandel aufgrund massiver Veränderungen der Zahlen.

Um die wirkliche Ausrichtung und die Dominanz feststellen zu können wird diese Summenzahl aber weiter untergliedert in die Führungsebenen, die Sektionen, Gruppen, Abteilungen und Stabstellen. Aufgrund dieser Zahlen wird erst ersichtlich, ob die wirkliche Dominanz und Macht, die aus den höherrangigen Ebenen kommt und wirksam an untere Führungsebenen weitergegeben wird, wirklich in juristischer Hand liegt, wie es die Gesamtzahlen belegen würden.

Für die Untersuchung wird als erste Ebene die der Sektionen betrachtet, welche die höchste Ebene nach der politischen Führung ist.

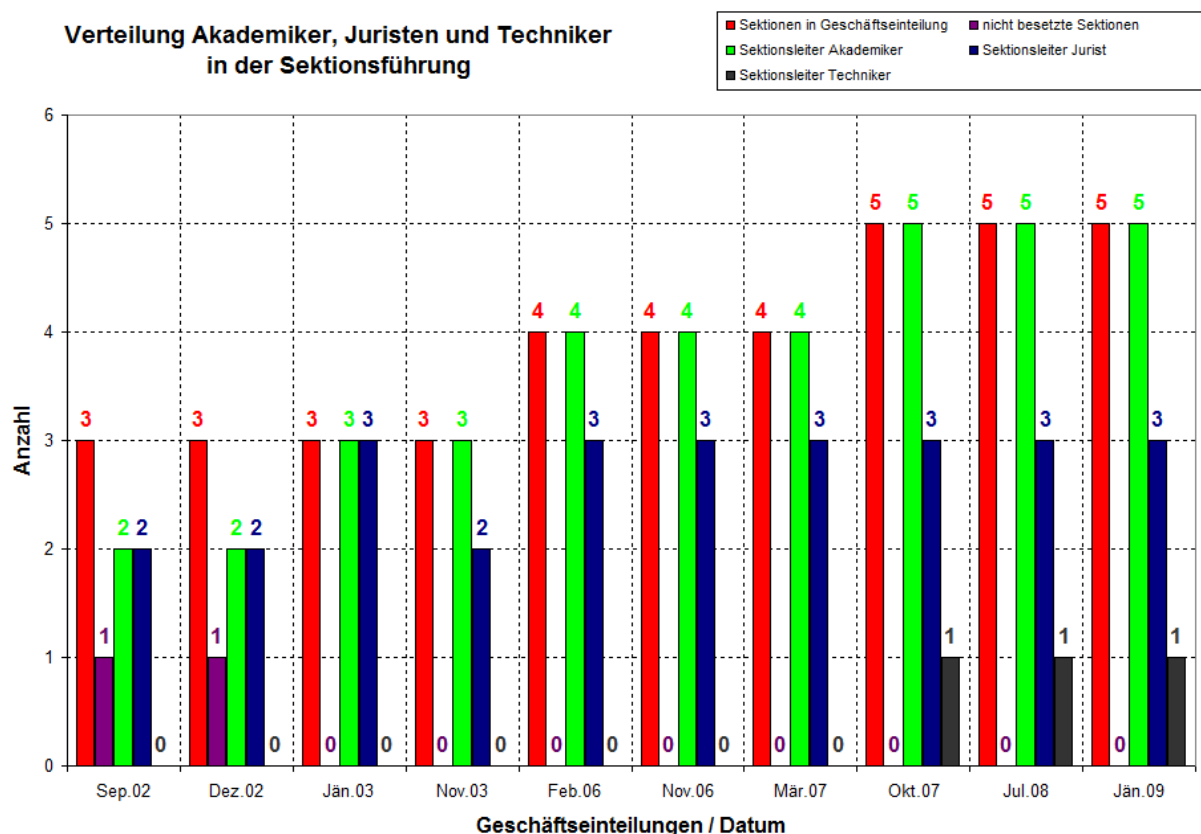


Abbildung 17: Sektionsleitung und akademische Verteilung

Diese Abbildung zeigt schon sehr deutlich, dass die Sektionsleitung einerseits von Akademikern, denn ab 2003 sind alle Sektionsleiter Akademiker, und ebenso von der juristischen Ausbildungsseite dominiert wird. Bis November 2003 sind alle besetzten Sektionen von Juristen eingenommen, im November 2003 ist die Sektion II die Ausnahme, diese wird von einem Absolventen der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften geleitet, ab 2006 wird die Sektion IV von einem Sozial- und Wirtschaftswissenschaftler geführt. Ab Oktober 2007, mit Einführung der Sektion V und der Leitung durch den Techniker und Generalsekretär Kasser wird eine Sektion auch durch Techniker geleitet.

Über den Beobachtungszeitraum hinweg kann man aber sagen, dass die Juristen auf jeden Fall dominant sind, in der XXII. Gesetzgebungsperiode haben sie noch eine größere Dominanz als in der XXIII. Gesetzgebungsperiode, dies aber auch dadurch, dass in der XXIII. Gesetzgebungsperiode mehr Sektionen waren. Die zentrale Sektion I, die für das Personalwesen und die Organisation des BMVIT zuständig ist, war aber immer juristisch geleitet.

Die Verwaltungskultur, die natürlich aus der höchsten Beamtenspitze, den Sektionen, heraus geprägt ist, ist eine juristisch determinierte, die ihre Dominanz während des Beobachtungszeitraumes nur wenig zu Gunsten von anderen Studienvertretern einbüßen musste.

In der eine Ebene untergeordneten Leitungsverteilung, den Gruppen, zeigt sich den Ausbildungen betreffend folgendes Bild:

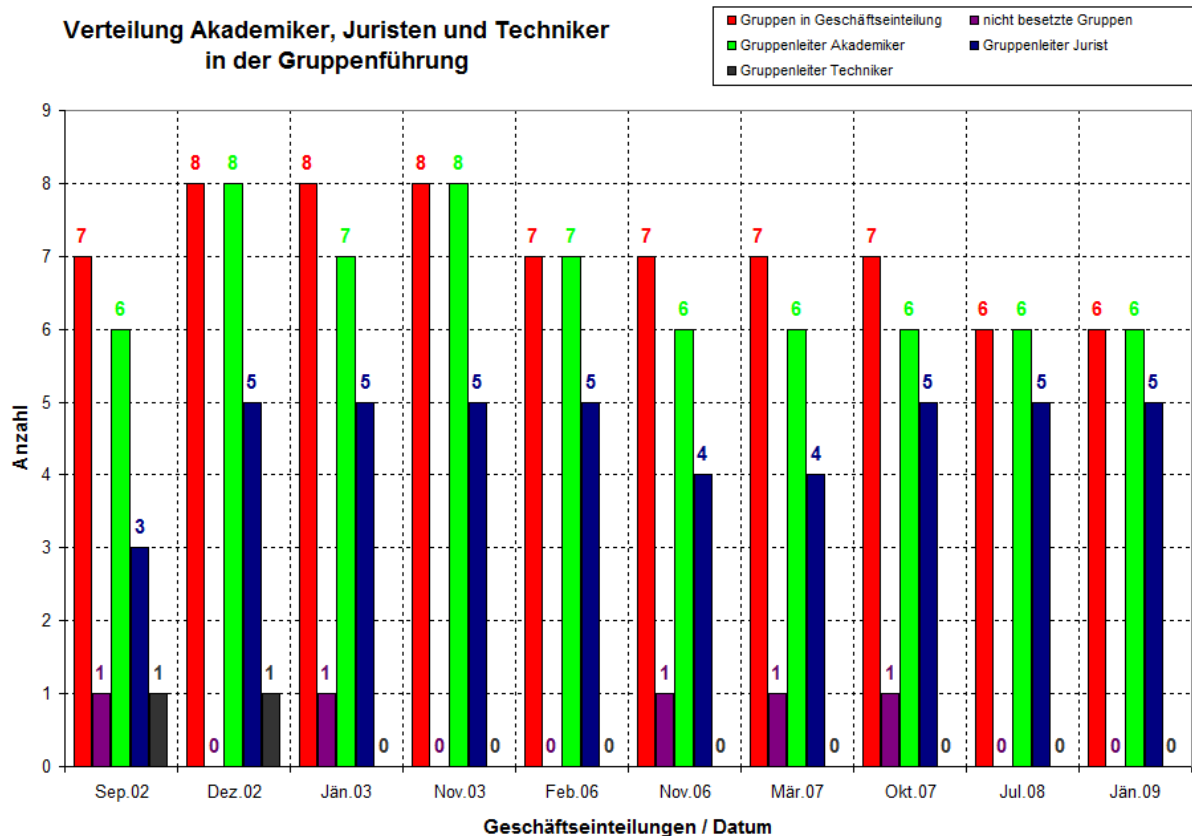


Abbildung 18: Gruppenleitung und akademische Verteilung

Auch bei den Gruppen zeigt sich, dass alle Beschäftigten, welche die Gruppenleitung innehaben, eine akademische Ausbildung haben, eine Differenz zu den Gesamtgruppen liegt nur dann vor, wenn Gruppen nicht besetzt sind. Bei der Betrachtung der juristischen Ausbildungen zeigt sich, dass der Großteil aller Leiter der Gruppen eine juristische Ausbildung genossen hat, Techniker als Gruppenleiter gibt es seit 2002 keine mehr.

Auf der Ebene der Gruppen zeigt sich also ebenso wie bei den Sektionen, eine starke juristische Dominanz, die auf die weiter unten liegenden Abteilungen weitergegeben werden kann und welche die juristische Verwaltungskultur im BVMIT, die schon durch die Sektionen vorgegeben ist, noch verstärkt.

Innerhalb des Beobachtungszeitraumes zeigt sich, dass diese Stärke der Juristen in der XXIII. Gesetzgebungsperiode noch intensiver ist als in der XXII. Gesetzgebungsperiode.

In den Abteilungen zeigt sich folgendes Bild.

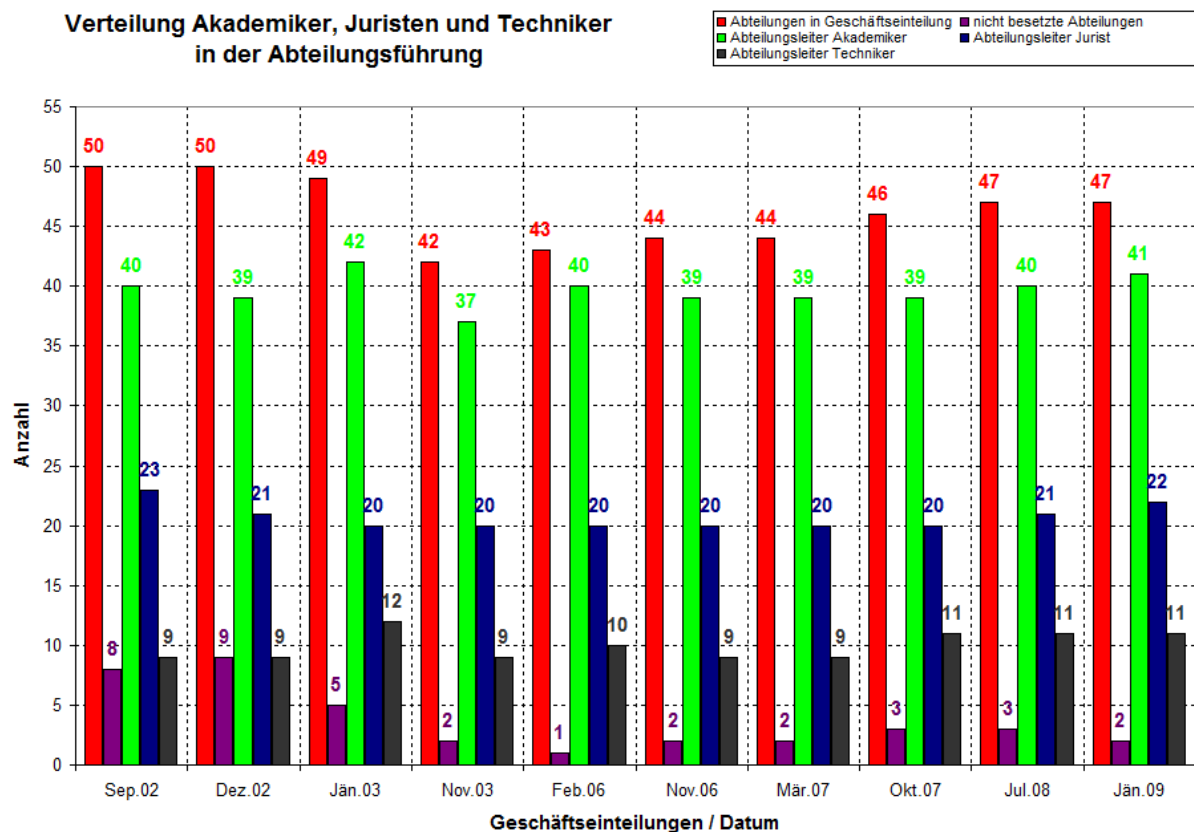


Abbildung 19: Abteilungsleitung und akademische Verteilung

Bei den Abteilungsleitungen zeigt sich ein dominantes Bild der Akademiker, demgegenüber aber ein etwas weniger dominantes der Juristen bei den jeweiligen Leitern.

Der Grad der Akademiker, verglichen mit den Abteilungen gesamt, zeigt, wenn man die Anzahl der nicht besetzten Abteilungen berücksichtigt, dass eine sehr hohe Zahl der Abteilungsleiter auch eine akademische Ausbildung absolviert hat. Die größte Differenz zwischen Abteilungen und Akademikern (betrachtet man die besetzten Posten) ist 4 im Jahr 2008 und 2009, also am Ende der Beobachtung,

dies bedeutet also, dass eigentlich fast alle Abteilungsleiter eine akademische Ausbildung absolviert haben. Die Zahl der Nicht-Akademiker in der Leitungsposition ist aber über die beiden Gesetzgebungsperioden kontinuierlich zwischen 2 und 4 Personen.

Bei den Juristen zeigt sich, dass knapp mehr als die Hälfte der Akademiker, die Abteilungsleiter sind, Juristen sind. Auch hier ist die Anzahl und die Verteilung sehr gleichmäßig und es zeigen sich wenige Veränderungen, die auf einen Wandel der Verwaltungskultur deuten lassen würden. Bei den Technikern zeigt sich ein ähnliches Bild betreffend der Kontinuität, die Zahl der Techniker als Abteilungsleiter ist aber in etwa nur halb so groß wie die der Juristen. In dieser Hierarchiestufe der Führungspositionen sind die Techniker aber wieder stärker vertreten als in den höherrangigen Führungsebenen.

Auch auf der Ebene der Abteilungen ist die juristische Seite eine der maßgeblichen bei den Leitungspositionen, jedoch haben hier andere Studienrichtungen und speziell die Technik auch Einfluss, sie bekommen aber aus den Sektionen und Gruppen Vorgaben, die aus juristischem Gedankengut stammen.

Um die Verteilungen der Leitungspositionen abzuschließen, erfolgt noch die Darstellung der Verhältnisse in den Stabstellen.

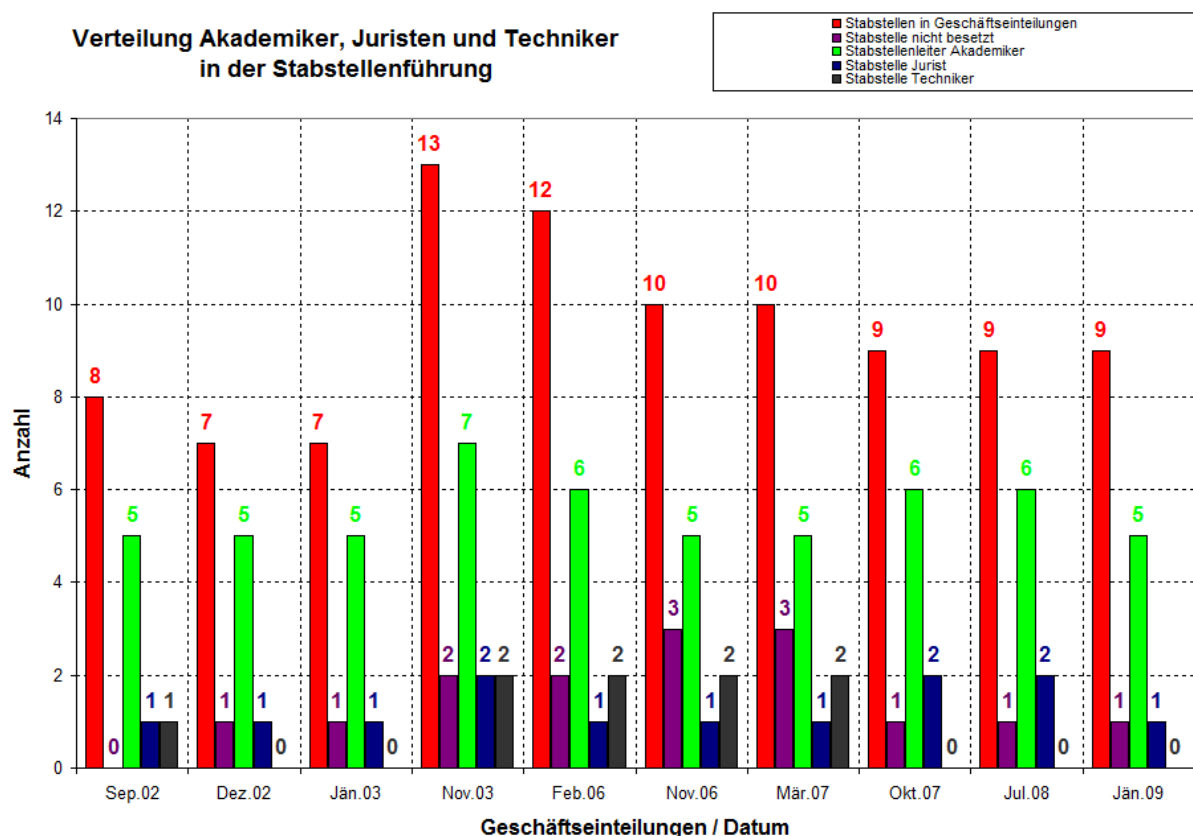


Abbildung 20: Stabstelleneitung und akademische Verteilung

Die Stabstellen zeigen sehr unterschiedliche Werte in den einzelnen Gesetzgebungsperioden. Ein Großteil der Stabstellenleiter hat eine akademische Ausbildung abgeschlossen, es gibt jedoch hier

keine so kontinuierlichen Werte wie in den anderen Führungsebenen. Dies alleine dadurch, dass sich die Stabstellen immer wieder verändern, daher auch die Leitungen unterschiedlich besetzt sind.

Die Zahl der Akademiker in den Stabstellenleitungen ist in der XXIII. Gesetzgebungsperiode dominierender als in der XXII. Gesetzgebungsperiode, in der XXIII. Gesetzgebungsperiode ist die Zahl der Stabstellen auch gleichbleibend (Beginn 10, dann durchgehend 9 Stabstellen). In der XXII. Gesetzgebungsperiode kommt es zu mehreren Sprüngen in der Anzahl, speziell von Jänner 2003 mit 7 Stabstellen auf November 2003 mit 13 Stabstellen. Die Zahl der Akademiker macht diesen Sprung aber nicht mit.

Betreffend der Juristen ist zu sagen, dass die Zahl dieser in der Stabstellenleitung gleichbleibend ist und maximal zwei beträgt, bei den Technikern ist dies ebenso der Fall. Auf dieser Ebene ist die Dominanz der Führungspositionen durch Juristen nicht so gegeben wie in den anderen Hierarchiestufen.

Eine Erklärung hierfür ist die Etablierung der Stabstellen je nach Funktion und Notwendigkeit und damit auch die für eine bestimmte Zeit ausgelegte Besetzung der Stabstellen mit den entsprechenden Leitern, deren Ausbildung der Funktion am besten entspricht, dies muss in dieser Ebene nicht immer ein Jurist oder Techniker sein. Hier sind auch einige Sozial- und Wirtschaftswissenschaftler in den Leitungsposten vertreten.

Zu der juristischen Dominanz im BMVIT und dem Einfluss auf die Verwaltungskultur ist zusammenfassend zu sagen, dass diese in den Leitungspositionen (abgesehen von den Stabstellen) sehr groß ist, bei den gesamten Beschäftigten mit mehr als 40% auch signifikant vorhanden ist. Das BMVIT ist auf jeden Fall juristisch dominiert und die Verwaltungskultur auch juristisch geprägt, da die Verwaltungskultur durch Vorgaben der höheren Verwaltungsebenen durchgängig bis zu den einzelnen Beschäftigten weitergegeben und eingelernt wird.

Ein Wandel dieser juristischen Verwaltungskultur in den Gesetzgebungsperioden ist aber nicht signifikant erkennbar, die Dominanz bleibt gleichmäßig bestehen, da vor allem in den Ebenen der Sektionen, Gruppen als auch der Abteilungen wenig Veränderungen in der akademischen Ausbildung vorhanden sind und es daher zu keinem aufgrund der Ausbildung bedingten Verwaltungskulturwandel kommt.

4.2.6. Altersverteilung

Die Altersverteilung ist für die Untersuchung über den Beobachtungszeitraum und die Verwaltungskultur dieser beiden Gesetzgebungsperioden nicht repräsentativ, da es sich einerseits um eine Momentaufnahme handelt, da vom Ministerium selbst zwar Daten betreffend der Verteilung zur Verfügung gestellt wurden, diese sind aber nur aus dem Jahre 2007, andererseits betreffen diese Daten das gesamte BMVIT und nicht nur den Bereich der in der Geschäftseinteilung aufgelistet ist, also über die Zentralstelle hinaus. (Vgl. Personal-Management 2007)

Weitere Daten konnten aus dem Internet über die Bundeskanzleramt Homepage abgerufen werden, diese sind aber ebenfalls nur aus dem Jahr 2007 und gehen über die Zentralstelle hinaus.

Der Vollständigkeit halber werden auch diese Altersdaten aufgenommen, um ein komplettes Bild des Personals des BMVIT bieten zu können, für die Untersuchung des Wandels der Verwaltungskultur sind sie nicht repräsentativ.

Bei der Altersverteilung ergibt sich aus den Daten folgendes Bild:

Jünger als 20 Jahre:	16 Personen
Zwischen 20 bis 29	57 Personen
Zwischen 30 und 39	238 Personen
Zwischen 40 und 49	459 Personen
Zwischen 50 und 59	335 Personen
Älter als 60 Jahre	55 Personen

Diese Verteilung zeigt, dass der Großteil der Beschäftigten älter als 40 Jahre ist. Es wurde auch eine detaillierte Aufstellung übermittelt, in der die Geburtsjahrgänge aufgelistet sind. Hier zeigt sich, dass noch ein Mitarbeiter mit Geburtsjahr 1927 beschäftigt ist, also bereits über 80 Jahre alt ist. Das errechnete Durchschnittsalter im BMVIT ist 45,5 Jahre.

