

Zusammenfassung des Vortrags und der Podiumsdiskussion: „Spannungsfeld Politik und Verwaltung“, 29. September 2011

von Marcelo Jenny (Institut für Staatswissenschaft / Universität Wien)

Eine interessante und aufschlussreiche Diskussion zum Verhältnis zwischen BundesministerInnen und ihren SpitzenbeamtenInnen fand am Donnerstag, den 29. September, 18 Uhr, im Kassensaal des Bundeskanzleramts in Wien statt. Der offizielle Titel der Veranstaltung, die von der Österreichischen Gesellschaft für Politikwissenschaft und dem Bundeskanzleramt gemeinsam veranstaltet wurde, lautete "Spannungsfeld Politik und Verwaltung: Kooperation oder Konfrontation?" Auf dem Podium saßen ehemalige MinisterInnen und SpitzenbeamtenInnen, die Beobachtungen und Anekdoten über dieses Verhältnis lieferten. Vertreten waren Ex-Nationalratspräsident und Univ.-Prof. i.R. Heinrich Neisser; die frühere Bundesministerin für Gesundheit, Arbeit und Soziales, Eleonore Hostasch; die frühere Botschafterin Dr. Gabriele Matzner-Holzer; Hon.-Prof. Raoul Kneucker, langjähriger Sektionschef im Wissenschaftsministerium sowie Dr. Christoph Konrath, vom wissenschaftlichen Dienst des Parlaments, der eine ergänzende Außenperspektive lieferte. Moderiert wurde die Podiumsdiskussion von Mag. Sybille Hamann.

Nach der Begrüßung durch Dr. Doris Wolfslehner, stellvertretend für das Bundeskanzleramt als Gastgeber und die Österreichische Gesellschaft für Politikwissenschaft als Veranstalter hielt Dr. Peter Biegelbauer vom Institut für Höhere Studien zunächst ein Impulsreferat unter dem Arbeitstitel "Das schlampige Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung". Er führte zwei unterschiedliche Handlungslogiken von Akteuren in der Politik und in der Verwaltung aus. PolitikerInnen vertreten Interessen, stehen im Wettbewerb um WählerInnenstimmen und fokussieren ihren Blick "auf das große Ganze". Die Verwaltung konzentrierte sich dagegen auf die Behandlung von Einzelproblemen. Sie zeigt ein in hohem Ausmaß von Rechtsvorschriften und Routinen geprägtes Handeln. Das Konzept der Gewaltenteilung und das rechtsstaatliche Prinzip verlangten eine klare Trennung zwischen politischen Entscheidungen und Verwaltungshandeln. Doch in der Realität würden diese Grenzen zunehmend verschwimmen.

Biegelbauer untermauerte seine These mit Beispielen aus der Amtsperiode der schwarz-blauen Regierung unter Bundeskanzler Schüssel. Einem "Klischeebild" des Gesetzgebungsprozesses, in dem Ministerien Gesetzesentwürfe entwickeln, zur Begutachtung aussenden und schließlich für die Beratung und Beschlussfassung ans Parlament weiterleiten, standen Gesetzesentwürfe entgegen, die in Rechtsanwaltskanzleien geschrieben wurden. Biegelbauer verwies auch auf größer werdende Ministerbüros und eine stärkere Politisierung der Personalentscheidungen in Ministerien an. Während Ministerkabinette in den 80er Jahren noch aus weniger als einem halben Dutzend MitarbeiterInnen bestanden, wuchsen sie während der ÖVP-FPÖ-Regierung auf 15 bis 20 MitarbeiterInnen an. Diese KabinettsmitarbeiterInnen werden zum Teil durch Interessenvertretungen und Unternehmen finanziert und an die Ministerbüros "verliehen". Politische Auswahlkriterien spielten auf der höchsten Ebene der MinisterialbeamtenInnen immer schon eine wichtige Rolle. Neu sei deren Ausbreitung auf Personalentscheidungen auf niedrigeren Ebenen. Unter dem Leitbild des New Public Management, einer wirkungsorientierten Verwaltung, sei eine Fülle an organisatorischen Veränderungen eingetreten, die einerseits parteipolitische Postenbesetzungen erleichterten, gleichzeitig aber die Kontrolle durch die Politik

bei ausgegliederten Verwaltungsagenturen verringert habe. Diese Prozesse seien von der Rechts- und Politikwissenschaft bisher kaum systematisch untersucht worden und es mangle an Transparenz. Biegelbauer forderte von der Politik die Formulierung klarer Richtlinien zur Rolle und Stellung der Ministerkabinette gegenüber der Ministerialbürokratie.

Raoul Kneucker, der unter sieben verschiedenen MinisterInnen diente, bestätigte das Anwachsen der Ministerkabinette von früher sehr wenigen auf aktuell bis zu 30 Personen. Diese Größenordnung führe bereits zu Problemen der inneren Koordination in Ministerkabinetten. Ein Spannungsverhältnis zwischen "Stab" (Ministerkabinett) und "Linie" (Ministerialbürokratie) sei systemimmanent (*"Wie ärgert der Stab die Linie und wie blockiert die Linie den Stab"*). MinisterInnen, unter denen er diente oder die er aus näherer Entfernung erlebt hatte, seien damit sehr unterschiedlich umgegangen. Manche hätten dem Stab viel Entscheidungsspielraum eingeräumt, andere den SektionsleiterInnen stärkeres Gewicht beigemessen.

Ex-Ministerin Hostasch erinnerte sich an die Herausforderung, in einem Ministerium, das aus früher getrennten Organisationseinheiten zusammengesetzt war, eine Gleichrangigkeit der verschiedenen Sektionen durchzusetzen. Sie erwähnte die Gefahr eines politischen „Drifts“ durch die Spitzenbürokratie, wenn MinisterIn und SektionschefIn unterschiedlichen politischen Ideen anhängen. Neisser und Matzner-Holzer waren beide KabinettsmitarbeiterInnen. Neisser war zunächst Kabinettsmitarbeiter in der ÖVP-Alleinregierung von Bundeskanzler Josef Klaus, danach Staatssekretär in dieser Regierung und später Bundesminister für Föderalismus und Verwaltungsreform in der Großen Koalition unter Bundeskanzler Franz Vranitzky. Matzner-Holzer war Mitglied der Kabinette der Bundeskanzler Bruno Kreisky und Fred Sinowatz. Neisser unterstrich Kneuckers Beobachtung der großen Variation in den Führungsstilen der MinisterInnen und im Einfluss des Machtfaktors Ministerbüro. Er erinnerte sich an Josef Klaus' Anleitung an seine KabinettsmitarbeiterInnen bezüglich des richtigen Umgang mit LeiterInnen des Sektionen: *"Ihr dürft Ihnen nie das Gefühl geben, dass sie ihre Macht verlieren. Aber ihr müsst dafür sorgen, dass sie das machen, was wir wollen."* Es war insgesamt eine sehr aufschlussreiche Diskussionsveranstaltung, der man einige Zuhörer mehr gegönnt hätte.