Daraus ergibt sich folgende Darstellung:

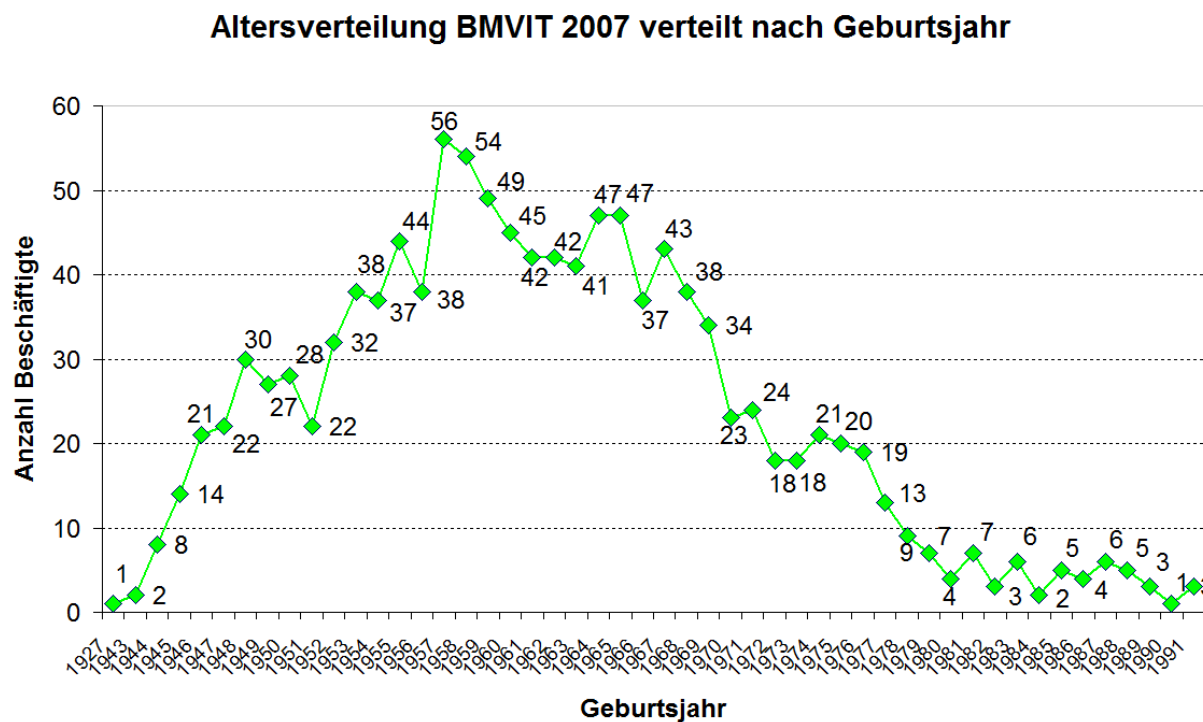


Abbildung 21: Altersverteilung BMVIT nach Geburtsjahr
(Vgl. Personal-Management 2007)

Einen Einfluss auf die Verwaltungskultur kann man aus dieser Darstellung direkt nicht ablesen, da es keine Vergleichbarkeit mit anderen Daten und anderen Altersverteilungen gibt.

Allgemein ist für die Verwaltungskultur zu sagen, dass es in den folgenden Jahren zu einer Verjüngung im BMVIT kommen wird, mit einer großen Pensionswelle wird im BMVIT in den Jahren von 2017 bis 2020 gerechnet, ein großer Teil der Beschäftigten konzentriert sich jetzt bereits auf das Alter von 38 bis 50 Jahren, diese Altersgruppen werden, wenn sie das Pensionsalter erreichen zu einer Personalreduktion oder zu einer massiven Verjüngung beitragen. (Vgl. Altersstruktur 2007, S. 53f)

Diese Pensionierungswelle, ebenso wie sich eine daraus ergebende mögliche Verjüngung, wird die Verwaltungskultur nachhaltig beeinflussen, innerhalb des Beobachtungszeitraums kann kein Wandel der Verwaltungskultur aufgrund der Altersverteilung ausgemacht werden.

4.2.7. Ministerialsekretariate / Kabinette

Ein ebenfalls wichtiger Punkt in der Organisation stellt das Kabinett dar⁶⁹. Der Bundesminister, die Staatssekretär/Innen und der Generalsekretär haben einen eigenen Mitarbeiterstab, das Kabinett. Dieses stellt realpolitisch einen wichtigen Faktor im Ministerium dar, die Kabinette arbeiten nicht nur dem Minister zu, sie haben oftmals realpolitisch mehr Macht, dienen als Filterebene vor dem Minister und haben selbst auch einige Entscheidungskompetenzen außerhalb ihrer Definition.

Dieses Kapitel versucht die Bewegungen in den Kabinetten aufzuzeigen, dabei die Anzahl der Mitglieder entsprechend der jeweiligen Geschäftseinteilung, wie viele Veränderungen es gab und vor allem als einen wichtigen Punkt, wie Karrieren im BMVIT aus den Kabinetten heraus entstanden und verfolgbar sind.

4.2.7.1. Kabinette - Zahlen und Veränderungen

Diese erste Betrachtung widmet sich den gesamten Kabinettszahlen und den Veränderungen in den Kabinetten was Wechsel, Neueinstellungen und damit auch die Anzahl der Mitarbeiter betrifft.

Bei der Betrachtung der Geschäftseinteilungen über den erweiterten Beobachtungszeitraum hinweg ergibt sich daher folgendes Bild:

⁶⁹ bereits vorgestellt in Kapitel: 3.2.9 Ministerbüros - Kabinettsmitglieder

Datum der Geschäftseinteilung	Anzahl der Kabinettsmitglieder	Minister, Staatssekretäre, Generalsekretäre ⁷⁰	Differenz zur vorhergehenden Geschäftseinteilung	Neue Mitglieder im Kabinett	Mitarbeiter, die Kabinett und BMVIT verlassen
Sep.02	22	2		0	3
Dez.02	19	2	-3	0	1
Jän.03	18	2	-1	1	10
Nov.03	36	2	18	31	22
Feb.06	45	3	9	39	16
Nov.06	34	3	-11	5	34
Mär.07	24	3	-10	22	3
Okt.07	34	3	10	12	4
Jul.08	36	3	2	6	23
Jän.09	28	2	-8	16	0

Tabelle 19: Verteilung Kabinettszahlen über Beobachtungszeitraum

Daraus ergibt sich folgende Darstellung für den Vergleich der Kabinettsmitglieder und der jeweiligen neuen Mitarbeiter, bzw. jener, die das BMVIT verlassen.

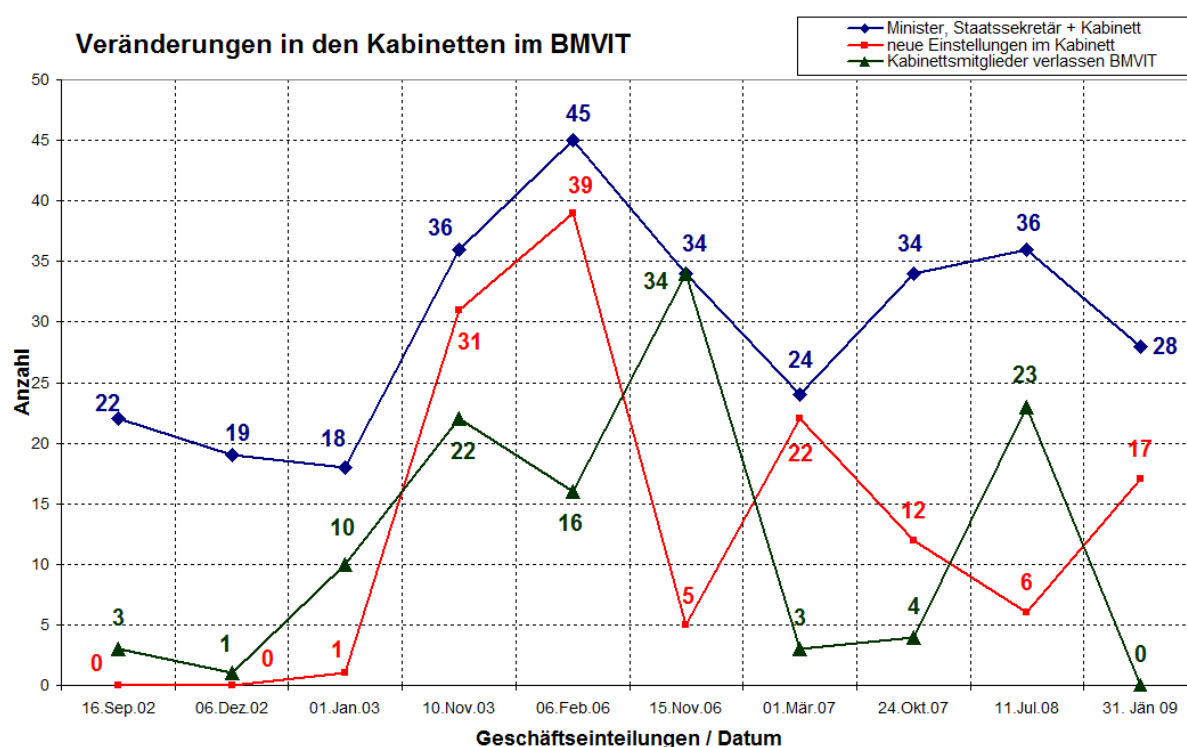


Abbildung 22: Veränderungen in den Kabinetten im BMVIT

Eine der ersten Erklärungen, die betreffend dieser Zahlen getroffen werden muss, ist, dass unter Bundesminister Gorbach in der Zeit von 2003 bis Ende seiner Amtszeit nicht nur das reine Kabinett vom BMVIT in der Geschäftseinteilung gelistet ist, sondern auch das Kabinett, welches er als Vizekanzler beigestellt hatte. Dies ist dann auch die Zeit, in welcher der 2. Staatssekretär etabliert wurde.

⁷⁰ die genaue Verteilung ist ersichtlich in Tabelle 10: Politische Führungspositionen im BMVIT im Beobachtungszeitraum

In der Zeit bis zur XXII. Gesetzgebungsperiode, also bis zur Geschäftseinteilung vom November 2003, ist in den Kabinetten Konstanz ersichtlich. Mit der Geschäftseinteilung 2003 ist der Wechsel von Bundesminister Reichhold zu Bundesminister Gorbach erkennbar, es wurde dabei annähernd das gesamte Kabinett ausgetauscht, es bleiben nur 8 der ehemals 18 Kabinettsmitglieder im BMVIT weiter beschäftigt, davon der Generalsekretär und sein komplettes Kabinett, das sind 3 Personen. Vom Kabinett des Bundesministers Reichhold wechseln 4 Mitarbeiter in das BMVIT.⁷¹ Nur ein Kabinettsmitglied des Bundesministers Reichhold ist auch im Kabinett von Bundesminister Gorbach zu finden.

Im November 2003 ist ein sofortiger Sprung von 18 Beschäftigten in den Kabinetten auf 36 Beschäftigte erkennbar. Davon werden 31 Personen neu aufgenommen, die mit dem Minister und dem Staatssekretär in das BMVIT kommen. Dies bedeutet einen kompletten Wandel innerhalb des BMVIT auf der Kabinettssebene und daher auch neue Spielregeln und damit verbunden eine neue Verwaltungskultur, denn es gilt, sich auf die neuen Personen einzustellen, die Arbeitsweise kennenzulernen und die Verhaltensweisen abzustimmen. Ein Wechsel an der Spitze eines Ministeriums ist daher immer auch mit einem Wandel der Verwaltungskultur verbunden.

Interessant ist, dass es im BMVIT zwischen 2003 und 2006, obwohl der Minister gleich bleibt, doch zu Veränderungen in den Kabinetten kommt, die größere Ausmaße annehmen als erwartet. Im Februar 2006 sind 45 Kabinettsmitglieder zu zählen, das Bemerkenswerte ist, dass gegenüber 2003 39 neue Personen im Kabinett zu finden sind. Es sind demgegenüber aber nur 22 Personen, die das Kabinett verlassen haben. Ein Grund ist, dass in dieser Zeit der EU-Vorsitz in Österreich war, deswegen waren auch für diese Zeit einige Sondervertragsbedienstete zusätzlich im BMVIT im Kabinett angestellt, dies sind 4 Personen.

Ein weiterer Grund für die massiven Veränderungen ist auch jener, dass ein 2. Staatssekretär in dieser Geschäftseinteilung eingeführt und der Generalsekretär nicht mehr vorhanden ist. Es sind aber nahezu alle Kabinettsmitglieder auch der verbleibenden politischen Spitzen ausgetauscht worden. Es kommt auch in dieser Zeit zu 10 Eingliederungen von Kabinettsmitgliedern in Beschäftigungsverhältnisse im BMVIT.

Die Veränderungen von Februar 2006 auf November 2006 sind für den kurzen Zeitraum auch durch 16 Personen die das Kabinett verlassen, und 5 Neueinstellungen geprägt. In der November Einteilung sind die Sondervertragsbediensteten für die EU-Präsidentschaft bereits nicht mehr vorhanden.

Dies bedeutet, dass auch innerhalb der XXII. Gesetzgebungsperiode sehr viele Veränderungen innerhalb der Kabinette zu verzeichnen sind, trotz einer kontinuierlichen Führung. Dies zeigt, dass es innerhalb der XXII. Gesetzgebungsperiode aufgrund der Veränderungen der Beschäftigten auch zu neuen Kulturbildungen und Veränderungen der Kultur gekommen ist.

⁷¹ alle Wechsel aus den Kabinetten in die Beschäftigung innerhalb des BMVIT werden im Kapitel: 4.2.7.2 Karrieren aus den Kabinetten ausführlich beschrieben und auch namentlich nachvollzogen.

Der Übergang von der XXII. zur XXIII. Gesetzgebungsperiode ist natürlich durch einen Austausch des Kabinetts gekennzeichnet, da es sich auch um einen Wechsel in der politischen Richtung von der FPÖ/BZÖ zur SPÖ hin handelt. Nach dem November 2006 verlassen alle 34 noch beschäftigten Kabinettsmitglieder das BMVIT und es werden 22 neue Personen für die Kabinette (mit den politischen Spitzen) eingesetzt, 2 Personen wechseln von der Verwaltungsebene des BMVIT in das Kabinett. Ein Komplettwechsel der Kabinette bei einer Umfärbung des Ministeriums ist die Regel.

Diese Veränderung ist auf jeden Fall mit einem Wandel in der Verwaltungskultur gleichzusetzen, da es neben den neuen Personen im BMVIT auch zu einer neuen politischen Ausrichtung kommt und damit zu komplett neuen Richtlinien und Spielweisen aller Faktoren, welche die Verwaltungskultur beeinflussen.

Betrachtet man die Veränderungen unter dem Ansatz und Gedanken einer Umfärbungen im BMVIT, so kann man im Beobachtungszeitraum erkennen, dass anhand dieser neuen Ausgangsbasis an der politischen Spitze des BMVIT und in den Kabinetten und damit verbunden der gesamten Auswirkungen auf das Ministerium sich auch die Verwaltungskultur ändert.

Von März 2007 auf Oktober 2007 ist eine relative Kontinuität erkennbar, es verlassen nur 3 Mitarbeiter die Kabinette, die Anzahl der Mitglieder vergrößert sich um 10 auf 34 Kabinettsmitglieder. Es werden sowohl dem Minister als auch der Staatssekretärin zusätzliche Mitarbeiter beigestellt, ebenso wie wieder ein Generalsekretär installiert wird.

Auch zwischen Oktober 2007 und Juli 2008 kommt es zu wenigen Veränderungen innerhalb der Kabinette. Die Gesamtmitarbeiteranzahl steigt um 2 Beschäftigte auf 36, in dieser Zeit verlassen 4 Beschäftigte das BMVIT und es kommt zu 6 Neueinstellungen.

Diese Umstellungen sind nicht durch große Veränderungen geprägt, daher ist in diesem Fall auch nicht von einem großen Wandel in der Verwaltungskultur zu sprechen, es kommt eher zur Etablierung der neuen Kultur ohne große Maßnahmen der Umgestaltung. Daher ist es der Verwaltungsebene des BMVIT möglich, sich auf die mittlerweile gewohnten Spielregeln und Handlungsweisen besser einzustellen.

Zu Beginn der XIV. Gesetzgebungsperiode unter Bundesministerin Bures kommt es zu Umgestaltungen in den Kabinetten, es werden 23 Mitarbeiter, die unter Bundesminister Faymann im Kabinett waren, nicht mehr beschäftigt, dafür kommen 17 neue, die Gesamtbeschäftigtenanzahl sinkt von 36 auf 28 Kabinettsmitglieder. Hier ist die politische Kontinuität auch daran erkennbar, dass 11 Kabinettsmitglieder übernommen werden.

Diese Phase ist zwar schon wieder außerhalb des eigentlichen Betrachtungszeitraums, zeigt einerseits Momente der Veränderung durch 17 neue Mitarbeiter, andererseits durch 11 verbleibende auch Momente der Kontinuität und der Beständigkeit und daher ist ein Wandel der Verwaltungskultur bei diesem Wechsel der politischen Spitze nicht so immens zu sehen.

Aus den Untersuchungen lässt sich sagen, dass innerhalb der XXIII. Gesetzgebungsperiode, im Gegensatz zur vorhergegangenen, weniger Veränderungen innerhalb der Kabinette zu sehen sind und damit ist diese Zeit auch im Verlauf der Verwaltungskultur als ruhigere zu betrachten. In der vorangegangenen Gesetzgebungsperiode hat sich die Verwaltungskultur innerhalb der Legislaturperiode selbst oftmals verändert oder musste durch die massiven Veränderungen in den Kabinetten angepasst werden, die auf jeden Fall einen Einfluss haben. In der XXIII. Gesetzgebungsperiode gibt es zu Beginn den großen Wandel durch die neue politische Spitze und die damit verbundene Umfärbung an der Spitze und in den Kabinetten, innerhalb der Gesetzgebungsperiode kommt es jedoch zu wenigen und nicht spürbaren Veränderungen, die sich auf die Verwaltungskultur, wenn, nur marginal auswirken konnten.

Die Verwaltungskultur unterlag auf jeden Fall sowohl in der XXII. als auch der XXIII. Gesetzgebungsperiode einem massiven Wandel, eine Deutung der Intensität ist ohne eine laufende Beobachtung aus der Innenperspektive jedoch nur schwer durchzuführen.

4.2.7.2. Karrieren aus den Kabinetten

Ein weiteres Thema, welches auf jeden Fall Einfluss auf die Verwaltungskultur hat, ist die Verfolgung der Karrieren aus den Kabinetten heraus. Die Verwaltungskultur wird auf jeden Fall durch Beschäftigte verändert (politisch geprägt), wenn diese aus einem Kabinett stammen und dann in die Struktur des Ministeriums eingegliedert werden, speziell gibt es eine Beeinflussung, wenn es sich um Spitzenpositionen handelt. Daher wird diesen Bewegungen ein eigener Betrachtungspunkt gewidmet.

In diesem Kapitel geht es darum aufzuzeigen und zu vergleichen, in welcher Gesetzgebungsperiode mehr Beschäftigte, die aus den Kabinetten stammen und daher eher zu der jeweiligen politischen Spitze im Kabinett zugetan erachtet werden, im Ministerium Positionen einnehmen können, bzw. auf Positionen gesetzt werden.

Dabei ist natürlich zu berücksichtigen, dass eine Besetzung von Spitzenpositionen nur nach den geltenden Regeln, die im Gesetz verankert sind, (wie im Kapitel 3.2. Personal beschrieben) zu erfolgen hat. Dies bedeutet, dass bei einer Übernahme der Kabinettsmitglieder in das BMVIT die komplette Aufnahmeprozedur durchzumachen ist, die Schwierigkeit dabei ist, dass eigentlich keine Aufnahmen außerhalb der bundesinternen Stellenmaßnahmen durchgeführt werden und daher eine Einstellung von Kabinettsmitarbeitern (sollten diese nicht Bundesangestellte sein) sich eher schwer gestalten und verwirklichen lässt. Angesichts der folgenden Datenerklärungen wird aber ersichtlich, dass die Möglichkeit durchaus besteht. In der Realpolitik und in den reellen Geschäftspraktiken in den Ministerien ist zu erkennen, dass Wunschkandidaten der Minister oder wenn Minister hinter Kandidaten stehen, diese „bessere“ Chancen auf die jeweilige Stelle haben.

Es werden hier nun für die jeweilige Geschäftseinteilung die Mitarbeiter aus den Kabinetten herausgesucht, die entweder aus dem Ministerium stammen, oder nach der Arbeit in den Kabinetten in

die Ministerien übernommen wurden. Dabei wird auch der weitere Werdegang im Ministerium bis zur letztgültigen Geschäftseinteilung verfolgt. Änderungen bei den Kabinettsmitgliedern kommen an sich immer wieder vor und das Kabinett wird im Laufe der Dauer einer Regierungsperiode auch unter demselben Minister oder Staatssekretär immer wieder ausgetauscht.

Ein Verbleib im Kabinett nach einem Austausch der Führungsspitze ist nur in den seltensten Fällen möglich, zumeist wird das gesamte Kabinett als Anhängsel der jeweiligen politischen Spitze mit ausgetauscht. Ein Verbleib ist nur dann möglich, wenn der Mitarbeiter aus dem Ministerium stammt und spezielles Fachwissen hat, welches die neue Führung auch benötigt, aber selbst wenn der Mitarbeiter aus dem Ministerium selbst stammt wird er nach der Zeit im Kabinett zumeist wieder in die reguläre Funktion im Ministerium eingegliedert.

Für die Betrachtung werden die Kabinette der Minister, der StaatssekretärInnen und auch der Generalsekretäre herangezogen, wobei die Mitarbeiter des Generalsekretärs zumeist allgemein ein größeres Naheverhältnis zu der Bundesverwaltung denn zur Politik haben.

Vorab muss festgestellt werden, dass die Geschäftseinteilung im November 2006 eine ist, die nach der Wahl ausgegeben wurde, die Veränderungen, die durchgeführt wurden, sind aber bereits vor der Wahl passiert.

Die Aufgliederung wird entsprechend der Geschäftseinteilungen durchgeführt, es werden die Karrieren der Kabinettsmitglieder von Beginn der Betrachtungsperiode an beleuchtet. Es werden die Wege durch die Geschäftseinteilungen betrachtet, bei Personen, bei denen auf der BMVIT-Homepage nähere Informationen vorgefunden wurden, sind diese Zusatzdaten ebenfalls angeführt.

Veränderung ausgehend von: Geschäftseinteilung DEZ. 2002:

SCHIEFER Arnold:

- aus Kabinett Bundesminister Reichhold
- JAN 2003 – provisorischer Leiter Gruppe Straße in Sektion II
- NOV 2003 – Sektionschef Sektion II
- scheidet bis 2006 aus BMVIT aus

Veränderung ausgehend von: Geschäftseinteilung JAN. 2003 (letzte vor eigentlicher Beobachtungsperiode, ab 28. Februar Bundesminister Gorbach, relevant für XXII. Gesetzgebungsperiode)

SAILER Gerhard:

- aus Kabinett Bundesminister Reichhold
- ab NOV 2003 – Leiter Abteilung II/Sch 6 – Nahverkehr
- ab FEB 2006 – Leiter Abteilung IV/Sch 6 – Nahverkehr (Sektionen anders aufgeteilt)
- ab OKT 2007 – Leiter Abteilung IV/Sch 6 – Monitoring ÖPNRV – (neue Abteilungsbezeichnung)
- bis JUL 2008, ab dann – Leiter Abteilung V/Infra 8 – Monitoring ÖPNRV (jetzt in Sektion V)

HACKL Josef

- aus Kabinett Bundesminister Reichhold
- ab NOV 2003 in Abteilung II/ L3 – Flughäfen, Flugbetrieb und Technik
- bis JAN 2009, ab dann in Sektion II – Stabstelle – Flughäfen, Flugsicherungsanlagen, Bodenabfertigung und Luftfahrthindernisse

STOIBER Karla

- aus Kabinett Bundesminister Reichhold
- ab NOV 2003 in Stabstelle – Revision
- scheidet bis 2006 aus BMVIT aus

GRIEGO Julie Christina

- aus Kabinett Bundesminister Reichhold
- ab NOV 2003 in Flughäfen, Flugsicherungsanlagen, Bodenabfertigung und Luftfahrthindernisse
- scheidet bis 2006 aus BMVIT aus

FICHTNER Klaus

- aus Kabinett Generalsekretär Rödler
- ab NOV 03 – Leiter Stabstelle – Revision
- scheidet bis 2006 aus BMVIT aus

Veränderung ausgehend von: Geschäftseinteilung NOV. 2003 – erste unter Bundesminister Gorbach

REICHHARDT Andreas:

- aus Kabinett Bundesminister Gorbach
- kommt als Wirtschaftsreferent im Büro Prinzhorn zum BMVIT Kabinett
- Stellvertretender Kabinettschef Bundesminister Gorbach und Referent für die Bereiche Innovation und gewerblicher Rechtsschutz im BMVIT (17.02.2003 – 06.12.2004)
- Seit 2005: Leiter der Sektion III – Innovation und Telekommunikation des BMVIT

FRANZMAYR Peter:

- aus Kabinett Bundesminister Gorbach
- kommt als Referent und Büroleiter im Büro des Bundesministeriums für Justiz ins BMVIT Kabinett
- 2003 – Infrastrukturreferent im Kabinett Gorbach (27.12.2003 – 02.12.2004)
- 2004 – 2006 Leiter der Gruppe Straße, Sektion II im BMVIT
- ab NOV 2006 (genau: 05.06.2006) Leiter der Sektion II – Straße und Luft

JEDLAUCNIK Helfried:

- aus Kabinett Bundesminister Gorbach
- ab FEB 2006 – in Abteilung FCIII – Finanzen und Controlling (Stabstelle)
- durchgehend bis JAN 09

RAUCH Herbert:

- aus Kabinett Bundesminister Gorbach (5.11.2003 bis 11.07.2004)
- ab FEB 2006 – Abteilung FC IV – Finanzen und Controlling (Stabstelle)
- durchgehend bis JAN 2009, zusätzlich ab JUL 2008 in Arbeitsgruppen der Sektion IV (Vereinfachung Vorschriftenwesen und Ausbildung & Berufsbild)

STEINER Barbara:

- aus Kabinett Bundesminister Gorbach
- ab FEB 2006 – in der Sektion III – Stabstelle – Technologietransfer und Sicherheitsforschung
- durchgehend bis JAN 2009

BERGER Angelika:

- aus Kabinett Bundesminister Gorbach (20.10.2003 bis 15.02.2004)
- ab FEB 2006 – Ständige Vertretung Österreichs bei der EU
- durchgehend bis JAN 2009

OSSBERGER Birgit:

- aus Kabinett Bundesminister Gorbach
- FEB 2006 – Assistentin Sektionschef REICHHARDT Sektion III
- ab NOV 2006 – in der Sektion III – Stabstelle – Technologietransfer und Sicherheitsforschung
- durchgehend bis JAN 2009

FLEISCHHACKER Cornelia:

- aus Kabinett Bundesminister Gorbach
- ab FEB 2006 – in Abteilung II/ST 4 – Rechtsbereich Kraftfahrwesen und Fahrzeugtechnik
- durchgehend bis 2009

ASVANYI Alexandra:

- aus Kabinett Bundesminister Gorbach
- ab FEB 2006 – Assistentin Gruppenleiter FRANZMAYR Gruppe Straße Sektion II
- ab NOV 2006 – Assistentin Sektionsleiter FRANZMAYR – Sektion II
- durchgehend bis JAN 2009

BIERGL Michaela:

- kommt aus BMVIT – Ministerialkanzleidirektion – Vorzimmerdienst
- NOV 2003 – Kabinett Gorbach
- 2006 nicht in den Geschäftseinteilungen zu finden
- ab MAR 2007 – in Ministerialkanzleidirektion – Vorzimmerdienst
- ab OKT 2007 – in Kabinett Staatssekretärin Kranzl
- JAN 2009 nicht mehr im BMVIT

Veränderung ausgehend von: Geschäftseinteilung FEB. 2006

WEINZIERL Eva:

- kommt aus Ministerialkanzleidirektion – Vorzimmerdienst in das Kabinett Bundesminister Gorbach
- scheidet mit Geschäftseinteilung NOV 2006 aus BMVIT aus

Veränderung ausgehend von: Geschäftseinteilung MAR. 2007 – die erste der XXIII. Gesetzgebungsperiode

RÖHSLER Maria-Theresia:

- kommt aus Abteilung I/Präs 3 – Recht und Koordination ins Kabinett von Bundesminister Faymann, MAR 2007 Doppelfunktion mit Präs 3
- bis JAN 2009 in Kabinett Bundesminister Faymann, dann Übernahme Kabinett Bundesministerin Bures

KÜHSCHELM Sabine:

- kommt aus Abteilung II/ST 7 – Personenverkehr ins Kabinett Bundesminister Faymann, MAR 2007 Doppelfunktion mit ST 7
- bis JAN 2009 in Kabinett Bundesminister Faymann, dann Übernahme Kabinett Bundesministerin Bures

ZACH Roland:

- war NOV 2003 in Abteilung I/CS6 – Budget
- bis MAR 2007 nicht in den Geschäftseinteilungen (ist vom Patentamt)
- ab MAR 2007 in Kabinett Bundesminister Faymann
- bis JUL 2008 im Kabinett Bundesminister Faymann, nicht ins Kabinett Bundesministerin Bures übernommen, scheidet 2008 aus BMVIT aus

Veränderung ausgehend von: Geschäftsteilung OKT. 2007

MAXL Helga:

- aus Kabinett Bundesminister Faymann
- in Geschäftseinteilung OKT 2007 in Kabinett Generalsekretär KASSER, Doppelfunktion Assistent Sektionsleiter KASSER Sektion V
- durchgehend bis JAN 2009

ELSHOLZ Ferry:

- kommt vom Bundesministerium für Finanzen ins Kabinett Generalsekretär KASSER
- ab JUL 2008 auch Doppelfunktion mit Assistent Sektionschef KASSER Sektion V
- durchgehend bis JAN 2009

Veränderung ausgehend von: Geschäftseinteilung JUL. 2008

TKAVC Christine:

- aus Kabinett Bundesminister Faymann

- ab JAN 2009 in Abteilung II/I4 – Mobilitäts- und Verkehrstechnologien

HRABOVŠZKY Monika:

- aus Kabinett Staatssekretärin Kranzl
- ab JAN 2009 in der Sektion III – Stabstelle – Technologietransfer und Sicherheitsforschung

Veränderung ausgehend von: Geschäftseinteilung JAN. 2009 – die erste nach der Beobachtungsperiode:

KÖCHER Sabrina Carina:

- kommt aus der Abteilung II/I4 – Mobilitäts- und Verkehrstechnologien
- im Kabinett Bundesministerin Bures

LINDNER Barbara:

- aus dem Kabinett Staatssekretärin Kranzl
- ins Kabinett Bundesministerin Bures

Diese Aufstellung macht ersichtlich, dass es in der Zeit der XXII. Gesetzgebungsperiode mehr signifikante Veränderungen und Postenbesetzungen aus dem Kabinett in Positionen im BMVIT, auch in Führungspositionen, gab, als es in der XXIII. Gesetzgebungsperiode der Fall war.

Direkt vor der XXII. Gesetzgebungsperiode gab es 5 Stellenverschiebungen aus dem Kabinett von Bundesminister Reichhold heraus in das BMVIT, davon war ein Führungsposten betroffen, ein Kabinettsmitglied wurde zuerst Leiter einer Gruppe und darauffolgend sogleich Leiter einer Sektion.

In der XXII. Gesetzgebungsperiode waren massive Änderungen festzustellen. Zwei Kabinettsmitglieder schafften es aus dem Kabinett heraus jeweils eine Sektion zu übernehmen, einer direkt als Sektionsleiter, einer mit der Zwischenstufe als Gruppenleiter. Zusätzlich gab es noch acht weitere Kabinettsmitglieder, die bis 2006 den Weg aus dem Kabinett ins Ministerium schafften.

Eine Eingliederung in einer so hochrangigen hierarchischen Stellung ist sicher nicht unumstritten zu betrachten. Es wird normalerweise davon ausgegangen, dass es einer gewissen Zeit und eines Ausbildungsweges innerhalb eines Ministeriums bedarf, bevor man einen so hohen Posten einnehmen kann. Man sollte die Spielregeln kennen lernen, das Beamtenleben, die Zusammenhänge, die Erarbeitung und die Pflege von Kontakten und ein Gefühl für das Leben innerhalb des Beamtenapparats und der Ministeriumsebene. Dies ist notwendig, um auch die entsprechende Rückendeckung der unteren Ebenen zu haben und die Kommunikationsformen entsprechend der eigenen Position auszubauen und zu erlernen, die sich von denen der Kabinettssebene unterscheidet. Diese ist geprägt durch Hörigkeit nach oben zum Minister hin und mit Starrheit und Durchsetzungskraft nach unten in die Ministeriumsebene. Für den Leitungsposten ist es wiederum notwendig Formen des Dialogs zu erlernen und anders auf unterschiedliche Gesprächspartner einzugehen.

Ein weiterer Punkt ist, dass man normalerweise die Materie auch nur durch eine Laufbahn innerhalb der jeweiligen Bereiche kennen lernt und deswegen eine Einsetzung direkt an der Spitze auch nicht gemacht wird, außer man ist im Kabinett auch immer mit der entsprechenden Materie betraut, aber selbst hier erfolgen normalerweise Übergangszeiten, in denen man die Handlungsweisen und Spielarten der Ministeriumsebene erlernt und mitbekommen sollte.

Einsetzungen direkt in Spitzenpositionen, speziell als Sektionschefs, können auch kritisch sein, da den Leuten, die in diese Positionen gesetzt werden, eventuell der Rückhalt und die Unterstützung der untergebenen Leitungen und Beschäftigten fehlt. Es besteht natürlich die Möglichkeit, dies mit Weisungen auszugleichen, aber immer gegen die eigenen Angestellten und unter Druck arbeiten zu müssen, wird die Erfüllung der Position nicht erleichtern. Die österreichische Verwaltung ist neben der monokratischen Führung durchaus auch durch das Kollegiale innerhalb der Verwaltung und den Dialog gekennzeichnet (wie im Theorieteil vorgestellt), ob ein Sektionschef, der direkt in die Position gehievt wird diese Faktoren in sich vereinen kann, ist eher fraglich, als wenn er einen kompletten Karriereverlauf durch das Ministerium (eine Sektion,...) an die Spitze vorweisen kann.

Deswegen ist es speziell bemerkenswert, dass zwei Sektionsposten mit Kabinettsmitgliedern besetzt werden konnten und damit auch die Sektionsleitung einer politischen Farbänderung unterzogen ist, da den Kabinetten eine politische Gleichgesinnung mit dem Minister und Arbeitgeber anzurechnen ist.

Diese hochrangigen Besetzungen sind auf jeden Fall ein Zeichen mit der Umfärbung sowie der Unterbringung von bevorzugten Personen durch die politische Führung. Zusätzlich wurden für viele andere Mitarbeiter des Kabinetts weitere Beschäftigungen ermöglicht.

Diese Veränderungen passieren aber in der XXII. Gesetzgebungsperiode vor dem Ende der Gesetzgebungsperiode, die Leute werden rechtzeitig untergebracht, gegen Ende der Gesetzgebungsperiode sind laut den Geschäftseinteilungen keine Verschiebungen von Beschäftigten aus dem Kabinett ins Ministerium zu beobachten, obwohl abzusehen war, dass es zu einem Führungswechsel an der Spitze des BMVIT kommen wird, was die politische Ausrichtung betrifft.

Diese Veränderungen bedingen, neben der Färbung an der Spitze des BMVIT, dass auch innerhalb des Ministeriums ein gewisser Prozess der Umfärbung deutlich wird und erkennbar scheint. Die Leitung von zwei Sektionen durch ehemalige FPÖ/BZÖ Kabinettsmitglieder kann nicht ohne den neuen politischen Hintergrund und die Abstammung gedacht werden, das Wirken der politischen Abstammung muss mit in die Betrachtungen und die damit verbundene Kulturentwicklung einbezogen werden. Daher ist die Verwaltungskultur natürlich auch durch eine Umfärbung innerhalb des BMVIT durch die Positionierung ehemaliger Kabinettsmitglieder in hochrangige Posten geprägt.

In der XXIII. Gesetzgebungsperiode zeigt sich ein ganz anderes Bild, es werden eher Beschäftigte aus dem Ministerium in die Kabinette übernommen zu Beginn der XXIII. Gesetzgebungsperiode, erst mit der ersten Geschäftsteilung unter Bundesministerin Bures im JAN 09, in der XXIV.

Gesetzgebungsperiode zeigt sich, dass je eine Beschäftigte aus dem Kabinett des Bundesminister Faymann und der Staatssekretärin Kranzl in das BMVIT in die Abteilungen übernommen wurden.

Vergleichsweise sind in der Zeit der XXII. Gesetzgebungsperiode auf jeden Fall weit mehr Postenbesetzungen aus den Kabinetten zu verfolgen, als es in der darauffolgenden Gesetzgebungsperiode der Fall ist. Dies ist einerseits dadurch zu deuten, dass die XXIII. Gesetzgebungsperiode kürzer war und weniger Zeit für diese Postenbesetzungen war. Ein anderer Grund kann die Tatsache sein, dass das BMVIT eigentlich überwiegend durch die SPÖ mit Ausnahme der FPÖ/BZÖ Führung in der XXI. und XXII. Gesetzgebungsperiode geleitet wurde. Daher war anzunehmen, dass sehr viele Posten mit SPÖ gesinnten Beschäftigten besetzt waren, denn die Ausrichtung der politischen Spitze zieht sich in der Regel durch das Ministerium, vor allem nach so langer Dominanz. Die kurze Unterbrechung musste daher von der FPÖ/BZÖ genutzt werden, auch Beschäftigte mit ähnlicher politischer Ausrichtung an zentralen Stellen im BMVIT oder überhaupt unterzubringen. Dies kann die vielen Veränderungen und Stellenbesetzungen mit Kabinettsmitgliedern erklären.

Die Verwaltungskultur hat auf jeden Fall, aufgrund dieser Untersuchung, in der XXII. Gesetzgebungsperiode mehr Beeinflussung durch die Postenbesetzung mit Kabinettsmitgliedern erfahren, als in der darauffolgenden. Vor allem dadurch, dass Knotenpunkte und sehr hochrangige Posten besetzt wurden und diese Beschäftigten Auswirkungen auf das Ministerium haben. Die Verwaltungskultur ist daher in der XXII. Gesetzgebungsperiode durch diese Besetzungen mitgeprägt.

Einen Wandel in der XXIII. Gesetzgebungsperiode kann man schwer ablesen, der größere Wandel in der Verwaltungskultur passierte vor dieser Gesetzgebungsperiode, denn es wurden wenige Postenbesetzungen durchgeführt und daher sind die Veränderungen und die Kultur noch aus der XXII. Gesetzgebungsperiode geprägt. Die Spitzenposten können, auch ohne massive Veränderung in den Sektionen nur nach fünf Jahren neu ausgeschrieben werden, also ist in dieser Zeit nicht mit einer Neubesetzung zu rechnen.

4.2.8. Personaländerungen, Bewegungen ab 2002

Dieser Punkt betrachtet die Untersuchungen bezogen auf allgemeine Veränderungen im BMVIT auf Personalebene.

Es wird dabei aber auch der Vergleich der Geschäftseinteilungen mit den Ausschreibungen und Nennungen auf der BMVIT-Homepage vorgenommen, dies jedoch erst ab dem Jahr 2006, denn nur bis dorthin sind die Zahlen der Homepages rekonstruierbar. Dieser Vergleich wird für die allgemeinen Einstellungen (laut Stellenausschreibungen der Homepage) und die Besetzung der Leitungsposten (diese werden auf der Homepage explizit angeführt) durchgenommen.

Diese Betrachtungen sind teilweise nur Erweiterungen der bereits durchgeführten Untersuchungen bezüglich des Personals, es wurden bereits Zahlen zur Gesamtbeschäftigung genannt, hier wird

zusätzlich das Verhältnis zwischen Ausscheiden und Neueinstieg mit dazu genommen, ebenso interne Wechsel und Beförderungen im Dienstgrad (bei den öffentlich rechtlich Bediensteten).

4.2.8.1. Personalbewegungen allgemein

Dieser erste Punkt untersucht allgemeine Bewegungen im BMVIT, die Neueinstellungen, Wechsel innerhalb, Beförderungen, Rückstufungen, höheren Dienstgrade, Doppelfunktionsträger und auch die Austritte aus dem BMVIT. (Zusätzlich wird, nur der Vollständigkeit halber auch die Zahl der Hochzeiten festgehalten, soweit sie aufgrund der Namensänderung nachvollzogen werden können).

	16.Sep. 2002	06.Dez. 2002	01.Jan. 2003	10.Nov. 2003	06.Feb. 2006	15.Nov. 2006	01.Mär. 2007	24.Okt. 2007	11.Jul. 2008	31. Jän. 2009
neue Einstellungen	0	6	3	68	128	30	23	47	31	35
neue Einstellungen Kabinette BMVIT	0	0	1	31	39	5	22	12	6	17
Differenz - Einstellungen Ministeriumsebene	0	6	2	37	89	25	1	35	25	18
Ausscheidende aus dem BMVIT	37	16	49	95	44	34	32	23	46	0
Ausscheidende aus dem BMVIT aus den Kabinetten	3	1	10	22	16	34	3	4	23	0
Differenz – Ausscheidende Ministeriumsebene	34	15	39	73	28	0	29	19	23	0
Postenwechsel	0	13	14	50	111	11	2	60	30	13
Beförderung in Leitungsposten	0	2	9	6	11	1	0	6	6	2
Rückstufung von Leitungsposten weg ⁷²	0	0	1	1	2	1	0	3	1	0
Beförderung: Dienstgrad laut Amtstitel ⁷³	0	1	7	12	48	22	0	13	10	7
Doppelfunktionsträger	12	19	14	13	16	12	16	18	29	26
verheiratete Beschäftigte	0	0	0	2	3	2	1	4	2	2

Tabelle 20: Personalbewegungen, Veränderungen im BMVIT

Die Kabinettsebene wurde bereits behandelt (Vgl. 4.2.7.1 Kabinette Zahlen und Veränderungen), es ist hier vor allem die Ministeriumsebene für die weiteren Betrachtungen interessant. Daher werden aus dieser Tabelle heraus vor allem die neuen Einstellungen, Wechsel und die ausscheidenden Personen auf Ministeriumsebene (ohne die Kabinette) betrachtet, ebenso in weiterer Folge ein allgemeiner Vergleich der Beförderungen und der Rückstufungen von Leitungsposten angestellt.

Aus der oben angeführten Tabelle lässt sich folgende Darstellung der Bewegungen auf der Ministeriumsebene im BMVIT über den erweiterten Beobachtungszeitraum hinweg bilden.

⁷² Die Rückstufungen sind auch in Kapitel 4.2.2 Vorbereitung auf Stellen bereits behandelt worden.

⁷³ Diese Zahlen sind bereits in Kapitel 4.2.3 Verteilung Beamtenschaft - Amtstitel genauer behandelt worden.

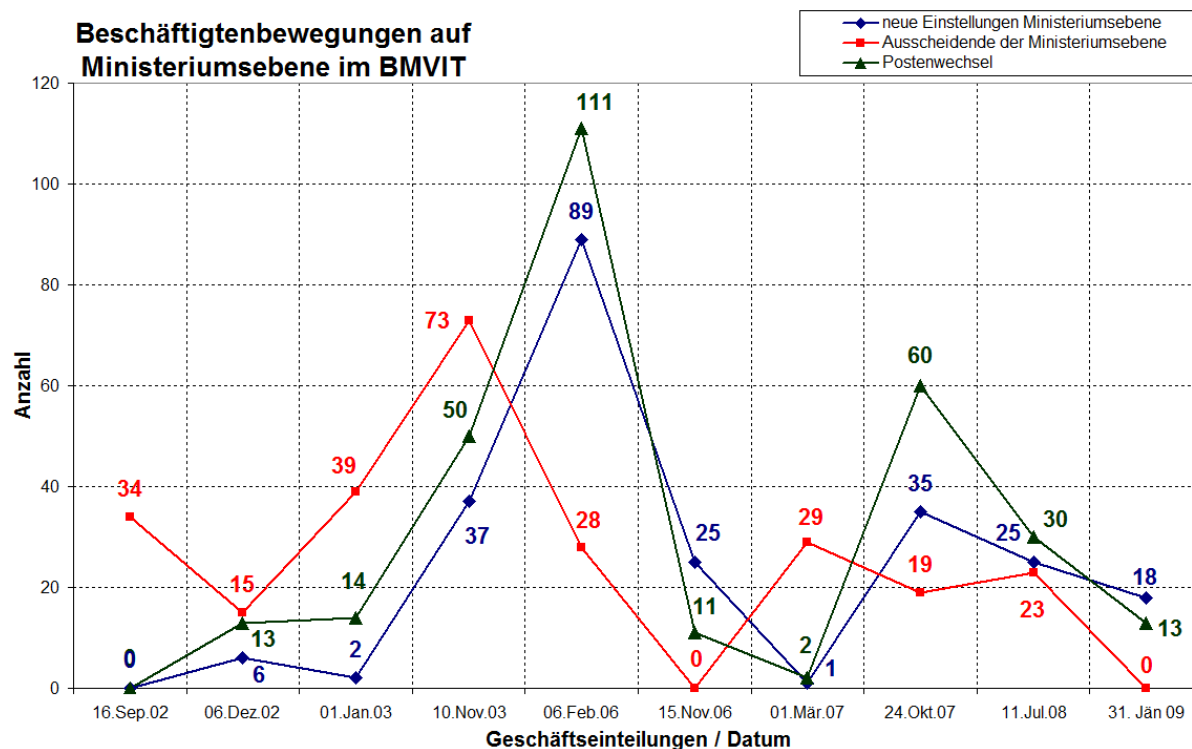


Abbildung 23: Beschäftigtenbewegungen auf der Ministeriumsebene im BMVIT

Diese Verteilungen zeigen sehr unterschiedliche Bilder. Es ist klar erkennbar, dass es im Februar 2006 zu den meisten Bewegungen im BMVIT kommt (bzw. im November 2003), man sieht die Neueinstellungen und die Beschäftigten, die das BMVIT verlassen, ebenso wie die Wechsel innerhalb der Abteilungen. Dies ist durch die große Zeitspanne zwischen den Geschäftseinteilungen zu erklären.

Sonst ist die Bewegung im BMVIT allgemein sehr hoch, die niedrigsten Zahlen sind zwischen der letzten Geschäftseinteilung in der XXII. Gesetzgebungsperiode und der ersten der XXIII. Gesetzgebungsperiode zu erkennen, hier kommt es nur zu 2 Postenwechsel, zuvor scheiden keine Beschäftigten der Ministeriumsebene aus und es kommt in dieser Zeit nur zu einer Neueinstellung.

Die XXII. Gesetzgebungsperiode ist konstant geprägt von vielen neuen Einstellungen und auch Beschäftigten, die das BMVIT verlassen, die Zahl der ausscheidenden Personen nimmt bis Februar 2006 konstant zu, erst dann ist ein Rückgang zu bemerken. Bei den Neueinstellungen und den Wechseln innerhalb des BMVIT verhält es sich gleich, dies bedeutet, dass durchgehend viel Bewegung auf der Ministeriumsebene zu sehen ist und daher die Verwaltungskultur oftmals einem Wandel unterliegt, da die gesamte Ministeriumsebene an die jeweilige neue Situation angepasst werden muss und es zu immer neuen Etablierungen neuer Angestelltenverhältnisse kommen muss.

In der XXII. Gesetzgebungsperiode sind die Veränderungen auch durch die Schaffung der Sektion IV geprägt, wobei hier weniger Wechsel erkennbar sind, da die Abteilungen an und für sich gleich geblieben sind, daher die Beschäftigten nicht zu den Wechselzahlen hinzugerechnet werden, nur die Stabstellen werden, da neu, komplett neu besetzt. Im Februar 2006 ist vor allem auch die Umgestaltung in der Sektion I – Präsidium ein erkennbares Faktum welches sich auf die

Postenwechsel auswirkt. Bei den Einstellungen und Austritten ist im Februar 2006 auch die EU-Ratspräsidentschaft zu berücksichtigen, viele Angestellte werden extra nur für diese Zeit beschäftigt.

In der XXIII. Gesetzgebungsperiode ist der Oktober 2007 durch 60 Wechsel geprägt, dies wie bereits beschrieben, durch die Schaffung der Sektion V im BMVIT, und damit verbunden den Wechsel der Mitarbeiter in diese Sektion. Die weiteren Postenwechsel sind größtenteils auch noch im Zuge der Etablierung und Ausgestaltung der neuen Sektion zu sehen. Die Neueinstellungen sowie die Mitarbeiter, die das BMVIT verlassen, sind durchgehend relativ gering und sinken nach der XXIII. Gesetzgebungsperiode weiter. Dies bedeutet, es gibt eine Konstanz bei den Beschäftigten, was auf eine gleichbleibende Verwaltungskultur schließen lässt. Trotz dieses Einschnittes ist die Verwaltungskultur in der XXII. Gesetzgebungsperiode einem größeren Wandel unterlegen.

Ein zu betrachtender Punkt ist weiters die Zahl der Doppelfunktionsträger, auch diese beeinflussen die Verwaltungskultur durch die doppelte Aufgabenstellung, die damit verbundenen Arbeitsweisen und Regeln, die sie entweder als Leiter stellen oder in einer doppelten Untergeordnetenfunktion erfüllen. Die Zahl ist kontinuierlich recht hoch mit 12 bis 16 Doppelfunktionsträgern in der XXII. Gesetzgebungsperiode und 16 bis 29 in der XXIII. Gesetzgebungsperiode. Hier steigt die Zahl ab Juli 2008 extrem an, in der Sektion V sind sehr viele Personen mit Doppelfunktionen beschäftigt, auch werden einige neue Arbeitsgruppen eingeführt und hier kommt es zu vielen Doppelfunktionen.

Aufgrund der Doppelbeschäftigung wird die Verwaltungskultur, so dadurch Einfluss ausgeübt wird, in der XXIII. Gesetzgebungsperiode mehr beeinflusst und einem Wandel unterzogen als in der vorangegangenen.

Für die Zahlen betreffend der Beförderungen und Rückstufungen in Leitungspositionen ergibt sich folgende Darstellung:

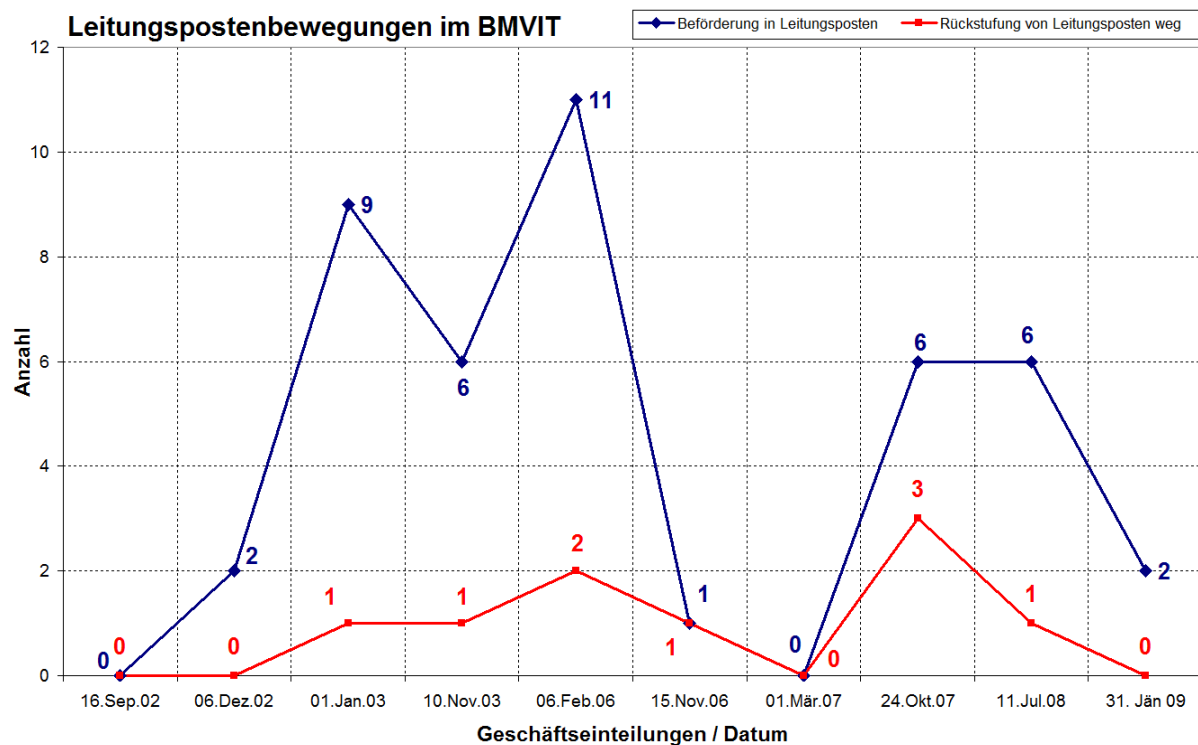


Abbildung 24: Leitungspostenbewegungen im BMVIT

Diese Abbildung dient nur zur Vervollständigung der Daten, aus diesen Zahlen kann schwer eine Veränderung der Verwaltungskultur abgelesen werden.

Die Beschreibung der Leitungspostenbesetzungen und der verbundenen Ausführungen erfolgt im folgenden Kapitel, die Rückstufungen wurden bereits beschrieben (Vgl. Kapitel 4.2.2 Vorbereitung auf Stellen)

Auffallend ist eigentlich an dieser Verteilung nur, dass die Zahl der Beförderungen in Leitungsposten in der XXII. Gesetzgebungsperiode um etliches höher ist als in der darauffolgenden Gesetzgebungsperiode. Dies ist damit zu begründen, dass die Zahl der offenen Leitungsposten auch weniger wird, bis zum Stand März 2009, wo keine Leitungsposten mehr unbesetzt sind, andererseits damit, dass es mehr Bewegung in der XXII. Gesetzgebungsperiode gibt.

4.2.8.2. Leitungspostenbesetzungen

In diesem Kapitel erfolgt eine Auflistung der mitverfolgten Leitungspostenbesetzungen im BMVIT, entnommen von regelmäßigen Abrufen der Homepage des BMVIT und von parlamentarischen Anfragen auf der Republik Österreich Parlament Homepage, die dieses Thema beinhalten.

Diese Tabelle der personellen Veränderungen seit Jahresbeginn 2006 ist nur zur Unterstützung und zur weiteren Verständlichkeit der Erklärungen zu sehen.

Datum	Namen	Neue Position	Bisherige Position(en)
Mai 2006	Peter Franzmayr Dr. iur.	Leiter Sektion II – Straße und Luft (befristet 5 Jahre)	Leiter der Gruppe Straße
01.06. 2006	Gerhard Gürtlich Dr.rer.soc.oec	Leiter Sektion IV – Eisenbahnen, Schifffahrt und Arbeitnehmerschutz (befristet 5 Jahre)	Seit 1.2.2006 – prov. Leiter Sektion IV, vorher stellvertretender Leiter Sektion II Infrastruktur
20.07. 2006	Jörg Schröttner Mag.	Leitung Abteilung SCH3 – Seilbahnen und Schlepplifte (unbefristet)	Referent in Abteilung SCH3
07.10. 2006	Gerhard Pöllmann MR, Dr.	Leiter Bundesanstalt für Verkehr (unbefristet)	Interimistischer Leiter Bundesanstalt für Verkehr, vorher Leiter Gruppe Straße
01.01. 2007	Stefan Weiss Dr.	Projektkoordinator Infrastruktur (bei Sektion IV) - befristet bis 31.12.08	Ministerbüro Bundesminister Gorbach
09.01. 2007	Wilhelm Kast Dr.	Leiter der Gruppe Straße in Sektion II Straße, Luft (aus Ausschreibung Ende August 2006)	Diverse Arbeiten BMVIT, Leiter der Abteilung II / ST4 – Rechtsbereich Kraftfahrwesen und Fahrzeugtechnik
24.01. 2007	Erwin Traxler Dr.	Leitung Abteilung FC IV – Finanzen und Controlling	Mitarbeiter in Abteilung FC (sowohl Sektion IV als auch Sektion II)
01.02. 2007	Gustav Kafka, Dr.	Stellvertretender Generalsekretär der Organisation für den Internationalen Eisenbahnverkehr (OTIF) (ausgeschrieben September 2006)	Leiter der Abteilung ST8 – Gefahrgut der Sektion II
12.03. 2007	Herbert Kasser Dipl. Ing.	Generalsekretär BMVIT	Sektion Budget BMF – Infrastrukturfinanzierung
23.05. 2007	Gerald Wurmitzer Dr. Mag.	Leiter Abteilung IV/SCH 2 – Vollzug	In Abteilung IV/SCH2 beschäftigt
04.07. 2007	Mag. Othmar Krammer	Leiter Abteilung II/ST8 – Gefahrgut	In Abteilung II/ST 8 beschäftigt
01.08. 2007	Mag. Ing. Alfred Ruzicka	Leiter Abteilung III/PT 4 – Postregulierung, Informationsgesellschaft, Gemeinwirtschaftliche Leistungen	Ernennung nochmals ausgeschrieben, lt. Geschäftseinteilungen Posten provisorisch seit Feb. 2006, vorher Stellvertretung PT1
Sep. 2007	Dr. Karl Johann Hartig	Gesamtprojektleiter Zentralbahnhof Wien – verlässt BMVIT	Leiter Gruppe Schiene im BMVIT
17.09. 2007	Ing. Leopold Flasch	Leiter Abteilung V2 Verkehrsarbeitsinspektorat – Post Luftfahrt, Schifffahrt	Beschäftigt bei Abteilung V1 Schienenbahnen, Seilbahnen
01.03. 2008	Herbert Kasser Dipl. Ing.	Leiter Sektion V – Infrastrukturplanung und finanzierung, Koordination	Generalsekretär BMVIT, behält diese Funktion auch bei
22.05. 2008	Martina Schalko, Dipl. Ing.	Leitung der Abteilung Infra 6 Öffentlicher Personennah- und Regionalverkehr	Leiterin Projekt Monitoring
Jan. 2009	Mag. Roland Schuster	Leiter Abteilung V/Infra 1 – Infrastrukturfinanzierung- ökonomische Angelegenheiten der Eisenbahn	Provisorischer Leiter Abteilung V/Infra 1, vorher Anbeilung I/K6
Jan. 2009	Mag. Regina Roithner	Leitung Abteilung IV/SCH 5 – Eisenbahnsicherheitsbehörde	Stellvertr. Leitung Abteilung IV/SCH5 2008, zuvor in Abteilung IV/SCH2
Feb. 2009	Mag. Elfriede Medlitsch	Leitung Abteilung IV/SCH 4 – Technische Grundlagen der Eisenbahnen und Eisenbahntechnik; technologische Eisenbahnforschung	War in Abteilung IV/SCH 1 im Jahr 2008, zuvor in Abteilung IV/SCH 4 beschäftigt
März 2009	M.A.S. Mag. Gehrer Silvia ⁷⁴	Leitung Abteilung II/L2 – Luftfahrtbeziehungen	War in Abteilung II/L3 – Flughäfen, Flugbetrieb und Technik in Geschäftseinteilung Jan. 09

Tabelle 21: Besetzung offener Leitungspositionen
(Vgl. Stellenbesetzung BMVIT, Anfrage BMVIT Nr. 88)

⁷⁴ Ausschreibung und auch Besetzung konnte auf der Homepage nicht komplett nachvollzogen werden, nur anhand des Organigramms, welches März 2009 veröffentlicht wurde, dort war diese Position angeführt und alle Posten belegt.

Diese Aufstellung zeigt für die Jahre 2006 bis 2009 folgende tabellarische Übersicht für die Leitungspostenbesetzungen:

	2006	2007	2008	2009
Leitungsposten besetzt	4	10	2	3
davon nicht im BMVIT, aber mit Personen aus dem BMVIT	1	2		

Tabelle 22: Leitungspostenbesetzungen anhand Homepage-Nennungen ab 2006

Dem gegenüber wurden aus den Geschäftseinteilungen folgende Leitungspostenbesetzungen festgestellt.

	16.Sep. 02	06.Dez. 02	01.Jan. 03	10.Nov. 03	06.Feb. 06	15.Nov. 06	01.Mär. 07	24.Okt. 07	11.Jul. 08	31.Jän. 09
Beförderung in Leitungsposten	0	2	9	6	11	1	0	6	6	2

Tabelle 23: Leitungspostenbesetzungen laut Geschäftseinteilungen

Bei den Leitungsposten ist im Vergleich der Ernennungen auf der Homepage keine direkte Übereinstimmung mit den Daten aus den Geschäftseinteilungen zu erkennen. Man muss dazu die Summen über die gesamte Zeit vergleichen, hier kommt es zu größerer Übereinstimmung. Bei den Geschäftseinteilungen sind die Kennzeichnungen oftmals schon früher und auf provisorischer Basis passiert, deswegen ist eine zeitliche Übereinstimmung oft schwer.

Diese namentliche Aufstellung der Besetzungen dient nur der Vollständigkeit, Vergleichbarkeit und Unterstützung des Verständnisses zu den Entwicklungen der Struktur und der offenen Leitungsposten, die immer wieder in den bisherigen Tabellen aufgelistet sind. Auch wird hier nochmals ein gewisser Kurzabriss des Werdegangs gekennzeichnet.

Aus den Beförderungen in höhere Positionen ist über die gesamte Beobachtungsperiode erkennbar, dass es von der Geschäftseinteilung Jänner 2003 bis November 2006 insgesamt zu 27 Leitungspostenbesetzungen gekommen ist, dagegen in der XXIII. Gesetzgebungsperiode nur zu 12 (wobei hier auch ein kürzerer Zeitraum zu beobachten galt).

Die Leitungsposten haben, wie bereits ausgeführt, einen großen Einfluss auf die Verwaltungskultur, da diese speziell von hochrangigen Stellen geprägt wird. Daher ist aus diesen Übersichten ein größerer Einfluss auf die Verwaltungskultur aufgrund der vielen neuen Leitungspostenbesetzungen in der XXII. Gesetzgebungsperiode erkennbar als durch die XXIII. Gesetzgebungsperiode, in der nur wenige Leitungsposten besetzt wurden.

Bemerkenswert ist auch, dass mit März 2009 (obwohl außerhalb der Beobachtungszeit) alle Leitungsposten im BMVIT besetzt sind, es keine offenen Führungsstellen mehr gibt.

Nur aufgrund dieser Daten ist es aber schwer, eine Umfärbung innerhalb des BMVIT zu erkennen oder erkennen zu wollen, dazu müsste man bei den neuen Beschäftigten deren politische Ausrichtung, so eine offiziell vorhanden ist, kennen und vergleichen können. Diese ist aber nach außen nicht ersichtlich und daher kann aus den Veränderungen nicht direkt auf eine politische Umfärbung geschlossen werden, dies ist nur bei den Postenbesetzungen aus den Kabinetten heraus abzulesen.

4.2.8.3. Offene Stellen

In diesem Kapitel erfolgt ein Vergleich der Anzahl der Stellenausschreibungen abgelesen von der Homepage, so weit dies mitprotokolliert werden konnte, und den Geschäftseinteilungen. Von einer gesamten Auflistung aller Ausschreibungen wurde im Laufe der Arbeit abgesehen, da diese eigentlich wenig Aussagekraft für die Untersuchung hat.

Die Daten wurden der BMVIT-Homepage entnommen (Vgl. Stellenausschreibungen BMVIT), von den öffentlichen Ausschreibungen des Bundeskanzleramtes (Vgl. Stellenausschreibungen BMVIT - BKA) und auch über Webarchiv Seiten (Vg. Stellenausschreibungen BMVIT Webarchive), rückverfolgt bis ins Jahr 2006.

Es soll hier versucht werden, eine Übersicht aufzustellen, in welcher Gesetzgebungsperiode es zu mehr Ausschreibungen gekommen ist, jedoch ist das einerseits aufgrund der unterschiedlichen Länge der Gesetzgebungsperioden nicht einfach, sowie dem Umstand, dass die Ausschreibungen nicht allzu weit in die Vergangenheit nachzuvollziehen sind.

Beim Vergleich mit den Veränderungen laut Geschäftseinteilungen können die Daten weiter in die Vergangenheit verfolgt werden, diese Daten werden hier für die Untersuchung mit aufgenommen.

Dieser Punkt ist natürlich auch für das Thema und die zu untersuchende Säule interessant, da es sich auch um Veränderungen in der Organisation handelt, wenn Stellen ausgeschrieben und besetzt werden, die vergleichende Untersuchung wurde aber zur Personalsäule mit einbezogen.

Bei allen beobachteten Ausschreibungen ist auf jeden Fall der Punkt zu beachten, dass die Bewerbung nur für Personen zulässig ist, die bereits in einem aufrechten Dienstverhältnis zum Bund stehen, das heißt, es kommt dabei nicht zu Neuaufnahmen, sondern nur zu Umbesetzungen innerhalb der Bundesverwaltung.

Erst bei der letzten Stellenausschreibung ist dies nicht mehr Grundvoraussetzung für die Aufnahme, zumindest nicht im Ausschreibeprotokoll. Ob dies jedoch wiederum die Bedeutung hat, dass der Aufnahmestop in die Bundesverwaltung realpolitisch beendet ist, das bleibt anhand von Folgeausschreibungen weiter zu beobachten.

Diese ausgeschriebenen Posten sind Nachbesetzungen oder durch Umorganisation frei gewordene Stellen, sie werden aber aufgrund des allgemeinen Aufnahmestopps im Bund nur intern nachbesetzt (bundesintern), jedoch nicht mit neuen Arbeitskräften belegt.

Aus den beobachteten Ausschreibungen lässt sich folgende Übersicht über die Jahre 2006 bis 2008 bilden, dabei mit der zusätzlichen Unterteilung in leitende Stellen.

	2006 (ab Mitte laut Archiv)	2007	2008
Ausschreibungen gesamt	3	13	12
Leitende Positionen Abteilungen	2	4	5
Leitende Position Sektion		1	

Tabelle 24: Ausschreibungen 2006 – 2008 mit Leitungsfunktionen lt. BMVIT-Homepage

Dem gegenübergestellt werden nun aus den Tabellen, die über die Geschäftseinteilungen erarbeitet wurden, die Daten der Neueintritte und Austritte laut Geschäftseinteilungen und auch der nicht mehr besetzten Leitungspositionen, die es gegeben hat. Dabei werden auch für die Vergleichbarkeit die Daten von 2006 bis 2008 herangezogen. Diese können Aufschluss darüber geben, wie viele Posten ausgeschrieben wurden, da es zu Nachbesetzungen dieser Stellen kommen muss.

	2006	2007	2008
Nicht mehr besetzte Leitungsstellen	3	5	3
Neueinstiege gesamt	159	70	31
Verlassen des BMVIT	140	66	23
Differenz Neueinstieg zu Verlassen	19	4	8

Tabelle 25: Veränderungen 2006 – 2008 laut Geschäftseinteilungen

Der Vergleich ist hier leider schwer, denn bei den Geschäftseinteilungen ist zu beachten, dass es zu Überlappungen mit den Ausschreibungen gekommen ist und so die eindeutige Vergleichbarkeit mit den Jahren der Ausschreibung nicht gegeben ist, auch unter Bedachtnahme, dass die Besetzungen der Ausschreibungen unterschiedlich schnell erfolgen.

Im Jahr 2006 sind die großen Unterschiede daraus bedingt, dass es zwischen 2003 und 2006 keine Geschäftseinteilungen gegeben hat und deswegen die Veränderungen sehr groß sind und bei den wirklichen Ausschreibungen nicht das komplette Jahr 2006 abgebildet wird.

Das Jahr 2007 zeigt weniger Unterschiede, in den Besetzungen der Leitungspositionen ist keiner erkennbar. Die massiven Differenzen in den Ausschreibungen und Besetzungen sind auch durch die internen Verschiebungen erklärbar, die nur schwer abgebildet werden können, bezogen auf die ausgeschriebenen Stellen.

2008 gehen die Ausschreibungen über die Daten der Geschäftseinteilung hinaus, da diese nur bis Juli 2008 reicht.

Es ergibt sich durch die neuen Postenausschreibungen kein Grund, eine Änderung in der Struktur zu sehen. Es werden nur vakante Posten, die es bereits gibt, und die in der bestehenden Struktur eingebettet sind, neu besetzt! Eine Veränderung ergibt sich durch die Etablierung einer neuen Sektion

V. Die Sektion V ist jedoch nicht so konzipiert worden, dass es komplett neue Abteilungen gibt, es kommt zu einer internen Umstrukturierung, die Abteilungen werden aus anderen Sektionen verschoben.

Die Änderungen, die zu den Ausschreibungen hin erfolgen, passieren im Umfeld der Organisationsuntersuchungen und in den Umgestaltungen, die in den Geschäftseinteilungen nach außen hin sichtbar werden. Die ausgeschriebenen Stellen auf der BMVIT-Homepage sind aber nicht primär aus einer Umstrukturierung heraus entstanden, denn es waren bereits Posten in anderen Sektionen oder Zuordnungseinheiten vorhanden und besetzt. Sie sind dadurch entstanden, dass Leute aus dem BMVIT abwandern oder andere Posten bekommen und diese nachbesetzt werden müssen. Aus den beschriebenen Neubesetzungen ist also nicht direkt auf eine neue Struktur oder auf eine neue Verwaltungskultur zu schließen.

4.3. Programm

Hier wird die Säule Programm untersucht, dabei soll aufgezeigt werden, welche Veränderungen es im Programm, in den beiden Gesetzgebungsperioden des Beobachtungszeitraums, gegeben hat und auf welche Art und Weise diese aufgezeigt werden können. Das Thema Personal ist das Hauptthema, welches von der Seite der Politik vorgegeben wird und welches seine Widerspiegelung in allen anderen Bereichen der Untersuchung finden kann. Bei massiven Änderungen im Programm oder der Kreation neuer Kompetenzen oder Umlagerungen kann dies Auswirkungen auf die Organisation und deren Aufbau als auch auf das Personal (Stand, Zusammensetzung) haben.

Das Programm wird rein von politischer Seite aus definiert und vorgegeben. Dies hat aber Auswirkungen über alle untersuchten Säulen hinweg, es gibt also nicht nur mögliche direkte Auswirkungen auf die Verwaltungsstruktur und -kultur, es kann auch indirekte Auswirkungen geben.

Für die Untersuchung der Programmsäule werden einerseits die Regierungsprogramme (gleich im folgenden Kapitel) und das Bundesministeriengesetz in der jeweils gültigen Novelle herangezogen.

4.3.1. Regierungsprogramm

Das Regierungsprogramm (Regierungsübereinkommen) zeigt die politische Übereinkunft der regierenden Parteien an und beinhaltet auch das Programm, welches es in der Gesetzgebungsperiode umzusetzen gilt. Aus der Regierungsübereinkunft kann herausgelesen werden, was die Aufgaben und Kernkompetenzen des BMVIT für diese Gesetzgebungsperiode sind.

Bei den Regierungsprogrammen erfolgt der Vergleich der beiden Gesetzgebungsperioden, das neue Regierungsübereinkommen (der XXIV. Gesetzgebungsperiode) ist für diese Untersuchung nicht relevant, die XXI. Gesetzgebungsperiode konnte nicht abgerufen werden, diese Regierungserklärung ist nicht mehr auffindbar, hier konnten nur über Archive der Homepages die wichtigsten Punkte für

das BMVIT herausgelesen werden, dies leider nur lückenhaft. Bei diesen Punkten ist kein großer Unterschied zu der XXII. Gesetzgebungsperiode zu erkennen, jedoch ist die Vergleichbarkeit nur gegeben, wenn das gesamte Regierungsprogramm der XXI. Gesetzgebungsperiode vorliegt.

Für den Vergleich werden die für das BMVIT relevanten Punkte öffentlicher Dienst allgemein, Forschung, Infrastruktur und natürlich Verkehr, der XXII. Gesetzgebungsperiode (Vgl. Regierungsprogramm XXII) und der XXIII. Gesetzgebungsperiode herangezogen (Vgl. Regierungsprogramm XXIII).

Die Regierungsprogramme finden auf der Homepage des BMVIT auch regelmäßig ihren Einzug. Auf der Homepage sind das gesamte Regierungsprogramm und die Daten betreffend Verkehr und Infrastruktur sowie Forschung, Technologie und Innovation (FTI) aufgelistet. (Vgl. Programm BMVIT)

4.3.1.1. Veränderungen der Kompetenzen lt. Regierungsübereinkommen

Beim Regierungsprogramm der XXIII. Gesetzgebungsperiode aus dem Jahr 2007 ist bemerkbar, dass es im Gegensatz zu 2003 eine klarere Ausdefinierung und Beschreibung der einzelnen Zielsetzungen und Aufgabenbereiche des BMVIT gibt. Es werden nicht nur allgemeine und kurze Schlagworte verwendet, um die einzelnen Themen zu behandeln, sondern es wird eine genaue Beschreibung angefügt, die einzelnen Punkte sauber in unterschiedliche Kapitel getrennt und eine ausformulierte Sprache verwendet.

Das alles deutet darauf hin, dass ein neues Abkommen geschaffen wurde, die beiden in der Regierung stehenden Parteien gleich stark sind und im Regierungsübereinkommen keine Freiräume und Auslegungsspielräume vorhanden sein sollen, an denen man später unterschiedliche Verfahrensweisen aufknüpfen kann. Es wird mit dem neuen Regierungsübereinkommen versucht, ein wasserdichtes Werk zu schaffen, welches wenig Spielraum für unterschiedliche Interpretationen lässt. Dies kann auch darauf schließen lassen, dass ein gewisses gegenseitiges Grundmisstrauen vorhanden ist, nachdem die ÖVP zwei Gesetzgebungsperioden mit einer anderen Partei koalitiert hat.

Das Regierungsübereinkommen der XXIII Legislaturperiode weist auch ein detailliertes strukturiertes Arbeitsübereinkommen auf und die Punkte werden sehr genau und explizit beschrieben. Es zeigt sich aber alles in allem gesehen, dass es sich dabei größtenteils nicht um die Aufgabengebiete aus dem Jahr 2003 handelt, sondern dass die Aufgaben, die es zu erfüllen gibt, auf jeden Fall ausgeweitet, detaillierter und genauer beschrieben sind.

In weiterer Folge werden einige der wichtigsten Punkte nochmals beleuchtet und, so vorhanden, auch eine Gegenüberstellung getroffen. Es werden dabei nicht alle Punkte aus dem Regierungsübereinkommen angesprochen, nur die, die einer wirklichen Änderung entsprechen oder neue Zielsetzungen für das BMVIT darstellen. Aufgeteilt wird die Gegenüberstellung entsprechend der Aufgliederung in dem Regierungsübereinkommen.

Öffentlicher Dienst, Verwaltungsreform

Im Jahr 2003 werden hier vor allem Einsparungen von Überstunden im Ausmaß von weiteren 8% gefordert, der Abbau von 10000 Stellen im Bund bis 2006 und die Neudimensionierung des öffentlichen Sektors auf den OECD Durchschnitt. Ebenso wird die Schaffung einer zentralen Bundesförderdatenbank angeordnet und es wird allgemein von einer Erweiterung der E-Government Offensive (durch klare Kompetenzzuordnung, Abschluss der laufenden Projekte [ELAK im Bund] und der Schaffung eines E-Government Gesetzes) gesprochen. (Vgl. Regierungsprogramm XXII, S.35f)

In der XXIII. Gesetzgebungsperiode stehen demgegenüber folgende Punkte:

- die Lebensverdienstsumme als Berechnung der Gehälter, eine einheitliche Bezahlung wird gefordert und der Personalstand muss weiter konsolidiert werden
- es werden Standards für die Erledigung der Aufgaben festgelegt, dabei aber die Wahrung der Rechtssicherheit, Einhaltung von Qualitätsnormen und Reduktion der Verfahrensdauer in den Vordergrund geschoben. Dies alles gilt unter dem Prinzip des One-Stop Shop
- E-Government – die Plattform Digitales Österreich soll einem Monitoring unterzogen werden, es sollen flächendeckend sichere Anlaufstellen für Anliegen geschaffen werden, die Verfahren sollen durchgehend elektronisch abgewickelt werden
- aus jedem Ressort soll 1 Mitglied zur Koordination der Verwaltungsreform und E-Government Aufgaben gestellt werden
- die Reform der staatlichen Verwaltung unter dem Schlagwort des Code of Conduct⁷⁵

(Vgl. Regierungsprogramm XXIII S.31f)

Forschung

Bei der Forschung ist im Jahr 2003 die Forderung einer 3% Forschungsquote bis zum Jahr 2010 (gemessen am BIP) im Mittelpunkt des Regierungsübereinkommens. Weiters geht es um eine Vereinfachung der Förderstrukturen durch eine Trennung der operativen und strategischen Ebene. Ein wichtiger Punkt ist die Bewerbung für europäische centers of excellence (Basisfinanzierung der Infrastruktur) (Vgl. Regierungsprogramm XXII, S.26)

Für das Jahr 2007 gelten die Hauptprämissen, dass ein qualitativer und quantitativer Sprung nach vorne erreicht werden soll, es wird gefordert, dass Österreich ein eigenständiger Produzent von Spitzentechnologie werden soll.

Diese Punkte sollen erzielt werden durch:

- 3 % des BIP als Forschungsquote bis zum Jahr 2010, dabei eine Teilung der Ausgaben für Forschung und Entwicklung in 1/3 öffentliche zu 2/3 private, die Ausgaben sollen bis zum Jahr 2010 allgemein um 10% pro Jahr erhöht werden
- die Sicherung einer effizienten Forschungsförderung
- Investieren heißt Humanressourcen aufbauen, 1000 neue Stellen für Nachwuchsforscher sollen geschaffen werden, dabei soll die Frauenquote ebenfalls erhöht werden

⁷⁵ Verhaltenskodex, Verhaltensnormen

- Ausbau der öffentlichen Struktur, durch Schwerpunktbildung auf Unis, Strukturwandel, Kooperationen der Wissenschaft und Wirtschaft fördern (Exzellenz Programm COMET) und Reform der Akademie der Wissenschaft
- Unternehmenssektor – Österreich als Standort für Forschung und Entwicklung Headquarters attraktiv machen, Kooperation KMU, FH, Uni erweitern, Förderung von Unternehmensneugründungen dieses Sektors

(Vgl. Regierungsprogramm XXIII, S.56ff)

Verkehr und Infrastruktur

Im Jahr 2003 steht bei der Infrastruktur der Generalverkehrsplan im Vordergrund, dabei hat der Ausbau der Schieneninfrastruktur zu den EU-Beitrittskandidaten Priorität, ebenso wird eine Verfahrensbeschleunigung durch Direktvergabe gefordert, unter Berücksichtigung der Verbesserung der Bedingungen für Klein- und Mittelunternehmen (KMU). Weitere Forderungen sind die Erhöhung und Umsetzung der LKW Maut, die Ökopunkteregelung (Brenner-Basistunnel, Nachtfahrverbote LKW,..) und eine Qualitätsoffensive im öffentlichen Nahverkehr. (Vgl. Regierungsprogramm XXII, S. 14f)

In der XXIII. Gesetzgebungsperiode sind die einzelnen Forderungen und Programme zum Thema Infrastruktur und Verkehr erweitert ausgearbeitet und auch auf einzelne Gebiete getrennt. Im Mittelpunkt stehen natürlich vor allem die ÖBB und die ASFINAG, welche im Infrastrukturbereich die Ausgabenriesen an sich sind. Hier ansatzweise die wichtigsten Punkte und Fakten:

- Schiene, Straße – ÖBB und ASFINAG Projekte müssen rechtzeitig umgesetzt werden, die Prioritätensetzung muss nach wirtschaftlichen Standpunkten erfolgen
 - die Schieneinfrastrukturplanung hat vor allem Lücken zu füllen
 - die Reform bei der ÖBB, die 2003 begonnen hat, muss weiter vorangetrieben und umgesetzt werden, die ÖBB erhält zusätzliche Geldmittel im Wert von 6 Mrd. Euro bis 2010
 - die ASFINAG erhält 4,5 Mrd. Euro. Das Straßennetz geht komplett zur ASFINAG
 - es gilt vor allem eine Senkung der Kosten für Schiene und Straße zu erreichen
 - die LKW Maut wird um 4 Cent erhöht
 - die Mineralölsteuer für Benzin wird um 1 Cent, für Diesel um 3 Cent erhöht
- im öffentlichen Verkehr ist die Erreichung eines hochqualitativen öffentlichen Verkehrs eine wirtschaftliche Überlebensfrage, es müssen neue Nahverkehrszüge und ein garantiertes Grundangebot zur Verfügung stehen. Ein weiterer wichtiger Punkt dabei ist die Senkung der Treibhausgas-Emissionen durch IST (Intelligent Transport System) und ein gezieltes Mobilitätsmanagement
- bei der Binnenschifffahrt stehen vor allem der Ausbau als umweltfreundlicher Verkehrsträger und der Hochwasserschutz im Vordergrund
- die Luftfahrt gilt als wesentlicher Mobilitätsprovider des Wirtschaftsstandortes Österreich. Um diesen zu erhalten, müssen Maßnahmen gesetzt werden, die die eigenen Carrier (AUA) und Flughäfen stärken und eine Qualitätsoffensive bewerkstelligen. Es wird die Schaffung eines Masterplanes (nationalen Aktionsplanes) für die Luftfahrt bis zum Jahr 2015 gefordert

- bei der Verkehrssicherheit liegt das Ziel „Zero Vision“ als Projekt umzusetzen, es gilt dabei die Zahl der Todesopfer auf Null zu senken, was den Straßenverkehr betrifft, dazu sollen neue und verbesserte Verkehrsleitsysteme installiert werden und ein besseres Sicherheitsbewusstsein bei der Bevölkerung geschaffen werden
- beim Transit steht der Brenner-Basis-Tunnel weiter im Vordergrund, es sollen Sonderfinanzierungen erstellt werden, die außerhalb des ÖBB-Rahmenplans dafür hergenommen werden. Ebenso wird an einer Strategie für mehr Kostenwahrheit beim Güterverkehr gearbeitet
- Verfahrensbeschleunigung wird weiterhin als Themenpunkt sehr groß geschrieben, zur effizienten und schnelleren Umsetzung von überregionalen Projekten wird eine bundesweit einheitliche Straffung, Vereinfachung und Verkürzung der Planungsprozesse umgesetzt.

(Vgl. Regierungsprogramm XXIII, S. 59ff)

4.3.1.2. Regierungsprogramme und Verwaltungskultur

An dieser Stelle wird versucht, eine Auswirkung auf die Verwaltungskultur aus den Programmen festzustellen.

Alle angeführten Punkte und Fakten der XXIII. Gesetzgebungsperiode weisen im Gegensatz zur XXII. auf eine Erweiterung der Kompetenzen und Aufgaben hin (wobei hier eigentlich auch nur von einer erweiterten Ausdifferenzierung der einzelnen gleichbleibenden Fakten zu sprechen ist), es wird auch ersichtlich, dass die Themenschwerpunkte sich eigentlich nicht verändern, es geht vor allem bei der Straße und Schiene um Verfahrensbeschleunigung und immer wieder Kostensenkung (ÖBB, ASFINAG als Hauptkostenträger). Allgemein stehen Themen wie Verkehrssicherheit, die Senkung der Treibhausgas-Emissionen und der Ausbau des Forschungssektors im Mittelpunkt der Forderungen.

Das BMVIT hat mit dem neuen Regierungsprogramm genauer definierte Forderungen und auch Ausweitungen der Kompetenzen erhalten, ebenso wie festgeschrieben ist, dass die Mittel zur Erreichung der Ziele erhöht werden.

Es werden aus dem Regierungsübereinkommen keine weiteren Schlüsse gezogen, dass es direkt zu personellen oder organisatorischen Umsetzungen kommen sollte oder muss, aus dem Regierungsprogramm wird auch ersichtlich, dass an und für sich weiter Posten abgebaut werden sollen, also muss das Programm mit dem bestehenden Personalstamm weiter umgesetzt werden. Es kommt zu keinen Nennungen neuer zusätzlicher Aufgaben, die zu bestehenden zu erfüllen wären, die Aufgaben aus dem New Public Management heraus sind welche, die andere, bereits erfüllte, ablösen. Daher ist zu keiner notwendigen Umstrukturierung oder Neuorganisation aus dem Regierungsprogramm der XXIII. Gesetzgebungsperiode zu schließen.

Beim Vergleich der XXI. und XXII. Gesetzgebungsperiode, welcher leider nur bedingt erfolgen kann, ist von den gewonnenen Daten her davon auszugehen, dass es zu keiner Veränderung der Kernaufgaben und Kernthemen kommt und daher auch keine strukturelle Neugestaltung oder eine

Abänderung der Aufgabenverankerung zu deuten ist, daher ist in dieser Phase auch von keinem Wandel der Verwaltungskultur auszugehen.

Trotzdem wird in dieser Phase die Sektion IV gegründet und die Sektion II aufgesplittet, aus dem Regierungsprogramm der XXII. Gesetzgebungsperiode lässt sich dafür jedoch kein Ansatz ablesen.

Im Beobachtungszeitraum zwischen XXII. und XXIII. Gesetzgebungsperiode und der Neugestaltung des Regierungsprogramms ist zwar eine weitreichendere Ausdifferenzierung und detailliertere Beschreibung der Aufgaben und Kompetenzen erkennbar (auch eine weitreichendere budgetäre Aufwertung des BMVTI), es sind jedoch keine neuen Bereiche und Kernthemen hinzugekommen die eine Veränderung in der Struktur oder dem Apparat an sich und damit verbunden der Verwaltungskultur implizieren würde.

Das Regierungsprogramm der XXIII. Gesetzgebungsperiode formuliert Anforderungen, die bereits bestehen, expliziter und genauer aus, es kommt auch im Verwaltungsreformsektor zu neuen Herausforderungen, diese sind jedoch nur Erweiterungen der bestehenden mit genaueren Richtlinienvorgaben und engem Spielraum.

Viele Punkte in Regierungsprogrammen müssen auch erst geprüft werden, bevor sie umgesetzt werden. Vor allem die Punkte der Verfahrensvereinfachungen (vor allem im Bereich der Schiene gefordert) können, wenn sie geplant und umgesetzt werden, Auswirkungen auf Struktur und Kultur haben, diese Umsetzungen sind jedoch in der XXIII. Gesetzgebungsperiode nur bedingt erkennbar in der Umänderung von Abteilungen in der Gruppe Schiene durch die Gründung der Sektion V.

Aus den Programmen und den Veränderungen dieser sind aber die bereits erklärten und gekennzeichneten Wandel der Verwaltungskultur nicht abzulesen, die Regierungserklärungen haben, wenn, dann nur unterschwelligen Einfluss auf die Ausgestaltung der Struktur des Ministeriums (wenn Minister in einer Umgestaltung die bessere Aufgabenerfüllung sehen, dies ist jedoch durch die Regierungserklärungen nicht offensichtlich belegbar) und auf die Verwaltungskultur, jedoch keinen explizit ersichtlichen.

4.3.2. Bundesministeriengesetz, Novellen

Eine weitere Möglichkeit, Untersuchungen anhand des Programms und der damit möglichen Auswirkungen auf einen Wandel der Verwaltungskultur durchzuführen, ist die Betrachtung des Bundesministeriengesetzes und der entsprechenden Novellen.

Das Bundesministeriengesetz wird für jede neue Regierungsperiode einer Novelle unterzogen. Das Bundesministeriengesetz existiert in der bekannten Form seit dem Jahr 1986 (Vgl. Bundesministeriengesetz 1986) und ist 2007 einer Novelle unterworfen worden, die die Änderungen für die XXIII. Gesetzgebungsperiode beinhaltet. (Vgl. Bundesministeriengesetz-Novelle 2007) Für die

XXII. Gesetzgebungsperiode ist die Bundesministeriengesetz-Novelle 2003 die ausschlaggebende. (Vgl. Bundesministeriengesetz-Novelle 2003)

In den Novellen des Bundesministeriengesetzes 1986 kann untersucht werden, ob es für das BMVIT eine Änderung gibt, ob das Bundesministeriengesetz in der neuesten Novelle für die derzeitige Regierungsperiode eine Abänderung im Gesetzestext vorgesehen hat, oder ob es keiner Änderung bedarf.

Das Bundesministeriengesetz 1986 stellt die Grundlage dar, bei neuen Novellen sind im ersten Teil des Gesetzestextes alle bisher durchgeführten Novellierungen mit genannt.

Daher muss, um in weitere Folge Vergleiche der beiden Gesetzgebungsperioden vornehmen zu können, das Bundesministeriengesetz an sich vorgestellt werden und dann die beiden ausschlaggebenden Novellen.

4.3.2.1. Bundesministeriengesetz 1986

Um auf Veränderungen und konzeptionelle Neuausrichtungen aus den Novellen zum Bundesministeriengesetz eingehen zu können muss zuerst das Bundesministeriengesetz 1986 näher erklärt werden, wobei dies eigentlich nur eine Wiederverlautbarung des Bundesministeriengesetzes 1973 ist. (Vgl. BMG 1986, S. 1, Kundmachung) Es ist wichtig, die Ausrichtung und die Bedeutung von 1986 kennen zu lernen, um ableiten zu können, wie die Novellen auf diese ursprüngliche Aufgabenverteilung und Aufgabenzuweisung eingehen.

Das Bundesministeriengesetz 1986 regelt die Zahl, den Wirkungsgrad und Wirkungsbereich und die Einrichtung der Bundesministerien. Dieses Gesetz wird mit jeder neuen Legislaturperiode einer Novellierung und damit verbundenen Anpassung an die, der Zeit entsprechenden Neuerungen, unterzogen.

Im Bundesministeriengesetz 1986 werden neben der Deklaration und Einteilung der einzelnen Bundesministerien auch folgende Punkte definiert und festgelegt⁷⁶:

- Geschäftsordnung
- Geschäftseinteilung
- Kanzleiordnung
- Veränderungen im besonderen Wirkungsbereich einzelner Bundesministerien
- Verkehr mit dem Ausland

Neben den allgemeinen Punkten, die bereits erwähnt wurden, beinhaltet das Bundesministeriengesetz 1986 auch die Definition des Aufgabenbereichs und der Zuständigkeiten des BMVIT. Nachzulesen sind die Zuständigkeiten des Ministeriums im Bundesministeriengesetz 1986 (Vgl. BMG 1986,

⁷⁶ Vgl. Kapitel: 3.1.2 Bundesministeriengesetz

Abschnitt N.), da sie für den Wandel der Verwaltungskultur im Vergleich der beiden Gesetzgebungsperioden nicht relevant sind, werden sie hier nicht komplett aufgelistet.

Diese Aufstellung der einzelnen Aufgaben und der Wirkungsbereiche an sich stellt die Grundlage für die weiteren Bundesministeriengesetzes-Novellen dar, die in jeder neuen Legislaturperiode zur Geltung kommen. Es wird dabei immer das Bundesministeriengesetz 1986 novelliert. Zum Vergleich, ob es durch die neue Regierung zu Veränderungen gekommen ist, muss das Bundesministeriengesetz in der Novelle 2003 t dem Bundesministeriengesetz in der Novelle 2007 gegenübergestellt werden.

Bei den Novellierungen kommt es jeweils zu einer Novellierung der vorangegangenen Novelle, der gesamte Werdegang wird im Bundesgesetz mit aufgelistet.

Als Beispiel dazu die Bundesministeriengesetz-Novelle 2007, hier wird beschrieben:

„Das Bundesgesetz über die Zahl, den Wirkungsbereich und die Einrichtung der Bundesministerien (Bundesministeriengesetz 1986 – BMG), BGBl. Nr. 76/1986, in der Fassung der Bundesgesetze BGBl. Nr. 78/1987, BGBl. Nr. 287/1987, BGBl. Nr. 45/1991, BGBl. Nr. 419/1992, BGBl. Nr. 25/1993, BGBl. Nr. 256/1993, BGBl. Nr. 550/1994, BGBl. Nr. 1105/1994, BGBl. Nr. 522/1995, BGBl. Nr. 820/1995, BGBl. Nr. 201/1996, BGBl. I Nr. 21/1997, BGBl. I Nr. 113/1997, BGBl. I Nr. 10/1999, BGBl. I Nr. 16/2000, BGBl. I Nr. 141/2000, BGBl. I Nr. 87/2001, BGBl. I Nr. 87/2002, BGBl. I Nr. 17/2003, BGBl. I Nr. 73/2004, BGBl. I Nr. 118/2004, BGBl. I Nr. 151/2004 und BGBl. I Nr. 92/2005, wird wie folgt geändert: ...“ (Bundesministeriengesetz-Novelle 2007, S. 1)

Dies bedeutet, dass nicht die Grundlage, das Bundesministeriengesetz 1986, sondern die jeweils letztgültige Fassung, die auch aufgelistet ist, einer Novellierung und Anpassung unterzogen wird.

Ausschlaggebend für die weiteren Untersuchungen eines Wandels der Verwaltungskultur sind jedoch nur die Novellierungen, da der gesamte Werdegang des Gesetzes hin zu den jeweiligen Novellen für einen Wandel, der eventuell von Änderungen im Bundesministeriengesetz ausgeht, nicht von Bedeutung ist.

Daher wird in den folgenden beiden Kapiteln die jeweilige Novellierung im Bundesministeriengesetz je Gesetzgebungsperiode festgehalten.

4.3.2.2. Bundesministeriengesetz-Novelle 2003

In diesem Kapitel wird nicht nur die wirkliche Bundesministeriengesetzesnovelle 2003 betrachtet, sondern alle Gesetze, die vor der Novellierung 2007 Einfluss auf das Bundesministeriengesetz und dabei auf das BMVIT genommen haben, da diese komplett in die XXII. Gesetzgebungsperiode wirken.

Im Jahr 2003 sind nur marginale Änderungen für das BMVIT zum Tragen gekommen, es gibt namentliche Veränderungen in bestehende Punkte der Aufgabengebiete (Schiffseichung), aber es gibt

keine neuen oder unmittelbar neuen Aufgabengebiete oder Kompetenzzuweisungen. Es werden dem BMVIT nur Angelegenheiten des Tierschutzes, unbeschadet der führenden Zuständigkeit des Bundeskanzleramtes und der Mitzuständigkeit anderer Bundesministerien, zugewiesen. Hier lässt sich auf den Tiertransport für das BMVIT schließen. (Vgl. Bundesministeriengesetz-Novelle 2003)

Im Forschungsförderungs-Strukturreformgesetz kommt es zu folgender Novellierung: „1. In Teil 2 Abschnitt K Z 13 der Anlage zu § 2 wird die Wortfolge „des Forschungsförderungsfonds für die gewerbliche Wirtschaft“ durch die Wortfolge „der Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft mbH“ ersetzt.“ (BGBl. I Nr. 73/2004)

Dies bedeutet, dass es in der XXII. Gesetzgebungsperiode zu wenigen Änderungen im Bundesministeriengesetz kommt, dass die Novellen, die zuvor in Kraft getreten sind, wirksam bleiben und weiter bestehen, und daher keine Veränderungen notwendig sind.

4.3.2.3. Bundesministeriengesetz-Novelle 2007

Zur Vergleichbarkeit erfolgt hier die Auflistung der relevanten Novellen für die XXIII. Gesetzgebungsperiode, die Novelle 2007 an sich und die weiteren Veränderungen, die in der XXIII. Gesetzgebungsperiode vollzogen wurden und Auswirkungen auf das BMVIT haben.

Die Novelle 2007 zeigt in der ersten Novellierung wenige Veränderungen, es kommt nur zu folgender Nennung:

„20. Abschnitt K Z 13 des Teiles 2 der Anlage zu § 2 lautet:

„13. Angelegenheiten der wirtschaftlich-technischen Forschung, soweit sie nicht in den Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung oder des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit fallen“.

Dazu gehören insbesondere auch die Angelegenheiten der Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft mbH und der Austria Wirtschaftsservice Gesellschaft mit beschränkter Haftung, und zwar jeweils im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, die Angelegenheiten des Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung, diese im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung, sowie die Angelegenheiten des Innovations- und Technologiefonds.“ (Bundesministeriengesetz-Novelle 2007, S. 4)

Der gravierendste Unterschied ist, dass Angelegenheiten der wirtschaftlich-technischen Forschung, soweit sie nicht in den Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung oder des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit fallen, im BMVIT abgehandelt werden.

Des weiteren wird in der Novelle des Jahres 2007 nach dem Begriff Kanzleiordnung der Begriff Büroordnung eingeklammert eingefügt, dies ist auch in den Unterlagen ersichtlich, die beim persönlichen Termin zur Verfügung gestellt wurden, es ist bereits von Kanzleiordnung in

Büroordnung umtituliert worden. Der Begriff der Büroordnung übernimmt den der Kanzleiordnung in jenen Bereichen, in denen der ELAK bereits komplett umgesetzt ist.⁷⁷

Ein weiteres in diese Gesetzgebungsperiode einwirkendes Gesetz, welches auch das Bundesministeriengesetz novelliert, ist das Asylgerichtshof-Einrichtungsgesetz, welches für das BMVIT folgendes beinhaltet: „7. In Abschnitt K Z 13 des Teiles 2 der Anlage zu § 2 entfällt die Wortfolge „ , sowie die Angelegenheiten des Innovations- und Technologiefonds“.“ (BGBl I 4/2008, S. 28)

Auch in der XXIII. Gesetzgebungsperiode kommt es aufgrund des Bundesministeriengesetzes zu sehr wenigen Veränderungen.

4.3.2.4. Bundesministeriengesetz Novellen und Wandel der Verwaltungskultur

Das Bundesministeriengesetz in der Novelle 2007 hat im Bereich der Forschung eine Veränderung erfahren, hier werden Aufgaben des Bereiches wirtschaftlich-technischer Forschung dem BMVIT zugeschrieben, soweit sie nicht dezidiert im Aufgabenbereich des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung oder des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit liegen.

Verglichen zum Jahr 2003 gibt es einiges mehr an Kompetenzen und Aufgaben, die dem BMVIT zugeschrieben werden, dabei handelt es sich aber nicht um verschobene Kernpunkte der Bundesministerien, sondern nur um Erweiterungen der bestehenden Aufgabengebiete.

Aufgrund des Bundesministeriengesetzes lässt sich nicht direkt auf eine notwendige oder zu erfüllende Veränderung in der Verwaltungsstruktur schließen, die Aufgaben wurden ausgeweitet und etwas klarer deklariert, es besteht aber keine unmittelbare Notwendigkeit, die Struktur im BMVIT zu verändern, um die Aufgaben erfüllen zu können. Für den Beobachtungszeitraum lässt sich keine Veränderung in der Verwaltungsstruktur, basierend auf den Bundesministeriengesetzesnovellen, erkennen.

Daher lässt sich in weiterer Folge auch sagen, dass es aufgrund der minimalen Veränderungen in den Novellen des Bundesministeriengesetzes zu keinem Wandel der Verwaltungskultur kommt. Die Veränderungen betreffen vor allem den Bereich Forschung und nicht die Zentralstelle, sondern nachgeordnete Stellen oder Betriebe, die dem BMVIT zugehörend gelten. In der Zentralstelle wird aufgrund dieser Veränderungen kein Wandel der Verwaltungskultur impliziert.

⁷⁷ Vgl. Kapitel: 3.1.2 Bundesministeriengesetz

5. Ergebnisse

Nach den Untersuchungen zu den einzelnen Säulen erfolgt, neben den bereits erklärenden Informationen und Ausführungen zur Hauptfrage des Wandels der Verwaltungskultur, als Abschluss dieser Arbeit noch die Qualifikation der aufgestellten Thesen. Auch hier muss noch einmal erwähnt werden, dass, wenn vom BMVIT gesprochen wird, hier immer die Zentralstelle (die in den Geschäftseinteilungen genannten Mitarbeiter) gemeint ist.

Im genannten Untersuchungszeitraum, der XXII. und XXIII. Gesetzgebungsperiode gibt es signifikante Veränderungen in der Verwaltungsstruktur, jedoch nicht gleichbedeutend in der Verwaltungskultur des BMVIT.

Diese These kann weder eindeutig verifiziert werden, noch falsifiziert. Aus den gewonnenen Erkenntnissen heraus ist erkennbar, dass es zu einigen Veränderungen in der Verwaltungsstruktur des BMVIT durch die Teilung von Sektionen und einer Neuschaffung, sowie kleinerer interner Verschiebungen, gekommen ist. Die Verwaltungskultur ist durch diese strukturellen Veränderungen auf jeden Fall einem Wandel unterlaufen, dieser ist laut Meinung des Autors in der XXIII. Gesetzgebungsperiode, durch die Schaffung der Sektion V aus unterschiedlichen Bereichen heraus, größer. Anhand des Personals oder des Programms kann jedoch kein großer Wandel der Verwaltungskultur erkannt werden.

Die Hauptthese stimmt insofern, dass nicht jede Änderung der Verwaltungsstruktur auch einen gleichbedeutenden Wandel der Verwaltungskultur impliziert, andererseits ist auf jeden Fall ein Wandel der Verwaltungskultur bei jeder Änderung der Struktur mit zu denken.

Die zweite hauptsächlich aufgestellte These ist:

es gibt keine eindeutige Definition des Begriffs Verwaltungskultur, dieser kann nur umfangreich beschrieben werden.

Diese These wird vom Autor, nach dem Versuch einer Definitionsfindung der Verwaltungskultur, auf jeden Fall belegt. Es ist nicht gelungen, eine eindeutige Definition der Verwaltungskultur aufzustellen, die umfassend auch für alle Bereiche der Verwaltung generalisiert einsetzbar ist. Es können nur unterschiedliche Begriffe und Annäherungen geboten werden, wie Verwaltungskultur beschrieben werden kann (ebenso wie die Verwaltung selbst, für die ähnliches gilt), eine Definition war nicht möglich.

Dazu kommen die folgenden weiteren Thesen, die untersucht werden:

1. abgesehen von der politischen Veränderung im BMVIT (Machtwechsel Regierung, SPÖ bekommt lange eingesessenes Ministerium nach knapp 7 Jahren Pause wieder retour) gibt es im für die Untersuchung gestellten Plan-Zeitraum deutlich erkennbare strukturelle Veränderungen (vor allem erkennbar in den Umgestaltungen der Geschäftseinteilungen). Sowohl in der vergangenen als auch der laufenden Gesetzgebungsperiode kommt es zu gravierenden Umgestaltungen innerhalb der Struktur des BMVIT.

Diese These kann auf jeden Fall bestätigt werden, in der XXII. Gesetzgebungsperiode kommt es zu der Spaltung der Sektion II (es entsteht zusätzlich die Sektion IV) und im Sinne des New Public

Management werden einige Abteilungen und Stabstellen verschoben oder neu angeordnet. Des Weiteren kommt es in dieser Gesetzgebungsperiode auch zur Eingliederung des Corporate Services als Präsidium in die Sektion I. Auch in der XXIII. Gesetzgebungsperiode kommt es neben der offensichtlichen Umgestaltung an der politischen Spitze des BMVIT durch die Rückkehr der SPÖ in die Führungsposition auch zu Änderungen in der Struktur des BMVIT durch die Schaffung der Sektion V und kleineren Anpassungen über die Geschäftseinteilungen hinweg.

2. eine politische Umfärbung ist im BMVIT vor allem im personellen Bereich und in der Besetzung der offenen Posten und Stellen zu erkennen, auch durch Schaffung von neuen Posten und der daraus resultierenden Besetzungen dieser. Erkennbar wird dies in der Besetzung offener und auch entscheidungsträchtiger Posten mit Kabinettsmitgliedern.

Die politische Umfärbung ist im BMVIT erkennbar und auch belegbar durch die Positionierungen von Mitarbeitern aus den Kabinetten teils in Spitzenpositionen in die Ministeriumsebene. Neue Posten werden in beiden Gesetzgebungsperioden geschaffen, die Besetzung erfolgt in der XXII. Gesetzgebungsperiode verstärkt durch Kabinettsmitglieder (in dieser Gesetzgebungsperiode werden 2 Kabinettsmitglieder Sektionschefs), in der XXIII. Gesetzgebungsperiode wird der Generalsekretär auch Sektionschef (hier wird eventuell angedacht, dass der Generalsekretär von einem neuen Minister, wenn dieser anderer parteipolitischer Zugehörigkeit, abberufen werden könnte, aber als Sektionschef einen hohen Posten gesichert hat). In beiden Gesetzgebungsperioden werden hohe und entscheidungsträchtige Stellen mit parteipolitisch ausgerichteten Mitarbeitern besetzt, die extra Schaffung von Stellen ist jedoch offensichtlich nicht leicht mitzuverfolgen, die Umgestaltungen auf Stabstellen- und Abteilungsebene müssen nicht direkt in Zusammenhang mit einer gewünschten Postenbesetzung stehen.

3. die Besetzung der Leitungsfunktionen durch Kabinettsmitglieder ist im Vergleich in der XXII. Gesetzgebungsperiode massiver zu beobachten und deutet darauf hin, dass diese nicht aufgrund einer wirklichen Qualifikation erfolgt, sondern es ein Versuch ist, Mitarbeiter der selben politischen Couleur in hohen Posten unterzubringen, um auch über eine mögliche Zeit der politischen Einflussnahme durch einen eigenen Minister hinaus weiter Einfluss im Ministerium zu haben. Dabei hat die FPÖ schneller Leute in höhere Positionen einbringen müssen und diese von außerhalb, aus den eigenen Mitarbeiterreihen, geholt, da es wenig bis keine freiheitlichen Personen im bürokratischen Apparat des BMVIT gab.

Ob Posten wirklich aufgrund der Qualität der Bewerber besetzt werden ist schwer nachvollziehbar. Nach den rechtlichen Gesichtspunkten erfolgt die Besetzung auf jeden Fall nach diesen, da es eine Aufnahmekommission gibt, welche die Bewerber prüft, reiht und Empfehlungen abgibt. Eine Verpflichtung des Ministers, diese Reihung jedoch wahrzunehmen, besteht einerseits nicht, andererseits ist nicht davon auszugehen, dass die Kommission gegen den expliziten Wunsch des Ministers vorab Reihungen durchführt. Die Besetzung von Spitzenposten erfolgt in der XXII. Gesetzgebungsperiode auf jeden Fall massiv, es werden 2 Sektionschefs aus dem Kabinett heraus ernannt, ob hier die entsprechende Vorqualifikation vorhanden ist (eventuell war der Mitarbeiter im Kabinett genau mit diesem Themenbereich befasst), ist ohne Einsicht in interne Akten schwer nachvollziehbar. Die Besetzung aus den Kabinetten ist vor allem deswegen ein gangbarer Weg für die

an der Spitze stehende FPÖ (später BZÖ), da sicher wenige Mitarbeiter auf Ministeriumsebene die entsprechende Gesinnung und parteipolitische Ausrichtung haben, da das Ministerium sehr lange Zeit sozialdemokratisch dominiert war und deswegen eine Durchdringung aus dem Ministerium heraus nicht leicht erfolgen konnte. Deswegen werden viele Kabinettsmitarbeiter positioniert und in die Ministeriumsebene gebracht. Interessant ist dabei aber die schnelle Positionierung in sehr hochrangige Stellen (abgesehen von der Quantität dieser Einsetzungen), denn normalerweise sollte man das Handwerk und die Aufgaben eher aus einer Ministeriumslaufbahn heraus erarbeiten und erlernen und nicht direkt auf den Chefposten gehievt werden, hier kann es Komplikationen aufgrund des fehlenden Fachwissens, der Kontakte und auch des Rückhalts aus den unteren Reihen, sowie der anderen Einstellung von Kabinettsmitgliedern (denen nachgesagt wird, dass sie nach oben hörig, nach unten machtvoll sind) und eines aus dem Ministerium stammenden Mitarbeiters geben.

4. Frauen im BMVIT, welche an und für sich in der gesamten Geschlechterverteilung relativ ausgeglichen vertreten sind, sind dies nicht in gleichem Maße was die Spitzenpositionen betrifft. Man findet jedoch oft Frauen an nachgereihter Stelle (früher Stellvertreterposten, in den aktuellen Geschäftseinteilungen nicht mehr so bezeichnet, aber an zweiter Stelle hinter dem jeweiligen Leiter angesiedelt), diese können oft auch im Hintergrund die Leitungsfunktion inne haben.

Es nehmen weder die weiblichen Beschäftigten in den Spitzenpositionen, noch direkt hinter diesen gelistet, einen signifikanten Wert ein, obwohl der Frauenanteil im BMVIT höher ist als der Männeranteil. Frauen sind in der Sektionsebene als Leiterinnen gar nicht zu finden, erst auf hierarchisch niedrigeren Stufen. Auch die gerne angesprochene These, dass Frauen die Fäden im Hintergrund ziehen und an nachgeordneter Stelle hinter dem eigentlichen Leiter die Fäden in der Hand haben, stimmt nicht, aus den Untersuchungen zeigt sich, dass selbst dieser Wert nur maximal 30% ausmacht, also auch hier die Männer die dominierende Rolle innehaben. Wie schon beim Untersuchungspunkt Personal aufgezeigt, ist die Rolle der Frauen in Leitungspositionen eine geringe und damit auch mit wenig Einfluss auf die Verwaltungskultur verbunden.

5. die Kernthemen und neuen Kompetenzen im Sinne des New Public Management werden jedoch mit der bestehenden Struktur umgesetzt, und eine Adaption, sollte diese nötig sein, um die Aufgaben auch im Sinne des New Public Management erfüllen zu können, erfolgt wenn erst nach einer gewissen Phase der Etablierung und der Konsolidierung der derzeitigen Struktur. Strukturänderungen erfolgen nicht aus Vorgaben des New Public Management heraus.

Die großen Veränderungen betreffend New Public Management sind bereits in der XXI. Gesetzgebungsperiode, also vor dem eigentlichen Beobachtungszeitraum vonstatten gegangen, im Beobachtungszeitpunkt, werden die sogenannten Kanten noch geschliffen, es kommt nur mehr zu kleinen Veränderungen und Ausbesserungen des ersten großen Verwaltungsreformansatzes von 2001. Die erreichten Punkte und neuen Strukturen werden etabliert und spielen sich im Beobachtungszeitraum ein, Anpassungen, so sie notwendig sind (Controlling und Revision strukturell besser einbinden und aufwerten), werden laufend mitgemacht. Ein Punkt, der die Verwaltungskultur auf jeden Fall mit beeinflusst hat und einen großen Wandel darstellt war, und ist die Einführung des ELAK (ab Februar 2004) im Ministerium und die weiteren Anforderungen die aus den E-Government Ansätzen entstehen. Da das BMVIT auch aufgrund der technologischen Ausrichtung stark an den

neuen E-Government und IKT-Strategien mitarbeitet, haben diese weiterhin auch Einfluss auf die Verwaltungskultur innerhalb des BMVIT, jedoch ist dieser Einfluss mittlerweile nicht so massiv zu spüren wie jener der ELAK-Einführung in der XXII. Gesetzgebungsperiode, in der Strukturanpassungen aufgrund NPM-Ansätzen stärker als in der darauffolgenden Periode erkennbar sind.

Abschließend lässt sich noch sagen, dass nach Meinung des Autors, sich eine Veränderung einer Verwaltungskultur, die umfangreich beschrieben und bei weitem nicht eng definiert ist, in der XXII. Gesetzgebungsperiode als auch in der XXIII. Gesetzgebungsperiode auf jeden Fall deuten lässt. Es ist jedoch nicht möglich zu sagen, welche der beiden Gesetzgebungsperioden einen stärkeren Einfluss auf die Kultur oder einen Wandel der Verwaltungskultur hat, da dies von den jeweiligen Betrachtungspunkten abhängt, die jeweils unterschiedliche Ergebnisse bringen.

Für beide Gesetzgebungsperioden gilt (was nach den theoretischen Ausführungen über die Mannigfaltigkeit der Einflüsse auf die Verwaltungskultur als logisch erscheinen muss), dass es zu Änderungen und immer wieder zu einem Wandeln gekommen ist und auch weiter kommen wird, in der Qualität und Quantität jedoch nicht zu bewerten ist, da auch nicht alle Faktoren und Einflussmöglichkeiten auf eine Verwaltungskultur mit beleuchtet werden konnten, da dies den Rahmen dieser Arbeit noch weiter sprengen würde, als es der Versuch einer Begriffsbildung und der Untersuchung bislang schon getan hat.

Verwaltungskultur wird ein spannendes, für die Verwaltung und die Verwaltungswissenschaften, unumgängliches Thema bleiben und immer gewichtigeren Einfluss auch auf Entscheidungen und Maßnahmen haben, an dieser Stelle bleibt nur die Hoffnung, dass diese Arbeit mit zur Verständlichkeit der Begrifflichkeit und möglicher Betrachtungsoptionen beigetragen hat.

6. Literaturverzeichnis

Literatur

Adamovic, Ludwig (1971): Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts; 6. Auflage, Springer, Wien

Adamovic, Ludwig (1977): Struktur und Funktion des öffentlichen Dienstes; in: Engelmayer, Günther (1977) (Hrsg.): Die Diener des Staates: das bürokratische System Österreichs, Europa Verlag, Wien, S. 11-32

Adamovic, Ludwig / Funk, Bernd-Christian (1987): Allgemeines Verwaltungsrecht; 3. neubearbeitete Auflage, Springer, Wien

Al-Ani, Ayad (1996): New Public Management – Neue Managementkonzepte für die österreichische Verwaltung; in: Strunz, Herbert / Fohler-Norek Christine / Edtstadler, Karl W. (1996) (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung im Wandel. Wirtschaftliche und rechtliche Aspekte des Managements öffentlicher Aufgaben; Verlag Österreich, Wien, S. 143-162

Almond, Gabriel A. (1982/83): Communism and Political Culture Theory; in Comparative Politics, 15. Jg, S. 127-145

Bauer, Helfried (2003): New Public Management und Governance – Strategien zur nachhaltigen Weiterentwicklung der öffentlichen Verwaltung; in: Bauer, Helfried (2003a): Öffentliches Management in Österreich. Realisierung und Perspektiven, KDZ Managementberatungs- u. Weiterbildungs-GmbH, Wien, S. 11-29

Bauer, Helfried (2003a): Öffentliches Management in Österreich. Realisierung und Perspektiven, KDZ Managementberatungs- u. Weiterbildungs-GmbH, Wien

Bellebaum, Alfred (1972) (Chefred.): Die moderne Gesellschaft. Formen des menschlichen Zusammenlebens: Familie, Beruf und Freizeit, Verkehr, Wirtschaft und Politik, Umwelt und Planung. (Reihe: Wissen im Überblick), Herder, Freiburg

Beninger, Werner (2004): Beamtenrepublik Österreich: die unglaublichen Privilegien unserer „Staatsdiener“, Ueberreuter, Wien

Benz, Arthur (2005): Verwaltung als Mehrebenensystem; in: Blanke, Bernhard / Bandemer, Stephan von / Nullmeier, Frank / Wewer, Göttrik (2005) (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform; 3. völlig überarb. und erweiterte Auflage, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 18-26

Berg-Schlosser, Dirk / Stammen, Theo (1995): Einführung in die Politikwissenschaft, 6. durchgesehene Aufl., Beck, München

Blanke, Bernhard / Bandemer, Stephan von / Nullmeier, Frank / Wewer, Göttrik (2005) (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform; 3. völlig überarb. und erweiterte Auflage, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden

Bleicher, Knut (2008): Strukturen und Kulturen der Organisation im Umbruch, Swiridoff, Künzelsau

Böhret, Carl (1982): Arbeitsfelder I: Bürokratie und wohlfahrtstaatliche Entwicklung. Reformfähigkeit und Anpassungsflexibilität der öffentlichen Verwaltung; in: Hesse, Joachim Jens (1982) (Hrsg.): Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft; Politische Vierteljahresschrift: Sonderheft 13), Westdeutscher Verlag, Opladen, S. 134-150

Böhret, Carl (1983): Politik und Verwaltung, Beiträge zur Verwaltungspolitologie, Opladen

Böllhoff, Dominik / Wewer, Göttrik (2005): Zieldefinition in der Verwaltung; in: Blanke, Bernhard / Bandemer, Stephan von / Nullmeier, Frank / Wewer, Göttrik (2005) (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform; 3. völlig überarb. und erweiterte Auflage, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 147-153

Brockhaus (1998): Der Brockhaus in fünfzehn Bänden; Brockhaus GmbH, Leipzig, Mannheim, Band 1-15

Bruder, Wolfgang / Dose, Nicolai (1996): Öffentliche Verwaltung; in: Nohlen, Dieter (1996) (Hrsg.): Wörterbuch Staat und Politik; 3., überarbeitete, aktualisierte und erweiterte Ausgabe, Bonn, S. 469-476

Brünner, Christian (1983): Aufgaben der Verwaltung; in: Wenger, Karl (1983): Verwaltungslehre als wissenschaftliche Disziplin; in Wenger, Karl / Brünner, Christian / Oberndorfer, Peter (1983a): Grundriss der Verwaltungslehre; Böhlau Studien Bücher, Wien, Köln, S. 89-140

Buschor, Ernst (1998): Neue politische Führung im Rahmen des New Public Management; in: Neisser, Heinrich / Hammerschmied, Gerhard (1998a) (Hrsg.): Die innovative Verwaltung. Perspektiven des New Public Management in Österreich; Signum, Wien, S. 57-78

Cameron, Kim S. / Quinn, Robert E. (1999): Diagnosing and Changing Organizational Culture: Based on the Competing Values Framework (Prentice Hall Organizational Development Series). Prentice Hall, NJ

Dachs, Herbert / Gerlich, Peter / Tálos, Emmerich, et.al. (1997) (Hrsg.): Handbuch des politischen Systems Österreich. Die zweite Republik, 3. erweiterte und völlig neu bearbeitete Auflage, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien

Dammann, Klaus / Grunow, Dieter / Japp, Klaus P. (1994): Theorie der Verwaltungswissenschaft; in: Dammann, Klaus / Grunow, Dieter / Japp, Klaus P. (1994a) (Hrsg.): Die Verwaltung des politischen Systems: neuere systemtheoretische Zugriffe auf ein altes Thema. (Niklas Luhmann zum 65. Geburtstag); Westdeutscher Verlag, Opladen, S. 229-246

Dammann, Klaus / Grunow, Dieter / Japp, Klaus P. (1994a) (Hrsg.): Die Verwaltung des politischen Systems: neuere systemtheoretische Zugriffe auf ein altes Thema. (Niklas Luhmann zum 65. Geburtstag); Westdeutscher Verlag, Opladen

Dearing, Elisabeth (1998): Verwaltungsreform in der Bundesverwaltung; in: Neisser, Heinrich / Hammerschmied, Gerhard (1998a) (Hrsg.): Die innovative Verwaltung. Perspektiven des New Public Management in Österreich; Signum, Wien, S. 437-456

Decsi, Karol (2008): Verwaltungsforschung in Österreich: Verwaltungsreformen am Beispiel des elektronischen Aktes; Diplomarbeit, Universität Wien

Dimmel, Nikolaus (2005): Politische Kultur in Österreich; Promedia Druck und Verlag Ges., Wien

Dogan, Mattei / Pelassy, Dominique (1984): How to Compare Nations: Strategies in Comparative Politics, Chatham

Doralt, Werner (1996) (Hrsg.): Kodex des österreichischen Rechts. Verfassungsrecht; 13. Auflage, Orac, Wien

Eder, Brigitte (2007): E-Government mit Perspektive; in: Schwarzer, Stephan (2007) (Hrsg.): Verwaltungsreform von innen: Festschrift 10 Jahre Amtsmanager; Manz, Wien, S. 55-63

Edtstadler, Karl W. / Strunz, Herbert / Fohler-Norek Christine (1996): Neue Perspektiven in der öffentlichen Verwaltung. Ein Überblick; in: Strunz, Herbert / Fohler-Norek Christine / Edtstadler, Karl W. (1996) (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung im Wandel. Wirtschaftliche und rechtliche Aspekte des Managements öffentlicher Aufgaben; Verlag Österreich, Wien, S. VII-XIII

Ellwein, Thomas (1981): Geschichte der öffentlichen Verwaltung; in: König, Klaus / von Oertzen, Hans-Joachim / Wagener, Frido (1981) (Hrsg.): Die öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland; Nomos, Baden-Baden, S. 37-51

Ellwein, Thomas (1982): Verwaltungswissenschaft: Die Herausbildung der Disziplin; in: Hesse, Joachim Jens (1982) (Hrsg.): Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft; Politische Vierteljahresschrift: Sonderheft 13), Westdeutscher Verlag, Opladen, S. 34-54

Engelmayer, Günther (1976): Personalpolitik im öffentlichen Dienst 1970 – 1976; Österreichischer Arbeiter und Angestelltenbund, Wien

Engelmayer, Günther (1977) (Hrsg.): Die Diener des Staates: das bürokratische System Österreichs; Europa Verlag, Wien

Ermacora, Felix (1977): Der Konflikt zwischen Politik und Verwaltung; in: Engelmayer, Günther (1977) (Hrsg.): Die Diener des Staates: das bürokratische System Österreichs; Europa Verlag, Wien, S. 61-91

Feick, Jürgen / Klaes, Lothar (1982): Verwaltungskultur. Internationaler Vergleich regulativer Staatseingriffe – Politisch-administrative Kultur: rekonstruierbarer Faktor der Programminhalte und – implementationen?; in: Hesse, Joachim Jens (1982) (Hrsg.): Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft; Politische Vierteljahresschrift: Sonderheft 13), Westdeutscher Verlag, Opladen, S. 254-263

Fellmann, Ilan (2000): Implementierungsmanagement – Reformansätze in der Bundesverwaltung; in: Fellmann, Ilan (2000a) (Hrsg.): New Public Management. Fallbeispiele aus Österreich; Verlag Österreich, Wien, S. 7-16

Fellmann, Ilan (2000a) (Hrsg.): New Public Management. Fallbeispiele aus Österreich; Verlag Österreich, Wien

Fenske, Hans / Mertens, Dieter / Reinhard, Wolfgang / Rosen, Klaus (1987): Geschichte der politischen Ideen. Von Homer bis zur Gegenwart; Fischer Taschenbuch GmbH, Frankfurt am Main

Fischer, Heinz (1977): Beamte und Politik; in: Engelmayer, Günther (1977) (Hrsg.): Die Diener des Staates: das bürokratische System Österreichs, Europa Verlag, Wien, S. 93-116

Gerlich, Peter (1997): Politische Kultur der Subsysteme; in: Dachs, Herbert / Gerlich, Peter / Tálos, Emmerich, et.al. (1997) (Hrsg.): Handbuch des politischen Systems Österreich. Die zweite Republik, 3. erweiterte und völlig neu bearbeitete Auflage, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien, S. 506-513

Girwin, Brian (1989): Change and Continuity in Liberal Democratic Political Culture; in: Gibbins, John R. (1989) (Hrsg.): Contemporary Political Culture in a Postmodern Age, London, S. 31 – 51

Grüner, Rudolf (1977): Bürokratie und Hierarchie; in: Engelmayer, Günther (1977) (Hrsg.): Die Diener des Staates: das bürokratische System Österreichs, Europa Verlag, Wien, S. 33-49

Habermas, Jürgen (1973): Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus; Suhrkamp, Frankfurt am Main

Hablützel, Peter / Weil, Sonja (1998): Personalfunktion im New Public Management. Entbürokratisierung als Lernprozeß; in: Neisser, Heinrich / Hammerschmied, Gerhard (1998a) (Hrsg.):

Die innovative Verwaltung. Perspektiven des New Public Management in Österreich; Signum, Wien, S. 117-140

Hammerschmid, Gerhard / Meyer, Renate / Neisser, Heinrich (1998): Kontexte und Konzepte des New Public Management; in: Neisser, Heinrich / Hammerschmid, Gerhard (1998a) (Hrsg.): Die innovative Verwaltung. Perspektiven des New Public Management in Österreich; Signum, Wien, S. 19-56

Hartmann, Jürgen (1995): Vergleichende Politikwissenschaft: ein Lehrbuch, Campus, Frankfurt / Main; New York

Hartmann, Jürgen (1995a): Politikwissenschaft: eine problemorientierte Einführung in die Grundbegriffe und Teilgebiete, G+B Fakultas, Chur

Hartmann, Klaus (2006): Das Personal der Verwaltung; in: Holzinger, Gerhart / Oberndorfer, Peter / Raschauer Bernhard (2006) (Hrsg.): Österreichische Verwaltungslehre; 2. überarbeitete und erweiterte Auflage, Verlag Österreich, Wien, S. 299-344

Hegel, Georg Wilhelm Friedrich (1955): Grundlinien der Philosophie des Rechts: mit Hegels eigenhändigen Randbemerkungen in seinem Handexemplar der Rechtsphilosophie; 4. Auflage; herausgegeben von Hofmeister, Johannes (1955): Sämtliche Werke / Georg Wilhelm Friedrich Hegel; Hamburg

Heindl, Waltraud (1989): Bürokratie und Beamte in Österreich; Habilitationsschrift Universität Wien, Wien

Herlinger, Heinz (2000): New Public Management. Am Beispiel des Bundesamt für Zivilluftfahrt / Austro Control GmbH; in: Fellmann, Ilan (2000a) (Hrsg.): New Public Management. Fallbeispiele aus Österreich; Verlag Österreich, Wien, S. 147-161

Hesse, Joachim Jens (1982) (Hrsg.): Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft; Politische Vierteljahresschrift: Sonderheft 13), Westdeutscher Verlag, Opladen

Hesse, Joachim Jens (1982a): Staat, Politik und Bürokratie – eine Einführung; in: Hesse, Joachim Jens (1982) (Hrsg.): Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft; Politische Vierteljahresschrift: Sonderheft 13), Westdeutscher Verlag, Opladen, S. 9-33

Hinterhuber, Hans (1989): Strategische Unternehmensführung II; Strategisches Handeln, 4. völlig Neubearb. Aufl., De-Gruyter-Lehrbuch, Berlin

Hoffjann, Olaf (2007): Journalismus und Public Relations: Ein Theorieentwurf der Intersystembeziehungen in sozialen Konflikten; 2. erweiterte Auflage, VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlag GmbH, Wiesbaden

Holzinger, Gerhart / Oberndorfer, Peter / Raschauer, Bernhard (2006) (Hrsg.): Österreichische Verwaltungslehre; 2. überarbeitete und erweiterte Auflage, Verlag Österreich, Wien

Holzinger, Gerhart (2006a): Die Organisation der Verwaltung; in: Holzinger, Gerhart / Oberndorfer, Peter / Raschauer, Bernhard (2006) (Hrsg.): Österreichische Verwaltungslehre; 2. überarbeitete und erweiterte Auflage, Verlag Österreich, Wien, S. 107-180

Jann, Werner (1983): Staatliche Programme und „Verwaltungskultur“. Bekämpfung des Drogenmissbrauchs und der Jugendarbeitslosigkeit in Schweden, Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich; Westdeutscher Verlag, Opladen

Jann, Werner (2000): Verwaltungskulturen im internationalen Vergleich. Ein Überblick über den Stand der empirischen Forschung; in: Die Verwaltung, Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaft (2000), Band 33, Heft 3, Duncker und Humbolt, S. 325-349

Jann, Werner (2002): Verwaltungskulturen im internationalen Vergleich. Ein Überblick über den Stand der empirischen Forschung; in: König, Klaus (2002) (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert; Nomos, Baden-Baden, S. 425-447

Jansen, Stephan A. / Priddat, Birger (2001): Electronic Government. Neue Potentiale für einen modernen Staat; Klett-Cotta, Stuttgart

Kelsen, Hans (1981): Vom Wesen und Wert der Demokratie; 2. Neudruck der 2. Auflage, Tübingen 1929, Scientia, Aalen

Kneer, Georg / Nassehi, Armin (1997): Niklas Luhmanns Theorie sozialer Systeme. Eine Einführung; 3. unveränderte Auflage, Fink, München

Kneihs, Benjamin (2004): Altes und Neues zum Akt unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt; in: Zeitschrift für Verwaltung (2004), Heft 2, LexisNexis, Wien, S. 150-161

Köhler, Martin (2003): Das konzentrierte Verwaltungsverfahren nach dem Verwaltungsreformgesetz 2001; in Zeitschrift für Verwaltung (2003), Heft 2, LexisNexis, Wien, S. 138-146

König, Klaus / von Oertzen, Hans-Joachim / Wagener, Frido (1981) (Hrsg.): Die öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland; Nomos, Baden-Baden

König, Klaus (2002) (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert; Nomos, Baden-Baden

Konrath, Berthold (2008): Macht und Ohnmacht der Staatsapparate in Österreich: Antonio Gramscis Begriffe „kulturelle Hegemonie“ und „historischer Block“ dargestellt am Beispiel eines Bundesministeriums in der Zweiten Republik; Dissertation, Universität Wien

Kraus, Herbert (1969): Grundriß einer Theorie der Verwaltung: betriebswirtschaftliche Merkmale der Verwaltungstätigkeit; Springer, Wien

Kreisky, Eva (1986): Bürokratie und Politik. Band 1.: Beiträge zur Verwaltungskultur in Österreich; Habilitationsschrift, Universität Wien

Kreisky, Eva (1986a): Bürokratie und Politik. Band 2.: Beiträge zur Verwaltungskultur in Österreich; Habilitationsschrift, Universität Wien

Lange, Josef (1977): Bürokratie als moderne Organisationsform bei Max Weber und Amitai Etzioni; Diplomarbeit, Universität Wien

Lenk, Klaus (2004): Verwaltungsinformatik als Modernisierungschance. Strategien – Modelle – Erfahrungen. Aufsätze 1988 – 2003; edition sigma, Berlin

Liegl, Barbara / Müller, Wolfgang C. (1999): Senior Officials in Austria; in: Page, Edward / Wright, Vincent (1999) (Hrsg.): Bureaucratic elites in western European states. A comparative analysis of top officials; Oxford University Press, Oxford, S. 90-120

Löffler, Elke (2003): Good Governance als Weiterentwicklung von New Public Management: Verschiedene Reformansätze in Europa; in: Bauer, Helfried (2003a): Öffentliches Management in Österreich. Realisierung und Perspektiven, KDZ Managementberatungs- u. Weiterbildungs-GmbH, Wien, S. 267-280

Luhmann, Niklas (1964): Funktionen und Folgen formaler Organisation, Duncker & Humbolt, Berlin

Luhmann, Niklas (1966): Theorie der Verwaltungswissenschaft – Bestandaufnahme und Entwurf; Grote, Köln – Berlin

Luhmann, Niklas (1966): Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung: eine verwaltungswissenschaftliche Untersuchung; Schriftreihe der Hochschule Speyer 29, Duncker & Humbolt, Berlin

Luhmann, Niklas (1971): Zweck-Herrschaft-System. Grundbegriffe und Prämissen Max Webers; in: Mayntz, Renate (1971) (Hrsg.): Bürokratische Organisation; 2. Auflage, Kiepenheuer & Witsch, Köln, S. 36-55

Luhmann, Niklas (1984): Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie; Suhrkamp, Frankfurt am Main

Luhmann, Niklas (1988): Die „Macht der Verhältnisse“ und die Macht der Politik; in: Schneider, Heinrich (1988) (Hrsg.): Macht und Ohnmacht, Verlag Niederösterreichisches Pressehaus, St. Pölten, S.43-51

Maier, Walter / Hopp, Helmut / Ziegler, Eberhard (2005) (Hrsg.): Mut zur Veränderung. Festschrift für Jost Goller; Boorberg, Stuttgart

Mannheim, Karl (1952): Ideologie und Utopie; 3. Auflage, Schulte-Bulmke, Frankfurt, Main

Marx, Karl (1964): Kritik des Hegelschen Staatsrechts; Manuskript von 1843, Berlin

Mayntz, Renate (1971) (Hrsg.): Bürokratische Organisation; 2. Auflage, Kiepenheuer & Witsch, Köln

Mayntz, Renate (1972): Bürokratische Organisation und Verwaltung - Organisationsgesellschaft und verwaltete Welt. In: Bellebaum, Alfred (1972) (Chefred.): Die moderne Gesellschaft. Formen des menschlichen Zusammenlebens: Familie, Beruf und Freizeit, Verkehr, Wirtschaft und Politik, Umwelt und Planung. (Reihe: Wissen im Überblick), Herder, Freiburg, S. 477-498

Mayntz, Renate (1997): Soziologie der öffentlichen Verwaltung; 4. durchgesehene Auflage, Müller juristischer Verlag, Heidelberg – Original 1978

Merkel, Adolf (1923): Demokratie und Verwaltung; Verlag von Moriz Perles, Wien und Leipzig

Merkel, Adolf (1999): Allgemeines Verwaltungsrecht; Unveränderter reprografischer Nachdruck der Ausgabe von 1927, Verlag Österreich, Wien

Müller, Eduard (1996): Personalentwicklung in der öffentlichen Verwaltung: Qualifizierung und Motivation von Mitarbeitern als Führungsaufgabe; Linde, Wien

Müller, Thomas / Wimmer, Norbert (2006): Zielvereinbarungen im Verwaltungsalltag; in: Zeitschrift für Verwaltung (2006), Heft 1, LexisNexis, Wien, S. 2-9

Naschold, Frieder / Bogumil, Jörg (1998): Modernisierung des Staates – New Public Management und Verwaltungsreform; Leske+Budrich, Opladen

Neisser, Heinrich (1997): Verwaltung; in: Dachs, Herbert / Gerlich, Peter / Tálos, Emmerich, et.al. (1997) (Hrsg.): Handbuch des politischen Systems Österreich. Die zweite Republik, 3. erweiterte und völlig neu bearbeitete Auflage, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien, S. 148-161

Neisser, Heinrich (1998): Die politischen und institutionellen Rahmenbedingungen der Verwaltungsreform; in: Neisser, Heinrich / Hammerschmied, Gerhard (1998a) (Hrsg.): Die innovative Verwaltung. Perspektiven des New Public Management in Österreich; Signum, Wien, S. 297-335

Neisser, Heinrich / Hammerschmied, Gerhard (1998a) (Hrsg.): Die innovative Verwaltung. Perspektiven des New Public Management in Österreich; Signum, Wien

Neyer, Gerda (1997): Frauen im österreichischen politischen System; in: Dachs, Herbert / Gerlich, Peter / Tálos, Emmerich, et.al. (1997) (Hrsg.): Handbuch des politischen Systems Österreich. Die zweite Republik, 3. erweiterte und völlig neu bearbeitete Auflage, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien, S. 185-212

Nohlen, Dieter (1996) (Hrsg.): Wörterbuch Staat und Politik; 3. überarbeitete, aktualisierte und erweiterte Ausgabe, Bonn

Oberndorfer, Peter (1983): Verwaltung und Umwelt; in: Wenger, Karl (1983): Verwaltungslehre als wissenschaftliche Disziplin; in Wenger, Karl / Brünner, Christian / Oberndorfer, Peter (1983a): Grundriss der Verwaltungslehre; Böhlau Studien Bücher, Wien, Köln, S. 405-456

Oberndorfer, Peter (2006): Die Verwaltung im politisch-gesellschaftlichen Umfeld; in: Holzinger, Gerhart / Oberndorfer, Peter / Raschauer, Bernhard (2006) (Hrsg.): Österreichische Verwaltungslehre; 2. überarbeitete und erweiterte Auflage, Verlag Österreich, Wien, S. 33-106

Page, Edward / Wright, Vincent (1999) (Hrsg.): Bureaucratic elites in western European states. A comparative analysis of top officials; Oxford University Press, Oxford

Panni, Ernst (1977): Die gesetzliche Personalvertretung; in: Engelmayer, Günther (1977) (Hrsg.): Die Diener des Staates: das bürokratische System Österreichs, Europa Verlag, Wien, S. 187-196

Parsons, Talcott (1960): Structure and Process in Modern Societies; Free Press, Glencoe

Parsons, Talcott (2000): Das System moderner Gesellschaften. Mit einem Vorwort von Dieter Claessens; 5. Auflage, Juventa, Weinheim

Pesendorfer, Stephan (1994): Verwaltungskultur in Österreich; in Zeitschrift für Verwaltung, Heft 2, Mai 1994, S. 133-144

Prätorius, Rainer (1982): „Verwaltungskultur“ – Erkundungen zu einem amorphen Thema; in: Hesse, Joachim Jens (1982) (Hrsg.): Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft; Politische Vierteljahresschrift: Sonderheft 13), Westdeutscher Verlag, Opladen, S. 264-271

Priddat, Birger (2006): Irritierte Ordnung. Moderne Politik. Politische Ökonomie der Governance; 1. Auflage, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden

Prittitz, Volker (2007): Vergleichende Politikanalyse, Lucius & Lucius Verlagsges.mbH, Stuttgart

Promberger, Kurt (2005): Pilotprojekt Flexibilisierungsklausel: ein österreichischer Weg zum New Public Management; Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien, Graz

Raschauer, Bernhard / Kazda, Wolfgang J. (1983): Organisation der Verwaltung; in: Wenger, Karl (1983): Verwaltungslehre als wissenschaftliche Disziplin; in Wenger, Karl / Brünner, Christian / Oberndorfer, Peter (1983a): Grundriss der Verwaltungslehre; Böhlau Studien Bücher, Wien, Köln, S. 141-180

Raschauer, Bernhard (2003): Allgemeines Verwaltungsrecht; 2. aktualisierte Auflage, Springer, Wien / New York

Reinhard, Clemens (1995): Bürokratie – ein Kostenfaktor: eine Untersuchung bei mittelständischen Unternehmen; (Schriften zur Mittelstandsforschung, N.F.,66); 2. Auflage, Schäffer-Poeschel, Stuttgart

Römer-Hillebrecht, Sven (1998): Verwaltungskultur: Ein holistischer Modellentwurf administrativer Lebensstile; 1. Auflage, Nomos Ges., Baden-Baden (Schriften zur Rechtspolitologie, Band 5)

Scharpf, Fritz w. (1971): Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft; in: Schweizerisches Jahrbuch für Politikwissenschaft, Paul Haupt Verlag, Bern, S. 7-25;

Schein, Edgar H. (1995): Unternehmenskultur. Ein Handbuch für Führungskräfte, Campus Verlag, Frankfurt, Main

Schneider, Heinrich (1988) (Hrsg.): Macht und Ohnmacht; Niederösterreichisches Pressehaus, St. Pölten

Schwarzer, Stephan (2007) (Hrsg.): Verwaltungsreform von innen: Festschrift 10 Jahre Amtsmanager; Manz, Wien

Seidler, Gregorz L. (1987): Zwei Konzeptionen der Bürokratie; Kommissionsverlag der Wagner'schen Universitäts-Buchhandlung, Innsbruck

Speier-Werner, Petra (2006): Public Change Management: Implementierung neuer Steuerungsinstrumente im öffentlichen Sektor; 1. Auflage, DUV – Deutscher Universitäts-Verlag, Wiesbaden

Staab, Martin (1995): Verwaltungskultur im Wandel der Staatsfunktionen. Auf dem Weg zum kooperativen Staat; in: Verwaltungsrundschau, 41. Jhrg., Heft 1, S. 1-17

Strau, Thomas (2005): Verwaltungsreform in Österreich – vom Verwaltungsstaat zum Leistungsstaat: am Beispiel der Aus-, Fort- und Weiterbildung der Bediensteten des Bundes, Diplomarbeit, Universität Wien

Strehl, Franz (2006): Die Arbeitsweise der Verwaltung; in: Holzinger, Gerhart / Oberndorfer, Peter / Raschauer, Bernhard (2006) (Hrsg.): Österreichische Verwaltungslehre; 2. überarbeitete und erweiterte Auflage, Verlag Österreich, Wien, S. 237-266

Strunz, Herbert / Fohler-Norek, Christine / Edtstadler, Karl W. (1996) (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung im Wandel. Wirtschaftliche und rechtliche Aspekte des Managements öffentlicher Aufgaben; Verlag Österreich, Wien

Tabakow, Robert (2004): Staat und Informationstechnologien, E-Government, Ökonomie und das Wissen über die Bedeutung politischer Vorgänge; Diplomarbeit, Universität Wien

Talos, Emmerich (1997): Sozialpartnerschaft- Kooperation – Konzentrierung – politische Regulierung; in: Dachs, Herbert / Gerlich, Peter / Tálos, Emmerich, et.al. (1997) (Hrsg.): Handbuch des politischen Systems Österreich. Die zweite Republik, 3. erweiterte und völlig neu bearbeitete Auflage, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien, S. 432-452

Thieme, Werner (1974): Verwaltung und Gesellschaft, Handbuch der Verwaltung Heft 1/1

Thienel, Rudolf (1990): Öffentlicher Dienst und Kompetenzverteilung; Verlag d. Österreichischen Staatsdruckerei, Wien

Trauner, Gudrun (2006): E-Government; in: Holzinger, Gerhart / Oberndorfer, Peter / Raschauer, Bernhard (2006) (Hrsg.): Österreichische Verwaltungslehre; 2. überarbeitete und erweiterte Auflage, Verlag Österreich, Wien, S. 267-298

Treutner, Erhard (1994): Verwaltung und Publikum; in: Dammann, Klaus / Grunow, Dieter / Japp, Klaus P. (1994a) (Hrsg.): Die Verwaltung des politischen Systems: neuere systemtheoretische Zugriffe auf ein altes Thema. (Niklas Luhmann zum 65. Geburtstag); Westdeutscher Verlag, Opladen, S. 215-227

Vahs, Dietmar (2001): Organisation. Einführung in die Organisationstheorie und –praxis; 3., überarb. und erweiterte Auflage, Schäffer-Poeschel, Stuttgart

Vollmer, Günther R. (2005): Verwaltungskultur im Wandel? Ergebnisse einer empirischen Untersuchung; in: Maier, Walter / Hopp, Helmut / Ziegler, Eberhard (2005) (Hrsg.): Mut zur Veränderung. Festschrift für Jost Goller; Boorberg, Stuttgart, S. 217-255

Walter-Busch, Emil (1996): Organisationstheorien von Weber bis Weick; Wissenschaftliche Studienbücher Bd. 1, G+B Fakultas, Amsterdam

Weber, Max (1980): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie; besorgt von Winkelmann Johannes, 5. revidierte Auflage, Studienausgabe, Tübingen

Wenger, Karl (1983): Verwaltungslehre als wissenschaftliche Disziplin; in Wenger, Karl / Brünner, Christian / Oberndorfer, Peter (1983a): Grundriss der Verwaltungslehre; Böhlau Studien Bücher, Wien, Köln, S. 33-88

Wenger, Karl / Brünner, Christian / Oberndorfer, Peter (1983a): Grundriss der Verwaltungslehre; Böhlau Studien Bücher, Wien, Köln

Wille, Christian: Verwaltungskultur aus interkultureller Sicht – methodische und theoretische Vorüberlegungen, Online abgerufen: www.christian-wille.de/inhalte/ik/download/pdf%20dateien/verwaltungskultur.pdf (abgerufen 09.01.09)

Zaininger, Alexandra (2000): Corporate Design in der öffentlichen Verwaltung: am Beispiel der obersten Bundesverwaltung, Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr; Diplomarbeit, Universität Wien

Zellenberger, Ulrich E. (2007): Effizienzsteigerung durch Verwaltungsreform. Verwaltungsmodernisierung in Österreich am Beginn des dritten Jahrtausends; in: Schwarzer, Stephan (2007) (Hrsg.): Verwaltungsreform von innen: Festschrift 10 Jahre Amtsmanager; Manz, Wien, S. 75-92

Online-Research:

Homepage BMVIT:

Aufgaben, abgerufen von der BMVIT Homepage:
<http://www.bmvit.gv.at/ministerium/aufgaben/index.html> (abgerufen 20.05.07)

Bundesminister 2. Republik, abgerufen von der BMVIT Homepage:
<http://www.bmvit.gv.at/ministerium/faymann/verkehrsminister.html> (abgerufen 20.05.07)

Geschäftseinteilung 2007, abgerufen von der BMVIT Homepage:
<http://www.bmvit.gv.at/ministerium/aufgaben/listeorganisation07.pdf> (abgerufen 20.04.07)

Geschäftseinteilung Jul2008, abgerufen von der BMVIT Homepage:
<http://www.bmvit.gv.at/ministerium/aufgaben/organisation.html>
- dort File geschäftseinteilung2008.pdf (abgerufen 14.07.08)

Geschäftseinteilung Jan2008, abgerufen von der BMVIT Homepage:
<http://www.bmvit.gv.at/ministerium/aufgaben/organisation.html>
- dort File geschäftseinteilung2009.pdf (abgerufen 02.02.09)

Gesellschaften BMVIT, abgerufen von der BMVIT Homepage:
<http://www.bmvit.gv.at/ministerium/gesellschaften.html> (abgerufen 11.09.08)

Leitbild BMVIT, abgerufen von der BMVIT Homepage:
<http://www.bmvit.gv.at/ministerium/aufgaben/leitbild.html> (abgerufen 20.05.07)

Organigramm JAN07, abgerufen von der Bundesanstalt für Verkehr Homepage:
http://versa.bmvit.gv.at/uploads/media/organigramm2007einseitig_02.pdf (abgerufen 19.05.07)

Organigramm JUL08, abgerufen von der BMVIT Homepage:
<http://www.bmvit.gv.at/ministerium/aufgaben/organisation.html>
- dort File organigramm2008_einseitig.pdf (abgerufen 14.07.08)

Personalmeldungen ALT, abgerufen von der BMVIT Homepage:
<http://www.bmvit.gv.at/ministerium/personalmeldungen/index.html> (regelmäßig abgerufen)

Personalmeldungen NEU, abgerufen von der BMVIT Homepage:
<http://www.bmvit.gv.at/ministerium/ausschreibungen/ausG/index.html> (regelmäßig abgerufen)

Programm BMVIT, abgerufen von der BMVIT Homepage:
<http://www.bmvit.gv.at/ministerium/bures/programm/index.html> (regelmäßig abgerufen)

Stellenausschreibung BMVIT, abgerufen direkt von der BMVIT Homepage, entweder unter <http://www.bmvit.gv.at/ministerium/ausschreibungen/> und die Erweiterung mit dem Abteilungsnamen oder unter: <http://www.bmvit.gv.at/ministerium/ausschreibungen/stellen/index.html>, und dort durch das Öffnen der entsprechenden .PDF Files mit dem Abteilungsnamen (regelmäßiger Abruf)

Stellenausschreibung BMVIT – BKA, abgerufen von der Bundeskanzleramt (BKA) Homepage: <http://www.bka.gv.at>, dort von: Aktuelle Ausschreibungen für den Bundesdienst veröffentlicht in der Wiener Zeitung: <http://www.bka.gv.at/site/6165/default.aspx> (regelmäßiger Abruf)

Stellenausschreibung BMVIT Webarchive, abgerufen über die Homepage: www.webarchive.org (abgerufen auf unterschiedlichen Datumsstand rückgreifend auf Sicherungen der BMVIT Homepage)

Homepage Parlament:

Bundesministeriengesetz-Novelle 2003, abgerufen von der Parlamentshomepage: http://www.parlament.gv.at/pls/portal/docs/page/PG/DE/XXII/I/I_00030/fname_002076.pdf (abgerufen 30.05.07)

Anfrage BMVIT Nr.88, abgerufen von der Republik Österreich Parlaments Homepage: http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/AB/AB_00092/fnameorig_146650.html (abgerufen 13.03.09)

Homepage Bundeskanzleramt:

2. Dienstrechtsnovelle 2003, abgerufen von der RIS – Rechtsinformationssystem BKA Homepage: http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=BgblPdf&Dokumentnummer=2003_130_1, dort File 2003_130_0.pdf (abgerufen 13.03.09)

Altersstruktur 2007, abgerufen von der BKA Homepage: http://www.bka.gv.at/site/cob_26673/3490/default.aspx, dort Datei: Altersstruktur5.pdf (abgerufen 20.03.09)

Ausschreibungsgesetz 1989, abgerufen von der RIS – Rechtsinformationssystem BKA Homepage: http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=BgblPdf&Dokumentnummer=1989_85_0, dort File 1989_85_0.pdf (abgerufen 13.03.09)

BGBl. I Nr. 73/2004, abgerufen von der RIS – Rechtsinformationssystem BKA Homepage: http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=BgblAuth&Dokumentnummer=BGBLA_2004_I_73, dort die Datei: BGBLA_2004_I_73.pdf (abgerufen 26.03.09)

BGBl. I Nr. 4/2008, abgerufen von der RIS – Rechtsinformationssystem BKA Homepage: http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=BgblAuth&Dokumentnummer=BGBLA_2008_I_4, dort die Datei: BGBLA_2008_I_4.pdf (abgerufen 26.03.09)

BMG 1986 (Bundesministeriengesetz 1986), abgerufen von der RIS – Rechtsinformationssystem BKA Homepage:

http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=BgblPdf&Dokumentnummer=1986_76_0, dort Datei: 1986_76_0-2.pdf (abgerufen 26.03.09)

Büroordnung 2004, abgerufen von der BKA Homepage: <http://www.bka.gv.at/site/5857/default.aspx>, dort File Büroordnung.pdf (abgerufen 20.02.09)

Bundesministeriengesetz-Novelle 2007, abgerufen von der RIS – Rechtsinformationssystem BKA Homepage:

http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=BgblAuth&Dokumentnummer=BGBLA_2007_I_6 - dort Datei BGBLA_2007_I_6-1.pdf (abgerufen 26.03.09)

GehG 1956, abgerufen von der RIS – Rechtsinformationssystem BKA Homepage: <http://www.ris2.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?QueryID=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008163> (abgerufen 20.02.09)

Gleichbehandlungsgesetz Novellierung 1999, abgerufen von der RIS – Rechtsinformationssystem BKA Homepage:

http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=BgblPdf&Dokumentnummer=1999_132_1, dort Datei 1999_132_1.pdf (abgerufen 16.03.09)

IKT 2005+, abgerufen von der BKA Homepage: http://www.ag.bka.gv.at/index.php/E-Gov:Plattform_2005 (abgerufen 15.02.09)

Regierungsprogramm XXII, abgerufen von der BKA Homepage:

<http://www.austria.gv.at/2004/4/7/Regierprogr28.2.03.pdf>, Datei Regierprogr28.2.03.pdf (abgerufen 19.04.07)

Regierungsprogramm XXIII, abgerufen von der BKA Homepage:

www.austria.gv.at/DocView.axd?CobId=19542, dort Datei Regierungsprogramm_finalversion.pdf (abgerufen 30.03.09)

Verwaltungsreform 2004, abgerufen von der BKA Homepage: <http://www.bundestkanzleramt.at/2004/4/7/verwaltungsref.pdf> (abgerufen 19.04.07)

Online Research allgemein

BDG 1979, abgerufen von der Medizinischen Universität Innsbruck Homepage: www.i-med.ac.at/rechtsservice/formulare/bdg.pdf (PDF File) (abgerufen 11.12.08)

Bundesregierungen 2. Republik, abgerufen von der Wikipedia Homepage: http://de.wikipedia.org/wiki/Bundesregierung_%28%C3%96sterreich%29 (abgerufen 14.05.07)

Comet: Competence Centers for Excellent Technologies, abgerufen von der Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft Homepage: <http://www.ffg.at/content.php?cid=340> (abgerufen am 14.11.2008)

Computerwelt IKT: Task Force gestartet, abgerufen von der Computerwelt.at Homepage: <http://www.computerwelt.at/detailArticle.asp?a=110103&n=6> (abgerufen 18.06.07)

E-Government in Österreich, abgerufen von der Plattform Digitales Österreich (PDÖ) Homepage: <http://www.digitales.oesterreich.gv.at/site/5261/default.aspx#o19388>, dort die Datei EGOV-Bericht_1_forWeb1.pdf (abgerufen 15.02.09)

E-Government Help, abgerufen von der Help.at Homepage: <http://www.help.gv.at/Content.Node/281/Seite.2811011.html> (abgerufen 26.05.07)

E-Government PDÖ, abgerufen von der Plattform Digitales Österreich Homepage: <http://www.digitales.oesterreich.gv.at/site/5230/default.aspx> (abgerufen 17.01.09)

E-Government Roadmap, abgerufen von der Plattform Digitales Österreich (PDÖ) Homepage: <http://www.digitales.oesterreich.gv.at/site/5261/default.aspx>, dort die Datei: E-Gov.pdf (abgerufen 15.02.09)

Monokratie: abgerufen von der Bundeszentrale für politische Bildung Homepage: <http://www.bpb.de/wissen/X6BS5T,0,0,Monokratie.html> (abgerufen 09.01.09)

New Public Management, abgerufen von der E-Bürgerdienst (.de) Homepage: http://www.e-buergerdienst.de/definition_npm.html (abgerufen 26.05.07)

Strategie i2010 und IKT-2005: abgerufen von der Plattform Digitales Österreich (PDÖ) Homepage: <http://www.digitales.oesterreich.gv.at/site/5576/default.aspx> (abgerufen 14.02.09)

Textanalyse, abgerufen von der PWM – Plattform Wissensmanagement Homepage: <http://www.pwm.at/index.php?id=76&work=suchen&sTopicId=03deg94eg8b9> (abgerufen 14.11.08)

Dokumente und Unterlagen direkt in schriftlicher Form vom BMVIT

Diese Daten wurden einerseits bei einem Besuch im BMVIT im Zuge des Forschungsseminars zur Verfügung gestellt, andererseits durch Email-Anfragen direkt in Bezug auf die Diplomarbeit.

Geschäftsordnung 2003: Geschäftsordnung des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie, Zentralleitung (GZ 4504/ -CS5/02) aus dem Jahr 2003

Organigramm 2006: Organigramm der Geschäftseinteilung mit der letzten Gültigkeit unter Bundesminister Gorbach 2006

Geschäftseinteilung BMVIT 2002 vom 16.09.2002

Geschäftseinteilung BMVIT 2002 vom 06.12.2002

Geschäftseinteilung BMVIT 2003 vom 01.01.2003

Geschäftseinteilung BMVIT 2003 vom 10.11.2003

Geschäftsteilung BMVIT 2006 vom 06.02.2006

Geschäftsteilung BMVIT 2006 vom 15.11.2006

Personal-Management 2007: Altersverteilung des Jahres 2007 abgerufen vom Personal-Managementinformationssystem, Anzahlstatistik mit Durchschnittsalter

7. Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Darstellung abgeleitet aus Max Webers Wirtschaft und Gesellschaft	62
Abbildung 2: Schaubild der Stellung der Verwaltung in der Gesellschaft.....	70
Abbildung 3: E-Government Roadmap 2003-2005	127
Abbildung 4: Verteilung Leitungsposten im BMVIT	139
Abbildung 5: Organigramm BMVIT Juli 2008.....	149
Abbildung 6: Organigramm 2007 – direkt nach Regierungswechsel.....	150
Abbildung 7: Organigramm 2006 – vor Regierungswechsel	151
Abbildung 8: Verteilung Hauptbeschäftigungsarten BMVIT	154
Abbildung 9: Verteilung ESB Angestellte und Anzahl Leitungsstellen	157
Abbildung 10: Verteilung geschlechterspezifisch BMVIT Gesamtbeschäftigte.....	165
Abbildung 11: Verteilung Geschlechterverhältnis Beamtenschaft und Vertragsbedienstete.....	166
Abbildung 12: Verteilung geschlechterspezifische Führungspositionen in den Sektionen.....	169
Abbildung 13: Verteilung geschlechterspezifische Führungspositionen in den Gruppen.....	170
Abbildung 14: Verteilung geschlechterspezifische Führungspositionen in den Abteilungen.....	171
Abbildung 15: Verteilung geschlechterspezifische Führungspositionen in den Stabstellen	172
Abbildung 16: Akademische Ausbildung im BMVIT in Prozent der Beschäftigten	175
Abbildung 17: Sektionsleitung und akademische Verteilung	178
Abbildung 18: Gruppenleitung und akademische Verteilung	179
Abbildung 19: Abteilungsleitung und akademische Verteilung.....	180
Abbildung 20: Stabstelleneitung und akademische Verteilung.....	181
Abbildung 21: Altersverteilung BMVIT nach Geburtsjahr.....	183
Abbildung 22: Veränderungen in den Kabinetten im BMVIT.....	185
Abbildung 23: Beschäftigtenbewegungen auf der Ministeriumsebene im BMVIT	197
Abbildung 24: Leitungspostenbewegungen im BMVIT	199

8. Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Verwendungsgruppen, Ernennungs-/ Definitivstellungserfordernisse.....	45
Tabelle 2: Übersicht Amtstitel laut Ausbildung - §140 - Beamtendienstrechtsgesetz	47
Tabelle 3: Tabelle Bundesregierung und Verkehrsminister 2. Republik	109
Tabelle 4: Unternehmenskulturelle Elemente je Organisationsform	121
Tabelle 5: Verteilung Organisation Jänner 2002.....	137
Tabelle 6: Verteilung Organisation über erweiterten Beobachtungszeitraum.....	138
Tabelle 7: Verteilung nicht besetzte Leitungsposten, erweiterter Beobachtungszeitraum.....	138
Tabelle 8: Frei werdende Leitungsposten je Geschäftseinteilung	139
Tabelle 9: Zusammensetzung Sektion V aus anderen Sektionen	143
Tabelle 10: Politische Führungspositionen im BMVIT im Beobachtungszeitraum.....	145
Tabelle 11: Allgemeine Daten Beschäftigungsverteilung BMVIT	154
Tabelle 12: Benennung von Rückstufungen und Nachfolgern bei Leitungsposten	159
Tabelle 13: Übersicht Amtstitel und Beamtenzahlen.....	161
Tabelle 14: Beförderungen Beamtentum anhand Amtstitelverleihungen	161
Tabelle 15: Zentraleitung geschlechterspezifisch, gesamt und je Beschäftigungsart	163
Tabelle 16: Frauen in Leitungspositionen in Prozent der zu besetzenden Stellen	168
Tabelle 17: Ausbildungsverhältnisse im BMVIT laut Geschäftseinteilungen	174
Tabelle 18: Verteilung Leitungsposten, Akademiker gesamt, Juristen, Techniker.....	177
Tabelle 19: Verteilung Kabinettszahlen über Beobachtungszeitraum	185
Tabelle 20: Personalbewegungen, Veränderungen im BMVIT	196
Tabelle 21: Besetzung offener Leitungspositionen	200
Tabelle 22: Leitungspostenbesetzungen anhand Homepage-Nennungen ab 2006.....	201
Tabelle 23: Leitungspostenbesetzungen laut Geschäftseinteilungen	201
Tabelle 24: Ausschreibungen 2006 – 2008 mit Leitungsfunktionen lt. BMVIT-Homepage	203
Tabelle 25: Veränderungen 2006 – 2008 laut Geschäftseinteilungen.....	203

9. Lebenslauf

Persönliche Daten

Name: Thier Martin
Geburtsdatum, -ort: 27.08.1974, Wien
Staatsbürgerschaft: Österreich
Adresse: Ing. H. Petschauerstraße 1/1/9, 2000 Stockerau

Schulbildung

1980 – 1984 Volksschule Stockerau
1984 – 1988 Bundesrealgymnasium Stockerau
1988 – 1993 Höhere Technische Bundeslehranstalt Hollabrunn
- Zweig: Betriebstechnik
- Abschluss: ausgezeichnete Matura
1995 – 2002 Studium Politikwissenschaften,
Publizistik und Kommunikationswissenschaften
- 1999 1. Diplomprüfungen
- 2002 Beendigung Studium aufgrund
Arbeitsstätigkeit
2007 – Wiederaufnahme Studium Politikwissenschaften,

Berufspraxis

02.08.1993 – 06/2000 Vermessungstechniker Vermessung Schmid,
Kreilplatz 1/2, 1090 Wien
- Techniker Außendienst
- Planauswertung grafisch Innendienst

03.07.2000 – 27.12.2004 Lauda Air Luftfahrt GmbH, 1300 Wien, Flughafen
Wien Schwechat
- Passenger Service Agent (bis Ende 2001)
- Senior Crew Controller

20.03.2006 – 30.09.2007 BiCA (Austria) GmbH - Retail Solution Company,
Ignaz Köck Straße 8/4, 1210 Wien
Area Sales Manager, Marketing, Projektleitung

14.04.2009 – Novomatic AG
Wiener Straße 158, 2352 Gumpoldskirchen
Project Office - Projektmanagement

Zivildienst:

Februar 1994 – November 1994 Freiwillige Feuerwehr Stockerau

Zusatzqualifikation:

1992 Qualitätstechnik II
1992 ÖPWZ / REFA Grundschein für Arbeitsstudium
1992 CAD Diplom
2001 Kommunikationsseminar Lauda Air
2005 SAP Business Process Management Ausbildung:
Abschluss: - SAP Foundation Zertifikat
- SAP – Sales & Distribution Zertifikat
2009 pm basic Zertifikat auf e-learning Basis

10. Zusammenfassung

Die vorliegende Diplomarbeit die Untersuchung eines Wandels der Verwaltungskultur bzw. der Verwaltungsstruktur im Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT) im Vergleich der XXII. und XXIII. Gesetzgebungsperiode als Thema.

Einleitend werden aus Forschungsfragen Thesen aufgestellt, die im Rahmen der weiteren Arbeit verifiziert oder falsifiziert werden sollen. Die Hauptthese, die die Basis für die weiteren Untersuchungen darstellt (und die hier zum Verständnis des Forschungsvorhabens aufgelistet wird) ist:

Im genannten Untersuchungszeitraum, der XXII. und XXIII. Gesetzgebungsperiode gibt es signifikante Veränderungen in der Verwaltungsstruktur, jedoch nicht gleichbedeutend in der Verwaltungskultur des BMVIT.

Der Hauptteil der Arbeit ist wiederum in zwei Themenschwerpunkte unterteilt. Der erste Schwerpunkt widmet sich der Aufgabe und dem Versuch einer Definition bzw. einer Einengung des Begriffs Verwaltungskultur, um ein besseres Verständnis für die Grundlage der Untersuchung zu haben. Dabei werden unterschiedliche theoretische Ansätze aufgezeigt, die die Begrifflichkeit Verwaltungskultur vorstellen, einengen und zu definieren versuchen. Dabei zeigt sich schon, dass sich der Begriff Verwaltungskultur, bei dem die Einzelbegriffe schon nicht eindeutig zu determinieren sind, sehr schwer einengen und schon gar nicht definieren lässt. Es ist lediglich möglich, eine Beschreibung von Faktoren und Merkmalen darzustellen und theoretische Ansätze, die eine Annäherung an den Begriff beinhalten. Dieses Kapitel ist notwendig, denn ohne diese theoretischen Merkmale und Faktoren ist die weitere Untersuchung nicht möglich.

Der zweite Themenschwerpunkt ist die Untersuchung eines Wandels in der Verwaltungskultur des BMVIT auf Basis der gewonnenen Erkenntnisse und Definitionsansätze des Begriffs Verwaltungskultur. Dabei wird die Zentralverwaltung des BMVIT als Untersuchungsgegenstand herangezogen und darin die Zeiten der XXII. und XXIII. Gesetzgebungsperiode, die gegenübergestellt werden. Es handelt sich dabei um zwei abgeschlossene, wenn auch nicht gleich lange Gesetzgebungsperioden, die aber deshalb Relevanz haben, da es zwischen den beiden Perioden einen Wechsel in der Regierungskoalition gegeben hat. Das BMVIT, dessen Minister in der XXII. Gesetzgebungsperiode aus den Reihen des BZÖ stammte, wurde in der XXIII. Gesetzgebungsperiode von einem sozialdemokratischen Minister geleitet (der umgehend danach Bundeskanzler wurde). Ein wichtiger Untersuchungspunkt ist also, ob es rund um diesen Koalitionswechsel (der sich bereits vorab abzeichnete) massive Veränderungen in der Verwaltungskultur gibt oder ob diese nicht signifikant anders verlaufen als während der jeweiligen Gesetzgebungsperiode selbst. Es werden anhand gewählter Untersuchungssäulen (das Personal, das Programm und die Organisation des BMVIT) Vergleiche durchgeführt und Veränderungen dargestellt. Dabei kommen nur Daten in die Untersuchung, die für die Öffentlichkeit einsehbar und zugänglich sind, also kein Insiderwissen oder Daten aus dem Ministerium. Die Untersuchung wird großteils auch anhand einer, aus den Geschäftseinteilungen des BMVIT für den Untersuchungszeitraum, selbst zusammengestellten Excel

Tabelle geführt, die alle Personen der Zentraleitung des BMVIT beinhaltet (mit Ausbildungsgrad, Titel, Amtstitel,...). Anhand dieser Excel Tabelle können Veränderungen, Postenbewegungen und Karrieren nachvollzogen werden.

Der Abschluss der Arbeit widmet sich der Verifizierung oder Falsifizierung der vorab gestellten Thesen anhand der aus der Untersuchung auf Basis der gestellten Theorieabklärungen gewonnenen Daten.

Die Arbeit beinhaltet zwei Themenschwerpunkte und soll ein nachvollziehbares Bild der Erkenntnisse und der dahinter stehenden theoretischen Ansätze bieten und aufzeigen, wie der Autor zu den Ergebnissen betreffend einer Veränderung der Verwaltungskultur gelangt ist.

11. Abstract

The topic of the in present diploma thesis is the research of an change of administration culture respectively administration structure in the Federal Ministry of Transport, Innovation and Technology (BMVIT) by comparing the XXII. and XXIII. legislation period.

In the introduction, questions theses got established, which shall be verified or falsified during the research. The main these, which is basic for all further researches (and which got listed here for a better understanding of the research project) is:

In the named research period of the XXII. and XXIII. legislation period, there are significant changes of the administration structure, but they are not equal with the changes of the administration culture of the BMVIT.

The main part of the diploma is divided into two main topics. The first one is dedicated to the challenge to build a definition or a restriction of administration culture for better understanding of the researches basic. Therefore different theoretical entries are shown, which try to picture, restrict and define the concept administration culture. Its already clear that administration culture is very hard to restrict and nearly not possible to define, because its hardly possible even to define the single terms. There is only the chance to do a description of some elements, attributes and theoretical entry's, to get an approach to the term. This chapter is substantial, because without the elements and attributes an ongoing research wouldn't be possible.

The second main part is the research of the change of the administration culture of the BMVIT on basic of the obtained knowledge and definition approaches of administration culture. For this, the head office of the BMVIT gets used as the object of investigation. There the XXII. and XXIII. legislation period gets faced. These are two completed legislation periods with unequal durations, but they are relevant for the reason of changing in the governing coalition. The BMVIT, whose minister was from the BZÖ during the XXII. legislation period, got a leader from the Social Democrats in the XXIII. legislation period (who became prime minister afterwards). A main topic is, whether the change in the coalition (which became apparent) brought massive changes of the administration culture or there wasn't a more significant change than changes during the legislation period at all. The research takes place along elected investigation areas (human resources, program, and organisation of the BMVIT), there comparisons are made and alterations are shown. For the research only public data material was used, no insider knowledge or data, direct from the ministry were used. The research is mainly built along a self constructed Excel file, made out of the provisions on internal procedure and the distribution of functions of the BMVIT for the research period. All persons from the head office of the BMVIT (with education grade, academic title, administration title,..) are included in this file. On the basis of this file, changes of the position in the BMVIT or of the career are reproducible.

The closing of the work is dedicated to the verification or falsification of the thesis made in advance with the obtained data from the research on basis of the given theoretical clarifications.

The diploma has two main topics, the intention was to provide a traceable picture of the findings and the theoretical approaches and to show, how the author got to the results regarding the changes within the administration culture.